Andersson Elffers Felix

Professionalisering in het nieuwe jeugdstelsel

Eindrapportage

Utrecht, 11 september 2013
GV257/rapport_definitief_incl samenvatting

Andersson Elffers Felix Maliebaan 16 | postbus 85198 | 3508 AD Utrecht | telefoon 030 236 3030 | telefax 030 236 3070 | kvk 30096560 | mail@aef.nl

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 7
1.1 Achtergrond 7
1.2 Opdracht 9
1.3 Leeswijzer 9

2 Juridische analyse 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Wetsvoorstel nieuwe Jeugdwet 11
2.3 Professionalisering in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet 14
2.3.1 Doelstelling professionalisering 14
2.3.2 Wet 14
2.3.3 AMvB 14
2.3.4 Kwaliteitskader 16
2.4 Overige bepalingen ten aanzien van professionalisering 17
2.4.1 Wet op de jeugdzorg 17
2.4.2 Kwaliteitswet zorginstellingen 19
2.4.3 Wet BIG 19
2.5 Conclusie 20

3 Feitelijke analyse 22
3.1 Inleiding 22
3.2 Professionalisering binnen de branche jeugdzorg (zoals ontwikkeld binnen STIPJ) 23
3.2.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen 23
3.2.2 Beleidstheorie 24
3.3 Professionalisering binnen de branche geestelijke gezondheidszorg 25
3.3.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen 25
3.3.2 Beleidstheorie 25
3.4 Professionalisering binnen de branche gehandicaptenzorg 26
3.4.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen 26
3.4.2 Beleidstheorie 27
3.5 Professionalisering binnen de branche welzijn & maatschappelijke dienstverlening en opvang 27
3.5.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen 27
3.5.2 Beleidstheorie 28
3.6 Professionalisering binnen de branche jeugdgezondheidszorg 28
3.6.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen 29
3.6.2 Beleidstheorie 29
3.7 Analyse per thema 29
3.8 Conclusie 31

4 Cijfermatige analyse 33

4.1	Inleiding	33
4.2	Bevindingen opleidingsachtergrond medewerkers	33
5	**Diagnose**	**36**
5.1	Interpretatieverschillen	36
5.2	Conclusie	38
6	**Scenario's**	**41**
6.1	Inleiding	41
6.2	Scenario 1: Duizend bloemen bloeien	42
6.2.1	Uitgangpunten	42
6.2.2	Consequenties	42
6.3	Scenario B: Registratie	43
6.3.1	Uitgangpunten	43
6.3.2	Consequenties	44
6.4	Scenario C: gezamenlijke invulling professionalisering jeugdhulp	45
6.4.1	Uitgangpunten	45
6.4.2	Consequenties	46
6.5	Scenario D: Voorbij jeugdhulp	47
6.5.1	Uitgangpunten	47
6.5.2	Consequenties	48
7	**Advies**	**49**
7.1	Beoordeling van de scenario's	49
7.2	Advies AEF	49
7.3	Tot slot	51
Bijlage I: Methodologische verantwoording		**52**
Bijlage II: Tabel beroepen en branches		**53**
Bijlage III: Samenstelling begeleidingscommissie		**54**
Bijlage IV: Respondenten interviews		**55**
Bijlage V: Afkortingenlijst		**56**

Samenvatting

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), heeft juli 2013, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ), een voorstel voor de nieuwe Jeugdwet naar de Tweede Kamer gestuurd. In het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet staan bepalingen ten aanzien van professionalisering. Deze zijn van toepassing op jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren.

Het voornemen van de ministeries van VWS en VenJ is om het professionaliseringsvoorstel van Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ) één op één door te vertalen in het nieuwe jeugdstelsel. Een aantal partijen heeft zijn bedenkingen geuit ten aanzien van het voornemen om het professionaliseringsvoorstel van STIPJ en de norm van de verantwoorde werktoedeling vast te stellen voor de Wjz en straks één op één door te vertalen naar de nieuwe Jeugdwet.

Opdracht

De Staatssecretaris van VWS heeft aangegeven dat hij vertrouwen heeft in de ingezette weg van het professionaliseringstraject van STIPJ. Tegelijkertijd wil de Staatssecretaris recht doen aan eventuele zwaarwegende argumenten die kunnen gelden om effectiever het doel van de nieuwe Jeugdwet te bereiken: kwaliteitsverbetering van jeugdhulp door onder andere het verhogen van de kwaliteit van professionals.

Daarom is adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een onderzoek te verrichten met als doel:

1 Het verschaffen van feitelijke informatie over professionaliseringstrajecten in de diverse sectoren
2 Het opleveren van een advies over het al dan niet operationaliseren van de norm van de verantwoorde werktoedeling voor het brede jeugdhulpdomein.

Analyse

AEF heeft drie analyses uitgevoerd:

- *Juridische analyse*: een schets van het brede juridische kader.
  Geconcludeerd wordt dat het opmerkelijk is dat voor de professionalisering van het brede begrip jeugdhulp, de ontwikkelingen vanuit één branche (het smalle jeugdzorgdomein) als uitgangspunt worden genomen. Daarbij helpt het niet dat er twee trajecten parallel lopen, namelijk aan de ene kant een AMvB, behorend bij het wetsvoorstel professionalisering jeugd*zorg* die per 1 januari 2014 in werking treedt. En anderzijds de professionalisering in de nieuwe Jeugdwet (1 januari 2015), waarbij het gaat over de professionalisering van de jeugd*hulp*. Dat leidt tot begripsverwarring.

- *Feitelijke analyse*: een analyse op hoofdlijnen van de wijze waarop verschillende branches en beroepen binnen het brede jeugdhulpdomein invulling geven aan het begrip professionalisering.
  Geconcludeerd wordt dat er hard gewerkt wordt aan professionalisering, maar dat iedere branche en beroepsgroep eigen eisen kent. De wijze waarop invulling is gegeven aan professionalisering en de instrumenten die daarbij zijn ingezet, vormen een breed spectrum. Dit spectrum loopt uiteen van een relatief informele variant, bestaande uit competentieprofielen waar bij- en nascholing op aansluit tot aan een systeem van beroepsregistratie. Uit de inventarisatie blijkt ook dat aan het begrip professionalsering

soms invulling wordt gegeven door de branche, maar vaak ook door de beroepsgroep. Beroepsgroepen lopen daarbij dwars door sectoren heen. Dat betekent dat er een stapeling van eisen/normen plaatsvindt.

- *Cijfermatige analyse:* presentatie van feiten en cijfers van de aard en omvang van de reikwijdte van de nieuwe Jeugdwet. De Arbeidsmarkteffectrapportage transitie Jeugdzorg, die in opdracht van VWS is opgesteld, is de bron van deze analyse. Deze bron kent enkele beperkingen.
  Van de vier sectoren binnen het brede jeugdhulpdomein die zijn onderzocht in de nulmeting, is de jeugdzorgbranche met 42% de grootste branche in termen van werkgelegenheid. Van de medewerkers binnen de jeugdzorg, heeft circa 75% een hbo of wo-achtergrond en circa 25% een mbo, havo/vwo of vmbo-achtergrond. In de gehandicaptenzorg is, in vergelijking tot de drie andere onderzochte branches, relatief veel werkgelegenheid op mbo-niveau

Diagnose

- *Traject professionalisering en kwaliteitsbevordering in de nieuwe Jeugdwet*
  Het is van belang dat partijen die straks invulling gaan geven aan *Jeugdhulp* elkaar goed begrijpen, betrokken zijn bij de vormgeving en recht doen aan de uitgangspunten van de nieuwe Jeugdwet. Daarbij moet er aandacht zijn voor zowel de bestuurlijke component (draagvlak en beeldvorming) als de juridisch technische component (in te passen in het wettelijk systeem)

- *Beeldvorming één op één vertaling STIPJ-eisen in nieuwe Jeugdwet*
  Het kwaliteitskader dat nu in ontwikkeling is, ziet op het smalle jeugdzorgdomein, dat nu (september 2013) circa 40% van het brede jeugdhulpdomein beslaat. Circa 60% van de professionals die jeugdhulp werkzaamheden verrichten (vallend onder de nieuwe Jeugdwet) kan niet of nog niet voldoen aan de registratie-eisen en valt daarmee nu onder de *tenzij*-bepaling. In de beeldvorming wordt de norm van verantwoorde werktoedeling beschouwd als een impliciete eis van registratie, terwijl juridisch de *tenzij bepaling* voldoende ruimte geeft om af te wijken.

- *Professionalisering en kwaliteitsbevordering*
  Alle branches en beroepen werken aan professionalisering en competenties. De standpunten van partijen liggen dichtbij elkaar, in die zin dat alle partijen het erover eens zijn *dat* professionalisering een belangrijk thema is. Over de vraag *hoe* aan het begrip professionalisering en kwaliteitsbevordering invulling moet worden gegeven, bestaan visieverschillen.

- *Registratie*
  De Staatssecretaris van VWS is stelselverantwoordelijk. Vanuit die rol is het van belang dat hij kwaliteit en professionaliteit in het licht van de nieuwe Jeugdwet kan toetsen. Registratie is daarbij een belangrijk instrument, omdat het de toetsbaarheid vergroot. Registratie is voor de betrokken partijen geen onbekend instrument, maar is wel omstreden. De vraag is of registratie voor alle partners in de jeugdwet het uitgangspunt moet zijn.

- *Gemeenten*
  Ook al begrijpen aanbieders hoe de norm bedoeld is, zij krijgen te maken met inkopende gemeenten die voor hen onvoorspelbaar kunnen zijn en wellicht ook – op basis van de “hoofdregel, tenzij” – een impliciete eis van registratie zien. Dat kan (hypothetisch) betekenen dat gemeenten de keuze maken om op “safe” te spelen en liever zouden kiezen

voor een geregistreerde professionals. Hierdoor zou een ongelijk speelveld kunnen gaan ontstaan. Daarnaast krijgen gemeenten te maken met meer nieuwe verantwoordelijkheden in het sociale domein dan het domein jeugd.

Scenario's

Op basis van de diagnose heeft AEF vier scenario's geformuleerd als alternatief voor het voornemen van VWS:

- *Scenario 1 – Duizend bloemen bloeien:* in dit scenario is het uitgangspunt dat er niet sprake hoeft te zijn van één systeem voor professionalisering en kwaliteitsbevordering. Alle partijen die een rol spelen bij de invulling van jeugdhulp in de nieuwe Jeugdwet hebben aandacht voor professionaliteit en kwaliteitsbevordering.
- *Scenario 2 – Registratie:* het uitgangspunt in dit scenario is dat registratie een wezenlijk onderdeel is van kwaliteitsbevordering en professionalisering. Professionals moeten aanspreekbaar zijn op hun handelen
- *Scenario 3 – Gezamenlijke invulling jeugdhulp:* In dit scenario gaan de betrokken partijen gezamenlijk aan de slag om invulling te geven aan het begrip jeugdhulp en vanuit dat perspectief wordt professionalisering en kwaliteitsbevordering ontwikkeld.
- *Scenario 4 – Voorbij Jeugdhulp:* Niet het domein jeugd staat in dit scenario centraal, maar de focus ligt op de werkzaamheden in het brede sociale domein. Vanuit integraal cliënt-perspectief is het logisch om professionalisering en kwaliteitsbevordering vanuit de breedte aan te vliegen.

Advies AEF

Alles overwegend adviseert AEF om te kiezen voor scenario C. Scenario C doet het meeste recht aan alle elementen die door de leden van de begeleidingscommissie zijn benoemd. Ook het Rijk als stelselverantwoordelijke wordt in dit scenario in staat gesteld om zijn rol te kunnen spelen. Er zit een aantal belangrijke elementen in dit scenario:

- Alle partijen die een verantwoordelijkheid krijgen in de nieuwe Jeugdwet, worden betrokken bij de invulling van kwaliteitsbevordering en professionalisering. Daarmee is per definitie sprake van een gelijk speelveld.
- Het begrip *jeugdhulp* wordt als uitgangspunt genomen en alle partijen hebben een rol om invulling te geven aan dit begrip. Op die manier ontstaat er ook een gelijkluidende beeldvorming en is er voldoende ruimte voor innovatie en transformatie.
- De elementen die nu al een plek hebben in het proces van kwaliteitsbevordering en professionalisering worden op waarde geschat. Dat betekent wel dat de partijen op sommige onderdelen water bij de wijn moeten doen.

Als de Staatssecretaris van VWS besluit het advies van AEF over te nemen dan is het van belang dat:

- het bestuurlijke en juridische proces hand in hand gaan, en
- dat een onafhankelijke partner het proces begeleid om interpretatieverschillen te neutraliseren en om tempo te maken

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 juli jl. heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ), een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd voor de nieuwe Jeugdwet. Doel van het wetsvoorstel is het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het effectiever te maken, met als resultaat het versterken van de eigen kracht van de jongere en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving.[1] De wet moet per 1 januari 2015 ingaan. Een onderdeel van het wetsvoorstel vormt de professionalisering van medewerkers werkzaam binnen het brede jeugdhulpdomein.[2]

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de beroepsbeoefening bij de beroepsgroepen zelf ligt: de professionals in het brede jeugdhulpdomein dienen zelf hun kennis en vaardigheden op peil te houden via onder andere na- en bijscholing. De regering wil de kwaliteit van de jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen borgen en professionalisering in het brede jeugdhulpdomein stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen. Volgens de regering levert dat een belangrijke bijdrage aan een verhoging van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en het beperken van overbodige bureaucratie.[3]

De professionaliseringsambities van de nieuwe Jeugdwet staan niet op zichzelf. Er is de afgelopen jaren in de volle breedte – door alle partijen die in de nieuwe Jeugdwet invulling geven aan het begrip *Jeugdhulp* – geïnvesteerd in professionalisering en kwaliteitsbevordering.
Ten eerste wordt een wettelijke verankering gerealiseerd van het professionaliseringstraject dat de Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ) de afgelopen jaren heeft ontwikkeld voor jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers om de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren. Met financiële steun van de ministeries van VWS en VenJ is in 2010 gestart met de implementatie van het Actieplan professionalisering jeugdzorg in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, raad voor de kinderbescherming, bureaus Halt en justitiële jeugdinrichtingen (jji's). Dit actieplan is gestoeld op de visie "zelfregulering door beroepen" en ziet onder andere toe op de ontwikkeling van een kwaliteitsregister voor jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers en daaraan verbonden tuchtrechtspraak. Ook zijn bijvoorbeeld competentieprofielen

[1] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 2.

[2] Het 'brede' jeugdhulpdomein omvat: de provinciale (geïndiceerde jeugdzorg), de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, de begeiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen, kortdurend verblijf ten behoeve van jeugdigen, ggz in het kader van jeugdstarfrecht (forensische zorg) en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering.

[3] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 46.

ontwikkeld en is een uitstroomprofiel jeugdzorgwerker ontwikkeld.[4] In het regeerakkoord heeft het kabinet aangegeven dit traject te willen versnellen.[5]

Ten tweede hebben ook de branche- en beroepsorganisaties voor andere sectoren dan het smalle jeugdzorgdomein, die binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet vallen, de afgelopen jaren geïnvesteerd in ontwikkel- en opleidingstrajecten voor hun beroepskrachten. Het gaat dan om professionals in de sectoren geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, welzijn & maatschappelijke dienstverlening en opvang (hierna: welzijn) en jeugdgezondheidszorg, die per 2015 in het nieuwe jeugdstelsel ook werkzaamheden in opdracht van de gemeenten gaan uitvoeren. Er zijn binnen deze sectoren en beroepen onder meer nieuwe competentieprofielen ontwikkeld, effectieve interventies en richtlijnen geformuleerd en vertaald naar nieuwe opleidingen.
De invalshoek, het systeem en de visie op kwaliteitsborging en professionalisering tussen de sectoren kennen onderlinge verschillen.

Het voornemen van de ministeries van VWS en VenJ is om het professionaliseringsvoorstel van STIPJ één op één door te vertalen in het nieuwe jeugdstelsel, door een "norm van verantwoorde werktoedeling" in een AMvB, behorend bij de nieuwe Jeugdwet, op te nemen. Vooruitlopend op het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet is een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) in voorbereiding, om de professionaliseringseisen en de norm van verantwoorde werktoedeling al per 2014 voor de smalle jeugdzorgdomein te doen gelden.[6]

Enkele partijen hebben hun bedenkingen geuit ten aanzien van het voornemen om het professionaliseringsvoorstel van STIPJ en de norm van de verantwoorde werktoedeling vast te stellen voor de Wjz en straks één op één door te vertalen naar de nieuwe Jeugdwet. Deze bezwaren hebben enerzijds betrekking op de procesgang (GGZ Nederland vindt het niet doenlijk om een professionaliseringstraject van meerdere jaren in zeer kort te tijd door te vertalen naar de nieuwe brede Jeugdwet. Eerdere betrokkenheid was wenselijk geweest) en anderzijds betrekking op de inhoud:

- Actiz, GGD Nederland, MEE Nederland en de MOgroep pleiten voor andere manieren van registratie en borging van kwaliteit. Zij betreuren het dat een knip wordt aangebracht tussen preventie en lichte jeugdhulp enerzijds en jeugdhulp door Hbo'ers en WO'ers anderzijds, omdat het een knip aanbrengt die volgens hen in tegenspraak is met het streven naar een meer integrale aanpak. Ook betreuren ze de knip tussen jeugddomein en het brede sociale domein. Daarnaast stellen zij dat een registratiesysteem zoals dat wordt voorgesteld, leidt tot veel extra werk en hogere kosten.[7]
- VGN en VOBC stellen ten eerste dat als hetgeen voor de reguliere jeugdhulpverlening is bedacht, één op één wordt toegepast voor de professionals die (vanuit een grotere diversiteit aan functies) specialistische ondersteuning bieden aan kinderen en jongeren met een beperking in de gehandicaptenzorg, dat gepaard zal gaan met een verlies van kwaliteit.

[4] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 46.

[5] Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 24.

[6] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 619.

[7] Actiz, GGD Nederland, MEE Nederland & MOgroep, brief d.d. 17 juni 2013 (onderwerp: Vragen over professionalisering jeugdzorg).

Ten tweede vrezen zij onnodige bureaucratische kosten voor een systeem van beroepsregistratie, zonder een duidelijke opbrengst.[8]

Ook geven enkele partijen aan dat met het streven om het voorstel van STIPJ één op één door te vertalen naar de nieuwe Jeugdwet voorbij wordt gegaan aan de bestaande systemen. Deze systemen vertonen, volgens hen, op veel onderdelen overeenkomsten met het voorstel van STIPJ.

1.2 Opdracht

De Staatssecretaris van VWS heeft aangegeven dat hij vertrouwen heeft in de ingezette weg van het professionaliseringstraject van STIPJ. Tegelijkertijd wil de Staatssecretaris recht doen aan eventuele zwaarwegende argumenten die kunnen gelden om effectiever het doel van de nieuwe Jeugdwet te bereiken: kwaliteitsverbetering van jeugdhulp door onder andere het verhogen van de kwaliteit van professionals.

Daarom is adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een onderzoek te verrichten met als doel:

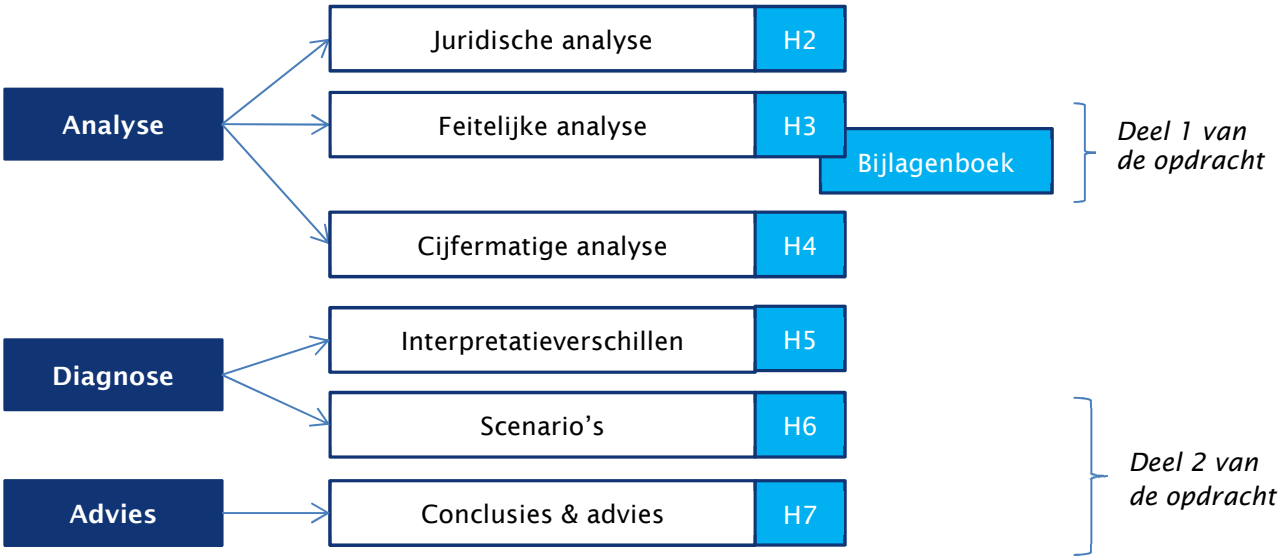
1 Het verschaffen van feitelijke informatie over professionaliseringstrajecten in de diverse sectoren
2 Het opleveren van een advies over het al dan niet operationaliseren van de norm van de verantwoorde werktoedeling voor het brede jeugdhulpdomein.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport begint met drie typen analysen: een juridische, feitelijke en cijfermatige analyse. In hoofdstuk 2 (juridische analyse) wordt niet alleen geschetst wat de nieuwe Jeugdwet aan professionaliseringseisen bevat, maar ook wat de achtergrond daarvan is. Reden om dit uiteen te zetten is dat in de discussie begrippen soms door elkaar worden gebruikt en er soms onjuiste beelden bestaan over wat de nieuwe Jeugdwet precies aan eisen stelt. In hoofdstuk 3 (feitelijke analyse) wordt een overzicht gepresenteerd van hoe in het huidige systeem binnen de verschillende branches invulling wordt gegeven aan het begrip professionalisering, en waarom. Het betreft een overzicht op hoofdlijnen; in het bijlagenboek is een meer gedetailleerd overzicht opgenomen. In hoofdstuk 4 (cijfermatige analyse) worden enkele cijfers gepresenteerd over de verschillende branches binnen het brede jeugdhulpdomein, om enig gevoel te krijgen over de aard en omvang van de reikwijdte van de nieuwe Jeugdwet. Hoofdstuk 5 bevat een diagnose waarin wordt uiteengezet welke interpretatieverschillen er bij de betrokken partijen bestaan. Vervolgens bevat hoofdstuk 6 een aantal scenario's, waarbij wordt onderzocht wat de consequenties zijn van het huidige wetsvoorstel en welke alternatieven mogelijk zijn. In hoofdstuk 7 worden de conclusies en het advies beschreven. Voor de methodologische verantwoording wordt verwezen naar bijlage I.

[8] VGN& VOB, brief d.d. 21 juni 2013 (onderwerp: professionalisering in de gehandicaptenzorg).

Figuur 1: inhoud van dit rapport



2 Juridische analyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst. Allereerst wordt stilgestaan bij het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet in brede zin (§ 2.2). Daarna wordt ingezoomd op de eisen die in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet en de onderliggende regelgeving worden gesteld aan professionalisering (§ 2.3). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van bepalingen uit andere wetten en wetsvoorstellen waaraan professionals binnen het brede jeugdhulpdomein zijn of worden gehouden (§ 2.4). Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies (§ 2.5).

2.2 Wetsvoorstel nieuwe Jeugdwet

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet is in zijn huidige vorm, op 1 juli jl. naar de Tweede Kamer gestuurd. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2015. Het wetsvoorstel voorziet in een heel nieuw jeugdstelsel, voor professionalisering van beroepsbeoefenaren werkzaam in het brede jeugdhulpdomein.

Doelstelling wet

Maatschappelijk doel van het wetsvoorstel is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Daartoe is een compleet nieuw jeugdstelsel, waarbij decentralisatie naar gemeenten plaatsvindt. Het Rijk is daarbij stelselverantwoordelijk. Er wordt ingezet op een *transformatie* in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen naar:

1. *Preventie en eigen kracht:* Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk
2. *Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren* door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen
3. *Eerder de juiste hulp op maat* om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen (specialistische zorg naar de voorkant)
4. *Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt "één gezin, één plan, één regisseur":* door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen
5. *Meer ruimte voor professionals* om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.[9]

Belangrijkste tekortkomingen huidige stelsel

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt, naar aanleiding van eerdere onderzoeken, geconstateerd dat de belangrijkste tekortkomingen van het huidige stelsel zijn:

- Te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving

[9] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 2.

- Tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van deze verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen. Hierdoor is sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden.
- Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd
- Kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.[10]

Reikwijdte Jeugdwet: definitie jeugdhulp

In het wetsvoorstel wordt gesproken van jeugdhulp. Het begrip jeugdhulp is in het wetsvoorstel breed gedefinieerd:

- De Jeugdwet ziet toe op opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De ondersteuning, hulp en zorg bij die problemen wordt jeugdhulp genoemd.
- Uit de begripsomschrijving blijkt dat dit ook psychosociale problemen, gedragsproblemen en verstandelijke beperkingen omvat. Jeugdhulp kan dan een vorm van ambulante hulp zijn of hulp in een medisch kinderdagverblijf, maar ook verblijf bij pleegouders of psychiatrische zorg.
- Daarnaast gaat het ook om begeleiding (bij beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie) en persoonlijke verzorging (bij een tekort aan zelfredzaamheid.
- Preventie en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen niet onder het begrip jeugdhulp, maar gemeenten zijn daar wel verantwoordelijk voor in het nieuwe stelsel[11]

Op grond van het huidige stelsel zijn gemeenten al verantwoordelijk voor:

- Preventieve opgroei- en opvoedondersteuning (prestatieveld 2 van de Wmo)
- Jeugdgezondheidszorg (Wpg)

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet worden gemeenten ook bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor verschillende vormen van jeugdhulp die thans vallen onder de:

- Wet op de jeugdzorg (Wjz):
  - provinciale/geïndiceerde jeugdzorg
  - gesloten jeugdzorg
  - de zorg die in het gedwongen kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt verleend
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ): jeugd-ggz, jeugd-vb (waaronder begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf en thuiszorg voor kinderen onder de 18 jaar)
- Zorgverzekeringswet (Zvw): jeugd-ggz (waaronder ook dyslexiezorg).[12]

---

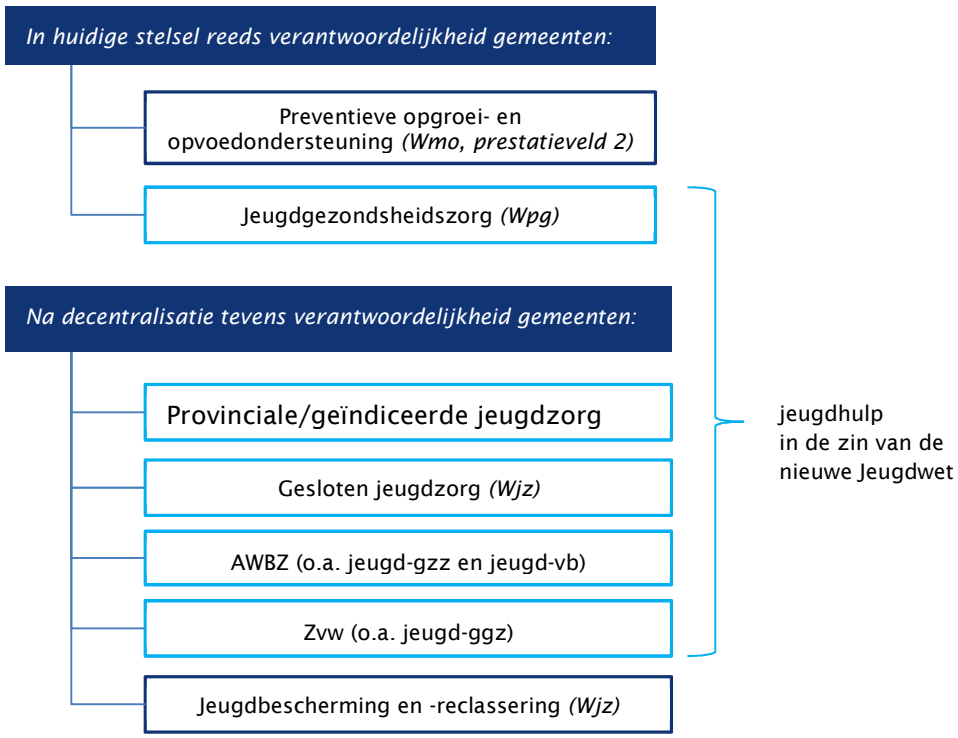
[10] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 13-14.

[11] Zie voor de volledige (juridische) definitie van het begrip jeugdhulp art. 1.1 van het wetsvoorstel.
N.B. Zoals ook in de beschrijving even verderop zal blijken, geldt de eis van verantwoorde werktoedeling *wel* voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (ook al valt dit niet onder het begrip jeugdhulp).

[12] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 15.

Schematisch is dit als volgt weer te geven:

Figuur 2: Vormen van jeugdhulp in de zin van de nieuwe jeugdwet



Definitie jeugdhulpaanbieder

Onder jeugdhulpaanbieder wordt in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet verstaan: degene die voor de gemeente daadwerkelijk de jeugdhulp uitvoert. Er worden twee typen jeugdhulpaanbieders onderscheiden:

- De jeugdhulpaanbieder die jeugdhulp *doet* verlenen. Dit is het geval indien de daadwerkelijke jeugdhulp wordt uitgevoerd op basis van een overeenkomst tussen hem en een of meer derden die voor hem jeugdhulp verlenen. Die jeugdhulpaanbieder zelf kan een natuurlijk persoon, een verband van natuurlijke personen of een rechtspersoon zijn.
- Een jeugdhulpverlener die *zelfstandig*, als solist jeugdhulp verleent.

Voor beiden geldt dat zij alleen als jeugdhulpverlener kunnen worden aangemerkt voor zover zij onder verantwoordelijkheid van het college werken. Een (rechts)persoon die vormen van jeugdhulp verleent zonder bemoeienis en buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente, is dus geen jeugdhulpaanbieder en valt daarmee niet onder de eisen die het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet aan jeugdhulpaanbieders stelt. Degene die indirect jeugdhulp verleent ten behoeve van de gemeente, valt wel onder het begrip jeugdhulpaanbieder. Wanneer een jeugdhulpaanbieder die is ingeschakeld door de gemeente, zelf een derde inschakelt om voor hem (een deel van) de jeugdhulp uit te voeren, dan is die derde dus ook een jeugdhulpaanbieder in de zin van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet.[13]

[13] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 121.

2.3 Professionalisering in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet

2.3.1 Doelstelling professionalisering

Zoals hiervoor al is beschreven, is meer ruimte voor de professional één van de elementen van de transformatie naar het nieuwe jeugdstelsel. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de beroepsbeoefening ligt bij de beroepsgroepen zelf: professionals binnen het brede jeugdhulpdomein dienen zelf hun kennis en vaardigheden op peil te houden via onder andere na- en bijscholing. Om de kwaliteit van de jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te borgen, wil de regering professionalisering in de jeugdhulp stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen. Sommige beroepsbeoefenaren binnen het brede jeugdhulpdomein zijn reeds geregistreerd en onderworpen aan tuchtrecht op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). Het gaat bijvoorbeeld om jeugdverpleegkundigen en -artsen, verpleegkundigen en artsen voor verstandelijk gehandicapten, psychiaters en gezondheidszorgpsychologen. Door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen, wil de regering een belangrijke bijdrage leveren aan (a) een verhoging van de kwaliteit van beroepsbeoefening (onder andere door binding aan beroepsethische normen) en (b) het beperken van overbodige bureaucratie.[14]

2.3.2 Wet

De bepalingen ten aanzien van professionalisering in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet zijn van toepassing op jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren.[15] Artikel 4.1.1, eerste lid, verplicht hen verantwoorde hulp te leveren. Daaronder wordt verstaan hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgerichtheid wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder.

Onderdeel van de norm van verantwoorde hulp is de verplichting om zorg te dragen voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat deze bijdraagt aan het leveren van verantwoorde hulp (art. 4.1.1, tweede lid).

Artikel 4.1.4, tweede lid, van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet bevat een grondslag om de norm van verantwoorde hulp en de verantwoordelijkheidstoedeling nader in te vullen bij AmvB. Dit besluit is nog in concept en nog niet gepubliceerd. De inhoud van en motivatie voor deze invulling bij AMvB, is al wel beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

2.3.3 AMvB

Bij AMvB zal met het oog op de professionalisering de norm van verantwoorde werktoedeling worden vastgesteld. Jeugdhulpaanbieders worden in principe verplicht om de vormen van jeugdhulp die zij uitvoeren, door of onder verantwoordelijkheid van een in het Kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde beroepsbeoefenaar te laten verrichten. In het

[14] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 46.

[15] Telkens wanneer in het vervolg wordt gesproken van jeugdhulp in de context van professionalisering, wordt bedoeld inclusief de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, aangezien art. 4.1.1, eerste lid, ook daar op ziet.

wetsvoorstel worden die in het Kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde beroepsbeoefenaren ook wel aangeduid als: geregistreerde jeugdprofessionals. De hoofdregel is dus: inzet van een geregistreerde jeugdprofessional.

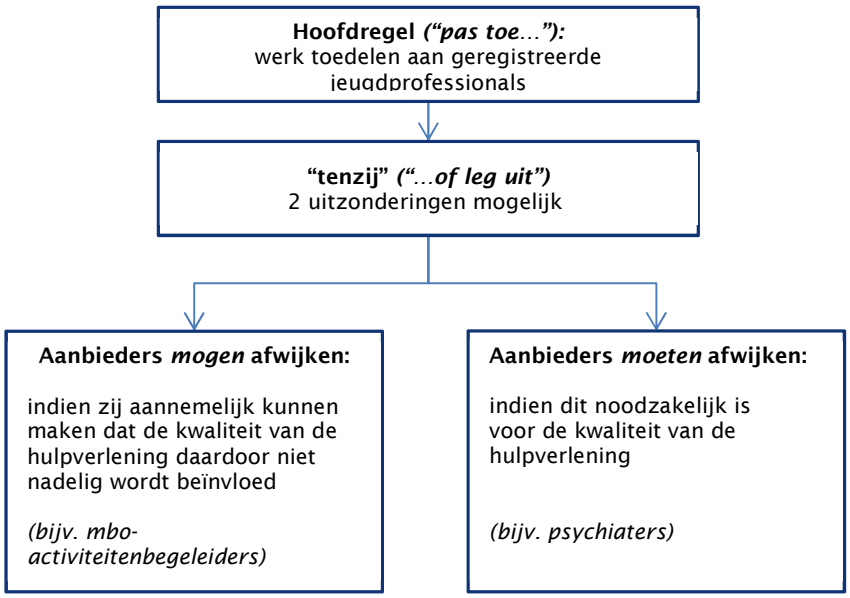
De AMvB kent twee gronden op basis waarvan een uitzondering op de hoofdregel kan worden gemaakt op basis van het principe "pas toe of leg uit" (*comply or explain)*:

a Indien aanbieders aannemelijk kunnen maken dat de kwaliteit van de zorgverlening daardoor niet nadelig wordt beïnvloed, *mogen* zij medewerkers inzetten die niet in het Kwaliteitsregister Jeugd zijn geregistreerd. Leidend hiervoor zijn de geldende beroepsnormen van de betreffende beroepsverenigingen. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld genoemd activiteitenbegeleiding op mbo-niveau. Voor werkzaamheden die horen bij de functie van gezinsvoogd is in de memorie van toelichting expliciet aangegeven dat werkgevers niet snel aannemelijk zullen kunnen maken dat deze door anderen dan door een geregistreerde jeugdprofessional kunnen worden verricht zonder dat sprake is van kwaliteitsverlies.

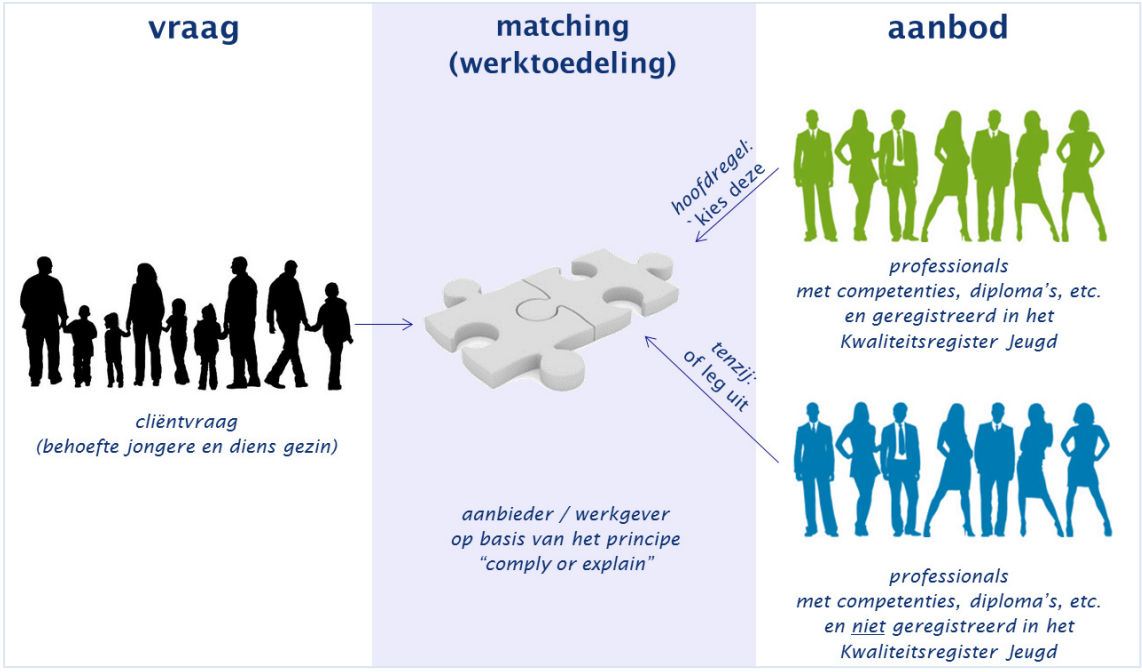
b Indien het noodzakelijk is voor de kwaliteit van de hulpverlening, *moeten* aanbieders medewerkers inzetten die niet in het Kwaliteitsregister Jeugd zijn geregistreerd. In de memorie van toelichting worden psychiaters als voorbeeld genoemd.

Deze twee afwijkingsgronden worden samen wel aangeduid als "de tenzij" bij de norm van verantwoorde werktoedeling.[16]

Figuur 3: Schematische weergave van de norm van verantwoorde werktoedeling



[16] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 47-48.



2.3.4 Kwaliteitskader

Het begrip verantwoorde hulp is ontleend aan het begrip verantwoorde zorg, zoals dat is opgenomen in de wetgeving voor het smalle jeugdzorgdomein (de Wjz; wordt besproken in § 2.4.1) en de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi; wordt besproken in § 2.4.2). Uitgangspunt voor de wetgever is dat professionals in concrete situaties zeer goed kunnen aangeven of sprake is van verantwoorde zorg. Om rigiditeit te voorkomen, geven deze wetten niet precies aan wat verantwoorde zorg inhoudt; de wetgever laat de operationalisering van de norm van verantwoorde zorg over aan de partijen in het veld (beroepsgroepen in overleg met werkgevers).

Momenteel wordt voor het smalle jeugdzorgdomein een kwaliteitskader ontwikkeld dat jeugdzorgorganisaties een handvat geeft voor de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling. Het kwaliteitskader wordt eigendom van Jeugdzorg Nederland en bevat de norm van werkgever, ontwikkeld samen met de beroepsgroepen. Dit kader is leidend voor de werktoedeling in de praktijk. Ook zal het als basis dienen voor een door de Inspectie Jeugdzorg te hanteren toetsingskader om te toetsen op de naleving van de norm van verantwoorde werktoedeling.

Het kwaliteitskader (dat nog wordt ontwikkeld) heeft betrekking op twee beroepsgroepen: gedragswetenschappers en jeugdzorgwerkers. Onder *gedragswetenschappers* worden verstaan de (post)universitair geschoolde psychologen en (ortho)pedagogen; onder *jeugdzorgwerkers* vallen alle beroepsbeoefenaren met een opleiding op hbo-niveau, zoals gezinsvoogden, maatschappelijk werkers, groepsbegeleiders en sociaal agogen. Deze twee beroepsgroepen worden samen aangeduid als *geregistreerde jeugdprofessionals*.[17]

Er is eerder geprobeerd een sluitende domeinbeschrijving te maken van werkzaamheden die alleen door geregistreerde jeugdzorgwerkers of gedragswetenschappers mogen worden

[17] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 619, nr. 3, p. 3.

uitgevoerd. Dat bleek echter niet mogelijk, omdat het werk van een jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper in de jeugdzorg niet te typeren is in de vorm van voorbehouden handelingen, zoals bijvoorbeeld in de Wet BIG. Daarom is aangesloten bij de term "verantwoorde zorg" zoals deze is opgenomen in de Kwzi en in de Wjz. Het kwaliteitskader bevat dus geen sluitende beschrijving van werkzaamheden, maar een set van criteria met daarbij behorende indicatoren, die als *leidraad* moeten dienen voor werkgevers voor het bepalen van de (aard van de) werkzaamheden waarvoor al dan niet een geregistreerde professional moet worden ingezet.

Het kwaliteitskader gaat naar verwachting gelden voor het smalle jeugdzorgdomein in de zin van de Wjz per 1 januari 2014. De Wjz wordt met het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet naar verwachting per 1 januari 2015 ingetrokken. Voor het brede jeugdhulpdomein, in de zin van de nieuwe Jeugdwet, is een dergelijk kwaliteitskader nog niet specifiek in ontwikkeling. In de memorie van toelichting is wel aangegeven dat de lijn van denken, zoals ontwikkeld in het smalle jeugdzorgdomein, ook breder toepasbaar kan zijn voor het brede jeugdhulpdomein van de nieuwe Jeugdwet. Ook in het nieuwe stelsel zijn de beroepsgroepen immers in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor hun beroepsprofielen.[18]

2.4 Overige bepalingen ten aanzien van professionalisering

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet staat niet op zichzelf. Ten eerste is vooruitlopend op het nieuwe jeugdstelsel in een afzonderlijk wetsvoorstel een wijziging van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) in voorbereiding. Ten tweede zijn er reeds bestaande bepalingen in de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet BIG.

2.4.1 Wet op de jeugdzorg

Vooruitlopend op het nieuwe jeugdstelsel, is in een afzonderlijk wetsvoorstel een wijziging van de Wjz in voorbereiding. Dit wetsvoorstel is bedoeld om het professionaliseringsstelsel, zoals dat is ontwikkeld in het kader van STIPJ, wettelijk te verankeren. Beoogd is de wijziging van de Wjz per 1 januari 2014 in werking te laten treden.

Aanleiding en achtergrond STIPJ-traject

Na de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg in 2005, is bureaucratisering al snel een thema geworden. Incidenten die de pers haalden, hebben snel geleid tot aanvullende regelgeving en protocollen, die de ruimte voor jeugdprofessionals inperkten. In 2006 zijn veldpartijen (onder meer de beroepsorganisaties, werkgevers, cliënten en hbo-raad) in de geïndiceerde jeugdzorg samengekomen en is het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg geschreven. Dat voorzag o.a. in het ontwikkelen van twee competentieprofielen, een hbo-uitstroomprofiel, een plan voor een kwaliteitsregister en het verder uitwerken van beroepsethiek en tuchtrecht voor twee beroepsgroepen, te weten jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers. Doel was deze beroepsbeoefenaren te voorzien van professionele autonomie.[19]

[18] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 46-48.

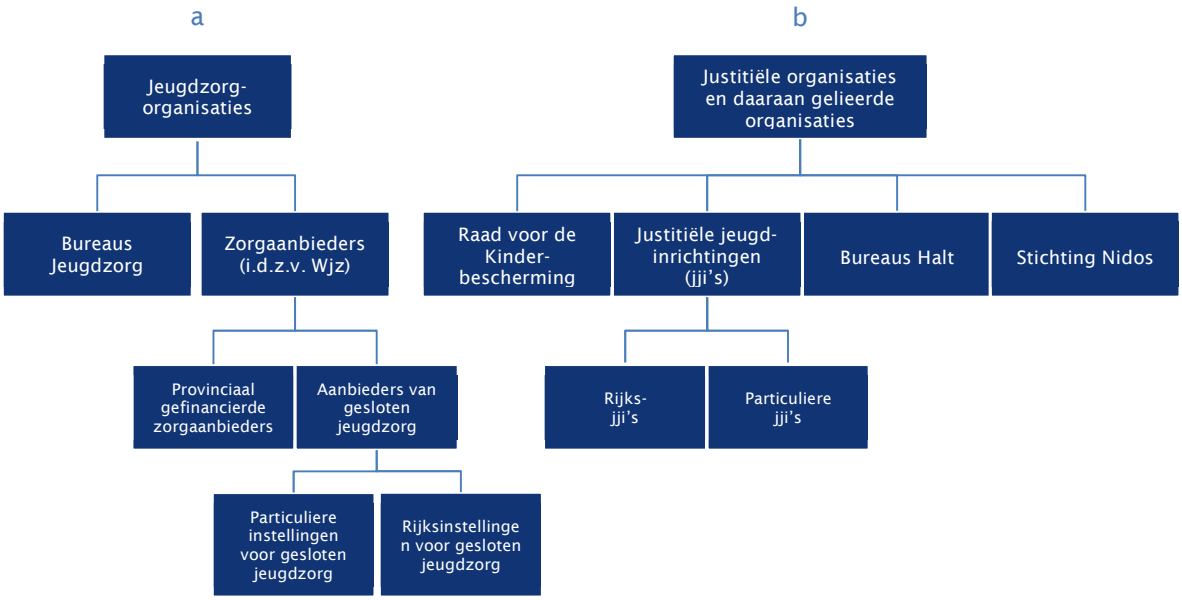
[19] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 619, nr. 3, p. 1-2.

Nadat bleek dat campagnes om beroepsbeoefenaren vrijwillig te bewegen tot lidmaatschap van een beroepsvereniging dan wel registratie in een beroepsregister niet het gewenste effect hadden, is in 2009 het actieplan aangepast. De veldpartijen betrokken bij STIPJ hebben een systeem van registratie en tuchtrecht voorgesteld, waarmee de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin bij brief heeft ingestemd.[20] In diezelfde brief heeft diezelfde minister de Stuurgroep van het actieplan, onder leiding van mw. Kalsbeek, gevraagd een implementatieplan op te stellen. De stuurgroep is daarop voortgezet onder een nieuwe naam: Stuurgroep Implementatie Professionalisering Jeugdzorg (STIPJ).

Wettelijke verankering

De veldpartijen die bij STIPJ betrokken waren, hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan totstandkoming van het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg.[21] De ontwikkelingen rondom de professionalisering van de jeugdzorg hebben betrekking op (a) jeugdzorgorganisaties en (b) justitiële organisaties en daaraan gelieerde organisaties. In onderstaand figuur is weergegeven over welke organisaties het precies gaat.

Figuur 4 Organisaties waarop de ontwikkeling van professionalisering ziet



De Wjz kent eenzelfde systematiek als het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet, namelijk van (a) de norm van verantwoorde zorg, (b) die mede wordt ingevuld door de verantwoordelijkheidstoedeling en (c) een grondslag voor nadere invulling bij AMvB (art. 13, tweede en vierde lid, art. 24, eerste lid, art. 25, eerste lid en art. 28, eerste lid Wjz). Met het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg wordt door de vaststelling van de schakelbepalingen de, op grond van de Wjz vastgestelde, norm van de verantwoorde

[20] *Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 23 (brief van 25 november 2009).

[21] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 619, nr. 3, p. 2.

werktoedeling van toepassing verklaard op particuliere jeugdinrichtingen en Halt-bureaus. Daarmee is voor alle typen jeugdzorgorganisaties en justitiële organisaties en daaraan gelieerde organisaties een wettelijke grondslag voor nadere regelgeving over professionalisering.[22] Bij AMvB zal de norm van verantwoorde werktoedeling worden vastgesteld, die wordt geoperationaliseerd in het kwaliteitskader (dat onder § 2.3.4 reeds aan de orde kwam).

In het wetsvoorstel is – in tegenstelling tot bijvoorbeeld bij de Wet BIG – gekozen voor een privaatrechtelijke vormgeving: het Kwaliteitsregister Jeugd zal worden beheerd door een stichting. Hiervoor is gekozen omdat dit de mogelijkheid biedt de beroepsvorming zoveel mogelijk te laten plaatsvinden via de reeds betrokken organisaties (NIP, NVO, NVMW en via NVMW indirect BAMw). Naar verwachting zal dit leiden tot meer betrokkenheid van de beroepsgroep en biedt het meer flexibiliteit dan wanneer het register van overheidswege wordt georganiseerd.[23]

2.4.2 Kwaliteitswet zorginstellingen

De reikwijdte van de nieuwe Jeugdwet is veel breder dan het oude begrip jeugdzorg: in § 2.2 kwam reeds naar voren dat naast de wet op de jeugdzorg ook de AWBZ, Zvw en Wpg relevante wettelijke kaders zijn voor jeugdhulp en jeugdbescherming en –reclassering.

De AWBZ, Zvw en Wpg bevatten zelf geen specifieke eisen ten aanzien van professionalisering. Wel moeten instellingen die zorg verlenen voldoen aan de eisen van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het maakt voor de werking van de Kwaliteitswet niet uit waar de zorg wordt verleend (intramuraal of extramuraal). In de Kwaliteitswet zorginstellingen is opgenomen dat zorginstellingen verantwoorde zorg moeten leveren (art. 2). Bovendien eist de wet een zodanige structurering van het organisatorische verband en een toerusting met personele en materiële middelen, dat verwacht mag worden dat de geleverde zorg inderdaad verantwoord zal zijn en eist daarbij een uitdrukkelijke verantwoordelijkheidstoedeling (art. 3). De norm verantwoorde zorg is per zorgsector uitgewerkt, bijvoorbeeld in het Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg voor verpleging, verzorging en thuiszorg.[24] Naast aanbieders en professionals zijn ook cliëntvertegenwoordigers en inkopers betrokken bij het bepalen van wet verantwoorde zorg is.

2.4.3 Wet BIG

1 De Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) moet de kwaliteit bevorderen van de zorg die beroepsbeoefenaren leveren. De wet is ook bedoeld om patiënten of cliënten te beschermen tegen ondeskundig of onzorgvuldig handelen van individuele zorgverleners. De wet regelt dit onder meer door: Algemene regels over de

[22] Voor de Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders bestaat deze wettelijke grondslag reeds op grond van de Wjz. Voor de Raad voor de Kinderbescherming en Rijks-jji's is deze grondslag gelegen in het feit dat het taakorganisaties van VenJ zijn, die hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Voor Stichting Nidos zijn de relevante wettelijke bepalingen uit de Wjz reeds van toepassing verklaard. bron

[23] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 619, nr. 3, p. 9-10.

[24].ActiZ, BTN, IGZ, LOC, VWS, Verenso, V&VN, Sting, ZN, april 2010.

kwaliteit van zelfstandig opererende zorgverleners ('eenpitters'). Artikel 40 van de Wet BIG legt hen een soortgelijke plicht op als de Kwaliteitswet zorginstellingen aan de instelling, namelijk het leveren van verantwoorde zorg.

2 Bepaalde risicovolle handelingen apart te regelen, de zogenoemde "voorbehouden handelingen". Deze handelingen mogen alleen worden uitgevoerd door bepaalde beroepsgroepen, of in opdracht van de behandelaar. Het gaat om handelingen zoals heelkundige en verloskundige handelingen, het toedienen van injecties en narcosen.

3 Titelbescherming, beroepsregistratie en tuchtrecht te regelen voor een aantal beroepen met meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Basisberoepen die binnen het brede jeugdhulpdomein voorkomen en geregistreerd zijn in het BIG-register zijn arts, verpleegkundige, GZ-psycholoog en psychotherapeut (art. 3 Wet BIG). Daarnaast is een aantal specialismen relevant, zoals de klinisch psycholoog, psychiater en arts gehandicaptenzorg (art. 14 Wet BIG).

2.5 Conclusie

- Het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet heeft onder andere tot doel meer ruimte voor professionals te creëren. De bepalingen over professionalisering zijn van toepassing op jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren.
- Om de kwaliteit van de jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te borgen, wil de regering professionalisering in het brede jeugdhulpdomein stimuleren door meer beroepen onder registratie en tuchtrecht te brengen.
- Daarom wordt in de onderliggende AMvB ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren bepaald dat de norm van de verantwoorde werktoedeling toegepast moet worden. Op basis van het principe "pas toe of leg uit" dienen instellingen werk toe te delen aan in het Kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde jeugdprofessionals, *tenzij* zij kunnen verantwoorden dat toedeling van het werk aan niet geregistreerde jeugdprofessionals de kwaliteit niet nadelig beïnvloedt of indien het zelfs noodzakelijk is voor de kwaliteit van de hulpverlening. De norm van verantwoorde werktoedeling wordt geoperationaliseerd in een kwaliteitskader dat nog in ontwikkeling is.
- Wat de verantwoordingsplicht precies gaat betekenen voor jeugdhulpaanbieders – en dus in hoeverre de norm leidt tot hogere administratieve lasten – is nog niet duidelijk. Dit zal ook sterk afhangen van hoe het toetsingskader van de inspectie eruit komt te zien. Het toetsingskader van de inspectie zal worden gebaseerd op het kwaliteitskader dat nog in ontwikkeling is.
- Bepaalde beroepen in de zorg zijn nu al gebonden aan registratie en tuchtrecht op grond van de Wet BIG. Daarnaast is een AMvB in ontwikkeling (behorend bij het wetsvoorstel professionalisering jeugdzorg), die per 1 januari 2014 de norm voor verantwoorde werktoedeling stelt voor het smalle jeugdzorgdomein. Ook voor die sector wordt de norm geoperationaliseerd in een kwaliteitskader, dat momenteel wordt ontwikkeld.
- Momenteel wordt alleen nog gewerkt aan de registratie van jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers (werkzaam in het smalle jeugdzorgdomein) in het Kwaliteitsregister Jeugd. In de praktijk is met STIPJ gewerkt aan professionalisering, *nog voordat het nieuwe jeugdstelsel aan de orde was*. Vanuit dat uitgangspunt is wettelijke verankering in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wjz (die van toepassing is op het smalle jeugdzorgdomein) logisch: er wordt verzilverd waar de afgelopen jaren intensief aan is gewerkt en wat de betrokken partijen nodig vinden voor de ontwikkeling van de beroepsgroepen en de smalle jeugdzorgbranche. De Ministeries van VWS en VenJ hebben

daar ook fors in geïnvesteerd. In het regeerakkoord wordt een versnelling van dit traject beoogd.[25]

- Echter, in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet staat het *brede begrip jeugdhulp* centraal. In dit wetsvoorstel wordt niet vanuit de branches gedacht, maar vanuit de verschillende zorgsoorten die diverse wetten (AWBZ, Zvw, Wpg) als achtergrond hebben.
- Vanuit dat oogpunt is het opmerkelijk dat voor de professionalisering van het brede begrip jeugdhulp, de ontwikkelingen vanuit één branche (het smalle jeugdzorgdomein) als uitgangspunt worden genomen. Het één op één toepassen van professionaliseringseisen die geënt zijn op de ontwikkelingen in één sector (namelijk de smalle jeugdzorgsector), in nieuwe wetgeving met een veel bredere scope (namelijk het brede jeugdhulpdomein) vraagt de nodige aandacht.
- Daarbij helpt het niet dat er twee trajecten parallel lopen, namelijk aan de ene kant een AMvB, behorend bij het wetsvoorstel professionalisering jeugd*zorg* die per 1 januari 2014 in werking treedt. En anderzijds de professionalisering in de nieuwe Jeugdwet (1 januari 2015), waarbij het gaat over de professionalisering van de jeugd*hulp.* Dat leidt tot begripsverwarring.
- Het vraagt inhoudelijke betrokkenheid en afstemming om de stakeholders die niet betrokken zijn geweest in het traject rondom professionalisering in de jeugd*zorg,* maar wel een verantwoordelijkheid krijgen in de professionalisering en kwaliteitsverbetering van jeugd*hulp,* mee te nemen in de intenties en beoogde resultaten.

[25] Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 24.

3 Feitelijke analyse

3.1 Inleiding

Voor dit hoofdstuk is feitelijke informatie verzameld en geanalyseerd met als doel om inzicht te krijgen hoe in de praktijk in de huidige systemen binnen de verschillende branches en beroepen binnen het brede jeugdhulpdomein invulling wordt gegeven aan het begrip professionalisering. Dit hoofdstuk bevat een overzicht op hoofdlijnen; in het bijlagenboek is een meer gedetailleerd overzicht opgenomen.

Er is een selectie gemaakt van de te onderzoeken sectoren en de te interviewen partijen. Onderstaand overzicht beoogt dus niet compleet te zijn. Door in te zoomen op een aantal branches en beroepen, is gepoogd inzicht te krijgen in de diversiteit waarvan de verschillende branches en beroepen binnen het brede jeugdhulpdomein op dit moment invulling geven aan het begrip professionalisering. De selectie is gemaakt met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

Bij het presenteren van de feitelijke informatie is gekozen voor een indeling in branches (sectoren). Het is goed om bij lezing voor ogen te houden dat *verschillende beroepsgroepen in meer dan één branche werkzaam zijn*. Zo werken bijvoorbeeld psychologen en (ortho)pedagogen, die worden vertegenwoordigd door NIP en NVO, niet alleen binnen de jeugdzorg maar ook binnen de branches geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, welzijn, cliëntondersteuning en jeugdgezondheidszorg. Hetzelfde geldt voor registratie en tuchtrecht. Dat is bij beroepsgroepen niet (altijd) per branche georganiseerd, maar is beroepsgericht, zoals bijvoorbeeld BIG-geregistreerde artsen en verpleegkundigen. Vanuit de branches hoeft niet expliciet aan registratie of tuchtnormen te worden voldaan maar sommige professionals die werkzaam zijn in verschillende branches kunnen wel geregistreerd zijn en gebonden zijn aan tuchtrecht.
De scheiding van de branches en de scheiding tussen beroepsgroepen loopt dus niet gelijk op (zie de tabel in bijlage II ter illustratie).

Concreet gaat het om de volgende sectoren binnen het brede jeugdhulpdomein:

- jeugdzorg
- geestelijke gezondheidszorg (ggz) en verslavingszorg[26]
- gehandicaptenzorg[27]
- welzijn & maatschappelijke dienstverlening en opvang[28]
- jeugdgezondheidszorg.

Ook cliëntondersteuning valt onder het brede jeugdhulpdomein.

[26] In dit rapport steeds aangeduid als “geestelijke gezondheidszorg”.

[27] In dit rapport wordt in beginsel steeds gesproken van gehandicaptenzorg. De gehandicaptenzorg biedt zorg en ondersteuning aan mensen met een verstandelijke beperking (vb), een lichamelijke beperking en/of zintuiglijke beperking. Ten aanzien van jeugd wordt vaak gesproken van jeugd-vb, maar de gehandicaptenzorg is (ook als het om jeugd gaat) breder.

[28] In dit rapport steeds aangeduid als “welzijn”.

In dit hoofdstuk wordt thematisch puntsgewijs in kaart gebracht op welke wijze binnen de verschillende branches invulling wordt gegeven aan professionalisering. Het gaat dan om de vraag op welke wijze de branches werken aan:

- bij- en nascholing
- professionaliserings-trajecten
- beroepscompetentie-profielen
- beroepsregistratie
- beroepscode
- tuchtrecht
- toetsbaarheid.

Ook is aangegeven *waarom* is gekozen voor de huidige systematiek of ontwikkeling (de beleidstheorie). Hierbij is met name ingezoomd op de beroepsregistratie, aangezien dat de kern van de discussie rondom het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet lijkt te zijn.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de partijen die betrokken zijn bij onderhavig onderzoek en onderdeel uitmaken van de begeleidingscommissie. Vanwege de korte tijdsspanne van het onderzoek is gekozen om niet met alle partners te spreken, maar slechts met een beperkte selectie. Alleen zij zijn opgenomen in onderstaand overzicht. Het overzicht beoogt dus niet compleet te zijn.

Voor alle branches geldt dat professionalisering een belangrijk onderwerp is en volop in ontwikkeling is. Onderstaand wordt kort uiteengezet wat er *nu* gebeurt. Echter dit is slechts een momentopname en is *geen totaaloverzicht van alle branches*. Het geeft in de breedte weer wat er nu gebeurt.
De branches geven – zonder uitzondering – allen aan dat zij zich verder professionaliseren met het oog op de nieuwe ontwikkelingen in het sociale domein.

3.2 Professionalisering binnen de branche jeugdzorg (zoals ontwikkeld binnen STIPJ)

- Ingezoomd op de jeugdzorgwerker en gedragswetenschapper, zoals gedefinieerd in het STIPJ-traject
- Op basis van input van de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW), het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen (NVO) en Jeugdzorg Nederland

3.2.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen

Bij- en nascholing	Eisen gekoppeld aan (her)registratie (nu nog vrijwillig, straks verplicht)
Professionaliserings-trajecten	- STIPJ - Scholingsprogramma's van organisaties/instellingen zelf - Verplichte methodiekscholing voor jeugdbescherming en jeugdreclassering - Traineeship voor startende beroepsbeoefenaren - Studieadviezen registratiecommissies NIP en NVO
Beroepscompetentie-profielen	- Jeugdzorgwerker (STIPJ 2009) - Gedragswetenschapper (STIPJ 2009) - Beroepsprofiel Kinder- en Jeugdpsycholoog (NIP 2012) - Competentieprofiel NVO Orthopedagoog-Generalist (NVO 2007) - Beroepscompetentieprofiel Orthopedagoog-Generalist (NVO, in ontwikkeling)

Beroepsregistratie	Nu nog: - Kamer Jeugdzorgwerker bij het Beroepsregister Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw) *(privaat/vrijwillig)* - Kinder- en Jeugdpsycholoog NIP *(privaat/vrijwillig)* - Orthopedagoog-generalist NVO *(privaat/vrijwillig)* Per 1-1-2014: - Kwaliteitsregister Jeugd *(privaat/verplicht)* (met 3 kamers gelijk aan bovengenoemde
Beroepscode	- Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker - Beroepscode voor psychologen (NIP 2012) - Beroepscode van de NVO (2008)
Tuchtrecht	Nu nog: - NVMW/NIP/NVO Per 1-1-2014: - Algemene tuchtrechtsnormen van de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd - Bestaande tuchtrechteisen van NVMW/NIP/NVO
Toetsbaarheid	- Kwaliteitsregister Jeugd wordt openbaar

3.2.2 Beleidstheorie

In § 2.4.1 is reeds aangegeven wat de achtergrond en aanleiding waren voor het STIPJ-traject. STIPJ is ontstaan vanuit de gedachte dat professionalisering binnen het smalle jeugdzorgdomein uit méér dient te bestaan dan alleen de initiële opleiding van de professional. De essentie is het investeren in (aanstaande) jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers in het smalle jeugdzorgdomein. Door beter op te leiden, permanente bij- en nascholing en ruimte voor reflectie (zoals supervisie en intervisie), willen de STIPJ-partijen professionals equiperen voor hun taken. Dit vraagt van medewerkers dat zij blijven investeren in hun vakmanschap ("leven lang leren"), en van jeugdzorgaanbieders dat zij investeren in hun vakmensen. Belangrijk middel dat wordt ingezet is de beroepsregistratie van jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers. Er is voor dit instrument gekozen, omdat het (a) duidelijkheid biedt over de vakbekwaamheid waarover een professional beschikt en (b) omdat beroepsbeoefenaren zich met de registratie ook binden aan beroepsethische normen. De binding aan beroepsethische normen biedt enerzijds houvast voor de professional bij de uitoefening van zijn/haar werk. Anderzijds kan de professional ook op zijn handelen worden aangesproken als daar een klacht over is middels tuchtrecht.
Nadat bleek dat eerdere campagnes om beroepsbeoefenaren vrijwillig te bewegen tot lidmaatschap van een beroepsvereniging dan wel registratie in een beroepsregister niet het gewenste effect hadden, hebben de veldpartijen betrokken bij STIPJ in 2009 een systeem van registratie en tuchtrecht met wettelijke verankering voorgesteld (zie § 2.4.1).

De voorstellen van STIPJ moeten ertoe leiden dat in het smalle jeugdzorgdomein de protocollen voor het werken met cliënten, die als strak en star worden ervaren, worden vervangen door vakinhoudelijke richtlijnen die professionals voldoende ruimte geven om in een specifiek geval te kunnen afwijken. Eigen vakinhoudelijke verantwoordelijkheid is dus het uitgangspunt. Voor cliënten betekent dat dat zij erop kunnen vertrouwen dat zij worden geholpen door goed geschoolde professionals, die zorgvuldig handelen conform de beroepsethische normen.

Het professionaliseringssysteem dat door STIPJ is ontwikkeld, heeft alleen betrekking op jeugdzorgwerkers (alle beroepsbeoefenaren met een opleiding op hbo-niveau) en

gedragswetenschappers (de (post)universitair geschoolde psychologen en (ortho)pedagogen).

3.3 Professionalisering binnen de branche geestelijke gezondheidszorg

- Branche-brede eisen, en ingezoomd op de Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen (SPV-en)
- Op basis van input van GGZ Nederland en de beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN)

3.3.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen

Bij- en nascholing	- De instellingen leveren een grote en actieve inzet in het opleiden van professionals. GGZ Nederland, colleges en CONO ondersteunen. - Voor Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen (SPV-en) en andere verpleegkundigen gelden ook eisen voor bij- en nascholing voor herregistratie in het Kwaliteitsregister V&V. - Instellingen hebben een eigen opleidingsbeleid
Professionaliserings-trajecten	Continue innovatieslag, waaronder: - Kwaliteitskader GGZ - Innovatieprogramma In Voor Zorg
Beroepscompetentie-profielen	- Basisberoepen (in de zin van art. 3 Wet BIG): beroepsprofielen opgesteld vanuit de beroepsverenigingen binnen het CONO - Specialistische beroepen (in de zin van art. 14 Wet BIG): beroepscompetentieprofielen opgesteld vanuit verschillende colleges (CSV, CGS, FgzP) - Daarnaast heeft GGZ Nederland de afgelopen jaren met vakbonden en beroepsverenigingen ontwikkeld: i. BCP Verpleegkundigen (mbo en hbo) (ook specifiek ii. BCP Agogen (mbo en hbo) iii. GZ-therapeuten (hbo en wo) Deze beroepscompetentieprofielen worden door het onderwijs gebruikt om curricula van opleidingen te realiseren. - Voor SPV-en geldt een specifiek Beroepsdeelprofiel SPV (AVVV/NVSPV 2004; wordt momenteel geactualiseerd)
Beroepsregistratie	Naast BIG-registratie *(publiek/verplicht):* specifieke beroepsregisters, bijv. Kwaliteitsregister Verpleegkundigen en Verzorgenden (V&V) voor verpleegkundigen, met deskundigheidsgebied SPV *(privaat/vrijwillig)*
Beroepscode	Is aan de beroepsverenigingen (bijv. Nationale Beroepscode Verpleegkundigen en Verzorgenden; Beroepscode SPV)
Tuchtrecht	Naast tuchtrecht op grond van Wet BIG kennen sommige beroepsorganisaties kennen nog eigen (intern) tuchtrecht, maar de V&VN niet
Toetsbaarheid	- BIG-register is openbaar - Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording van instellingen

3.3.2 Beleidstheorie

Binnen de GGZ speelt de BIG-registratie een belangrijke rol. Het BIG-register kent een werkervaringseis (urennorm) voor herregistratie. Afhankelijk van het wetsartikel (artikel 3 of

14 wet BIG) en de beroepsgroep worden werkervaringseisen en/of opleidingseisen gesteld. GGZ Nederland vindt dat deze strenge eisen voldoende kwaliteitswaarborgen heeft. Wanneer beroepsbeoefenaren dat wenselijk vinden, kunnen zij zich persoonlijk inschrijven bij een kwaliteitsregister van hun beroepsvereniging. Als verpleegkundigen niet aan deze werkervaringseis voldoen, kan men in aanmerking komen voor herregistratie door aan de scholingseis te voldoen. De V&VN vindt werkervaring echter niet genoeg om patiënten en cliënten deskundig te kunnen helpen en kwaliteit te kunnen garanderen. Volgens de V&VN moeten verpleegkundigen en verzorgenden actief werken aan deskundigheidsbevordering om op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen binnen hun eigen vak. Daarom is het Kwaliteitsregister V&V - aanvullend aan het BIG-register – ontwikkeld en stimuleert de V&VN vrijwillige registratie van professionals. De V&VN beschouwt het kwaliteitsregister als een eenvoudig en goedkoop hulpmiddel voor verpleegkundigen en verzorgenden om aan te tonen dat zij hun deskundigheid op peil houden en daarmee aan de eisen van de beroepsgroep voldoen.[29]

De GGZ krijgt te maken met nieuwe regels over het hoofdbehandelaarschap per 1 januari 2014 moeten hoofdbehandelaars BIG-geregistreerd zijn en een GGZ-specifieke opleiding hebben gevolgd. Limitatief wordt vastgesteld welke beroepen hoofdbehandelaar kunnen zijn.[30] Basispsychologen, orthopedagoog-generalisten en hbo-agogen mogen in basis GGZ en gespecialiseerde GGZ geen hoofdbehandelaar zijn.

3.4 Professionalisering binnen de branche gehandicaptenzorg

- Branche-brede eisen
- Op basis van input van Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland

3.4.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen

Bij- en nascholing	- Instellingen eigen opleidingsbeleid - Competentiebox biedt een gedragen standaard voor het ontwikkelen en toetsen van opleidingen
Professionaliserings-trajecten	- Kwaliteitskader Gehandicaptenzorg (visiedocument 2.0) voor AWBZ - Kwaliteitskader Orthopedagogische Behandelcentra - Kennisplein Gehandicaptensector - Zorg voor beter/Verbeterprogramma Gehandicaptenzorg
Beroepscompetentie-profielen	1 Competentiebox bestaande uit 9 profielen: - 1 algemeen profiel voor mbo - 1 algemeen profiel voor hbo - 7 aanvullende profielen voor het werken met specifieke doelgroepen (o.a. 0-6 jaar, LVG, ASS, ZG en EMB) De basis van deze box wordt gevormd door het beroepscompetentieprofiel ABC (mbo). Van daaruit is verbreed en verdiept.
Beroepsregistratie	Naast BIG-registratie *(publiek/verplicht):*

[29] http://www.kwaliteitsregistervenv.nl, geraadpleegd op 27 augustus 2013.

[30] Kamerbrief over hoofdbehandelaarschap GGZ van de minister van VWS d.d. 2 juli 2013.

	geen specifiek beroepsregister
Beroepscode	Niet specifiek
Tuchtrecht	Naast tuchtrecht op grond van Wet BIG: niet specifiek
Toetsbaarheid	Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording van instellingen

3.4.2 Beleidstheorie

De gehandicaptenzorg heeft bewust gekozen voor het aanwenden van de middelen voor de ontwikkeling van beroepskrachten. De CAO Gehandicaptenzorg stelt voor de ontwikkeling van medewerkers twee keer zoveel middelen beschikbaar als de CAO Jeugdzorg. Ook is de vraag naar het onderwijs verhelderd door beroepscompetentieprofielen op te stellen. Een systeem van beroepsregistratie is wel overwogen, maar dat vindt men geen duidelijke opbrengst hebben (geen garantie voor kwaliteit) en onnodige bureaucratische kosten en administratieve lasten met zich meebrengen.[31] Daarnaast heeft men in de gehandicaptenbranche met de opbouw van de competentieprofielen in de competentiebox duidelijk gekozen voor een doelgroep benadering: naast twee algemene profielen voor medewerkers op mbo en hbo-niveau, zijn er zeven aanvullende profielen toegesneden op specifieke doelgroepen. Niet zozeer de achtergrond van de medewerker maar de specifieke behoefte van de cliënt is daarbij centraal gesteld.

3.5 Professionalisering binnen de branche welzijn & maatschappelijke dienstverlening en opvang

- Branche-brede eisen voor sociaal werkers
- Op basis van input van de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep) (brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening)

3.5.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen

Bij- en nascholing	Er gelden geen verplichte eisen voor bij- en nascholing. Wel wordt er in de branche veel geïnvesteerd in bij- en nascholing (mede middels een stimuleringsregeling van FCB).
Professionaliserings-trajecten	- Landelijk Actieprogramma Professionalisering WM&D - Stimuleringsregeling Leren en Ontwikkelen Professionals Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening
Beroepscompetentie-profielen	Er zijn 10 kerncompetenties gedefinieerd voor de sociaal werker maatschappelijke ondersteuning (2012), in aanvulling op hun eigen beroepsstandaarden
Beroepsregistratie	Alleen voor maatschappelijk werkers bij de kamer Maatschappelijk Werk (MW) van het Beroepsregister van Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw) *(privaat/vrijwillig)*
Beroepscode	Niet algemeen; - Wel voor maatschappelijk werkers die zich vrijwillig geregistreerd hebben (BAMw) - Een beroepscode voor jongerenwerkers is in ontwikkeling
Tuchtrecht	Niet algemeen; wel voor maatschappelijk werkers die zich vrijwillig geregistreerd hebben in het BAMw-register (verenigingstuchtrecht van de NVMW)

[31] Brief van VGN en VOBC, aan de Tweede Kamerleden, d.d. 21 juni 2013, onderwerp: Professionalisering in de Gehandicaptenzorg.

Toetsbaarheid	Lokale afspraken op basis van gemeentelijke verordening (gebaseerd op VNG modelverordening)

3.5.2 Beleidstheorie

Binnen de branche welzijn heeft men bewust niet gekozen voor een systeem van verplichte beroepsregistratie. Het uitgangspunt is sturen op vertrouwen. Beroepsregistratie geeft – zo is de gedachte – geen garantie voor kwaliteit. De inzet van administratieve en 'zware' instrumenten (zoals verplichte beroepsregistratie) toetst volgens de welzijnsbranche het verkeerde: niet of organisaties de goede dingen doen, maar of ze 'gedekt' zijn.[32] De ontwikkeling van 10 kerncompetenties past volgens MOgroep veel beter bij een moderne integrale visie binnen het brede sociale domein. De kerncompetenties zijn mede ontwikkeld om de beroepsidentiteit en het zelfbewustzijn te versterken.[33]

Binnen de branche welzijn, zijn maatschappelijk werkers momenteel de enige veel voorkomende beroepsgroep die wel een registratiesystematiek, tuchtrecht en een beroepscode kennen.[34] Wanneer een professional aan de door het BAMw gestelde criteria voldoet, beschikt hij volgens het BAMw in beginsel over voldoende competenties om het vak voor een periode kwalitatief verantwoord uit te oefenen. Samen met een goed georganiseerde hulpverlening (waaronder duidelijke informatievoorziening en voldoende personeel) en goede materiële voorzieningen, waarborgt een register dat professionals aan de verwachtingen van cliënten kunnen voldoen, zo is de gedachte.[35]

3.6 Professionalisering binnen de branche jeugdgezondheidszorg

- Ingezoomd op jeugdverpleegkundigen: voor jeugdartsen geldt een vergelijkbaar systeem, beiden vallen onder de wet BIG, voor jeugdarts KNMG is er een apart register
- Op basis van input van de beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN)

[32] Governancecode Welzijn & Maatschappelijke dienstverlening, uitgewerkt in drie modellen, p. 5.

[33] MOgroep, Kwaliteitsjournaal, mei 2013, nr. 22, p. 6.

[34] Zoals gezegd lopen branches en beroepen dwars door elkaar heen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er ook psychologen en (ortho)pedagogen binnen de branche welzijn werkzaam kunnen zijn, die geregistreerd zijn bij NIP of NVO.

[35] http://www.bamw.nl/maatschappelijk-werkers/waarom-registreren.html, geraadpleegd op 27 augustus 2013.

3.6.1 Feitelijke informatie op hoofdlijnen

Bij- en nascholing	Voor Jeugdverpleegkundigen gelden, naast de eisen van het BIG, ook opleidingseisen voor herregistratie in het Kwaliteitsregister V&V.
Professionaliserings-trajecten	Professionaliseringstraject Centra Jeugd en Gezin (CJG) (voor alle beroepsgroepen die daar werken)
Beroepscompetentie-profielen	Voor Jeugdverpleegkundigen geldt: - Algemeen Beroepsprofiel verpleegkundige (2012, uitgebracht door V&VN) - Beroepsprofiel verpleegkundige specialist (2012, uitgebracht door V&VN) - Specifiek Beroepsprofiel Jeugdverpleegkundige (NIZW 2003, wordt momenteel geactualiseerd)
Beroepsregistratie	Naast BIG-registratie *(publiek/verplicht):* specifiek beroepsregister: Kwaliteitsregister V&V, met deskundigheidsgebied Jeugdverpleegkunde *(privaat/vrijwillig)*
Beroepscode	Bijv. Nationale Beroepscode Verpleegkundigen en Verzorgenden
Tuchtrecht	Naast tuchtrecht op grond van Wet BIG kennen sommige beroepsorganisaties kennen nog eigen (intern) tuchtrecht, maar V&VN niet
Toetsbaarheid	- BIG-register is openbaar, Kwaliteitsregister V&V evt. ook (het 'dat' na toestemming professional) - Jaarverslagen instellingen (met trendrapportages, waarop gemeenten ook sturen)

3.6.2 Beleidstheorie

Ook binnen de jeugdgezondheidszorg speelt de BIG-registratie een belangrijke rol. Het BIG-register kent een werkervaringseis (urennorm) voor herregistratie. Wordt niet aan deze eis voldaan, kan men in aanmerking komen voor herregistratie door aan de scholingseis te voldoen. V&VN vindt werkervaring echter niet genoeg om patiënten en cliënten deskundig te kunnen helpen en kwaliteit te kunnen garanderen. Volgens V&VN moeten verpleegkundigen en verzorgenden actief werken aan deskundigheidsbevordering om op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen binnen hun eigen vak. Daarom is het Kwaliteitsregister V&V - aanvullend aan het BIG-register – ontwikkeld en stimuleert V&VN vrijwillige registratie van professionals. V&VN beschouwt het kwaliteitsregister als een eenvoudig en goedkoop hulpmiddel voor verpleegkundigen en verzorgenden om aan te tonen dat zij hun deskundigheid op peil houden en daarmee aan de eisen van de beroepsgroep voldoen.[36]

3.7 Analyse per thema

- *Algemeen* is op te merken dat alle branches en beroepsorganisaties kwaliteitsbevordering en professionalisering hoog in het vaandel hebben staan. Ze kennen allemaal professionaliseringstrajecten en hebben allemaal competenties benoemd waaraan beroepsgroepen moeten voldoen. Het begrip kwaliteitsbevordering wordt in branches

[36] http://www.kwaliteitsregistervenv.nl, geraadpleegd op 27 augustus 2013.

anders opgevat. Het heeft altijd de focus van het verbeteren van de beroepsgroep, maar gaat ook breder naar doelgroepen en cliënten. Een groot deel van de branches kent een vorm van beroepsregistratie.

- Op het gebied van *bij- en nascholing* zijn sommige beroepsbeoefenaren gebonden aan de eisen die Wet BIG aan hen stelt voor hun herregistratie. Dat geldt alléén voor beroepsbeoefenaren die niet aan de werkervaringseis (urennorm) voldoen (bijvoorbeeld omdat zij buiten hun beroep werkzaam zijn, bijv. als adviseur). Voor andere beroepsbeoefenaren (o.a. sociaal psychiatrisch verpleegkundigen, GGZ-verpleegkundigen, verpleegkundigen gehandicaptenzorg en jeugdverpleegkundigen) gelden daarnaast nog eisen die de beroepsvereniging stelt (i.c. de eisen van het Kwaliteitsregister V&V van V&VN). Bovendien stellen instellingen voor hun werknemers vaak eigen eisen wat betreft bij- en nascholing en stimuleren scholing op hun eigen wijze. Soms is dat aanvullend op eisen die registers stellen; voor andere beroepen in specifieke branches zijn dat de enige eisen die worden gesteld.
- Alle branches kennen hun eigen *professionaliseringstrajecten*. Deze hebben zeer uiteenlopende vormen, zoals professionaliseringstraject voor specifieke beroepsgroepen (zoals STIPJ voor de jeugdzorg en voor (o.a.) de branche jeugdgezondheidszorg het professionaliseringstraject voor de CJG's)), digitale leeromgevingen (gehandicaptenzorg) en een financiële stimuleringsregeling (welzijn).
- Binnen alle branches zijn *competenties* benoemd waaraan specifieke beroepsgroepen aan moeten voldoen in de vorm van beroepscompetentieprofielen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om competentieprofielen gekoppeld aan de Wet BIG (GGZ, jeugdgezondheidszorg), of beroepscompetentieprofielen toegesneden op specifieke doelgroepen (zoals in de gehandicaptensector), of om een set kerncompetenties aanvullend aan beroepscompetentieprofielen (welzijn).
- Naast de BIG-registratie voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg (wat een publiek register is en waarbij registratie verplicht is), zijn er diverse private *beroepsregisters* voor specifieke beroepen met vrijwillige registratie. Het gaat om het Beroepsregister van Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw), het register voor de Kinder- en Jeugdpsycholoog (NIP), het register voor de orthopedagoog-generalist (NVO),het Kwaliteitsregister V&V (met verschillende deskundigheidsgebieden) en het KNMG-register voor jeugdartsen (zie Tabel 1). Deze registers zijn verbonden aan de beroepen en kunnen in *alle* branches van belang zijn. Alleen in de gehandicaptenzorg geeft men aan geen specifiek aanvullend privaatrechtelijk beroepsregister te kennen. Echter, bijvoorbeeld psychologen, (ortho)pedagogen, maatschappelijk werkers, verpleegkundigen en artsen die in deze sector werkzaam zijn, kunnen zich uiteraard wel vrijwillig registreren bij één van de genoemde privaatrechtelijke registers.
- De beroepsbeoefenaren die zich geregistreerd hebben (of dat nou publiek of privaat is), zijn gebonden aan de *beroepscode* en het *tuchtrecht* dat aan die registratie verbonden is.
- Wat betreft de *toetsbaarheid* voor gemeenten, cliënten, inspectie, et cetera geven partijen aan dat de openbaarheid van de beroepsregisters daarbij een belangrijke rol speelt. Daarnaast bieden de jaarverslagen van de instellingen, waarbij de jaarlijkse (wettelijke) verantwoordingsverplichtingen worden gebundeld in één document, inzichten over de kwaliteit waarop onder andere gemeenten kunnen sturen.

Tabel 1: Typen registratie en tuchtrecht binnen het brede jeugdhulpdomein

Branche (in welke § beschreven)[37]	***Publiekrechtelijk* systeem van registratie en tuchtrecht**	**Privaatrechtelijk systeem van registratie en tuchtrecht**
Jeugdzorg	Allemaal: BIG-registratie op basis van titels (wo, hbo en mbo), deels met voorbehouden handelingen, tuchtrecht N.B.: - Geldt alleen voor de specifieke BIG-beroepen - Komt m.n. voor in jeugdzorg, gzz en jeugdgezondheids-zorg en gehandicaptensector	Registers NIP, NVO en BAMw: Privaatrechtelijk systeem van registratie en tuchtrecht voor de jeugdzorgwerker (hbo) en gedragswetenschapper (wo). Vrijwillige registratie, maar naar verwachting per 1 januari 2014 wettelijk verankerd via de norm van verantwoorde werktoedeling in het door de ministers van VWS en VenJ te erkennen kwaliteitsregister Jeugd.
GGZ		Kwaliteitsregister V&V: Privaatrechtelijk systeem van registratie voor verpleegkundigen met deskundigheidsgebied SPV en GGZ.
Gehandicap-tenzorg		Geen specifiek register[38]
Welzijn		Beroepsregister van Agogisch en Maatschappelijk werkers (BAMw): Privaatrechtelijk systeem van registratie en tuchtrecht voor maatschappelijk werkers. Vrijwillige registratie, maar naar verwachting per 1 januari 2014 wettelijk gestimuleerd (voor zover het om jeugdzorg gaat) via de norm van verantwoorde werktoedeling.
Jeugdgezond-heidszorg		Kwaliteitsregister V&V: Privaatrechtelijk systeem van registratie voor verpleegkundigen met deskundigheidsgebied Jeugdverpleegkundige (V&VN).

3.8 Conclusie

In de verschillende branches die per 1 januari 2015 onder de nieuwe Jeugdwet gaan vallen, wordt hard gewerkt aan professionalisering. Iedere branche en beroepsgroep kent zijn eigen professionaliseringseisen en –trajecten, maar duidelijk is wel dat de afgelopen jaren in het brede jeugdhulpdomein veel aandacht is geweest voor dit thema en veel is ontwikkeld. De wijze waarop invulling is gegeven aan professionalisering en de instrumenten die daarbij zijn ingezet, vormen een breed spectrum. Dit spectrum loopt

[37] Branches en beroepen lopen door elkaar heen: in iedere branche kunnen medewerkers in specifieke beroepen zich al dan niet vrijwillig registreren bij een beroepsregister.

[38] N.B. Bijvoorbeeld psychologen, (ortho)pedagogen, maatschappelijk werkers en verpleegkundigen die in deze sector werkzaam zijn, kunnen zich uiteraard wel vrijwillig registreren bij één van de genoemde privaatrechtelijke registers.

uiteen van een relatief informele variant, bestaande uit competentieprofielen waar bij- en nascholing op aansluit (zoals de 10 kerncompetenties ontwikkeld voor welzijn, en de competentiebox met profielen zoals ontwikkeld voor de gehandicaptenzorg), tot aan een systeem van beroepsregistratie, daaraan gekoppelde eisen voor bij- en nascholing, tuchtrecht, beroepscompetentieprofielen en een beroepscode, zoals dat is ontwikkeld voor het smalle jeugdzorgdomein door STIPJ en het publieke systeem van de Wet BIG. Het gaat niet om een tegenstelling tussen systemen, maar om een spectrum dat de volle breedte van de ontwikkeling aangeeft.

Uit de inventarisatie blijkt ook dat aan het begrip professionalsering soms invulling wordt gegeven door de branche, maar vaak ook door de beroepsgroep (met eigen beroepscodes, beroepsprofielen, registers, etc.). Beroepsgroepen lopen daarbij dwars door sectoren heen. Dat betekent dat er een stapeling van eisen/normen plaatsvindt: medewerkers binnen het brede jeugdhulpdomein zijn straks niet alleen gebonden aan de professionaliseringeisen die de nieuwe Jeugdwet stelt, maar ook aan de eventuele normen van hun eigen branche en beroepsgroep. Er bestaan diverse openbare beroepsregisters naast het BIG-register, wat voor gemeenten, cliënten en inspectie toetsbaar maakt dat in ieder geval die professionals aan bepaalde beroepsnormen voldoen. Ook wordt er veel op dezelfde manier gewerkt aan professionalisering. Op welke wijze de eisen zich precies stapelen en hoeveel medewerkers met dergelijke stapeling te maken krijgen, is echter niet bekend, wat het voor onder andere gemeenten en cliënten in het nieuwe stelsel lastig kan maken om overzicht te houden over welke professionals aan welke normen voldoen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze stapeling zich nu ook al voordoet.

4 Cijfermatige analyse

4.1 Inleiding

Om enig gevoel te krijgen van de aard en omvang van de reikwijdte van de nieuwe Jeugdwet, worden in dit hoofdstuk enkele cijfers gepresenteerd. Bron van deze cijfers is de Arbeidsmarkteffectrapportage transitie Jeugdzorg die in opdracht van het Ministerie van VWS is opgesteld.[39] Dit is één van de weinig beschikbare recente bronnen met cijfers over de branches die onder de nieuwe Jeugdwet gaan vallen, en bevat een nulmeting van de werkgelegenheid binnen het jeugdhulpdomein[40]. Deze bron kent echter wel enkele beperkingen. Ten eerste ziet de nulmeting alleen op de jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugd-lvb en welzijn. In de rapportage zijn gemeenten, preventieve gezondheidszorg van de GGD en de jeugdgezondheidszorg buiten beschouwing gelaten, vanwege het ontbreken van cijfers en om dubbeltellingen te voorkomen.[41] Ook is het deel van de gehandicaptenzorg voor jeugdigen, niet zijnde jeugd-vb, dus niet meegenomen.[42] Ten tweede ziet de nulmeting op de werkgelegenheid in brede zin: er is geen onderscheid gemaakt tussen medewerkers binnen en buiten het primaire proces. Dat betekent dat de gebruikte cijfers ook managementfuncties, overhead en ondersteuning bevatten.[43] Ten derde is in de Arbeidsmarkteffectrapportage geen onderscheid gemaakt tussen medewerkers die wel of niet geregistreerd zijn in het BIG-register. Ten vierde zijn bij de cijfers over de opleidingsachtergrond van medewerkers met een wo-opleiding niet meegenomen. Deze kanttekeningen moeten bij het lezen van onderstaande cijfers dus steeds in ogenschouw worden genomen.

4.2 Bevindingen opleidingsachtergrond medewerkers

- Van de vier sectoren binnen het brede jeugdhulpdomein die zijn onderzocht in de nulmeting, is de jeugdzorgbranche met 42% de grootste branche in termen van werkgelegenheid.

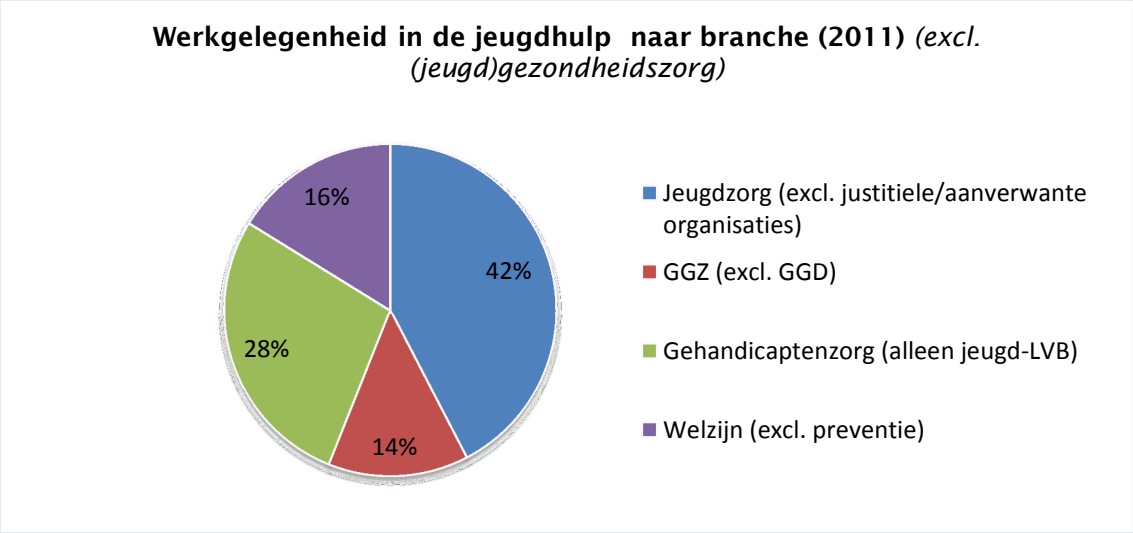
[39] Panteia, Etil & SEOR, *Arbeidsmarkteffectrapportage transitie Jeugdzorg: eindrapport*, 31 januari 2013 (hierna: Arbeidsmarkteffectrapportage).

[40] De Arbeidsmarkteffectrapportage spreekt zelf van een nulmeting van jeugdzorg, maar aangezien zij daar meerdere branches onder scharen en helder is dat het over de nieuwe Jeugdwet gaat, hanteren wij het begrip jeugdhulp (mede om verwarring te voorkomen met de branche jeugdzorg, als onderdeel van jeugdhulp).

[41] Arbeidsmarkteffectrapportage, p. 13.

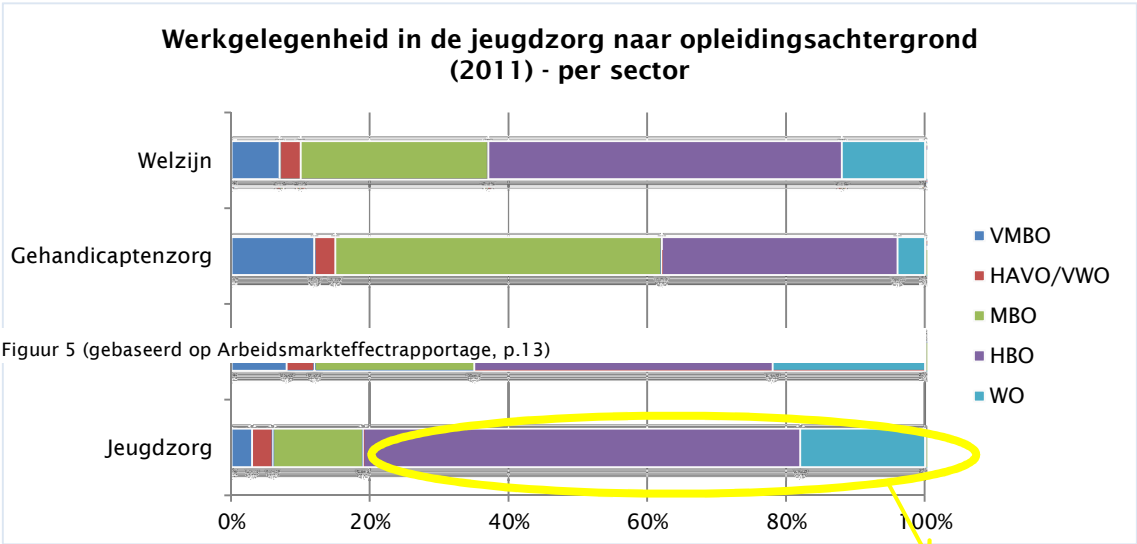
[42] LVB staat voor licht verstandelijke beperking. Een grote groep kinderen en jongeren in Nederland ondervindt ernstige problemen doordat zij een lager IQ en beperkte sociale redzaamheid hebben. De cijfers uit de Arbeidsmarkteffectrapportage zijn minder actueel. Inmiddels is bekend dat een bredere doelgroep naar de jeugdwet gaat.

[43] Arbeidsmarkteffectrapportage, p. 16. Tevens geverifieerd bij Panteia/Etil.



Figuur 4 (gebaseerd op Arbeidsmarkteffectrapportage, p. 13)

- Bovenstaande gegevens zijn exclusief jeugdgezondheidszorg
- Van de medewerkers binnen de jeugdzorg, heeft circa 75% een hbo of wo-achtergrond en circa 25% een mbo, havo/vwo of vmbo-achtergrond.
- In de gehandicaptenzorg is, in vergelijking tot de drie andere onderzochte branches, relatief veel werkgelegenheid op mbo-niveau[44].



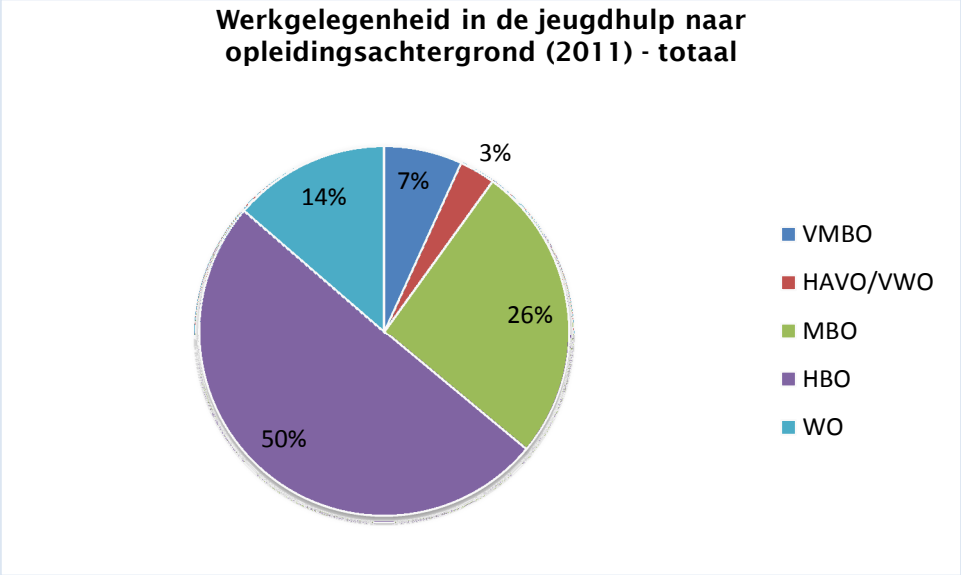
Figuur 5 (gebaseerd op Arbeidsmarkteffectrapportage, p.13)

Figuur 6 (bron: Arbeidsmarkteffectrapportage, p.15)

STIPJ voor ontwikkeld (althans, voor de medewerkers het primaire proces)

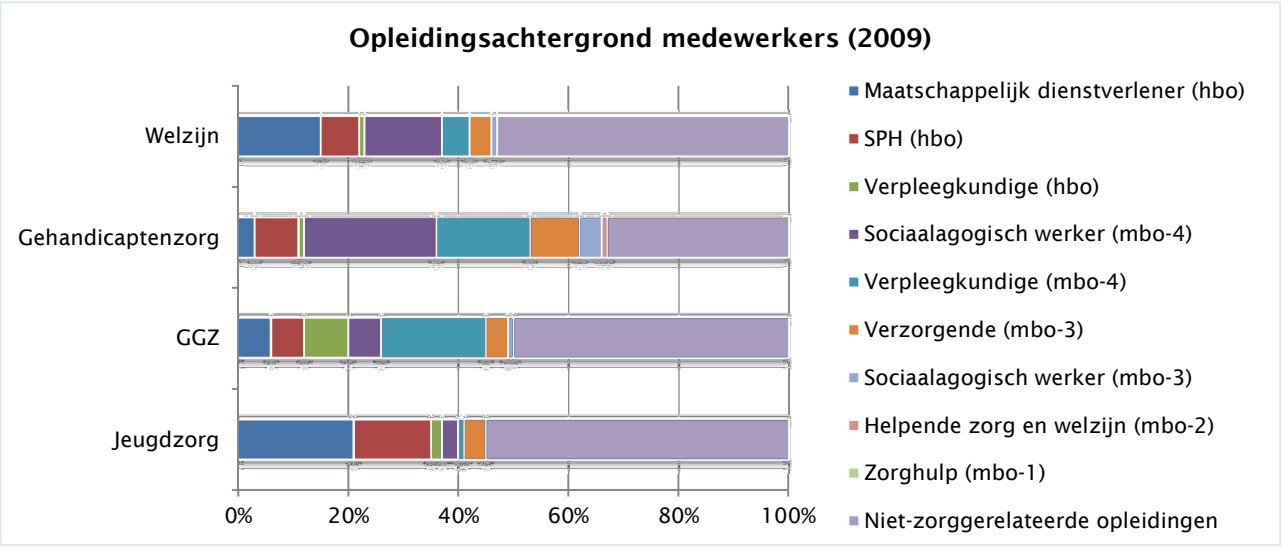
[44] De gegevens uit de Arbeidsmarkteffectrapportage zijn deels achterhaald omdat inmiddels bekend is dat er een bredere doelgroep uit de gehandicaptenzorg overgaat naar de Jeugdwet. Echter meer recente gegevens zijn niet beschikbaar.

- Binnen het brede jeugdhulpdomein heeft circa 65% van de medewerkers een hbo of wo-achtergrond, en circa 35% een mbo, havo/vwo of vmbo-achtergrond.



Figuur 8 (gebaseerd op Arbeidsmarkteffectrapportage, p. 13 en 15)

- De vier grootste opleidingsrichtingen (exclusief wo-opleidingen) zijn maatschappelijk dienstverlener (hbo), sociaal-agogisch medewerker (mbo-4), sociaal pedagogisch hulpverlener (hbo) en verpleegkundige (mbo-4).
- In relatie tot de beroepen waarvoor men registratie kent (zie hoofdstuk 4) valt op dat:
  - Verpleegkundigen, die onder de verplichte BIG-registratie vallen en aanvullend vrijwillig geregistreerd kunnen zijn in het Kwaliteitsregister V&V, met name werkzaam zijn in de ggz (op hbo en mbo-niveau) en gehandicaptenzorg (op mbo-niveau).
  - Maatschappelijk dienstverleners (hbo-niveau), die zich vrijwillig kunnen registreren bij BAMw, met name werkzaam zijn binnen de jeugdzorg en welzijnsbranche.
  - Van de wetenschappelijk opgeleide psychologen en (ortho)pedagogen, die zich kunnen registreren in de NIP en NVO-registers, de Arbeidsmarkteffectrapportage helaas geen cijfers bevat.



Figuur 9 (bron: Arbeidsmarkteffectrapportage, p. 15)

5 Diagnose

5.1 Interpretatieverschillen

Naar aanleiding van de gesprekken die we hebben gevoerd en de informatie die we hebben verzameld, veronderstelt AEF dat er op meerdere onderdelen sprake is van interpretatieverschillen.

Definities jeugdhulp en jeugdzorg

- De termen jeugdhulp en jeugdzorg worden in de discussie nog vaak door elkaar gebruikt, zowel door de brancheorganisaties als bij de partijen die bij het STIPJ-traject betrokken zijn. Hierdoor ontstaat er een vertekend beeld. Jeugdzorg (oude stijl) is een onderdeel van het nieuwe begrip jeugdhulp in de zin van de nieuwe Jeugdwet: het begrip jeugdhulp omvat meerdere branches. Daarom wordt in deze rapportage steeds gesproken van het brede jeugdhulpdomein (in de zin van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet) en het smalle jeugdzorgdomein (in de zin van de Wjz).

Reikwijdte registratievereiste

- Veel beroepen zijn geregistreerd in het kader van de Wet BIG. Andere beroepsorganisaties hebben – aanvullend aan de Wet BIG (V&VN) of naast de Wet BIG (NIP/NVO) – een eigen beroepsregister ontwikkeld. Daarnaast zijn er partijen die vinden registratie niet het juiste instrument om professionalisering te waarborgen.
- Het STIPJ-traject (en daarvoor het Actieplan professionalisering jeugdzorg) is gestart vanuit de gedachte dat professionalisering binnen het smalle jeugdzorgdomein uit méér dient te bestaan dan alleen de initiële opleiding van de professional (“leven lang leren” – deze gedachten leeft onder meer partijen zoals artsen en verpleegkundigen). Betrokkenen bij het STIPJ-traject geven aan dat het in eerste instantie nooit de bedoeling is geweest – bij de start en nu ook bij de nieuwe Jeugdwet niet – dat de STIPJ-eisen voor meerdere domeinen dan de professionals binnen het smalle jeugdzorgdomein zouden gelden.
- Uit het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet blijkt echter dat VWS de norm van de verantwoorde werktoedeling – zoals ontwikkeld in het STIPJ-traject – per 1 januari 2015 wil toepassen op het bredere jeugdhulpdomein. In het wetsvoorstel (en de bijbehorende memorie van toelichting en AMvB) gaat men er vanuit dat jeugdhulpaanbieders per 1 januari 2015 moeten voldoen aan de norm van verantwoorde werktoedeling. Dat betekent dat instellingen in het brede jeugdhulpdomein het werk zodanig toedelen dat alle vormen van jeugdhulp worden geboden door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde jeugdprofessional, tenzij (a) de jeugdhulpaanbieder aannemelijk kan maken dat werktoedeling aan anderen niet leidt tot kwaliteitsverlies (dan *kan* men afwijken), dan wel (b) dat het noodzakelijk is anderen dat werk toe te delen (dan *moet* men afwijken). Met “geregistreerde jeugdprofessional” wordt in het wetsvoorstel bedoeld: geregistreerd in het Kwaliteitsregister Jeugd.
- Om de norm van verantwoorde werktoedeling (die naar verwachting per 1 januari 2014 voor het smalle jeugdzorgdomein gaat gelden) in het kader van de Wjz te operationaliseren, wordt gewerkt aan een kwaliteitskader voor het smalle jeugdzorgdomein. Intentie van het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet is echter een kwaliteitskader voor het brede jeugdhulpdomein. Een dergelijk breed kwaliteitskader is nog niet in ontwikkeling. De branches en beroepsgroepen die nu niet onder de huidige Wjz vallen, maar naar verwachting per 1 januari 2015 wel aan de nieuwe Jeugdwet moeten voldoen (ggz, gehandicaptenzorg, welzijn en jeugdgezondheidszorg), zijn niet betrokken bij het kwaliteitskader dat nu voor de smalle jeugdzorg wordt ontwikkeld.

- Vooralsnog is alleen voorzien in de registratie van jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers werkzaam in de jeugdzorg. Voor professionals werkzaam in de andere branches die onder het begrip jeugdhulp vallen, zou deze registratie nog moeten worden georganiseerd.
- Professionals die in andere sectoren werkzaam zijn, interveniëren nauwelijks in jeugdzorgsituaties. In de nieuwe Jeugdwet is het begrip jeugdzorg echter helemaal losgelaten en vervangen door het bredere begrip jeugdhulp. Met andere woorden: dan zijn situaties niet meer te onderscheiden als "jeugdzorgsituaties" of anderszins.
  Voor mbo-ers zijn binnen STIPJ geen specifieke eisen ontwikkeld. Binnen bijvoorbeeld de gehandicaptensector zijn daarentegen veel meer mbo-geschoolde medewerkers werkzaam. De eisen die zijn ontwikkeld in het kader van de smalle jeugdzorg worden in het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet in juridische zin vertaald naar voor het bredere jeugdhulpdomein, terwijl de sectoren in visie en praktijk op bepaalde punten van elkaar verschillen.

Verschillende belangen

In de discussie spelen ook verschillende belangen:

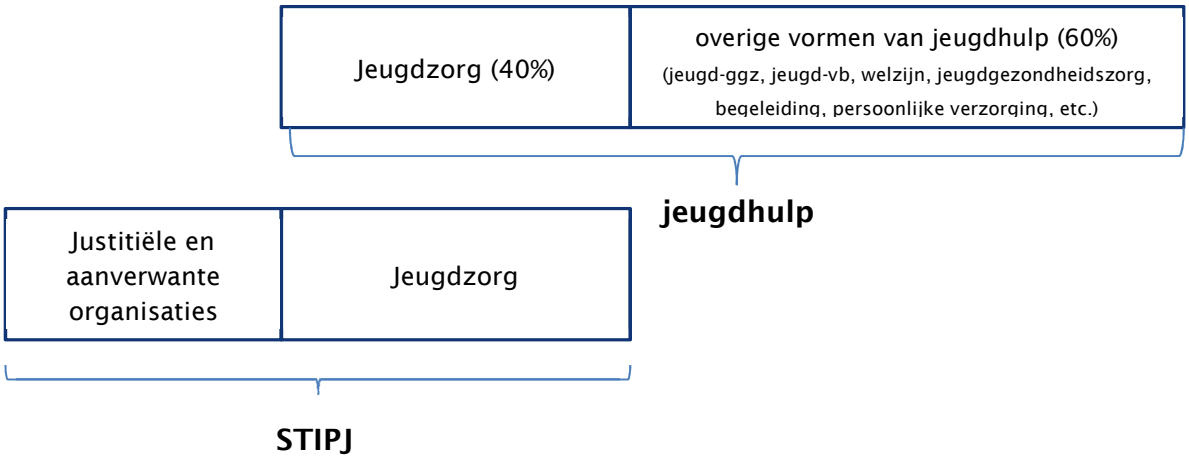
- De partijen kennen ieder hun eigen professionaliseringseisen en- normen. De ene partij ziet heil in registratie, terwijl de andere aangeeft dit niet als het juiste middel te beschouwen als waarborg voor kwaliteit. Het ontwikkelen van de huidige eisen en normen, zoals die in hoofdstuk 2 zijn weergegeven, is in de geraadpleegde branches gepaard gegaan met de inzet van veel energie, mensen en middelen. Die inzet wil men niet verloren laten gaan door 'zomaar' in een nieuw eisenstelsel te registreren. Alle betrokken partijen geven aan dat het de kunst is zoveel mogelijk van de ervaringen en inzet van het verleden te gebruiken. Een wil tot samenwerking is er dus, maar wel met behoud van bepaalde verworvenheden.
- Voor alle partijen is het nog onzeker hoe het nieuwe jeugdstelsel in de praktijk zal uitwerken en wat dat betekent voor hun positie. De stelselwijziging maakt dat te verwachten is dat er verschuivingen zullen optreden in de markt, al is voor jeugdhulpaanbieders nog onduidelijk in welke richting en in welke mate gemeenten anders zullen gaan sturen. De nieuwe Jeugdwet beoogt in ieder geval dat er meer gebruik wordt gemaakt van informele zorg. Daarnaast kan een verschuiving, gezien de bezuinigingsdoelstellingen, twee kanten op werken ten aanzien van het inkoopbeleid van gemeenten:
  - Wellicht gaan gemeenten met name sturen op meer inzet van geregistreerde hbo en wo-professionals (meer gespecialiseerde zorg aan de voorkant), waarmee de inzet van mbo- en lager geschoolde medewerkers zal dalen. De gemeenten veronderstellen dat de besparing dan is gelegen in een lager aantal fte (lagere Q), en (eventueel) hogere kosten per fte (hogere P).
  - Anderzijds kan sturing op kosten door gemeenten ook inhouden dat men stuurt op lagere kosten per fte (lagere P), waardoor de inzet van mbo en lagere geschoolde medewerkers zal stijgen en de inzet van hbo en wo-medewerkers zal dalen.

  Iedere gemeente zal hierin zijn eigen keuzes maken. Met andere woorden: de nieuwe Jeugdwet brengt veel onzekerheden met zich mee, omdat aanbieders van jeugdhulp nog moeilijk kunnen inschatten in hoeverre de vraag naar hun diensten zal veranderen.
- Een aantal partijen geeft aan dat er geen sprake is van een "level playing field", omdat op dit moment alleen nog gedragswetenschappers en jeugdzorgwerkers binnen het smalle jeugdzorgdomein zijn opgenomen in het Kwaliteitsregister Jeugd dat is bedoeld voor het brede jeugdzorgdomein. De kans is groot dat jeugdhulpaanbieders c.q. gemeenten in het kader van de norm van verantwoorde werktoedeling in veel gevallen voor de veilige optie zullen gaan – of anticiperen op de verplichte inzet van geregistreerde HBO-ers – en een

geregistreerde professional zullen inzetten. Dat kan betekenen dat de markt voor medewerkers die geen jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper zijn maar wel binnen het brede jeugdhulpdomein werkzaam zijn, kleiner wordt.

- Technisch gezien is het mogelijk om meerdere beroepen onder het Kwaliteitsregister Jeugd onder te brengen. De registratie van de hbo en wo-beroepen binnen het smalle jeugdzorgdomein hebben de Ministeries van VWS en VenJ ook financieel gesteund. Wil men meerdere beroepen onder het Kwaliteitsregister Jeugd brengen, zal nog veel inzet moeten worden gepleegd en naar financiering moeten worden gezocht om gezamenlijk die beroepen te definiëren, onder te brengen in het Kwaliteitsregister Jeugd en te zorgen dat alle medewerkers geregistreerd worden en op het juiste niveau komen. Ook zal het effect op de kosten in beeld gebracht moeten worden.

Figuur 10: Verhouding jeugdzorg - jeugdhulp, en relatie met STIPJ



5.2 Conclusie

Alles overwegende, op basis van onderhavig onderzoek en rapportage, stelt AEF de volgende diagnoses ten aanzien van het huidige speelveld. Dit als opmaat voor de scenario's in hoofdstuk 6:

Traject professionalisering en kwaliteitsbevordering in de nieuwe Jeugdwet

- Het voorstel voor professionalisering en kwaliteitsbevordering van jeugdhulp, vindt zijn oorsprong in de oude wet op de jeugdzorg. De nieuwe Jeugdwet hanteert andere uitgangspunten dan de oude wet op de Jeugdzorg. De één op één toepasbaarheid van STIPJ op de nieuwe Jeugdwet is niet vanzelfsprekend.
- Betrokkenen bij het STIPJ-traject geven aan dat het tijdens hun ontwikkelfase niet de bedoeling was dat de STIPJ-eisen voor meerdere domeinen dan het smalle jeugdzorgdomein zouden gelden.
- Slechts een beperkt deel van de partijen die straks verantwoordelijk worden om invulling te geven aan jeugdhulp zijn betrokken geweest bij het STIPJ-traject. De branches die nu niet onder de huidige Wjz vallen, maar naar verwachting per 1 januari 2015 wel aan de nieuwe Jeugdwet moeten voldoen, zijn eerder niet bij de voorstellen betrokken. Dat draagt niet bij aan draagvlak voor de gemaakte keuzes en een gezamenlijke interpretatie van het begrip *jeugdhulp* en de professionalisering en kwaliteitsbevordering er van.
- Het traject van professionalisering in de nieuwe Jeugdwet heeft zowel een juridische als een bestuurlijke kant. In het traject is het voortdurend zoeken naar evenwicht, zowel in de juridische vormgeving (wat is haalbaar) als in de beeldvorming (hoe kunnen de juridische teksten geïnterpreteerd worden). Door het juridisch technische karakter van het vraagstuk,

ligt verkeerde of andere lezing van de intentie van het voorstel, op de loer. Het traject wordt gekenmerkt door interpretatieverschillen.
Kortom: het is van belang dat partijen die straks invulling gaan geven aan *Jeugdhulp* elkaar goed begrijpen, betrokken zijn bij de vormgeving en recht doen aan de uitgangspunten van de nieuwe Jeugdwet. Daarbij moet er aandacht zijn voor zowel de bestuurlijke component (draagvlak en beeldvorming) als de juridisch technische component (in te passen in het wettelijk systeem)

Beeldvorming één op één vertaling STIPJ-eisen in nieuwe Jeugdwet

- In het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet gaat VWS uit van een kwaliteitskader ter operationalisering van de norm van verantwoorde werktoedeling. Het kwaliteitskader zal een set van criteria met daarbij behorende indicatoren bevatten en als leidraad moeten dienen voor jeugdhulpaanbieders om te bepalen in welke gevallen gebruik moet worden gemaakt van geregistreerde of niet geregistreerde professionals. Het kwaliteitskader dat nu in ontwikkeling is, ziet op het smalle jeugdzorgdomein, dat nu (september 2013) circa 40%[45] van het brede jeugdhulpdomein beslaat. Circa 60% van de professionals die jeugdhulp werkzaamheden verrichten (vallend onder de nieuwe Jeugdwet) kan niet of nog niet voldoen aan de registratie-eisen en valt daarmee nu onder de *tenzij*-bepaling. De werkgever moet aantonen dat er sprake is van een verantwoorde werktoedeling.
- In de beeldvorming is de hoofdregel van de norm van verantwoorde werktoedeling in de nieuwe Jeugdwet (met onderliggend principe: registratie), dominant. De “tenzij”-bepaling lijkt ondergeschikt. Anders gezegd: de norm van verantwoorde werktoedeling wordt in de beeldvorming beschouwd als een impliciete eis van registratie, terwijl juridisch de *tenzij bepaling* voldoende ruimte geeft om af te wijken.

Professionalisering en kwaliteitsbevordering

- Alle branches en beroepen werken aan professionalisering en competenties. De standpunten van partijen liggen dichtbij elkaar, in die zin dat alle partijen het erover eens zijn *dat* professionalisering een belangrijk thema is.
- Over de vraag *hoe* aan het begrip professionalisering en kwaliteitsbevordering invulling moet worden gegeven, bestaan visieverschillen.
- Deze hebben enerzijds betrekking op de uitgangspunten (professional of vraag van de cliënt / doelgroepen) en anderzijds op de vraag of verplichte registratie een goed instrument is voor kwaliteitsborging of niet.

Registratie

- De STIPJ-partners hebben het instrument van registratie en tuchtrecht gekozen, omdat het (a) duidelijkheid biedt over de vakbekwaamheid waarover een professionals beschikt en (b) omdat beroepsbeoefenaren zich ook binden aan beroepsethische normen.
- De Staatssecretaris van VWS is stelselverantwoordelijk. Vanuit die rol is het van belang dat hij kwaliteit en professionaliteit in het licht van de nieuwe Jeugdwet kan toetsen. Registratie is daarbij een belangrijk instrument, omdat het de toetsbaarheid vergroot.
- Verschillende beroepen kennen al een eigen beroepsregister, aanvullend aan het publiekrechtelijke BIG-register. De veldpartijen die hierbij betrokken zijn, zijn niet zozeer tegen beroepsregistratie an sich, maar vinden de vorm die VWS voorstelt in het

[45] Met alle kanttekeningen die in hoofdstuk 4 bij de gebruikte cijfers zijn gemaakt.

wetsvoorstel (één kwaliteitsregister voor het brede jeugdhulpdomein) beperkend werken en/of weinig toevoegen aan hun huidige systeem. Voor sommige aanbieders, die meer dan alleen Jeugdhulp verlenen, kan dubbele registratie ook ingewikkeld worden.

- Een deel van de partijen is tegen verplichte *registratie*, omdat het volgens hen niet het juiste instrument is om kwaliteit en professionalisering te waarborgen.
  Kortom: Registratie is geen onbekend instrument, maar is wel omstreden. De vraag is of registratie voor alle partners in de jeugdwet het uitgangspunt moet zijn.

Gemeenten

- Ook al begrijpen aanbieders hoe de norm bedoeld is, zij krijgen te maken met inkopende gemeenten die voor hen onvoorspelbaar kunnen zijn en wellicht ook – op basis van de "hoofdregel, tenzij" – een impliciete eis van registratie zien. Dat kan (hypothetisch) betekenen dat gemeenten de keuze maken om op "safe" te spelen en liever zouden kiezen voor een geregistreerde professionals. Hierdoor zou een ongelijk speelveld kunnen gaan ontstaan.
- Daarnaast krijgen gemeenten te maken met meer nieuwe verantwoordelijkheden in het sociale domein dan het domein jeugd. Naast de nieuwe Jeugdwet worden zij ook verantwoordelijk voor de nieuwe Wmo en de Participatiewet. Allemaal decentralisatiebewegingen die uitgaan van de principes dat cliënten dichtbij, in hun eigen leefomgeving, met behulp van hun sociaal netwerk, informele zorg, ruimte voor de professional en een beroep op hun eigen kracht beter en effectiever geholpen kunnen worden. Ook aanbieders en professionals werken vaak in de volle breedte van het sociaal domein en nemen het integraal cliëntperspectief als uitgangspunt. Een professionaliserings- en kwaliteitsbevorderingstraject uitsluitend gericht op de jeugdhulp lijkt daarmee te beperkt.

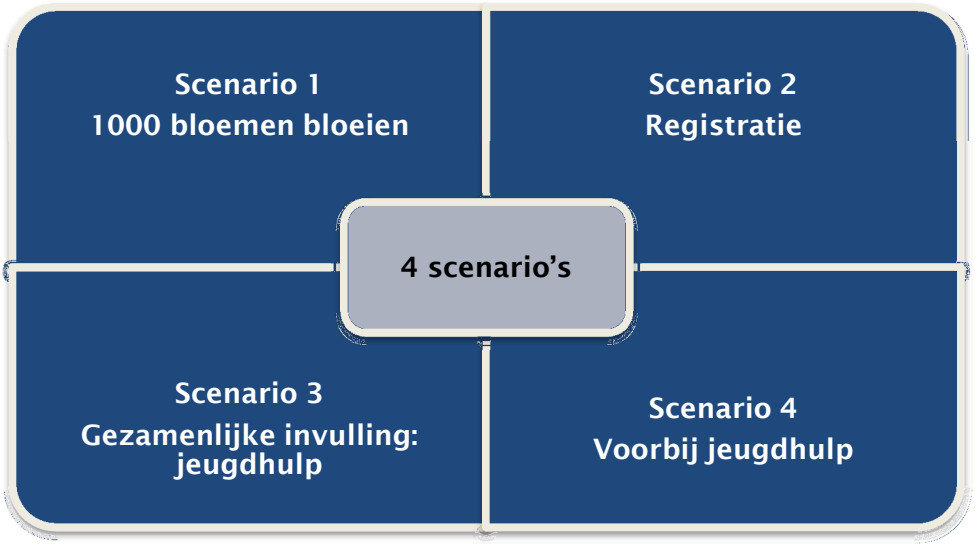
6 Scenario's

6.1 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek was het feit dat een aantal brancheorganisaties en de VNG hun bedenkingen hebben geuit ten aanzien van het voornemen van VWS om het professionaliseringsvoorstel van STIPJ en de norm van de verantwoorde werktoedeling straks één op één door te vertalen naar de nieuwe Jeugdwet. In dit hoofdstuk worden enkele scenario's beschreven als alternatief voor het voornemen van VWS.

De diagnose in hoofdstuk 5 vormt daarbij het uitgangspunt. In elk scenario wordt geprobeerd recht te doen aan een aantal diagnoses. Dat leidt tot een andere of aangepaste keuze ten aanzien van de invulling van de professionalisering en kwaliteitsbevordering in de nieuwe Jeugdwet. Per scenario wordt beschreven wat die keuzes inhouden en wat voor- en nadelen *kunnen* zijn voor de actoren die zich tot deze keuzes moet verhouden.

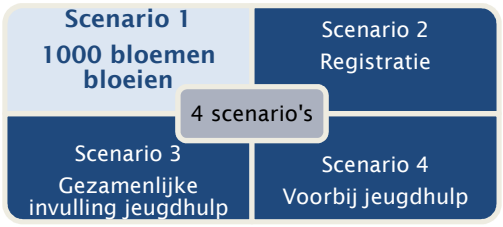
We onderscheiden vier scenario's:



- *Scenario 1 – Duizend bloemen bloeien:* in dit scenario is het uitgangspunt dat er niet sprake hoeft te zijn van één systeem voor professionalisering en kwaliteitsbevordering. Alle partijen die een rol spelen bij de invulling van jeugdhulp in de nieuwe Jeugdwet hebben aandacht voor professionaliteit en kwaliteitsbevordering. (§ 6.2)
- *Scenario 2 – Registratie:* het uitgangspunt in dit scenario is dat registratie een wezenlijk onderdeel is van kwaliteitsbevordering en professionalisering. Professionals moeten aanspreekbaar zijn op hun handelen (§ 6.3)
- *Scenario 3 – Gezamenlijke invulling jeugdhulp:* In dit scenario gaan de betrokken partijen gezamenlijk aan de slag om invulling te geven aan het begrip jeugdhulp en vanuit dat perspectief wordt professionalisering en kwaliteitsbevordering ontwikkeld. (§ 6.4)
- *Scenario 4 – Voorbij jeugdhulp:* Niet het domein jeugd staat in dit scenario centraal, maar de focus ligt op de werkzaamheden in het brede sociale domein. Vanuit integraal cliënt-perspectief is het logisch om professionalisering en kwaliteitsbevordering vanuit de breedte aan te vliegen (§ 6.5).

Elk scenario bevat een korte omschrijving van de uitgangspunten en de invulling van het scenario. Daarnaast worden voor- en nadelen beschreven per actor. Met andere woorden wat betekent het scenario voor de cliënt (of zijn ouders/verzorgers), gemeente, aanbieder, professional en het Rijk[46].

6.2 Scenario 1: Duizend bloemen bloeien



6.2.1 Uitgangpunten

In dit scenario staat een aantal diagnoses centraal, namelijk de volle breedte waarop professionalisering en kwaliteitsbevordering nu al plaatsvindt, de gezamenlijke invulling van professionalisering en kwaliteitsbevordering van het nieuwe begrip *jeugdhulp* en de beleidsvrijheid van gemeenten.

De uitgangspunten in dit scenario luiden:

- Elke branche- en beroepsorganisatie is momenteel intensief aan de slag met professionalisering en kwaliteitsbevordering. Alle partijen geven invulling aan competenties, profielen en bij- en nascholing.
- Elk vanuit een eigen vertrekpunt, maar wel met het doel om de vakbekwaamheid te verbeteren en de kwaliteit te bevorderen
- Sommige partijen komen van ver, sommige hebben een lange traditie in het verbeteren van kwaliteit.
- De huidige professionaliseringssystemen kunnen naast elkaar bestaan. Er wordt geen norm van verantwoorde werktoedeling geformuleerd (afgezien van wat er al is aan registratie).
- Er wordt gezamenlijk gekeken naar samenhang en samenwerking waar mogelijk. Daarbij staat centraal dat partijen open staan om van elkaar te leren en samenhang te creëren, maar is dit geen verplichting.
- Elke partij heeft een eigen verantwoordelijkheid om de bekwaamheid aan te tonen en de opdrachtgever (gemeente) te overtuigen van de benodigde professionaliteit en kwaliteit.
- Vanuit de gedachte dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het leveren van kwalitatief goede zorg aan cliënten, zullen gemeenten zich er van moeten vergewissen dat de zorg die geleverd wordt door een aanbieder c.q. professional van voldoende kwaliteit is.

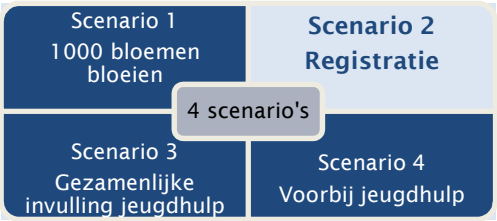
6.2.2 Consequenties

Actor	Voordelen	Nadelen
Client	Uitgangspunt is de cliënt – niet de	Veel systemen naast elkaar.

[46] Het perspectief van de inspectie wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De toetsbaarheid heeft hoofdzakelijk betrekking op de rol van het Rijk als stelselverantwoordelijke.

	professie – en daarbij wordt passende ondersteuning gezocht.	Onoverzichtelijk of er sprake is van kwaliteit.
Gemeente	Gemeente heeft de beleidsvrijheid om eigen kwaliteitsstandaard te formuleren. De gemeente kan de volle breedte van professionalisering benutten.	Moeilijk onderling vergelijken (iedereen eigen standaard); Onduidelijkheid over de noodzaak van specifieke bekwaamheid; De administratieve lasten kunnen oplopen zodra gemeenten onvoldoende inzicht kunnen krijgen in het kwaliteitsniveau.
Aanbieder	Kosteneffectief: huidige systemen blijven gehandhaafd en kunnen daarop door ontwikkelen; De aanbieder heeft de mogelijkheid om elke situatie op eigen merites te beoordelen. Dat betekent dat hij met zijn gedifferentieerd personeelsbestand, verschillende accenten kan leggen.	Elke beroepsgroep hanteert eigen normen, aanbieder moet aan verschillende kaders voldoen; Elke gemeente kan andere eisen stellen en de aanbieder moet telkens (op verschillende manieren) laten zien dat aan deze eisen wordt voldaan. Dat kan leiden tot hoge administratieve lasten.
Professional	Snel en breed inzetbaar, zonder schotten of steeds oplopende eisen.	Moet zich verhouden tot verschillende kwaliteitseisen in dezelfde sector (jeugdhulp).
Rijk	Elke branche- en beroepsorganisatie heeft eigen (inhoudelijke en financiële) verantwoordelijkheid om aan te tonen dat er sprake is van professionalisering en kwaliteitsbevordering.	Onvoldoende toetsbaar voor VWS als stelselverantwoordelijke.

6.3 Scenario B: Registratie



6.3.1 Uitgangpunten

In dit scenario staat een aantal diagnoses centraal, namelijk dat toetsbaarheid *vooraf* van kwaliteitsbevordering en professionalisering noodzakelijk is en dat registratie daarbij een belangrijk middel is. Dat geldt zowel voor het Rijk als stelselverantwoordelijke als voor cliënt en gemeente die daarmee voorafgaand transparant kunnen nagaan of de professional heeft voldaan aan alle eisen.

De uitgangspunten in dit scenario luiden:

- Bij kwaliteitsbevordering en professionalisering hoort een vorm van verplichte beroepsregistratie. Alleen dan is kwaliteit gegarandeerd
- Alle WO-ers, HBO-ers en MBO-ers die jeugdhulp verlenen vallen – op termijn – onder een systeem van registratie en tuchtrecht. Op die manier is kwaliteit gegarandeerd en zijn professionals aanspreekbaar
- De norm van de verantwoorde werktoedeling is geoperationaliseerd in het kwaliteitskader. Aanbieders hebben ruimte om gemotiveerd af te wijken van de hoofdregel om het werk door of onder verantwoordelijkheid van een in het Kwaliteitsregister Jeugd geregistreerde professional uit te laten voeren (comply or explain).

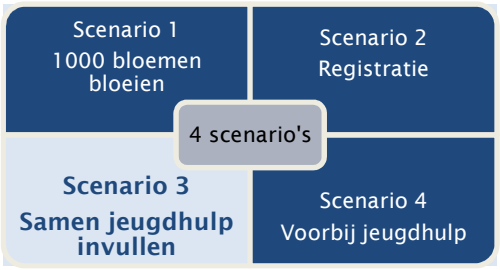
Dit scenario ligt dichtbij het huidige wetsvoorstel. In de ontwerp-AMvB onder huidige Wjz is nu het Kwaliteitsregister Jeugd leidend als enige register. Dat heeft als nadeel: dubbele registratie voor een aantal beroepen. Een mogelijke *variant* op dit scenario is dat er niet sprake is van één kwaliteitsregister jeugd, maar dat registratie verbreed wordt naar BIG-registratie en andere (relevante en wettelijk erkende) registers. Een andere *variant* is dat onderzocht kan worden of het Kwaliteitsregister Jeugd (vooralsnog privaat) een onderdeel kan worden van het BIG-register (publiek).

6.3.2 Consequenties

Actor	Voordelen	Nadelen
Client	Transparantie. Track record van de professional is eenvoudig na te gaan; Garantie van de bekwaamheid professional.	Altijd een geregistreerd professional, waardoor het zorgaspect de bovenhand kan krijgen. Risico op medicalisering en standaardisering; Het voldoen aan kwaliteitseisen kan domineren boven situationeel werken en het voldoen aan de cliëntvraag.
Gemeente	Direct en transparant zicht op vakbekwaamheid. Het is duidelijk waar een gemeente op mag rekenen; Gemeenten kunnen t.a.t. aantonen aan cliënt dat er voorafgaand sprake is van kwaliteit.	Beperkt de beleidsvrijheid van de gemeente, want kwaliteitseisen zijn door een andere partij dan de gemeente gedefinieerd; Kan maatwerk aan de cliënten belemmeren; Gemeenten moeten t.a.t. geregistreerde (hoogopgeleide) professionals inzetten, dat legt druk op de financiën (ook omdat opleidingseisen doorgerekend kunnen worden in de tariefstelling).
Aanbieder	Makkelijk aantoonbare kwaliteit en vakbekwaamheid.	Geen gelijk speelveld voor aanbieders met niet-geregistreerde professionals; administratieve lasten; Veel aanbieders – ook huidige jeugdzorgaanbieders – voldoen (nog) niet aan de eisen. Dat kan

		leiden tot hoge investeringskosten
Professional	Helderheid over welke eisen gevraagd worden; beter imago van de professional; beschermd door tuchtrecht.	Groot deel valt nu onder de "tenzij" bepaling; vraagt nog om de nodige tijd en investering Situationeel handelen wordt enigszins beperkt door vooraf gedefinieerde eisen.
Rijk	Toetsbaar voor VWS als stelselverantwoordelijke.	Kan leiden tot een verzoek om een financiële impuls van branche- en beroepsorganisaties om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen.

6.4 Scenario C: gezamenlijke invulling professionalisering jeugdhulp



6.4.1 Uitgangpunten

In dit scenario staat een aantal diagnoses centraal, namelijk dat een deel van de partijen waarde hecht aan registratie en een ander deel expliciet niet; dat de nieuwe Jeugdwet en het begrip jeugdhulp uitgaan van andere uitgangspunten dan de oude wet op de Jeugdzorg en dat het zaak is gezamenlijk invulling te geven aan professionalisering; dat de betrokkenheid van alle partijen daarbij zeer wenselijk is; dat er een eenduidig beeld moet ontstaan over wat professionalisering en kwaliteitsbevordering vraagt (zowel juridisch als bestuurlijk).

De uitgangspunten in dit scenario luiden:

- Jeugdhulp is een nieuw begrip.
- Branche- en beroepsorganisaties die een verantwoordelijkheid hebben in de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet, zullen gezamenlijk met elkaar in gesprek moeten om invulling te geven aan het kwaliteitskader jeugdhulp. Daarbij is het van belang dat de betrokken partijen ook met elkaar gezamenlijk uitgangspunten en criteria ontwikkelen ten aanzien van professionalisering van de jeugdhulp.
- Dat vraagt begrip van elkaars uitgangspunten, ontwikkelingen en visies over kwaliteitsbevordering en professionalisering. Elke partij heeft een eigen visie op de wijze waarop kwaliteitsbevordering het beste tot stand kan komen. Sommige partijen nemen de professional als uitgangspunt, andere het perspectief van de cliënt (of een combinatie).
- Dit scenario vraagt een stevig proces waarbij partijen bereid moeten zijn om (a) van elkaars professionaliseringstrajecten te leren (b) om sommige elementen in hun eigen traject los te laten

In dit scenario zal het kwaliteitskader jeugdhulp uiteindelijk uit twee nevengeschikte hoofdregels bestaan, namelijk:

a Hoofdregel: *Operationaliseren van criteria waarvoor inzet van een geregistreerde professional noodzakelijk is*
In sommige situaties en ten aanzien van sommige criteria – gekoppeld aan het begrip jeugdhulp – zullen partijen met elkaar overeenkomen dat registratie van toegevoegde waarde is. Daarbij geldt dat er meerdere registratiemogelijkheden zijn. Er hoeft niet alleen sprake te zijn van een Kwaliteitsregister Jeugd. BIG-registratie of anderszins behoren ook tot de mogelijkheden.

b Hoofdregel: *Operationaliseren van criteria waarvoor registratie niet noodzakelijk is*
In sommige situaties of bij sommige werkzaamheden is het niet noodzakelijk om gebruik te maken van geregistreerde professionals. Dit is ook in de beeldvorming een belangrijk punt. Beargumenteerd afwijken (de tenzij) werpt in de praktijk een grotere drempel op dan voldoen aan de norm (de hoofdregel). Door ook criteria en uitgangspunten expliciet te maken wanneer het niet noodzakelijk is om gebruik te maken van een geregistreerde professional, worden mogelijke drempels voor gemeentelijke vertegenwoordigers (die deze argumentatie nodig hebben) beslecht. Hierdoor ontstaat er een gelijk speelveld (“level playing field”) tussen de partners.

c Grijs gebied tussen de hoofdregels. De tenzij heeft betrekking op de eis van registratie en het grijze gebied.
Als er geen sprake is van de criteria zoals omschreven in onderdeel “B”, geldt het “registratie tenzij” principe.

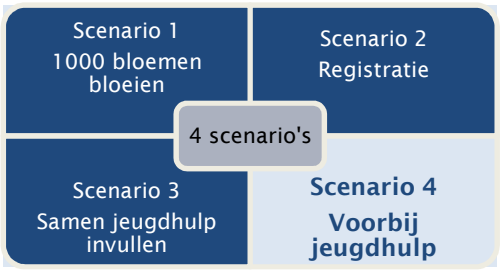
Dit scenario komt niet vanzelfsprekend tot stand. Het vraagt een intensief traject van (een vertegenwoordiging van) alle betrokken partijen, waarbij niet alleen inzet is vereist maar ook (doorloop)tijd.

6.4.2 Consequenties

Actor	Voordelen	Nadelen
Client	Helderheid en transparantie over in welke situatie welke professionaliteit en kwaliteit nodig Er is voldoende ruimte om de cliënt als uitgangspunt te nemen.	Mogelijk verschillende registratieregisters; Cliënt zal zich moeten verdiepen in de verschillende criteria (kennis is nodig).
Gemeente	Helderheid en transparantie over welke professionaliteit en kwaliteit nodig is in een situatie; Beleidsvrijheid, gemeente heeft voldoende ruimte om eigen uitgangspunten te hanteren.	Mogelijk verschillende registratieregisters; Vraagt om een gemeente professional die kennis heeft van professionalisering en kwaliteitsbevordering en de verschillende criteria.
Aanbieder	Gelijk speelveld: registratie en niet-registratie zijn nevenstaande hoofdregels; Aanbieder hoeft niet te motiveren waarom hij – t.a.v. gedefinieerde situaties – geen geregistreerde professional inzet (administratieve lasten blijven beperkt).	Investering: voor sommige onderdelen zullen aanbieders hun huidige professionaliseringseisen moeten loslaten en overstappen op het nieuwe systeem.
Professional	Weet aan welke kwaliteitseisen hij	Er kan een knip tussen niet- en

	moet voldoen; Duidelijk sprake van vakbekwaamheid in de jeugdhulpsector, geeft het vak aanzien.	wel geregistreerde professionals ontstaan.
Rijk	Toetsbaar voor VWS als stelselverantwoordelijke.	Kan leiden tot een verzoek om een financiële impuls van branche- en beroepsorganisaties om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen; Het totstandkomingstraject om te kunnen voldoen aan dit scenario kost tijd en vraagt de nodige investering.

6.5 Scenario D: Voorbij jeugdhulp



6.5.1 Uitgangpunten

In dit scenario staat een aantal diagnoses centraal, namelijk dat niet het jeugddomein de professionaliserings- en kwaliteitseisen bepalen, maar het integraal cliëntperspectief. Het brede sociale domein staat centraal. De gemeentelijke verantwoordelijkheid reikt verder dan jeugd en de integraliteit van de aanpak zorgt voor effectiviteit, kwaliteit en efficiency.

De uitgangspunten in dit scenario luiden:

- Gemeenten krijgen een brede verantwoordelijkheid in het sociale domein vanuit de gedachte dat zij in staat zijn om cliënten dichterbij en integraler – en daarmee beter – te bedienen.
- De focus ligt niet op (het nieuwe begrip) jeugdhulp, maar op de werkzaamheden in het brede sociale domein. Vanuit dat uitgangspunt is het logisch om een kwaliteitskader te ontwikkelen voor het alle professionals in het sociale domein.
- Professionals die werkzaam zijn in het sociale domein allemaal moeten voldoen aan dezelfde of soortgelijke professionaliseringseisen.
- Professionals in het sociale domein werken bovenal vanuit de vraag en behoefte van de cliënt.
- Alle partijen hebben allemaal een vorm van professionalisering, kwaliteitsbevordering. Alle partijen geven invulling aan competenties, profielen en bij- en nascholing
- Gezamenlijk onderzoeken wat de samenhang is in kwaliteitsbevordering t.b.v. de cliënt die ondersteuning, begeleiding en/of zorg behoeft in het brede sociale domein
- Centraal staat: van elkaar leren.

6.5.2 Consequenties

Actor	Voordelen	Nadelen
Client	Professional kijkt breed naar vraagstuk cliënt en gezinssituatie Integraal cliëntperspectief staat voorop en niet de kwaliteitseisen uit één domein.	Veel systemen naast elkaar. Onoverzichtelijk of er sprake is van kwaliteit. De bewijslast ligt hoofdzakelijk bij andere partijen. Het is moeilijk toetsbaar voor de cliënt zelf; Risico op te veel generieke eisen, terwijl sommige vraagstukken en situaties om specifieke eisen vragen.
Gemeente	Effectieve inzet van personen; Voldoet aan nieuwe beleidsvisie (integraal); Werven breed binnen sociaal domein; Geen schotten.	Veel systemen naast elkaar. De bewijslast t.a.v. kwaliteit ligt hoofdzakelijk bij andere partijen. Het is moeilijk toetsbaar voor de gemeente zelf; Risico op te veel generieke eisen, terwijl sommige vraagstukken en situaties om specifieke eisen vragen. Het kan “te algemeen” worden waardoor kwaliteit onder druk komt te staan.
Aanbieder	Domein doorbrekende innovaties; Koppelen van zorgvormen; Effectief en efficiënt door brede inzetbaarheid.	Grote concurrentie; Specialisatie kan verloren gaan; Diverse professionaliseringseisen kunnen tot hoge investeringskosten leiden Bewijslast ligt bij de aanbieder, dat kan tot hoge administratieve losten leiden.
Professional	Breed inzetbaar; Integraal werken; Gericht op de vraag (achter de vraag) Autonomie van handelen (ruimte voor de professional).	Professionaliseringsslag om in alle domeinen werkzaam te zijn; Beroepstrots/-eer kan verdwijnen; Administratieve lasten kunnen toenemen om dat in veel verschillende situaties de kwaliteit aangetoond moet worden.
Rijk	De toetsbaarheid is afhankelijk van uitwerking.	Vraagt om een stevige investering. Partijen komen niet vanzelfsprekend bij elkaar; De nieuwe wetten in het sociale domein hebben ook duidelijke accentverschillen.

7 Advies

7.1 Beoordeling van de scenario's

De leden van de begeleidingscommissie hebben in de bijeenkomsten van 9 juli en 5 augustus jl. en in individuele gesprekken aangegeven welke onderwerpen zij uiteindelijk terug willen zien in de conclusies en het advies van het onderzoeksrapport. Het betreft onder andere:

- *Toetsbaarheid en aantoonbare kwaliteit*: kan het Rijk als stelselverantwoordelijke de kwaliteit toetsen? En is het transparant voor gemeente en cliënt of en wanneer er sprake is van kwaliteit?
- *Transformatie in het nieuwe stelsel*: de nieuwe Jeugdwet heeft een aantal substantieel andere uitgangspunten dan de oude wet op de jeugdzorg. Deze uitgangspunten staan verwoord in hoofdstuk 2. Vanuit het oogpunt van kwaliteitsbevordering en professionaliteit is het van belang dat de invulling hiervan zoveel mogelijk aansluit bij de uitgangspunten. Daarbij zal de invulling met name voldoende ruimte moeten bieden voor innovatie, transformatie en integraliteit (integraal cliëntperspectief) en het risico op nieuwe schotten of knippen zoveel mogelijk beperken.
- *Level playing field:* Niet een partij de bovenhand, maar alle partijen zelfde uitgangspunten en zelfde mogelijkheden. Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld. Een onderwerp wat in dit kader ook is genoemd, is de betaalbaarheid en de omvang van de investeringskosten. Deze moeten overzichtelijk zijn en voor de verschillende partijen niet te veel uiteenlopen.
- *Beleidsvrijheid gemeenten:* gemeenten worden verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp (en alle andere nieuwe verantwoordelijkheden in het brede sociale domein). Dat betekent dat gemeenten ook ruimte moeten krijgen om zelf afwegingen te kunnen maken.
- *Rendement van eerdere investeringen:* het Rijk heeft geïnvesteerd in het STIPJ-traject. Dit heeft een stevige kwaliteitsverbetering en professionalisering van de jeugdzorg opgeleverd. Het is de niet de bedoeling dat deze investering te niet wordt gedaan. Hetzelfde geldt voor de investeringen die de branches en beroepen al hebben gedaan in professionalisering en kwaliteitsbevordering.
- *Draagvlak voor een scenario:* de verandering moet uiteindelijk in de praktijk plaatsvinden. Dat betekent dat partijen – in grote lijnen – zich moeten kunnen vinden in de opgaven voor kwaliteitsbevordering en professionalisering.

Voor VWS is het daarnaast een belangrijk punt dat het scenario waarvoor gekozen wordt, juridisch haalbaar is.

7.2 Advies AEF

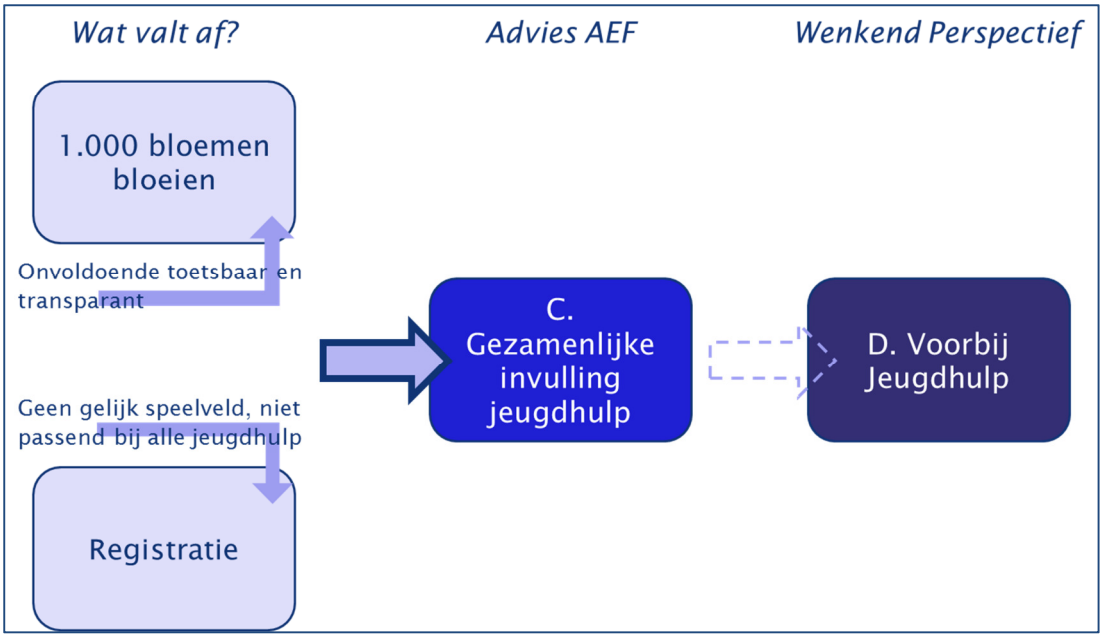
Bovenstaande onderwerpen komen ook (in meer of mindere mate) terug in de diagnoses zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5. De onderwerpen zijn zeer verschillend van aard. Het is niet doenlijk om een evenwichtige weging te maken, omdat voor de verschillende partijen, verschillende accenten van belang zijn. De ene partij zal bijvoorbeeld de toetsbaarheid boven alles zetten en de andere partij het gelijke speelveld.

AEF heeft overwogen om elk scenario te wegen op basis van bovenstaande elementen. Echter een weging van plussen en minnen per scenario op basis van bovenstaande elementen doet de breedte van de discussie geen recht. Op die manier wordt de werkelijkheid versimpeld tot een kruisjestabel, die pretendeert te redeneren naar een eenduidige en eendimensionale conclusie.

In de vier gepresenteerde scenario's wordt gepoogd om verschillende accenten te leggen. De volle breedte van de discussie komt naar voren in de vier scenario's:

- *Scenario 1 – Duizend bloemen bloeien.* Het eerste scenario legt de nadruk op de investeringen in professionalisering en kwaliteitsbevordering die al zijn gedaan door alle branches en beroepsorganisaties. De bewijslast van kwaliteit en professionaliteit wordt belegd bij gemeenten en de aanbieders. Er ontstaat niet vanzelf samenwerking en samenhang en er is ook niet vanzelf een eensluidend beeld over wat kwaliteit is in de jeugdhulp. Elke branche en beroepsgroep vliegt het vooralsnog aan vanuit hun eigen perspectief. Er is veel ruimte en vrijheid. Innovatie en transformatie is aan de branches en beroepsgroepen zelf.
- *Scenario 2 – Registratie:* Het tweede scenario legt de nadruk op toetsbaarheid, eenduidigheid en transparantie. Er is duidelijkheid over wat kwaliteit en professionaliteit is. Niet alle partijen zullen het met de invulling van kwaliteit en professionaliteit eens zijn en de ruimte om een eigen invulling te geven, is beperkt, maar er is wel sprake van eenduidigheid.
- *Scenario 3 – Gezamenlijke invulling jeugdhulp:* Het derde scenario neemt het nieuwe begrip jeugdhulp als uitgangspunt. Partijen die straks in de praktijk invulling moeten geven aan dit begrip, zijn ook betrokken bij de invulling van professionalisering en kwaliteitsbevordering. Daarbij is het streven dat geleerd wordt van alle elementen die nu ook worden ingezet door de branche- en beroepsorganisaties. Er rust geen taboe op registratie en toetsbaarheid, maar het inzetten van het middel registratie is geen vanzelfsprekendheid.
- *Scenario 4 – Voorbij jeugdhulp:* Het vierde scenario legt de nadruk op het brede sociale domein en het integrale cliëntperspectief en alle partijen die daarin een rol spelen. In dit scenario is volop ruimte voor transitie, innovatie en integraliteit.

Alles overwegend adviseert AEF om te kiezen voor scenario C.



Scenario C doet het meeste recht aan alle elementen die door de leden van de begeleidingscommissie zijn benoemd. De onderwerpen krijgen – in meer of mindere mate – een plek in het scenario. Ook het Rijk als stelselverantwoordelijke wordt in dit scenario in staat gesteld om zijn rol te kunnen spelen. Er zit een aantal belangrijke elementen in dit scenario:

- Alle partijen die een verantwoordelijkheid krijgen in de nieuwe Jeugdwet, worden betrokken bij de invulling van kwaliteitsbevordering en professionalisering. Daarmee is per definitie sprake van een gelijk speelveld.
- Het begrip *jeugdhulp* wordt als uitgangspunt genomen en alle partijen hebben een rol om invulling te geven aan dit begrip. Op die manier ontstaat er ook een gelijkluidende beeldvorming en is er voldoende ruimte voor innovatie en transformatie.
- De elementen die nu al een plek hebben in het proces van kwaliteitsbevordering en professionalisering worden op waarde geschat. Dat betekent wel dat de partijen op sommige onderdelen water bij de wijn moeten doen.

Het merendeel van de leden in de begeleidingscommissie heeft aangegeven dat zij scenario C een reële optie vindt. Sommigen gaven aan dat hun voorkeur uitgaat naar een combinatie van scenario B en C, waarbij niet het kwaliteitsregister Jeugd leidend is, maar registratie in zijn algemeenheid. Anderen gaven de voorkeur aan scenario D boven C, of scenario C expliciet als opmaat naar scenario D.

7.3 Tot slot

Het eerste begin is gemaakt. De leden in de begeleidingscommissie lijken bereid om gezamenlijk invulling te geven aan scenario C. Echter het verdient nog een bestuurlijk traject om ook daadwerkelijk met elkaar aan de slag te gaan. Ook vraagt uitwerking van scenario C wederzijds begrip en tijd, maar ook tempo om het momentum niet te verliezen. Deze elementen zijn zeker geen vanzelfsprekendheid. De afgelopen periode heeft uitgewezen dat partijen niet vanzelf tot elkaar komen en dat interpretatieverschillen – ook gezien de complexheid van de materie – op de loer liggen.

Als de Staatssecretaris van VWS besluit het advies van AEF over te nemen dan is het van belang dat:

- het bestuurlijke en juridische proces hand in hand gaan, en
- dat een onafhankelijke partner het proces begeleid om interpretatieverschillen te neutraliseren en om tempo te maken

Daarnaast resteren nog twee aandachtspunten:

- Arbeidsmarkteffectrapportage (AER): in het onderzoek is gebruik gemaakt van de meest recente en beschikbare gegevens uit de AER. Echter, zoals aangegeven in hoofdstuk 4, kent deze bron enkele beperkingen. Om een goed beeld te krijgen van branches en beroepen in de jeugdhulp, is het noodzakelijk om de rapportage (conform de aandachtspunten in hoofdstuk 4) aan te scherpen;
- Wetsvoorstel wijziging Wet op de jeugdzorg: vooruitlopend op het nieuwe jeugdstelsel, is in een afzonderlijk wetsvoorstel een wijziging van de Wjz in voorbereiding. Deze wetswijziging heeft dus als basis *de huidige wet*. Dit wetsvoorstel is bedoeld om het professionaliseringsstelsel, zoals dat is ontwikkeld in het kader van STIPJ, wettelijk te verankeren voor de jeugd*zorg*. Beoogd is de wijziging van de Wjz per 1 januari 2014 in werking te laten treden. Indien de Staatssecretaris van VWS het advies van AEF overneemt, zal ook moeten worden bezien wat dit betekent voor deze lopende wetswijziging.

Bijlage I: Methodologische verantwoording

Twee fasen

Voor het onderzoek zijn, op basis van de tweeledige opdrachtformulering, twee onderzoeksfasen onderscheiden:

- *Fase 1:* Overzicht huidige professionaliseringstrajecten/-eisen in de verschillende sectoren ('foto')
- *Fase 2:* Toetsing en advies.

Voor de uitvoering van het onderzoek hadden we circa twee maanden de tijd: fase 1 is uitgevoerd in juli 2013; fase 2 in augustus 2013.

Begeleidingscommissie

Bij de start van het onderzoek is een begeleidingscommissie voor het onderzoek ingesteld. Deze commissie had als functie om beschikbare informatie te overleggen en de door de onderzoekers gebruikte en geïnterpreteerde gegevens te verifiëren. Ook is met de begeleidingscommissie gesproken over het afwegingskader aan de hand waarvan de scenario's kunnen worden gewogen.
In de begeleidingscommissie waren vertegenwoordigers van ± 20 organisaties vertegenwoordigd. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de leden van de begeleidingscommissie. Er zijn drie bijeenkomsten met de begeleidingscommissie georganiseerd:

Bijeenkomst	Datum	Inhoud
1	10-07-2013	Plan van aanpak, opzet format voor de uitvraag van informatie voor de 'foto', selectie te onderzoeken systemen
2	05-08-2013	Toetsing/aanscherping resultaten 'foto', afwegingskader,
3	30-08-2013	Consultatie over de opgestelde scenario's en het geformuleerde advies

Fase 1

In fase 1 is een overzicht gemaakt van de wijze waarop in verschillende sectoren de kwaliteit van de professional in stand wordt gehouden. Samen met de opdrachtgever en begeleidingscommissie is een selectie gemaakt van te onderzoeken sectoren en te interviewen partijen. Vooraf is een vragenlijst opgesteld met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. Deze vragenlijst vormde de gespreksleidraad voor de interviews. De vragen zijn beantwoord tijdens de interviews en door middel van aanvullende documentstudie. De antwoorden zijn ter toetsing aan alle gesprekspartners voorgelegd. Ook zijn de resultaten (het overzicht op hoofdlijnen en het bijlagenboek) ter toetsing voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Fase 2

In fase 2 is met name gewerkt aan de scenario's. Ook zijn in deze fase het juridisch kader opgesteld en de beschikbare cijfers over de sectoren geanalyseerd. Om de scenario's te kunnen wegen, is met de begeleidingscommissie en afwegingskader opgesteld. Ook is aan de leden van de begeleidingscommissie gevraagd casuïstiek aan te dragen. Op basis van alle verzamelde informatie is een advies geformuleerd.
In bijlage IV is een overzicht opgenomen van alle respondenten van de interviews voor dit onderzoek.

Bijlage II: Tabel beroepen en branches

Deze opsomming van beroepen/functies is niet limitatief en bevat bijv. niet de beroepen op mbo-niveau, maar geeft wel een goede indruk van het feit dat vele beroepen in meerdere branches werkzaam zijn en branches en beroepen dus niet strikt te scheiden zijn

	Jeugd-zorg	Ggz	Gehandi-capten-zorg	Welzijn	Jeugd-gezond-heidszorg
Arts (wo)	X	X	X	X	X
Psycholoog (wo)	X	X	X	X	X
(Ortho)pedagoog (wo)	X	X	X	X	X
Onderwijskundigen (wo)	X	X	X	X	X
Jeugdzorgwerker (hbo)	X				
Jongeren -/ kinderwerker (hbo)				X	
Maatschappelijk dienstverlener / werker (hbo)	X	X	X	X	
Sociaal pedagogisch hulpverlener (hbo)	X	X	X	X	
Verpleegkundige (hbo)	X	X	X	X	X

Bijlage III: Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
ActiZ	Frank Bluiminck, Inge Steinbuch, Jacqueline de Vries
Gemeenten	Annelies Schutte (VNG), Frieda Both (G32), Magriet de Jonge (VNG), Marlies Kennis (gemeente Utrecht)
GGD Nederland	Guus Krähe
GGZ Nederland	Corina Brekelmans, Joost Kamoschinski, Monique Strijdonck
Inspectie Jeugdzorg	Irving Levie, Kees Reedijk, Marianne Kloosterman
Jeugdzorg Nederland	Berry Tijhuis, Ylva van den Hengel
LOC	Marthijn Laterveer
MEE Nederland	Matthijs Veld, J.d. Vries, Theo Haasdijk
Ministerie van VenJ	Atie de Vrij, Eline Moerenhout, Jocé Gankema
Ministerie van VWS	Annemarieke Taal, Bonita Kleefkens, IJnze Burger, Lotte Meulman, Marinka Wildeman, Marise Hueber, Ronald Buitenhuis, Toos Oudenaarden, Wil van der Steuijt, Youp van Zorge
MOgroep	Aly van Beek, Edwin Luttik, Marcel Mathijssen
NIP	Flip Dronkers, Wilma Lozowski
NJI	Marianne Berger
NVO	Denis Koets, Marlies Post
NVMW	Lies Schilder
Platform GGZ	Lotte Kits, Michelle Vogels
V&VN	Betty Bakker-Camu, Inge Parlevliet
VGN	Hans Timmerman, J. Visscher, Maartje van der Rijt
VOBC	Annelies Scheepens, Dirk Verstegen

Gezien de krappe doorlooptijd van het onderzoek en de vakantieperiode (het onderzoek vond in de maanden juli en augustus plaats), zijn er over de drie bijeenkomsten van veel organisaties meerdere vertegenwoordigers betrokken geweest.

Bijlage IV: Respondenten interviews

Interviews ten behoeve van 'foto's' sectoren

Organisatie	Naam
GGZ Nederland	Tineke Stikker (interview) Joost Kamoschinski (schriftelijke toetsing)
Jeugdzorg Nederland	Berry Tijhuis
MOgroep	Edwin Luttik Marcel Mathijssen
NIP	Wilma Lozowski
NVO	Denis Koets
NVMW	Magteld Beun
V&VN	Ivonne van der Padt Sophia Hoogendoorn
VGN	Maartje van der Rijt Dirk Versteegen (VOBC)

Overige interviews

Organisatie	Naam
G32	Frieda Both
Ministerie VWS, directe MEVA	Marinka Wildeman
STIPJ	Ella Kalsbeek
VNG	Magriet de Jonge

Bijlage V: Afkortingenlijst

Afkorting	Voluit
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg
Jeugdzorg	Jeugdzorg Nederland
LCJ	Landelijk cliëntenforum jeugdzorg
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemers Groep
NIP	Nederlands Instituut van Psychologen
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NVO	Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen
NVMW	Nederlandse vereniging van maatschappelijk werkers
SPV	Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
V&VN	Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland
VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport