

Reactie Schulinck internetconsultatie Wetsvoorstel woonplaatsbeginsel

§ 1. Inleiding

Deze reactie gaat in op het *Wetsvoorstel en MvT Woonplaatsbeginsel* en de *Bijlage met voorbeelden* zoals op 12 december 2017 gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl/woonplaatsbeginsel.

De reactie bevat 9 paragrafen. In elke paragraaf reageert Schulinck op een ander aspect uit het wetsvoorstel. Niettemin zullen diverse aspecten wel samenhang hebben met elkaar. Paragraaf 2 gaat in op het doel van het wetsvoorstel en het belang van het kind. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de onderbouwing die het wetsvoorstel geeft rondom het uitzoekwerk bij vaststelling van gezag. De vormen van verblijf waarop dit wetsvoorstel van toepassing is komen aan de orde in paragraaf 4. Paragraaf 5 behandelt de gewijzigde situatie wanneer een gecertificeerde instelling de voogdij heeft. Paragrafen 6 en 7 gaan in op het nieuw in te voeren artikel 2.7a. En paragraaf 8 gaat in op het in zijn geheel vervallen van het overgangsrecht uit hoofdstuk 10 Jeugdwet. Tot slot zal Schulinck in paragraaf 9 de gegeven reacties samenvatten in enkele adviezen en een aanbeveling.

§ 2. Doel wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is 'lagere administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten' en gemeenten uitdagen om 'meer aan preventie en jeugdhulp dichtbij huis te doen'.¹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nog eens benadrukt dat het gaat om vermindering van de uitvoeringslasten. In het algemeen deel van de toelichting wordt er dan ook op gewezen dat het huidige woonplaatsbeginsel zorgt voor verkeerde prikkels bij gemeenten die daarmee de bekostiging van hulp willen beheersen en financiële risico's zoveel mogelijk willen voorkomen. Voorbeelden die genoemd worden zijn gemeenten die jeugdigen doelbewust buiten de eigen gemeente plaatsen en gemeenten die opening of uitbreiding van verblijfsaccommodaties tegenhouden.

Schulinck is van mening dat in dit wetsvoorstel onvoldoende tot uitdrukking komt dat het belang van het kind voorop hoort te staan.² De jeugdhulpplicht in de Jeugdwet stelt centraal dat gemeenten hulp moeten bieden als een jeugdige die nodig heeft. Los van de financiële gevolgen die dit heeft. De nadruk in dit wetsvoorstel ligt echter in hoofdzaak op de aanpak van financiële lasten van gemeenten en aanbieders. De effecten die dit wetsvoorstel mogelijk heeft op jeugdigen en ouders, komen nauwelijks aan de orde. Daarmee lijkt dit wetsvoorstel de financiële belangen van gemeenten en aanbieders boven het belang van het kind te stellen en de rol die gemeenten daarbij hebben om kinderen passende hulp te bieden. De wijze waarop dit wetsvoorstel situaties van jeugdhulp met verblijf regelt, is hier een voorbeeld van (zie verder § 5). Al met al blijkt niet dat de belangen van het kind meegewogen zijn in het wetsvoorstel.

¹ www.internetconsultatie.nl/woonplaatsbeginsel.

² Artikel 3 IVRK.

§ 3. Problemen uitzoekwerk gezag

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat het in de praktijk soms lastig is om vast te stellen bij wie het gezag ligt, en - als gevolg daarvan - welke gemeente verantwoordelijk is voor jeugdhulp aan een jeugdige. Het uitzoekwerk om te achterhalen wie gezag uitoefent over de jeugdige, kost veel tijd. In dit wetsvoorstel wordt het woonplaatsbeginsel dan ook losgekoppeld van de gezagsverhouding. Het nieuwe woonplaatsbeginsel wordt gekoppeld aan BRP-inschrijving. Volgens de uitleg in de memorie van toelichting zorgt toepassing van het nieuwe woonplaatsbeginsel voor een tijdsbesparing van 15 seconden per jeugdige (halvering ten opzichte van huidige situatie).

Schulinck wijst erop dat het voor gemeenten en aanbieders - ook met dit nieuwe woonplaatsbeginsel - van belang blijft om na te gaan hoe de gezagsverhoudingen liggen. Dat is met name van belang als het gaat om informatieverstrekking aan ouders, toezending van een afschrift van een beschikking en het verkrijgen van toestemming voor de te verlenen jeugdhulp. Bovendien moet de gezaghebbende ouder altijd worden betrokken bij het onderzoek naar een aanvraag om jeugdhulp. Volgens Schulinck zorgt het nieuwe wetsvoorstel niet voor een tijdsbesparing, want het blijft noodzakelijk duidelijk te krijgen hoe de gezagsverhouding is.

In de memorie van toelichting wordt tevens aangehaald dat toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel voor aanbieders nadelige gevolgen heeft. Allereerst omdat discussies zijn ontstaan tussen aanbieders en gemeenten over welke gemeente de factuur zou moeten betalen. Daarnaast zorgen verhuizingen van gezaghebbende ouders ervoor dat aanbieders vaak met meerdere gemeenten te maken krijgen waarbij telkens door de aanbieder uitgezocht moet worden welke nieuwe gemeente verantwoordelijk is. Volgens Schulinck zullen met dit nieuwe wetsvoorstel discussies niet direct tot het verleden behoren. Vooral in situaties waarin de BRP-inschrijving niet klopt of jeugdige en ouders hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een juiste inschrijving niet nakomen.³ Bovendien zal elke verhuizing van een jeugdige die jeugdhulp zonder verblijf ontvangt, nog steeds inhouden dat aanbieders moeten uitzoeken welke gemeente verantwoordelijk wordt na verhuizing. Voor aanbieders houdt dit in dat zij nog steeds met diverse gemeenten contacten onderhouden voor één jeugdige. Daarbij zullen aanbieders die aan veel 'voogdij-kinderen' jeugdhulp met verblijf verlenen met meer verschillende gemeenten te maken krijgen, omdat dan niet langer de gemeente van het werkelijke verblijf van de jeugdige verantwoordelijk is (zie verder § 5).

Schulinck wil er ook op wijzen dat de beschrijving in de memorie van toelichting over het Centraal Gezagsregister niet geheel juist is. De zin 'In het Centraal Gezagsregister wordt bijgehouden wie het gezag heeft over minderjarigen, indien dat niet bij beide ouders ligt' is niet geheel juist. Ook bepaalde situaties waarbij het gezag wél bij beide ouders ligt, worden bijgehouden in het register. Schulinck onderschrijft dat het gezagsregister op zichzelf onvoldoende informatie bevat over de gezagsverhouding. Een aanpassing van dit 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).

³ Verplichting op grond van artikel 2.39 Wet basisregistratie personen.

§ 4. Vormen van verblijf

In dit wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf. In de memorie van toelichting wordt dit onderscheid als volgt omschreven: 'Van jeugdhulp zonder verblijf is sprake als de jeugdige thuis verblijft, in het eigen gezin' en 'Van jeugdhulp met verblijf is sprake als de jeugdige elders verblijft.' Wat in het wetsvoorstel bedoeld wordt met 'elders verblijft' valt af te leiden uit de voorgestelde formulering van artikel 1.1 onderdeel 2°. Daarin zijn de volgende vormen van verblijf benoemd: verblijf bij een jeugdhulpaanbieder, verblijf bij een pleegouder (in de zin van de Jeugdwet), verblijf in een instelling voor opvang als bedoeld in de Wmo 2015 en verblijf in een justitiële jeugdinrichting.

Schulinck merkt op dat verschillende andere vormen verblijf niet benoemd worden. In het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel a worden geen andere vormen van verblijf aangehaald. Schulinck doelt met name op de volgende vormen van verblijf:

- Verblijf in een informeel pleeggezin
- Verblijf in een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 Wlz
- Verblijf in een accommodatie voor beschermd wonen als bedoeld in artikel 1.1.1 Wmo 2015
- Verblijf in een instelling als bedoeld in artikel 1 Wet Bopz

In al deze situaties zal op basis van dit wetsvoorstel uitgegaan moeten worden van de actuele BRP-inschrijving van de jeugdige, en dus niet de BRP-inschrijving 'onmiddellijk voorafgaande' aan het verblijf. Dit zal wellicht niet altijd tot onwenselijke uitkomsten leiden, maar Schulinck verwacht dat er wel degelijk situaties zullen zijn waarin deze toepassing van het woonplaatsbeginsel voor gemeenten en aanbieders in de praktijk problemen op gaat leveren.

Het voorgestelde artikel 1.1 onderdeel 2° benoemt de specifieke situatie van verblijf van een jeugdige in een justitiële inrichting (JJI). Als die jeugdige jeugdhulp of jeugdreclassering krijgt die rechtstreeks voortvloeit uit dat verblijf, dan geldt als woonplaats de gemeente van de BRP-inschrijving van de jeugdige onmiddellijk voorafgaand aan dat verblijf. Schulinck vraagt zich af of de formulering 'rechtstreeks voortvloeit uit het verblijf' niet tot discussies zal leiden. Is voor alle betrokken partijen duidelijk wanneer de jeugdhulp of jeugdreclassering 'rechtstreeks voortvloeit' uit het verblijf in de JJI? En is het dan de bedoeling dat wanneer een jeugdige ook nog jeugdhulp ontvangt die niet rechtstreeks uit het verblijf voortvloeit, er situaties kunnen ontstaan waarin er twee gemeenten tegelijk verantwoordelijk zijn voor alle hulp die de jeugdige krijgt? Bijvoorbeeld als de jeugdige na het verblijf naar een andere gemeente verhuist en zowel jeugdhulp ontvangt die rechtstreeks uit zijn verblijf voortvloeit, als jeugdhulp die daar niet direct uit voortkomt.

§ 5. Verblijf als gecertificeerde instelling voogdij heeft

Het huidige woonplaatsbeginsel regelt dat wanneer de voogdij bij een gecertificeerde instelling (GI) ligt, voor het bepalen van de woonplaats van de jeugdige gekeken moet worden naar 'de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige'.⁴ Deze bepaling is door een nota van wijziging opgenomen in het

⁴ Artikel 1.1 Jeugdwet: *woonplaats*, onderdeel 2°.

wetsvoorstel Jeugdwet.⁵ In de toelichting bij de nota van wijziging werd de volgende onderbouwing gegeven:

“Alle eventueel benodigde hulp voor die jeugdige zal moeten worden georganiseerd door de gemeente waar de betrokken jeugdige op dat moment werkelijk verblijft; dus de gemeente waar het betrokken pleeggezin woont of waar de betrokken residentiële instelling zich bevindt. Die gemeente kan immers het beste beoordelen wat er nodig is om te zorgen dat de jeugdige zich in een veilige en stabiele situatie verder kan ontwikkelen.”

Deze redenering verhoudt zich goed tot de doelen van de Jeugdwet en de regierol die gemeenten is toebedeeld. In het wetsvoorstel dat nu ter consultatie is gelegd wordt deze redenering echter losgelaten. In situaties van jeugdhulp met verblijf waarbij de GI voorgedij heeft, wordt niet meer gekeken naar de werkelijke verblijfplaats. In plaats daarvan regelt dit wetsvoorstel dat gekeken moet worden naar de gemeente waar de jeugdige ingeschreven staat in de BRP ‘onmiddellijk voorafgaande’ aan een uithuisplaatsing. Volgens Schulinck houdt deze wijziging in dat in veel situaties waarin een kind niet thuis verblijft, een gemeente op afstand verantwoordelijk zal zijn voor de hulp. Dat blijft zo als een jeugdige doorgeplaatst wordt naar een andere verblijfsplek. Dit bemoeilijkt de uitoefening van de regierol van de gemeente. De verantwoordelijke gemeente die op afstand zit, zal niet altijd goed zicht hebben op het lokale aanbod van de plaats waar de jeugdige verblijft. Tevens zal dit voor de jeugdige inhouden, dat elke wijziging in de hulpvraag een terugkeer naar de oorspronkelijke gemeente (wellicht aan de andere kant van het land) betekent. Hetgeen ook regeldrukgevolgen voor de jeugdige met zich meebrengt.

§ 6. Beschikking bij beslissing over jeugdhulp

In de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel B wordt gesteld dat op grond van de Jeugdwet ‘ook zonder beschikking van de verantwoordelijke gemeente recht op jeugdhulp kan bestaan’. Voor zover hiermee bedoeld wordt de bevoegdheid van de gecertificeerde instelling om te bepalen welke jeugdhulp nodig is bij uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is deze opmerking te begrijpen. Maar in andere situaties is het college bevoegd om te oordelen over de noodzaak van een individuele jeugdhulpvoorziening.⁶ In overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht houdt dit in dat de beslissing van het college enkel in de vorm van een beschikking genomen wordt.⁷ Bovendien kan jeugdhulp tot stand komen via de verwijzingsbevoegdheid van artsen.⁸ Het college is er verantwoordelijk voor dat jeugdhulp via deze route ingezet wordt, en zal in deze situatie - conform de Awb - een beschikking afgeven. Volgens Schulinck valt noch uit de Jeugdwet of Awb, noch uit de parlementaire geschiedenis af te leiden dat hierop uitzonderingen mogelijk zijn. Het is Schulinck niet duidelijk wat de wetgever als juridische basis ziet voor toewijzing van hulp, anders dan in de vorm van een beschikking.

⁵ TK 2013-2014, 33 684, nr. 76.

⁶ Artikel 2.3 Jeugdwet.

⁷ Artikel 1:3 Awb.

⁸ Artikel 2.6 lid 1 onderdeel g Jeugdwet.

In het eerste en tweede lid van artikel 2.7a wordt gesproken over ‘toegewezen’ hulp. Voor Schulinck is dit een nieuwe formulering die niet eerder gebruikt is in de Jeugdwet, dan wel de Awb. Het roept de vraag op wat er precies mee bedoeld wordt. Wanneer is er sprake van een toewijzing? En hoe wordt voor jeugdige/ouders, aanbieders en andere colleges duidelijk dat er een toewijzing is geweest? Voor zover met ‘toegewezen’ bedoeld wordt de beslissing van het college een individuele jeugdhulpvoorziening in te zetten, zou ‘beschikking’ een passender term zijn. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van het college jeugdhulp in te zetten na een verwijzing van een arts. Bij de inzet van jeugdhulp die een GI nodig acht bij de uitvoering van haar taken, zou wellicht aangesloten kunnen worden bij de terminologie in artikel 3.5 lid 1 Jeugdwet.

§ 7. Jeugdreclassering voor jeugdige zonder verblijf

In de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel B wordt aangegeven dat het derde lid van het nieuwe artikel 2.7a mogelijk maakt dat een jeugdige met jeugdreclassering na verhuizing dezelfde reclasseringsmedewerker behoudt.

Schulinck is van mening dat dit een overbodige bepaling is. In het geval van jeugdreclassering bepalen de rechter, raad voor de kindbescherming, het openbaar ministerie of de directeur van de JJI welke gecertificeerde instelling de jeugdreclasseringsmaatregel uitvoert.⁹ Alleen deze partijen gaan erover of de jeugdige zijn reclasseringsmedewerker behoudt of dat er een andere medewerker wordt ingezet.

§ 8. Vervallen overgangsrecht hoofdstuk 10 Jeugdwet

Artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel bepaalt dat het overgangsrecht, geregeld in hoofdstuk 10 Jeugdwet, komt te vervallen.

Schulinck wijst erop dat het onwenselijk is om ook het in artikel 10.3 Jeugdwet geregelde overgangsrecht voor pleegzorg te laten vervallen. Op basis van dit artikel verblijven er nog steeds kinderen in pleeggezinnen waarvoor vóór 2015 een indicatie op grond van de Wet op de jeugdzorg is afgegeven. Als artikel 10.3 in zijn geheel zou komen te vervallen zou dit betekenen dat voor al deze kinderen door colleges opnieuw bekeken moet worden of de pleegzorg voortgezet kan worden. Dit zal leiden tot een periode van onzekerheid ten aanzien van de continuïteit van de pleegzorg. Dit is niet in het belang van het in het pleeggezin verblijvende kind en tevens zal dit extra uitvoeringslasten opleveren voor gemeenten.

Bovendien vraagt Schulinck zich af of de wetgever onderzocht heeft of er nog situaties aan de orde kunnen zijn van intrekking en terugvordering waar het overgangsrecht op van toepassing hoort te zijn.

§ 9. Tot slot

Schulinck wil er graag op wijzen dat in het voorjaar van 2018 de uitkomsten worden verwacht van de tussentijdse evaluatie van de Jeugdwet. De toepassing van het woonplaatsbeginsel zal daarin zeker aan

⁹ Titel VIII A Wetboek van Strafrecht.

de orde komen. Schulinck adviseert de evaluatie af te wachten en voor zover de evaluatie daartoe aanleiding geeft het wetsvoorstel aan te passen, alvorens tot indiening bij de Tweede Kamer over te gaan.

Op basis van de in paragrafen 2 t/m 8 gegeven reactie adviseert Schulinck verder het volgende:

- Pas het wetsvoorstel aan en zorg daarmee voor een woonplaatsbeginsel dat het belang van het kind dient en beter aansluit bij de doelen van de Jeugdwet en de jeugdhulpplicht van gemeenten. Zie verder onze *Aanbeveling*.
- Verduidelijk de memorie van toelichting door aan te geven dat ook na invoering van dit wetsvoorstel, het voor gemeenten en aanbieders noodzakelijk blijft uit te zoeken wie gezag over een jeugdige uitoefent.
- Verduidelijk de memorie van toelichting door de werking van het Centraal Gezagsregister helder en correct uit te leggen.
- Onderzoek de mogelijkheden om het gezagsregister aan te passen, zodat de actuele gezagsverhouding daarin vermeld staat.
- Verduidelijk wat bedoeld wordt met de in artikel 2.7a gebruikte formulering ‘toegewezen’ hulp.
- Schrap het derde lid van artikel 2.7a.
- Laat het overgangsrecht voor pleegzorg, zoals geregeld in artikel 10.3 Jeugdwet, niet vervallen.

Schulinck wil benadrukken dat een nieuw woonplaatsbeginsel met als uitgangspunt de BRP-inschrijving van de jeugdige voordelen kan hebben. Echter, de manier waarop dit geregeld wordt in dit wetsvoorstel en de argumentatie die daarbij gegeven wordt, is volgens Schulinck ontoereikend en blijft problematisch voor de uitvoeringspraktijk. Schulinck wil daarom de volgende aanbeveling doen:

- Zorg voor een woonplaatsbeginsel waarbij altijd uitgegaan wordt van de actuele BRP-inschrijving van de jeugdige (zonder dat afwijkende regels gelden voor jeugdhulp met verblijf) en pas het financiële verdeelmodel hierop aan zodat gemeente met instellingen waar veel kinderen jeugdhulp met verblijf ontvangen over een groter jeugdhulpbudget beschikken.

mr. drs. Nicole Tielen | mr. Mark Bruin | mr. Roel Meertens | mr. Saskia Vogels