No.W13.19.0063/III 's-Gravenhage, 18 april 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2019, no.2019000484, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Jeugdwet in verband met de verduidelijking van het woonplaatsbeginsel (Wet wijziging woonplaatsbeginsel), met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet. Aan de hand van de woonplaats wordt bepaald welke gemeente verantwoordelijk is voor de (betaling van de) jeugdhulp. Het voorstel regelt dat die gemeente verantwoordelijk wordt waar de jeugdige ten tijde van de hulpvraag staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen (Brp). In geval een jeugdige jeugdhulp krijgt met verblijf, wordt de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige direct voorafgaand aan het verblijf stond ingeschreven in de Brp. Daarnaast kent het voorstel een regeling voor het geval de jeugdige verhuist en een onderzoeks-, betaal- en informatieplicht voor gemeenten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dat de voorgestelde wijzigingen kunnen bijdragen aan vermindering van de uitvoeringslasten. De Afdeling merkt daarbij echter op dat het wetsvoorstel het financiële risico voor jeugdhulpaanbieders weliswaar verkleint, maar dit risico niet volledig wegneemt. In de gevallen waarin geen informatie of toewijzing van een gemeente beschikbaar is, omdat de jeugdige rechtstreeks naar een jeugdhulpaanbieder is doorverwezen, kan de jeugdhulpaanbieder alsnog worden geconfronteerd met facturen die (nog) niet in rekening kunnen worden gebracht. Dit roept de vraag op of nog andere maatregelen zijn overwogen, zoals een voor gemeenten verstrekkender betaalplicht, om ervoor te zorgen dat niet de jeugdhulpaanbieder het financiële risico loopt in geval van een woonplaatsgeschil tussen gemeenten. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Het voorstel bevat verschillende wijzigingen die beogen de uitvoeringslasten in de jeugdzorg te verminderen en jeugdigen eerder toegang te geven tot de benodigde hulp. In de eerste plaats wijzigt het voorstel de inhoud van het woonplaatsbeginsel. Op basis van dit woonplaatsbeginsel wordt bepaald welke gemeente verantwoordelijk is voor de inzet en de betaling van de hulp en ondersteuning aan een jeugdige.

Het huidige woonplaatsbeginsel sluit aan bij het begrip woonplaats in het Burgerlijk Wetboek.[[1]](#footnote-1) Dit woonplaatsbeginsel houdt in dat de gemeente, waar degene die het gezag over de jeugdige uitoefent woont, verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. Dit betekent dat eerst moet worden vastgesteld wie het gezag over de jeugdige uitoefent en vervolgens waar die persoon woont. In andere gevallen geldt kortgezegd de plaats van werkelijk verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag.

In verschillende rapporten is geconcludeerd dat dit woonplaatsbeginsel leidt tot praktische problemen.[[2]](#footnote-2) Deze problemen worden onder meer veroorzaakt doordat moet worden vastgesteld wie het gezag over een jeugdige uitoefent. Daarvoor is in complexe gevallen raadpleging van het Centraal Gezagsregister nodig. Dit vereist kennis van het gezagsrecht en is in dergelijke gevallen een arbeidsintensief proces, dat ertoe kan leiden dat een jeugdige (te) lang moet wachten op de nodige jeugdhulp. Daarnaast zijn er in de praktijk geschillen over de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag.

Het voorstel regelt daarom dat de gemeente verantwoordelijk wordt waar de jeugdige ten tijde van de hulpvraag staat ingeschreven in de Brp. In geval een jeugdige jeugdhulp met verblijf krijgt in een andere gemeente dan die waarin de jeugdige staat ingeschreven in de Brp, wordt de gemeente waar de jeugdige direct voorafgaand aan het verblijf stond ingeschreven in de Brp, verantwoordelijk.

Daarnaast regelt het voorstel de continuïteit van zorg wanneer de jeugdige verhuist in de periode dat deze ambulante jeugdhulp ontvangt. Op dit moment is de nieuwe gemeente verantwoordelijk voor de jeugdhulp op het moment dat de ouder met gezag verhuist.[[3]](#footnote-3) Het komt echter voor dat de nieuwe gemeente geen contract heeft met de jeugdhulpaanbieder en geen financiële voorziening heeft voor dergelijke situaties. Dit kan tot discussie leiden tussen de jeugdhulpaanbieder en de betreffende gemeente en tot vertraging in de hulpverlening aan de jeugdige. Het voorstel regelt daarom dat een jeugdige, als deze verhuist, kan verzoeken om de jeugdhulp welke is verleend in de vorige gemeente, voort te zetten. Dit kan tot maximaal één jaar na inschrijving in de nieuwe gemeente.[[4]](#footnote-4)

Ten slotte bevat het voorstel een onderzoeks-, betaal- en informatieplicht voor gemeenten. De betaalplicht houdt in dat aanbieders geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering in rekening mogen brengen bij het bij hen bekende college. Welk college bij hen bekend is moet zijn gebaseerd op informatie die afkomstig is van de verantwoordelijke gemeente, op grond van een toekenning of instemming dan wel op grond van informatie van de gemeente.[[5]](#footnote-5) Die gemeente moet vervolgens betalen aan de desbetreffende jeugdhulpaanbieder.[[6]](#footnote-6) Als een gemeente zich toch niet verantwoordelijk acht en na onderzoek ook niet verantwoordelijk blijkt te zijn (de onderzoeksplicht), dan moet de gemeente de factuur verrekenen met de wel verantwoordelijke gemeente. De gemeente die de factuur in eerste instantie heeft betaald, informeert vervolgens de aanbieder over de wijziging in verantwoordelijkheid (de informatieplicht).

2. Financieel risico jeugdhulpaanbieder bij een woonplaatsgeschil

Doel van het voorstel is uitvoeringslasten te verminderen en jeugdigen sneller de juiste hulp te kunnen bieden. De Afdeling onderschrijft dat de voorgestelde wijzigingen daaraan een bijdrage kunnen leveren. Niet langer hoeft in complexe gevallen eerst door raadpleging van het Centraal Gezagsregister worden vastgesteld wie de ouder(s) met gezag is (zijn) van de jeugdige en waar deze woont (wonen). Dit scheelt in die gevallen een arbeidsintensieve administratieve handeling. De wijziging van de verantwoordelijke gemeente in geval van jeugdhulp met verblijf vermindert bovendien de huidige prikkel voor een gemeente om duurdere jeugdhulp met verblijf te indiceren buiten de gemeente. Het bevordert daarmee dat een gemeente waar mogelijk kiest voor lichtere vormen van jeugdhulp in de omgeving van de jeugdige. Ook kan de voorgestelde regeling voor de situatie waarin iemand gedurende een hulpverleningstraject verhuist, bijdragen aan de benodigde continuïteit van zorg.

Wat betreft de verplichtingen die gaan gelden voor gemeenten merkt de Afdeling echter het volgende op. De onderzoekplicht naar en de verantwoordelijkheid voor het juist vaststellen van de woonplaats komt bij de gemeente te liggen en niet langer bij de jeugdhulpaanbieder. Zodra de jeugdhulpaanbieder op basis van informatie of een toewijzing van de gemeente weet welke gemeente verantwoordelijk is, geldt een betaalplicht voor die gemeente. Doel daarvan is het financieel risico van onbetaalde facturen voor de jeugdhulpaanbieder te verkleinen. Naar verwachting zal het aantal gevallen dalen waarin een rekening van een jeugdhulpaanbieder niet wordt betaald als gevolg van een conflict tussen gemeenten over de verantwoordelijkheid.

De Afdeling merkt op dat voorliggend wetsvoorstel weliswaar het financieel risico voor jeugdhulpaanbieders verkleint, maar niet volledig wegneemt. In de gevallen waarin geen informatie of toewijzing van een gemeente beschikbaar is, omdat de huisarts of een andere jeugdhulpaanbieder een jeugdige rechtstreeks naar een jeugdhulpaanbieder heeft doorverwezen, kan de jeugdhulpaanbieder alsnog worden geconfronteerd met facturen die (nog) niet in rekening kunnen worden gebracht. Zolang namelijk een gemeente geen informatie verschaft aan de jeugdhulpaanbieder waaruit volgt dat zij verantwoordelijk is, dan wel in overleg is met een andere gemeente over de verantwoordelijkheid, geldt de voorgestelde betaalplicht niet.

De Afdeling wijst hierbij op het feit dat gemeenten zich niet blijken te houden aan de huidige afspraak om uit te zoeken welke gemeente verantwoordelijk is, als ze tot de conclusie komen dat zij het zelf niet zijn.[[7]](#footnote-7) Daarbij komt dat de Brp bovendien niet altijd de actuele stand van zaken bevat.[[8]](#footnote-8) Het voorgaande roept de vraag op of nog andere maatregelen zijn overwogen, zoals een voor gemeenten verstrekkender betaalplicht, om ervoor te zorgen dat niet de jeugdhulpaanbieder en daarmee uiteindelijk de kwetsbare jeugdige het financiële risico loopt in geval van een woonplaatsgeschil tussen gemeenten.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Titel 3, van boek 1 van het BW, artikel 1:12. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie daarvoor de derde (maart 2017) en vierde (maart 2018) jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd, en de Evaluatie van de Jeugdwet, ZonMW, januari 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Factsheet woonplaatsbeginsel, VNG, J&V en VWS, juli 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Voor jeugdigen die worden begeleid in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel geldt dat de uitvoering van de maatregel door de gecertificeerde instellingen 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 8.2.1, eerste en tweede lid. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 8.2.1, tweede lid. [↑](#footnote-ref-6)
7. Enquête Vermijdbare administratieve lasten van Jeugdzorg Nederland van mei 2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19 Aanhangsel van de Handelingen 1909,Vragen van het lid Jasper van Dijk (SP) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over spookburgers en gemeenten die een briefadres weigeren (ingezonden 30 januari 2019). Zie ook het Rapport van de Nationale Ombudsman “Een mens leeft, een systeem niet”, 2016. [↑](#footnote-ref-8)