

Vergaderjaar 2012–2013

33 619

Aanpassingen van de Wet op de jeugdzorg en enkele andere wetten ten behoeve van de professionalisering van de jeugdzorg

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding; doel van de regeling

Dit wetsvoorstel brengt enkele wetswijzigingen tot stand die tot doel hebben een wettelijk stelsel voor de professionalisering van beroepsbeoefenaren, werkzaam in de jeugdzorg, niet alleen te kunnen invoeren voor de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming en de Stichting Nidos, maar ook voor alle justitiële jeugdinrichtingen en Bureaus Halt.

2. Aanleiding

Na de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg is in 2005 de bureaucratiesering van de jeugdzorg al snel een thema geworden. Oorzaken hiervan zijn dat incidenten die de pers haalden vaak hebben geleid tot aanvullende regelgeving. Regels werden voor beroepsbeoefenaren een instrument voor het vermijden van risico's. Zo werden bijvoorbeeld kinderen van wie de veiligheid in het geding zou kunnen komen, steeds vaker uit huis geplaatst. Voor een kind is het het beste dat het thuis in een bekende, vertrouwde omgeving opgroeit, tenzij de veiligheid van het kind in het geding is. De afweging om een kind in het gezin te laten of uit huis te plaatsen is in de praktijk niet te protocolleren. Het hoogst haalbare is een professionele inschatting, waarbij geen garanties bestaan voor geheel juiste inschattingen. Hoe deze vorm van beslissingen dan toch te beoordelen?

In 2006 zijn veldpartijen (onder meer de beroepsorganisaties, werkgevers, cliënten en hbo-raad) in de geïndiceerde jeugdzorg gezamenlijk in actie gekomen met als resultaat een plan om twee beroepen in de jeugdzorg verder te professionaliseren: dat van jeugdzorgwerker en dat van gedragswetenschapper in de jeugdzorg. Hiervoor is het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg geschreven. Kern van dit plan is onder meer het omschrijven van twee competentieprofielen, een uitstroomprofiel voor het hoger sociaal agogisch onderwijs, een plan voor een

kwaliteitsregister, het verder uitwerken van de beroepsethiek en het tuchtrecht. Hiermee wordt beoogd beroepsbeoefenaren te voorzien van professionele autonomie, zodat zij los van opgelegde regels weer verantwoordelijkheid voor hun handelen kunnen nemen. Als het gaat om het beroepsethisch handelen voorzien de plannen erin dat dit uiteindelijk wordt getoetst door een tuchtcollege. Dat tuchtcollege heeft hiervoor de ethische gedragsnorm en richtlijnen als toetsingskaders om tot een oordeel te komen over het gedrag en handelen van beroepsbeoefenaren. Het doel van het tuchtrecht is gelegen in het waarborgen van de zuiverheid, de inhoudelijke kwaliteit en betrouwbaarheid van de beroepsgroep. Dat gebeurt onder andere door te leren van fouten. Het vrijwaart cliënten bovendien van niet-functionerende professionals door die professionals te schorsen of te schrappen uit het kwaliteitsregister.

In 2009 is het actieplan aangepast nadat campagnes om beroepsbeoefenaren vrijwillig tot lidmaatschap van een beroepsvereniging dan wel registratie in een beroepsregister te bewegen, niet tot het gewenste resultaat hadden geleid. Om de gestelde doelen alsnog te realiseren, deden de veldpartijen bij brief van 1 juli 2009 voorstellen voor een systeem van registratie en tuchtrecht. De toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin heeft daar bij brief van 25 november 2009¹ mee ingestemd.

In zijn schrijven van 25 november 2009 heeft de Minister voor Jeugd en Gezin tevens kenbaar gemaakt dat hij de Stuurgroep Actieplan Professionalisering Jeugdzorg onder leiding van mevrouw N. A. (Ella) Kalsbeek heeft gevraagd een implementatieplan op te stellen. Na overleg met de Stuurgroep is op 4 mei 2010 die opdracht verleend aan een nieuw op te richten stuurgroep, de Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ). Ook deze stuurgroep staat onder voorzitterschap van mevrouw Kalsbeek. De implementatieopdracht bestaat uit vier trajecten, te weten: Wetgeving (trekker rijksoverheid), Zelfregulering (trekker beroepsorganisaties), Traject onderwijs (trekker hbo-raad) en Traject na- en bijscholing (trekker werkgevers). Zoals door de Minister voor Jeugd en Gezin in zijn brief ook is verzocht, zijn implementatievraagstukken besproken.

Net als bij de totstandkoming van het actieplan zijn een aantal veldpartijen betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Uitgangspunt van het wetgevingstraject dat tot dit voorstel heeft geleid, was het actieplan. Die veldpartijen hebben daarmee een wezenlijke bijdrage geleverd aan de omzetting van het plan in dit wetsvoorstel en de vast te stellen amvb.

3. Het belang van professionele beroepsbeoefening in de jeugdzorg

Kinderen en jongeren met opvoed-, ontwikkelings- en opgroei problemen moeten, samen met hun ouders, goed worden geholpen. Professionele hulpverleners in de jeugdzorg spelen hierbij een belangrijke rol. Hun expertise kan op belangrijke momenten het verschil maken. Hiervoor moeten professionals zich in een veranderende samenleving blijven ontwikkelen. Ze moeten voldoende professionele ruimte hebben om cliënten op basis van kennis, kunde en ervaring op maat te bedienen. Daarom hebben onder andere beroepsorganisaties, werkgevers, cliëntenorganisaties en de hbo-raad aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Veiligheid en Justitie voorstellen gedaan om te komen tot wettelijke maatregelen ter versterking van de professionalisering van beroepen in de jeugdzorg.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 839, nr. 23

De essentie van de hiervoor bedoelde voorstellen is het investeren in (aanstaande) jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers in de jeugdzorg. Het begrip «jeugdzorgwerkers» is in dit verband de overkoepelende naam voor een grote groep beroepsbeoefenaren met een opleiding op hbo-niveau zoals gezinsvoogden, maatschappelijk werkers, groepsbegeleiders en sociaal agogen. Bij gedragswetenschappers betreft het (post)universitair geschoolde psychologen en orthopedagogen. Daar waar, voor de werking van het in dit wetsvoorstel aangekondigde systeem, het onderscheid tussen in het kwaliteitsregister opgenomen jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers niet van belang is, zal gesproken worden van geregistreerde jeugdprofessionals. De voorstellen tot professionalisering voorzien in beter opleiden, permanente na- en bijscholing en ruimte voor reflectie (zoals supervisie en intervisie). Dit vraagt van medewerkers dat zij blijven investeren in hun vakmanschap en van jeugdzorgorganisaties² dat zij investeren in hun vakmensen.

Onderdeel van de professionalisering is dat van professionele beroepsbeoefenaren wordt verwacht dat zij zich inschrijven in een beroepsregister. Dit biedt duidelijkheid over de vakbekwaamheid waarover een professional beschikt. De voorstellen impliceren voorts dat van de jeugdzorgorganisaties wordt verwacht dat ze verantwoorde jeugdzorg bieden, onder andere door de inzet van vakbekwame professionals. Die vakbekwaamheid is het meest gediend met de inzet van geregistreerde beroepsbeoefenaren. Inschrijving in een beroepsregister is niet alleen een waarborg voor vakbekwaamheid. Het brengt ook mee dat beroepsbeoefenaren zich binden aan een beroepsethische norm die zijn uitwerking vindt in de beroepscode van de diverse beroepsgroepen. Dit biedt professionals houvast bij de uitoefening van hun vaak moeilijke werk. Van de jeugdzorgorganisaties wordt verwacht dat ze het werken conform deze beroepsethische norm mogelijk maken. Wanneer er een klacht is over het handelen van een professional kan betrokkene daarop worden aangesproken. De beheerder van het kwaliteitsregister moet voorzien in een systeem van verwijdering uit dat register van de personen die niet (langer) voldoen aan de vereisten voor inschrijving. Hoewel het aan de bij de oprichting en inrichting van de stichting betrokken partijen is te bepalen hoe zij het systeem van verwijdering effectief vorm geven, zal de voorwaarde zodanig zijn dat een vorm van tuchtrecht al snel als logische invulling van die voorwaarde moet worden gezien. De betrokken partijen hebben reeds aangegeven dat zal worden overgegaan tot instelling van een centraal (privaatrechtelijk geregeld) tuchtrecht. De regering juicht dat toe. Tuchtrecht is immers een goed instrument om de normen voor professioneel handelen aan te scherpen en indien nodig te corrigeren, of in zeer ernstige gevallen beroepsbeoefenaren te schrappen uit het beroepsregister.

De voorstellen tot professionalisering van de twee beroepen in de jeugdzorg moeten ertoe leiden dat strakke en starre protocollen voor het werken met cliënten worden vervangen door vakinhoudelijke richtlijnen, die door de beroepsgroepen, met inspraak van cliënten en werkgevers, worden vastgesteld. Omdat niet elke methode/oplossing bij iedereen werkt, moet de professional in het individuele geval waar nodig beredeneerd en in overleg met beroepsgenoten van de professionele richtlijnen kunnen afwijken. Zo ontstaat er meer ruimte voor de professional voor wie de eigen vakinhoudelijke verantwoordelijkheid het uitgangspunt is.

² Indien gesproken wordt van jeugdzorgorganisaties, wordt bedoeld op de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, de justitiële jeugdinrichtingen, de Bureaus Halt, de raad voor de kinderbescherming en Stichting Nidos.

De professionalisering van de beroepen in de jeugdzorg maakt dat professionals nog beter in staat zijn om goede zorg te bieden, en dat cliënten erop kunnen vertrouwen dat die professionals blijvend goed geschoold zijn en zorgvuldig handelen volgens hun code. Jeugdigen en hun ouders hebben recht op een professional die bekwaam, betrouwbaar en betrokken is en die zo mogelijk gezamenlijk met cliënten op het juiste moment de juiste beslissingen neemt.

4. Hoofdlijn van het wetsvoorstel

Om het stelsel van professionalisering wettelijk te regelen was oorspronkelijk een uitgebreider wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad) voorgelegd. Het advies van de Raad heeft er echter toe geleid dat het merendeel van de bepalingen niet op wetsniveau zullen worden geregeld maar in een amvb. Dat verklaart waarom het wetsvoorstel ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van het voorstel zoals dat ter advisering aan de Raad is voorgelegd. Een ontwerp van de op te stellen amvb wordt spoedig voorgehangen bij de beide kamers der Staten-Generaal.

Zoals aangegeven, zullen bij de amvb de regels worden gesteld betreffende (de erkenning van) een kwaliteitsregister waar de beroepsbeoefenaars kunnen worden ingeschreven alsmede over de verantwoordelijkheidstoedeling van bij of voor jeugdzorgorganisaties werkzame personen die in dat kwaliteitsregister zijn ingeschreven, om een verantwoorde uitvoering van taken en verantwoorde zorg te kunnen realiseren.

De Wet op de jeugdzorg biedt reeds voldoende mogelijkheden om bij amvb voor de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders, bedoeld in de Wet op de jeugdzorg, vorenbedoelde regels te stellen. Door de wijzigingen van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet Justitiesubsidies worden ook de jeugdinrichtingen en Bureau Halt meegenomen in het professionaliseringsproces.

Voorts is het wenselijk een voorziening te treffen om de Inspectie Jeugdzorg de bevoegdheid te geven om een tuchtklacht in te dienen in het kader van het door het kwaliteitsregister georganiseerde tuchtrecht.

5. De implementatie

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onder andere overleg gevoerd met een drietal beroepsverenigingen die actief zijn op het terrein van de jeugdzorg en Jeugdzorg Nederland. De drie beroepsverenigingen hebben aangegeven over te willen gaan tot de oprichting van een stichting die een beroepsregister wil inrichten dat als kwaliteitsregister erkend kan worden. Zij vertegenwoordigen gezamenlijk een substantieel deel van de in Nederland werkzame beroepsbeoefenaars in de jeugdzorg. Het betreft de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW), de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP). Via de NVMW, voor welke organisatie de registratie is georganiseerd binnen het Beroepsregister van Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw) zal ook dat beroepsregister zijn betrokken. Ervan uitgaande dat de door de drie verenigingen (en indirect BAMw) op te richten stichting wordt erkend, krijgen deze organisaties ook een verantwoordelijkheid met betrekking tot het bestuur van de stichting. In de amvb zullen eisen worden geformuleerd waaraan dat register moet voldoen om voor erkenning als kwaliteitsregister in aanmerking te komen. Later in deze memorie zal een nadere toelichting worden gegeven op het kwaliteitsregister. Voor de oprichting van de

stichting zal de procedure van artikel 34 van Comptabiliteitswet 2001 worden gevolgd.

De gekozen aanpak om de professionalisering van de twee beroepen in de jeugdzorg van de grond te krijgen, wordt door de veldpartijen breed gedragen. Hun betrokkenheid maakt het mogelijk de professionalisering wettelijk vorm te geven en waarborgt de brede implementatie ervan in de praktijk. Een en ander leidt tot de verdere professionalisering van de sector en de vakbekwaamheid van professionals werkzaam in de jeugdzorg. Daarmee wordt een forse impuls gegeven aan de kwaliteit van de jeugdzorg. Het wetsvoorstel is aangekondigd in brieven van 7 november 2011³ en 2 april 2012⁴ aan de Tweede Kamer. De professionalisering van de jeugdzorg is diverse malen in de Tweede Kamer aan de orde geweest.

Bij de aanpak van de professionalisering is het aan de veldpartijen om te bezien of ze gebruik kunnen en willen maken van de kennis of arbeidskracht van het Kwaliteitsinstituut. Bij de professionalisering van beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg is afstemming en samenhang van belang met ontwikkelingen in andere sectoren zoals onderwijs, de adviezen van de Commissie Evaluatie Basistakenpakket JGZ en de Commissie Kernvragen die zal worden ingesteld om te adviseren over gradaties in kindermishandeling.

In de juridische uitwerking van een systeem van registratie met tuchtrecht als sluitstuk zijn diverse mogelijkheden onderzocht.

Over de vraag wie voor registratie in aanmerking moeten komen en welke verdere eisen voor de opname in het kwaliteitsregister moeten gelden, bestaat binnen het veld van de jeugdzorg een grote mate van overeenstemming. Het belangrijkste vraagstuk is echter hoe te komen tot het in de juiste situatie uitsluiten van niet-geregistreerde professionals, ofwel, wanneer dient in de jeugdzorg een geregistreerde professional te worden ingeschakeld en wanneer niet.

Een mogelijkheid tot registratie van jeugdprofessionals in het door de beroepsverenigingen op te richten en voor erkenning als kwaliteitsregister voor te dragen register is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde om die professionals te kunnen onderscheiden en de kwaliteit van de beroepsbeoefening op het juiste niveau te brengen en te houden, het garandeert nog niet dat die geregistreerde jeugdprofessionals ook daadwerkelijk worden ingezet waar dat nodig is. Het is niet alleen de sector zelf die vraagt om een voldoende afdwingbaar systeem, ook vanuit de Tweede Kamer wordt daar om gevraagd. Zie de aangenomen motie Kooiman-Dijsselbloem⁵.

In eerste instantie is gekeken naar een systeem met voorbehouden handelingen, zoals voor artsen in de wet BIG, en domeinafbakening. In de voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben de departementen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie samen met vertegenwoordigers uit de Stuurgroep zonder resultaat gezocht naar een omschrijving van taken, die net zoals voorbehouden handelingen, bij wet exclusief bestemd kunnen worden voor enerzijds de geregistreerde jeugdzorgwerkers en anderzijds de geregistreerde gedragswetenschappers.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 839, nr. 142

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 195

⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 31 839, nr. 211

Er bleek sprake van een te grote diversiteit aan werkzaamheden. Daarnaast bleken ook de omstandigheden waaronder bepaalde werkzaamheden moeten worden verricht een doorslaggevende rol te kunnen spelen bij de vraag welk niveau van kennis en vaardigheden is vereist om de werkzaamheden op een verantwoorde manier te verrichten. Indien bijvoorbeeld sprake is van een huisbezoek in een crisissituatie zullen hogere eisen aan een medewerker worden gesteld dan wanneer sprake is van een routinebezoek. Daardoor was het niet mogelijk een hanteerbare rechtsregel te formuleren die tevoren aangeeft in welke gevallen wel en in welke gevallen niet de inzet van een geregistreerde jeugdprofessional is vereist. De noodzakelijk af te bakenen taken of domeinen bleken te weinig onderscheidend om deze exclusief te maken voor geregistreerde jeugdprofessionals. Daardoor kon het gewenste effect niet worden bereikt. Dit alles leidde ertoe dat een algemene, voldoende onderscheidende taakomschrijving niet kon worden vastgesteld.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat behoefte bestaat aan een regeling op grond waarvan de inzet van geregistreerde jeugdprofessionals kan plaatsvinden zonder dat daarbij sprake is van een omschrijving van afgebakende taken. Dat heeft ertoe geleid dat in samenspraak met de Stuurgroep gekomen is tot een specifieke norm die gezien kan worden als een geconcretiseerd aspect van de verantwoordelijkheidstoedeling en die wordt opgelegd aan jeugdzorgorganisaties. De Wet op de jeugdzorg verplicht bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders tot een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat dit redelijkerwijs tot verantwoorde uitvoering van taken, onderscheidenlijk verantwoorde zorg moet leiden. Die nieuwe norm gaat ervan uit dat, anders dan bij een algemene omschrijving, in concrete gevallen wel is aan te geven over welke kwaliteiten een medewerker moet beschikken.

De te introduceren norm zal verder worden aangeduid als «de norm van de verantwoorde werktoedeling» en komt erop neer dat jeugdzorgorganisaties het werk binnen hun organisatie altijd moeten toedelen aan een geregistreerde jeugdprofessional, tenzij zij aannemelijk kunnen maken dat werktoedeling aan anderen niet leidt tot kwaliteitsverlies dan wel dat het noodzakelijk is andere deskundigen dat werk toe te delen (comply or explain). In beginsel wordt dus uitgegaan van een werktoedeling aan geregistreerde jeugdzorgwerkers of gedragswetenschappers. Hiermee wordt een optimale balans gevonden tussen enerzijds een wettelijke verplichting en anderzijds maatwerk bij het inzetten van professionals. Mits goed door de jeugdzorgorganisaties beargumenteerd, kunnen dan ook andere beroepen werkzaam zijn binnen hun organisaties. Door als uitgangspunt te nemen dat de jeugdzorgorganisaties gebruik maken van de diensten van geregistreerde jeugdprofessionals, zal de professionalisering over de gehele linie leiden tot een betere jeugdzorg.

Door voor de jeugdzorgorganisaties verplicht te stellen dat zij voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling, komt op hen de verplichting te rusten over de werktoedeling weloverwogen te beslissen en over die beslissing verantwoording af te leggen. Doordat inspecteurs van de Inspectie jeugdzorg als professionals in staat zijn in concrete gevallen aan te geven of sprake is van een deugdelijke argumentatie om af te wijken, kunnen de jeugdzorgorganisaties op de naleving van de norm worden aangesproken. De bewijslast rust dus op de jeugdzorgorganisaties. Zo nodig kan handhavend worden opgetreden. In de toelichting op de amvb zal nader worden ingegaan op de beschikbare handhavinginstrumenten.

Dit wetsvoorstel stelt de norm van de verantwoorde werktoedeling niet vast. De norm van de verantwoorde werktoedeling zal bij amvb worden vastgesteld. Als basis zullen gelden de artikelen 13, zevende lid (voor de

bureaus jeugdzorg) en 28, eerste lid (voor de zorgaanbieders) van de Wet op de jeugdzorg. Nog los van de omstandigheid dat beide artikelen reeds voldoende basis vormen om de norm van de verantwoorde werktoedeling bij amvb te stellen, heeft het niveau van de amvb ook het navolgende als belangrijk voordeel ten opzichte van een regeling op het niveau van de formele wet. De professionalisering zal vooral in de praktijk vorm moeten krijgen. De norm van de verantwoorde werktoedeling is daarbij de centrale norm. De regelgeving zal niet alleen richtinggevend, maar in niet te onderschatten mate ook ondersteunend zijn voor het proces. Indien het proces daarom vraagt, moet onder omstandigheden snel kunnen worden bijgestuurd. Een behoorlijke mate van flexibiliteit is daarom gewenst. In een mogelijke behoefte om bij te sturen kan veel sneller worden voorzien indien bijstelling plaats kan vinden bij amvb dan bij formele wet. Het past bovendien goed in de bestaande structuur van de Wet op de jeugdzorg die ook nu reeds mogelijkheden kent om bij amvb regels te stellen met betrekking tot de kwaliteit van het personeel. De toegankelijkheid van de regelgeving wordt daarmee gediend.

Ten behoeve van de duidelijkheid voor de burger en een eenvormige ontwikkeling van de tuchtrechtspraak is het aanvankelijke voornemen verlaten om de registratie en het tuchtrecht per beroepsgroep strikt gescheiden te organiseren rond de registers van de betrokken beroepsverenigingen. Na overleg met de beroepsverenigingen en andere veldpartijen is ten aanzien van het beheer van het kwaliteitsregister gekozen voor de stichtingsvorm, voor één kwaliteitsregister, met een aantekening van het beroep van de betrokkene. In deze verdeling werkt ook een binnen deze stichting functionerend tuchtcollege, dat is verdeeld in meerdere kamers. Het tuchtcollege hanteert een algemene tuchtnorm, die per kamer verder ingevuld zal worden met de voor de desbetreffende beroepsgroep geldende voorschriften, beroepscode, richtlijnen en veldnormen. Het tuchtcollege kan in het ultieme geval besluiten dat aan een beroepsbeoefenaar de maatregel wordt opgelegd tot verwijdering uit het kwaliteitsregister. Die maatregel wordt door het bestuur van de stichting ten uitvoer gelegd.

Het tuchtrecht zal de Inspectie jeugdzorg aanwijzen als klachtgerechtigde. Teneinde de Inspectie jeugdzorg ook wettelijk de bevoegdheid te geven tot het indienen van een tuchtklacht, zal haar taakomschrijving worden verruimd. Deze wetswijziging creëert die bevoegdheid.

Het voordeel van de hiervoor toegelichte organisatievorm is dat zo nodig nieuwe beroepen, beroepsgroepen of beroepsverenigingen in de jeugdzorg eenvoudig in het systeem kunnen worden geïncorporeerd, zonder dat het risico bestaat dat de beroepsvorming binnen de jeugdzorg wordt versnipperd over steeds meer organisaties. Het valt immers niet uit te sluiten dat in de toekomst meer organisaties zich zullen aandienen en een positie claimen, vergelijkbaar aan die van NVO, NIP en NVMW. Indien niet tot één register zou zijn besloten, zou dat in de toekomst dus zelfs tot meer dan drie registers en even zoveel tuchtcolleges kunnen leiden. Bij amvb zullen regels worden gesteld die waarborgen dat aan de hiervoor geschetste organisatievoorwaarden wordt voldaan.

6. De norm van de verantwoorde werktoedeling

In de amvb zullen in de norm van de verantwoorde werktoedeling twee gronden worden opgenomen om af te wijken van de verplichting alle taken te laten verrichten door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional. Enerzijds *mag* worden afgeweken indien een jeugdzorgorganisatie aannemelijk kan maken dat de kwaliteit van de zorg door de toedeling van werkzaamheden aan andere

medewerkers niet nadelig wordt beïnvloed, anderzijds *moet* worden afgeweken indien de inzet van medewerkers met andere deskundigheden noodzakelijk is voor de kwaliteit van de zorgverlening.

Bij de eerste afwijkingsgrond van de norm van de verantwoorde werktoedeling gaat het om het volgende. Er zijn vele taken denkbaar binnen de jeugdzorg waarmee zonder enig nadeel voor de zorgverlening aan cliënten anderen dan geregistreerde jeugdprofessionals kunnen worden belast. Die situatie zal zich vrijwel altijd voordoen buiten het primaire proces. Daarbij kan met name worden gedacht aan administratieve en managementfuncties.

De tweede afwijkingsgrond kan juist vergen dat medewerkers met een andere deskundigheid dan die van jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper worden ingezet. Er kan gedacht worden aan jeugdartsen of psychiaters. Laat een jeugdzorgorganisatie na bij een psychiatrisch probleem een psychiater te betrekken, dan schiet zij tekort.

Voor professionals zal bij beide afwijkingsgronden duidelijk zijn wanneer de afwijking gerechtvaardigd dan wel noodzakelijk is. Daar zijn geen specifiekere wettelijke normen voor nodig.

In een aantal gevallen kunnen en zullen jeugdzorgorganisaties ervoor kiezen met niet geregistreerd personeel in zee te gaan. Een goed voorbeeld is de toedeling van werkzaamheden voor activiteitenbegeleiding. De functie van activiteitenbegeleider is een functie op mbo-niveau. Het valt niet in te zien dat de kwaliteit van de activiteitenbegeleiding in de jeugdzorg van mindere kwaliteit is wanneer die wordt geboden door een daarvoor opgeleide mbo'er dan wanneer die wordt geboden door een niet speciaal daarvoor opgeleide geregistreerde jeugdprofessional (hbo). Veeleer zal van het tegendeel sprake zijn. Een jeugdzorgorganisatie zal dat in de praktijk doorgaans aannemelijk kunnen maken.

Bij hoger gekwalificeerde werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld de werkzaamheden die horen bij de functie van de gezinsvoogd, zal een werkgever niet snel aannemelijk kunnen maken dat deze door anderen dan door een geregistreerde jeugdprofessional (jeugdzorgwerker) kunnen worden verricht zonder dat sprake is van kwaliteitsverlies.

De Inspectie jeugdzorg heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel. In haar advies heeft zij haar twijfels geuit over de handhaafbaarheid van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Zij voorzag dat door de beide afwijkingsgronden onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de toepassing van de norm. Dat komt de kwaliteit niet ten goede. In de praktijk dient zoveel mogelijk helderheid te bestaan over de toepassing van de norm. Met de Inspectie jeugdzorg heeft overleg plaatsgevonden over het advies. Daarbij is verkend hoe de door de Inspectie jeugdzorg gestelde onduidelijkheid kan worden weggenomen, zonder daarbij op te lopen tegen de eerder geconstateerde problemen en zonder dat afstand moet worden genomen van een systeem dat door de veldpartijen wordt gedragen.

De oplossing is gevonden in de opstelling van een kwaliteitskader. Dat kader komt tegemoet aan de bij de veldpartijen levende behoefte tot operationalisering van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Het kwaliteitskader zal door die partijen in samenspraak met de Inspectie jeugdzorg worden ingevuld. Door zorg te dragen voor een op het kwaliteitskader aansluitend toetsingskader, ziet de Inspectie jeugdzorg mogelijkheden om tot een effectieve handhaving van de norm van de

verantwoorde werktoedeling te komen. Het kwaliteitskader zal voor inspectie en veldpartijen op voorhand duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de norm.

7. Het kwaliteitsregister

7.1. Benutting van bestaande structuren

De actieve opstelling bij de oprichting van het kwaliteitsregister door de vier organisaties (NIP, NVO, NVMW en via de NVMW indirect BAMw) wordt door de regering omarmd. Daarmee wordt het register in belangrijke mate beroepsinhoudelijk geborgd, wat een voorwaarde is voor de beoogde professionalisering. Daarnaast getuigt het van draagvlak bij de betrokken organisaties en geeft het er blijk van dat zij bereid zijn de noodzakelijke stappen te zetten om de professionalisering in de jeugdzorg van de grond te krijgen. Het kwaliteitsregister zal worden beheerd door een stichting. De oprichtende organisaties zullen bij het stichtingsbestuur betrokken zijn. Dat biedt de mogelijkheid van een doelmatige inrichting van het systeem omdat daardoor de reeds bij de beroepsverenigingen aanwezige deskundigheid en infrastructuren zoveel mogelijk kunnen worden benut.

De keuze voor een privaatrechtelijke vormgeving biedt de mogelijkheid de beroepsvorming zo veel mogelijk te laten plaatsvinden via de betrokken organisaties. De overheid heeft daar, anders dan door het stellen van noodzakelijke randvoorwaarden, geen bemoeienis mee.

7.2 Erkenning van de stichting

De kwaliteit van het register zal van wezenlijk belang zijn voor de kwaliteit van de jeugdzorg, aangezien er een direct verband is met de norm van de verantwoorde werktoedeling. Daarom zal worden bepaald dat het kwaliteitsregister erkenning behoeft.

Bij amvb zullen erkenningscriteria worden gesteld, die in ieder geval betrekking zullen hebben op de vormgeving van het kwaliteitsregister, de (her)registratie, na- en bijscholing, openbaarheid, de aanwezigheid van een schriftelijk (in reglementen) neergelegde procedure voor het vaststellen en, bij gebleken wenselijkheid, bijstellen (wijzigen) van de vakbekwaamheidsnormen aan de hand waarvan de toetsing van een verzoek tot inschrijving plaatsvindt, het minimale opleidingsniveau dat toegang geeft tot het register (hbo-niveau), de verwijdering uit het register, de (on)verenigbaarheid van functies, de verplichting de ministers (op structurele basis) informatie te verschaffen en de aanwezigheid van een mogelijkheid voor nieuwe organisaties om toe te treden tot de stichting.

De erkenning verschaft jeugdzorgorganisaties de noodzakelijke helderheid. Het zal hen duidelijk zijn om welke medewerkers het gaat bij de verantwoorde werktoedeling, namelijk diegenen die zijn opgenomen in het kwaliteitsregister.

De erkenning zal zich beperken tot één kwaliteitsregister omdat de toegankelijkheid daarmee het meest is gediend. Eén kwaliteitsregister zal eerder leiden tot herkenbaarheid en transparantie bij het publiek. Het waarborgt beter dat dezelfde normen worden gehanteerd bij inschrijving in het register, aangezien het uiteindelijk de beheerder is (in casu het bestuur van de stichting) die beslist over de inschrijving. Voor de tuchtrechtspraak, die invulling zal geven aan het vereiste dat moet worden voorzien in een systeem van (tijdelijke en permanente) verwijdering uit het kwaliteitsregister van beroepsbeoefenaren die de beroepsethische

normen hebben geschonden, is het ook beter dat de tuchtrechtspraak niet wordt gespreid over meerdere tuchtcolleges, maar wordt geconcentreerd in één college, met meerdere kamers.

De ministers zullen de bevoegdheid krijgen de erkenning in te trekken indien het kwaliteitsregister niet langer voldoet aan de randvoorwaarden die de amvb zal stellen. Het spreekt voor zich dat van die bevoegdheid slechts gebruik zal worden gemaakt nadat alle middelen zijn beproefd om dat te voorkomen.

Bij- en nascholing is een belangrijk aspect van het professionaliseringsproces. De voornemens om dat verplicht te maken worden ook vanuit de Tweede Kamer ondersteund door een daartoe door de Kamerleden Kooiman en Dijsselbloem ingediende motie⁶.

Het vereiste van openbaarheid zal invulling geven aan de motie Van der Burg⁷ waarin wordt gevraagd in het register opgenomen tuchtmaatregelen openbaar te maken.

Door als voorwaarde te stellen dat gewaarborgd moet zijn dat ook nieuwe organisaties kunnen toetreden tot de stichting, wordt voorkomen dat andere (nieuwe) beroepsverenigingen en zelfstandige beroepsregisters van de beroepsvorming langs de weg van het kwaliteitsregister zijn uitgesloten. De jeugdzorg heeft er immers belang bij dat ook andere beroepsgroepen werkzaam in de jeugdzorg zich kunnen aansluiten bij het professionaliseringsproces. Om die reden zal een erkenningsvoorwaarde zijn dat het kwaliteitsregister onder nader in te vullen condities openstaat voor deelneming van andere beroepsverenigingen en beroepsregisters.

7.3 Het kwaliteitsregister ten opzichte van het BIG register

De vraag dringt zich op waarom niet gekozen is voor een publiekrechtelijk register zoals in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG).

Anders dan de individuele gezondheidszorg verkeert de jeugdzorg in de beginfase van de beroepsvorming. De vraag naar geregistreerde jeugdprofessionals moet die beroepsvorming stimuleren. Tegelijkertijd verbetert de kwaliteit van de zorg. Wie tot de groep wordt toegelaten of eruit wordt verwijderd, is vooralsnog een zaak van de beroepsbeoefenaren zelf en uit zich in de betrokkenheid van de beroepsverenigingen bij het kwaliteitsregister. Een publiekrechtelijk register zoals dat van de Wet BIG, biedt niet de flexibiliteit die het thans voorgestelde systeem wel heeft. Een directe betrokkenheid van de beroepsverenigingen leidt naar verwachting ook tot meer betrokkenheid van de beroepsgroep dan wanneer het register van overheidswege georganiseerd wordt. De aansluiting bij het professionaliseringsproces van nieuwe beroepsgroepen of verenigingen bij een stichting kan plaatsvinden zonder bemoeienis van de overheid en vergt aanzienlijk minder tijd dan wanneer gekozen zou worden voor een publiekrechtelijk stelsel als van de Wet BIG. In dat geval zal bij iedere aanpassing een wijziging van een wet in formele zin zijn vereist.

Er zijn ten aanzien van het BIG register een aantal punten van overeenstemming en van verschil.

Belangrijke punten van overeenstemming zijn:

⁶ Kamerstukken II Kamerstukken II 2011–2012, 31 839, nr. 213

⁷ Kamerstukken II Kamerstukken II 2011–2012, 31 839, nr. 208

- Registratie vindt uitsluitend plaats bij personen die over de vereiste opleiding beschikken.
- De registratie is tijdelijk van aard; men zal op regelmatige momenten herregistratie moeten aanvragen.
- De beroepsbeoefenaren zijn onderworpen aan tuchtrecht.

Belangrijke punten van verschil zijn:

- Het BIG register is publiekrechtelijk en het onderhavige kwaliteitsregister privaatrechtelijk van aard. Besluiten omtrent aanvragen tot inschrijving in het BIG register hebben naar hun aard een publiekrechtelijk rechtsgevolg.
- Besluiten tot (her)registratie en besluiten tot doorhaling uit het BIG register (waaronder die ter uitvoering van een maatregel van het bij wet ingestelde regionaal of centraal tuchtcollege) worden genomen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (Her)registratie en verwijdering uit het kwaliteitsregister vindt plaats door het bestuur van de stichting. Verwijdering kan plaats vinden ter uitvoering van een maatregel die is opgelegd door het tot de stichting behorende onafhankelijke tuchtcollege.
- Inschrijving in het BIG register geeft recht op het voeren van een beroepstitel en in sommige beroepen de bevoegdheid tot het verrichten van voorbehouden handelingen. Inschrijving in het kwaliteitsregister roept geen publiekrechtelijke rechten of plichten in het leven.
- De in het BIG register geregistreerde beroepsbeoefenaren kennen een wettelijk omschreven deskundigheidsgebied, terwijl de geregistreerde jeugdzorgwerkers en gedragswetenschapper geen wettelijk omschreven deskundigheidsgebied kennen. Hun vakbekwaamheid blijkt uit de privaatrechtelijke registratie.
- Het tuchtrecht voor BIG-geregistreeerden is wettelijk geregeld. Het tuchtrecht voor beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg is privaatrechtelijke van aard.

De omstandigheid dat inschrijving in het kwaliteitsregister geen publiekrechtelijke rechtsgevolgen heeft, heeft consequenties voor de rechtsbescherming. Omdat inschrijving door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het BIG register onder andere tot het publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft dat betrokkene gerechtigd is een titel te voeren en dat een aantal beroepsbeoefenaren voorbehouden handelingen mogen verrichten, zijn deze besluiten beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Voor een doorhaling uit het BIG register geldt het hetzelfde. De bevoegdheden worden dan immers ontnomen. Geschillen over dit soort besluiten worden door de bestuursrechter beslecht.

De registerstichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zij is geen bestuursorgaan omdat zij niet met openbaar gezag is bekleed. Inschrijving in en uitschrijving en doorhaling uit het register zullen immers geen publiekrechtelijk rechtsgevolg hebben.

De wet draagt de registerstichting geen publiekrechtelijke taken op. Door zich te laten registreren ontstaat tussen de registerstichting en de geregistreerde jeugdprofessional langs privaatrechtelijke weg een aantal verbintenissen. De geregistreerde jeugdprofessional is bijvoorbeeld gebonden aan de statuten en reglementen van de stichting. Dat kan onder meer inhouden de verplichting tot betaling van een bijdrage, maar ook dat de beroepsbeoefenaar gehouden is zich te gedragen volgens de algemene beroepsethische norm en de voor hem geldende beroepscodes en dat hij daarover verantwoording moet afleggen voor het tuchtcollege. Die verbintenissen zijn alle privaatrechtelijk van aard. Er is geen aan het publiekrecht ontleend rechtsgevolg. Dat zou anders kunnen zijn indien

geregistreerde jeugdprofessionals net als BIG geregistreerde beroepsbeoefenaren het recht zouden krijgen een titel te voeren of voorbehouden handelingen te verrichten. Daarvan is om eerder aangevoerde redenen echter geen sprake.

Hoewel de besluiten van het register omtrent inschrijving en doorhaling niet zijn gericht op een publiekrechtelijk rechtsgevolg, zijn er wel publiekrechtelijke gevolgen die samenhangen met de registratie. De omstandigheid dat een beroepsbeoefenaar is geregistreerd in het kwaliteitsregister speelt een rol bij de bepaling van de rechtspositie van de jeugdzorgorganisaties die straks gebonden zijn aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. De omstandigheid of een medewerker is geregistreerd, is van belang voor de vraag in welke mate een jeugdzorgorganisatie verantwoording moet afleggen over de toedeling van werkzaamheden.

Inschrijving in het register geeft de betrokkene niet een publiekrechtelijk privilege werkzaam te zijn in de jeugdzorg. Jeugdzorgorganisaties sluiten civielrechtelijke overeenkomsten met geregistreerde jeugdprofessionals om te kunnen voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. De vraag of een beroepsbeoefenaar in het kwaliteitsregister is opgenomen is van belang voor de vraag of een jeugdzorgorganisatie voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. Geschillen tussen enerzijds (de organen van en dus) de registerstichting en anderzijds de geregistreerde jeugdprofessionals, dienen daarom uiteindelijk door de burgerlijke rechter te worden beslecht.

7.4 Toelating tot en verwijdering uit het kwaliteitsregister

De stichting voorziet in een systeem van (tijdelijke en permanente) verwijdering uit het kwaliteitsregister van beroepsbeoefenaren die de beroepsethische normen hebben geschonden. Zoals eerder betoogd komt het er in de praktijk op neer dat wordt voorzien in een systeem van privaatrechtelijk tuchtrecht. Of sprake is van normoverschrijding wordt vastgesteld door een onafhankelijk van het bestuur van de stichting opererend tuchtcollege.

Het tuchtcollege wordt in het leven geroepen door in de statuten van de stichting neer te leggen dat de stichting, naast een bestuur en een hierna nog te noemen adviesraad, een orgaan kent dat is belast met de uitoefening van tuchtrechtspraak. In het kader van het tuchtrecht kan dat tuchtcollege verschillende maatregelen opleggen, zoals (oplopend van aard): waarschuwing, berisping, schorsing en schrapping. Daarnaast voorziet de stichting in een tuchtreglement waarin in ieder geval het tuchtprocesrecht wordt geregeld.

Het tuchtcollege wordt separaat van het bestuur gepositioneerd, om een onafhankelijke besluitvorming te garanderen. Binnen het tuchtcollege worden kamers geformeerd, naar gelang het type beroepsbeoefenaren. In iedere kamer heeft naast beoefenaren van het betrokken beroepen in ieder geval een jurist zitting.

Tegen beslissingen van het tuchtcollege zal een beroepsvoorziening worden gecreëerd binnen het tuchtrecht van de stichting. Dat betekent dat er naast het tuchtcollege ook zal worden voorzien in een college van beroep. Een door de stichting in het leven te roepen tuchtreglement zal daarin voorzien. De stichting hanteert ten behoeve van het tuchtrecht als uitgangspunt een algemene beroepsethische norm, die automatisch geldt voor beroepsbeoefenaren bij inschrijving in het kwaliteitsregister.

De invulling van de algemene beroepsethische normen geschiedt door (de kamers van) het tuchtcollege, die daarbij kan uitgaan van de door de betrokken beroepsverenigingen ontwikkelde beroepscode(s). Mede daarom is van belang dat in de kamers ook beoefenaren van het betrokken beroep zitting hebben.

8. Professionele onafhankelijkheid

Om de onafhankelijke, professionele relatie tussen werknemer en instelling evenwichtig vorm te geven en om te voorkomen dat de werknemer het gevoel krijgt klem te geraken tussen enerzijds een jeugdzorgorganisatie, die tegen zo laag mogelijke kosten de zorg wil aanbieden en anderzijds de professionele standaard die voor hem geldt, zal tevens bij amvb worden bepaald dat de jeugdzorgorganisatie er zorg voor draagt dat geregistreerde jeugdprofessionals hun taken kunnen verrichten met inachtneming van de beroepsethische normen die voor hen aan de inschrijving in het kwaliteitsregister zijn verbonden. De instelling kan daaraan vorm geven door de vaststelling van een professioneel statuut. In dit kader kan daaronder worden verstaan een binnen de instelling geldend reglement omtrent rechten, plichten en bevoegdheden van de geregistreerde jeugdprofessional in de relatie tot de instelling. Zo nodig bieden de artikelen 13, zevende lid, en 25, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg de mogelijkheid bureaus jeugdzorg en jeugdzorgaanbieders bij amvb te verplichten voor hun organisaties een professioneel statuut op te stellen. De voorkeur gaat er echter naar uit dat de verschillende belangenorganisaties in onderling overleg komen tot vaststelling van (model)statuten.

9. De norm van de verantwoorde werktoedeling voor medewerkers in de jeugdzorg, werkzaam voor justitiële organisaties en daaraan gelieerde organisaties

In het kader van de professionalisering van de jeugdzorg dient afzonderlijk aandacht te worden besteed aan de medewerkers van de verschillende justitiële jeugdzorgorganisaties. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de norm van de verantwoorde werktoedeling voor alle jeugdzorgorganisaties gelijk is, tenzij er gegronde redenen zijn om af te wijken. De vraag is vervolgens of hiertoe moet worden voorzien in een regeling bij of krachtens de wet, of dat hieraan reeds voldoende op andere wijze invulling kan worden gegeven, bijvoorbeeld via ambtsinstructies. In dit verband is van belang dat de volgende justitiële organisaties en daaraan gelieerde organisaties zijn betrokken in het professionaliseringstraject: de raad voor de kindbescherming (hierna ook: de raad), de justitiële jeugdinrichtingen, de Halt-bureaus en de Stichting Nidos.

De raad voor de kindbescherming is ingesteld op grond van artikel 1:238 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en oefent taken en bevoegdheden uit namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het betreft hierbij een taakorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (artikel 2, onderdeel d, onder 6, van de Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie). Medewerkers die in dienst zijn van de raad zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Daarmee kan de minister rechtstreeks eisen stellen aan de raad en aan medewerkers van de raad, welke zien op kwaliteit, registratie en – via de weg van registratie – tuchtrecht. Op deze wijze, bijvoorbeeld nader uit te werken in een kwaliteitskader en in protocollen voor de raad, kan reeds worden voorzien in het bereiken van de norm van het realiseren van een verantwoorde uitvoering van taken. Een en ander geldt niet alleen met betrekking tot medewerkers welke in dienst zijn van de raad (en daarmee van het Rijk), doch ook met betrekking tot ingehuurd externe krachten welke werkzaam zijn in opdracht en onder de verantwoordelijkheid van de raad. Het treffen van aanvullende

wettelijke maatregelen voor het personeel van de raad is derhalve niet noodzakelijk en niet opportuun.

De justitiële jeugdorganisaties vinden hun grondslag in artikel 3a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ). Daarbij bestaat een onderscheid tussen rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen (artikel 3a, tweede lid, BJJ). Rijksinrichtingen worden aangewezen en in stand gehouden door de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 1, onderdeel d, en artikel 3c BJJ). Ten aanzien van de rijksinrichtingen gelden dezelfde overwegingen als hierboven beschreven ten aanzien van de raad voor de kindbescherming. Voor deze inrichtingen hoeven derhalve geen afzonderlijke wettelijke maatregelen te worden getroffen. Particuliere inrichtingen worden aangewezen en gesubsidieerd door de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 1, onderdeel c, en artikel 3b BJJ). Bij of krachtens amvb dienen nadere regels te worden gesteld omtrent de aanwijzing als particuliere inrichting en de daaraan te verbinden voorwaarden, alsmede omtrent het verstrekken van subsidie (artikel 3b, tweede lid, BJJ). Artikel 3d BJJ biedt een algemene grondslag voor het stellen van regels met het oog op een goede kwaliteit van de inrichtingen. In hoofdstuk 15 van het mede op de BJJ gebaseerde Reglement justitiële jeugdinrichtingen (RJJ) worden normen gesteld ten aanzien van de door de inrichtingen te bieden kwaliteit. Artikel 77 RJJ vereist van de inrichtingen het aanbieden van zorg van goed niveau, terwijl artikel 78 RJJ onder andere bepaalt dat de inrichting zowel kwalitatief en kwantitatief moet voorzien in personeel en materieel, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoorde opvang of behandeling. Eventueel kan de Minister van Veiligheid en Justitie een schriftelijke aanwijzing geven aan de directeur van een inrichting (artikel 80 RJJ). Aangezien medewerkers van particuliere inrichtingen niet hiërarchisch onder de Minister van Veiligheid en Justitie vallen, en voldoende verzekerd dient te zijn dat ook deze medewerkers, voor zover zij belast zijn met de verlening van jeugdzorg – onder het professionaliseringstraject komen te vallen, wordt met artikel II van dit wetsvoorstel artikel 3b, tweede lid, BJJ gewijzigd. In hoofdstuk 4D van de Wet Justitie-subsidies wordt de grondslag geboden voor subsidieverlening aan de door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen Halt-bureaus. Een Halt-bureau voorziet in de coördinatie en uitvoering van Halt-afdoeningen, bedoeld in artikel 77 van het Wetboek van Strafrecht. Een dergelijke afdoening komt – voor zover in casu van belang – erop neer dat een jeugdige verdachte deelneemt aan een project, ter voorkoming van toezending van een opgemaakt proces-verbaal aan een officier van justitie. In het kader van deze projecten kunnen medewerkers van Halt-bureaus belast zijn met de begeleiding van jeugdigen en daarmee actief en rechtstreeks betrokken zijn bij de verlening van jeugdzorg. Voor zover van de verlening van jeugdzorg sprake is, dient erin te worden voorzien dat ook deze medewerkers worden betrokken in het professionaliseringstraject. Hiertoe wordt met artikel III de Wet justitie-subsidies gewijzigd.

Tot slot is in dit verband van belang de Stichting Nidos. Deze stichting is bij besluit van de Minister van Justitie van 12 januari 2005 belast met het toezicht op onder toezicht gestelde minderjaren door of voor wie een verblijfsvergunning is aangevraagd, bedoeld in artikel 1:254 lid 2 BW en met voogdij ten aanzien van dergelijke minderjaren op grond van artikel 1:302 lid 2 BW. Op grond van artikel 38, vierde lid, Wet op de jeugdzorg kan de Minister van Veiligheid en Justitie aan deze stichting subsidie verstrekken ten behoeve van de kosten van de uitoefening van de taken bedoeld in (onder andere) de artikelen 1:254 lid 2 en 302 lid 2 BW. Op grond van het vijfde lid van artikel 38 Wet op de jeugdzorg zijn diverse andere bepalingen van de Wet op de jeugdzorg, waaronder artikel 13, van overeenkomstige toepassing op de Stichting Nidos. Als gevolg daarvan is

ook de amvb op grond van artikel 13, zevende lid, Wet op de jeugdzorg van toepassing op deze stichting. Voor het voor de Stichting Nidos werkzame personeel is derhalve geen afzonderlijke regeling noodzakelijk inzake registratie c.a.

10. De overgangperiode

In de amvb waarbij de norm van de verantwoorde werktoedeling zal worden vastgesteld, zal een overgangsregeling worden opgenomen die zal inhouden dat tijdens een daarbij vast te stellen termijn bestaande werkverdelingen in beginsel worden gerespecteerd.

11. Het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg

In het nieuwe stelsel zal het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering ten behoeve van jeugdigen die hun woonplaats hebben binnen de betreffende gemeente. Jeugdhulp is ruimer dan jeugdzorg, zoals die thans in de Wet op de jeugdzorg is omschreven. In de daartoe nieuw in te voeren Jeugdwet zal jeugdhulp worden omschreven als: ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij het voorkomen, verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige, of opvoedingsproblemen, waaronder ondersteuning, hulp en zorg die verleend wordt in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering

De feitelijke hulpverlening zal binnen het nieuwe stelsel plaatsvinden door door het college ingeschakelde jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen of door de gemeente zelf. De taken die thans door de bureaus jeugdzorg en Stichting Nidos worden uitgevoerd in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, zullen na de inwerkingtreding van de Jeugdwet worden verricht door gecertificeerde instellingen. Daarnaast blijft in het nieuwe stelsel een rol weggelegd voor de justitiële jeugdinrichtingen, de Bureaus Halt en de raad voor de kinderbescherming. Voor deze organisaties zal er voor wat betreft de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling niets veranderen.

Voor zover de jeugdhulp straks verleend zal worden door private organisaties, zal op die organisaties de plicht rusten de norm van de verantwoorde werktoedeling toe te passen. Die norm is binnen een organisatie goed hanteerbaar omdat in een organisatie altijd sprake is van werktoedeling.

In de Jeugdwet kunnen ZZP'ers worden betrokken bij de hulpverlening. De praktijk van de Wet op de jeugdzorg brengt mee dat die betrokkenheid slechts kan plaatsvinden doordat de bureaus jeugdzorg of de zorgaanbieders ZZP'ers inschakelen. Beide organisaties zijn daarbij gebonden aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. In het komende stelsel ligt dat (gedeeltelijk) anders en doen zich voor wat betreft de feitelijke hulpverlening een aantal mogelijkheden voor.

Gecertificeerde instellingen zullen zich met uitsluiting van andere instellingen bezig houden met de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering. Zij vallen onder het toezicht van het Rijk.

Daarnaast vindt hulpverlening plaats door jeugdhulpaanbieders. Dat kunnen natuurlijke personen, verbanden van natuurlijke personen of

rechtspersonen zijn die jeugdhulp doen verlenen. Jeugdhulpverleners kunnen ook zelfstandigen zijn die jeugdhulp verlenen. In vergelijking met de huidige situatie kan het dus voorkomen dat de jeugdhulp niet zoals nu door een grote organisatie wordt geleverd, maar door zeer kleinschalige organisaties van bijvoorbeeld een samenwerkingsverband of door een zelfstandig werkende ZZP'er. Het is aan het college daarin keuzes te maken. De norm van de verantwoorde werktoedeling is een norm die zich niet zondermeer leent voor de toepassing op natuurlijke personen die zonder de inschakeling van tussenpersonen zelf de jeugdhulp verlenen. Er wordt door hen immers geen werk toegedeeld. Door voor bepaalde vormen van jeugdhulp solistisch werkende jeugdhulpverleners te contracteren, wordt het werk feitelijk toegedeeld door de gemeente.

Gemeenten zullen in het nieuwe stelsel contracten moeten sluiten met jeugdhulpaanbieders om aan hun verantwoordelijkheden invulling te kunnen geven. Indien een jeugdhulpaanbieder bij voorbaat al niet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling zal kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat de gecontracteerde jeugdhulpaanbieder (of voor hem werkende personen) geen geregistreeerde jeugdprofessional is (of zijn) en de hulpvraag zodanig is dat niet aannemelijk is dat hij kwalitatief dezelfde hulp kan leveren als een geregistreeerde jeugdprofessional, zal de gemeente hem daarvoor niet mogen contracteren. Iets soortgelijks kan zich voordoen bij georganiseerde verbanden die niet of in onvoldoende mate beschikken over geregistreeerde jeugdhulpaanbieders. Het college zal zich ervan moeten verzekeren dat de jeugdhulpaanbieder kan functioneren met toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Daarnaast zal in het nieuwe stelsel aan de gemeenten de verplichting worden opgelegd in een plan als bedoeld in artikel 110, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet op te nemen hoe zij waarborgt dat de door haar gecontracteerde jeugdhulpaanbieders voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. De gemeenteraad ziet toe op de correcte uitvoering van het plan.

Ten slotte is de situatie denkbaar dat gemeenten zelf de hulpverlening organiseren door daarvoor binnen de gemeente een dienst in te stellen. In dat geval zal de nieuwe Jeugdwet bepalen dat de gemeente zelf aan de norm van de verantwoorde werktoedeling moet voldoen. Hoe op de naleving van de norm van de verantwoorde werktoedeling toezicht zal worden uitgeoefend in het nieuwe stelsel, zal in de nieuwe Jeugdwet expliciet worden geregeld.

12. Caribisch Nederland

Deze wet zal geen gevolgen hebben voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Geen van de met dit wetsvoorstel te wijzigen wetten is daar van toepassing. Of en zo ja, op welke wijze in die openbare lichamen toepassing zal worden gegeven aan de professionalisering van de jeugdzorg, wordt meegenomen in de wet die het nieuwe stelsel zorg voor jeugd gaat regelen.

13. Evaluatie/monitoring

Met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van de vast te stellen amvb in de praktijk zal een evaluatie plaatsvinden. Daarvan zal een verslag aan de Staten-Generaal worden verzonden. Zoals eerder aangegeven, is flexibiliteit van groot belang. Die flexibiliteit maakt het mogelijk waar nodig tussentijds bij te sturen. Om die reden zal niet alleen volstaan worden met een evaluatie, doch ook een monitoring worden opgezet. Daarbij kan nauwlettend het aantal geregistreeerden worden gevolgd, het karakter van de registraties, het verloop van de

herregistraties, de ontwikkelingen rond na- en bijscholing, het aantal tuchtzaken en de aard van de mogelijk opgelegde tuchtmaatregelen.

In de toelichting op amvb zal op de evaluatie en de monitoring worden teruggekomen.

14. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Om de professionalisering van twee beroepen mogelijk te maken hebben de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie voor de periode 2010–2014 gezamenlijk incidenteel € 6,5 miljoen beschikbaar gesteld aan de veldpartijen, vertegenwoordigd in de STIPJ. Deze middelen zijn bedoeld voor onder meer het inrichten van een register met ethische codes en een tuchtrecht, een kostenloze eerste registratie voor de 20.000 beroepsbeoefenaren die straks voor registratie in aanmerking komen, een verkenning naar het traineeship, alsmede communicatie naar cliënten en burgers. Het met veldpartijen samengestelde toetsingskader voor de inspectie is richtinggevend bij het maken van een scheiding tussen beroepsbeoefenaren die gegeven de functie die op dat moment wordt ingevuld, in aanmerking komen voor een kosteloze eerste registratie.

15. Internetconsultatie

15.1 De ontvangst van het wetsvoorstel

Het voorstel is voor consultatie opengesteld via www.internetconsultatie.nl. In totaal zijn dertien reacties ontvangen. Twaalf respondenten stemden ermee in dat hun reactie via de website openbaar werd gemaakt. Tot de respondenten behoorden NIP, NVO, NVMW en BAMw en Jeugdzorg Nederland. Hoewel het ter consultatie voorgelegde ontwerp naar aanleiding van het door de Raad van State uitgebrachte advies qua wetgevingsystematiek ingrijpend is gewijzigd, zijn de beleidsuitgangspunten van kracht gebleven. De reacties hebben daardoor hun waarde behouden.

De respondenten onderschrijven in hoge mate de noodzaak van de professionalisering van de jeugdzorg en zien de voorstellen als een belangrijke stap in het professionaliseringsproces. Met name de hiervoor vermelde organisaties hebben laten blijken de voorstellen uit te kunnen voeren. Gelet op hun betrokkenheid is dat van groot belang. Er zijn geen respondenten die hebben aangegeven de voorstellen af te wijzen. Er werden echter ook kanttekeningen geplaatst bij het ontwerp.

15.2 De norm van de verantwoorde werktoedeling

Een terugkerend aandachtspunt is de vraag hoe de invulling van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk zal plaatsvinden. Enerzijds bestaat er begrip voor de omstandigheid dat de gewenste afbakening van werkzaamheden niet haalbaar is gebleken, anderzijds vraagt men zich af of de mogelijkheid af te zien van de inzet van geregistreerde jeugdprofessionals niet zal leiden tot problemen bij de handhaving omdat de norm onvoldoende concreet is. Met name door de beroepsorganisaties en Jeugdzorg Nederland wordt om die reden de invoering van een kwaliteitskader bepleit om een effectieve handhaving mogelijk te maken.

De regering onderkent dat de norm van de verantwoorde werktoedeling geen exacte afbakening impliceert van werkzaamheden die tot de exclusieve bevoegdheden van de geregistreerde jeugdprofessionals

behoren. Een dergelijke afbakening bleek zoals gezegd, niet mogelijk. Indien de situatie zich voordoet dat door de jeugdzorgorganisatie niet te duiden is dat er geen sprake is van kwaliteitsverlies, werkt de norm echter wel de goede kant uit. De conclusie kan dan slechts zijn dat de jeugdzorgorganisatie niet gerechtigd is een andere beroepsbeoefenaar dan een geregistreerde jeugdprofessional met de taken te belasten.

De regering heeft door het ontbreken van een scherpe afbakening niet de vrees dat de wet daardoor niet te handhaven is. Enerzijds zal ieder systeem te maken hebben met grensgevallen waar in de praktijk invulling aan zal moeten worden gegeven, anderzijds hecht zij, net als de meeste respondenten, aan de ontwikkeling van een kwaliteitskader. Daar is reeds op ingegaan.

Enkele respondenten geven aan dat financiële belangen afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit van de norm van de verantwoorde werkdeling.

Er kan inderdaad een spanningsveld optreden tussen de bedrijfseconomische belangen van een jeugdzorgorganisatie en de correcte toepassing van de kwaliteitsregels. Doordat op een jeugdzorgorganisatie die taken toedeelt aan andere medewerkers dan geregistreerde jeugdprofessionals de verplichting rust aannemelijk te maken dat die toedeling niet leidt tot kwaliteitsverlies, biedt de wet straks een handvat om tegen te gaan dat het spanningsveld ten nadele van de kwaliteit van de jeugdzorg uitpakt. Het eerder besproken professionele statuut kan daar een nuttige rol bij vervullen.

Een respondent sprak de vrees uit voor discussies over de vraag of een argumentatie deugdelijk is. Die vrees is ongegrond. Het gemotiveerde oordeel van de inspectie zal leidend zijn bij de vraag of de argumentatie om af te wijken toereikend is. Dat oordeel kan door de rechter worden getoetst.

Door een aantal respondenten wordt bepleit aan te sluiten bij de Wet BIG.

In de memorie van toelichting zijn argumenten aangevoerd die aangeven waarom een systeem gelijk aan dat van de Wet BIG of aansluiting bij de Wet BIG niet mogelijk of onwenselijk is. Daarbij moet met name worden gedacht aan de fase waarin het professionaliseringsproces zich bevindt, de daaruit voortvloeiende noodzaak van flexibiliteit alsmede de problemen rond de domeinafbakening en de voorbehouden handelingen. De respondenten hebben die problematiek niet bij hun inbreng betrokken. Daardoor hebben zij ook de argumenten niet weg kunnen nemen om juist niet voor een systeem als dat van de Wet BIG te kiezen. Waar wenselijk, is het ontwerp nog verduidelijkt.

Een respondent is van oordeel dat ten onrechte de beroepsbeoefenaar in de jeugdzorg centraal wordt gesteld en dat in het voorstel voorbij wordt gegaan aan de kracht van de mensen zelf en hun omgeving.

Het doel van de voornemens is dat door de professionalisering van de beroepen in de jeugdzorg, de kwaliteit van de jeugdzorg verbeterd wordt. De professionalisering moet ertoe leiden dat strakke en starre protocollen voor het werken met cliënten worden vervangen door vakinhoudelijke richtlijnen, die door de beroepsgroepen, met inspraak van cliënten en werkgevers, worden vastgesteld. Het geeft beroepsbeoefenaren de ruimte op basis van een professioneel oordeel jeugdzorg te verlenen. Dat biedt meer dan thans de ruimte voor een benadering waarbij de cliënt en zijn omgeving centraal staan.

In de consultatie werd naar voren gebracht dat de voorstellen zouden moeten voorzien in een marktmeester die de relatie tussen prijs en kwaliteit bewaakt. Die suggestie gaat uit van de verkeerde vergelijking. Het gaat hier niet over de inkoop van zorg, maar over het inschakelen van bekwame medewerkers, waarvan de bezoldiging veelal geregeld is in de CAO's. In het nieuwe stelsel kan dat anders liggen. Dat zal daar dan aan de orde moeten komen.

15.3 De betrokkenheid van de beroepsverenigingen

De beroepsverenigingen merken op dat waar het om hun betrokkenheid bij de inrichting van de stichting gaat die het register zal beheren, slechts gesproken wordt van «betrokkenheid». Er wordt een contrast gezien met de omstandigheid dat zij gezamenlijk de stichting zullen oprichten.

Het feit dat de verenigingen gezamenlijk oprichters zijn, staat los van hun betrokkenheid bij het bestuur. Er is bewust voor een neutrale aanduiding gekozen. Het is in de eerste plaats aan de oprichters invulling te geven aan de stichting en daarmee aan de wijze waarop het bestuur wordt gevormd, zolang dat maar gebeurt binnen de bij de amvb gestelde randvoorwaarden. Belangrijke voorwaarden zijn dat de stichting de mogelijkheid biedt dat andere beroepsorganisaties kunnen aansluiten in het professionaliseringsproces en dat geen sprake mag zijn van onverenigbaarheid van functies.

Een van de respondenten suggereerde de betrokkenheid van beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg te vergroten door ook beroepsbeoefenaren die niet zijn aangesloten bij een beroepsvereniging te betrekken, bijvoorbeeld door digitale raadpleging. De beroepsverenigingen hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om de oprichting en inrichting van de stichting die het register beheert. Zij bepalen hoe de besluitvorming binnen hun organisaties plaatsvindt. Het is daarom aan de beroepsverenigingen om te bepalen of zij daarin ruimte willen bieden aan niet bij hun vereniging aangesloten beroepsbeoefenaren. De suggestie zal daarom niet worden overgenomen.

15.4 Het nieuwe stelsel

Een aantal respondenten onderstreept dat het belang van de professionalisering onverkort moet gelden in het nieuwe stelsel. Er wordt in het vooruitzicht op het nieuwe stelsel ook aangedrongen op de verbreding van de werking naar de brede jeugdzorg. De opmerkingen die in het kader van het nieuwe stelsel zijn gemaakt betreffen aandachtspunten die van belang kunnen zijn voor de op handen zijnde Jeugdwet. Zij zullen niet van invloed zijn op dit wetsvoorstel. De reacties zullen om die reden worden betrokken bij de besluitvorming rond de Jeugdwet.

15.5 De financiële gevolgen

Veel respondenten wijzen op onduidelijkheid voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Het voorgelegde ontwerp bevatte nog geen financiële paragraaf en een paragraaf over de administratieve lasten. Inmiddels is voorzien in een financiële paragraaf. De administratieve lasten zullen in de algemene maatregel van bestuur worden toegelicht.

15.6 Overgangsrecht

Meerdere respondenten vroegen aandacht voor de overgangperiode. Het is zaak, mede gelet op het aspect van de kostenbeheersing, voor de invoering een voldoende ruime termijn te nemen, zo werd veelal bepleit.

Omdat de effecten van de invoering van de norm van de verantwoorde werktoedeling zich eerst bij de inwerkingtreding van de amvb zullen voordoen, zal het overgangsrecht daar zijn beslag moeten krijgen. Er zijn in de consultatie geen punten naar voren gebracht waar reeds bij dit wetsvoorstel rekening mee moet worden gehouden. De opmerkingen zullen daarom bij de voorbereiding van de amvb worden betrokken. Voorts werd voorgesteld om mbo-ers die kunnen aantonen over de juiste competenties en het juiste niveau te beschikken een overgangsregeling naar vorm aan te bieden in plaats van naar tijd. In dit kader is van belang dat de overgangstermijn mede is bedoeld om dit soort beroepsbeoefenaren in de gelegenheid te stellen zich te kwalificeren voor het register. Mbo-ers, werkzaam in de jeugdzorg, zullen in staat worden gesteld door instroomprogramma's het vereiste niveau te halen.

15.7 Verantwoordelijkheidsverdeling

Uit de consultatie kwam naar voren dat er waarde wordt gehecht aan de professionele onafhankelijkheid van de geregistreerde jeugdprofessionals. Bij amvb zal daarom niet alleen de norm van de verantwoorde werktoedeling worden vastgesteld. Ook zal bepaald worden dat die jeugdprofessional in staat moet worden gesteld zijn werkzaamheden te verrichten met in achtneming van de beroepsethische normen waaraan hij ten gevolge van de registratie is gebonden.

15.8 Onduidelijkheden

Uit de reacties is naar voren gekomen dat het ontwerp op onderdelen nog verduidelijkt kan worden. Naar aanleiding daarvan is het voorstel op enkele punten aangepast.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Door deze wijziging wordt het mogelijk dat de Inspectie jeugdzorg bij het tuchtcollege van het kwaliteitsregister een tuchtklacht in kan dienen.

Artikelen II en III

Deze artikelen regelen dat de door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen particuliere justitiële jeugdinrichtingen en de Halt-bureaus werken volgens de norm van de verantwoorde werktoedeling.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn