

Advies over het concept Wetsvoorstel wijziging Jeugdwet in verband met wijziging woonplaatsbeginsel

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
H.M.de Jonge
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum: 5 maart 2018
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 - 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte heer de Jonge,

Bij mail van 12 december 2017 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake een wijziging van de Jeugdwet in verband met de wijziging van het woonplaatsbeginsel (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel beoogt een verandering van de definitie "woonplaats" in de Jeugdwet.

Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is voor het inzetten van jeugdhulp of uitvoeren van een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel. Op dit moment is in art 1.1. van de Jeugdwet voor het woonplaatsbegrip aansluiting gezocht bij titel 3 boek 1 Burgerlijk Wetboek (1:12 BW). In de praktijk is het gemeenten gebleken dat het achterhalen van de gezag status van een jeugdige voor de gemeenten veel uitvoeringsproblemen oplevert, hetgeen ook financiële consequenties heeft.

Kern van het wetsvoorstel is dat in de Jeugdwet de koppeling met het woonplaatsbegrip van het BW los wordt gelaten en dat er voor de uitvoering van de Jeugdwet in die wet een eigen woonplaatsbegrip wordt opgenomen, te weten de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is in de zin van de Wet basisregistratie personen. (hierna Wbp).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Indien de wet wordt aangenomen gaan er in de rechtspraak voor minderjarigen twee verschillende woonplaatsdefinities ontstaan. Een in het Burgerlijk Wetboek (BW) en een in de Jeugdwet. De Raad richt zich met name op de vraag wat hiervan de gevolgen voor de rechtspraak van het personen- en familierecht kunnen zijn.

De Raad onderschrijft dat het in het belang van de doelgroep van de Jeugdwet is dat er geen vertraging optreedt in het verkrijgen van jeugdhulp doordat gemeenten onderling twisten over de vraag wie er moet betalen voor de jeugdhulp. De voorgestelde wijziging kan er voor gemeenten toe leiden dat er met betrekking tot de financiering van jeugdhulp minder administratieve problemen ontstaan.

Tegenover deze mogelijke verbetering in de uitvoering aan de zijde van gemeenten kunnen door het hanteren van twee woonplaatsbeginselen echter aanzienlijke en ongewenste complicaties ontstaan voor de rechtspraak en procespartijen (waaronder begrepen de ouders, pleegouders, de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming).

Aanwijzing voor de regelgeving: Aanwijzing 3.7 Uniformiteit van begrippen.

Met de voorgestelde wijziging wordt de term "woonplaats" gebruikt in zowel de Jeugdwet als in het BW. Dezelfde term wordt echter voor verschillende begrippen gebruikt. De Raad wijst er op dat dit verwarrend is en strijdig met artikel 3.7 onder 2 van het besluit Aanwijzingen voor de regelgeving:

"Dezelfde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt". De toelichting hierop zegt dat deze aanwijzing vooral binnen één regeling in acht genomen dient te worden en dat zij ook bij verwante regelgeving van belang is.

Bevoegdheidsproblemen

In art. 265 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv) is bepaald dat in zaken betreffende minderjarigen bevoegd is de rechter van de woonplaats. In art. 1:12 BW is bepaald dat een minderjarige de woonplaats volgt van hem die het gezag over hem uitoefent. Het is uit de voorgestelde wijziging van de Jeugdwet niet af te leiden of het de bedoeling van de wetgever is om een verandering aan te brengen in voornoemde regeling omtrent de relatieve bevoegdheid van de rechter. De Raad adviseert de Jeugdwet op dit punt te verduidelijken.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Indien het niet de bedoeling is van de wetgever om een verandering aan te brengen in de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechter, dan dient dit duidelijk te blijken uit de tekst van de Jeugdwet. Dit kan door in de Jeugdwet te bepalen dat het woonplaatsbeginsel alleen geldt ten aanzien van de uitvoering van jeugdhulp door de gemeenten en door te bepalen dat voor wat betreft de bevoegdheidsregels in procedures bij rechtbanken en hoven het in het BW opgenomen woonplaatsbeginsel blijft gelden. Indien het wél de bedoeling is van de wetgever om een verandering aan te brengen in de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechter, dan voorziet de Raad dat in Jeugdwet gerelateerde zaken twee verschillende rechtbanken bevoegd kunnen raken. Dit is dan een onwenselijk gevolg van de voorgestelde wijziging. Binnen de rechtspraak wordt de komende jaren de visie "een gezin, een rechter" in de praktijk gebracht. Een (regie)rechter behandelt alle procedures die zich in en rondom een gezin afspelen. Deze visie is een van de professionele standaarden van de familie & jeugdrechters en wordt ondersteund door de Raad. Hierbij moet gedacht worden aan procedures over bijvoorbeeld de echtscheiding, de omgang, het gezag en ook procedures over kindbeschermingsmaatregelen.

Indien de rechter van de Wbp woonplaats bevoegd wordt in zaken betreffende de jeugdige wordt daarmee de mogelijkheid ontnomen dat één rechter de regie rondom procedures die samenhangen met één gezin blijft voeren. Er zal een praktijk gaan ontstaan waarin met betrekking tot een gezin familiezaken bij de ene rechtbank aanhangig zijn, terwijl met betrekking tot hetzelfde gezin bij de andere rechtbank jeugdzaken van een jeugdige (gaan) lopen. Dit acht de Raad zeer onwenselijk en niet in het belang van minderjarigen en hun familie.

Ook ten aanzien van de door de rechtbanken en hoven te voeren administratie rondom de jeugdciviele procedures voorziet de Raad uitvoeringsproblemen indien de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechter wordt gewijzigd. Als het voorgestelde woonplaatsbeginsel van de Wbp gaat gelden kunnen er situaties ontstaan waarin diverse rechtbanken in het jaar met hetzelfde gezin bezig moeten zijn.

Daardoor gaat bij de administraties het overzicht ontbreken van de kindbescherming geschiedenis van een jeugdige. De kennis of er eerder kindbeschermingsmaatregelen zijn getroffen ontbreekt (op dit punt is er ook geen landelijk te raadplegen database). Bijvoorbeeld: Als het kind bij de ouders woont, bijvoorbeeld Alkmaar, is rechtbank Noord-Holland bevoegd. Als blijkt dat het niet goed gaat binnen een paar maanden en het kind wordt uithuisgeplaatst in een pleeggezin in Zuid-Holland, raakt een andere rechtbank bevoegd, als vervolgens het kind gesloten wordt geplaatst in het Poortje, dan is weer een andere rechtbank bevoegd.

Indien de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechter wordt gewijzigd verwacht de Raad dat dit ook gevolgen heeft voor de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming. Ter toelichting hierop verwijst de Raad naar de bijlage bij het Wetsvoorstel (voorbeelden hoe het nieuwe woonplaatsbeginsel er uit gaat zien). In de voorbeelden 1 tot en met 6 blijft gemeente A de verantwoordelijke gemeente. Dan zal de Raad voor de kindbescherming en de gecertificeerde instelling waarmee die gemeente A werkt, verantwoordelijk zijn voor de jeugdige. De woonplaats volgens het BW (en ook de inschrijving in de BRP) is dan intussen in veel van die voorbeelden wel



gewijzigd, zeg naar gemeente B. Daarmee wijzigt ook de relatieve bevoegdheid van een rechtbank naar het arrondissement van gemeente B. Dit betekent dat de Raden voor de kindbescherming en gecertificeerde instellingen uit gemeente A voor zittingen naar rechtbanken bij gemeente (in arrondissement) B – en dus meer – zullen moeten reizen. In die rechtbanken zijn zij veelal niet bekend met de gebruikelijke procedures.

Woonplaatsbeginsel Wbp, oplossing voor het probleem?

De Raad is zich ervan bewust dat dit punt niet direct betrekking heeft op de Rechtspraak, maar acht het toch van belang om aandacht te vragen voor het volgende. In de memorie van toelichting van de Wbp wordt omschreven hoe een woonadres in de zin van de Wbp wordt bepaald. Er lijkt te worden verondersteld dat de gemeente bij verzoek tot inschrijving in een gemeente dit controleert of hier sturing in heeft. De verplichtingen van de burgers inzake de Wbp zijn benoemd in art. 2.38 e.v. Wbp. Het uitgangspunt bij deze verplichtingen bestaat uit een actieve meldplicht van de burger zelf en voor minderjarigen tot 16 jaar van een actieve meldplicht van de ouders, voogden en verzorgers. De vraag is of de doelgroep van de Jeugdwet zich bewust is van deze meldplicht, en zo ja of daar gehoor aan wordt gegeven. Er kunnen ook motieven bestaan om geen melding te doen. De Raad wijst erop dat de verwachtingen rondom de werking van de Wbp te hoog gespannen kunnen zijn. Evenals het gezagsregister zal ook de basisregistratie "vervuild" zijn door gedateerde of onjuiste meldingen. De in de MvT genoemde problemen die zich thans voordoen met het gezagsregister, zullen in de visie van de Raad met hantering van de persoonsregistratie van de Wbp niet uit de wereld zijn.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële werklastgevolgen bij in werking treding van deze wijziging Jeugdwet.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit



Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Opmerkingen naar aanleiding van de voorgestelde wettekst

- Ten aanzien van artikel 1.1: uit de tekst is niet goed te begrijpen hoe lid 1 zich verhoudt tot lid 2. Hoofregel is lid 1 (woonplaats = inschrijving basisregistratie personen. De uitzondering daarop is naar de Raad begrijpt het bepaalde in lid 2 (dit voor het geval de basisregistratie is gewijzigd doordat de jeugdige in een instelling of pleeggezin elders zit?). Dat uitzonderingskarakter zou duidelijker naar voren gebracht moeten worden (wellicht door een tenzij-formulering).
- Ten aanzien van artikel 1.1: geldt de uitzondering van lid 2 dus niet alleen als er sprake is van voogdij bij een gecertificeerde instelling (zoals in het huidige artikel 1.1 Jeugdwet staat geformuleerd)?
- -Wanneer er in de basisregistratie personen staat 'adres in onderzoek' valt dit dan onder lid 3? Of geldt dan het laatst vermelde adres?
- Ten aanzien van artikel 1.1: de formulering in lid 3 lijkt niet consistent met de eerste 2 leden. In de eerste twee leden gaat het (althans zo begrijpt de Raad) om een formalistische benadering, namelijk aanknopng bij de feitelijke inschrijving van een jeugdige als ingezetene in de basisregistratie personen. Niet voorstelbaar is dat (lid 3 van het voorgestelde artikel 1.1) niet kan worden vastgesteld of iemand ingeschreven is in de basisregistratie personen. Een persoon is dat wel of is dat niet. Wordt met lid 3 dan niet eigenlijk bedoeld "ingeval een jeugdige niet in de BRP is ingeschreven als ingezetene of onmiddellijk voorafgaand aan zijn verblijf als bedoeld in het tweede lid was, dan wel buiten Nederland is(...)?" Wordt met lid 1 (de gemeente waarvan de jeugdige ingezetene is in de zin van de Wet BRP) bedoeld "de gemeente waar de jeugdige feitelijk in de basisregistratie personen is ingeschreven" dan wel "de gemeente waar iemand op grond van de Wet BRP als ingezetene zou moeten worden ingeschreven?"
- Ten aanzien van artikel 1.1 lid 2: wat als de ouder ten tijde van het verblijf in de instelling verhuist naar de gemeente waar de instelling zich bevindt, en de basisregistratie personen van zichzelf en de minderjarige wijzigt. Dan wordt de "nieuwe" BRP-gemeente de woonplaats?
- Is voldoende duidelijk wanneer de jeugdhulp en het 'verblijf' als bedoeld in artikel 1.1. tweede lid is geëindigd? Dit is van belang in verband met de beoordeling van de vraag wanneer de doorlopende verantwoordelijkheid van de oude BRP-gemeente eindigt (en met name wanneer dus – indien de jeugdige na die beëindiging en na een verhuizing toch weer jeugdhulp nodig heeft- de verplichting als 'opnieuw aangevangen' moet worden aangemerkt).
- Artikel 2.7a zou tot problemen kunnen leiden. Hoewel de aanspraak op en het recht op voortzetting van jeugdhulp niet afhankelijk zou moeten zijn van degene die het aanvraagt (jeugdige/ouders zelf of een gecertificeerde instelling die op grond van een ondertoezichtstelling daartoe bevoegd is) zou daar in de praktijk discussie over kunnen ontstaan. Verduidelijking zou kunnen komen door in het derde lid van dit artikel niet alleen te spreken over jeugdreclassering maar ook over jeugdhulp in het kader van een ondertoezichtstelling. (De gemiddelde ots-ouder (= hulp in het gedwongen



kader) zal vermoedelijk niet zelf een beroep doen op het recht op voortzetting van de hulp. De voorgestelde tekst zou tot verwarring kunnen leiden).

- In de wet wordt in de definitie van 'woonplaats' onder 2° aangesloten bij het begrip 'pleegouder' zoals geformuleerd in artikel 1.1 van de Jeugdwet, ofwel een pleegouder die een pleegcontract heeft gesloten met een pleegzorgaanbieder. Machtigingen tot uithuisplaatsing ex art. 1:265b BW worden echter geregeld geëffectueerd door middel van plaatsing in een netwerkpleeggezin (in veel gevallen zonder pleegcontract). Die categorie lijkt met het wetsvoorstel niet ondervangen. Als de jongere vervolgens wel op het BRP adres van het netwerkpleeggezin wordt ingeschreven, verandert dus de financieel verantwoordelijke gemeente. Dat geldt niet voor jongeren die worden ingeschreven op het BRP adres van de pleegouder met pleegcontract, omdat dan sprake is van verblijf als bedoeld onder 2° van het nieuwe woonplaatsbegrip. Dit kan een bewuste keuze zijn van de wetgever, maar dat blijkt niet uit de toelichting.
- In de MvT onder 2.2 staat in de laatste zin van de derde alinea dat de gemeenten nu contact opnemen met de Raad voor de rechtspraak om antwoord te krijgen op de vraag waar het gezag ligt. Dat is onjuist, de gemeenten wenden zich tot de rechtbanken.