

Vergaderjaar 1995–1996

24 712

Wijziging van de wet op de Jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 17 juli 1996

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben geantwoord, acht de commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie nemen met instemming kennis van bovengenoemd wetsvoorstel dat het klachtrecht binnen de jeugdhulpverlening regelt. Onder verwijzing naar hun inbreng in het Kamerdebat over de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector, willen zij benadrukken dat een effectieve toepassing van het klachtrecht binnen de jeugdhulpverlening een belangrijke bijdrage levert aan kwaliteitsvergroting van de zorg.

Omdat het voorliggend wetsvoorstel op de meeste punten overeenkomst vertoont met de regeling voor de zorgsector, beperken de kanttekeningen van de PvdA-fractie zich tot het specifieke karakter van de doelgroep, namelijk de jeugdige en in formele zin handelingsonbekwame cliënten van de jeugdhulpverlening.

Met instemming nemen de leden van de CDA-fractie kennis van het wetsvoorstel dat het klachtrecht regelt voor jeugdigen.

Op een aantal punten willen zij graag nadere toelichting c.q. onderbouwing. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de positie van jeugdigen en hun verzorgers kwetsbaarder wordt gedurende het veranderingsproces van de jeugdhulpverlening en dat dat een van de redenen is voor handhaving van de provinciale klachten-commissies. De leden van de CDA-fractie menen dat die kwetsbare positie niet langer moet duren dan noodzakelijk is en zij wil graag van de regering een nadere toelichting ontvangen op deze aanname.

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Schutte (GPV), Van Nieuwenhoven (PvdA), voorzitter, Van der Heijden (CDA), ondervoorzitter, Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Vliegthart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Middel (PvdA), Leerkes (U55+), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Fermina (D66), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Oudkerk (PvdA), Cherribi (VVD), Sterk (PvdA), Van Boxtel (D66), Van Vliet (D66) en Blerck-Woerden (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Lilipaly (PvdA), Esselink (CDA), Rijpstra (VVD), Voûte-Droste (VVD), Smits (CDA), Dijksman (PvdA), Houda (PvdA), Beinema (CDA), Van den Bos (D66), Vreeman (PvdA), Rouvoet (RPF), Boogaard (Groep Nijpels), Van Waning (D66), Sipkes (GroenLinks), De Jong (CDA), vacature CD, Passtoors (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), J. M. de Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Bremmer (CDA), Bakker (D66) en Hoogervorts (VVD).

De leden van de CDA-fractie constateren met vreugde dat zowel in de justitiële als in de particuliere sector het klachtrecht geregeld wordt, dit in tegenstelling tot de wet die de cliënten-participatie regelt.

Voor de raad voor de kindbescherming wordt niet gestreefd naar onderbrenging in deze wet, omdat er reeds klachtrecht bestaat en deze met voldoende waarborgen is omgeven. Is uniformisering van deze klachtenprocedure en die van de raad voor de kindbescherming uit het oogpunt van duidelijkheid en herkenbaarheid niet wenselijk? Een evaluatie wordt voorzien. Naast de inhoud van de klachten en de procedure, gaan de leden van de CDA-fractie er vanuit dat ook de financiële aspecten worden meegenomen.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van de voorliggende wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht. Het klachtrecht is een essentieel onderdeel van de rechtspositie van jeugdigen en ouders/wettelijke vertegenwoordigers die afhankelijk zijn van hulpverleningsvoorzieningen of (gezins)voogdij-instellingen. De afstemming van de verschillende klachtenregelingen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, het ontbreken van een tweede instantie bij de gesubsidieerde residentiële hulpverlening, en het ontbreken van klachtrecht bij voorzieningen van semi-residentiële en ambulante hulpverlening maken de wetswijziging noodzakelijk. De leden van de VVD-fractie stemmen in met de mogelijkheid van beroep bij een provinciale of grootstedelijke klachtencommissie. Dat past in de lijn van regie in de jeugdzorg. Op enkele punten hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel over de wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht.

De leden zijn van mening dat de discussie over het wetsvoorstel klachtrecht cliënten zorgsector reeds de noodzaak van een goede wettelijke regeling van klachten heeft aangetoond. Deze leden zijn na enkele aanpassingen van dat wetsvoorstel accoord gegaan en zij vinden dan ook dat het onderhavige wetsvoorstel slechts bij hele specifieke omstandigheden mag afwijken van de regeling in de zorgsector.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat dit wetsvoorstel grotendeels in het verlengde ligt van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, een wet waarmee deze leden hebben ingestemd. In dit licht zijn deze leden benieuwd naar de ervaringen die betrokkenen hebben opgedaan met het regime van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Hebben de indieners de indruk dat deze wet de klachtprocedure naar behoren regelt? Zijn er klachten over de procedure, en zo ja van welke aard?

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen instemmen met de voorgestelde verruiming en verbetering van het klachtrecht in de jeugdhulpverlening. Op enkele onderdelen van het voorstel van wet zien deze leden aanleiding tot het stellen van enige vragen.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

De leden van de PvdA-fractie kunnen de redenering die uitmondt in het handhaven van provinciale klachtencommissies als beroepsinstantie op zich wel volgen, maar vragen toch welke instrumenten deze commissies voorhanden hebben om effectief te kunnen optreden. Is het in dit verband niet aan te bevelen de provinciale commissies – of eventuele andere beroepsinstanties – een bindend adviesrecht te geven?

Zij menen te moeten constateren dat niet in alle opzichten rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de doelgroep. Het is onwaarschijnlijk dat de afstand tussen de jeugdige cliënt(en) enerzijds en de klachtencommissies anderzijds met name door de eersten als groot wordt ervaren. Verdient het daarom geen aanbeveling op de een af andere wijze de figuur van een vertrouwenspersoon te introduceren?

Voorts blijft het voor de leden van de PvdA-fractie onduidelijk welke rol de (landelijke) Inspectie in het geheel kan vervullen, zowel in het geval van een bindend adviesrecht van de provinciale klachtencommissie als in het geval van een meer vrijblijvende tweede instantie.

Ook wijzen deze leden op de aparte categorie van pupillen die als gevolg van een justitiële maatregel in een instelling zijn gehuisvest. Het blijft onduidelijk welke aspecten van gedrag en bejegening voor deze categorie wel of niet onder het klachtrecht vallen. Graag zien de leden van de PvdA-fractie hierop een verduidelijking. Voorts zijn zij benieuwd naar de wijze waarop voorlichting over de uitvoering van de wet plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat met deze wetswijziging nu het hele terrein van de jeugdzorg voorzien is van een klachtenregeling. Kan de regering nader toelichten waarom de raden voor de kinderscherming niet in deze klachtenregeling zijn opgenomen? Verdienen de raden voor de kinderscherming op termijn ook niet een klachtenregeling met een wettelijke basis?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de wetswijziging een maximum-termijn voor de afhandeling van de klachtenprocedure in eerste termijn (dus bij de voorziening zelf) ontbreekt.

Is het wenselijk dat de vaststelling van de termijn van de interne klachtenprocedure wordt overgelaten aan de uitvoerder van de voorziening? Ziet de regering mogelijkheden om een maximum-termijn in de wetswijziging op te nemen?

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag ten aanzien van de situatie dat de interne klachtenregeling bij een bepaalde voorziening niet functioneert of zelfs geheel ontbreekt, ondanks de wettelijke verplichting. Welke stappen kan een klager in dat geval nemen (afgezien van het inschakelen van de kantonrechter) om een spoedige behandeling van de klacht mogelijk te maken? Een ander geval betreft de situatie wanneer de verhoudingen tussen klager en voorziening zodanig verstoord zijn, dat de klager geen enkel vertrouwen meer heeft in de interne klachtencommissie. Is in zo'n geval direct beroep op de provinciale of grootstedelijke klachtencommissie mogelijk?

Ten aanzien van de implementatie en handhaving van de klachtenregeling merken de leden van de VVD-fractie het volgende op. In de wetswijziging kan de regeling afgedwongen worden via de kantonrechter. Ziet de regering mogelijkheden om ook de inspectie of de provincies/grootstedelijke regio's een rol te geven in het toezicht op de implementatie van de klachtenregeling? Door wie wordt nagegaan of de door de

voorzieningen op te stellen klachtenregelingen (geheel) voldoen aan de bepalingen van de wet?

Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer zijn aan het wetsvoorstel klachtrecht cliënten zorginstellingen rechtswaarborgen toegevoegd. De leden van de D66-fractie vinden het terecht dat deze waarborgen ook in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen. Het gaat dan om zaken als onpartijdige oordeelsvorming, termijnen waarbinnen de procedure dient te zijn afgerond, het informeren van de betrokkene over het oordeel van de klachtencommissie en de eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen, het principe van hoor en wederhoor en de mogelijkheid voor bijstand. Deze leden denken dat hiermee in voldoende mate invulling is gegeven aan hetgeen de commissie Vliegthart heeft opgemerkt over het opnemen van organisatorische en procedurele waarborgen in een algemene regeling van het klachtrecht binnen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.

De leden van de D66-fractie vinden het van het grootste belang dat het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een klachtrecht voor de gehele sector van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Zij zijn er tevreden over dat hiermee een einde komt aan het verschil tussen de regeling van het klachtrecht voor de rijksinrichtingen voor kinderscherming en de overige residentiële voorzieningen. Bovendien geldt onderhavig wetsvoorstel ook voor de niet-residentiële sector, iets dat tot nu toe niet het geval is geweest. Deze leden zijn van mening dat hiermee serieus invulling is gegeven aan het recht van alle cliënten in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming om een klacht te kunnen indienen.

Het voorliggende voorstel zorgt ervoor dat uitvoerders en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen een regeling moeten treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van de genoemde instellingen of van voor hen werkende personen jegens jeugdigen alsmede jegens ouders, voogden, stiefouders of pleegouders.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat bedoeld wordt met dat «het wetsvoorstel «nauwelijks» beperkingen oplegt ten aanzien van onderwerpen waarover kan worden geklaagd». Het woord «nauwelijks» impliceert dat er dus wel enkele beperkingen zijn. Kan de regering aangeven om welke beperkingen het gaat?

Voorts geeft het wetsvoorstel aan dat als klachtgerechtigden «minimaal» eerdergenoemde groepen gelden. Welke klachtgerechtigden zullen eventueel nog aan deze groep toegevoegd kunnen worden? De regering bedoelt hiermee toch niet de belangbehartiger of vertrouwenspersoon van de jeugdige. Deze leden hebben namelijk steeds begrepen dat deze vertegenwoordigers van de jeugdige niet zelf een klacht kunnen indienen. De leden hebben in de discussie over het wetsvoorstel klachtrecht cliënten zorginstellingen aangegeven dat zaakwaarneming wat hen betreft wel mogelijk zal moeten zijn als hiervoor een redelijke grond aanwezig is, bijvoorbeeld omdat de jeugdige dit zelf aangeeft. Graag willen zij hierover nog meer duidelijkheid krijgen.

In de Wet klachtrecht cliënten zorgsector is de onafhankelijke provinciale klachtencommissie om twee redenen geschrapt. De Kamer oordeelde destijds dat een provinciale klachtencommissie geen toegevoegde waarde heeft voor de klager als deze commissie geen bindende uitspraken kan doen. Bovendien bestaan er in de zorgsector nog een aantal andere instellingen en organisaties waar een cliënt in beroep kan gaan over de uitkomst van de behandeling van een klacht.

In de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming bestaan geen andere organisaties waar een cliënt in beroep kan gaan. Een provinciale

klachtencommissie zal volgens de leden van de D66-fractie in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming dan ook wel een essentiële rol kunnen gaan spelen. Bovendien is de provincie door haar taak bij de uitvoering van «Regie in de jeugdzorg» zeer betrokken bij de jeugdhulpverlening. Deze twee argumenten zijn voor de leden van de D66-fractie reden om in dit geval wel accoord te gaan met het instellen van een provinciale klachtencommissie. Zij willen echter graag dat bij de evaluatie helder wordt aangetoond dat deze provinciale klachtencommissie, ondanks het feit dat zij geen bindende adviezen kan geven, wel degelijk een nuttige rol speelt.

De leden van de GPV-fractie kunnen instemmen met het handhaven van de provinciale klachtencommissie als beroepsinstantie. Gelet op het feit dat de beslissingen in klachtzaken niet bindend zijn en het voorzieningen in beginsel vrij staat om aan die beslissing voorbij te gaan werpen deze leden de vraag op of dit betekent dat een tweede klachtinstantie niet per definitie noodzakelijk is. Moet voorts geen beslissend karakter aan de beslissing van de provinciale klachtencommissies worden toegekend?

De leden van de GPV-fractie vragen voorts nader toe te lichten in welke gevallen de raad voor de kindbescherming nog wel optreedt als plaatsende instantie. Wordt de jeugdige of diens vertegenwoordigers in die gevallen geen klachtmogelijkheid onthouden nu onderhavig wetsvoorstel niet van toepassing is op gedragingen van de raad van de kindbescherming?

Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op de mogelijkheid dat ten aanzien van dezelfde klacht een klager zich zowel tot de rechter als tot de klachtencommissie kan wenden. Welke betekenis kan een beslissing van de klachtencommissie hebben indien de tuchtrechter de klager in het gelijk heeft gesteld en al of niet een schadevergoeding heeft toegekend?

De leden van de GPV-fractie vragen of het wel nodig is een beroep op de rechter mogelijk te maken voor het afdwingen van de naleving van artikel 48 lid 1. Kan hetzelfde effect niet worden bereikt met een aanwijzing van de Inspectie of van de verantwoordelijke bewindslieden? Welke betekenis heeft artikel 52 nog nadat alle voorzieningen een jaarverslag hebben opgesteld waaruit blijkt of zij al dan niet een klachtenregeling in het leven hebben geroepen?

Financiële aspecten

De leden van de D66-fractie vragen waarom geen exacte inschatting is te geven van de kosten voor de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdijinstelling, die invoering van dit wetsvoorstel met zich meebrengt. En indien de kosten dan niet in te schatten zijn, waarom weet de regering dan wel dat het slechts om logistieke kosten zal gaan? Deze leden delen de mening van de Raad van State dat hieromtrent meer duidelijkheid gegeven moet worden.

Voorts willen de leden van de D66-fractie graag weten hoe de jeugdigen, of diegenen die namens hem of haar optreedt, op de hoogte worden gesteld van het bestaan van een klachtenregeling? Het is hen namelijk ter ore gekomen dat de nu reeds bestaande klachtenregelingen in instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming vaak niet bij de cliënten bekend zijn. De leden zien graag dat met de invoering dit wetsvoorstel hier verandering in komt.

Met betrekking tot de financiële aspecten merken de leden van de RPF-fractie op dat er geen extra middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. In dit verband vragen deze leden

of een globaal inzicht kan worden gegeven in de kosten die de provincie en betrokken instellingen maken bij de uitvoering van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. En vormen deze kosten een goede indicatie van de extra kosten die gemaakt zullen worden bij uitvoering van het nu voorliggende wetsvoorstel?

3. ARTIKELEN

Artikel 46

In artikel 46 wordt bepaald dat onder klager in ieder geval de jeugdige, diens ouders, voogd, pleegouder of stiefouders verstaan wordt. De leden van de RPF-fractie vragen of hierbij overwogen is om meerderjarige broers of zussen aan deze rij toe te voegen. Wanneer dit niet het geval is, kunnen de indieners aangeven wat hun overwegingen zijn bij de bepaling van degenen die kunnen «klagen»?

In het verlengde hiervan vragen de leden van de RPF-fractie hoe precies bepaald wordt wie anders dan de «erkende klagers» ook mogen klagen. Dat wordt aan de desbetreffende uitvoerder gelaten, maar zijn daarbij ook enige richtlijnen gegeven? En is het denkbaar dat met betrekking tot de ontvankelijkheid van «klagers» verschil optreedt tussen de ene instelling en de andere?

Voorts willen de leden van de RPF-fractie weten waarom voor anderen dan jeugdigen, ouders, voogden, pleegouders en stiefouders geen hoger beroep bij de provinciale klachtencommissie openstaat. Is het niet wenselijk en logisch om ook hen, die dus in eerste instantie ontvankelijk zijn verklaard, het recht op hoger beroep te geven?

De leden van de GPV-fractie vragen of de definitie van «klager», gelet op het commentaar van de Raad van State niet te ruim is omschreven. Aan welke klagers, anders dan die in artikel 46 lid 1 worden genoemd, moet worden gedacht? Voorts vragen deze leden of een met artikel 6:15 Awb vergelijkbare bepaling, inzake doorverwijzing van een kennelijk onjuist ingediende klacht, in dit wetsvoorstel kan worden gemist.

Artikel 47

Het tweede lid van dit artikel roept bij de leden van de GPV-fractie de vraag op of nog wel sprake is van een zuiver beroep indien een klacht zowel in eerste als in tweede instantie wordt behandeld door (een lid van) de commissie van toezicht. Kan dan geen sprake zijn van ongewenste beïnvloeding van de commissie van toezicht door één van haar leden die een klacht in eerste instantie heeft behandeld?

Artikel 48

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd dat het stellen van een termijn waarbinnen de klachtencommissie tot een beslissing op een klacht moet komen aan de uitvoerder of instelling kan worden overgelaten. Deze leden menen, mede gelet op de rechtszekerheid van de klager, dat enig belang is gelegen in een zo veel mogelijk eenvormige klachtenregeling in de gehele jeugdhulpverlening. Deze leden suggereren, met inachtneming van de te verwachten vergaderfrequentie van de klachtencommissies, een termijn in de wet op te nemen die één maal (gemotiveerd) kan worden verlengd.

De termijn van een maand voor het geven van een reactie op een beslissing van de klachtencommissie en het eventueel treffen van maatregelen vinden de leden van de GPV-fractie aan de ruime kant. Zij

menen dat de klager, indien zijn klacht door de klachtencommissie is gehonoreerd, recht heeft op een spoedige reactie van de uitvoerder of instelling. Deze leden stellen voor die termijn te bekorten tot twee weken met de mogelijkheid die termijn met twee weken te verlengen.

De leden van de GPV-fractie vragen of het niet de voorkeur verdient een model te ontwikkelen voor het reglement waar het derde lid van artikel 47 over spreekt. Deze leden verwijzen in dit verband naar de opmerking van de regering in de memorie van toelichting waar zij spreekt van de wenselijkheid van een modelverordening waarin de procedurele voorschriften voor provinciale klachtencommissies worden opgenomen.

Het is de leden van de GPV-fractie niet duidelijk waarom andere dan de in artikel 46 lid 1 genoemde klagers een beroepsmogelijkheid bij de provinciale klachtencommissie wordt onthouden. Wat is daarvan de achtergrond?

Deze leden vragen voorts of de kring van klagers in het zesde lid van dit artikel niet te ruim wordt opgevat. Vallen ook cliëntenorganisaties en cliëntenraden onder de reikwijdte van dit artikellid?

Artikel 49

In artikel 49 wordt bepaald dat twee derde van de plaatsen in de provinciale klachtencommissies zogenaamde kwaliteitszetels zijn. Er is immers een speciale plaats ingeruimd voor zowel de belangenbehartigers van jeugdigen, ouders, voogden, pleegouders en stiefouders, als voor de aangewezen gezamenlijke organisaties van voorzieningen en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen.

De leden van de RPF-fractie vragen hoe de verdeling onder de genoemde organisaties zelf plaatsvindt. Vindt afvaardiging bijvoorbeeld bij toerbeurt plaats? Bovendien vragen deze leden hoe de samenstelling van het laatste derde deel van de klachtencommissies plaatsvindt.

Vervolgens vragen deze leden in welke verhouding landelijk werkende instellingen staan ten opzichte van de provinciale klachtencommissies. Hoe verhoudt zich het provinciale van de klachtencommissie tot het bovenregionale van de landelijk werkende instellingen?

Artikel 51

De leden van de RPF-fractie hebben nog een vraag over het bepaalde in artikel 51. In dat artikel wordt gesproken over een verordening betreffende de werkwijze van de provinciale klachtencommissies. In de memorie van toelichting wordt de hoop uitgesproken dat er een modelverordening wordt opgesteld, ter bevordering van de rechtseenheid. Deze leden willen weten wie die verordening zal moeten opstellen, of er al zo'n verordening is, of dat die er komt? Daarnaast vragen deze leden of het niet wenselijk is dat de inhoud van die verordening op centraal niveau wordt vastgesteld, teneinde zeker te zijn van de gewenste rechtseenheid.

De leden van de GPV-fractie lezen in het vierde lid van artikel 51 een extra argument voor hun stelling, dat een bindende kracht aan de beslissing van de provinciale klachtencommissie zal moeten worden toegekend.

Zij menen dat de openbaarmaking van het (vermeende) falen van de uitvoerder of instelling als sanctie op het uitblijven van een reactie of

maatregelen ongewenste effecten kan hebben die met een bindende kracht van de beslissing van de provinciale klachtencommissie voorkomen kunnen worden.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhoven

De griffier voor dit verslag,
Tielens-Tripels