

Vergaderjaar 2018–2019

35 219

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 april 2019 en het nader rapport d.d. 5 juni 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 maart 2019, no. 2019000484, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 april 2019, no. W13.19.0063/III, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer, maar acht aanpassing van de toelichting wenselijk. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling.

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. 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. 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. 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.

Ten slotte bevat het voorstel een onderzoeks-, betaal- en informatieplicht voor gemeenten. De betaalplicht houdt in dat aanbieders geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kindbeschermingsmaatregelen 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. Die gemeente moet vervolgens betalen aan de desbetreffende jeugdhulpaanbieder. 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 hulpverlenings-traject 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. Daarbij komt dat de Brp bovendien niet altijd de actuele stand van zaken bevat. 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.

Ten aanzien van de betaal-, onderzoeks, en informatieplicht merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel het financieel risico voor jeugdhulpaanbieders verkleint, maar niet volledig wegneemt voor de gevallen waarin een jeugdige rechtstreeks wordt doorverwezen naar een jeugdhulpaanbieder door bijvoorbeeld de huisarts. Naar aanleiding van dit advies is de toelichting in paragraaf 7 en in het artikelsgewijs deel aangevuld.

In het geval de jeugdhulp wordt gestart als gevolg van een rechtstreekse doorverwijzing zal de jeugdhulpaanbieder navraag doen of een bepaalde gemeente inderdaad financieel verantwoordelijk is. Daarmee kan enige tijd gemoeid zijn. Echter, in het voorgestelde artikel 8.2.1 van de Jeugdwet is in het eerste lid opgenomen dat een gemeente deze informatie binnen redelijke termijn moet verschaffen. Daarbij wordt het voorliggende wetsvoorstel ondersteund door gemeenten. Indien nodig is het mogelijk om bij ministeriële regeling bepaalde termijnen voor te schrijven. Deze mogelijkheid is opgenomen in het vijfde lid van artikel 8.2.1.

Overwogen is om een verdergaande betalingsplicht op te nemen voor gemeenten door te bepalen dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geleverde jeugdhulp of de uitgevoerde kindbeschermingsmaatregel 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 administratieve en uitvoeringslasten ontstaan voor alle betrokken partijen.

Met de gekozen werkwijze, waarbij de geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kindbeschermingsmaatregel 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.

3. Ambtshalve wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in onderdeel A van Artikel I van het wetsvoorstel een redactionele fout te herstellen en om in de paragrafen 3.1 en 16.2 van de toelichting een aantal aanpassingen betreffende de uitleg over het Centraal Gezagsregister op te nemen.

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,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker