W13.12.0454/III

Wet van
tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg en enkele andere wetten, houdende vaststelling van een grondslag voor het stellen van kwaliteitseisen over beroepsbeoefenaren werkzaam in de jeugdzorg en voor het aanwijzen van een kwaliteitsregister

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is ter waarborging van de verlening van verantwoorde zorg regels te kunnen stellen ten aanzien van de kwaliteit van de beroepsbeoefening in de jeugdzorg;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet op de jeugdzorg wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na ‘wordt’ ingevoegd: mede;
2. In alfabetische volgorde worden twee onderdelen ingevoegd, luidende: kwaliteitsregister: een door Onze Ministers erkend register; register: register waarin beroepsbeoefenaren werkzaam op het terrein van de jeugdzorg worden ingeschreven en dat tot doel heeft de kwaliteit van de beroepsbeoefening in de jeugdzorg, alsmede de handhaving van die kwaliteit te bevorderen.
3. Het onderdeel 'Onze Ministers' komt te luiden:
   Onze Ministers: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onze Minister van Veiligheid en Justitie tezamen.

B

In artikel 2e, eerste en tweede lid, artikel 2g, derde en vierde lid, en artikel 47, eerste lid, wordt 'Onze Minister voor Jeugd en Gezin' telkens vervangen door: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;.

C

In artikel 3, derde lid, artikel 10, tweede lid, artikel 30, tweede lid, onder d, artikel 34, derde lid, onder c, artikel 38, vierde en vijfde lid, artikel 44, tweede lid, artikel 47, vierde, vijfde en zevende lid, wordt 'Onze Minister van Justitie' telkens vervangen door: Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

D

In artikel 13, zevende lid, wordt de eerste volzin vervangen door:
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de deskundigheden waarover de stichting moet beschikken en kunnen ten aanzien van bij de stichting werkzame personen regels worden gesteld met betrekking tot de deskundigheid, opleiding, hoedanigheid en verantwoordelijkheidstoedeling om een verantwoorde uitvoering van taken te kunnen realiseren. De hoedanigheid kan betrekking hebben op de registratie in een door Onze Ministers als kwaliteitregister erkend register.

E

Artikel 25 , tweede lid, komt te luiden:
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent het bij de zorgaanbieder werkzame personeel, inzake de deskundigheid, opleiding, hoedanigheid en verantwoordelijkheidstoedeling om een verantwoorde uitvoering van taken te kunnen realiseren. De hoedanigheid kan betrekking hebben op de registratie in een door Onze Ministers als kwaliteitregister erkend register.

F

Na Hoofdstuk IVa wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IVb Kwaliteitsregister

Artikel 29z
1. Onze Ministers kunnen op aanvraag van de beheerder van een register dat register als enig kwaliteitsregister erkennen.
2. De beheerder van het kwaliteitsregister heeft de rechtsvorm van een stichting en voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.
3. De eisen, bedoeld in het tweede lid, kunnen betrekking hebben op:
de wijze waarop het kwaliteitsregister is georganiseerd;
de samenstelling van het bestuur van de beheerder;
de waarborging van de onafhankelijkheid van besluitvorming;
de registratie in en verwijdering uit het kwaliteitsregister;
de informatieverplichting aan Onze Ministers;de openbaarheid van het kwaliteitsregister; de hoogte van de tarieven voor de registratie;

de waarborging van het vakbekwaamheidniveau van de in het register ingeschreven beroepbeoefenaren;
de door de beheerder te stellen eisen inzake het minimale opleidingsniveau waaraan een beroepsbeoefenaar moet voldoen om voor registratie in aanmerking te komen;
de waardering van in het buitenland behaalde diploma's en opgedane werkervaring van beroepsbeoefenaren die zich in het kwaliteitsregister willen laten opnemen;
de inhoud van het jaarverslag.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorts regels gesteld met betrekking tot de overdracht van gegevens uit het kwaliteitsregister door de beheerder na beëindiging van de erkenning.
5. De wijziging van de statuten van de beheerder van het kwaliteitsregister behoeft de goedkeuring van Onze Ministers.
6. Van een erkenning wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikel 29za
De beheerder, bedoeld in artikel 29z verstrekt aan Onze Ministers op verzoek alle in zijn bezit zijnde, op zijn of het functioneren van het kwaliteitsregister betrekking hebbende informatie die noodzakelijk is om te beoordelen of de beheerder of het register op enig moment voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.

Artikel 29zb
Een erkenning als bedoeld in artikel 29z kan door Onze Ministers worden ingetrokken indien het kwaliteitsregister of de beheerder daarvan op enig moment niet voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.

G

Aan het slot van artikel 47, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt tot een puntkomma aan het slot van onderdeel d een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. het uitvoeren van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen taken ter bevordering van de kwaliteit van de jeugdzorg.

Artikel II

Aan het slot van artikel 3b, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt toegevoegd: Op een particuliere inrichting is artikel 25, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor 'de zorgaanbieder' wordt gelezen: de particuliere inrichting.

Artikel III

Aan artikel 48g van de Wet Justitie-subsidies wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Op een Halt-bureau is artikel 25, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor 'de zorgaanbieder' wordt gelezen: het Halt-bureau.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

W13.12.0454/III

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

- *Inleiding; doel van de regeling*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de professionalisering van beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg verder te bevorderen. Daartoe wordt voorzien in de wettelijke grondslag voor een kwaliteitsregister waar deze beroepsbeoefenaren kunnen worden ingeschreven. Het kwaliteitsregister is een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie erkend beroepsregister. Voorts wordt voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels te stellen met betrekking tot de deskundigheid, opleiding, hoedanigheid en verantwoordelijkheidstoedeling van bij of voor jeugdzorgorganisaties[1] werkzame personen om een verantwoorde uitvoering van taken te kunnen realiseren. De hoedanigheid kan betrekking hebben op de registratie in het kwaliteitsregister. De beheerder van het kwaliteitsregister moet op basis van de amvb voorzien in een systeem van schorsing of doorhaling uit het kwaliteitsregister van geregistreerde werknemers in de jeugdzorg die niet of niet langer voldoen aan de vereisten voor registratie of de aan de registratie verbonden beroepsethische normen. In de praktijk zal dit erop neer komen dat de beheerder een vorm van tuchtrecht in stand houdt.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onder andere overleg gevoerd met een drietal beroepsverenigingen die actief zijn op het terrein van de jeugdzorg. Zij hebben aangegeven over te willen gaan tot de oprichting van een stichting die een register wil inrichten dat als kwaliteitsregister erkend kan worden. Die drie beroepsverenigingen vertegenwoordigen gezamenlijk een substantieel deel van de in Nederland werkzame beroepsbeoefenaren 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. De eisen aan het kwaliteitsregister zullen grotendeels bij amvb worden gesteld. Later in deze memorie zal een nadere toelichting worden gegeven op het kwaliteitsregister.

De voor dit wetsvoorstel gekozen aanpak om de professionalisering van twee beroepen in de jeugdzorg (jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers) van de grond te krijgen, wordt door de veldpartijen breed gedragen. Hun betrokkenheid heeft het mogelijk gemaakt dit wetsvoorstel 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

[1] Indien gesproken wordt van jeugdzorgorganisaties, wordt gedoeld 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.

werkzaam in de jeugdzorg. Daarmee wordt een forse impuls gegeven aan de kwaliteit van de jeugdzorg. Dit wetsvoorstel is aangekondigd in brieven van 7 november 2011[2] en 2 april 2012[3] aan de Tweede Kamer.

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.

- *Het belang van professionele beroepsbeoefening in de jeugdzorg*

Kinderen en jongeren met opvoed-, ontwikkelings- en opgroeiproblemen 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.

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 met dit wetsvoorstel te introduceren 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 jeugdzorgorganisaties dat zij investeren in hun vakmensen.

Onderdeel van de voorstellen 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 beroepscodes van de diverse beroepsgroepen. Dit biedt professionals houvast bij de uitoefening van hun vaak moeilijke werk. Van de

[2] Kamerstukken II, 2010/11, 31 839, nr. 142
[3] Kamerstukken II, 2011/12, 31 839, nr. 195

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 beroepsregister moet voorzien in een systeem van verwijdering uit het kwaliteitsregister van de personen die niet (langer) voldoen aan de vereisten voor inschrijving. Omdat 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 niet een vorm van tuchtrecht als erkenningsvoorwaarde worden gesteld. Dat dit in de praktijk zal betekenen dat, zoals de betrokken partijen reeds kenbaar hebben gemaakt een systeem van (niet wettelijk geregeld) tuchtrecht wordt gehanteerd, is toe te juichen. 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. Door als voorwaarde te stellen dat het systeem van verwijdering gerealiseerd moet worden door toepassing van tuchtrecht, zou dat er onbedoeld toe kunnen leiden dat het tuchtrecht als wettelijk moet worden aangemerkt.

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.

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.

- *Aanleiding*

Na de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg is in 2005 de bureaucratisering 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 beter dat het thuis in een bekende, vertrouwde omgeving opgroeit, behalve indien 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 2009[4] 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.

De drie eerder genoemde beroepsverenigingen, BAMw en Jeugdzorg Nederland zijn net als bij de totstandkoming van het actieplan, betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Uitgangspunt van het wetgevingstraject dat tot dit voorstel heeft geleid, was het actieplan. Zij hebben daarmee een wezenlijke bijdrage geleverd aan de omzetting van het plan in dit wetvoorstel.

- *De implementatie*

In de juridische uitwerking voor een regeling van een systeem van registratie en tuchtrecht 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.

[4] Kamerstukken II, 2010/11, 31 839, nr. 23

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-Dijsselbloem [5].

In eerste instantie is gekeken naar een systeem met voorbehouden handelingen, zoals voor artsen in de wet BIG. 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.

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 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 het begrip verantwoorde zorg en die wordt opgelegd aan jeugdzorgorganisaties. Het begrip verantwoorde zorg wordt nu al gehanteerd in de Wet op de jeugdzorg. 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

[5] Kamerstukken II, 2011-2012, 31 839, nr. 211

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. Op de mogelijkheden tot handhaving zal later worden teruggekomen.

Dit wetsvoorstel stelt de norm van de verantwoorde werktoedeling niet vast. Het voorstel biedt een basis om die norm bij amvb op te leggen. Ook de noodzakelijke randvoorwaarden worden voor een belangrijk deel vastgesteld bij amvb. Daarvoor is gekozen omdat de professionalisering vooral in de praktijk vorm zal moeten krijgen. De norm van de verantwoorde werktoedeling is daarbij de centrale norm. De wetgeving is niet alleen richtinggevend, maar in niet te onderschatten mate ook ondersteunend 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 dat 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.

Het aanvankelijke voornemen om de registratie en het tuchtrecht per beroepsgroep strikt gescheiden te organiseren rond de registers van de betrokken beroepsverenigingen is verlaten. Ten behoeve van de duidelijkheid voor de burger en een eenvormige ontwikkeling van de tuchtrechtspraak is na overleg met de beroepsverenigingen en andere veldpartijen 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 tuchtrechtnorm, 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 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.

- *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 andere disciplines noodzakelijk is voor de kwaliteit van de zorgverlening.

Van belang is dat er sprake is van een situatie waar een werktoedeling kan plaatsvinden. Hoewel de Wet BIG niet uitsluit dat naast rechtspersonen in de vorm van instellingen ook BIG-geregistreerde beroepbeoefenaren kunnen optreden als zorgaanbieder (artikel 1, eerste lid, jo. artikel 18 Wet op de jeugdzorg), is dat niet aan de orde. Om als zorgaanbieder in de zin van de Wet op de jeugdzorg op te kunnen treden, dient die BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar namelijk als zodanig door de provincie te worden gesubsidieerd, hetgeen niet voorkomt. Omdat jeugdzorg in de praktijk dus slechts wordt geleverd door instellingen, is de norm van de verantwoorde werktoedeling op alle werkzame jeugdzorgorganisaties zonder meer toepasbaar. Deze memorie van toelichting zal situatie van een zelfstandig werkende BIG-geregistreerde zorgaanbieder daarom verder buiten beschouwing laten. Waar gesproken wordt over zorgaanbieders, wordt daarom niet gedoeld op die gevallen. Omdat niet met zekerheid is uit te sluiten dat de situatie van de zelfstandig werkende BIG-geregistreerde zorgaanbieder zich in de toekomst toch zal voordoen, zullen zij in de amvb voor de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling worden uitgesloten. Een voorziening voor deze groep beroepsbeoefenaren is ook niet nodig. Zij vallen al onder het tuchtrecht van de Wet BIG.

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 instelling 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.

Bij de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling zal de wet jeugdzorgorganisaties opdragen bij de toedeling van werkzaamheden rekening te houden met de vaardigheden die de geregistreerde jeugdprofessional recht geven op inschrijving in het kwaliteitsregister (hbo-jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper). Tenzij een instelling met een beroep op de mogelijkheid

om af te wijken aannemelijk kan maken dat afwijking in een specifiek geval gerechtvaardigd is, is het daardoor niet mogelijk een gedragswetenschapper in te zetten waar een hbo'er is vereist, en omgekeerd.

De norm biedt ook de mogelijkheid werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional te laten verrichten. De reden daarvoor is tweeledig.
1. Uit veel werkzaamheden vloeien werkzaamheden voort waarvoor een geregistreerde jeugdprofessional weliswaar verantwoordelijk is, maar waarvan het niet efficiënt is dat die door hemzelf worden verricht. Daarbij kan gedacht worden aan het uitwerken en administreren van door hem opgestelde rapporten, het maken van afspraken e.d. Hij moet dat kunnen overlaten aan het secretariaat van zijn organisatie. Al deze werkzaamheden vallen in beginsel onder de norm van de verantwoorde werktoedeling. Indien de beslissing over de toedeling van dat soort werkzaamheden telkens aan de werkgever moet worden overgelaten, ontstaat een ongewenste, onwerkbare situatie. Een en ander neemt niet weg dat daar waar ondersteunend personeel werkt onder de verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional, het handelen van dat personeel toegerekend zal worden aan die jeugdprofessional.
2. Om een volwaardige inschrijving te krijgen in het kwaliteitsregister, zal een geregistreerde jeugdprofessional over een bepaalde werkervaring moeten beschikken. Het systeem moet daarom de mogelijkheid bieden die werkervaring op te doen. Dat kan door gedurende een bepaalde tijd te werken onder de verantwoordelijkheid van een geregistreerde professional, die dan feitelijk als patroon fungeert. Op welke wijze aan dit aspect bij de registratie invulling zal worden gegeven, zal bij de opstelling van de registratievoorwaarden nader worden uitgewerkt.

Op grond van de beroepscodes van de beroepsgroepen is iedere professional zelf verantwoordelijk voor en aan te spreken op zijn functioneren. Daarop is slechts een uitzondering te maken in de gevallen waarin iemand nog in opleiding is of indien onder directe leiding wordt meegewerkt door een niet-geregistreerde medewerker. De beroepscodes zullen er daardoor aan in de weg staan dat anderen dan geregistreerde jeugdprofessionals, op oneigenlijke gronden werken 'onder de verantwoordelijkheid van'. Hierbij kan gedacht aan een geregistreerde jeugdprofessional die zoveel trainees onder zijn hoede heeft, dat van een daadwerkelijke ondersteuning in de opleiding geen sprake kan zijn. De geregistreerde jeugdprofessional die zich ervoor leent om iemand op oneigenlijke gronden onder zijn verantwoordelijkheid te laten werken, kan voor het tuchtcollege worden gedaagd. De beroepscode van het NIP kent al normen die aan deze vorm van oneigenlijk gebruik in de weg staan. Tegen de werkgever die dit toestaat, kan zoals later zal worden uitgelegd, bestuursrechtelijk worden opgetreden.

Op het punt van overdracht van taken van een geregistreerde jeugdprofessional aan een niet-geregistreerde medewerker dringt zich voor wat betreft het overdragen van werkzaamheden een vergelijking op met de medische sector. Daar is op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) een aantal handelingen voorbehouden aan specifiek aangewezen beroepen. Een beroepsbeoefenaar mag een ander opdracht geven de aan hem voorbehouden handelingen te verrichten onder de voorwaarden dat hij aanwijzingen kan geven en verzekerd is dat hij kan interveniëren. Verder moet de opdrachtgever redelijkerwijs aan kunnen nemen dat de opdrachtnemer bekwaam is tot het verrichten van de handeling. Hoewel zoals hiervoor is aangegeven, bewust niet is gekozen voor een systeem van voorbehouden handelingen, kan het

als model dienen voor wat betreft de wijze waarop een geregistreerde jeugdprofessional anderen toestaat onder zijn verantwoordelijkheid te werken. De geregistreerde jeugdprofessional bepaalt wat hij uit handen geeft en is daarop aanspreekbaar.

- *Het kwaliteitsregister*

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. De betrokkenheid van de organisaties biedt voorts de mogelijkheid van een doelmatige inrichting van het systeem omdat daardoor de reeds bij hen aanwezige deskundigheid en infrastructuren zoveel mogelijk kunnen worden benut. De beroepsverenigingen hebben aangegeven te voldoen aan de hierna te noemen uitgangspunten. Die uitgangspunten zullen passen binnen de door de wetgever te stellen kaders voor wat betreft de vormgeving van het kwaliteitsregister, de registratie, de erkenning van het register, alsmede de toegang tot en de verwijdering uit het register.

Vormgeving van het kwaliteitsregister
Het kwaliteitsregister zal worden beheerd door een stichting. Het bestuur van de stichting wordt belast met de besluitvorming over verzoeken om registratie en herregistratie in het kwaliteitsregister. De drie eerder genoemde organisaties zijn betrokken bij de vorming van het bestuur van de stichting. De stichting zal een zelfstandige organisatie worden. Zij zal, waar dat nuttig en wenselijk is, met inachtneming van haar eigen verantwoordelijkheden, zo veel mogelijk de instrumenten en systemen benutten van kwaliteitswaarborgen die er al in de praktijk bij de beroepsverenigingen en BAMw beschikbaar zijn. Normstelling en beoordeling van vakbekwaamheid zal waar mogelijk aansluiten bij de praktijk van de beroepsorganisaties.

De vraag dringt zich op waarom niet gekozen is voor een publiekrechtelijk register zoals in de 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.

Registratie
Registratie vindt plaats wanneer het bestuur van de stichting heeft vastgesteld dat is voldaan aan de eisen van vakbekwaamheid (registratienormen). Deze

registratienormen zijn in de praktijk ontwikkeld door de betrokken organisaties. De stichting neemt bij de start van het register die registratienormen over. Indien later wijziging van de registratienormen noodzakelijk blijkt, zal die plaatsvinden aan de hand van bij de oprichting van de stichting vastgestelde procedures. De stichting zal zich bij een eventuele wijziging van de registratienormen laten leiden door de doelstellingen van de stichting.
Het verzoek om registratie wordt door de beroepsbeoefenaar gericht tot het bestuur van de stichting, onder overlegging van noodzakelijke stukken. Het bestuur beslist op het verzoek, doch niet dan nadat daarover advies is ingewonnen bij een van de registratiecommissies van NIP, NVO of BAMw. Voor de vraag welke van de drie commissies om advies wordt gevraagd, zal het beroep van de aanvrager bepalend zijn.
In de startfase van het kwaliteitsregister kunnen de beroepsbeoefenaren die de registratie aanvragen en die al zijn ingeschreven in een van de verenigingsregisters (NIP of NVO) of BAMw, na beperkte toetsing zonder advisering worden ingeschreven. Bij de beperkte toets kan gedacht worden aan specifieke registratievoorwaarden voor het kwaliteitsregister, zoals het vereiste om werkzaam te zijn in de jeugdzorg. Lidmaatschap van een beroepsvereniging, dan wel het ingeschreven staan in een van de registers is evenwel geen voorwaarde voor inschrijving in het kwaliteitsregister.
Indien de beroepsbeoefenaar nog niet in een van de drie registers is ingeschreven, verzoekt het stichtingsbestuur de betreffende registratiecommissie om advies. Daarbij worden de door de beroepsbeoefenaar in het kader van het verzoek tot inschrijving ingediende stukken doorgezonden naar de registratiecommissie. De registratiecommissie verricht op de betreffende aanvraag zoveel mogelijk dezelfde toets als die zij zou verrichten indien het verzoek betrekking had op inschrijving in het betreffende verenigingsregister c.q. BAMw. Het advies wordt vervolgens toegezonden aan het bestuur van de stichting.
Het bestuur beslist op de aanvraag op basis van het advies, waarbij het – voor wat betreft de onderbouwing - eenvoudigweg kan verwijzen naar het advies (dat dan wel bekend moet zijn bij de verzoeker). De beroepsverenigingen c.q. BAMw kunnen de kosten voor het behandelen van het advies doorberekenen aan het stichtingsbestuur, die dat (via het inschrijfgeld) kan doorberekenen aan de verzoeker om inschrijving.
Mutatis mutandis geldt het vorenstaande ook voor herregistraties.

Toelating tot en verwijdering uit het kwaliteitsregister
De stichting voorziet in een systeem van (tijdelijke en permanente) verwijdering uit het kwaliteitsregister van beroepsbeoefenaren die niet (langer) voldoen aan de vereisten die gelden voor inschrijving of die de algemene beroepsethische norm hebben geschonden. Eerder is aangegeven dat dit in de praktijk erop neerkomt dat wordt voorzien in een systeem van 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.

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. Het verschaft jeugdzorgorganisaties tevens 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 tuchtrechtvorming is het ook beter dat de tuchtrechtspraak niet wordt gespreid over meerdere tuchtcolleges, maar wordt geconcentreerd in één college, met meerdere kamers.

Bij de erkenning van de stichting door de ministers zal in ieder geval op het volgende worden getoetst:
De oprichtende organisaties worden bij het stichtingsbestuur betrokken. De statuten waarborgen dat later ook andere (nieuwe) organisaties kunnen toetreden. De stichting heeft 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. Deze procedure voorziet er in ieder geval in dat de vakbekwaamheidsnormen van de betrokken organisaties bij de aanvang van het kwaliteitsregister door haar worden overgenomen.
De stichting heeft een schriftelijk (in reglementen) neergelegde procedure voor het behandelen van verzoeken om inschrijving in het kwaliteitsregister. De stichting kent, naast het bestuur en het tuchtcollege, een orgaan (bijvoorbeeld een raad van advies) waarin in ieder geval organisaties van werkgevers en cliënten vertegenwoordigd zijn. Dit orgaan heeft in ieder geval tot taak het bewaken van voldoende aansluiting van de vakbekwaamheidsnormen op de wensen vanuit de praktijk. Dit orgaan is – bijvoorbeeld in een adviesrol - betrokken bij de procedure rond aanpassing van de vakbekwaamheidsnormen. Er zullen nadere afspraken worden gemaakt over de waarde die aan het advies moet worden toegekend of welke de procedurele gevolgen zijn van een niet instemmend advies. Daarnaast kan dit orgaan het stichtingsbestuur gevraagd en ongevraagd van advies dienen.

De statuten moeten er voorts in voorzien dat het lidmaatschap van een orgaan van de stichting onverenigbaar is met bepaalde andere functies, binnen of buiten de stichting. Gelet op de noodzakelijke objectiviteit en onafhankelijkheid is het in ieder geval ongewenst dat leden van het bestuur van de stichting tevens lid kunnen zijn van het tuchtcollege of de adviesraad. Voorts is het om dezelfde reden ongewenst dat leden van het bestuur tevens bestuurslid zijn van de beroepsorganisaties.

Bij de opzet van het kwaliteitsregister is gekozen voor een privaatrechtelijke vormgeving. Dat 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.

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.

De vergelijking van het kwaliteitsregister met het BIG register
De wijze waarop het kwaliteitsregister vorm zal krijgen, roept een vergelijking op met het BIG register. Naast overeenkomsten zijn er echter ook wezenlijke verschillen.

Belangrijke punten van overeenstemming zijn:
- 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-geregistreerden 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 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.

In veel 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.

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.

- *De positie van de instellingen*

De jeugdzorgorganisaties moeten uitvoering geven aan de hun bij wet opgedragen taken. Zij passen daarbij de norm van de verantwoorde werktoedeling toe. Zij zullen zich daarover moeten verantwoorden, bijvoorbeeld naar de inspectie. Die verantwoording zal kunnen plaatsvinden aan de hand van beredeneerde keuzes. De jeugdzorgorganisaties zullen zich rekenschap moeten geven van beroepsethische normen, vastgelegd in beroepscodes en richtlijnen waaraan hun geregistreerde medewerkers via de algemene beroepsethische zorgvuldigheidsnorm behorend bij inschrijving in het kwaliteitsregister zijn gebonden. Zij moeten een arbeidsklimaat genereren dat de geregistreerde jeugdprofessional in staat stelt zijn werkzaamheden in professionele onafhankelijkheid te verrichten. Die professionele onafhankelijkheid is essentieel omdat uiteindelijk de geregistreerde jeugdprofessional zich zal moeten verantwoorden voor zijn handelingen. Aandachtspunt daarbij is dat deze het gevoel kan hebben in een 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. De genoemde constructie brengt echter niet mee dat jeugdzorgorganisaties niet meer verantwoordelijk zijn indien bepaalde taken aan een geregistreerde jeugdprofessional worden toebedeeld. Zij dienen verantwoorde zorg te leveren. De omstandigheid dat werkzaamheden worden verricht door een geregistreerde jeugdprofessional, ontslaat hen niet van die verantwoordelijkheid. Indien het disfunctioneren van een geregistreerde jeugdprofessional tot gevolg heeft dat niet langer sprake is van verantwoorde zorg, kan zijn disfunctioneren worden voorgelegd aan het tuchtcollege en kan bijvoorbeeld de zorgaanbieder aansprakelijk worden gehouden voor de tekortkoming in de zorg.

De omstandigheid dat een medewerker professioneel onafhankelijk functioneert, speelt binnen het aansprakelijkheidsrecht geen rol. Jeugdzorgorganisaties zijn in beginsel aansprakelijk voor eventuele schade die zij veroorzaken. Dat daarbij feitelijk wordt gehandeld door een professioneel onafhankelijke medewerker of een medewerker die in opdracht handelt, maakt geen verschil.

Een aanspraak op jeugdzorg ingevolge de Wet op de jeugdzorg kan uitsluitend tot gelding worden gebracht bij een door de provincie gesubsidieerde zorgaanbieder.

In de praktijk wordt die jeugdzorg ook wel verleend door andere instellingen of vrijgevestigden die oneigenlijk worden aangeduid als 'particuliere jeugdzorg'. Omdat zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde zorgaanbieders 'particulier' zijn, is het beter om te spreken van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde jeugdzorg. Zorgverlening door niet-gesubsidieerde zorgaanbieders geschiedt door tussenkomst van gesubsidieerde zorgaanbieders. De gesubsidieerde zorgaanbieders dienen ook indien zij een deel van hun zorg uitbesteden aan niet-gesubsidieerde zorgaanbieders, ervoor te zorgen dat ook in die situatie de norm van de verantwoorde werktoedeling wordt toegepast. Schiet een gesubsidieerde zorgaanbieder daarin tekort, dan kan tegen hem worden opgetreden. Voor de Bureaus Jeugdzorg geldt een gelijke verplichting.

- *De positie van de geregistreerde jeugdprofessional*

De geregistreerde jeugdprofessional zal uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn voor zijn eigen professionele handelen. Net zo min als een jeugdzorgorganisatie zich bij een verkeerde werktoedeling kan verschuilen achter de geregistreerde jeugdprofessional, kan een geregistreerde jeugdprofessional zich niet verschuilen achter een opdracht die bezien in het licht van de voor hem geldende beroepscodes, niet verantwoord is. Dat brengt mee dat geregistreerde jeugdprofessionals niet alleen het recht hebben, maar onder omstandigheden zelfs gehouden kunnen zijn opdrachten te weigeren indien zij door hun werkgever niet in staat worden gesteld die met inachtneming van de voor hen geldende beroepsnormen te verrichten. Dat past bij een onafhankelijke, professionele beroepsmentaliteit.

Om de onafhankelijke, professionele relatie tussen werknemer en instelling evenwichtig vorm te geven en om de eerdergenoemde klem te voorkomen waarin de werknemer bij de vaststelling van de norm van de verantwoorde werktoedeling terecht kan komen, zal tevens bij amvb worden bepaald dat de instelling er zorg voor draagt dat geregistreerde jeugdprofessionals hun taken kunnen verrichten met inachtneming van de beroepsethische normen die voor hen aan de inschrijving van 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 artikel 25, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg de mogelijkheid Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders 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.

Indien een geregistreerde jeugdprofessional ten gevolge van een uitspraak van het tuchtcollege uit het kwaliteitsregister wordt geschrapt, zal de jeugdzorgorganisatie moeten bezien welke de personele gevolgen daarvan moeten zijn. Door de doorhaling zal de instelling moeten bezien of zij nog steeds voldoet aan de norm van de verantwoorde werktoedeling. Is dat niet het geval, dan zal zij haar organisatie op de nieuwe situatie moeten aanpassen. Welke de gevolgen zijn zal afhangen van de situatie. Gedacht kan worden aan een andere functie, maar ook aan de beëindiging van het dienstverband.

- *De positie van de overige werknemers*

De toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling kan gevolgen hebben voor de medewerkers die vallen onder de afwijkingsgrond die inhoudt dat zij met taken mogen worden belast indien dat niet leidt tot kwalitatief mindere zorg. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk. Het kwaliteitsregister zal niet toegankelijk zijn voor medewerkers op mbo-niveau. Indien een dergelijke medewerker thans taken verricht in het primaire proces, zal hij die taken na de inwerkingtreding van deze wet in beginsel nog slechts voort kunnen zetten indien de instelling aannemelijk kan maken dat er geen kwaliteitverschil is ten opzichte van de situatie dat die werkzaamheden worden verricht door een geregistreerde jeugdprofessional. Instellingen die menen dat een dergelijke situatie zich binnen hun organisatie voordoet, zullen dat voor dat concrete geval aannemelijk moeten kunnen maken.

Werknemers die nu niet in aanmerking komen voor inschrijving in het kwaliteitsregister, maar wel werkzaamheden verrichten waarvan de werkgever niet aannemelijk zal kunnen maken dat hij bij continuering van de bestaande werktoedeling zal kunnen voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling, zal een termijn gegund worden om zich te kwalificeren voor het kwaliteitsregister. In andere gevallen zal de werkgever in overleg met de werknemer moeten bezien welke mogelijkheden er zijn om hem met andere taken te belasten. Hoe dat in de praktijk uitvalt, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Gedurende een bij amvb vast te stellen overgangsperiode, zal daarover uitsluitsel moeten komen. De jeugdzorgorganisaties zullen die periode moeten benutten om hun personele organisatie zodanig aan te passen dat zij aan de norm van de verantwoorde werktoedeling voldoen.

Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat ten aanzien van de medewerkers die op grond van hun specifieke deskundigheid met bepaalde taken worden belast veranderingen zullen optreden. De noodzaak die medewerkers in te zetten, zal niet veranderen.

- *De positie van de cliënten*

De jeugdzorgverlening is momenteel formeel een aangelegenheid tussen de cliënten en de jeugdzorgorganisaties. Er bestaat geen formele relatie tussen door die instellingen aan de cliënten toegewezen beroepsbeoefenaar en de cliënten. Gebreken in de zorgverlening door beroepsbeoefenaren dienen aan de instellingen te worden toegerekend. Door dit wetsvoorstel wordt het mogelijk dat cliënten buiten de instellingen om tegen een door de instelling aangestelde medewerker een tuchtklacht indienen. Bovendien kan aan vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties een positie worden geboden in de adviesraad. Langs die weg kunnen cliëntenorganisaties zich bijvoorbeeld uitspreken over de eisen die aan de registratie worden gesteld.

- *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 nog 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 kinderbescherming (hierna ook: de raad), de justitiële jeugdinrichtingen, de Halt-bureaus en de Stichting Nidos.
De raad voor de kinderbescherming 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 ingehuurde 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 kinderbescherming. 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. Met die wijziging wordt gerealiseerd dat ten aanzien van (medewerkers van) particuliere justitiële jeugdinrichtingen dezelfde systematiek wordt gevolgd als in de te wijzigen artikelen 13 en 25 Wet op de jeugdzorg.
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 (nieuw), 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.

- *Toezicht en handhaving*

Indien Gedeputeerde Staten (GS) van oordeel zijn dat een Bureau Jeugdzorg of een zorgaanbieder de Wet op de jeugdzorg of daarop berustende bepalingen niet of in onvoldoende mate naleeft, kunnen zij een dergelijke instelling een aanwijzing geven. In spoedeisende gevallen kan de inspecteur jeugdzorg een bevel geven dat zeven dagen duurt. GS kunnen het bevel verlengen. Instellingen moeten aan bevelen en aanwijzingen voldoen[6].

Bij niet naleving van de wet zal in de eerste plaats gedacht worden aan schending van de kwaliteitsnormen die de Wet op de jeugdzorg stelt aan Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders. De Bureaus Jeugdzorg moeten zorgen voor een verantwoorde uitvoering van taken. De zorgaanbieders moeten hun werkzaamheden zodanig organiseren dat sprake is van verantwoorde zorg.

De Inspectie jeugdzorg houdt onder andere toezicht op de naleving van de Wet op de jeugdzorg. Zij zal na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel dus ook toezicht houden op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de norm van verantwoorde werktoedeling.

De Wet op de jeugdzorg richt zich niet tot beroepsbeoefenaren werkzaam voor instellingen in de jeugdzorg. De Inspectie jeugdzorg kan dus in het kader van toezichthoudende taken niet direct optreden tegen disfunctionerende werknemers. Disfunctioneren van een medewerker dat tot gevolg heeft dat geen sprake is van verantwoorde zorg of van verantwoorde uitvoering van taken, moet in het kader van het toezicht gecorrigeerd worden langs de band van de instelling. Die zal een aanwijzing of bevel krijgen, gericht op de naleving van de wettelijke kwaliteitsnorm. In zeer ernstige gevallen kan de instelling het bevel of de

[6] Art. 16 jo art. 29 en artikel 38, vijfde lid, jo art. 13 van de Wet op de jeugdzorg.

aanwijzing krijgen zijn activiteiten te staken totdat voldoende verzekerd is dat weer sprake is van verantwoorde zorg of van verantwoorde uitvoering van taken. Een bevel of aanwijzing kan meebrengen dat de instelling moet overgaan tot het treffen van maatregelen in de personele sfeer.

GS kunnen ten aanzien van instellingen die weigeren te voldoen aan een aanwijzing of bevel een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen. De instelling die het niet eens is met een bevel, aanwijzing of last, kan daartegen bezwaar aantekenen en eventueel in beroep gaan bij de bestuursrechter.

De norm van de verantwoorde werktoedeling is een bepaling die zal berusten op de Wet op de jeugdzorg en zal daardoor passen binnen het thans geldende systeem van handhaving van die wet.

Op grond van artikel 47 van de Wet op de jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg ook toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de justitiële jeugdinrichtingen, de raad voor de kinderbescherming en de Stichting Nidos. Daarnaast wordt op het functioneren van de raad voor de kinderbescherming en de rijksinrichtingen toegezien met gebruikmaking van de binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie bestaande interne beheer- en sturingsinstrumenten.

Voor de HALT-bureaus, het Nidos en de justitiële jeugdinrichtingen die door de minister van Veiligheid en Justitie worden gesubsidieerd, geldt dat ook op de naleving van de verantwoorde zorg wordt toegezien via de subsidierelaties. Het leveren van verantwoorde zorg zal een van de uitgangspunten zijn bij de aan de subsidieverlening te verbinden voorwaarden waarover de betrokken instellingen bij de latere subsidievaststelling verantwoording dienen af te leggen. In gevallen waarin door de minister van Veiligheid en Justitie wordt vastgesteld dat de activiteiten van een instelling niet conform deze vooraf bepaalde subsidievoorwaarden zijn uitgevoerd, kan het subsidiebedrag bij de latere subsidievaststelling lager worden vastgesteld en het teveel betaalde voorschot op de subsidie worden teruggevorderd.

De veldpartijen hebben behoefte aan een goede operationalisering van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Die operationalisering kan worden opgenomen in een breed gedragen kwaliteitskader.

De Inspectie jeugdzorg heeft advies uitgebracht over de voorgestelde wet. In haar advies heeft zij haar twijfels geuit over de handhaafbaarheid. 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 het kwaliteitskader. De Inspectie jeugdzorg ziet mogelijkheden om door de betrokkenheid van de veldpartijen tot een zodanige invulling van het beleidskader te komen dat een effectieve handhaving van de norm van de verantwoorde werktoedeling mogelijk is. Het kwaliteitskader zal voor iedereen, inspectie en veldpartijen, op voorhand duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de norm en de wijze waarop die gehandhaafd wordt.

Het beleidskader zal worden vastgesteld door middel van een beleidsregel, die als ijkpunt kan gelden voor het handhavingsbeleid. Het is niet noodzakelijk voor het kwaliteitskader een specifieke wettelijke basis te creëren. De bevoegdheid om beleidsregels te stellen over de wijze waarop de handhaving zal plaatsvinden, vindt haar grondslag in de Algemene wet bestuursrecht. Dat de Inspectie jeugdzorg bij het formuleren van dat kader de veldpartijen zal betrekken, vergt geen bijzondere, wettelijke grondslag. Het werken met dergelijke beleidsregels biedt juist de flexibiliteit waaraan in de praktijk, zeker in deze ontwikkelingsfase van de beroepsgroep, behoefte bestaat.

- *De verhouding tot en de gevolgen voor het klachtrecht*

De Wet op de jeugdzorg verplicht Bureaus Jeugdzorg, zorgaanbieders en Stichting Nidos een regeling te treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen jegens onder anderen hun cliënten[7]. Ook de raad voor de kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen en de Halt-bureaus kennen een klachtregeling. Door de invoering van de norm van de verantwoorde werktoedeling, ontstaat een samenloop met het via het kwaliteitsregister in het leven te roepen tuchtsysteem. Een gedraging van een medewerker die is opgenomen in het kwaliteitsregister, kan immers zowel tot een klacht in het kader van een klachtregeling als tot een tuchtklacht bij het kwaliteitsregister leiden. De vraag is of dat moet worden voorkomen.

Het tuchtrecht en het klachtrecht dienen verschillende doelen. Het doel van het tuchtrecht is het waarborgen van de zuiverheid (kwaliteit en betrouwbaarheid) van de beroepsgroep. Het klachtrecht strekt ertoe door cliënten ervaren gevoelens van onvrede aan de betrokken zorgaanbieder of medewerker te doen blijken en het recht van een cliënt op een reactie met betrekking tot zijn klacht vast te leggen.

De uiteenlopende oogmerken van het tuchtrecht en het klachtrecht brengen met zich mee, dat een cliënt de behoefte kan hebben beide mogelijkheden te gebruiken. Niet valt in te zien waarom een cliënt op dit punt beperkingen moeten worden opgelegd. Het staat hem immers ook vrij naast een klacht– of tuchtrechtelijke procedure een vordering bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken of aangifte toe doen van een strafbaar feit. Er is derhalve geen aanleiding wijziging aan te brengen in de reikwijdte van het klachtrecht. Een en ander sluit overigens niet uit dat de afhandeling van een procedure in het kader van het klachtrecht reeds leidt tot voldoende genoegdoening voor de klager, waardoor deze zal afzien van het indienen van een tuchtklacht.

- *De overgangsperiode*

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.

- *Het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg*

[7] Art. 68 Wet op de jeugdzorg en artikel 38, vijfde lid, jo Hoofdstuk XII van de Wet op 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, jeugdreclassering of gesloten jeugdzorg, 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.

Net als in de Wet op de jeugdzorg zullen ook in de Jeugdwet ZZP'ers kunnen 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, de jeugdreclassering en de tenuitvoerlegging van door de kinderrechter afgegeven machtigingen voor gesloten jeugdhulp. 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 geregistreerde jeugdprofessional is (of zijn) en de hulpvraag zodanig is dat niet aannemelijk is dat hij kwalitatief dezelfde hulp kan leveren als een geregistreerde 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 geregistreerde 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.

- *Europeesrechtelijke aspecten*

Met betrekking tot de Europeesrechtelijke aspecten van dit wetsvoorstel dient allereerst te worden opgemerkt dat de invoering van het kwaliteitsregister er niet toe leidt dat het werken in de jeugdzorg een ‘gereglementeerd beroep’ wordt in de zin van artikel 3, lid 1, sub a, van de Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Instellingen hebben de bevoegdheid af te wijken van de verplichting een geregistreerde jeugdprofessional met taken in de jeugdzorg te belasten indien dat niet leidt tot kwaliteitsverlies in de zorgverlening. Wel raakt dit wetsvoorstel aan de vrijheid van dienstverrichting doordat werkgevers in de jeugdzorg er de voorkeur aan kunnen geven in zee te gaan met medewerkers die in het kwaliteitsregister zijn opgenomen. De belemmering in de vrijheid van dienstverlening ziet dan louter op de registratie zelf, aangezien het wetsvoorstel reeds voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen omtrent de waardering van in het buitenland behaalde diploma’s en opgedane werkervaring van beroepsbeoefenaren die zich in het kwaliteitsregister willen laten opnemen. Daardoor zal het register ook openstaan voor personen met een gelijkwaardige, buitenlandse opleiding en met een gelijkwaardige, in het buitenland opgedane werkervaring.

Zo er sprake zou zijn van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting dan kan deze beperking worden gerechtvaardigd indien het invoeren van een kwaliteitsregister beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang. De regering is van oordeel dat het invoeren van een kwaliteitsregister strekt tot een kwaliteitsverbetering van de jeugdzorg, hetgeen een dwingende reden van algemeen belang is. De invoering van het kwaliteitsregister is geschikt om deze doelstelling te verwezenlijken en gaat niet verder dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

In Europeesrechtelijk perspectief kan nog worden opgemerkt dat het kwaliteitsregister een dienst van algemeen belang is. De door de beherende stichting te verrichten activiteiten zijn puur sociaal van aard. Het doel bestaat slechts in het bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening in de jeugdzorg. Het kwaliteitsregister doet dat niet alleen zonder winstoogmerk; door als voorwaarde bij amvb te bepalen dat de bij beroepsbeoefenaren in rekening te brengen tarieven maximaal kostendekkend zijn, zal er ook feitelijk geen winst worden gemaakt. De dienst is daardoor niet-economisch van aard. Doordat sprake is van een niet-economische dienst van algemeen belang, zijn de Europese mededingingsregels op de stichting niet van toepassing.

- *Caribisch Nederland*

Deze wet zal nog niet gelden voor de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook de huidige Wet op de jeugdzorg geldt hier niet. 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.

- *Evaluatie*

Met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal een evaluatie plaatsvinden. Daarvan zal een verslag aan de Staten-Generaal worden verzonden. Omdat evaluatie pas zinvol is indien de wet gedurende een relevante periode volledig van kracht is geweest, is thans, gelet op de onzekerheid die nog bestaat over de duur en de aard van de overgangsperiode, nog geen exacte datum vast te stellen. De wetsvaluatie zal plaatsvinden vijf jaar na beëindiging van de overgangsperiode. Welke datum dat is, valt nu dus nog niet te zeggen. De amvb zal daar duidelijkheid over verschaffen.

- *Gevolgen voor de Rijksbegroting*

Om de professionalisering van twee beroepen mogelijk te maken hebben de ministeries van VWS en VenJ voor de periode 2010-2015 gezamenlijk incidenteel € 6,5 miljoen beschikbaar gesteld aan de veldpartijen, vertegenwoordigd in de STIPJ. Deze middelen zijn kostendekkend en bedoeld voor onder meer het inrichten van een register met ethische codes en een tuchtrecht, een kostenloze eerste registratie voor de 20.000 beroepsbeoefenaren waarvoor straks registratie is vereist, 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.

- *Administratieve lasten en nalevingskosten*

Administratieve lasten
De administratieve lasten van dit wetsvoorstel betreffen met name het verstrekken van gegevens aan het register. Afhankelijk van de nog definitief vast te stellen eisen rondom (her)registratie, is als uitgangspunt genomen dat de registratie volledig digitaal zal plaatsvinden. Een beroepsbeoefenaar zal derhalve eenmaal per jaar het register moeten bijwerken met gegevens over her- of bijscholing, werkervaring of andere relevante activiteiten, inclusief een scan van de ‘bewijslast’. Dit brengt een gemiddelde tijd van 15 minuten met zich mee,

waardoor de administratieve lasten (gemiddelde loonkosten € 37 per uur) voor de beroepsgroep op jaarbasis met ca. € 185.000 zal toenemen. Hierbij geldt dat niet alle in dezen genoemde activiteiten binnen de reguliere werktijd behoeven te worden verricht.
Dit wetsvoorstel zal nauwelijks gevolgen voor de toezichtslasten hebben. Toezichthouders dienen zich er van te vergewissen dat voldaan wordt aan de norm van de verantwoorde werktoedeling.
Dit zal niet leiden tot extra werkzaamheden, maar past binnen de taakinvulling van de inspectie. Er is geen sprake van administratieve lasten voor burgers. Wel zal de kwaliteitsverbetering van de professional leiden tot een betere kwaliteit van de dienstverlening en een kortere doorlooptijd.

Nalevingskosten
Het opzetten van een kwaliteitsregister, zoals dat in deze paragraaf is beschreven, valt onder de nalevingskosten. Omdat deze kosten gedekt worden door het beschikbaar stellen van een kostendekkend budget van € 6,5 miljoen zijn de nalevingskosten nihil.
Bij de eerste registratie en de (her)registratie wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande registers, zoals deze al bestaan voor een aantal beroepsgroepen (jeugdzorgwerkers (BAMw), orthopedagogen (NVO) en psychologen (NIP)). Deze benadering heeft een kostendrukkend effect tot gevolg. De kosten van het in stand houden van het register zijn door een werkgroep van de STIPJ met relevante veldpartijen ingeschat op ca. € 2 miljoen op jaarbasis. Gelet op het aantal professionals van 20.000, leidt dit tot een tarief van (her)registratie van ca. € 100 op jaarbasis.
Dit betekent dus een toename van de nalevingskosten van € 2 miljoen.
Hoewel registratiekosten (herregistratie, na- en bijscholing) in eerste aanleg beroepskosten zijn, worden over de bekostiging ervan afspraken gemaakt tussen werknemers en werkers aan de CAO-tafel. Deze afspraken geven richting aan nader te maken afspraken tussen werkgevers en werknemers die niet onder de CAO-jeugdzorg vallen. Een en ander heeft reeds geleid tot een verhoging van het scholingsbudget van 0,8% naar 1%.

Daarnaast is het algemene uitgangspunt dat het professionaliseren de kwaliteit van de beroepsuitoefening zal verhogen, zodat de cliënten meer zorg op maat krijgen en de administratieve processen voor cliënten, professionals en instellingen afnemen of ten minste meer ten dienste van de beroepsuitoefening komen te staan. Immers, als vakbekwamere professionals zich meer kunnen richten op (het belang) van de cliënt en meer professionele ruimte krijgen om te doen wat nodig is, kunnen mogelijk meer cliënten doelmatiger in minder tijd worden geholpen en dan zijn er bij gelijkblijvende vraag naar jeugdhulp minder professionals, managers en administratieverwerkend personeel nodig. Op termijn leidt deze kwaliteitsverbetering dus tot meer budgettaire vrijheid, zodat er meer (opleidings)budget beschikbaar komt.
Verkenningen in de AWBZ laten zien dat een te vergelijken professionaliseringsslag een substantiële besparing oplevert. Zo kan bijvoorbeeld het voorkomen van overprotocollering een instelling één fte bespaart, die ingezet kan worden voor zorgverlening in plaats van aan administratieve processen. Dezelfde ontwikkelingen zien we overigens ook bij de politieprofessional en in het onderwijs.

- *Internetconsultatie*

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.

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

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. Zij zal daarover richting veldpartijen een initiatief nemen. In het voorgaande is hier al op ingegaan.

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

Er kan inderdaad een spanningsveld optreden tussen de bedrijfeconomische belangen van een jeugdzorgorganisatie en de correcte toepassing van de kwaliteitsregels. Doordat op basis van deze wet 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 deze wet 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 noodzaak van flexibiliteit en 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 het wetsvoorstel ten onrechte de beroepsbeoefenaar centraal stelt in de jeugdhulp en dat het voorstel voorbij gaat aan de kracht van de mensen zelf en hun omgeving.

Het doel van dit wetsvoorstel 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 het wetvoorstel zou moeten voorzien in een marktmeester die de relatie tussen prijs en kwaliteit bewaakt. Die suggestie gaat uit van de verkeerde vergelijking. Het voorstel gaat 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.

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 door de wetgever 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 beroepverenigingen 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 in het wetsvoorstel worden overgenomen.

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.

De financiële gevolgen
Veel respondenten wijzen op onduidelijkheid voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Het voorgelegde ontwerp bevatte nog geen financiële paragraaf en geen paragraaf over de administratieve lasten. Inmiddels is daarin voorzien.

Overgangsrecht
Meerdere respondenten vroegen aandacht voor de overgangsperiode. 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. Die suggestie doet afbreuk aan het uitgangspunt dat beroepsbeoefenaren over de juiste opleiding en werkervaring moeten beschikken om geregistreerd te kunnen worden. De overgangstermijn is juist bedoeld om dit soort beroepsbeoefenaren in staat stellen zich te kwalificeren voor het register.

Verantwoordelijkheidsverdeling
Uit de consultatie kwam naar voren dat er waarde wordt gehecht aan de professionele onafhankelijkheid van de geregistreerde jeugdprofessionals. Bij ambv 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 verplichtingen die voor hem voortvloeien uit de registratie.

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

D en E

De wijziging van artikel 13, zevende lid en van artikel 25, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg maakt het mogelijk de in het algemeen deel van deze memorie

van toelichting besproken norm van de verantwoorde werktoedeling bij amvb op te leggen aan de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders. In die amvb zal voorts worden vastgelegd dat werkgevers hun medewerkers die in het kwaliteitsregister zijn opgenomen, in staat stellen hun werk professioneel onafhankelijk te verrichten.

Er wordt gesproken over personeel. Dat begrip wordt ook nu reeds gebezigd. Het begrip wordt na inwerkingtreding van deze wijziging gehandhaafd omdat het ruim wordt uitgelegd. Personeel betreft niet uitsluitend personen die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij een zorgaanbieder, maar een ieder die werkzaamheden verricht in opdracht van en onder de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder, ongeacht welke rechtsverhouding daaraan ten grondslag ligt. Ook indien zorgaanbieders besluiten tot de inzet van uitzendkrachten of ZZP'ers, zullen zij moeten voldoen aan de norm van de verantwoorde werktoedeling.

F

Het nieuwe artikel 29z van de Wet op de jeugdzorg geeft een grondslag voor de ministers om een register als kwaliteitsregister te erkennen. Daarnaast biedt het de grondslag om bij amvb eisen aan dat register te stellen. De eisen zullen bepalend zijn voor de randvoorwaarden waarbinnen de registratie zal plaatsvinden. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid vast te stellen dat het register slechts opengesteld mag worden voor beroepsbeoefenaren die minimaal zijn opgeleid op hbo-niveau (vierde lid, onderdeel i), maar ook de mogelijkheid te verlangen dat geregistreerde jeugdprofessionals aan na- en bijscholing doen (vierde lid, onderdeel j). 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 motie[8].
Verder biedt het artikel de mogelijkheid bij amvb eisen te stellen aan de openbaarheid van het register. Het kan dienen als grondslag om uitvoering te geven aan de motie Van der Burg[9] waarin wordt gevraagd in het register opgenomen tuchtmaatregelen openbaar te maken.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de aanvraag tot erkenning moet worden gedaan door de beheerder van het register. Het beheer over het register wordt gevoerd door de stichting. Zij houdt het kwaliteitsregister in stand en is verantwoordelijk voor het functioneren daarvan. De stichting is rechtspersoon en handelt daardoor door middel van haar organen. Welk orgaan bevoegd is namens de stichting te handelen, vloeit voort uit de statuten. Doorgaans is dat het bestuur.

Artikel 29z, vierde lid, geeft de mogelijkheid bij amvb regels te stellen over de overdracht van gegevens door het kwaliteitsregister nadat een erkenning is beëindigd. Een dergelijke bevoegdheid is nodig om de borging van het vakbekwaamheidsniveau te kunnen continueren wanneer de taken van het kwaliteitsregisters om welke reden dan ook overgaan naar een andere beheerder.

De beheerder van het kwaliteitsregister zal de ministers op structurele basis informatie moeten verschaffen. Daarnaast kan het zijn dat de ministers behoefte hebben aan meer specifieke informatie die betrekking heeft op het functioneren van het register. Artikel 29za verplicht de beheerder die informatie te verschaffen.

[8] Kamerstukken II, 2011-2012, 31 839, nr. 213
[9] Kamerstukken II, 2011-2012, 31 839, nr. 208

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

G

De stichting die het beheer voert over het kwaliteitsregister zal ter waarborging van het kwaliteitsniveau van de ingeschreven beroepsbeoefenaren een tuchtcollege instellen. Het tuchtreglement 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 moeten worden verruimd. Deze wetswijziging creëert een grondslag om die verruiming bij of krachtens amvb mogelijk te maken.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

mw. drs. M.L.L.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner