

Vergaderjaar 1995–1996

24 712

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het klachtrecht in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming is thans in de Wet op de Jeugdhulpverlening geregeld in de artikelen 46 tot en met 52 voor de particuliere voorzieningen van residentiële jeugdhulpverlening, en in de artikelen 70 tot en met 79 voor de justitiële inrichtingen, voor zover deze door de Minister van Justitie in stand worden gehouden, de zogenoemde rijksinrichtingen.

Voor de residentiële hulpverlening in haar geheel, dat wil zeggen zowel voor de justitiële als ook voor de niet-justitiële sector, voor zover het gesubsidieerde instellingen betreft, bestaat sedert het in werking treden van de Wet op de jeugdhulpverlening een wettelijke verplichting te voorzien in een commissie, die is belast met de behandeling van klachten.

De klachtenregeling voor jeugdigen die in een rijksinrichting verblijven, voorziet in meer dan één instantie. Voor zaken van eenvoudige aard is voorzien in een behandeling in eerste aanleg door de voorzitter, of een daartoe aangewezen lid van de commissie van toezicht bij de inrichting, met de mogelijkheid van beroep op een klachtencommissie uit de commissie van toezicht.

Voor zaken van niet eenvoudige aard is een klachtencommissie uit de commissie van toezicht in eerste instantie competent. Beroep is mogelijk bij het College van advies voor de justitiële kinderscherming.

Voor de gehele residentiële sector is dus thans binnen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming aan het klachtrecht gestalte gegeven.

Er zijn echter niet te rechtvaardigen verschillen tussen de beide regelingen van het klachtrecht in de Wet op de jeugdhulpverlening. Met name het ontbreken van een tweede instantie in de regeling voor de gesubsidieerde residentiële hulpverlening valt op. Bovendien ontbreekt een klachtrecht voor de voorzieningen van semi-residentiële en ambulante jeugdhulpverlening geheel.

De subcommissie Kinderbescherming uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal (de commissie Vliegenthart) heeft ook reeds op de ongewenstheid van bestaande verschillen tussen de regelingen gewezen in haar in oktober 1990 uitgebrachte rapport «Rechtzetten» (kamerstukken II 1990/91, 21 818, nr. 2). De subcommissie is van mening dat de procedures voor klachtenbehandeling op het terrein van de jeugdhulpverlening een zo groot mogelijke uniformiteit dienen te vertonen.

In de Nota «Justitiële jeugdbescherming, met recht in beweging» (kamerstukken II 1990/91, 21 980, nrs. 1–3) is het standpunt ingenomen, dat de procedures voor klachtenbehandeling alleen daar verschillen zullen mogen vertonen waar dat gerechtvaardigd is.

Voor de hand ligt, dat in de thans voorgestelde regeling, voor de algemeen geldende opzet, aansluiting is gezocht bij de Wet klachtrecht cliënten zorgsector die op 1 augustus 1995 in werking is getreden.

Daarvoor zijn goede redenen. Immers, zowel in de zorgsector als in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming is in beginsel sprake van een afhankelijkheidssituatie van degene die hulp behoeft, ten opzichte van de instelling die deze biedt. Vanuit dit gezichtspunt is er bijvoorbeeld geen wezenlijk verschil tussen de afhankelijkheidssituatie van de bejaarde in een bejaardenoord en de jeugdige in een residentiële setting.

Uitgangspunt is dat de hier voorgestelde regeling slechts daar van de voorgenomen regeling voor de zorgsector dient af te wijken, voor zover voor de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven. Waar dat het geval is, zal dit in de toelichting nader worden aangegeven.

De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel zijn:

- een klachtenbehandeling onder verantwoordelijkheid van de voorziening en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling;
- «hoger beroep» bij een provinciale klachtencommissie.

Evenals in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector is niet voorgeschreven dat de beslissingen in klachtzaken bindend (moeten) zijn.

Het wetsvoorstel voorziet voor de voorzieningen en de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen op het terrein van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming in een algemeen geldend klachtrecht. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar vrijwillige of justitiële hulp. Gekozen is voor een raamregeling, met een aantal procedurevoorschriften. Aan de uitvoerders en de instellingen wordt overgelaten nadere invulling te geven aan de wijze waarop klachten moeten worden ingediend en hoe deze worden behandeld. Deze regeling is – met uitzondering van de kring van klagers – gelijklopend aan die van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

Uitgangspunt is ook hier dat de voorzieningen en de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, met het oog op hun verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van hun taken, belang hebben bij een zorgvuldige afwikkeling van klachten. Daartoe behoort het bewerkstelligen dat klachten zoveel mogelijk tot een oplossing worden gebracht. De nadruk ligt derhalve op het invoeren van een goede klachtenregeling binnen de kring van de voorzieningen. Slechts indien de klager met de afhandeling van zijn klacht door de voorziening niet tevreden is, kan hij zijn klacht voorleggen aan de provinciale klachtencommissie.

Hoewel het voorliggend voorstel van wet op vele punten overeenkomst vertoont met de regeling zoals die voor de zorgsector is ontworpen, is er aanleiding voor een afzonderlijk voorstel. De jeugdige leeftijd van betrokkenen en hun bijzondere burgerrechtelijke positie – hun handelings-

onbekwaamheid – vragen een afzonderlijke benadering van het klacht-recht. Bovendien biedt een afzonderlijke regeling meer mogelijkheden rekening te houden met de noodzaak van afstemming tussen de jeugd-bescherming en de jeugdhulpverlening. Ten slotte speelt in dit verband een belangrijke rol de specifieke situatie die hier aan de orde is, waarin als belanghebbenden, behalve de jeugdige, ook diens ouders, voogd, stiefouder en pleegouders kunnen figureren.

Anders dan in de Wet klacht-recht cliënten zorgsector, is in het onder-havige wetsvoorstel beroep bij een provinciale klachtencommissie mogelijk.

In onze mening dat met betrekking tot de jeugdhulpverlening de provinciale klachtencommissies als beroepsinstantie gehandhaafd moeten blijven zijn wij gesterkt door rapporten van de Inspectie jeugd-hulpverlening en jeugdbescherming die erop wijzen dat de kwaliteit van de hulpverlening bij een groot aantal instellingen nog te wensen overlaat. Een klachtenprocedure in twee instanties kan ons inziens een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit. Daarbij moet worden bedacht dat de implementatie van 'Regie in de jeugdzorg' (standpunt van de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie, juli 1994) een groot aantal wijzigingen in de organisatie van de jeugd-hulpverlening mee zal brengen. De positie van de jeugdige en diens verzorgers zal gedurende dit proces extra kwetsbaar zijn.

Wij hebben dan ook de provinciale klachtencommissies als tweede instantie in de klachtenprocedure gehandhaafd.

Wij stellen ons voor de klachtenprocedure na vijf jaar te evalueren om te bezien of de extra waarborgen van de twee instanties na die periode nog nodig zijn.

Uitgangspunt van de regeling is voorts, dat zij op het gehele veld van de jeugdhulpverlening en van de jeugdbescherming van toepassing is, tenzij in de desbetreffende situatie op grond van een bijzondere wettelijke voorziening een andere regeling geldt. Daarbij dient te worden gedacht aan jeugdigen, die op grond van een rechterlijke beslissing in een inrichting voor justitiële kinderbescherming verblijven en wier klacht rechtstreeks betrekking heeft op – aan hen opgelegde beperkingen met betrekking tot de uitoefening van – (grond)rechten. Jeugdigen in inrichtingen voor de justitiële kinderbescherming kunnen bij voorbeeld in de uitoefening van grondrechten worden beperkt vanwege het doel van de vrijheidsbeneming, de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, hun geestelijke of lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het hulpverleningsplan. Zo zijn de verschillende mogelijkheden van contacten van de jeugdige in de inrichting met de buitenwereld (briefwis-seling, telefoon, bezoek, verlof) aan regels onderworpen. Hetzelfde geldt voor het recht van vereniging en vergadering.

De in voorbereiding zijnde Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen geeft – rekening houdend met de hierboven weergegeven bijzondere situatie – een rechtspositieregeling voor jeugdigen die in een inrichting voor justitiële kinderbescherming verblijven. Het heeft de voorkeur de bepalingen betreffende de rechtspositie van de jeugdigen in inrichtingen voor justitiële kinderbescherming in één wet neer te leggen. Bij de opstelling van deze Beginselenwet dienen de tevens in voorbereiding zijnde Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden als leidraad.

Een concept-tekst van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is dezer dagen aan de adviesorganen voorgelegd. Totdat deze wet is ingevoerd, geldt dat de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte klachtenregeling niet van toepassing is voor zover de bijzondere regeling van de artikelen 70 tot en met 79 van de Wet op de jeugdhulpverlening erin voorzien. De artikelen 70 tot en met 79 worden volgens artikel II van

het wetsvoorstel ook van toepassing op de particuliere inrichtingen voor justitiële kindbescherming.

De in het wetsvoorstel vervatte klachtregeling is voor het overige van toepassing op de inrichtingen voor justitiële kindbescherming. Het ligt evenwel voor de hand dat de behandeling van de klachten bij reeds bestaande functionarissen en instanties wordt ondergebracht. Dit betekent dat in eerste instantie de klacht wordt behandeld door de in artikel 71, eerste lid, bedoelde voorzitter van de commissie van toezicht of een lid van de commissie dat daartoe door de voorzitter is aangewezen, terwijl in plaats van de provinciale of grootstedelijke klachtencommissie de commissie van toezicht bij de desbetreffende inrichting bevoegd is. Aldus wordt gebruik gemaakt van kennis die omtrent de gang van zaken in de inrichting bestaat.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een afzonderlijke regeling van het klachtrecht voor de in artikel 27 van de Wet op de jeugdhulpverlening bedoelde plaatsende instanties. Redenen hiervoor zijn de volgende.

Krachtens het eerste lid van artikel 27 van de Wet op de jeugdhulpverlening kan het provinciale bestuur

- a. een uitvoerder van ambulante jeugdhulpverlening, of
- b. een Riagg

als plaatsende instantie erkennen, indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Daarnaast biedt het tweede lid van dit artikel de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur categorieën van instellingen of instanties, die niet uitvoerder zijn in de zin van de Wet op de jeugdhulpverlening, aan te wijzen die voor erkenning als plaatsende instantie in aanmerking komen. Het Besluit aanwijzing categorieën instellingen of instanties die voor erkenning in aanmerking komen noemt de volgende categorieën:

- c. instellingen voor maatschappelijk werk,
- d. Sociaal Pedagogische Diensten,
- e. (poli)klinieken voor kindergeneeskunde,
- f. (poli)klinieken voor kinder- en jeugdpsychiatrie, en
- g. FLOM-bureaus.

Voorts bepaalt artikel 27, derde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening, dat als plaatsende instanties zijn erkend:

- h. de voogdij-instellingen, ten aanzien van jeugdigen, waarover zij de voogdij uitoefenen, en
- i. de raad voor de kindbescherming in het kader van een voorlopige toevertrouwing dan wel ten behoeve van een onderzoek naar de noodzaak van een maatregel tot beperking of ontneming van de ouderlijke macht of de voogdij.

De onder a. genoemde plaatsende instantie valt reeds als voorziening van jeugdhulpverlening onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel.

De voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen worden in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening afzonderlijk in het wetsvoorstel genoemd.

De Riaggs en de categorieën van instellingen en instanties, die hiervoor staan vermeld onder c tot en met g, zijn zorgaanbieders in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, en zijn op grond van die wet reeds verplicht een regeling voor de behandeling van klachten te treffen. Eenzelfde verplichting nogmaals in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen, achten wij niet noodzakelijk, en gelet op het mogelijke samenvallen van beide regelingen, ook niet wenselijk.

Een plaatsende instantie die niet reeds als voorziening onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel valt en ook geen

zorgaanbieder is in de zin van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, is de raad voor de kinderbescherming. Wij menen dat de raad voor de kinderbescherming als plaatsende instantie niet onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel moet vallen. De raad treedt slechts in een beperkt aantal gevallen per jaar op als plaatsende instantie. Hierbij kan worden gewezen op het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kinderbescherming (kamerstukken II 1993/94, 23 808). Ingevolge dit wetsvoorstel wordt de maatregel van voorlopige toevertrouwing niet langer uitgevoerd door de raad voor de kinderbescherming, maar wordt de voogdij-instelling aangewezen als de instantie die met de voorlopige voogdij over de minderjarige wordt belast. Als gevolg van deze wetswijziging vervalt in artikel 27, derde lid, onder b, van de Wet op de Jeugdhulpverlening de zinsnede: «in het kader van een voorlopige toevertrouwing dan wel».

Overigens kan voor het uitsluiten van de raad voor de kinderbescherming van het hier voorgestelde klachtrecht rechtvaardiging worden gevonden in het feit dat voor de (cliënten van de) raad voor de kinderbescherming reeds een met voldoende waarborgen omklede klachtenregeling geldt.

II. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

De voorzieningen en de voogdij-en gezinsvoogdij-instellingen waarop het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is, worden verplicht een regeling te treffen voor de behandeling van klachten.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel klachtrecht cliënten zorgsector, is deze regeling met (meer) rechtswaarborgen omkleed (kamerstukken II, 1994–1995, 23 040, nrs. 8, 9 en 16). De wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel strekte ertoe te waarborgen dat de klachtbehandeling door de zorgaanbieder op zorgvuldige wijze zou geschieden. In het onderhavige wetsvoorstel zijn deze rechtswaarborgen overgenomen. Middels de wettelijke waarborgen voor klachtbehandeling door de uitvoerders en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, wordt de kwaliteit van de klachtbehandeling op afdoende wijze zeker gesteld. De regeling voorziet in waarborgen als: onpartijdige oordeelsvorming door een klachtencommissie; termijnen waarbinnen de procedure dient te zijn afgerond; het op de hoogte stellen van de betrokkenen van het oordeel van de klachtencommissie en later van de eventueel te nemen maatregelen door de voorziening of instelling; het principe van hoor en wederhoor en de mogelijkheid voor bijstand. Daarnaast dient de klachtencommissie een reglement op te stellen waarin zij haar werkwijze regelt. Tevens is duidelijk geformuleerd wie een klacht kan indienen en waarover. Van de behandeling van klachten dienen de voorzieningen en de instellingen openbare verslagen op te stellen die worden gezonden aan de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 48 wordt nader ingegaan op deze rechtswaarborgen.

Als deze procedure in eerste instantie is gevolgd, biedt de regeling de mogelijkheid om bij de provinciale klachtencommissie een klacht te deponeren over de reactie van het bestuur over het oordeel van de klachtencommissie over de gegrondheid van de klacht en over de door het bestuur naar aanleiding van dat oordeel wel of niet te treffen maatregelen. Ook kan daar worden geklaagd over het uitblijven van een reactie en een onjuiste behandeling van de klacht.

Het wetsvoorstel bevat nauwelijks beperkingen ten aanzien van de onderwerpen waarover kan worden geklaagd. Teneinde die grenzen zo ruim mogelijk te stellen, is gekozen voor het begrip «gedraging».

In beginsel moet kunnen worden geklaagd over al hetgeen de klager in de behandeling of de bejegening vanwege de voorziening of de instelling niet aanstaat. Dit impliceert uiteraard niet dat elke klacht gegrond zal worden verklaard. De klager zal echter, door deze ruime formulering, in de regel wel ontvankelijk dienen te worden verklaard in zijn klacht. Dit betekent dat hij recht heeft op een inhoudelijke beoordeling van zijn klacht.

Overigens staat het degene die wenst te klagen over een gedraging jegens hem van een instelling of een voorziening uit de aard der zaak vrij, zich rechtstreeks tot de rechter te wenden. Daartoe zal in het algemeen aanleiding bestaan in geval van zeer ernstige klachten, of wanneer het de klager vooral is te doen om schadevergoeding.

Evenals bij de Wet klachtrecht cliënten zorgsector is het mogelijk dat een klager ter zake van dezelfde gedraging zowel de klachtencommissie als de tuchtrechter benadert.

Het mag duidelijk zijn, dat klachten een belangrijke indicatie kunnen zijn voor gebreken in de uitvoering van de jeugdhulpverlening of de jeugdbescherming. Zij kunnen mitsdien door degene die het aangaat worden opgevat als signaal dat het nodig kan zijn de kwaliteit van de jeugdhulpverlening of de jeugdbescherming – mogelijk zelfs structureel – te verbeteren.

Het wetsvoorstel voorziet, afgezien van de mogelijkheid op de voet van artikel 52 de kantonrechter te adiëren met het verzoek te bevelen dat de verplichting een regeling voor de behandeling van klachten en een klachtencommissie in te stellen wordt nageleefd, niet in een specifiek instrument dat uitvoering van de klachtenregeling waarborgt. Hier ligt een taak voor de Inspectie, die in deze een signalerende functie heeft naar de financierende overheden. Daartoe zullen de uitvoerders en de instellingen jaarlijks een openbaar verslag, waarin het aantal en de aard van de door de klachtencommissie behandelde klachten worden aangegeven, aan de Inspectie moeten toezenden.

Financiële aspecten

Een exacte inschatting van de kosten die de invoering van dit wetsvoorstel voor de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling zal meebrengen, is niet te geven. Dit houdt onder meer verband met het feitelijk functioneren van de uitvoerder en de instelling. Een goed uitvoerder en instelling zal goede kwaliteit leveren en mag dan verwachten met weinig klachten te worden geconfronteerd. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een goed functionerende uitvoerder en instelling. Klachten die desalniettemin worden ingediend, zullen het apparaat van de uitvoerder en de instelling nauwelijks belasten. Gedacht kan worden aan lasten in de sfeer van logistiek, zoals vergaderruimte, telefoon en papier. Gelet op het marginale karakter van de regeling en de mogelijkheden tot invulling zullen deze lasten naar verwachting geen onacceptabel beslag leggen op de middelen van de voorzieningen en de instellingen. Bij de voorzieningen en instellingen is in veel gevallen reeds ervaring opgedaan met min of meer geformaliseerde klachtenprocedures, welke worden gefinancierd uit de bij de voorzieningen en instellingen ter beschikking staande financiële middelen. In die gevallen zullen er weinig of geen extra kosten zijn.

Voorts zien wij vooralsnog geen aanleiding extra middelen ter

beschikking te stellen aan de provincies en de daarmee gelijkgestelde samenwerkingsgebieden voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

De provincies zijn sinds de decentralisatie van bevoegdheden van het rijk naar de provincies in 1992, verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de voorzieningen voor jeugdhulpverlening. Zij ontvangen van het rijk een doeluitkering die dient te worden aangewend voor de primaire hulpverlening in de voorzieningen.

In het verlengde hiervan hebben de provincies ook een beleidsverantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening. Door middel van de verdeling van middelen en de provinciale klachtencommissies kunnen zij corrigerend optreden. Een (interne en een) externe procedure voor behandeling van klachten komt ten goede aan de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. Indirect maakt klachtbehandeling deel uit van het primaire hulpverleningsproces en dient daarom te worden gefinancierd vanuit de doeluitkering. Teneinde dit mogelijk te maken wordt een wijziging voorgesteld van de artikelen 8, 10 en 13.

III. ARTIKELEN

Artikel I

Artikel 46

In dit artikel zijn twee specifiek voor hoofdstuk IX van betekenis zijnde begrippen omschreven.

In de Wet klachtrecht cliënten zorgsector wordt het begrip «cliënt» gebruikt. Hieronder wordt krachtens artikel 1, eerste lid, onder d, verstaan: een natuurlijke persoon aan wie de zorgaanbieder maatschappelijke zorg of gezondheidszorg verleent of heeft verleend. Ingevolge de memorie van toelichting bij dit artikel is – anders dan in het wetsvoorstel medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Kamerstukken I 1995, 23 041) – de omschrijving van het begrip «cliënt» beperkt tot de personen aan welke de instelling of beroepsbeoefenaar zorg verleent of heeft verleend. Voor de jeugdhulpverlening kan met deze definitie niet worden volstaan. Belanghebbenden zijn hier immers niet alleen de jeugdigen aan wie de hulp wordt verleend, maar zeker ook diens ouders, voogd, pleegouders of stiefouder. De klacht dient betrekking te hebben op een gedraging jegens één van deze personen. In onderdeel a, van artikel 46, wordt aangegeven welke personen in ieder geval het recht hebben een klacht in te dienen. Onder klager wordt in ieder geval verstaan: de jeugdige, diens ouders, voogd, pleegouder of stiefouders.

In onderdeel b van artikel 46 wordt aangegeven wat onder gedraging wordt verstaan: enig handelen of nalaten alsmede het nemen van een besluit dat gevolgen heeft voor de jeugdige, zijn ouders, voogd, pleegouder of stiefouders. Dit brengt met zich, dat de regeling die door de instelling of de voorziening is getroffen, geen beperking van de klachtgronden mag bevatten. De cliënt kan over allerlei onderwerpen klagen.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband nog de positie van ouders, voogden, stiefouders of pleegouders en jeugdigen in het kader van de ondertoezichtstelling.

In afdeling 4 van Titel 14 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is voor een aantal gevallen waarin de onder toezicht gestelde minderjarige van twaalf jaar of ouder, de met het gezag belaste ouder van deze minderjarige alsmede een ander die deze minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt het niet eens zijn met de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling voorzien in een verzoekschriftprocedure. De kantonrechter oordeelt in dergelijke gevallen over de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling.

Voor wat betreft de samenhang tussen de in dit wetsvoorstel voorgestelde algemene klachtenregeling en de rechten van de ouder, stiefouder, pleegouder en minderjarige in het kader van de ondertoezichtstelling, om zich tot de kinderrechter te wenden, kan worden opgemerkt dat de in het Burgerlijk Wetboek neergelegde rechten – die in wetsvoorstel tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling, als hiervoor toegelicht, nog worden verruimd –, de rechten die aan de thans voorgestelde algemene klachtenregeling voor de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening kunnen worden ontleend, onverlet laten.

In concreto betekent dit dat men ook over beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling ten aanzien waarvan de mogelijkheid open staat zich tot de rechter te wenden, gebruik kan maken van de klachtenregeling waarin op grond van dit wetsvoorstel door de instelling is voorzien. Wel dient daarbij te worden opgemerkt dat in dit geval de bevoegdheid tot beoordeling van de klacht in het kader van de regeling als bedoeld in artikel 48, nimmer tot gevolg kan hebben dat de beslissing van de kinderrechter wordt ongedaan gemaakt. Daartoe is slechts de kinderrechter zelf bevoegd.

Strekt een via de klachtenregeling jegens de gezinsvoogdij-instelling ingediende klacht er kennelijk toe, een beslissing van de instelling ongedaan te maken, dan ligt het derhalve in de rede, dat degene die de klacht behandelt, de klager de juiste weg wijst, in casu: die leidt tot de kinderrechter.

Artikel 47

Eerste lid

In het algemene gedeelte van deze toelichting is reeds gesteld, dat ten aanzien van jeugdigen, die op grond van een rechterlijke beslissing in een inrichting voor justitiële kinderbescherming verblijven en wier klachten rechtstreeks betrekking hebben op aan hen opgelegde beperkingen met betrekking tot de uitoefening van (grond)rechten, in een afzonderlijke regeling zal worden voorzien. De hier bedoelde inrichtingen zijn die, bedoeld in hoofdstuk XIV van de Wet op de jeugdhulpverlening. Het betreft door de Minister van Justitie gesubsidieerde en in stand gehouden landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, dat wil zeggen particuliere en rijksinrichtingen voor justitiële kinderbescherming. Met de afzonderlijke regeling wordt thans de regeling van artikel 70 tot en met 79 van de Wet op de jeugdhulpverlening bedoeld. Op dit moment gelden deze bepalingen alleen voor jeugdigen die in een rijksinrichting verblijven. Blijkens artikel II van dit wetsvoorstel zal dit klachtrecht worden uitgebreid tot alle justitiële jeugdinrichtingen, dus ook tot de gesubsidieerde. Omdat de rijks- en particuliere inrichtingen eenzelfde taak, functie en positie, zowel in de strafrechtsketen als in de justitiële jeugdbescherming hebben, is een dergelijke gelijkstelling op haar plaats.

Aangezien de besturen van de particuliere justitiële jeugdinrichtingen een zelfde beheersbevoegdheid hebben als de Minister van Justitie voor de rijksinrichtingen, ligt het voor de hand om artikel 38 van het Besluit regels inrichtingen voor de justitiële kinderbescherming zodanig te wijzigen dat de in te stellen commissies van toezicht bij de particuliere justitiële jeugdinrichtingen, behalve aan de Minister van Justitie, tevens aan het bestuur van deze inrichtingen advies uitbrengen omtrent aangelegenheden de inrichting betreffende, hetzij eigener beweging, hetzij op verzoek.

In het ingevolge dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 70, tweede lid, wordt aangegeven waarover een jeugdige in een inrichting voor justitiële kinderbescherming beklag kan doen, namelijk: over elke door of vanwege de directeur van de inrichting voor justitiële kinderbescherming gegeven beslissing die zich tot hem persoonlijk richt of waarbij wordt afgeweken

van de rechten die hij aan de in de inrichting geldende voorschriften kan ontnemen. Een beslissing van een lid van het personeel wordt geacht te zijn genomen vanwege de directeur, tenzij anders blijkt. De jeugdige kan schriftelijk beklag doen bij de commissie van toezicht van de inrichting.

Op de klachten van jeugdigen die niet binnen de bovengenoemde klachtgrond vallen, is het in het wetsvoorstel voorziene klachtrecht van toepassing. Dat recht bestaat ook voor ouders, voogden, stiefouders en pleegouders ter zake van gedragingen jegens die ouders, voogd, stiefouder of pleegouders van de betrokken jeugdigen.

Tweede lid

Zoals hiervoor reeds is gesteld ligt het voor de inrichtingen voor justitiële kindbescherming vanwege de kennis die bij de commissie van toezicht over de gang van zaken in de inrichting bestaat, voor de hand dat de voorzitter van de commissie van toezicht of een lid van de commissie dat daartoe door de voorzitter is aangewezen bevoegd te maken voor de behandeling van klachten als bedoeld in artikel 48. In plaats van de provinciale klachtencommissies is «in tweede instantie» de commissie van toezicht zelf bevoegd.

Artikel 48

Eerste lid

Dit artikel geeft in de eerste plaats aan op wie de verplichting rust te voorzien in een regeling ten behoeve van de behandeling van klachten. Het betreft in het algemeen uitvoerders van jeugdhulpverlening en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. De instellingen zijn afzonderlijk genoemd, in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening.

De uitvoerders en de instellingen moeten de getroffen klachtenregelingen op passende wijze onder de aandacht van de potentiële klagers brengen. Dit kan onder meer inhouden, dat zij de klachtenregeling publiceren in een mededelingbulletin, het aan belanghebbenden ter hand stellen of er zorg voor dragen dat het voor belangstellenden verkrijgbaar is. Van de uitvoerders en de instellingen wordt verwacht, dat zij zoveel mogelijk bevorderen dat op locatie wordt voorzien in de mogelijkheid een klacht in te dienen. Een goede uitvoering van de wet brengt dan ook met zich mee dat het beleid van de uitvoerder en de instelling daarop is gericht. Een «klachtenvoorziening op afstand» waarvan sprake zal zijn, indien een voorziening of instelling met regionale vestigingen slechts voor één centrale mogelijkheid voor de behandeling van klachten zorg draagt, zal immers een drempel betekenen voor hen die wensen te klagen.

Tweede lid

Teneinde de objectiviteit van de klachtbehandeling te waarborgen, dient de regeling voor behandeling van klachten erin te voorzien dat de klachten van de cliënten worden behandeld door een commissie van tenminste drie personen. Daarvan is in ieder geval de voorzitter niet werkzaam of anderszins betrokken bij de uitvoerder of de instelling. Artikel 48, tweede lid, onderdeel a, sluit uit dat de klacht wordt behandeld door een enkele medewerker en dat klachtbehandeling uitsluitend een directieaangelegenheid is. De omstandigheid dat meerdere personen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter over een klacht oordelen, biedt naar onze mening goede waarborgen voor de objectiviteit van dat oordeel.

Uit het oogpunt van onpartijdige oordeelsvorming is tevens in het tweede lid, onderdeel b, de bepaling opgenomen dat aan de behandeling

van een klacht niet mag worden deelgenomen door degene over wie is geklaagd.

De wettelijke waarborgen genoemd in het tweede lid, onderdeel c en d, voorzien erin dat in de klachtregeling een termijn wordt gesteld waarbinnen de klachtencommissie haar oordeelsvorming over de gegrondheid van een klacht moet hebben afgerond. Welke termijn redelijk is kan het beste door de uitvoerder of instelling zelf worden vastgesteld. De periode van onzekerheid voor de klager en degene waarover is geklaagd, dient niet langer te duren dan strikt noodzakelijk. Het vijfde lid voorziet in een termijn van een maand waarbinnen de uitvoerder of de instelling de klager en de klachtencommissie moet meedelen of hij het oordeel van de klachtencommissie over de gegrondheid van de klacht deelt en of en zo ja, welke maatregelen hij neemt naar aanleiding van het oordeel van de klachtencommissie. Deze termijn kan wel wettelijk worden vastgesteld, omdat het hier niet gaat om het achterhalen van de feitelijke toedracht en het formuleren van een oordeel, maar om het geven van een reactie en het eventueel treffen van maatregelen.

De wettelijke waarborgen in het tweede lid, onderdeel e en f, versterken de positie van de klager en degene waarover is geklaagd, in de procedure. Zij worden in de gelegenheid gesteld om schriftelijk hun standpunt toe te lichten en te worden gehoord. Tevens kunnen beiden zich in de procedure laten bijstaan.

Derde lid

Het derde lid strekt ertoe te bewerkstelligen dat de klachtencommissie een reglement opstelt. In dit reglement dient de klachtencommissie haar werkwijze te regelen, met in achtneming van hetgeen in de regeling voor de klachtbehandeling is opgenomen. Het is belangrijk dat bij de klager geen onduidelijkheid kan ontstaan over de wijze waarop met zijn klacht wordt omgegaan. In het reglement kunnen procedurele zaken worden geregeld als de frequentie van vergaderen van de klachtencommissie, de wijze van het aanhangig maken van een klacht, de wijze waarop en de termijn waarbinnen degene tot wie de klacht zich richt in kennis wordt gesteld van het feit dat er tegen hem een klacht is ingediend, de wijze van verslaglegging van de bevindingen van de klachtencommissie e.d.

Vierde lid

In dit lid wordt aangegeven welke personen in ieder geval het recht hebben een klacht in te dienen. Onder klager wordt in ieder geval verstaan: de jeugdige, diens ouders, voogd, stiefouder of pleegouders. Een ouder, voogd, stiefouder of pleegouders kan een klacht indienen op eigen titel als de klacht een gedraging jegens hemzelf betreft of namens de jeugdige. Ook de jeugdige kan zelf een klacht over een gedraging jegens hem indienen. Wanneer namens de jeugdige een klacht wordt ingediend zal de klachteninstantie bij de behandeling het gevoel van de jeugdige zelf nagaan. Voor de verdere behandeling zal de mate waarin de jeugdige instemt met de namens hem ingestelde klacht mede bepalend zijn.

Het is uiteindelijk ter beoordeling van de desbetreffende uitvoerder of instelling of in voorkomende gevallen ook iemand anders als klager kan worden beschouwd en mitsdien in zijn klacht kan worden ontvangen. Echter voor anderen dan jeugdigen, ouders, voogden, pleegouders en stiefoudersstaat geen «hoger beroep» open bij de provinciale klachtencommissie.

De klager kan zich bij de indiening en de behandeling van zijn klacht laten vertegenwoordigen of bijstaan door een vertrouwenspersoon. Dit kan een ieder zijn die het vertrouwen geniet van de klager. Dit kan

bijvoorbeeld, in geval van een ondertoezichtstelling, de gezinsvoogd zijn, hetgeen uiteraard niet voor de hand ligt indien de klacht de gezinsvoogd of de gezinsvoogdij-instelling zelf betreft. De bepaling verzet zich er niet tegen, dat als belangenbehartiger of vertrouwenspersoon een cliëntenorganisatie optreedt. Een zelfstandig klachtrecht komt de organisatie, die immers niet als direct belanghebbende kan worden aangemerkt, niet toe.

Vijfde lid

De klachtencommissie zal een oordeel vormen over de gegrondheid van klachten van de cliënten, waarna de uitvoerder of de instelling op grond van dat oordeel al dan niet zal overgaan tot het treffen van maatregelen. Gezien deze opzet is het van belang dat behalve de klager ook de klachtencommissie van de reactie van de uitvoerder of instelling op het oordeel van de commissie over de gegrondheid van zijn klacht verneemt en in kennis wordt gesteld van de maatregelen die de uitvoerder of de instelling meent te moeten nemen. Derhalve is in het vijfde lid, de bepaling opgenomen dat de uitvoerder of de instelling verplicht is de klager en de klachtencommissie in kennis te stellen van de reactie op het oordeel van de klachtencommissie.

Zesde lid

Het zesde lid verzekert dat nabestaanden toch een klacht kunnen indienen als de betrokkene die zou kunnen klagen is overleden en er derhalve van optreden namens een klager geen sprake meer kan zijn. Door de formulering is er geen enkele beperking gesteld aan de groep van personen die een dergelijke klacht kunnen indienen.

Zevende lid

Tot slot wordt in het zevende lid voorgeschreven dat er jaarlijks openbare verslagen over de klachtenbehandeling moeten worden opgesteld en aan de Inspectie moeten worden gezonden. Hiertoe hoeven geen afzonderlijke verslagen te worden gemaakt. Opname in een kwaliteitsjaarverslag lijkt een voor de hand liggende keuze.

Het wetsvoorstel bevat geen dwingende bepalingen met betrekking tot de gevolgen van de uitspraak naar aanleiding van de klacht. De regeling staat er echter in beginsel niet aan in de weg dat de instelling in haar klachtenregeling bepaalt dat de desbetreffende uitspraken als bindend worden aanvaard. Een en ander tenzij de aard der zaak zich tegen een bindende beslissing zou verzetten.

Artikel 49

Dit artikel regelt de bevoegdheid van provinciale klachtencommissies in de provincies en in de daarmee overeenkomstig artikel 4 van de Wet op de jeugdhulpverlening gelijkgestelde samenwerkende gemeenten. Klachten met betrekking tot een instelling, gevestigd in één van de in artikel 4 van de Wet op de jeugdhulpverlening genoemde gemeenten behoren niet tot de bevoegdheid van de desbetreffende provinciale klachtencommissie.

Het staat de provincies vrij bij verordening een aparte commissie in te stellen voor de uitvoering van het in de artikelen 49 tot en met 51 voorgestelde klachtrecht.

Teneinde een zo evenwichtig mogelijke samenstelling van de provinciale klachtencommissie te bevorderen, is in het tweede lid bepaald, dat de in de provinciale verordening aan te wijzen gezamenlijke organisaties

die zich in het bijzonder de behartiging van de belangen van jeugdigen, ouders, voogden, pleegouders en stiefouders hebben aangetrokken voor een derde deel van het aantal leden der commissies personen als kandidaat voor benoeming mogen aanbevelen. Dezelfde bevoegdheid is toegekend aan de in de verordening aan te wijzen gezamenlijke organisaties van voorzieningen en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen.

Artikel 50

Indien de klager gebruik heeft gemaakt van de overeenkomstig artikel 48 door de uitvoerder of de instelling geregelde klachtenprocedure, dan kan hij in tweede instantie een klacht indienen bij de provinciale klachtencommissie. De klacht dient dan betrekking te hebben op het niet doen van een mededeling als bedoeld in artikel 48, vijfde lid, het bij de behandeling van een klacht handelen in strijd met artikel 48 of de in artikel 48, vijfde lid, bedoelde maatregelen of het ontbreken daarvan.

Artikel 51

In het eerste lid van dit artikel zijn de procedurele voorschriften opgenomen, waaraan de overheden die verantwoordelijk zijn voor de voorziening in een klachtencommissie ten behoeve van de werkwijze van deze commissie moeten voldoen.

Voor de totstandkoming van verordeningen betreffende de werkwijze van de provinciale klachtencommissies dragen de organen die ingevolge de Provinciewet bevoegd zijn tot het maken van deze verordeningen, de verantwoordelijkheid.

Voor zover het betreft de klachtencommissies in de samenwerkingsgebieden, zullen de voor de desbetreffende gemeenten in gevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen bevoegde organen verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de hier bedoelde verordeningen.

Uit een oogpunt van rechtseenheid zouden wij het een goede zaak vinden wanneer voor het opstellen van de verordeningen een modelverordening beschikbaar zou komen.

Het tweede en het derde lid regelen respectievelijk de verplichtingen van de provinciale klachtencommissie nadat deze een klacht heeft behandeld, en de verplichtingen van de uitvoerder en de instelling ten opzichte van de provinciale klachtencommissie en van de klager, na ontvangst van de beslissing van de provinciale klachtencommissie.

Het vierde lid voorziet in openbaarmaking ten behoeve van de provinciale klachtencommissie, indien deze van oordeel is, dat haar beslissing niet tot het door haar gewenste gevolg heeft geleid.

In het vijfde lid is de – verplichte – verslaglegging door de provinciale klachtencommissies opgenomen. Het ligt voor de hand dat het verslag van de provinciale klachtencommissie in ieder geval wordt toegezonden aan het bestuur van de desbetreffende provincie of het desbetreffende samenwerkingsverband van gemeenten. Voorts zal het verslag ook ter beschikking dienen te komen van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, waarin opgenomen algemene bepalingen over bezwaar en beroep, geen consequenties zal hebben voor de hier voorgestelde regeling, omdat de provinciale klachtencommissies geen besluiten in de zin van die wet nemen.

Artikel 52

Dit artikel opent voor iedere klager de mogelijkheid de kantonrechter te verzoeken de uitvoerder of de instelling, die ter zake in gebreke is gebleven, te verplichten tot naleving van de wettelijke plicht te voorzien in een regeling voor de behandeling van klachten.

De bevoegdheid naleving te eisen, wordt eveneens toegekend aan de in een voorziening of instelling ingestelde cliëntenraad. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met medezeggenschap legt iedere uitvoerder en voogdij- en gezinsvoogdij-instelling de verplichting op een cliëntenraad in te stellen. De cliëntenraad is een orgaan, dat binnen het kader van de doelstellingen van de voorziening of de instelling de gemeenschappelijke belangen van de cliënt behartigt en als zodanig dient hij in staat te zijn door middel van een beroep op de kantonrechter de naleving van de onderhavige verplichtingen binnen de voorziening of de instelling af te dwingen.

Het tweede lid voorziet in een plicht voor de in het eerste lid bedoelde verzoeker om zich schriftelijk tot de uitvoerder of de voogdij- of gezinsvoogdij-instelling te wenden met het verzoek een regeling te treffen zoals bedoeld in artikel 48, alvorens hij zich tot de kantonrechter kan wenden met een verzoek tot het doen naleven door de genoemde voorzieningen en instellingen, van het bepaalde in artikel 48, eerste lid.

Bij de in het derde lid bedoelde verplichting tot het verrichten van bepaalde handelingen, moet primair worden gedacht aan het opleggen van de verplichting een regeling als bedoeld in artikel 48, eerste lid, te treffen.

Artikel II

G.

Teneinde de klachtenregeling voor jeugdigen die in een rijksinrichting verblijven, uit te breiden tot jeugdigen die in particuliere inrichtingen voor justitiële kindbescherming verblijven, wordt de Wet op de jeugdhulpverlening op enige punten aangepast. Door de in artikel II van dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt deze uitbreiding bewerkstelligd. In de toelichting bij artikel 47 wordt reeds ingegaan op deze wijziging. Aangezien op de inrichtingen voor justitiële kindbescherming onder meer een bijzondere klachtenregeling van toepassing is, wordt het wenselijk geacht in artikel 1 van de wet een definitiebepaling van deze inrichtingen op te nemen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz