

Vragen, behorende bij de consultatie over de wijziging Wet op de jeugdzorg in verband met professionaliseringsslag: 27 augustus 2012

Deze reactie mag openbaar gemaakt worden.

Graag maken wij twee algemene opmerkingen voordat wij specifiek antwoord geven op uw vragen.

Eerst is het natuurlijk van belang waardering uit te spreken voor het wetsvoorstel dat voorziet in een Beroepenstructuur, Beroepenverenigingen, Beroepsregister, -code en tuchtrecht.

Wij zien een duidelijke analogie met de wetgeving en ordening op dit vlak in de gezondheidszorg en het is goed dat de jeugdzorg en gezondheidszorg in een zelfde ontwikkelingsstructuur worden gebracht. Het uiteindelijke doel is natuurlijk de kwaliteit van (jeugd)zorg te bevorderen en borgen opdat cliënten verantwoorde zorg krijgen.

Toch zijn twee algemene opmerkingen van belang: (1) het begrip verantwoorde jeugdzorg en de betaalbaarheid van de voornemens en (2) het (professionele) toezicht op de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg, temeer nu marktmechanismen geïntroduceerd worden met de contracteisen en aanbesteding door gemeenten.

Verantwoorde (jeugd)zorg of verantwoorde werktoedeling

Dit geeft ook meteen ingang tot een belangrijke constatering: niet het begrip verantwoorde jeugdzorg is basis voor de professionaliseringsslag maar een verantwoorde werktoedeling. Wij zien hierin een beperkte basis voor verantwoorde zorg, want nu komt de professional centraal te staan in plaats van het kind of de jeugdige dat doelwit is van verantwoorde jeugdzorg.

Omdat het thans (nog) niet mogelijk is (gebleken) om het begrip 'verantwoorde jeugdzorg' uit te werken is als alternatief is gekozen voor het begrip 'verantwoorde werktoedeling'. Wij adviseren dit nu te volgen, gelet op de werkbaarheid en de urgentie voor een goede implementatie, maar voor de toekomst toch te blijven zoeken naar de kern van de zaak: wat is verantwoorde jeugdzorg?

Dit met het oog op het belang van het kind / de jeugdige, dat vertrekpunt van goede zorg moet zijn, en niet dat van de professional, dat nu meer centraal is komen te staan. Dat hiervoor nu wordt gekozen is begrijpelijk, maar mag geen eindpunt zijn.

Wij verwijzen naar de ontwikkeling van de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet Big en naar de Wet Cliëntenrechten.

Niet alleen de voorbehouden handeling staat hierin centraal, maar juist de begrippen: beschikbare en bereikbare zorg, keuze en keuze-informatie, kwaliteit en veiligheid, informatie, toestemming, dossiervorming en privacy, afstemming tussen zorgaanbieders, effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling en medezeggenschap en goed bestuur.

Verantwoorde zorg is zodoende geregeld in een constellatie van wetgeving, waarvan de Wet Big een onderdeel is die binnen deze constellatie regelt wie (direct) zorg mogen verlenen (geregistreerde beroepsbeoefenaren) en welke specifieke handelingen voorbehouden zijn, alsook de verlengde arm constructie, die ook binnen de jeugdzorg belangrijk is.

Voor de jeugdzorg kan men kiezen aan te haken bij de Wet Big waar het de beroepenstructuur en voorbehouden handelingen betreft, met een toevoeging van een apart beroepenregister voor jeugdzorgwerkers en gedragsdeskundigen jeugdzorg, want gedragsdeskundigen in de jeugdzorg hebben verder dezelfde taken en verantwoordelijkheden als de gedragsdeskundigen in de Big.

Een geschakeld register lijkt logisch, ook omdat dit direct de ketenregie en ketenverantwoordelijkheden in de (jeugd)zorg in den brede betreft.

Wij komen hierop terug bij de beantwoording van de vragen.

Betaalbaarheid en (markt)toezicht

De betaalbaarheid van de nieuwe professionaliseringseisen, zowel qua implementatie als beheersing op langere termijn is van doorslaggevend belang.

De kosten zijn aanzienlijk, wil dit een kans van slagen hebben, zeker in een lopende overheveling van financiering van rijks- en provincieniveaus naar gemeentelijke niveaus, naast andere overhevelingslagen naar gemeentelijke niveaus. Dan is een realistische raming van kosten op korte en langere termijn van doorslaggevend belang bij de haalbaarheid van de beoogde professionaliseringsslag.

Er wordt wel gesteld dat er een contracteringsverplichting wordt ingevoerd die voorziet in het verplicht contracteren van jeugdzorg die aan de professionaliseringseisen voldoet, maar er is (nog) geen marktmeester benoemd die de relatie tussen prijs en kwaliteit bewaakt en toezicht houdt op eerlijke mededinging, zoals de Nederlandse zorgautoriteit (Nza) dat in de zorg doet.

Het is van belang bij deze professionaliseringsslag ook de professionaliseringsslag op het niveau van beleid, structuur en financiering te maken, dat is als flankerend kader beslist nodig, zeker bij de introductie van marktmechanismen in tijden van kostenbesparingen en bezuinigingen. Anders komt er een veel te grote en eenzijdige verantwoordelijkheidsdruk bij uitvoeringsorganisaties te liggen, die juist 'vrij' moeten kunnen bewegen om deze professionaliseringsslag goed te implementeren.

Professioneel toezicht op prijsvorming in relatie tot kwaliteit en professionaliteit is nodig omdat de professionaliseringsslag en de introductie van marktmechanismen nu hand in hand worden ingevoerd.

Na deze algemene twee kanttekeningen (a. een verzoek om een volgende slag die verantwoorde jeugdzorg uitwerkt, ook in relatie tot aanpalende wetgeving en b. een verzoek om professioneel toezicht op de relatie kwaliteit (en veiligheid) en vrije prijsvorming bij de introductie van marktmechanismen) gaan wij graag in op de beantwoording van uw vragen.

Vraag 1 van 8

Zoals in het ontwerp van de Memorie van Toelichting (o.a. op pagina 6) is aangegeven, maakt de wet het straks mogelijk jeugdzorgorganisaties te verplichten te werken volgens de norm van de verantwoorde werktoedeling.

Welke voor- en nadelen ziet u bij de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling?

Naast een noodzakelijke kostenraming en markttoezicht (zie hiervoor) is er sprake van een grote diversiteit aan werkzaamheden in de jeugdzorg (zie o.m. MvT onderaan p. 4).

Ook geeft de toelichting aan dat de omstandigheden waaronder bepaalde werkzaamheden moeten worden verricht een doorslaggevende rol spelen. Het definiëren van voorbehouden handelingen, zoals bij de Wet BIG bleek (vooralsnog) niet mogelijk.

Het begrip 'verantwoorde jeugdzorg' is bewust niet verder uitgewerkt, omdat het afhankelijk is van de situatie van het geval wat verantwoord is. Wij merken hierbij op dat dit in de reguliere zorg natuurlijk net zo het geval is en dat de Wet Big daarom ook niet alleen is beperkt tot een opsomming van voorbehouden handelingen, maar in relatie staat tot aanpalende zorgwetten (zie onze algemene opmerking in de inleiding van onze reactie). Het Beroepenregister maakt het mogelijk geschillen en klachten te behandelen in een bredere zin dan alleen de voorbehouden handelingen. In dit verband wijzen wij graag op het gegeven dat het merendeel van de zaken die behandeld worden in het kader van de Wet Big niet de voorbehouden handelingen betreffen, maar de begrippen 'tijdigheid', 'informatie', keuze en keuzevrijheid en anderen.

Dit begrippenkader komt uit de Kwaliteitswet zorginstellingen, die voor de gezondheidszorg geldt en thans is uitgewerkt in en vervangen wordt door de Wet cliëntenrechten zorgsector (zie onze algemene opmerking in de inleiding).

Dit kader wordt gebruikt om iets dat niet in één term of zelfs één wet is te benoemen zo goed mogelijk te omvatten.

Dit probleem van een brede definiëring wordt in de jeugdzorg nu beperkt tot een 'verantwoorde werktoedeling'. Naast het feit dat de keuze voor deze term de zoektocht naar de inhoud van verantwoorde jeugdzorg niet mag stopzetten, willen wij graag op het volgende wijzen.

Een voordeel is, dat per situatie te bepalen is wat verantwoord is. Dit geeft echter ook meteen het nadeel weer. Bij verantwoorde werktoedeling moet er wel iets worden verdeeld - en dus benoemd worden -, maar dat blijkt niet mogelijk. Hiermee worden zorgaanbieders / werkgevers in een cirkelprobleem geplaatst. Want van hen wordt nu juist verwacht iets verantwoord toe te delen dat niet uitgewerkt kan worden.

Nu wordt wel van de werkgever/zorgaanbieder verwacht dat deze in de werkzaamheden aan kan geven welke werkzaamheden door een geregistreerde HBO-er en welke eventueel door een niet geregistreerde medewerker (MBO) kunnen worden gedaan, zonder kwaliteitsverlies.

Dit is ook voor een werkgever/zorgaanbieder natuurlijk net zo diffuus en onwerkbaar als is gebleken bij het schrijven van het Wetsvoorstel.

De conclusie in de praktijk kan dan niet anders zijn dan dat binnen het primaire proces alleen gewerkt kan worden met HBO-ers, maar dat niemand precies uit kan leggen waarom.

In deze zin is ook de toelichting op p. 7 complicerend: een situatie dat een andere dan geregistreerde medewerker er zonder kwaliteitsverlies de werkzaamheden kan doen, zal zich vrijwel altijd voordoen buiten het primaire proces.

p. 15: als een MBO-er taken verricht in het primaire proces, moet de zorgaanbieder aannemelijk maken dat er geen kwaliteitsverschil is ten opzichte van de situatie dat die werkzaamheden worden verricht door een geregistreerde jeugdprofessional.

Is dat verschil in het concrete geval wel aan te duiden? Nee, dat is op voorhand niet te duiden. Als iets op voorhand niet te duiden is, dan is het niet verstandig dit onderwerp van een wet te maken en daarmee de verwachting te wekken dat dit verschil wel is te duiden.

Welke mogelijkheden ziet u om de door u geconstateerde voordelen te versterken en de nadelen te beperken?

Wij hebben in de inleiding al gewezen op de analogie met de wetgeving in de reguliere zorg. Wanneer aangesloten wordt bij het Beroepenregister in de reguliere zorg, of een soortgelijk opzet wordt gevolgd, en het begrip verantwoorde (jeugd)zorg niet 'geperst' wordt in één Beroepenregister, maar gewoon onderdeel is van een constellatie aan wetgeving, dan is een uitwerking die zo minutieus voorschrijft dat de werkgever het werk moet toedelen aan bepaalde professionals zonder uit te leggen waarom ook niet nodig. Dan zijn we van het cirkelprobleem af.

Zie de analogie met de Wet cliëntenrechten zorginstellingen, de Wet op (geneeskundige) behandelingsovereenkomst en de Wet Big: in de Wet op de jeugdzorg zou het begrip verantwoorde jeugdzorg moeten staan uitgewerkt of er zou een vergelijkbare cliëntenwet voor de jeugdzorg kunnen worden opgesteld. Dan kan het Beroepenregister zich beperken tot wat het moet zijn, zonder dat werkgevers / zorgaanbieders aanwijzingen krijgen hoe zij hun primaire proces organiseren, want dit leidt tot onwerkbaar opdrachten, cirkelproblemen en sterke aanbodregulering, waar juist vraaggericht moet worden gewerkt.

Nadelen worden dan beperkt doordat zorgaanbieders de mogelijkheid krijgen verantwoorde (jeugd)zorg te organiseren tegen een zo laag mogelijke prijs, waarbij de zorgaanbieder kan worden aangesproken op verantwoorde jeugdzorg (met inbegrip van de werkzaamheden die worden uitgevoerd door niet-geregistreerde beroepen) en de (geregistreerde) professionals op diagnostiek en behandeling, met inbegrip op de verantwoordelijkheid deze gezamenlijk gewoon tijdig en transparant te leveren.

Vraag 2 van 8

De in het kwaliteitsregister geregistreerde beroepsbeoefenaar zal straks gebonden zijn aan de beroepsethische norm, de jeugdzorgorganisatie aan de eis om verantwoorde zorg te leveren, onder andere door toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling.

Maakt het ontwerp-wetsvoorstel voldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en tot waar deze verantwoordelijkheden reiken?

Het wetsvoorstel maakt juridisch duidelijk dat er geregistreerde HBO werkers zijn en gedragsdeskundigen, maar niet wat die moeten doen of waarvoor ze dan verantwoordelijk zijn. Dit

dreigt daarom een 'leeg' register te worden. Wij wijzen weer op de analogie met de Wet Cliëntenrechten zorg en de Wet Big. Ook voor de beroepsbeoefenaren die geen voorbehouden handelingen uitvoeren (zoals de psychotherapeuten) werkt de wet goed, omdat zij wel onder de aansprakelijkheidsstructuur en tuchtregels van de beroepsgroep zijn gebonden.

De zorgaanbieder is verantwoordelijk voor een dusdanige verdeling van werk dat er kwalitatief goede zorg geleverd kan worden. De zorgverlener is verantwoordelijke voor een handelen naar vakbekwaamheid en beroepscode.

In de praktijk kan het handelen van de jeugdzorggeregistreerde beroepsbeoefenaar in het huidige wetsvoorstel strijd opleveren met wat voor de zorgaanbieder verantwoorde zorg is; de zorgaanbieder is wel en blijft verantwoordelijk voor het leveren van die verantwoorde zorg. Daarom is het beter de analogie met de Wet Big te volgen, en het begrip verantwoorde jeugdzorg in aanpalende wetgeving uit te werken.

Is het duidelijk wie verantwoordelijk is wanneer de norm van de verantwoorde werktoedeling niet goed wordt toegepast of wanneer een geregistreerde beroepsbeoefenaar handelt in strijd met de voor hem geldende beroepsethische normen?

In het voorstel is de zorgaanbieder verantwoordelijk bij een 'niet verantwoorde zorgtoedeling', maar ook voor eventuele schade, die voortvloeit van handelen in strijd met beroepscode van zijn medewerker.

Dit verdient nadere aandacht, zie de zorgwetgeving: wanneer een arts een fout maakt en schade toebrengt, is die arts zelf verantwoordelijk en aansprakelijk, voor zover dat binnen de kaders van de Wgbo en Big valt.

In het huidige wetsvoorstel wordt de jeugdzorgprofessional wel zelfstandig verantwoordelijk gemaakt, maar niet aansprakelijk, dat klemmt.

De beroepsbeoefenaar is verantwoordelijk voor handelen in strijd met normen, gevolgd via de tuchtrechter. Dit is een juiste analogie met de zorgwetgeving.

Vraag 3 van 8

In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur wordt een bepaling opgenomen op grond waarvan jeugdzorgorganisaties er zorg voor moeten dragen dat in het kwaliteitsregister geregistreerde beroepsbeoefenaren hun werk uitoefenen met inachtneming van de beroepsethische normen waaraan zij door de inschrijving in het kwaliteitsregister zijn gebonden.

Denkt u dat zo'n bepaling voldoende is om die beroepsbeoefenaren daartoe ook in staat te stellen?

Met alleen een bepaling waarbij de zorgplicht bij de zorginstelling wordt gelegd, wordt de doelstelling niet gehaald.

- Er zal ook goed moeten worden opgeleid. De basis ligt bij opleidingsinstututen, maar de verdere beroepsvorming ligt bij uitvoeringsinstanties. Dit is een goede en inhoudelijk juiste en effectieve opzet van basisscholing en 'education permanente'.
- Een kostenraming zal ook in deze (mede) de haalbaarheid van de professionaliseringsslag bepalen, dit ook in het licht van introductie van marktmechanismen bij de inkoop van jeugdzorg door gemeentes.
- Hierbij wordt het belang van een marktmeester (professioneel toezicht) nog eens onderstreept. Contracteren en vrije prijsvorming behoeven bij deze kwaliteitseisen professioneel toezicht.
- De beroepsbeoefenaren zullen doorlopend gemotiveerd moeten worden om de registratie te krijgen en te houden. Dit zal mede door de organisaties moeten worden bevorderd, maar ook in de opleidingen veel aandacht vragen. Dit betreft een gedeelde verantwoordelijkheid.

Vraag 4 van 8

Het ontwerp van het wetsvoorstel kondigt aan dat er een overgangperiode moet komen voor werknemers die zich nog moeten kwalificeren voor het kwaliteitsregister en werknemers die andere taken moeten krijgen als gevolg van de wetswijziging. Het overgangsrecht wordt bij algemene maatregel van bestuur ingevuld.

Met welke factoren moet ten aanzien van die werknemers rekening gehouden worden bij het bepalen van de overgangperiode?

Zijn er behalve factoren die betrekking hebben op werknemers ook nog andere factoren waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van het overgangsrecht?

De overgangperiode wordt mede bepaald door de tijd die nodig is voor niet geregistreerde medewerkers om die kwalificatie te halen.

Het overgangsrecht moet ook een afvloeiingsregeling kennen voor die medewerkers, die door deze maatregel buiten spel worden gezet omdat voor hen die registratie niet haalbaar is.

Vraag 5 van 8

Het ontwerp van de Memorie van Toelichting bevat een onderdeel over het toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in het nieuwe jeugdstelsel en verplichtingen die daartoe aan gemeenten worden opgelegd.

Ontbreken er in dat onderdeel aandachtspunten waarmee in het kader van de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten rekening moet worden gehouden?

De norm dat de gemeente alleen contracten af mag sluiten met instellingen die alleen geregistreerde medewerkers in dienst hebben is veel te strak en staat bovendien rechtevenredig in verband met een juiste kostenraming, wil dit haalbaar zijn zonder onnodige schade aan te brengen:

- De instelling moet voldoen aan de norm voor verantwoorde zorgtoedeling. In de praktijk zal dit er op neerkomen dat, zeker voor gesloten jeugdzorg, alleen gewerkt kan worden met geregistreerde HBO jeugdzorgwerkers. Naast een kostenraming, die hierbij beslist noodzakelijk is alvorens dit bij wet verplicht wordt, is een haalbaarheidanalyse nodig die antwoord geeft op de vraag of deze HBO professionals ook voldoende beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt.
- Daarnaast zijn er ook werkzaamheden die in een groep wel gedaan moeten worden, maar waarvoor de geregistreerde medewerker te hoog is opgeleid. En zoals al eerder is vermeld zijn die werkzaamheden niet eenvoudig af te bakenen.

Vraag 6 van 8

Er zijn straks drie beroepsverenigingen betrokken bij de oprichting en de inrichting van het kwaliteitsregister. Daarnaast is een rol weggelegd voor een adviesraad waarin onder andere cliënten en werkgevers (jeugdzorgorganisaties) vertegenwoordigd kunnen zijn.

Bent u van oordeel dat in dit ontwerpvoorstel op de juiste wijze invulling is gegeven aan die betrokkenheid van de beroepsverenigingen en de jeugdzorgorganisaties? Zo niet, waarom niet?

Op welke wijze zou die betrokkenheid naar uw oordeel moeten worden ingevuld om de door u geconstateerde bezwaren weg te nemen?

Ook op dit vlak wijzen wij graag op de wijze waarop dit in de reguliere zorg is geregeld. Het is ons overigens niet duidelijk waarom de jeugdzorg af zou moeten wijken van de werkwijze in de reguliere zorg.

Vraag 7 van 8

De betrokkenheid van de overheid bij de professionalisering van de jeugdzorg komt voor een belangrijk deel tot uiting doordat aan het kwaliteitsregister straks eisen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. De kaders daarvoor zijn opgenomen in het ontwerp (art. 29z, tweede, derde en vierde lid).

Bent u van oordeel dat de in het ontwerp gestelde kaders voldoende zijn om te kunnen waarborgen dat de geregistreerde beroepsbeoefenaren nu en in de toekomst voldoende vakbekwaam en integer zijn om hun taken in de jeugdzorg uit te kunnen oefenen?

Uit de tekst op p. 7 ontstaat de indruk dat er verschillende stadia van inschrijving bestaan. De startende geregistreerde en de volwaardige inschrijving: 'om een volwaardige inschrijving te krijgen in het kwaliteitsregister, zal een geregistreerde jeugdprofessional over een bepaalde werkervaring moeten beschikken.'

Zolang dit niet is uitgewerkt kan geen antwoord worden gegeven.

En als dat wel is uitgewerkt, hoe is dan aan te tonen dat er geen kwaliteitsverschil is tussen een startende geregistreerde en een MBO opgeleide professional met de nodige ervaring? Bijvoorbeeld verpleegkundigen die jarenlang in de jeugdpsychiatrie of verstandelijke gehandicapte sector hebben gewerkt, dat zijn doorgaans heel goede en zeker vergelijkbare medewerkers.

Welke voorwaarden zijn naar uw oordeel essentieel?

Is het in artikel 29z gestelde kader toereikend of wellicht te ruim?

De beheerder stelt vast, binnen de regels die de ministers stellen. De ruimte is dus nog niet bekend, want die wordt bepaald door de ministers. Pas wanneer dit is gedaan kan goed antwoord worden gegeven.

Welke elementen ontbreken in het kader of kunnen volgens u worden gemist?

Het heffen van tarieven past niet in de wet zelf.

Ook hier verwijzen wij weer naar de analogie met de reguliere zorg. Is er sprake van vrije prijsvorming in de jeugdzorg (aanbesteding door gemeenten) of gaat er met vaste tarieven worden gewerkt?

Deze bekostigingsvraagstukken overstijgen wetgeving die een Beroepenstructuur regelt.

Wie gaat die tarieven betalen die de beheerder vaststelt, en waarvoor Ministers regels vaststellen? Kortom: er is een bekostigingsstructuur nodig die net als in de gezondheidszorg voorzien wordt van professioneel toezicht (marktmeester).

Vraag 8 van 8

Zijn er verder nog punten in het ontwerpvoorstel die naar uw mening aandacht behoeven of die het voorstel kunnen versterken?

In de inleiding hebben wij onze twee algemene punten van aandacht naar voren gebracht. Daarnaast geven wij u graag, kort geformuleerd, in overweging aan te sluiten bij de wetgeving op de gezondheidszorg op dit terrein door in de bestaande Wet Big een uitbreiding voor de twee beoogde jeugdzorgprofessionals op te nemen en diagnostiek en behandeling tot onderwerp te maken. Het begrip verantwoorde jeugdzorg kan in aanpalende wetgeving (conform de Wet cliëntenrechten zorgsector) worden uitgewerkt.

Wij zien uw reactie heel graag tegemoet en zijn altijd bereid een verdere bijdrage te leveren aan verdere uitwerking of invulling van beleid.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

Mevrouw drs. J.A.M.A. Venmans,
Voorzitter Raad van Bestuur
Ottho Gerhard Heldring Stichting