

**GESCHILLENCOMMISSIE SOCIAAL DOMEIN**

**BINDEND ADVIES**

– inzake –

**GEMEENTE**

gevestigd te

verzoekster,

– tegen –

**GEMEENTE**

gevestigd te

verweerster

---

## Procesverloop

1. Namens verzoekster heeft ... per e-mail van 2 november 2022 een verzoek ingediend bij de Geschillencommissie Sociaal Domein (hierna de "**Commissie**") tot behandeling van het geschil dat is gerezen tussen verzoekster en verweerster. Verweerster heeft met dit verzoek van verzoekster ingestemd. Uit het Verzoek blijkt eveneens dat partijen veelvuldig onderling overleg hebben gevoerd, welk overleg niet tot een minnelijke oplossing heeft geleid, waardoor voldaan is aan artikel 3.1 van het Reglement van de Commissie.
2. Per e-mail van 2 november 2022 heeft de Commissie de ontvangst van het Verzoek bevestigd.
3. Per e-mail van 7 november 2022 heeft de Commissie verzoekster laten weten dat zij bevoegd is kennis te nemen van het geschil en hierin advies te geven. Per e-mail van 8 november 2022 heeft de Commissie verzoekster geïnformeerd over de verdere procedure en verzoekster verzocht om de Commissie binnen twee weken alle bescheiden te doen toekomen die voor de behandeling van het geschil relevant zijn. In dit bericht heeft de Commissie verzoekster ook geïnformeerd over het tijdstip van de hoorzitting, te weten maandag 12 december 2022 van 13.30 – 15.30 uur. Verzoekster heeft eveneens op 8 november laten weten dat zij alle stukken al samen met de adviesaanvraag heeft ingediend.
4. Per e-mail van 11 november 2022 heeft de Commissie verweerster laten weten dat zij bevoegd is om het geschil in behandeling te nemen, en verweerster verzocht om uiterlijk op 25 november 2022 op het verzoek van verzoekster te reageren. In dit bericht heeft de Commissie verweerster ook geïnformeerd over het tijdstip van de hoorzitting.
5. Eveneens op 11 november 2022 heeft de Commissie de stukken van verzoekster doorgestuurd naar verweerster.
6. Per e-mail van 24 november 2022 heeft verweerster het verweerschrift met bijlagen naar de Commissie gestuurd. De Commissie heeft deze stukken op 8 december 2022 doorgestuurd naar verzoekster.

7. Per e-mail van 6 december 2022 zijn partijen geïnformeerd over de samenstelling van de commissie, bestaande uit mevrouw K. Hauber als voorzitter en de heren F. Witteveen en B. Wallage als leden, terwijl A. Potjens is aangewezen als secretaris van de Commissie.
8. Per e-mail van 8 december 2022 heeft de Commissie de agenda voor de hoorzitting naar partijen gestuurd.
9. Op 12 december 2022 heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden bij het Springhuys; Springweg 7, 3511 VH Utrecht. Van de zijde van verzoekster waren daarbij aanwezig ... Van de zijde van verweerster was aanwezig ... Partijen hebben hun standpunt toegelicht en vragen van de Commissie beantwoord.
10. Omdat partijen niet alle vragen van de Commissie ter zitting konden beantwoorden, heeft de Commissie partijen de mogelijkheid geboden om deze vragen later schriftelijk te beantwoorden. In dat verband heeft de Commissie haar vragen per e-mail van 13 december 2022 aan partijen gestuurd en verzoekster gevraagd hier uiterlijk op 23 december 2022 op te reageren. De Commissie heeft verweerster vervolgens t/m maandag 16 januari gegeven om op de antwoorden van verzoekster te reageren.
11. Per e-mail van 22 december 2022 heeft verzoekster haar reactie op de vragen naar de Commissie gestuurd, met een afschrift naar verweerster.
12. Per e-mail van 16 januari 2023 heeft verweerster haar reactie op het aanvullend verzoekschrift van verzoekster naar de commissie gestuurd, met een afschrift naar verzoekster.

#### Bevoegdheid van de Commissie

13. Partijen hebben de bevoegdheid van de Commissie niet betwist. De Commissie acht zich op grond van haar Reglement bevoegd te oordelen over het geschil, dat zich toespitst op het woonplaatsbeginsel zoals volgt uit de Jeugdwet.

### **Feiten en omstandigheden**

14. Een jongvolwassen vrouw woont in ... (verweerster) op basis van een indicatie op grond van de Wet langdurige zorg, zij verblijft intramuraal bij de zorgaanbieder. Gedurende haar verblijf bij de zorgaanbieder wordt mevrouw zwanger. Met het oog op de veiligheid van het kind wordt moeder – in overleg met Veilig Thuis - ondergebracht bij een moeder-kind huis te gemeente ... (verzoekster). Op 16 december 2021 wordt zij door verzoekster ingeschreven in het BRP. De hulpverlening is gericht op de komst van het op dat moment nog ongebooren kind. De hulpverlening betreft o.a. opvoedondersteuning, zodat moeder op den duur zelfstandig kan gaan wonen met het kind.
15. Bij besluiten van 16 juni 2022 zijn met terugwerkende kracht door verweerster individuele jeugdhulpvoorzieningen verstrekt op grond waarvan mevrouw kon gaan verblijven bij het moeder-kind-huis te ... (verzoekster).
16. Vervolgens is contact opgenomen door verzoekster met verweerster, met het verzoek om de casus over te dragen, aangezien – naar het standpunt van verzoekster – verweerster in de onderhavige casus de financieel verantwoordelijke gemeente betreft. Tussen partijen is hierover vervolgens een inhoudelijke discussie ontstaan.

### **Het nieuwe woonplaatsbeginsel**

17. Per 1 januari 2022 is de Jeugdwet gewijzigd, in het bijzonder de definitie 'woonplaats'. Op grond van artikel 2.3 lid 1 van de Jeugdwet is het college van burgemeester en wethouders onder omstandigheden gehouden om individuele jeugdhulpvoorzieningen te treffen ten aanzien van jeugdigen die de woonplaats hebben binnen de gemeente. Per 1 januari 2022 is het woonplaatsbeginsel als volgt gedefinieerd:

*1°.de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres, bedoeld in artikel 1.1, onder o, van de Wet basisregistratie personen, heeft;*

*2°.ingeval een jeugdige verblijft bij een jeugdhulpaanbieder, pleegouder, in een instelling voor opvang of beschermd wonen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of in een justitiële jeugdinrichting als bedoeld in artikel 3a van*

*de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, of ingeval van jeugdhulp of jeugdreclassering in verband met het verblijf in een justitiële jeugdinrichting: de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaand aan zijn verblijf zijn woonadres, bedoeld in artikel 1.1, onder o, van de Wet basisregistratie personen, had;*

*3°.ingeval de woonplaats niet op grond van de onderdelen 1° en 2° kan worden vastgesteld of ingeval bij het in de basisregistratie personen opgenomen woonadres een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 2.26 van de Wet basisregistratie personen: de gemeente waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene was ingeschreven in de basisregistratie personen, of, indien dit niet kan worden vastgesteld, de gemeente waar de jeugdige werkelijk verblijft op het moment van de hulpvraag;*

*4°.ingeval de woonplaats buiten Nederland is: de gemeente waar de jeugdige werkelijk verblijft op het moment van de hulpvraag.*

18. Uit de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel waarmee de Jeugdwet is gewijzigd volgt dat het de bedoeling is geweest van de wetgever om met de wijziging van de definitie 'woonplaats', gemeenten met verblijfsvoorzieningen financieel te ontlasten. Onder het oude woonplaatsbeginsel was namelijk de situatie dat een gemeente met een verblijfsvoorziening verantwoordelijk was voor de jeugdige na inschrijving in de gemeente (het BRP). Op grond van het woonplaatsbeginsel geldt per 1 januari 2022 in het algemeen de regel dat indien en voor zover een jeugdige voor het verblijf bij een jeugdhulpaanbieder woonachtig was in een andere gemeente, deze laatste gemeente financieel verantwoordelijk blijft voor de jeugdige.

19. Uit de parlementaire geschiedenis volgt in dat kader:

*De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp op basis van de Jeugdwet voor deze jeugdige tijdens verblijf. Het maakt voor de verantwoordelijkheidstoedeling niet uit of de jeugdige ingeschreven blijft staan op het woonadres in de oorspronkelijke gemeente of wordt ingeschreven op een woonadres in een andere gemeente*

*(namelijk de gemeente waar de jeugdige jeugdhulp met verblijf ontvangt). Het college van burgemeester en wethouders kan beschikken over de voor het vaststellen van de woonplaats benodigde gegevens, zoals de historische adresgegevens, op grond van de Wet BRP.*

*(...)*

*Sommige kleine gemeenten waar zich veel instellingen voor verblijf bevinden moeten nu betalen voor dure jeugdhulp voor jeugdigen die uit andere gemeenten afkomstig zijn, terwijl het zou kunnen zijn dat de kleine gemeente juist veel heeft geïnvesteerd in preventie.*

*Bij jeugdhulp met verblijf wordt het uitgangspunt dat als woonplaats geldt de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan zijn verblijf zijn woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen had. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp op basis van de Jeugdwet voor deze jeugdige tijdens verblijf. Het maakt voor de verantwoordelijkheidstoedeling niet uit of de jeugdige ingeschreven blijft staan op het woonadres in de oorspronkelijke gemeente of wordt ingeschreven op een woonadres in een andere gemeente (namelijk de gemeente waar de jeugdige jeugdhulp met verblijf ontvangt). Het college van burgemeester en wethouders kan beschikken over de voor het vaststellen van de woonplaats benodigde gegevens, zoals de historische adresgegevens, op grond van de Wet BRP.*

*Als een jeugdige jeugdhulp nodig heeft en verblijft bij zijn moeder in een vrouwenopvang op grond van de Wmo 2015, dan is de gemeente waar de jeugdige vóór verblijf in de opvang zijn woonadres had verantwoordelijk voor eventuele ambulante jeugdhulp. Als de jeugdige eerst in Amsterdam een woonadres had en nu in Leiden in een vrouwenopvang woont, dan is Amsterdam de gemeente waar de jeugdige voorafgaand aan het verblijf in de vrouwenopvang zijn woonadres had en is Amsterdam dus verantwoordelijk voor de ambulante jeugdhulp die wordt geboden aan de jeugdige tijdens het verblijf in de vrouwenopvang. (NB. De gemeente Leiden*

*is op basis van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor de betaling van het verblijf van de moeder en de jeugdige in de vrouwenopvang.)*

20. In het onderhavige geval is discussie ontstaan tussen de gemeenten over de uitleg van het woonplaatsbeginsel, aangezien geen sprake is van een jeugdige die is verhuisd in het kader van een verblijfsvoorziening. De belanghebbende in de onderhavige casus was reeds volwassen op het moment van de verhuizing van gemeente ... (verweerster) naar gemeente ... (verzoekster) en de jeugdige zelf was nog niet geboren.
21. Door verzoekster en verweerster is de Commissie tevens gewezen op de onduidelijkheden die zijn ontstaan in de rechtspraak na invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel per 1 januari 2022. Het Ketenbureau i-Sociaal Domein (hierna: 'het Ketenbureau') heeft ten aanzien van het nieuwe woonplaatsbeginsel de 'Handreiking Jeugdzorg in of vanuit verblijfsvoorziening moeder' opgesteld. Uit de handreiking volgt dat indien en voor zover een meerderjarige vrouw wordt geplaatst in een moeder-kind-huis met het oog op het ongeboren kind, de gemeente waarin zij woonachtig was verantwoordelijk is. In de handreiking staat hierover:

*"Als meerderjarige moeder tijdens haar zwangerschap in verblijf komt: voorgaande gemeente waar moeder ingeschreven was is verantwoordelijk voor de jeugdzorg voor het kind, ongeacht of dat misschien ook al een locatie voor verblijfszorg was".*

22. Schulinc heeft ten aanzien van voornoemde handreiking aangegeven dat dit onderdeel onjuist is, aangezien uit het woonplaatsbeginsel (c.q. de Jeugdwet) volgt dat dit uitgangspunt slechts geldt ten aanzien van de jeugdige. Deze kanttekening bij de handreiking heeft geleid tot een overleg tussen – zo begrijpt de Commissie – Schulinc, het ministerie van VWS en de VNG. Het ministerie van VWS zou in dat overleg zijn aangesloten bij de uitleg van het Ketenbureau i-Sociaal Domein en de bedoeling van de wetgever om gemeenten met verblijfsvoorzieningen te ontlasten.

23. De Commissie constateert dat – mede naar aanleiding van de ontstane onduidelijkheid en discussie – het Ketenbureau de desbetreffende handreiking heeft ingetrokken.<sup>1</sup>

24. Inhoudelijk hebben partijen het volgende aangedragen.

#### Verzoekster

25. Verzoekster is kort samengevat van oordeel dat aangesloten dient te worden bij de bedoeling achter het nieuwe woonplaatsbeginsel. In casus gaat het om een belanghebbende die woonachtig was in gemeente ... (verweerster) en – op grond van een indicatie op grond van de Jeugdwet – voor verblijf is verhuisd naar een jeugdhulpaanbieder te gemeente ... (verzoekster) (moeder-kind-huis). Om gemeente met verblijfsinstellingen te ontlasten is het woonplaatsbeginsel aangepast.

26. Tevens stelt verzoekster dat in het onderhavige geval de indicatie is verstrekt met het oog op het ongeboren kind. Om die reden dient alwaar het gaat om het woonplaatsbeginsel niet te worden gekeken naar de woonplaats van moeder maar de woonplaats van het ongeboren kind. De gemeente wijst in dat kader op artikel 1:2 van het Burgerlijk Wetboek.

27. Tevens is verzoekster van oordeel dat Veilig Thuis in 2021 ten onrechte contact heeft opgenomen met verzoekster. Op dat moment was de belanghebbende nog woonachtig in gemeente ... (verweerster).

#### Verweerster

28. Verweerster is van oordeel dat aangesloten moet worden bij de Jeugdwet en het nieuwe woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat verzoekster vanaf het moment van inschrijving door belanghebbende in het moeder-kind-huis d.d. 16 december 2021 de verantwoordelijke gemeente is geworden.

---

<sup>1</sup> <https://i-sociaaldomein.nl/groups/view/002da398-769b-463e-9fab-90ab27c6d50f/groep-woonplaatsbeginsel-jeugdwet/blog/view/9828f780-f1ab-4fbd-b482-595bcbe97bb0/intrekken-handreikingen>



29. Verweerster brengt naar voren dat het verblijf van (een) aanstaande ouder(s) in een moeder-kind (of ouder-kind)huis een vorm van jeugdhulp aan (de) ouder(s) is, die erop is gericht dat het kind – als het is geboren – in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien. Het betreft een vorm van opvoedondersteuning gericht op het aankomende kind. Verweerster ziet in de Jeugdwet, noch in de parlementaire geschiedenis een aanknopingspunt om het belang van het ongeborn kind zoals omschreven in artikel 1:2 van het Burgerlijk Wetboek toe te passen op de Jeugdwet.
30. Verweerster is – net zoals verzoekster – van oordeel dat Veilig Thuis ten onrechte contact heeft opgenomen met verzoekster. Verweerster constateert echter dat verzoekster de melding vanuit Veilig Thuis wel inhoudelijk heeft opgepakt en geen contact heeft gelegd met verweerster. Het standpunt van verweerster is dan ook dat verzoekster – na inschrijving van belanghebbende in gemeente ... (verzoekster) – per 16 december 2021 – de verantwoordelijke gemeente is geworden en de hulpverlening tot en met 23 november 2022 dient te bekostigen. Vanaf dat moment verblijft moeder met kind bij een instelling op basis van een indicatie op grond van de Wet langdurige zorg.

#### Overwegingen van de Commissie

31. De Commissie overweegt allereerst dat de wetgever met de wijziging van het woonplaatsbeginsel de bedoeling heeft gehad om gemeenten met verblijfsinstellingen gedeeltelijk te ontlasten. Daarin is de wetgever – zo constateert de Commissie – helaas niet geheel geslaagd. Het nieuwe woonplaatsbeginsel is niet eenduidig toe te passen op de onderhavige doelgroep en leidt daarom in de rechtspraak tot discussies. Dat komt mede omdat in het domein van de Jeugdwet nog steeds sprake is van financiële tekorten bij gemeenten en het niet evenredig verdelen van de lasten ertoe kan leiden dat verblijfsvoorzieningen door gemeenten als kostenpost worden gezien waarop niet kan worden gestuurd (vanwege de instroom van buiten de gemeente).
32. Verzoekster heeft hier expliciet op gewezen, nu binnen haar gemeentegrenzen meerdere verblijfsvoorzieningen zijn gevestigd.
33. De hiervoor beschreven onduidelijkheid leidt er in de uitvoeringspraktijk toe dat tevens wordt gewerkt met 'Handreikingen', 'handleidingen' en overige documenten waarmee

invulling wordt gegeven aan wet- en regelgeving. De Commissie constateert dat dergelijke beleidsmatige documenten juridisch geen status hebben en buiten toepassing dienen te worden gelaten indien de inhoud van deze documenten in strijd is met wet- en regelgeving. Bij de beoordeling van het verzoek zal de Commissie zich baseren op het wettelijk kader.

34. Op grond van het woonplaatsbeginsel zoals neergelegd in de Jeugdwet heeft de jeugdige zijn woonplaats in de gemeente waar hij is ingeschreven. In het geval een jeugdige verblijft bij een jeugdhulpaanbieder, is de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaand aan zijn verblijf zijn woonadres had de verantwoordelijke gemeente. Indien op basis van voorgaand kader de woonplaats niet kan worden vastgesteld, is de gemeente verantwoordelijk waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene was ingeschreven in de basisregistratie personen.
35. In de onderhavige casus is een aanstaande meerderjarige moeder verhuisd naar een moeder-kind-huis met het oog op de geboorte van het op dat moment nog ongebooren kind. Doel van de voorziening was opvoedondersteuning en begeleiding aan de aanstaande moeder met het oog op de geboorte van het kind. De hulpverlening is kortom gericht op het aankomende kind. Dat is de jeugdige op grond van de Jeugdwet, waarop de hulpverlening is gericht.
36. Op grond van het woonplaatsbeginsel is het verblijf van de jeugdige – voorafgaand aan het verblijf – in de onderhavige casus niet vast te stellen. De jeugdige is namelijk geboren in de verblijfsvoorziening. Indien en voor zover de woonplaats voorafgaand aan het verblijf niet valt vast te stellen, is de gemeente verantwoordelijk waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene was ingeschreven.
37. Alhoewel de Commissie in het algemeen van oordeel is dat uit de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel dat ten grondslag heeft gelegen aan de wijziging van het woonplaatsbeginsel wel degelijk volgt dat de wetgever mogelijk een andere bedoeling heeft gehad, wordt de onderhavige casus – de situatie waarin een meerderjarige aankomende moeder verhuist naar een moeder-kind voorziening - niet expliciet door de wetgever beschreven in de parlementaire geschiedenis en kan de Commissie niet

vaststellen dat het woonplaatsbeginsel zoals neergelegd in de wet daadwerkelijk in strijd is met de bedoeling van de wetgever.

38. Ten aanzien van het argument dat met het oog op het woonplaatsbeginsel dient te worden uitgegaan van de 'ongeboren vrucht' als rechtssubject in de zin van artikel 1:2 van het Burgerlijk Wetboek overweegt de Commissie als volgt. In het kader van het woonplaatsbeginsel betreft de juridische vraag of de woonplaats van de jeugdige voorafgaand aan het verblijf van de jeugdige kan worden vastgesteld. Aangezien de jeugdige voorafgaand aan het verblijf nog niet was geboren is dat naar het oordeel van de Commissie niet vast te stellen. Uit de parlementaire geschiedenis en de Jeugdwet zijn geen aanknopingspunten te vinden dat in een dergelijke situatie dient te worden uitgegaan van de woonplaats van moeder voorafgaand aan de geboorte. Integendeel, uit de Jeugdwet volgt dat in dat geval dient te worden uitgegaan van de woonplaats van moeder ten tijde van de geboorte.
39. Op basis van het woonplaatsbeginsel – zoals is uitgewerkt in de Jeugdwet – is de Commissie van oordeel dat in de onderhavige casus verzoekster vanaf het moment van inschrijving te gemeente ..... (verzoekster) – de verantwoordelijke gemeente is. Op het moment van de geboorte van de jeugdige stond moeder namelijk ingeschreven in gemeente .... (verzoekster). De jeugdige is geboren op 28 december 2021. Dat betekent dat verzoekster op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk is voor de financiering van de geleverde jeugdhulp over de periode van 16 december 2021 tot en met 23 november 2022.
40. De Commissie heeft van partijen begrepen dat het ministerie van VWS inmiddels onderzoekt of een compensatieregeling kan worden opgesteld voor gemeenten met ouder-kind-voorzieningen, waarbij aankomende meerderjarige ouders verhuizen naar een dergelijke voorziening met het oog op de aankomende geboorte van hun kind. De VNG en Schulinc hebben – zo begrijpt de Commissie - tevens bij het ministerie van VWS aangedrongen op een aanpassing van het wettelijk kader. De Commissie onderschrijft de oproep van de VNG en Schulinc om het woonplaatsbeginsel op dit onderdeel andermaal te wijzigen of gemeenten met dergelijke verblijfsvoorzieningen op een andere wijze te compenseren.

## BINDEND ADVIES

De Geschillencommissie Sociaal Domein spreekt als bindend advies uit dat verzoekster op basis van het woonplaatsbeginsel de verantwoordelijke gemeente betreft en de jeugdhulp in de aangebrachte casus dient te financieren over de periode van 16 december 2021 tot en met 23 november 2022.

Aldus gegeven op 27 februari 2023 door de Geschillencommissie Sociaal Domein,

K. Hauber, F. Witteveen en B. Wallage