



Impactanalyse oplossingsrichtingen woonplaatsbeginsel Jeugd

Eindrapport

Februari 2017



Disclaimer

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor het Ministerie van VWS. Het is niet bedoeld voor andere partijen, buiten deze doelgroep, en het gebruik van dit rapport door andere partijen is dan ook voor eigen risico. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het Ministerie van VWS.

De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
2	Inleiding en vraagstelling	6
3	Werkwijze	10
4	Resultaten	12
	<i>Jeugdhulp zonder verblijf</i>	13
	<i>Jeugdhulp met verblijf</i>	16
	<i>Juridische analyses en gevolgen voor budgetverdeling</i>	20
	<i>Overige aandachtspunten</i>	23
5	Conclusie	33
Bijlagen		
I	Niet nader onderzochte oplossingsrichtingen	36
II	Juridische analyse huidige situatie	37
III	Mindmap 1	36
IV	Mindmap 2	37
V	Mindmap 3	38
VI	Mindmap 4	39
VII	Mindmap 5	40
VIII	Mindmap 6	41
IX	Relevante wetten	42

Copyright

© 2017 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. Gedrukt in Nederland. De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.

1. Samenvatting

Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het inzetten van jeugdhulp of het uitvoeren van een jeugdreclasserings- of jeugdbeschermingsmaatregel. In het huidige woonplaatsbeginsel dient voor iedere jeugdige het gezag bepaald te worden om de verantwoordelijke gemeente te kunnen achterhalen. In veel gevallen volgt het gezag niet uit de Basisregistratie Personen (BRP) en dient het gezagsregister geraadpleegd te worden. Enkel rechtbanken hebben echter toegang tot dit landelijke gezagsregister, gemeenten en aanbieders zelf niet. De toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel levert, onder andere door het moeten achterhalen van het gezag, een aantal problemen op, zoals hoge administratieve lasten en laat ruimte tot interpretatie waardoor geschillen ontstaan. De hoge administratieve lasten ontstaan doordat het medewerkers veel tijd kost om het woonplaatsbeginsel toe te passen, dus om de verantwoordelijke gemeente te bepalen. Het aantal geschillen veroorzaakt door toepassing van het woonplaatsbeginsel loopt op tot enkele honderden per aanbieder. Deze geschillen zorgen er in sommige gevallen voor dat aanbieders voor trajecten uit 2015 nog geen financiering ontvangen hebben, omdat nog geen uitsluitel te geven is over de verantwoordelijke gemeente.

In dit onderzoek worden verschillende oplossingsrichtingen getoetst om het woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen en de bestaande problemen zo veel mogelijk op te lossen. De keuze van de te toetsen oplossingsrichtingen is gemaakt met de werkgroep woonplaatsbeginsel. In sessies met gemeenten, aanbieders en gecertificeerde instellingen (GI)'s, een documentstudie en een analyse door het CBS zijn de volgende oplossingsrichtingen getoetst:

- Gemeente waar jeugdige volgens de Basisregistratie Personen (BRP) ingezetene is
- Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in een accommodatie: in dat geval is de gemeente die volgens het huidige woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is de verantwoordelijke gemeente.
- Gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag
- Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie: de gemeente waar jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was

Voor jeugdhulp zonder verblijf geldt het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP op dat moment ingezetene is, als voorkeursoplossing. De huidige problematiek rondom toepassing van het woonplaatsbeginsel voor jeugdhulp zonder verblijf zal hiermee sterk afnemen en tevens een positieve impact hebben op de praktijk. Het biedt een aanzienlijke

administratieve lastenverlichting en zal leiden tot een vermindering van de geschillen. Tot slot stelt het gemeenten in staat de zorg dichtbij te organiseren.

Wanneer ook verblijf in ogenschouw genomen wordt lijkt de oplossingsrichting waarin de verantwoordelijke gemeente bij jeugdhulp zonder verblijf bepaald wordt door vast te stellen bij welke gemeente de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, en bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie, door de gemeente te bepalen waar jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was. De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voordat hij/zij jeugdhulp met verblijf ontving is daarbij dus integraal verantwoordelijk. Deze oplossingsrichting zorgt voor eenvoud en eenduidigheid in het toepassen van het woonplaatsbeginsel; er dient enkel vastgesteld te worden of sprake is van verblijf en waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is of was voorafgaande aan de verhuizing i.v.m. verblijf. De geschillen en administratieve lasten nemen af door de eenduidigheid van de oplossing in zowel definitie als gestructureerde informatie binnen het BRP. Tevens biedt deze oplossingsrichting een prikkel die in lijn komt met transformatiedoelen, namelijk om een jeugdige met pleegzorg of verblijf in een accommodatie waar mogelijk af te schalen naar een lichtere vorm van jeugdhulp in de oorspronkelijke gemeente.

Een mogelijke variant van deze oplossing is het toevoegen van een termijn, waarna de voorlaatste gemeente niet meer verantwoordelijk is. Dit is verkend om de verantwoordelijkheid bij de gemeente te brengen bij jeugdigen die langdurend in een accommodatie verblijven. Naast de uitzondering die dan feitelijk wordt gemaakt is de praktische uitvoerbaarheid hiervan naar verwachting lastiger. Tevens dient dan het historisch verdeelmodel in stand gehouden te worden, terwijl dit in de oplossingsvariant zonder termijn kan komen te vervallen. In dat geval is een periodieke aanpassing van het objectief verdeelmodel op de nieuwe situatie afdoende. In de variant zonder termijn vervalt de financiële prikkel om instellingen uit de gemeente te weren, om niet financieel verantwoordelijk te worden voor voogdijkinderen die in een instelling verblijven. Gemeenten zullen vanuit inhoudelijk perspectief eerder geneigd zijn instellingen in hun gemeente te faciliteren, zodat jeugdigen dichtbij hun eigen sociale netwerk jeugdhulp met verblijf kunnen ontvangen.

De overige oplossingsrichtingen lijken minder kansrijk dan bovenstaande. Het hanteren van het huidige BRP voor jeugdigen die jeugdhulp met verblijf ontvangen brengt bijvoorbeeld belangrijke inhoudelijke nadelen met zich mee. Iedere verhuizing van de jeugdige naar een andere gemeente zal de verantwoordelijkheid doen wijzigen, ook wanneer deze verhuizing slechts van tijdelijke aard is. Dit is niet in lijn met de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak die gemeenten veelvuldig hanteren en daarmee vooral ook niet in het belang van de jeugdige. Bij tijdelijk verblijf in een andere gemeente zal in dat geval de verantwoordelijkheid ook tijdelijk wisselen, een ongewenste situatie volgens gemeenten, aanbieders en GI's. Hetzelfde geldt voor jeugdhulp met verblijf in een naburige gemeente. In veel gevallen is het beter de verantwoordelijkheid bij de oorspronkelijke gemeente te beleggen. Naast het

inhoudelijke argument is dat ook voor de financiële context van belang. Het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP op dat moment ingezetene is, brengt immers ook perverse prikkels om kosten af te wentelen. Het kan voor individuele gemeenten namelijk financieel voordelig zijn om een jeugdige voor jeugdhulp met verblijf buiten de gemeente te plaatsen, waardoor zij niet meer zelf financieel verantwoordelijk voor de jeugdige zouden zijn. Dit geldt bij verwijzing en op het moment van afschalen naar ambulante hulp.

Een andere oplossingsrichting die getoetst is, is het verantwoordelijk maken van de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in een accommodatie, waar het huidige woonplaatsbeginsel wordt toegepast. Het bepalen van het gezag speelt hierin dus nog steeds een prominente rol. Aangezien veel van de bestaande problemen zich voordoen rondom het vaststellen van het gezag zal deze oplossingsrichting deze problemen niet oplossen. Enkel het niet meer hoeven bepalen van het gezag voor jeugdigen die alleen jeugdhulp zonder verblijf ontvangen zou de problemen kunnen doen afnemen. Gemeenten, aanbieders en GI's geven echter aan dat veel van de huidige knelpunten zich juist voordoen bij de groep jeugdigen die jeugdhulp met verblijf ontvangen. Deze oplossingsrichting draagt daarom maar zeer beperkt bij aan het oplossen van de bestaande problemen.

Tot slot is een oplossingsrichting getoetst die de verantwoordelijkheid belegt bij de gemeente waar de jeugdige op het moment van de eerste zorgvraag ingezetene was. Dit brengt echter zowel inhoudelijk als administratief verscheidene grote nadelen met zich mee. Inhoudelijk gezien zijn er grote bezwaren omdat dit de toegang naar zorg mogelijk bemoeilijkt. Dat volgt uit de prikkel die voor gemeenten ontstaat om de eerste zorgvraag en hiermee de blijvende financiële verantwoordelijkheid, te beperken. Ook de praktische uitvoerbaarheid is naar verwachting laag, aangezien momenteel niet te achterhalen is wanneer een eerste zorgvraag zich heeft voorgedaan. Veel van de bestaande uitzoekpunten rondom gezag verplaatsen dan feitelijk naar een ander thema. Tevens vraagt deze oplossing om nauwkeurige definities, wat de eenduidigheid en hiermee het aantal geschillen niet ten goede komt.

De impact van de nieuwe systematiek kan groot zijn. Het heeft bijvoorbeeld effect op het aantal contracten dat gemeenten en aanbieders af moeten sluiten. Tevens zullen er verschuivingen in het budget optreden. Dit alles vraagt om een doordachte implementatie. Een eenmalige implementatie van de nieuwe werkwijze voor alle jeugdigen lijkt de meest wenselijke implementatiestrategie. Gezien de wetswijziging die benodigd is, is 1 januari 2018 naar alle waarschijnlijkheid niet haalbaar en zal de aanpassing van het woonplaatsbeginsel met ingang van 1 januari 2019 aan kunnen vangen. Gezien de huidige problemen omtrent toepassing van het woonplaatsbeginsel verdient het daarnaast aanbeveling binnen de huidige wetgeving op zoek te gaan naar tijdelijke oplossingen die in ieder geval een deel van de huidige problemen op kunnen lossen. Gemeenten kunnen onderling afspraken maken over verschillende situaties die nu problemen opleveren, zoals over hoe om te gaan met de vele

mutaties. Onderdeel hiervan is ook goed opdrachtgeverschap van gemeenten, die bij geschillen een factuur kunnen voldoen en achteraf onderling kunnen verrekenen, mocht blijken dat een andere gemeente verantwoordelijk is. Gemeenten en aanbieders dienen met elkaar in gesprek te gaan over wat mogelijke tijdelijke maatregelen kunnen zijn.

2. Inleiding en vraagstelling

Inleiding

Met de decentralisatie Jeugd zijn gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor het inzetten van jeugdhulp of het uitvoeren van een jeugdreclasserings- of jeugdbeschermingsmaatregel. Met behulp van het woonplaatsbeginsel kan per jeugdige bepaald worden welke gemeente hiervoor verantwoordelijk is. In het huidige woonplaatsbeginsel dient het gezag achterhaald te worden, om te kunnen bepalen welke gemeente verantwoordelijk is. Het gezagsregister moet geraadpleegd worden om te kunnen bepalen waar het gezag ligt. Enkel rechtbanken hebben toegang tot dit landelijke gezagsregister, gemeenten en aanbieders zelf hebben echter geen inzage in dit register. Dit is vaak een tijdsintensief proces en is een van de oorzaken van de verschillende problemen die het huidige woonplaatsbeginsel met zich meebrengt.

In 2015 kwamen er bij het Rijk en de VNG zo'n 600 vragen binnen over het toepassen van het woonplaatsbeginsel. De helft hiervan kwam voort uit gebrek aan informatie, waartoe een factsheet is opgesteld. De andere helft kwam voort uit het feit dat het woonplaatsbeginsel ruimte laat tot interpretatie. Dit gebrek aan eenduidigheid leidt in de praktijk tot geschillen tussen zorgaanbieder en gemeente(n), één van de oorzaken van de hoge administratieve lasten die ervaren worden door de zorgaanbieders.

Tevens belet het soms tijdige en juiste facturering en zijn er signalen dat zorgaanbieders hierdoor in liquiditeitsproblemen komen. Een factuur of een batch aan facturen kan op hold komen te staan door onduidelijkheden omtrent toepassing van het woonplaatsbeginsel. Aanbieders geven aan dat zij nog steeds over trajecten geleverd in 2015 in gesprek zijn met gemeenten omdat de financiering nog niet plaatsgevonden heeft. Voor sommige jeugdigen wordt zelfs geen verantwoordelijke gemeente gevonden en ontvangt de aanbieder dus geen financiële vergoeding voor de geleverde zorg. Daarnaast kan het aantal geschillen bij het huidige woonplaatsbeginsel oplopen tot honderden geschillen op jaarbasis, per organisatie. Ieder geschil gaat gepaard met een administratieve last variërend van vijf minuten tot een halve werkweek voor lastige geschillen. Een verdere beschrijving van de problemen in de huidige situatie wordt gegeven in hoofdstuk 4, waarin de resultaten staan beschreven.

In de motie Voortman wordt de regering vanwege hiervoor genoemde problemen verzocht de bestaande onduidelijkheden omtrent het

woonplaatsbeginsel bij de toekenning van jeugdhulp weg te nemen.¹ Ook de Transitie Autoriteit Jeugd pleit in haar jaarrapportage (april 2016) voor vereenvoudiging van het woonplaatsbeginsel.²

Om deze huidige problemen te verhelpen dient inzicht verkregen te worden in mogelijke oplossingsrichtingen en de impact die deze oplossingsrichtingen hebben op de praktijk. KPMG Plexus heeft hiertoe op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een impactanalyse uitgevoerd naar mogelijke oplossingsrichtingen om het woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen. KPMG Plexus heeft in dit onderzoek een faciliterende rol gehad. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Net2Legal, de werkgroep woonplaatsbeginsel en verschillende gemeenten, aanbieders, de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) en gecertificeerde instellingen (GI's), hebben elk hun eigen input geleverd op verschillende onderdelen van de impactanalyse.

Vraagstelling

De volgende onderzoeksvragen zijn in dit onderzoek beantwoord:

- Breng diverse oplossingsrichtingen om het woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen in kaart.
- Voer een impactanalyse uit naar de oplossingsrichtingen om het woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen. In de impactanalyse gaan wij per oplossingsrichting nader in op de volgende onderwerpen:
 - Vermindering van het probleem:
 - In welke mate nemen de geschillen af?
 - In welke mate nemen de administratieve lasten af?
 - In welke mate dragen oplossingen bij aan het vereenvoudigen van toedeling van de verantwoordelijkheid van voogdijkinderen?
 - Impact op de praktijk:

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34300-XVI-118.html>

² <https://transitieautoriteitjeugd.nl/files/2016-03/samen-voor-het-kind-def-jaarrapportage-taj.pdf>

- Welke (wets)wijzigingen vergt de oplossingsrichting?
 - Welke knelpunten zijn daarbij te onderkennen?
 - Wat zijn de oplossingen voor deze knelpunten?
- Welke impact is op andere terreinen te verwachten?
 - o Juridische consequenties
 - o Gevolgen voor de budgetverdeling

Afbakening

Het onderzoek is niet uitputtend en heeft zich beperkt tot de toetsing van een aantal oplossingsrichtingen. De selectie van de te toetsen oplossingsrichtingen is gemaakt met de werkgroep Woonplaatsbeginsel, bestaande uit afgevaardigden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), het ministerie van VWS, de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Met betrekking tot de oplossingsrichtingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er wordt niet getornd aan de uitgangspunten van de Jeugdwet (met preventie en vroegtijdig inzetten van passende Jeugdhulp als leidende principes),
- De oplossing is eenvoudig en snel uit te voeren,
- De oplossing is ook toepasbaar voor gemeenten die met clustering van zware vormen van jeugdhulp te maken hebben (gemeenten met instellingen waar voogdijkinderen en jeugdigen ouder dan 18 jaar verblijven; gemeenten waar gezagsdragers in zorg, opvang of detentie verblijven en een briefadres hanteren).

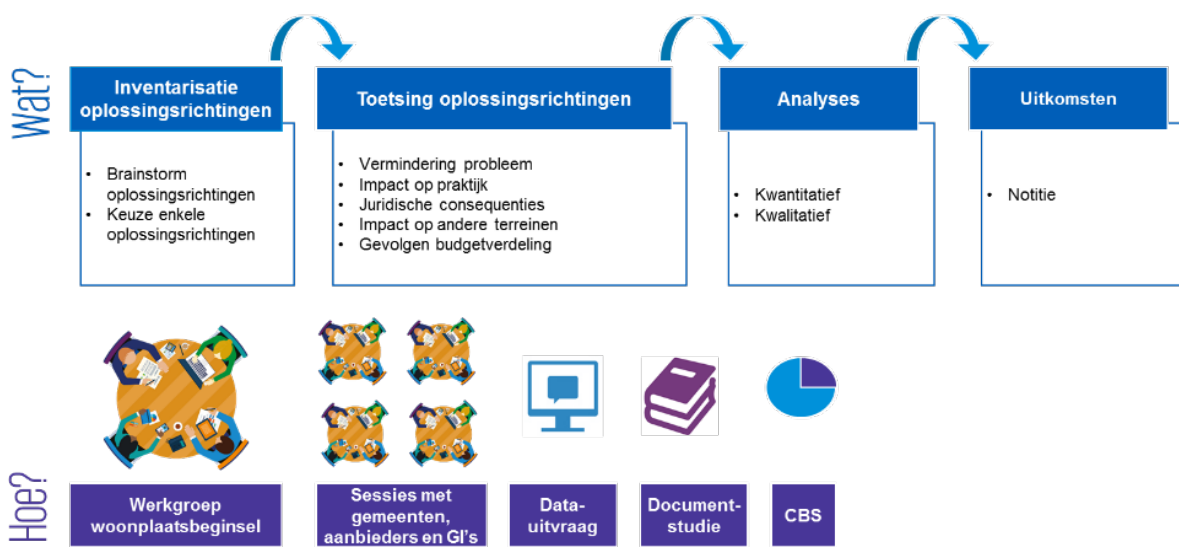
Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt een toelichting gegeven op de in dit onderzoek gehanteerde werkwijzen. De resultaten worden vervolgens in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Hierbij wordt gestart met een analyse van de huidige situatie, waarna vier verschillende oplossingsrichtingen worden weergegeven. Bij iedere oplossingsrichting wordt een toelichting gegeven op de oplossing; wordt de mate waarin de oplossing bijdraagt aan het verminderen van de huidige problemen in kaart gebracht; wordt aangegeven wat de impact van de oplossing op de praktijk is; wordt aangegeven in hoeverre de prikkel voor de gemeenten nog in lijn is met de transformatiegedachte en is een analyse uitgevoerd op de

juridische gevolgen. De uitkomsten van de analyse van deze oplossingsrichtingen leiden tot slot tot de conclusie in hoofdstuk 5.

3 Werkwijze

Door KPMG Plexus is een impactanalyse uitgevoerd om de genoemde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Hiertoe zijn diverse onderzoeksmethoden ingezet welke zijn afgestemd met het ministerie van VWS en de betrokkenen uit de reeds vooraf bestaande 'werkgroep woonplaatsbeginsel'³. Onderstaande figuur geeft de verschillende werkwijzen weer. In de volgende secties wordt hier nader op ingegaan.



Figuur 1 – Weergave verschillende werkwijzen

Werkgroep woonplaatsbeginsel

Bij aanvang van de impactanalyse is met de werkgroep woonplaatsbeginsel ingekaderd welke oplossingsrichtingen zinvol zijn en waar een waardevolle analyse uit de praktijk kon worden opgehaald.

³ De werkgroep woonplaatsbeginsel bestond reeds voor de start van het onderzoek en bestaat uit afgevaardigden van de VNG, Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VGN, het ministerie van VWS, de TAJ en het ministerie van VenJ.

Sessies met gemeenten, aanbieders en GI's

In vier sessies met gemeenten en aanbieders vond de toetsing van de geselecteerde oplossingsrichtingen plaats. Iedere sessie werd minstens door één gemeente en twee zorgaanbieders bijgewoond. Bij de selectie van gemeenten, aanbieders en GI's is rekening gehouden met de representativiteit van de organisaties op de gehele populatie jeugdigen. Er zijn in het onderzoek zowel grote Randstedelijke gemeenten betrokken als kleinere gemeenten die met clustering van zware vormen van jeugdhulp te maken hebben. De aandachtsgebieden van de betrokken zorgaanbieders varieerde van gehandicaptenzorg en jeugdGGZ tot jeugd- en opvoedhulp. Daarnaast is rekening gehouden met het gebied waarbinnen een aanbieder actief is, zowel regionale als landelijke aanbieders hebben deelgenomen aan het onderzoek. Bij twee van de sessies was een medewerker van een gecertificeerde instelling (GI) aanwezig.

In de sessies is getoetst in hoeverre de verschillende oplossingsrichtingen de huidige problemen naar verwachting oplossen en wat de impact van de oplossingsrichting is op de praktijk. Hiertoe is in kaart gebracht welke knelpunten te onderkennen zijn bij implementatie van de oplossingsrichting en hoe deze knelpunten opgelost kunnen worden. Tevens is getoetst in hoeverre de prikkel op de juiste plek komt te liggen, in lijn met de transformatiegedachte.

Juridische impactanalyse

Een inschatting van de juridische impact van oplossingsrichtingen of scenario's voor cliënten, aanbieders, gemeenten en wetgever is uitgevoerd door een expert van Net2Legal. Net2Legal heeft de werkzaamheden uitgevoerd als onderaannemer van KPMG Plexus en de uitkomsten van de juridische analyse maken integraal en ongewijzigd deel uit van deze rapportage.

Analyse impact budgetverdeling

De impactanalyse op de verschuivingen in budgetten is uitgevoerd door het CBS. In opdracht van het ministerie van VWS hebben zij effecten bepaald op basis van de huidige situatie en de verschuivingen in verantwoordelijkheid op basis van de scenario's in het onderzoek op het aantal jeugdigen waarvoor een gemeente verantwoordelijk is. Met behulp van gemiddelde tarieven uit 2012 uit het historisch verdeelmodel is vervolgens een inschatting gemaakt van de impact hiervan op budgetverschuivingen.

4 Resultaten

Ten behoeve van de impactanalyse zijn naast de huidige situatie de volgende vier oplossingsrichtingen in kaart gebracht:

- De gemeente waar de jeugdige volgens de Basisregistratie Personen (BRP) ingezetene is, is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in een accommodatie: in dat geval is de gemeente die volgens het huidige woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was ten tijde van de eerste zorgvraag, is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in accommodatie. In dat geval is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie de verantwoordelijke gemeente.

Een aantal overige oplossingsrichtingen is met de werkgroep woonplaatsbeginsel verkend, maar deze werden niet geselecteerd voor nadere toetsing. Deze oplossingsrichtingen zijn opgenomen in bijlage I.

Uit voorgaande oplossingsrichtingen blijkt dat er een onderscheid gemaakt kan worden in de toedeling van de verantwoordelijkheid voor jeugdigen zonder verblijf en jeugdigen met verblijf. In een deel van de oplossingsrichtingen leidt de aanwezigheid van de component verblijf tot een andere verantwoordelijke gemeente. Wanneer een jeugdige overgaat van ambulante zorg naar verblijfszorg wijzigt in dat geval de verantwoordelijke gemeente. De voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen zijn daarom voor een belangrijk deel ook afhankelijk van de aan- of afwezigheid van verblijf. Dit onderscheid is dan ook aangehouden bij het beschrijven van de resultaten van de toetsing van de oplossingsrichting op een aantal vooraf vastgestelde criteria. Bij het beschrijven van de oplossingsrichtingen wordt gestart met de mogelijke oplossingen voor jeugdigen die jeugdhulp zonder verblijf ontvangen. In de sectie daaropvolgend wordt aandacht besteed aan de mogelijke oplossingen voor jeugdigen die jeugdhulp met verblijf ontvangen. Hieronder volgt een toelichting op ieder van de vooraf vastgestelde criteria.

Vermindering van het probleem: Hierbij is onderzocht in welke mate de oplossingsrichting bijdraagt aan een afname van de administratieve lasten en geschillen; in welke mate de oplossingsrichting toepasbaar is voor gemeenten die te maken hebben met clustering van zware vormen van jeugdhulp in hun gemeente (doorgaans verblijfszorg) en welke gevolgen de oplossingsrichting heeft voor de toedeling van de verantwoordelijkheid over voogdijkinderen.

Impact op de praktijk: Dit criterium geeft de impact van de oplossingsrichting weer op veranderingen ten gevolge van het implementatieproces van de nieuwe oplossingsrichting. Hierbij valt te denken aan de knelpunten die zij verwachten

bij de invoering van de nieuwe werkwijze en mogelijke oplossingen hiervoor. Ook de impact van de implementatie op andere terreinen, zoals het aantal af te sluiten contracten worden hierin meegenomen, alsook of de oplossingsrichting een gemeente die dicht bij de locatie van de geleverde zorg staat verantwoordelijk maakt.

Prikkel op de juiste plek: Een belangrijk uitgangspunt van de decentralisatie is om de zorg integraal op maat en dichtbij te organiseren. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat verantwoordelijkheid en handelingsruimte voor een gemeente in lijn komen. Het woonplaatsbeginsel kan nu tot gevolg hebben dat deze lijn doorbroken wordt, waarbij ook risico's van afwenteling als perverse prikkel bestaan, hetgeen zo veel mogelijk voorkomen dient te worden. Waar discontinuïteit in de financiële verantwoordelijkheid bestaat, zou je mogelijk juist gebruik willen maken van een financiële prikkel die aansluit bij de transformatiegedachte. Preventie, afschalen wanneer mogelijk, tijdig inzetten van passende jeugdhulp en toegankelijkheid van zorg, zijn onderwerpen die hierbij aan bod komen.

Voor ieder van bovenstaande criteria is de impact geplot op basis van de sessies met gemeenten, aanbieders en GI's. Het betreft een inschatting van de impact, en geeft niet exact de impact weer. De impact is afgezet ten opzichte van de huidige situatie en relatief ten opzichte van de overige oplossingsrichtingen. Nadat bovenstaande criteria zijn getoetst voor de verschillende oplossingsrichtingen bij jeugdigen zonder verblijf en jeugdigen met verblijf, worden de integrale oplossingsrichtingen, dus m.b.t. tot zowel jeugdhulp zonder verblijf als jeugdhulp met verblijf op twee criteria getoetst. Hieronder volgt een toelichting op ieder van de vooraf vastgestelde criteria.

Juridische consequenties: De juridische gevolgen van het invoeren van een oplossingsrichting op de wet worden hier beschreven. De mate waarin een oplossingsrichting juridische aanpassingen vraagt, spelen hierin een rol en in welke mate deze vraag mogelijk, dan wel onmogelijk is, binnen de huidige juridische kaders.

Gevolgen voor budgetverdeling: Aanpassingen in het woonplaatsbeginsel hebben impact op de toewijzing van de (financieel) verantwoordelijke gemeenten. Door verschuivingen in verantwoordelijkheid volgt een verschuiving in de benodigde budgetten. De gevolgen van een oplossingsrichting voor budgetveranderingen zijn voor zover mogelijk meegenomen in dit onderzoek. Vanwege beperkt inzicht in de kosten per gemeente per traject bij het CBS, zijn de daadwerkelijke budgetten niet in kaart gebracht. De effecten van wijzigingen in het woonplaatsbeginsel op het aantal trajecten heeft het wel kunnen vaststellen.

In de volgende sectie wordt gestart met de onderzoeksresultaten voor jeugdhulp zonder verblijf.

4.1 Jeugdhulp zonder verblijf

In deze sectie wordt gestart met een beschrijving van de huidige situatie. Vervolgens wordt ingegaan op uitkomsten van de toetsing van de criteria voor de oplossingsrichtingen voor jeugdigen zonder verblijf.

4.1.1 Huidige situatie

Toelichting op de oplossing

In de huidige situatie is het vaststellen van het gezag de eerste stap in het bepalen van de verantwoordelijke gemeente. Afhankelijk van het gezag wordt de verantwoordelijke gemeente bepaald. De mindmap van de ministeries van VenJ en VWS en van de VNG is hierbij leidend.⁴ Deze is weergegeven in bijlage III.

Huidige problemen

Om te bepalen waar het gezag ligt, dient het gezagsregister geraadpleegd te worden. Gemeenten en aanbieders hebben zelf echter geen inzage in dit register, enkel rechtbanken hebben toegang tot dit landelijke gezagsregister. In het gezagsregister staan alleen de uitspraken van een rechter omtrent het gezag van een persoon. De daadwerkelijke gezagsrelaties staan hierin niet geregistreerd. Dit is dan ook de reden dat er geen landelijk gezagsregister is waar gemeenten en aanbieders toegang toe hebben. Er is juridische kennis nodig om uit deze uitspraken de juiste gezagsdrager te bepalen.⁵ Het achterhalen van het gezag is dus niet met één druk op de knop te bewerkstelligen, wat een deel van de hoge administratieve lasten verklaart. In complexe gevallen zoals situaties waarin beide ouders gezag hebben maar in verschillende gemeenten (gescheiden) wonen is het tevens ingewikkeld het gezag te bepalen.

De hoge administratieve lasten worden ook veroorzaakt doordat aanbieders in sommige gevallen gedurende het jaar voor één of enkele cliënten afspraken

⁴ <https://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1373-nu-beschikbaar-factsheet-woonplaatsbeginsel-inclusief-mindmap>

⁵ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/woonplaatsbeginsel-kan-gemeente-gezagsregister-raadplegen>

moeten maken met gemeenten waar zij in eerste instantie geen contract mee hadden. Naast de hoge administratieve lasten laat het woonplaatsbeginsel momenteel ruimte tot interpretatie, waardoor geschillen ontstaan over wie de verantwoordelijk gemeente is. Deze geschillen ontstaan doordat aanbieders starten met het leveren van de zorg naar aanleiding van een (acute) zorgvraag voordat aanbieder en gemeente duidelijk hebben welke de verantwoordelijke gemeente is. De zorg wordt dus geleverd waarbij de aanbieders erop vertrouwen dat de financiering hierop zal volgen, wat niet altijd het geval is. Gemeenten, aanbieders en GI's geven daarnaast aan dat veel voorkomende oorzaken voor geschillen liggen in willekeurige volgorde rondom het (bepalen van het) gezag, verhuizingen, voogdij, vertraging in toewijzing/bepaling en niet-gecontracteerde aanbieders/gemeenten.

Het aantal geschillen veroorzaakt door toepassing van het woonplaatsbeginsel kan oplopen tot enkele honderden per aanbieder. In een eerder onderzoek naar de ouderbijdrage in de Jeugdwet zijn de administratieve lasten onderzocht. De gemiddelde tijd besteed aan het uitzoeken van de verantwoordelijke gemeente bleek hierin 20-30 minuten.⁶ Eén enkel geschil kan uren tijd in beslag nemen, zowel bij aanbieders als gemeenten. Voor aanbieders kan dit een kwestie zijn van vijf minuten maar ook van een halve werkdag. Gemeenten geven aan dat dit varieert van een uur tot soms wel een halve werkweek voor één van hun medewerkers voor één geschil. Deze tijd wordt met name besteed aan het communiceren met de verschillende partijen en het onderzoeken van de casus om het standpunt te verstevigen in de hoop het geschil te kunnen beslechten.

Impact op de praktijk

Naast het bepalen van het gezag, wordt het grote aantal mutaties tijdens de hulpverlening genoemd als probleem, veelal veroorzaakt door verhuizingen van de gezaghebbende (naar een andere gemeente) of wijzigingen in het gezag. Hierdoor verandert de verantwoordelijke gemeente gedurende het jaar en moet tot op de dag nauwkeurig achterhaald worden wanneer een verhuizing/wijziging in het gezag heeft plaatsgevonden om te kunnen bepalen welke gemeente voor welke periode verantwoordelijk is. Wanneer de datum van de verhuizing bij de gemeente en aanbieder niet precies overeenkomen, wordt een factuur in veel gevallen geweigerd door de gemeente. In de huidige situatie leidt het woonplaatsbeginsel volgens aanbieders veelvuldig tot een verschuiving in

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2015/07/01/inzicht-in-de-ouderbijdrage-in-de-jeugdwet>

verantwoordelijkheid tussen enkele gemeenten per jaar. Hierdoor moeten aanbieders dus met diverse gemeenten per jaar schakelen voor één jeugdige. Niet landelijk werkende instellingen zullen dan ook moeten afstemmen met meer gemeenten waar zij geen inkoopafspraken mee hebben. De vele mutaties dragen dus ook bij aan de hoge administratieve lasten.

Prikkel op de juiste plek

Gemeenten, aanbieders en GI's zijn het er in grote mate over eens dat de prikkel zoals de verantwoordelijkheid nu belegd is, in veel situaties op de juiste plek ligt. Omdat de verantwoordelijkheid wordt bepaald door het gezag, kan de gemeente dit beperkt beïnvloeden, maar zal zij wel geprikkeld zijn de zorg voor jeugdigen af te schalen indien dit mogelijk is, omdat zij hier financiële voordelen bij heeft.

De huidige toepassing van het woonplaatsbeginsel deelt in veel situaties de verantwoordelijkheid toe aan de gewenste gemeente en geeft gemeenten in grote mate de juiste prikkels, maar leidt tot veel geschillen en administratieve lasten rondom het gezag.

4.1.2 Voor jeugdigen zonder verblijf: gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene is

Toelichting op de oplossing

In deze oplossing is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is de verantwoordelijke gemeente. De procesbeschrijving in bijlage IV geeft de workflow van deze oplossing weer. Het gezag speelt geen rol in deze oplossingsrichting. Wanneer er geen adres bekend is in de BRP is de gemeente van het feitelijke woonadres verantwoordelijk. Indien het woonadres niet feitelijk te achterhalen is wordt de gemeente van het werkelijk verblijf van de jeugdige verantwoordelijk gesteld.

Vermindering van het probleem



De administratieve lasten nemen in deze oplossingsrichting af, doordat het centraal gezagsregister niet meer geraadpleegd hoeft te worden. Het wordt hierdoor een stuk eenvoudiger om de verantwoordelijke gemeente te achterhalen.

Door de eenduidigheid van de oplossingsrichting verwachten aanbieders, gemeenten en GI's dat de geschillen af zullen nemen, en dat wanneer er toch een geschil optreedt dit sneller beslecht kan worden. De ondubbelzinnigheid van

deze oplossing neemt naar verwachting veel discussies weg die op dit moment bestaan.

Voor jeugdigen zonder verblijf biedt deze oplossing een sterke verbetering met betrekking tot het oplossen van de problematiek van de huidige situatie.

Impact op de praktijk



In deze oplossingsrichting zal de verantwoordelijke gemeente in veel situaties de gemeente zijn die de jeugdige op dat moment kent. De verantwoordelijke gemeente is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, wat vaak de gemeente is waar de jeugdige (grotendeels) leeft en zijn/haar netwerk heeft.

Voor het aantal contracten dat een aanbieder of gemeente moet afsluiten zal deze oplossingsrichting relatief kleine gevolgen hebben. In de huidige situatie wordt de verantwoordelijke gemeente bepaald door het adres van de gezagsdrager. Dit adres zal in veel gevallen gelijk zijn aan het adres van de jeugdige voor jeugdhulp zonder verblijf. Het aantal gemeenten waarmee de aanbieder een contract moet sluiten voor jeugdhulp zonder verblijf zal in de nieuwe situatie dus niet veel wijzigen.

Prikkel op de juiste plek



Voor jeugdigen zonder verblijf geeft deze oplossingsrichting net als in de huidige situatie een gewenste prikkel. De verantwoordelijke gemeente is financieel geprikkeld om de jeugdige af te schalen, in te zetten op preventie en indien dit nodig is vroegtijdig passende jeugdhulp in te zetten.

Het aanwijzen van de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is als verantwoordelijk gemeente levert grote voordelen op wat betreft administratieve lasten en geschillen en legt de prikkel op de juiste plek

4.1.3 Voor jeugdigen zonder verblijf: gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag

Toelichting op de oplossing

In deze oplossingsrichting blijft de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag verantwoordelijk tot de

jeugdige 18 jaar wordt. De mindmap in bijlage VI geeft de workflow van deze oplossing weer.

Een mogelijke uitwerking van deze oplossingsrichting is om per zorgtraject de plaats van de toegang te bepalen. Dit kan bijvoorbeeld het vestigingsadres van de huisarts zijn of de gemeente waarvandaan de jeugdige wordt verwezen. Een concrete definitie is in dit onderzoek niet vastgesteld.

Vermindering van het probleem



Gemeenten, aanbieders en GI's schatten in dat de administratieve lasten met deze oplossing enkel toe zullen nemen. Er bestaat momenteel geen administratie om het moment van de eerste zorgvraag te achterhalen, wat maakt dat deze oplossing in de praktijk (nog) niet uitvoerbaar is.

Tevens zal de eerste zorgvraag scherp gedefinieerd moeten worden, om niet in vele discussies te belanden over de verantwoordelijke gemeente. Het zal lastig worden dit op een dusdanige manier te doen zodat er geen tot beperkte ruimte is tot verschil in interpretatie. De verwachting is dan ook dat de geschillen ten opzichte van de huidige situatie toe zullen nemen.

Impact op de praktijk



Zoals reeds aangegeven, veronderstelt deze oplossingsrichting dat iedere zorgaanbieder en gemeente via een centrale plek inzicht heeft in het moment (en locatie) van de eerste zorgvraag, wat naar verwachting moeilijk te realiseren is. Tevens dient 'de eerste zorgvraag' scherp gedefinieerd te worden.

Deze oplossingsrichting zal voor een gemeente het aantal contracten naar alle waarschijnlijkheid doen stijgen, omdat jeugdigen die volgens de BRP ingezetene waren op het moment van de eerste zorgvraag zich na dat moment over heel Nederland kunnen verspreiden. Voor aanbieders geldt een vergelijkbare situatie. Van jeugdigen in zorg bij een aanbieder kan de eerste zorgvraag in elke gemeente in Nederland zijn geweest. Voor landelijke aanbieders zal echter weinig verandering te verwachten zijn omdat zij met een groot deel van de gemeenten reeds contracten hebben. Verhuizingen van jeugdigen niet gerelateerd aan zorg tussen het moment van de eerste zorgvraag en het bereiken van achttienjarige leeftijd, zullen leiden tot het beleggen van de

verantwoordelijkheid bij de gemeente waar de jeugdige in veel gevallen geen of beperkte binding meer mee heeft.

Prikkel op de juiste plek



Deze oplossing kan een ongewenste prikkel geven op de toegang. Een gemeente blijft financieel verantwoordelijk vanaf het moment dat de eerste zorgvraag heeft plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat een perverse prikkel om de eerste zorgvraag uit te stellen in plaats van tijdig passende hulp in te zetten. Hierdoor kan de toegankelijkheid van de jeugdhulp in het gedrang komen. Er is voor gemeenten daarentegen wel een prikkel om in te zetten op preventie.

Deze oplossingsrichting is lastig uitvoerbaar en brengt naar verwachting meer geschillen dan er momenteel zijn. Tevens komt de toegankelijkheid van zorg mogelijk in het geding, door een ongewenste financiële prikkel voor gemeenten.

4.2 Jeugdhulp met verblijf

In deze sectie wordt gestart met een beschrijving van de huidige situatie voor jeugdhulp met verblijf. Vervolgens wordt ingegaan op de criteria voor de oplossingsrichtingen voor jeugdigen met verblijf.

4.2.1 Huidige situatie

Toelichting op de oplossing

In het huidige woonplaatsbeginsel wordt onderscheid gemaakt tussen gezag bij de ouders, tijdelijke voogdij, voorlopige voogdij, gezag bij (pleegouder)voogd en gezag bij instelling. De situatie is bepalend voor de methodiek die doorlopen moet worden om de verantwoordelijke gemeente te bepalen. De mindmap van

de ministeries van VenJ en VWS en van de VNG is hierbij leidend.⁷ Deze is weergegeven in bijlage III.

Huidige problemen

Omdat er in het woonplaatsbeginsel geen specifiek onderscheid wordt gemaakt tussen jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf gelden dezelfde problemen. De problemen uit de huidige situatie staan daarom reeds beschreven in hoofdstuk 4.1.1. Wel geven gemeenten, aanbieders en GI's aan dat de meeste problemen die momenteel bestaan zich voordoen bij jeugdigen met pleegzorg of verblijf in een accommodatie.

Voor jeugdigen die verblijven in een accommodatie waarbij het gezag niet bij de instelling ligt, wordt naar de locatie van de gezagsdrager(s) gekeken, hetgeen in veel gevallen in een andere gemeente is. Veel jeugdigen die in deze accommodaties verblijven, komen uit andere gemeenten dan waar de accommodatie gevestigd is. In deze situatie is de gemeente met een onevenredig hoge aanwezigheid van zware vormen van jeugdhulp dus niet (financieel) verantwoordelijk voor de jeugdigen die uit een andere gemeente afkomstig zijn. Voor jeugdigen waarbij het gezag bij een niet-natuurlijk persoon ligt, is de verantwoordelijkheid belegd bij de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is. Dit wordt in de huidige situatie als problematisch gezien.

Impact op de praktijk

De impact op de praktijk beschreven in 4.1.1 geldt ook voor jeugdhulp met verblijf. Het grote aantal mutaties wordt ook als probleem ervaren bij jeugdhulp met verblijf.

Prikkel op de juiste plek

Gemeenten, aanbieders en GI's zijn het er in grote mate over eens dat de prikkel zoals de verantwoordelijkheid nu belegd is, in veel situaties op de juiste plek ligt. Men geeft echter ook aan dat gemeenten momenteel de verantwoordelijkheid dragen voor jeugdigen met instellingsvoogdij terwijl gemeenten hier niet op kunnen sturen; de gemeente geeft deze maatregel namelijk niet af, deze wordt opgelegd door een rechter. In de huidige situatie bestaat hierdoor een prikkel

⁷ <https://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1373-nu-beschikbaar-factsheet-woonplaatsbeginsel-inclusief-mindmap>

om als gemeente geen instellingen te vestigen waarin jeugdhulp met verblijf voor voogdijkinderen geleverd wordt.

Verantwoordelijke gemeenten zijn bij pleegzorg en verblijf in een accommodatie financieel geprikkeld om af te schalen naar een vorm van zorg zonder pleegzorg of verblijf in een accommodatie. Indien de zorg zonder verblijf in een accommodatie zal worden geleverd, zullen de kosten voor deze gemeente lager worden. De oorspronkelijke gemeente heeft echter geen prikkel om deze lichtere vormen van jeugdhulp in de oorspronkelijke omgeving van de jeugdige in te richten. Voor deze gemeente is er een financiële prikkel om de jeugdige in de instelling te laten.

De huidige toepassing van het woonplaatsbeginsel deelt in veel situaties de verantwoordelijkheid toe aan de gewenste gemeente en geeft gemeenten in grote mate de juiste prikkels, maar leidt tot veel geschillen en administratieve lasten rondom het gezag.

4.2.2 Voor jeugdigen met verblijf: gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene is

Toelichting op de oplossing

In deze oplossing is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is de verantwoordelijke gemeente. Zie hoofdstuk 4.1.2 voor een verdere toelichting op de oplossing.

Vermindering van het probleem



Door de eenduidigheid van de oplossingsrichting verwachten aanbieders, gemeenten en GI's dat de geschillen af zullen nemen, en dat wanneer er toch een geschil optreedt dit sneller beslecht kan worden. De ondubbelzinnigheid van deze oplossing neemt naar verwachting veel discussies weg die op dit moment bestaan.

Voor jeugdigen met verblijf geven gemeenten, aanbieders en GI's aan dat deze oplossingsrichting echter kan leiden tot meer mutaties i.v.m. verhuizingen. Deze oplossing kan er voor jeugdigen met verblijf tevens toe leiden dat het cliëntdossier vaker van gemeente wisselt. Wanneer een cliënt verhuist naar een accommodatie i.v.m. hulp en binnen een korte termijn weer terugverhuist, zou het cliëntdossier voor deze korte periode overgedragen moeten worden aan de nieuwe gemeente, om vervolgens weer terug overgedragen te worden. Dit is

niet in lijn met de één gezin, één plan, één regisseur-aanpak die gemeenten veelvuldig hanteren en is ook niet in het belang van de jeugdige.

Voor gemeenten die te maken hebben met een onevenredig hoge aanwezigheid van zware vormen van jeugdhulp, zal deze oplossingsrichting op financieel gebied niet direct een oplossing geven voor de huidige problemen. Dit komt doordat in deze oplossing, anders dan in de huidige systematiek, alle jeugdigen met verblijf onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen waarin zij wonen. In de huidige systematiek vallen enkel de jeugdigen die onder voogdij van de instelling staan, of waarbij sprake is van tijdelijke voogdij, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente waarin de instelling staat en de jeugdige op dat moment verblijft. De groep jeugdigen waarvoor een gemeente (waarin de instelling staat) verantwoordelijk is, wordt dus groter. Voor deze jeugdigen dient net als in de huidige situatie een aparte compensatie afgesproken te worden. Deze compensatie wordt momenteel op basis van historische cijfers van twee jaar geleden toegekend. Dit veroorzaakt in een aantal gevallen een liquiditeitsprobleem voor de aanbieders wanneer er sprake is van een groei in het aantal plekken in de instelling. In dat geval zijn er momenteel meer plekken dan waar de aanbieder nu vergoeding voor krijgt.

De toedeling van de verantwoordelijkheid van voogdkinderen vereenvoudigt in deze oplossingsrichting omdat voogdij geen bepalende factor is voor de verantwoordelijkheid. De uitkomst van de toedeling, dus welke gemeente verantwoordelijk is, verandert volgens de gemeenten en aanbieders niet in deze oplossingsrichting voor voogdkinderen.

Voor jeugdigen met verblijf zullen de administratieve lasten en geschillen door de eenduidigheid van de oplossing ook sterk verbeteren, maar wordt er geen oplossing geboden voor gemeenten die te maken hebben met een onevenredig hoge aanwezigheid van zware vormen van jeugdhulp en zullen deze problemen zelfs voor een grotere groep gaan spelen.

Impact op de praktijk



Voor het aantal contracten dat een aanbieder of gemeente moet afsluiten zal deze oplossingsrichting relatief grote gevolgen hebben. In de huidige situatie wordt de verantwoordelijke gemeente bepaald door het adres van de gezagsdrager. Deze ligt voor jeugdigen met verblijf vaak buiten de gemeente waar de jeugdige in een instelling verblijft. De instelling moet nu met ieder van die gemeenten een contract sluiten. In de nieuwe situatie is volgens deze oplossingsrichting is een gemeente verantwoordelijk voor de jeugdigen die volgens de BRP ingezetene zijn. Dit is voor jeugdigen met verblijf de gemeente

van de instelling waar de jeugdige verblijft. Het aantal gemeenten waarmee de aanbieder een contract moet sluiten zal in de nieuwe situatie dus afnemen.

Belangrijk uitgangspunt is dat de BRP volledig, betrouwbaar en actueel is. De burger is primair verantwoordelijk om zich met het juiste adres in te schrijven in de BRP en wijzigingen door een verhuizing door te geven. Daarnaast dient het mogelijk te zijn om te achterhalen of sprake is van pleegzorg of verblijf in een accommodatie (bijvoorbeeld in een gezinshuis). Er zijn diverse manieren om dit te organiseren. Allereerst betreft het een bijzonder soort verhuizing, daar enkel de jeugdige naar een nieuw adres verhuist en de overige gezinsleden niet. Daarnaast wijzen de mededelingen bedoeld in artikel 2.50 wet BRP (zie bijlage IX) per definitie op een verhuizing i.v.m. verblijf. Als gemeenten de uitvoering van artikel 2.50 wet BRP goed ter hand nemen, kan dit dus ook gebruikt worden om eerste verhuizingen in verband met pleegzorg of verblijf in een accommodatie te achterhalen.

Prikkel op de juiste plek



Gemeenten, aanbieders en GI's geven aan dat deze oplossing op diverse vlakken een ongewenste prikkel geeft voor jeugdigen met verblijf. Er is onder andere een perverse prikkel om jeugdigen buiten de eigen gemeente te plaatsen. Indien een jeugdige buiten de eigen gemeente in een instelling geplaatst wordt, wordt daarmee de gemeente waar de instelling staat verantwoordelijk en vervalt de verantwoordelijkheid van de oorspronkelijke gemeente. Vervolgens ontbreekt de prikkel op financieel vlak om deze jeugdige (wanneer dit mogelijk is) weer terug te verhuizen naar de 'eigen' gemeente en af te schalen. De oorspronkelijke gemeente zou daarmee namelijk weer financieel verantwoordelijk worden. Zolang de jeugdige in een instelling buiten de gemeente verblijft is de oorspronkelijke gemeente niet verantwoordelijk. Dit sluit niet aan bij de transformatiegedachte. In theorie geeft dit ook een perverse prikkel om als gemeente verblijfsinstellingen uit je gemeente te weren. In hoeverre gemeenten hier in de praktijk ook naar zullen handelen, is niet te voorspellen.

Het aanwijzen van de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is als verantwoordelijk gemeente levert grote voordelen op wat betreft administratieve lasten en geschillen, maar geeft een ongewenste prikkel voor de verblijfszorg die niet aansluit bij de transformatiegedachte en vraagt om financiële compensatie voor gemeenten die met clustering van zware vormen van jeugdhulp te maken hebben.

4.2.3 Voor jeugdigen met verblijf: gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag

Toelichting op de oplossing

In deze oplossingsrichting blijft de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag verantwoordelijk tot de jeugdige 18 jaar wordt. De mindmap in bijlage VI geeft de workflow van deze oplossing weer. Een verdere toelichting is te vinden in hoofdstuk 4.1.3.

Vermindering van het probleem



De vermindering van het probleem komt grotendeels overeen met de punten beschreven in hoofdstuk 4.1.3. Ook voor jeugdigen met verblijf geldt dat een scherpe definitie van de eerste zorgvraag nodig is, en er dient een administratie bijgehouden te worden om de eerste zorgvraag te kunnen achterhalen welke momenteel nog niet bestaat en lastig uitvoerbaar is. Voor gemeenten met een onevenredig hoge aanwezigheid van zware vormen van jeugdhulp zal deze oplossingsrichting daarnaast op financieel gebied een oplossing bieden voor de huidige problemen. Deze veelal kleinere gemeenten zullen immers in de nieuwe situatie dan alleen verantwoordelijk zijn voor jeugdigen uit de eigen gemeente die in zorg gekomen zijn. Hoewel de toeleiding naar de verantwoordelijke gemeente mogelijk lastiger is, is de verdeling naar de verantwoordelijke gemeente volgens de gemeenten, aanbieders en GI's wel beter. De verantwoordelijkheden en financiële lasten zullen immers breder verspreid zijn

dan nu, waar het zwaartepunt ligt op gemeenten waar clustering van zware vormen van jeugdhulp plaatsvindt.

De toedeling van voogdkinderen wordt niet vereenvoudigd door deze oplossing, maar maakt het mogelijk zelfs ingewikkelder.

Impact op de praktijk



De impact op de praktijk zoals beschreven in 4.1.3 is ook voor jeugdhulp met verblijf van toepassing.

Prikkel op de juiste plek



De prikkel zoals beschreven in 4.1.3 is ook voor jeugdhulp met verblijf van toepassing.

Deze oplossingsrichting is lastig uitvoerbaar en brengt mogelijk meer geschillen dan er momenteel zijn. Tevens komt de toegankelijkheid van zorg mogelijk in het geding, door een ongewenste prikkel.

4.2.4 Voor jeugdigen met verblijf: gemeente van de BRP waar jeugdige voorafgaande aan eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was

Toelichting op de oplossing

Wanneer er sprake is van pleegzorg of verblijf in een accommodatie, is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de eerste verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie, verantwoordelijk. Dit houdt in dat bij een verplaatsing van een jeugdige tussen twee adressen waar hij/zij pleegzorg of verbleef in een accommodatie ontving, de gemeente verantwoordelijk is waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de verhuizing naar het eerste adres waar hij/zij pleegzorg ontving of verbleef in een accommodatie. Hierbij dient nog bepaald te worden welke type zorg onder verblijfszorg vallen. De mindmap in bijlage V geeft de workflow van deze oplossing weer.

Een toevoeging op deze oplossingsrichting die aangedragen is door gemeenten, aanbieders en GI's is het hanteren van een termijn m.b.t. pleegzorg en verblijf in een accommodatie om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is. Dit kwam voort uit de opvatting dat bij pleegzorg en verblijf in een accommodatie het niet wenselijk is om de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP

ingezetene was voorafgaand aan deze zorg tot in lengte van dagen de (financiële) verantwoordelijkheid te laten dragen. Bij hele lange trajecten zal naar verwachting de inhoudelijke binding tussen de initiële gemeente en de gemeente waar de jeugdige naar verhuisd is i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie minder aanwezig zijn. Aangedragen lengtes van de termijn variëren van enkele maanden tot twee jaar. Bij het hanteren van een termijn van twee jaar wordt het liquiditeitsprobleem waar sommige gemeenten in de huidige situatie mee te maken hebben grotendeels opgelost, doordat zij de eerste twee jaar niet verantwoordelijk zijn en na de termijn van twee jaar op basis van de historische component in het objectief verdeelmodel gecompenseerd worden. Wanneer geen termijn gehanteerd wordt kan de historische component uit het objectief verdeelmodel echter geheel komen te vervallen. Doordat de verantwoordelijkheid dan evenrediger verdeeld wordt is het objectief verdeelmodel afdoende. Een belangrijk nadeel van het hanteren van een termijn is de praktische uitvoerbaarheid. Om deze oplossingsrichting te laten slagen zal voor iedere jeugdige in verblijf bijgehouden moeten worden wanneer deze voor het eerst verhuisd is naar een pleegzorggezin of een accommodatie waar verblijfs hulp geboden wordt. De mindmap in bijlage VIII geeft de workflow van deze oplossing weer.

Vermindering van het probleem



Voor jeugdigen met pleegzorg of verblijf in een accommodatie, zal vastgesteld moeten worden waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de eerste verhuizing i.v.m. verblijf. Bij deze oplossingsrichting dient dus vastgesteld te worden of een verhuizing i.v.m. verblijf geschiedde of niet. Zoals beschreven bij de oplossingsrichting waar het huidige woonplaatsbeginsel nog wordt toegepast bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie, kan artikel 2.50 wet BRP hiervoor mogelijk uitkomst bieden. Indien inzichtelijk is wanneer sprake is van verblijfszorg en dit eenduidig wordt vastgelegd (ook wanneer een termijn afloopt bij de variant met termijn), dan is de verwachting dat de geschillen sterk afnemen.

De verantwoordelijkheid over voogdkinderen wordt in deze oplossingsrichting zonder termijn minder geconcentreerd binnen gemeenten met een onevenredig hoge aanwezigheid van voogdijzorg, zoals nu het geval is. De voorlaatste gemeente zal financieel verantwoordelijk zijn bij pleegzorg en verblijf in een accommodatie, waardoor de locatie van pleegzorg en verblijf in een accommodatie niet meer bepalend is voor de bepaling van de verantwoordelijke gemeente. Wanneer de oplossingsrichting met termijn gehanteerd wordt, zal de verantwoordelijkheid na het verstrijken van de termijn wel overgeheveld worden naar de gemeente waarin deze zorg geleverd wordt; dan wordt immers de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is verantwoordelijk. Dit veroorzaakt voor gemeenten met een onevenredig hoge aanwezigheid van verblijfszorg voor jeugdigen die langer dan de termijn verblijfszorg ontvangen ook

een concentratie van de (financiële) verantwoordelijkheid binnen die gemeenten. Afhankelijk van de duur van de termijn zullen de huidige problemen dan ook nog deels blijven bestaan. Wanneer een termijn korter dan twee jaar gekozen wordt zullen de huidige liquiditeitsproblemen blijven bestaan, aangezien een deel van deze termijn dan alsnog voorgefinancierd moet worden door de gemeenten die met een onevenredig hoge aanwezigheid van voogdijzorg te maken hebben. Het probleem kan zelfs nog groter worden, aangezien gemeenten voor een grotere groep jeugdigen verantwoordelijk worden. In de huidige situatie zijn deze gemeenten enkel verantwoordelijk voor voogdijkinderen, in de nieuwe situatie zouden zij na het verstrijken van de termijn voor alle jeugdigen die pleegzorg of verblijfshulp in een accommodatie ontvangen verantwoordelijk worden.

Een ander relevant gegeven is het overdragen van het cliëntdossier tussen gemeenten. Indien er geen termijn gehanteerd wordt, zal de gemeente voorafgaand aan de verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie het dossier blijven houden. Wanneer er wel een termijn gehanteerd wordt, zal het dossier na het verstrijken van de termijn verplaatst worden naar de 'nieuwe' verantwoordelijke gemeente.

Impact op de praktijk



Bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie, is de gemeente waar volgens de BRP de jeugdige voorafgaand aan de eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was, verantwoordelijk. In veel gevallen zal het wenselijk zijn om de jeugdige na de verblijfszorg weer te verhuizen naar de gemeenten waar hij/zij ingezetene was voorafgaand aan de verhuizing en zal het dus wenselijk zijn om deze gemeente dan ook verantwoordelijk te laten blijven (dat was zij ook voorafgaand aan de verblijfszorg). Enkel wanneer er geen zicht meer is op een verhuizing terug naar de voorgaande gemeente, is het minder wenselijk om de gemeente voorafgaand aan de verblijfszorg verantwoordelijk te houden.

Deze oplossingsrichting valt of staat volgens gemeenten, aanbieders en GI's met inzicht in de historie in de BRP. De gemeenten hebben dit inzicht in de geschiedenis wel. Via de gemeente kan de aanbieder dit dus achterhalen, maar in dat geval is wel sprake van een informatieasymmetrie en zal het achterhalen van de verantwoordelijke gemeente voor de aanbieder mogelijk meer tijd in beslag nemen. Wanneer een termijn gehanteerd wordt, zal dit een extra check met zich meebrengen om vast te stellen of de termijn verstreken is.

Wanneer een termijn gehanteerd wordt, zal financiële compensatie zoals nu geboden wordt voor voogdijkinderen ook geboden moeten worden voor gemeenten die met een onevenredig hoge aanwezigheid van andere vormen van verblijfszorg te maken hebben. Wanneer geen termijn gehanteerd wordt, is een aanvullende compensatie op basis van historische gegevens niet meer

nodig. In dat geval is een aanpassing van het objectief verdeelmodel naar de nieuwe situatie afdoende.

Een nadeel van de oplossingsvariant met termijn is de mogelijkheid dat een gemeente financiële compensatie ontvangt voor jeugdhulp terwijl die gemeente niet financieel verantwoordelijk is voor die jeugdhulp. Dit is aan de orde wanneer een voogdijkind binnen de termijn nogmaals verhuist i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie. De eerste gemeente waar de jeugdige verbleef voor jeugdhulp met verblijf is financieel op geen enkel moment verantwoordelijk, maar wordt twee jaar na het verblijf van de jeugdige wel gecompenseerd (omdat de jeugdige op dat moment daar verbleef). Dit houdt in dat er dus ook een gemeente was die (financieel) verantwoordelijk was maar geen compensatie ontving. Bij de oplossingsvariant zonder termijn komt deze situatie niet voor.

Gevolgen voor de contracten laten zich moeilijk vangen. In de oplossingsrichting zonder termijn zal een gemeente verantwoordelijk blijven wanneer een jeugdige volgens de BRP daar ingezetene was op het moment dat de verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie plaatsvond (mogelijk gevolgd door nog een verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie op een andere locatie). Voor pleegzorg of verblijf in een accommodatie kunnen jeugdigen theoretisch naar aanbieders in heel Nederland gaan, waarbij de initiële gemeente dus verantwoordelijk blijft. In de variant met termijn zal een gemeente na het verstrijken van de termijn verantwoordelijk worden voor jeugdigen die volgens de BRP ingezetene zijn in die gemeente.

Prikkel op de juiste plek



Deze oplossingsrichting heeft gevolgen voor de prikkels bij gemeenten. Bij pleegzorg en verblijf in een accommodatie ligt de prikkel wisselend. In de oplossingsrichting zonder termijn zal de gemeente waar de jeugdige verblijfszorg ontvangt waar zij niet verantwoordelijk voor is er weinig bij gebaat zijn de jeugdige binnen de eigen gemeente af te schalen naar ambulante zorg. De oorspronkelijke gemeente heeft er hier echter wel baat bij om de jeugdige indien dit mogelijk is weer terug te halen naar de eigen gemeente en daar ambulante hulp te bieden. Dit is wenselijk, aangezien zich in die gemeente in veel gevallen ook het sociale netwerk van de jeugdige bevindt. Tevens vervalt in de oplossingsrichting zonder termijn de prikkel voor gemeenten om instellingen uit hun gemeente te weren, omdat zij anders financieel verantwoordelijk zouden worden (zoals in de huidige situatie) voor voogdijkinderen in die instellingen. Door het ontbreken van deze ongewenste financiële prikkel en een inhoudelijke prikkel om hulp dichtbij in de omgeving van de jeugdige te organiseren kan het

zelfs zo zijn dat er voor gemeenten een positieve prikkel is om instellingen in de regio te faciliteren.

Wanneer de oplossingsrichting gehanteerd wordt met termijn, is er een ongewenste prikkel voor de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de verblijfszorg, om de jeugdige langer dan de termijn te laten verblijven. Dan is deze gemeente immers niet meer (financieel) verantwoordelijk. Wanneer de oplossingsrichting met termijn gehanteerd wordt, is er een prikkel voor de gemeente waar de jeugdige verblijft om de jeugdige voor het verstrijken van de termijn af te schalen naar een vorm zonder verblijfszorg of in een andere gemeente in verblijfszorg te krijgen. Deze gemeente zal immers verantwoordelijk worden na het verstrijken van de termijn als de jeugdige nog steeds in deze gemeente volgens de BRP ingezetene is. In de variant met termijn worden gemeenten met pleegzorg en verblijf in een accommodatie belast met de verantwoordelijkheid voor jeugdigen die langere tijd verblijfszorg ontvangen in die gemeenten.

Deze oplossingsrichting biedt zowel aandacht voor de eenvoud als voor de toewijzing van de verantwoordelijkheid aan de gewenste gemeente, waarmee een gewenste prikkel geïntroduceerd wordt. De precieze werkwijze om bij verblijf de voorlaatste gemeente te achterhalen, dient nog wel nader onderzocht te worden.

4.3 Juridische analyses en gevolgen voor budgetverdeling

In de voorgaande secties is onderscheid gemaakt in oplossingen voor jeugdigen met en jeugdigen zonder verblijf. Deze verschillende oplossingsrichtingen voor jeugdigen met en zonder verblijf zijn te combineren in vier oplossingsrichtingen:

- De gemeente waar de jeugdige volgens de Basisregistratie Personen (BRP) ingezetene is, is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in een accommodatie: in dat geval is de gemeente die volgens het huidige woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was ten tijde van de eerste zorgvraag, is de verantwoordelijke gemeente.
- De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in accommodatie. In dat geval is de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was voorafgaand aan de verhuizing i.v.m. pleegzorg of verblijf in een accommodatie de verantwoordelijke gemeente.

De juridische consequenties van bovenstaande oplossingsrichtingen worden in deze sectie toegelicht. Daarnaast worden verschuivingen in de budgetverdeling weergegeven per oplossingsrichting, indien dit vastgesteld kon worden.

4.3.1 Huidige situatie

Juridische analyse

De woonplaats speelt op verschillende terreinen een rol binnen de Jeugdwet. In de toeleiding naar jeugdhulp geeft de woonplaats aan welke gemeente belast c.q. bevoegd is om de toeleiding naar individuele jeugdhulp te doen. Bij het zorgdragen voor voldoende aanbod van jeugdhulp en GI's speelt de woonplaats een rol omdat de gemeente hiervoor verantwoordelijk is. Naast de toeleiding en zorgdragen voor aanbod is de woonplaats ook bepalend in financiering van jeugdhulp. Zie bijlage II voor een uitgebreide juridische analyse van de huidige situatie.

De huidige regeling van de woonplaats die aansluit bij de regeling in het Burgerlijk Wetboek (BW), bevat de volgende elementen: het gezag over de jeugdige, de woonplaats van het gezag en het werkelijk verblijf van de jeugdige. Alhoewel er geen juridische verplichtingen zijn hoe een definitie van de woonplaats dient te zijn en er geen juridische verplichtingen zijn om aan te sluiten bij de regeling over de woonplaats in het BW, is wel van invloed voor welke jeugdigen er een jeugdhulpplicht bestaat. Voor alle jeugdigen van artikel 1.3 Jeugdwet dient er een "woonplaats" moet zijn. Zie bijlage II voor meer achtergrond bij de elementen uit de huidige regeling en de jeugdhulpplicht van artikel 1.3 van de Jeugdwet.

Als we het wetgevingstraject in ogenschouw nemen zijn er diverse aanpassingen (verfijningen) van de woonplaatsdefinitie geweest vooral om voor alle jeugdigen een woonplaats vast te kunnen stellen. Echter, expliciete redengeving waarom aansluiting bij de woonplaats van het BW gekozen is, ontbreekt in feite. Wel is, zoals gezegd, duidelijk dat de jeugdhulpplicht ertoe leidt dat altijd een woonplaats vastgesteld moeten kunnen worden. Het is dan ook om die reden dat voorzien is in een regeling waarbij ook vaststelling volgens 'de plaats van feitelijk verblijf' een rol speelt.

4.3.2 Gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene is

Juridische consequenties huidig BRP

Vanuit juridisch oogpunt wordt in deze oplossingsrichting de woonplaats als hoofdregel niet meer ingevuld door het element gezag, maar wordt de woonplaats van de jeugdige volgens de regeling in de Wet Brp de hoofdregel. Dat is dan de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is.

Ten aanzien pleegzorg en verblijf in een accommodatie blijft de huidige regeling van kracht voor zover het gezag bekend is, het daarbij om de ouder, één van de

ouders of een voogd gaat en deze in Nederland wonen. Daar waar het gezag bij een gecertificeerde instelling berust of in het buitenland woont, kan de nieuwe hoofdregel over de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is als uitgangspunt gelden. Omdat niet in alle gevallen een gemeente waarvan de jeugdige ingeschrevene volgens de Wet Brp is bekend zal zijn, zal een restbepaling opgenomen dienen te worden die uitgaat van de plaats van werkelijk verblijf van de jeugdige. Gelet op voorgaande waarbij de hoofdregel die aansluit bij het gezag vervangen wordt door een hoofdregel die aansluit bij de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is, zal de huidige definitie in de Jeugdwet vervangen dienen te worden.

Gevolgen voor budgetverdeling

Tabel 1 Impact op aantal jeugdigen waarvoor gemeente verantwoordelijk is				
Oplossingsrichting gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is				
	Gemiddelde afwijking in jeugdigen (absoluut)	Aantal gemeenten met afwijking > 5%	Grootste vermindering	Grootste vermeerdering
Type zorg				
Jeugdhulp zonder verblijf	2%	28	-8%	+27%
Jeugdhulp met verblijf	19%	298	-44%	+258%
Jeugdbescherming	15%	277	-41%	+131%
Jeugdreclassering	14%	168	-38%	+192%
Jeugdhulp totaal	4%	74	-10%	+43%

Over de gehele jeugdhulp brengt deze oplossingsrichting een verschuiving van 4% in het aantal jeugdigen teweeg. De grootste verandering in het aantal jeugdigen (waarvoor een gemeente verantwoordelijk is) voor één gemeente is 43%. Er zijn op totaalniveau naar verwachting 74 gemeenten die met een verandering van meer dan 5% in het aantal jeugdigen te maken krijgen bij deze oplossingsrichting. De verandering was gemiddeld het grootst in gemeenten met veel welgestelden (absolute verschil gemiddeld 6,3%) en het kleinst in populaire stedelijke gemeenten (absolute verschil gemiddeld 2,3%).

De exacte verschuivingen in budgetten zijn niet in beeld te brengen omdat het CBS niet beschikt over de kosten per traject voor alle gemeenten. Om toch een inschatting te maken van deze verschuivingen is aan de hand van tarieven uit 2012 uit het historisch verdeelmodel een benadering gemaakt van de impact op het budget. De gemiddelde absolute afwijking in het budget op de totale jeugdhulp komt hiermee uit op 9%. Dit wordt met name veroorzaakt door de grote verschuiving in jeugdhulp met verblijf, waar de kosten per jeugdige gemiddeld het hoogst zijn. Door een wisselende impact op gemeentenniveau en

de variërende tarieven per type zorg kan de impact per gemeente sterk verschillen. Om deze reden is ook een inschatting gemaakt van de impact op het budget per gemeente. De maximale impact op het totale budget voor één gemeente is in deze oplossingsrichting 46%, een forse impact dus. Er zijn naar verwachting 141 gemeenten waarbij de impact op het budget meer dan 5% is. Voor 17 gemeenten is de verschuiving in budget geschat op meer dan 20%.

4.3.3 Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, met uitzondering van pleegzorg of verblijf in een accommodatie: in dat geval is de gemeente die volgens het huidige woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is de verantwoordelijke gemeente.

Juridische consequenties

Vanuit juridisch oogpunt wordt in deze oplossingsrichting de woonplaats als hoofdregel niet meer ingevuld door het element gezag, maar wordt de woonplaats van de jeugdige volgens de regeling in de Wet Brp de hoofdregel. Dat is dan de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is. Ten aanzien pleegzorg en verblijf in een accommodatie blijft de huidige regeling van kracht voor zover het gezag bekend is, het daarbij om de ouder, één van de ouders of een voogd gaat en deze in Nederland wonen. Daar waar het gezag bij een gecertificeerde instelling berust of in het buitenland woont, kan de nieuwe hoofdregel over de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is als uitgangspunt gelden. Omdat niet in alle gevallen een gemeente waarvan de jeugdige ingeschrevene volgens de Wet Brp is bekend zal zijn, zal een restbepaling opgenomen dienen te worden die uitgaat van de plaats van werkelijk verblijf van de jeugdige.

Gelet op voorgaande waarbij de hoofdregel die aansluit bij het gezag vervangen wordt door een hoofdregel die aansluit bij de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is, zal de huidige definitie in de Jeugdwet vervangen dienen te worden.

Gevolgen voor budgetverdeling

Tabel 2 Impact op aantal jeugdigen bij oplossingsrichting waar gemeente verantwoordelijk is waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is, bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie toepassing volgens huidige woonplaatsbeginsel				
	Gemiddelde afwijking in aantal jeugdigen (absoluut)	Aantal gemeenten met afwijking > 5%	Grootste vermindering	Grootste vermeerdering
Type zorg				
Jeugdhulp zonder verblijf	1%	2	-5%	+9%
Jeugdhulp met verblijf	0%	0	0%	0%
Jeugdbescherming	6%	142	-37%	+44%
Jeugdreclassering	7%	121	-31%	+52%
Jeugdhulp totaal	1%	3	-5%	+8%

Over de gehele jeugdhulp brengt deze oplossingsrichting een gemiddelde verschuiving van 1% in het aantal jeugdigen teweeg. De grootste verandering in aantal jeugdigen bij gemeenten is 8%. Van de 390 gemeenten zijn er 3 gemeenten waar de verandering in het aantal jeugdigen meer dan 5% is. Wanneer deze verschuivingen doorgerekend worden in het totale budget blijft de gemiddelde absolute afwijking in het budget 1%. Volgens deze inschatting is de grootste afwijking in budget voor een gemeente 13%. Naar verwachting zijn er bij deze oplossingsrichting 4 gemeenten waar de impact op het budget groter is dan 5%.

4.3.4 Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag

Juridische consequenties

Bij deze oplossingsrichting vervalt het element gezag en wordt de woonplaats niet meer ingevuld door de regeling in het Burgerlijk Wetboek, maar door de regeling in de Wet BRP. Het gaat hierbij enkel over de woonplaats van de jeugdige en dat is dan de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is.

Omdat niet in alle gevallen een gemeente waarvan de jeugdige ingeschrevene volgens de Wet BRP is bekend zal zijn, zal een restbepaling opgenomen dienen te worden die uitgaat van de plaats van werkelijk verblijf van de jeugdige. Deze optie lijkt op een onderdeel van de huidige definitie voor zover het daarin gaat om de woonplaats van de jeugdige, bedoeld in artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Een element dat juridisch gedekt moet worden is 'het

moment van de eerste zorgvraag'. Gelet op de brede inhoud van de verantwoordelijkheid van gemeenten zoals de verantwoordelijkheid voor de financiering van jeugdhulp en de financiering van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, zouden deze drie onderdelen een plaats moeten krijgen in verband met het moment van aanvang. Voor het bepalen van het moment van de "eerste" zorgvraag zou mogelijk aangesloten kunnen worden bij de al bestaande regeling in de Jeugdwet over het vaststellen van het burgerservicenummer.

Gelet op voorgaande, en alleen al vanwege het vervallen van het element gezag, zal de huidige definitie in de Jeugdwet vervangen dienen te worden.

Gevolgen voor budgetverdeling

Aangezien het moment van eerste zorgvraag niet centraal geregistreerd staat, was het voor deze oplossingsrichting niet mogelijk een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen op de budgetverdeling.

4.3.5 Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie: de gemeente waar jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was

Juridische consequenties

In deze oplossingsrichting vervalt het element gezag en wordt de woonplaats niet meer ingevuld door de regeling in het Burgerlijk Wetboek, maar door de regeling in de Wet BRP. Het gaat hierbij enkel over de woonplaats van de jeugdige en dat is dan de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is. Bij pleegzorg en verblijf in een accommodatie gaat het (echter) om de voorafgaande (eerdere) gemeente als er een verhuizing is in verband met verblijf. Bij deze verhuizingen van jeugdige i.v.m. verblijf zal het in de praktijk enkel om buitengemeentelijke verhuizingen gaan; alleen dan wijzigt de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is. Of er sprake is van een buitengemeentelijke verhuizing blijkt dan bijvoorbeeld uit de aangifte van art. 2.39 Wet Brp of de mededelingen als bedoeld in art. 2.50 Wet Brp.

Omdat niet in alle gevallen een gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is bekend zal zijn, zal een (rest)bepaling opgenomen dienen te worden die uitgaat van de plaats van werkelijk verblijf van de jeugdige.

Gelet op voorgaande, en alleen al vanwege het vervallen van het element gezag, zal de huidige definitie in de Jeugdwet vervangen dienen te worden.

Gevolgen voor budgetverdeling

De impact van deze oplossingsrichting op de budgetverdeling was helaas niet te onderbouwen. Om een juiste analyse uit te voeren dient bekend te zijn wanneer

een eerste verhuizing in verband met pleegzorg of verblijf in een accommodatie heeft plaatsgevonden. Deze informatie ontbreekt op dit moment. Het CBS heeft wel een analyse uit kunnen voeren aan de hand van de voorlaatste gemeente van het nu geldende BRP adres waar een jeugdige verblijfszorg ontvangt. Dit kan echter ook een andere verblijfsinstelling zijn in plaats van de gemeente waar de jeugdige verbleef voorafgaande aan de eerste verhuizing in verband met verblijf. Hiermee wordt dus geen rekening gehouden met doorverhuizingen. Deze analyse is vanwege het vertekende beeld dat dit geeft niet opgenomen.

4.4 Overige aandachtspunten

Naast de mogelijke knelpunten en benoemde voor- en nadelen van ieder van de oplossingsrichtingen, zijn er een aantal overkoepelende aandachtspunten. Deze staan hieronder benoemd.

In de gesprekken met gemeenten, aanbieders en GI's werd het knelpunt rondom het aantal mutaties gedurende een jaar genoemd. Deze mutaties worden met name veroorzaakt door verhuizingen, waardoor de verantwoordelijke gemeente wijzigt. Naast de administratieve lasten die dit met zich meebrengt leidt dit vaak ook tot discussies en geschillen, bijvoorbeeld over wat de exacte datum was waarop een verhuizing plaatsvond en daarmee dus de verantwoordelijke gemeente wijzigt. Dit knelpunt is veelvuldig aangekaart. Ongeacht de oplossingsrichting kan hier verbetering in aangebracht worden. Een mogelijke oplossing hiervoor is om de verantwoordelijkheid bij één gemeente te beleggen voor een geheel jaar, waarmee mutaties gedurende het jaar niet meer voorkomen. Op één peildatum wordt dan bepaald welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdige. Voor jeugdigen die na deze peildatum pas in zorg komen, is de gemeente verantwoordelijk die volgens de gekozen oplossingsrichting bij de start van de zorg verantwoordelijk is. Deze gemeente blijft vervolgens het hele jaar verantwoordelijk, ongeacht verhuizingen, veranderingen in gezag, etc. Gemeenten hoeven dan ook niet opnieuw te beschikken, dus dit komt continuïteit van zorg gedurende een jaar ook ten goede. Eventuele discussies over tarieven bij verhuizingen en het moeten afsluiten van nieuwe contracten gedurende het jaar worden hiermee naar verwachting ook fors verminderd. De impact hiervan op het objectief verdeelmodel dient nog in kaart gebracht te worden.

Een ander aandachtspunt is het vaststellen van het adres in de BRP door GI's. GI's gaven aan dat het voor hen bij jeugdigen met een dwangmaatregel bij wet verboden is om de BRP in te zien. Dit geldt voor Jeugdreclassering, bij Jeugdbescherming is het GI's wel toegestaan om de BRP in te zien. In het geval van Jeugdreclassering zal bijvoorbeeld via een gemeente vastgesteld moeten worden welke gemeente verantwoordelijk is.

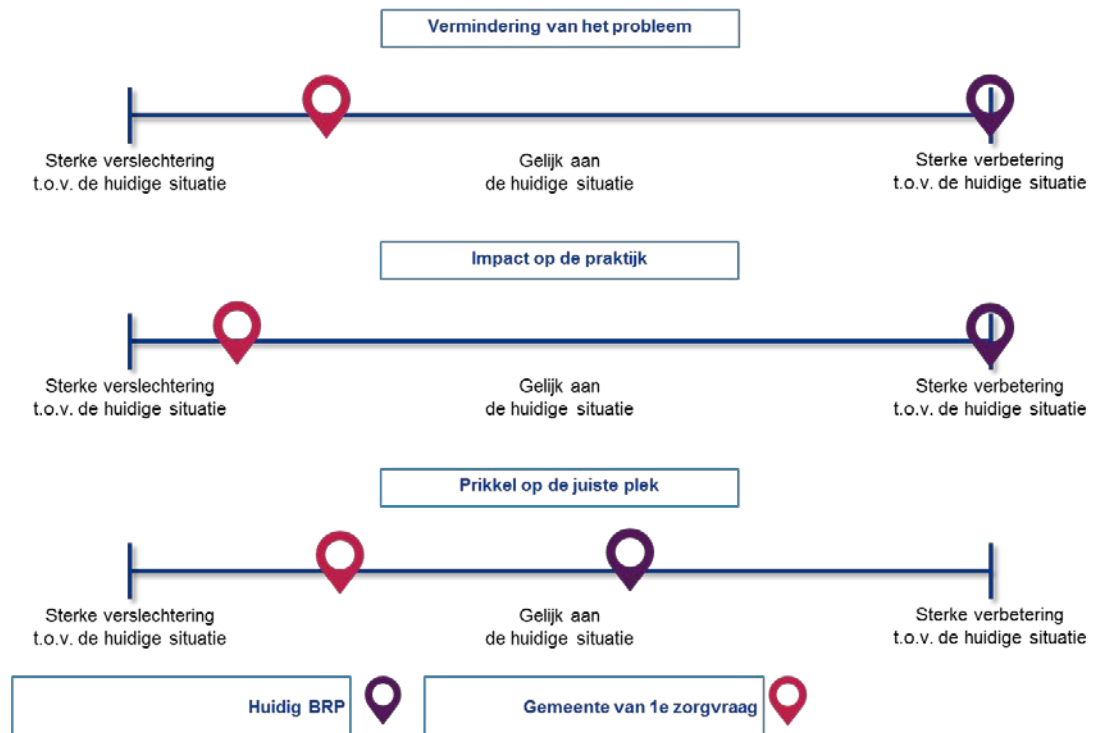
In alle oplossingsrichtingen (behalve bij de eerste zorgvraag) speelt de BRP een belangrijke rol in het achterhalen van de verantwoordelijke gemeente. Tijdige, consequente en correcte registratie is hierbij van belang zijn. De mate waarin de BRP momenteel de juiste gegevens bevat, is een relevant gegeven waar in dit

onderzoek geen nadere analyse op gedaan is. De volledigheid van deze registratie is van belang voor correcte toepassing van de diverse oplossingen. De aanbieders zijn reeds wettelijk verplicht jeugdigen in de BRP in te schrijven wanneer een jeugdige langer dan zes maanden en minstens vier dagen per week in de instelling verblijft. Inzage in de geschiedenis van de BRP zal noodzakelijk zijn voor een snelle en administratiearme bepaling van de verantwoordelijke gemeente.

De meningen lopen uiteen over de snelheid waarmee een nieuwe oplossingsrichting geïmplementeerd moet worden. Voor een deel stelt men een 'big bang' voor waarbij op één moment de nieuwe regeling voor alle jeugdigen zal gelden. Anderen pleiten voor een geleidelijke overgang waarbij alleen in nieuwe situaties waarbij de verantwoordelijke gemeente bepaald moet worden de nieuwe regeling gehanteerd wordt. Hiermee faseert het huidige woonplaatsbeginsel langzaam uit. Als groot nadeel voor de laatstgenoemde variant wordt de complexiteit van het werken met twee regelingen aangegeven. Een voordeel is de spreiding van de belasting op de organisaties. Daarentegen zal het ingewikkelder zijn om de effecten van de verschillende werkwijzen in het objectief verdeelmodel op te nemen. Op basis van voorgaande lijkt een big bang implementatie de voorkeur te hebben. Gezien de wetswijziging die benodigd is lijkt 1 januari 2018 niet haalbaar en zal de aanpassing van het woonplaatsbeginsel naar alle waarschijnlijkheid met ingang van 1 januari 2019 aan kunnen vangen. In voorbereiding op de nieuwe werkwijze kunnen aanbieders en gemeenten reeds starten met het in kaart brengen van langlopende contracten die mogelijkerwijs opengebroken moeten worden door verschuivingen in de budgetten. Gezien de huidige problemen omtrent toepassing van het woonplaatsbeginsel, verdient het daarnaast aanbeveling binnen de huidige wetgeving op zoek te gaan naar oplossingen die in ieder geval een deel van de huidige problemen kunnen verhelpen. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld ook goed opdrachtgeverschap van gemeenten, die bij geschillen een factuur kunnen voldoen en achteraf onderling kunnen verrekenen, mocht blijken dat een andere gemeente verantwoordelijk is. Gemeenten en aanbieders dienen hierover met elkaar in gesprek te gaan om tot tussentijdse oplossingen te komen.

5 Conclusie

In de oplossingsrichtingen wordt in veel gevallen onderscheid gemaakt tussen jeugdhulp met en zonder verblijf. Figuur 2 geeft de resultaten op een aantal belangrijke criteria voor de jeugdhulp zonder verblijf weer. De oplossing huidige BRP vermindert de huidige problemen voor jeugdigen zonder verblijf sterk en biedt tevens een iets betere prikkel dan in de huidige situatie het geval is. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat voor jeugdigen zonder verblijf het hanteren van de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is de beste oplossing is.



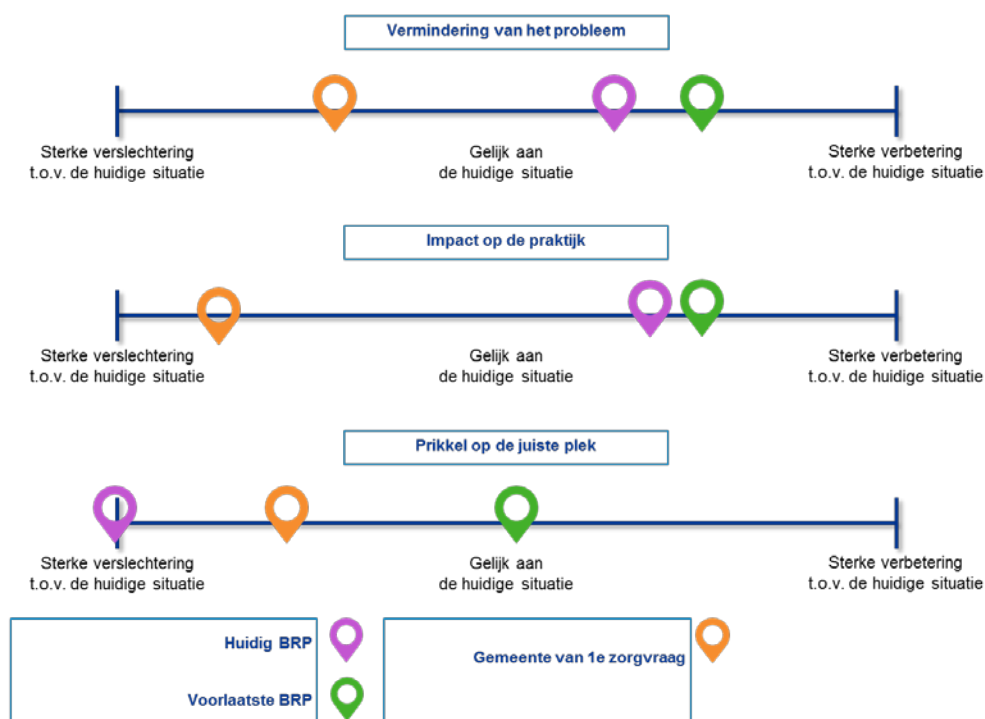
Figuur 2 – Overzicht score oplossingsrichtingen op criteria voor jeugdhulp zonder verblijf

Voor jeugdhulp met verblijf verdient de oplossingsrichting ‘Gemeente waar jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was’ de voorkeur. De uitkomsten van de verschillende oplossingsrichtingen voor jeugdhulp met verblijf staan in figuur 3 op de volgende pagina weergegeven. Wanneer zowel jeugdhulp als met zonder verblijf gezien wordt, verdient de gecombineerde oplossingsrichting uit voorgaande de voorkeur: ‘Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie: de gemeente waar jeugdige volgens de BRP voorafgaande aan een eerste verhuizing i.v.m. verblijf ingezetene was’. Ook uit de sessies met gemeenten, aanbieders en GI’s bleek voor deze oplossing het meeste draagvlak te bestaan. Op basis daarvan adviseren wij deze oplossing verder te onderzoeken en een uitvoeringstoets uit te voeren.

Een mogelijke variant van deze oplossing is het toevoegen van een termijn, waarna de voorlaatste gemeente niet meer verantwoordelijk is. De praktische

uitvoerbaarheid hiervan is naar verwachting lastiger. Tevens dient dan het historisch verdeelmodel in stand gehouden te worden, terwijl dit deel in de oplossingsvariant zonder termijn kan komen te vervallen. In dat geval is een aanpassing van het objectief verdeelmodel op de nieuwe situatie afdoende. Ook vervalt in de variant zonder termijn de prikkel die er nu is om instellingen uit een gemeente te weren, om niet financieel verantwoordelijk te worden voor voogdkinderen die in de instellingen verblijven.

Deze oplossingsrichting biedt verschillende voordelen ten opzichte van de huidige situatie. De geschillen en administratieve lasten nemen door de eenduidigheid van de oplossing af. Tevens biedt deze oplossingsrichting een prikkel om een jeugdige met pleegzorg of verblijf in een accommodatie waar mogelijk af te schalen naar een lichtere vorm van jeugdhulp in de oorspronkelijke gemeente, naar alle waarschijnlijkheid de plek waar het sociale netwerk van de jeugdige zich ook bevindt.



Figuur 3 – Overzicht score oplossingsrichtingen op criteria voor jeugdhulp met verblijf

Een aantal onderwerpen dient nog nader onderzocht te worden. Om de oplossingsrichting te kunnen implementeren is het van belang te toetsen of het mogelijk is aanbieders inzage te geven in de geschiedenis van de BRP. Indien dit niet mogelijk blijkt zal de verantwoordelijke gemeente via de gemeenten achterhaald moeten worden, die dit inzicht wel hebben. Daarnaast zal nader onderzocht moeten worden in hoeverre aanbieders en gemeenten daadwerkelijk in staat zijn voor jeugdigen met verblijf de verantwoordelijke gemeente vast te stellen, of dat artikel 2.50 wet BRP hier mogelijk afdoende voor is. Er dient ook nog een keuze gemaakt te worden welke type zorg precies onder verblijfszorg valt. Naar verwachting neemt deze oplossing door de eenduidigheid ook een groot deel van de bestaande problemen omtrent

rechtmatigheid weg. Het is goed te toetsen of deze oplossingsrichting aanbieders inderdaad in voldoende mate in staat stelt aan te tonen dat de rechtmatigheid op orde is. Wanneer tot implementatie wordt overgegaan, dient bij de invoeringstermijn rekening gehouden te worden met het in werking treden van nieuwe wetgeving en lopende contracten tussen gemeenten en aanbieders.

Gezien de huidige problemen verdient het daarnaast aanbeveling om op zoek te gaan naar tussentijdse oplossingen. Gemeenten en aanbieders dienen hierover met elkaar in gesprek te gaan

Bijlagen

I Niet nader onderzochte oplossingsrichtingen

Enkele oplossingsrichtingen zijn met de werkgroep woonplaatsbeginsel verkend, maar werden niet geselecteerd voor nadere toetsing. De oplossingsrichtingen die niet zijn meegenomen in de verdere impactanalyse zijn de volgende.

- De gemeente waar de geboorteplaats van jeugdige onder valt. Deze oplossing is niet in lijn met de transformatiegedachte. Indien een gezin verhuist naar een andere gemeente blijft de oorspronkelijke gemeente verantwoordelijk, terwijl op dat moment geen binding meer is van de jeugdige met de oorspronkelijke gemeente. Tevens worden gemeenten waar veel jeugdigen geboren worden, doordat hier bijvoorbeeld een ziekenhuis gevestigd is, naar verhouding voor veel meer jeugdigen verantwoordelijk.
- De eerste gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was. Hierbij geldt net als bij bovenstaande oplossingsrichting dat de binding tussen de jeugdige en een verantwoordelijke gemeente na een verhuizing kan ontbreken.
- De gemeente waar de ouder(s) volgens de BRP ingezetene is/zijn. Voor deze oplossingsrichting zou een volgorde bepaald moeten worden om de verantwoordelijke gemeente aan te kunnen wijzen, bijvoorbeeld eerst beide ouders, dan moeder, dan vader. De volgorde is in dit geval arbitrair en houdt geen rekening met waar het gezag ligt. Hierdoor kan de binding van een jeugdige met de gemeente volledig ontbreken.

II Juridische analyse huidige situatie

In deze bijlage wordt een verdiepende juridische analyse van de huidige situatie geschetst. Hierbij wordt ingegaan op de rol van de woonplaats in de Jeugdwet, de huidige regeling, de jeugdhulpplicht en de parlementaire geschiedenis rondom het woonplaatsbeginsel.

Rol van de woonplaats in de Jeugdwet

De woonplaats speelt in de Jeugdwet een centrale rol bij het bepalen welk College van Burgemeester en wethouders en daarmee welke gemeente verantwoordelijk is. Zo speelt de woonplaats een rol bij:

1. De toeleiding naar jeugdhulp waarbij de woonplaats aangeeft welke gemeente belast c.q. bevoegd is om de toeleiding naar bijvoorbeeld individuele jeugdhulp als bedoeld in art. 2.3 van de Jeugdwet uit te voeren. Problemen bij het vaststellen van de woonplaats hebben dan ook direct invloed op de toeleiding naar Jeugdhulp door gemeenten. Omdat ook anderen dan gemeenten zoals artsen en gecertificeerde instellingen naar jeugdhulp kunnen verwijzen of jeugdhulp in kunnen zetten, zijn er enkele situaties waarbij problemen met het vaststellen van de woonplaats niet direct aan de verwijzing naar jeugdhulp in de weg hoeven te staan. Maar het feit dat in bepaalde gevallen verwijzing naar jeugdhulp plaats kan vinden op een moment dat de woonplaats nog niet exact is vastgesteld, wil nog niet zeggen dat de uitvoering van bijvoorbeeld jeugdhulp dan ook probleemloos plaats kan vinden.
2. Gemeenten dienen zorg te dragen voor een voldoende aanbod van jeugdhulp en van gecertificeerde instellingen. Het is aan gemeenten om aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen te contracteren voor het leveren van jeugdhulp en voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering ten aanzien van jeugdigen die de desbetreffende gemeente als woonplaats hebben. Vanuit de aanbieders van jeugdhulp en de gecertificeerde instellingen bezien zullen zij een contract met een gemeente (de woonplaats van de jeugdige) dienen te hebben c.q. willen hebben alvorens tot uitvoering over te gaan. Problemen bij het vaststellen van de woonplaats hebben dan ook direct invloed op het uitvoeren van jeugdhulp en het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Bij landelijk ingekochte hulp of bij regionale inkoop van jeugdhulp kan de woonplaats in bepaalde gevallen minder relevant zijn en in die gevallen zou de uitvoering kunnen starten ook als er nog geen exacte duidelijkheid is over de woonplaats.
3. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van jeugdhulp en de financiering van gecertificeerde instellingen. Ook daarbij is de woonplaats bepalend. Problemen of onduidelijkheid in verband met het

vaststellen van de woonplaats hebben daarbij direct van invloed op de financiering.

Gelet op de centrale rol van gemeenten in de Jeugdwet en de bepalende rol van de woonplaats van de jeugdige bij het aanwijzen van de verantwoordelijke gemeente, kunnen problemen bij de vaststelling van de woonplaats ertoe leiden dat bijvoorbeeld de uitvoering van jeugdhulp vertraagd of soms zelfs tot stilstand komt wegens onduidelijkheid of discussie over de woonplaats.

Elementen van de huidige definitie

De huidige definitie van de woonplaats luidt als volgt.

woonplaats:

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.

De huidige definitie van de woonplaats heeft een drietal elementen.

Als eerste speelt het gezag over de jeugdige een rol en dient vastgesteld te worden waar het gezag over een jeugdige ligt. Ligt het gezag bij beide ouders? Bij één van de ouders? Bij een voogd of bij een gecertificeerde instelling? Er zijn in internationale verdragen, in de Grondwet of in Nederlandse wetgeving geen juridische verplichtingen waardoor 'het gezag' als element in de definitie van woonplaats opgenomen moet worden.

Als tweede speelt de woonplaats volgens het Burgerlijk Wetboek een rol. Het kan hierbij enerzijds gaan om de woonplaats van het gezag. Als het gezag bekend is en als dit bij beide ouders, bij één van de ouders of bij een voogd berust, dient de woonplaats van het gezag vastgesteld te worden volgens het Burgerlijk Wetboek. Anderzijds kan het bij het element woonplaats volgens het BW ook gaan om de woonplaats van de jeugdige als deze 18 jaar of ouder is. Als een jeugdige 18 jaar of ouder is, dan is er immers geen gezag meer. Bij de woonplaats volgens het BW gaat het om de 'woonstede' om of de plaats van werkelijk verblijf. Strikt genomen is de 'woonstede' daarbij de plaats waarvan de persoon (gezag of jeugdige) zelf van mening is dat deze woont. In de praktijk kan bij het bepalen van de 'woonstede' als uitgangspunt de gemeente genomen worden waarvan de persoon ingezetene is volgens de Wet Brp. Dat de

'woonstede' als vuistregel wel gelijk gesteld kan worden aan de gemeente waarvan men ingezetene is volgens de Wet Brp, is echter wel een uitgangspunt waarbij discussie kan blijven spelen. Er zijn in internationale verdragen, in de Grondwet of in Nederlandse wetgeving geen juridische verplichtingen waardoor 'de woonplaats volgens het BW' als element in de definitie van woonplaats opgenomen moet worden.

Als derde element kan de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige een rol spelen. Dit bijvoorbeeld als het gezag bij een gecertificeerde instelling berust, als het gezag niet vastgesteld kan worden of als het gezag in het buitenland woont. In de huidige definitie is 'de plaats van het werkelijke verblijf' een restcategorie. Ten aanzien van de plaats van het werkelijke verblijf zijn er wel juridische verplichtingen die ertoe leiden dat een dergelijk feitelijk element (als restcategorie) een rol dient te spelen. Dit komt voort uit de hieronder te bespreken jeugdhulpplicht van art. 1.3 van de Jeugdwet.

Enkele opmerkingen over de huidige definitie

Als men de bewoordingen van de huidige definitie beziet, kunnen in ieder geval een drietal opmerkingen gemaakt worden waaruit naar voor komt dat ook de huidige regeling niet volledig 'waterdicht' lijkt.

Als eerste is (enigszins) onduidelijk of 'de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige' in de praktijk daadwerkelijk anders is dan 'de woonplaats van de jeugdige, bedoeld in artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek'.

Als tweede blijft onduidelijk wat de woonplaats is als een jeugdige die nog geen 18 jaar is wel al meerderjarig is. Dit bijvoorbeeld omdat de jeugdige gehuwd is. In dat geval is er vanwege de meerderjarigheid geen gezag meer en is onduidelijk of als woonplaats 'de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag' genomen dient te worden dan wel of 'de woonplaats van de jeugdige, bedoeld in artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek' genomen dient te worden.

Als derde kan opgemerkt worden dat de definitie geen of nauwelijks (verdere) aanknopingspunten bevat wat nu precies 'het moment van de hulpvraag' is. Zo is niet duidelijk of bijvoorbeeld ook jeugdreclassering daaronder valt en ook is niet duidelijk of dit moment bijvoorbeeld samen zou kunnen of samen zou dienen te vallen met het in art. 7.2.2 van de Jeugdwet bedoelde 'eerste maal dat er contact is met de jeugdige' en waarbij het burgerservicenummer vastgesteld dient te worden.

De jeugdhulpplicht van artikel 1.3 van de Jeugdwet

Alhoewel er geen juridische verplichtingen zijn om bij de definitie van de woonplaats aan te sluiten bij het gezag over de jeugdige of bij de woonplaats volgens het BW, is wel van invloed voor welke jeugdigen er een jeugdhulpplicht bestaat. Zo zal er voor alle jeugdigen ten aanzien waarvan een jeugdhulpplicht

bestaat (en waar de Jeugdwet op van toepassing is) een woonplaats dienen te zijn of althans een organisatie dienen te zijn die verantwoordelijk is voor de toeleiding, de inkoop en de financiering. In die zin dient er voor alle jeugdigen van artikel 1.3 Jeugdwet een “woonplaats” te zijn. En voor wat artikel 1.3 Jeugdwet betreft, zijn er wel internationale verdragen die de omvang van de jeugdhulpplicht bepalen. Anders gezegd: art. 1.3 Jeugdwet valt gelet op internationale verdragen niet te veranderen en gelet op de groepen jeugdigen die onder art. 1.3 Jeugdwet vallen, zal ‘de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige’ altijd een rol dienen te spelen.

Analyse parlementaire geschiedenis

Gedurende het wetgevingstraject zijn er diverse aanpassingen (verfijningen) van de woonplaatsdefinitie geweest om voor alle jeugdigen daadwerkelijk een woonplaats en daarmee een verantwoordelijke gemeente vast te kunnen stellen. Dit bijvoorbeeld voor jeugdigen ouder dan 18 jaar of met ouders (het gezag) woonachtig in het buitenland. In die zin zijn het praktijk-gebaseerde aanpassingen geweest omdat er in bepaalde gevallen geen gezag is, omdat het gezag in het buitenland woont of omdat het gezag niet vastgesteld kan worden.

De redenen voor aansluiting bij de woonplaats volgens het BW (wat voor minderjarigen dan de woonplaats van het gezag is), komen echter niet erg duidelijk naar voren. Er lijken in ieder geval geen principiële of specifieke beleidsuitgangspunten te zijn op basis waarvan de woonplaats volgens het BW als leidend genomen is. Naast eenvoudigweg een keuze voor het BW omdat daarin bijvoorbeeld het personen en familierecht geregeld is, is mogelijk voor het BW gekozen in lijn met het feit dat de regelgeving over kindbeschermingsmaatregelen ook in het BW is opgenomen. Daarnaast speelde mogelijk ook dat de woonplaats volgens het BW een feitelijk criterium is. Een andere mogelijke reden is dat in eerste instantie de ouders verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en dat de BW-woonplaatsregeling waarbij een minderjarige de woonplaats van het gezag heeft, bij een dergelijke centrale rol van de ouders (het gezag) past.

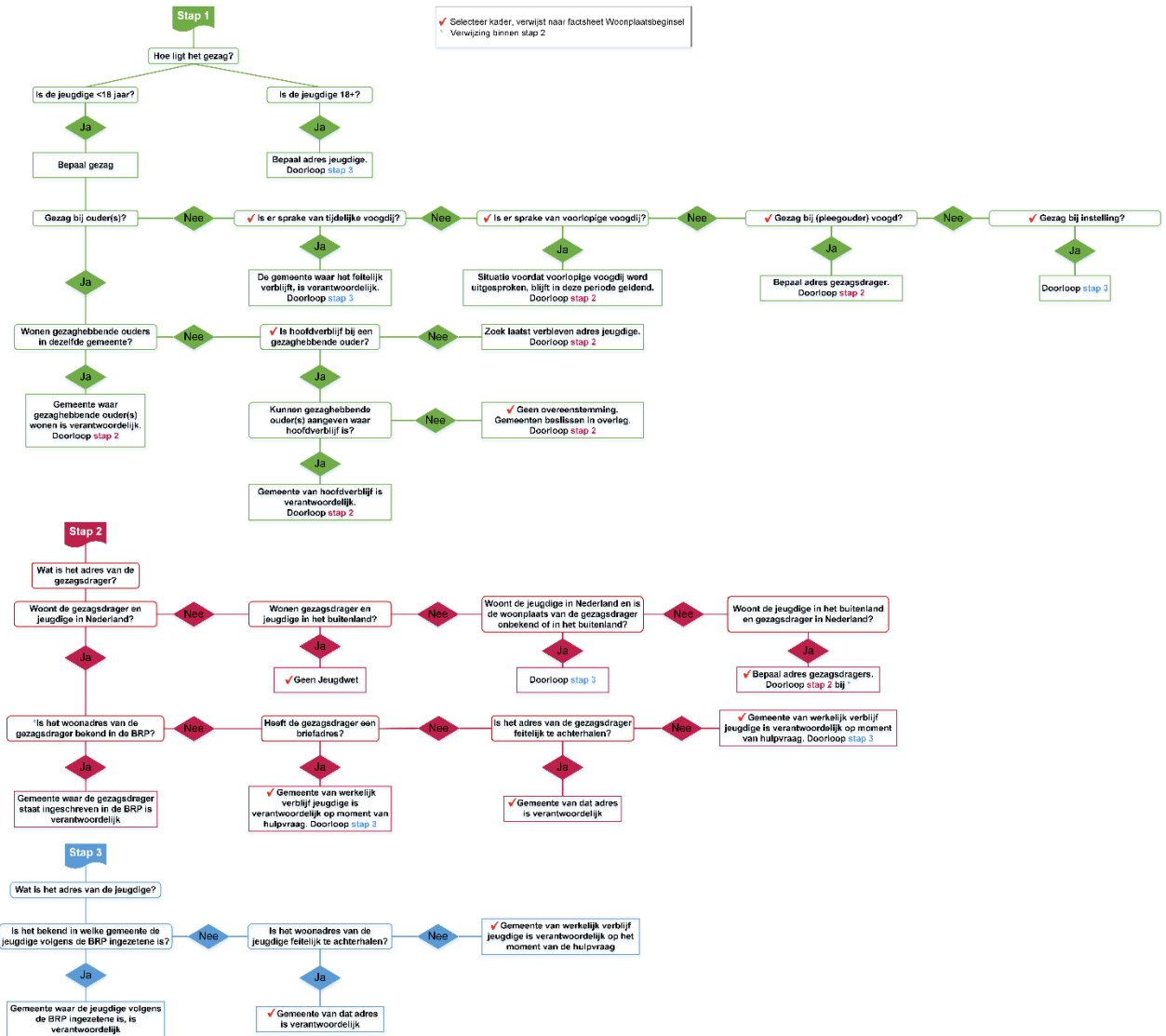
Sinds een aantal jaren is het bij regelgeving over zorglichten of diensten van en aanspraken op de gemeente gebruikelijk om voor de bepaling van de verantwoordelijke gemeente aan te sluiten bij het gebruik van authentieke gegevens en de regeling in de Wet Brp ten aanzien van het adres c.q. de woonplaats (het adres is volgens de Wet Brp een authentiek gegeven). Daarbij wordt dan aangesloten bij de gemeente waarvan men ingezetene is volgens de Wet Brp. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Wmo2015 en ook in de Participatiewet gaat het – uiteindelijk – om de gemeente waarvan men ingezetene is. Uit de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet komt niet naar voor dat er specifieke redenen geweest zijn om bij de definitie van de

woonplaats in de Jeugdwet af te wijken van het uitgangspunt dat de verantwoordelijke gemeente vastgesteld wordt volgens de Wet Brp.

Al met al kan vastgesteld worden dat expliciete redengeving waarom bij de woonplaats volgens de Jeugdwet aansluiting gezocht is bij het BW ontbreekt. Wel is duidelijk dat de jeugdhulpplicht ertoe leidt dat altijd een woonplaats vastgesteld moeten kunnen worden en het is dan ook om die reden dat voorzien is in een regeling waarbij ook vaststelling volgens 'de plaats van feitelijk verblijf' een rol speelt.

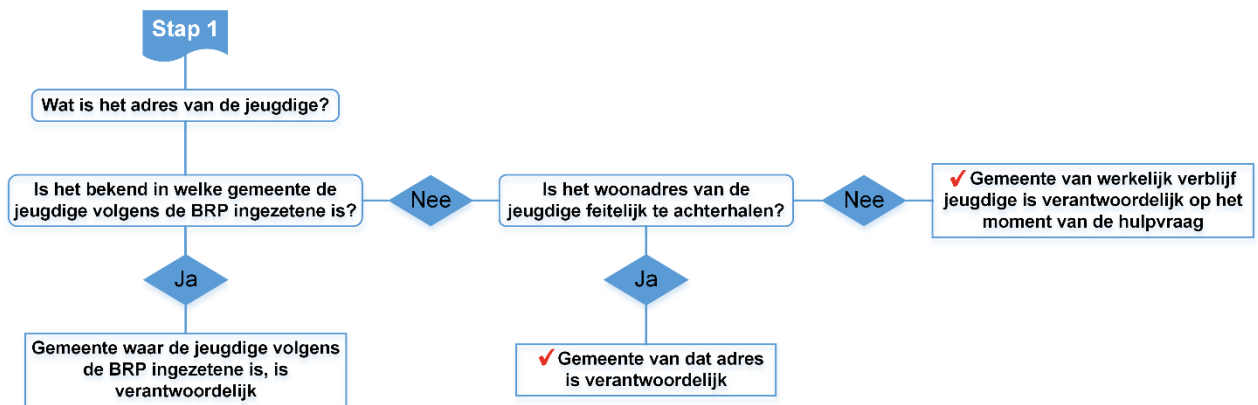
III Mindmap 1

Huidige situatie woonplaatsbeginsel



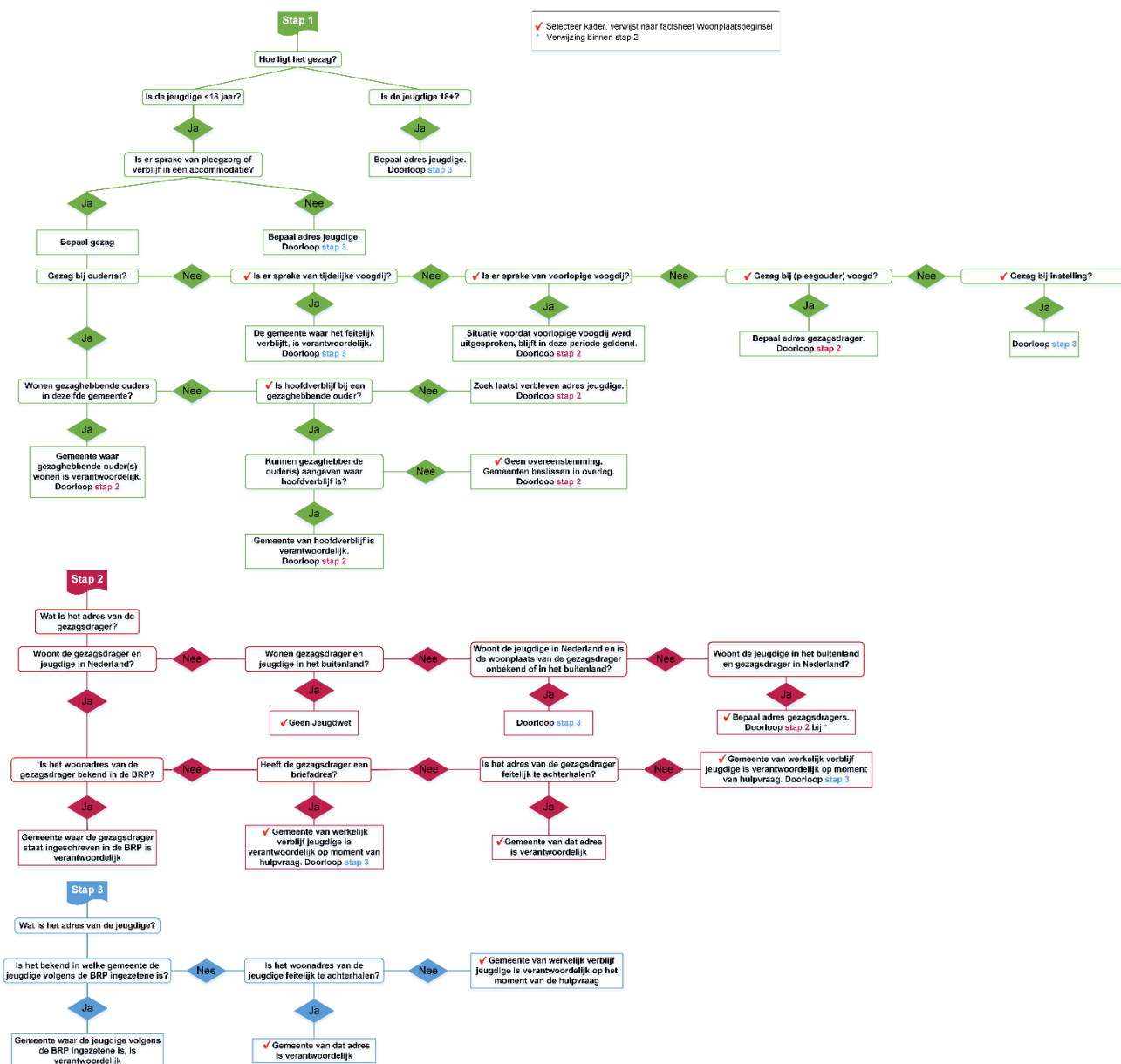
IV Mindmap 2

Gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene is



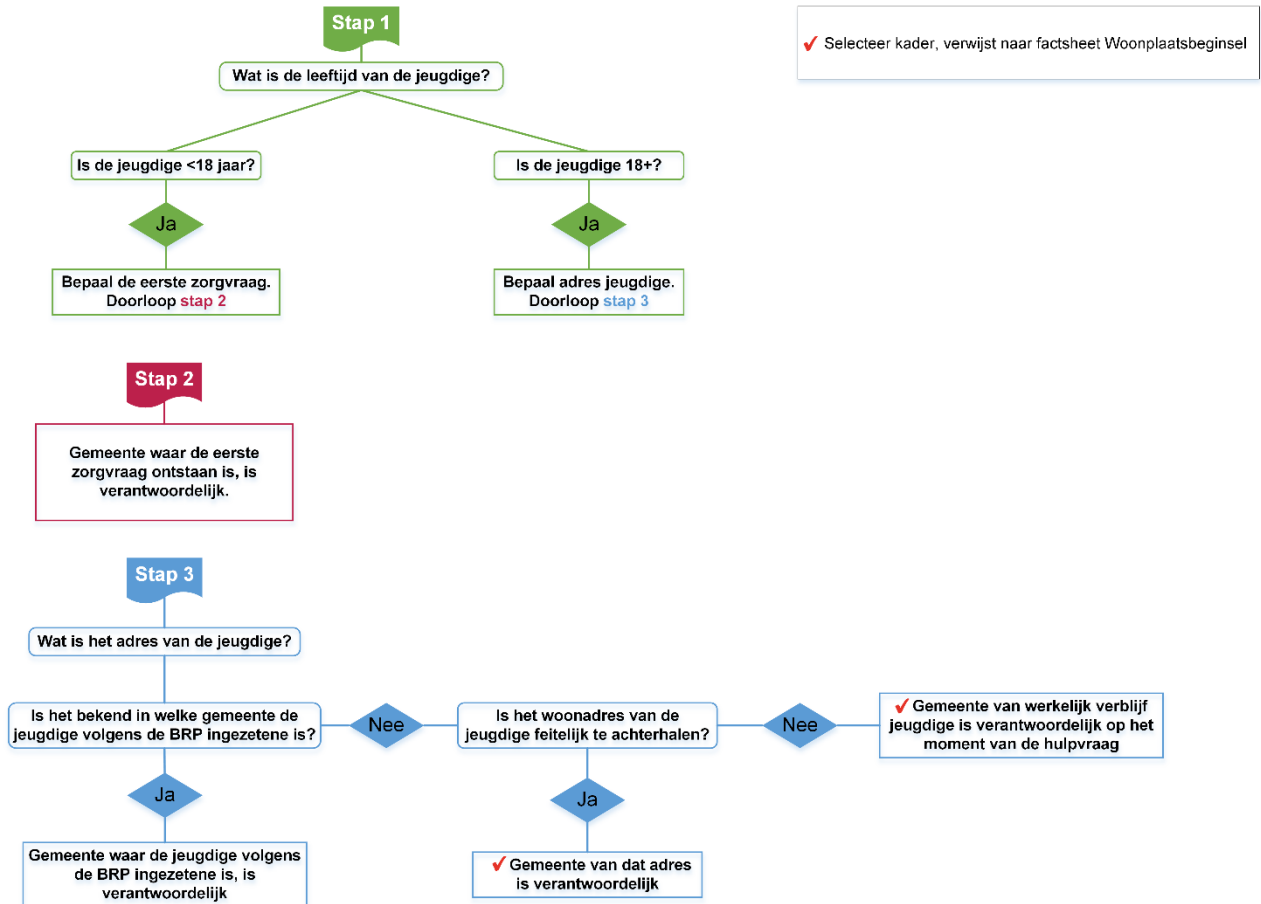
V Mindmap 3

Gemeente waar jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij pleegzorg of verblijf in een accommodatie: toepassing volgens huidige woonplaatsbeginsel



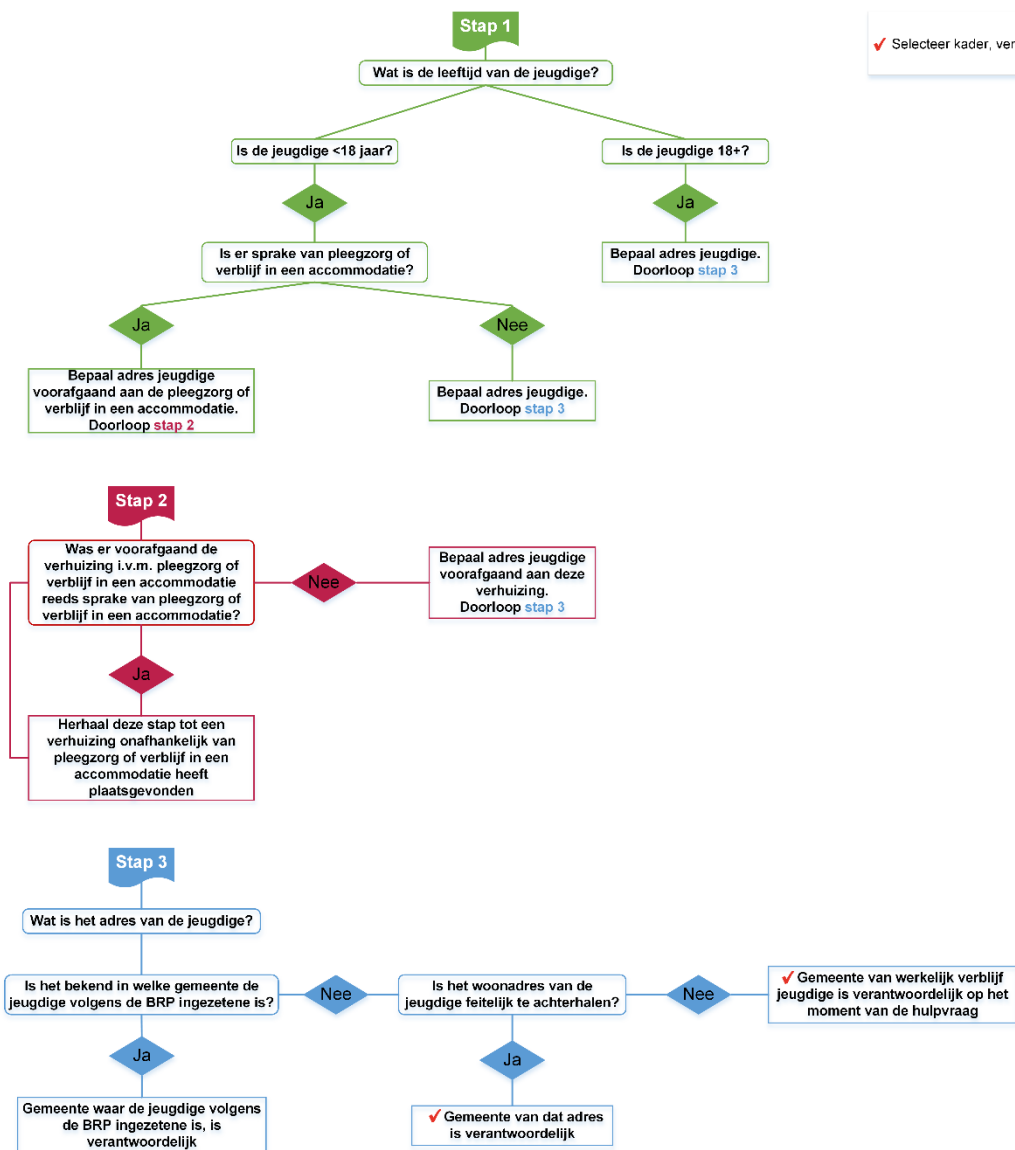
VI Mindmap 4

Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene was op het moment van de eerste zorgvraag



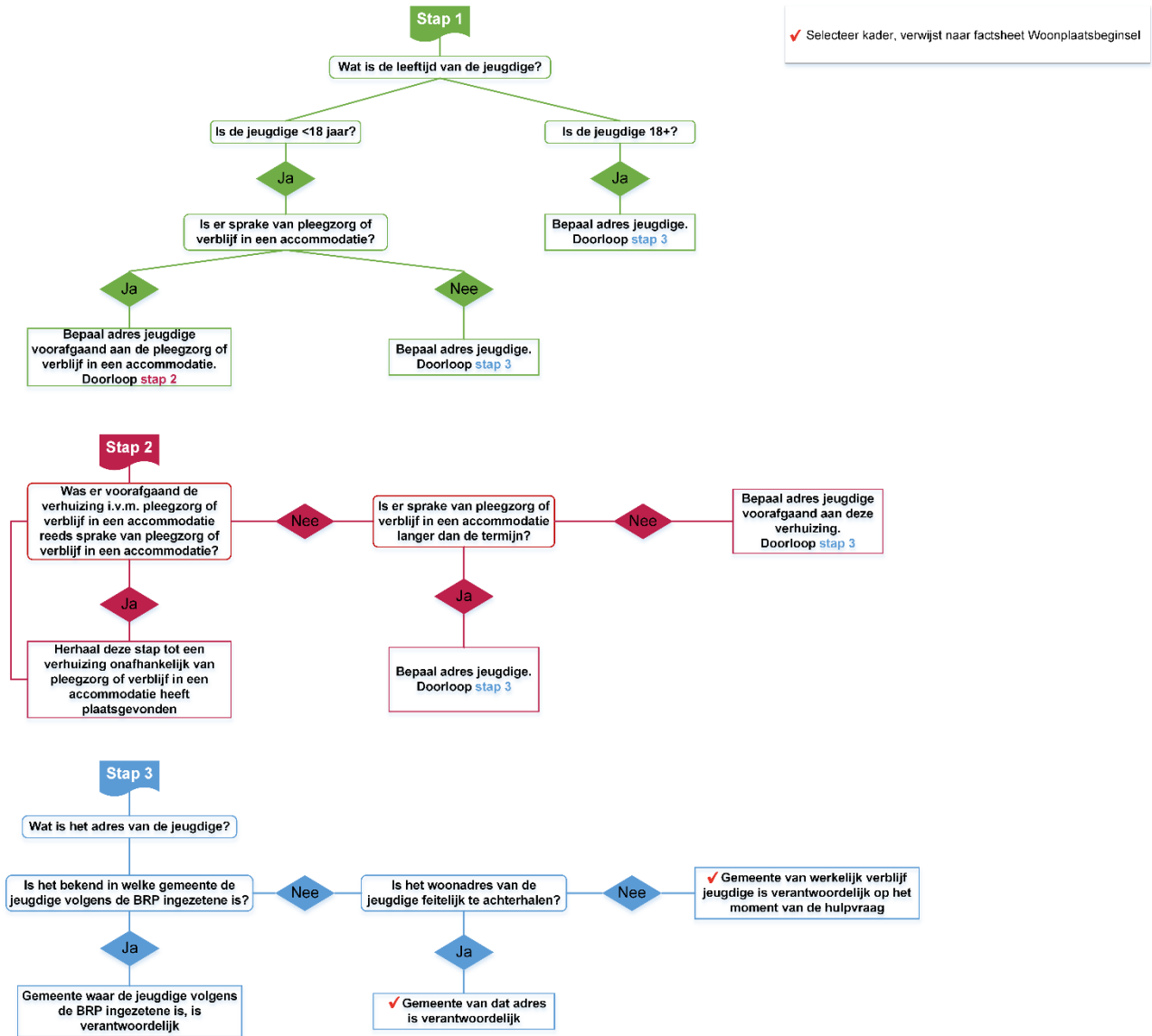
VII Mindmap 5

Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij verblijf: gemeente waar jeugdige volgens BRP ingezetene was voorafgaande aan eerste verhuizing i.v.m. verblijf (zonder termijn)



VIII Mindmap 6

Gemeente waar de jeugdige volgens de BRP ingezetene is; bij verblijf: gemeente waar jeugdige volgens BRP ingezetene was voorafgaande aan eerste verhuizing i.v.m. verblijf (met termijn)



IX Relevante wetten

Jeugdwet

Woonplaats:

- 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.

Artikel 1.3

- 1 Deze wet is van toepassing op in Nederland verblijvende jeugdigen.
- 2 Het college is gehouden een voorziening te treffen als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met derde lid, en uitvoering te geven aan artikel 2.4, tweede lid, ten aanzien van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Onder vreemdeling wordt in dit artikel verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in de Vreemdelingenwet 2000.
- 3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het tweede lid, en zo nodig in afwijking van artikel 11 van de Vreemdelingenwet 2000, de verantwoordelijkheid van het college, bedoeld in het tweede lid, voor bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen worden beperkt, gelet op de aard, de plaats of de verwachte duur van hun verblijf.
- 4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het tweede lid, en zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, de verantwoordelijkheid van het college, bedoeld in het tweede lid, geheel of gedeeltelijk worden uitgebreid tot bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.
- 5 Een voorziening als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met derde lid, en de uitvoering van artikel 2.4, tweede lid, geeft een vreemdeling geen aanspraak op rechtmatig verblijf.

Burgerlijk Wetboek

Titel 3. Woonplaats

Artikel 10

- 1 De woonplaats van een natuurlijk persoon bevindt zich te zijner woonstede, en bij gebreke van woonstede ter plaatse van zijn werkelijk verblijf.
- 2 Een rechtspersoon heeft zijn woonplaats ter plaatse waar hij volgens wettelijk voorschrift of volgens zijn statuten of reglementen zijn zetel heeft.

Artikel 11

- 1 Een natuurlijk persoon verliest zijn woonstede door daden, waaruit zijn wil blijkt om haar prijs te geven.
- 2 Een natuurlijk persoon wordt vermoed zijn woonstede te hebben verplaatst, wanneer hij daarvan op de wettelijk voorgeschreven wijze aan de betrokken colleges van burgemeester en wethouders heeft kennis gegeven.

Artikel 12

- 1 Een minderjarige volgt de woonplaats van hem die het gezag over hem uitoefent, de onder curatele gestelde die van zijn curator. Oefenen beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uit, doch hebben zij niet

dezelfde woonplaats, dan volgt het kind de woonplaats van de ouder bij wie het feitelijk verblijft dan wel laatstelijk heeft verbleven.

2 Wanneer iemands goederen onder bewind staan, volgt hij voor alles wat de uitoefening van dit bewind betreft, de woonplaats van de bewindvoerder.

3 Wanneer ten behoeve van een persoon een mentorschap is ingesteld, volgt hij voor alles wat de uitoefening van dit mentorschap betreft, de woonplaats van de mentor.

4 Het eerste, tweede en derde lid zijn niet van toepassing voor zover het betreft de relatieve bevoegdheid van de rechter gedurende een curatele, een bewind als bedoeld in Titel 19 en een mentorschap. Hetzelfde geldt indien ten aanzien van een persoon een curatele, een mentorschap of een bewind als bedoeld in Titel 19 en tevens een bewind als bedoeld in afdeling 7 van Titel 5 van Boek 4 of een bewind als bedoeld in artikel 182 van Boek 7 van kracht zijn en de bevoegde kantonrechter de andere kantonrechter als uitsluitend bevoegde heeft aangewezen.

5 Wanneer de persoon, van wie de woonplaats wordt afgeleid, overlijdt of zijn gezag of zijn hoedanigheid verliest, duurt de afgeleide woonplaats voort, totdat een nieuwe woonplaats is verkregen.

Wmo 2015

Artikel 1.2.1

Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in

aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit:

a. door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie,

b. beschermd wonen, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving, dan wel

c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.

Wet BRP

Artikel 1.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

f. de ingezetene: de ingeschrevene, die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland, en op wiens persoonslijst niet het gegeven van zijn overlijden of van vertrek uit Nederland als actueel gegeven is opgenomen;

l. de aangifte van adreswijziging: de aangifte, bedoeld in artikel 2.39;

o. het woonadres:

1° het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar

redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

2° het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten;

p. het briefadres: het adres waar voor betrokkene bestemde geschriften in ontvangst worden genomen;

q. het adres: het woonadres, dan wel bij het ontbreken hiervan of bij toepassing van artikel 2.40 of 2.41, het briefadres;

r. de briefadresgever: de natuurlijke persoon of rechtspersoon, bedoeld in artikel 2.42, die een briefadres ter beschikking stelt.

Artikel 17

Als instellingen voor gezondheidszorg als bedoeld in artikel 2.40, derde lid, onderdeel a, van de Wet BRP, worden aangewezen: de instellingen, bedoeld in artikel 1.2, onder 14 en 18, van het Uitvoeringsbesluit WTZi.

Artikel 18

Als instellingen op het gebied van de kindbescherming als bedoeld in artikel 2.40, derde lid, onderdeel b, van de Wet BRP, worden aangewezen: de justitiële jeugdinrichtingen, bedoeld in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, en gesloten accommodaties als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

Artikel 19

Als penitentiaire instellingen als bedoeld in artikel 2.40, derde lid, onderdeel c, van de Wet BRP, worden aangewezen: de inrichtingen die door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn bestemd voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming, niet zijnde inrichtingen als bedoeld in artikel 18.

Artikel 2.38

1 Degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, meldt zich uiterlijk op de vijfde dag na de aanvang van zijn verblijf in persoon bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte van verblijf en adres te doen. Indien hij geen woonadres heeft, kiest hij een briefadres en meldt hij zich binnen de gestelde termijn bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn briefadres heeft om de bedoelde aangifte te doen.

2 Hij doet in de aangifte mededeling van de gegevens over zijn toekomstig verblijf in Nederland, over zijn adres in de gemeente en over het vorige verblijf buiten Nederland.

3 Hij geeft bij de aangifte de inlichtingen en legt de geschriften over ter zake van feiten betreffende zijn burgerlijke staat, zijn nationaliteit en zijn eerder verblijf in Nederland, die noodzakelijk zijn voor de bijhouding met betrekking tot hem van de basisregistratie. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders legt hij van een geschrift een door een beëdigde vertaler vervaardigde Nederlandse vertaling over. Indien hij zich in Nederland vestigt, komende vanuit Aruba, Curaçao, Sint Maarten of een van de openbare lichamen, legt hij een hem betreffend verhuisbericht over, verstrekt door de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de basisadministratie in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of een van de openbare lichamen, waar hij laatstelijk als ingezetene was ingeschreven.

4 Degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, doet aangifte van verblijf en adres overeenkomstig het eerste tot en met het derde lid, op het moment dat hij ophoudt te behoren tot een categorie als bedoeld in artikel 2.6.

5 In een geval als bedoeld in het vierde lid vangt de in het eerste lid bedoelde termijn van vijf dagen aan met ingang van de dag na die waarop een in dat lid bedoelde situatie is ingetreden.

6 Aangifte van verblijf en adres blijft achterwege indien:

- o a. het verblijf aanvangt door geboorte en inschrijving plaatsvindt op grond van de geboorteakte,
- o b. de betrokkene behoort tot een categorie van personen als bedoeld in artikel 2.6, of
- o c. de betrokkene een vreemdeling is die geen rechtmatig verblijf geniet.

Artikel 2.39

1 De ingezetene die zijn adres wijzigt doet hiervan schriftelijk aangifte bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn nieuwe adres heeft.

2 Hij doet niet eerder aangifte dan vier weken vóór de beoogde datum van adreswijziging en niet later dan de vijfde dag na de adreswijziging. Hij doet in de aangifte mededeling van de datum van adreswijziging en van de gegevens over het nieuwe en het vorige adres.

3 Indien een ingezetene geen woonadres heeft, kiest hij een briefadres. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.40

1 Degene die zijn woonadres heeft in een instelling die is aangewezen op grond van het derde of het vierde lid kan, in afwijking van de artikelen 2.38, eerste lid, en 2.39, eerste lid, in plaats van zijn woonadres een briefadres kiezen en daarvan overeenkomstig de genoemde bepalingen aangifte doen.

2 Een instelling wordt slechts aangewezen indien de aard van de instelling meebrengt, dat door opnemings van het adres daarvan in de basisregistratie de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen onevenredig zou kunnen worden geschaad.

3 Onze minister kan categorieën van instellingen dan wel instellingen afzonderlijk aanwijzen, voor zover het betreft:

- a. instellingen voor gezondheidszorg;
- b. instellingen op het gebied van de kindbescherming;
- c. penitentiaire instellingen.

4 Het college van burgemeester en wethouders kan een in de gemeente gevestigde instelling aanwijzen waarin beschermd wonen of opvang wordt verstrekt als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

5 Het hoofd van een aangewezen instelling doet aan de betrokken personen tijdig schriftelijk mededeling van de mogelijkheid tot aangifte van een briefadres.

Artikel 2.41

1 Voor zover het opnemen van een woonadres naar het oordeel van de burgemeester om veiligheidsredenen niet wenselijk is, kan de betrokkene in afwijking van artikel 2.38, eerste lid, en 2.39, eerste lid, in plaats van zijn woonadres een briefadres kiezen en daarvan overeenkomstig de genoemde bepalingen aangifte doen.

2 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid.

Artikel 2.42

Als briefadresgever kan worden gekozen:

- a. een natuurlijke persoon die als ingezetene is ingeschreven;
- b. een rechtspersoon die zijn zetel heeft in Nederland en die door het college

van burgemeester en wethouders is aangewezen om als briefadresgever in zijn gemeente op te treden.

Artikel 2.50

Het hoofd van een instelling of bedrijf waar personen verblijf plegen te houden, de instellingen, bedoeld in artikel 2.40 daaronder begrepen, verstrekt, indien de instelling of het bedrijf ter zake door het college van burgemeester en wethouders is aangewezen, op door het college te bepalen tijdstippen aan het college de door het college gevraagde inlichtingen over de personen die naar redelijke verwachting in de instelling of het bedrijf voor onbepaalde tijd verblijf zullen houden dan wel gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zullen overnachten.

Contact

Karina Kuperus

Partner, KPMG Plexus

E kuperus.karina@kpmgplexus.nl

Arjan Ogink

Director, KPMG Plexus

E ogink.arjan@kpmgplexus.nl

Leonie Thijssing

Consultant, KPMG Plexus

E thijssing.leonie@kpmgplexus.nl

www.kpmgplexus.nl

www.kpmg.nl

