

Vergaderjaar 1995–1996

24 681

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met medezeggenschap

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan het in het Rijksplan Jeugdhulpverlening 1991–1994 aangekondigde – en in het Rijksplan Jeugdhulpverlening 1993–1996 nader uitgewerkte – voornemen de medezeggenschap van cliënten in de jeugdhulpverlening en de jeugdhulpbescherming te bevorderen. Tevens wordt hiermee gevolg gegeven aan het in de nota «Justitiële Jeugdbescherming. Met recht in beweging» (kamerstukken II 1990/91, 21 980, nr. 2) opgenomen beleidsvoornemen te bezien in hoeverre de Wet op de jeugdhulpverlening regels dient te geven inzake de medezeggenschap van cliënten in de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening. Het wetsvoorstel beoogt cliënten van voorzieningen en van voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen een afdwingbaar recht op medezeggenschap toe te kennen in relatie tot genoemde voorzieningen en instellingen. Het versterkt daarmee hun rechtspositie.

Met het onderhavige wetsvoorstel en het binnenkort aanhangig te maken wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht wordt vorm gegeven aan de verantwoordelijkheid van de overheid te waarborgen dat in de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening in voldoende mate rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van de cliënt.

In de thans voorgestelde regeling is nauw aansluiting gezocht bij de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. Daarvoor zijn goede redenen. Immers, zowel in de zorgsector als in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming is in beginsel sprake van een afhankelijkheids-situatie van de cliënt die hulp heeft, ten opzichte van de instelling die deze biedt. Uitgangspunt is dan ook dat de hier voorgestelde regeling slechts daar van de regeling voor de zorgsector dient af te wijken, voor zover voor de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven. Waar dat het geval is, zal dit in de toelichting nader worden aangegeven.

Het wetsvoorstel voorziet voor de voorzieningen en de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen op het terrein van de jeugdhulpverlening en de

jeugdbescherming in een algemeen geldende regeling van medezeggenschap. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar vrijwillige of justitiële hulp. Gekozen is voor een raamregeling, met een minimum aan procedurevoorschriften. Aan de uitvoerders en de instellingen wordt overgelaten vorm te geven aan de medezeggenschap van hun cliënten.

Hoewel het onderhavige voorstel van wet op vele punten overeenkomst vertoont met de regeling, zoals die voor de zorginstellingen is vastgesteld, is er aanleiding voor een afzonderlijk voorstel. De jeugdige leeftijd van betrokkenen en hun bijzondere burgerrechtelijke positie – hun handelingsonbekwaamheid – vragen een bijzondere benadering van de medezeggenschap. Bovendien biedt een afzonderlijke regeling meer mogelijkheden rekening te houden met de noodzaak van afstemming tussen de jeugdbescherming 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 of voogd, stiefouders en pleegouders kunnen figureren.

Uitgangspunt van de regeling is voorts, dat zij op het gehele veld van de jeugdhulpverlening en 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. Voor deze situatie is een specifieke wettelijke regeling in voorbereiding, die tevens een regeling van medezeggenschap zal bevatten. De in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regeling zal dan ook niet van toepassing zijn op de inrichtingen voor justitiële kinderbescherming.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een afzonderlijke regeling van medezeggenschap 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. FIOM-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 kinderbescherming 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 afzonderlijk in het wetsvoorstel genoemd.

De Riagg's 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 medezeggenschap cliënten zorginstellingen, en zijn op grond van die Wet reeds verplicht een cliëntenraad in te stellen. 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 medezeggenschap cliënten zorginstellingen, is de raad voor de kindbescherming. Wij menen dat de raad voor de kindbescherming als plaatsende instantie niet onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel moeten 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 kindbescherming (kamerstukken II 1993/94, 23 808), dat op 11 augustus 1994 is ingediend bij de Tweede Kamer. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt de maatregel van voorlopige toevertrouwing niet langer uitgevoerd door de raad voor de kindbescherming, 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».

De voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen zijn in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening afzonderlijk genoemd. Kenmerkend voor de verhouding tussen de instelling van voogdij- en gezinsvoogdij of de gezinsvoogd en de minderjarige en diens ouder(s) is het element van niet-vrijwilligheid. Wij achten het echter gewenst dat de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling ook van toepassing is op de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. In het bijzonder in geval van een maatregel van kindbescherming zijn de minderjarige en zijn ouders in hoge mate afhankelijk van een (gezins)voogdij-instelling en zijn zij op deze instelling aangewezen. Gelet op deze afhankelijkheid zijn wij dan ook van oordeel dat ook cliënten van instellingen van voogdij- en gezinsvoogdij hun wensen en behoeften kenbaar moeten kunnen maken, en achten wij het van belang dat ook in de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen wordt gewaarborgd dat een geïnstitutionaliseerde cliëntenvertegenwoordiging de belangen van de cliënten in de instelling kan behartigen.

II. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

Cliëntenraad en het begrip cliënt

Uitvoerders en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen worden verplicht een cliëntenraad in te stellen, die binnen het kader van de doelstellingen van de voorziening of de instelling de gemeenschappelijke belangen van de cliënten behartigt. Van belang is het te benadrukken dat een cliëntenraad uitsluitend de collectieve belangen van de cliënten behartigt en hij zich niet begeeft op het terrein van concrete conflicten tussen een uitvoerder of een instelling en een cliënt. Daarvoor geldt de in het

wetsvoorstel klachtrecht opgenomen klachtenregeling, die aan de individuele cliënt de mogelijkheid biedt voor zijn belang op te komen.

In de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen wordt onder «cliënt» verstaan: een natuurlijke persoon ten behoeve van wie de instelling werkzaam is. Ingevolge de memorie van toelichting is met deze omschrijving aangesloten bij de kring van personen voor wie de instelling krachtens haar doelstelling werkzaam is. In het onderhavige wetsvoorstel kan niet met deze definitie worden volstaan. Naast personen voor wie de instelling krachtens haar doelstelling werkzaam is, kunnen ook andere belanghebbenden die betrokken zijn bij de opvoeding van de jeugdige onder dit begrip vallen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de pleegouder(s) of de stiefouder(s).

Gelet op het grote aantal voorzieningen van uiteenlopende aard waarop het wetsvoorstel van toepassing is, wordt aan de uitvoerders en de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen een grote vrijheid gelaten te bepalen wie cliënt is. Artikel 45a, vierde lid geeft aan wie in ieder geval cliënt is: de jeugdige, zijn ouder(s), voogd, stiefouder en pleegouder. Het ligt voor de hand dat de uitvoerder en de instelling in het reglement op de cliëntenraad nader aangeeft welke personen als cliënt worden gerekend.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, onderkennen wij dat de positie van de jeugdige en van de ouders in de jeugdbescherming een andere is dan in de jeugdhulpverlening. Met het oog hierop stelde de subcommissie Kinderbescherming uit de Tweede Kamer der Staten Generaal in haar in oktober 1990 uitgebrachte rapport Rechtzetten (kamerstukken II 1990/91, 21 818, nrs. 1–2) dat men aan het niet-vrijwillige element van de jeugdbescherming voorbij gaat, door de burger die met de jeugdbescherming in aanraking komt, aan te duiden als cliënt van de hulpverlening. Onder «cliënt» wordt naar haar mening verstaan: iemand met een hulpvraag, die ontevreden is over het aanbod van voorzieningen en over de wijze waarop hij wordt geholpen.

Wij zijn van oordeel dat het begrip cliënt in de onderhavige regeling zowel voor de jeugdbescherming als de jeugdhulpverlening kan worden gebruikt. Het gaat immers in beide gevallen om burgers die afhankelijk zijn van een instelling die hun hulp biedt, gevraagd of ongevraagd. En in beide gevallen is het van groot belang dat de instelling van de wensen en behoeften van deze burgers op de hoogte is.

Evenals in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen wordt het in de voorgestelde regeling aan de uitvoerders en de instellingen overgelaten op welke wijze zij de cliëntenraad vorm geven. Aldus kunnen zij, rekening houdend met de omstandigheden van het geval, die opzet kiezen, die naar hun oordeel het meest adequaat is. Voor dit uitgangspunt is gekozen vanuit de gedachte dat de bereidheid om inhoud te geven aan medezeggenschap van de cliënten groter zal zijn naar mate de regelgeving ter zake beperkter is en de uitvoerders en de instellingen nog ruimte laat voor een eigen, op de situatie toegespitste invulling. Om die reden is volstaan met het vastleggen van een aantal afdwingbare bevoegdheden voor de cliënten en is de uitvoerders en de instellingen de vrijheid gelaten de samenstelling van de cliëntenraden en de invloed van de cliënten op de bestuursamenstelling zelf in te vullen.

De vrijheid van de uitvoerders en de instellingen is wel beperkt door opneming van een tweetal criteria, waaraan de te treffen regeling moet voldoen.

De regeling moet in de eerste plaats zodanig zijn dat de cliëntenraad redelijkerwijze representatief kan worden geacht voor de cliënten van de voorziening of de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling. Dit criterium dwingt de uitvoerder en de instelling de samenstelling van de cliëntenraad – voor zover het betreft de wijze van benoeming van de leden

en het aanwijzen van personen die tot lid kunnen worden benoemd – zodanig te regelen dat de met toepassing van die regeling samengestelde cliëntenraad een afspiegeling is van de cliënten van de voorziening of de instelling.

Ook jeugdigen kunnen lid worden van een cliëntenraad. In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt naar leeftijdsgrenzen. Hiervan is afgezien omdat iedere leeftijdsgrens in zekere mate willekeurig is. Het is aan de uitvoerders en de instellingen overgelaten te bepalen of, en hoe jeugdigen (eventueel vanaf een bepaalde leeftijd) in een raad gekozen (kunnen) worden. Hierin kunnen zich verschillen voordoen afhankelijk van de instelling waarvoor de cliëntenraad moet worden ingesteld en afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige. Zo zal een cliëntenraad bij een voorziening van residentiële hulpverlening primair uit jeugdigen bestaan. Hoewel er geen specifieke regeling voor jeugdigen in het wetsvoorstel is opgenomen, gaan wij ervan uit dat de uitvoerder en de instelling bij de regeling van een cliëntenraad rekening zal houden met de behartiging van de belangen van de jeugdigen en dat er sprake zal zijn van een evenredige vertegenwoordiging van jeugdigen en ouders in een cliëntenraad. Daarnaast is het mogelijk dat organisaties van (ex-)cliënten of personen die maatschappelijk betrokken zijn bij de jeugdhulpverlening of jeugdbescherming de belangen van de cliënten in de raad vertegenwoordigen of een lid voor een cliëntenraad voordragen.

In de tweede plaats moet de door de uitvoerder en de instelling te treffen regeling zodanig zijn dat de cliëntenraad redelijkerwijze in staat kan worden geacht de gemeenschappelijke belangen van de cliënten te behartigen. Dit criterium heeft zowel betrekking op de regels die de uitvoerder of de instelling stelt ten aanzien van de samenstelling van de cliëntenraad – de raad moet in staat zijn de deels uiteenlopende belangen van verschillende groepen cliënten te behartigen – als op de regeling die hij treft ten aanzien van de beschikbare materiële middelen. De raad zal in ieder geval moeten kunnen beschikken over voldoende faciliteiten om zijn werk goed te doen.

Bevoegdheden cliëntenraad

In het wetsvoorstel wordt aan de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling de verplichting opgelegd de cliëntenraad advies te vragen over een aantal, expliciet genoemde voorgenomen besluiten van algemeen belang voor het functioneren van de voorziening of de instelling. Dit betreft een aantal onderwerpen op het terrein van de doelstelling, zeggenschap, organisatie, recreatie en exploitatie, welke ingevolge de Wet op de ondernemingsraden ook aan de ondernemingsraad voor advies moeten worden voorgelegd. Tevens moet de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling de cliëntenraad in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over de wijziging van het door hen vastgestelde werkplan. Dit voor zover het aangelegenheden zijn die niet reeds vallen onder de onderdelen a tot en met k, m en o van het eerste lid van artikel 45c van het wetsvoorstel.

Het advies moet tijdig aan de cliëntenraad worden gevraagd, zodat het nog wezenlijk van invloed kan zijn op het te nemen besluit. Tevens is de cliëntenraad bevoegd de uitvoerder of de instelling ongevraagd te adviseren over de genoemde onderwerpen en andere onderwerpen, die voor de cliënten van belang zijn.

De uitvoerder of de instelling mag een – gevraagd of ongevraagd – advies van de cliëntenraad niet zomaar naast zich neerleggen. Als de uitvoerder of de instelling een advies niet wil opvolgen, moet daarover eerst met de cliëntenraad worden overlegd. Een van het advies afwijkende beslissing moet onder opgave van redenen aan de cliëntenraad worden meegedeeld.

Ten aanzien van een tweetal onderwerpen (artikel 45c, eerste lid, onder k en l) is bepaald dat de cliëntenraad, indien een uitvoerder of instelling het advies naast zich wil neerleggen, dit kan voorleggen aan een commissie van vertrouwenslieden. Het gaat daarbij om twee wezenlijke zaken waarover van de cliëntenraad ook een gefundeerd oordeel kan worden verwacht, ondanks de jeugdige leeftijd van de cliënten. Deze commissie, die de uitvoerder of de instelling in overeenstemming met de cliëntenraad moet instellen of aanwijzen, zal vervolgens kunnen trachten te bemiddelen. Indien bemiddeling niet slaagt beoordeelt de commissie of de uitvoerder of de instelling bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voornemen heeft kunnen komen.

Deze regeling wijkt af van die van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. Wij menen dat een minder vergaande regeling in de jeugdsector voor de hand ligt gezien het ruime cliëntbegrip dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld. Niet alleen de jeugdige, maar ook al degenen die betrokken zijn bij de opvoeding van de jeugdige zijn belanghebbend bij het functioneren van de voorzieningen en de instellingen. Dit noodzaakt er toe rekening te houden met de omstandigheid dat de belangen van de diverse categorieën van cliënten binnen de jeugdbescherming en jeugdhulpverlening onderling verschillen en met elkaar (kunnen) conflicteren. De voorgestelde bevoegdheden van de cliëntenraad gaan dan ook minder ver dan die van de cliëntenraad in de Wet medezeggenschap cliëntenzorginstellingen.

Om uitvoering te kunnen geven aan het adviesrecht bepaalt het wetsvoorstel dat de uitvoerder en de instelling de cliëntenraad tijdig en, desgevraagd, schriftelijk alle inlichtingen en gegevens verstrekt die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. Voorts moeten zij de cliëntenraad ten minste eenmaal per jaar algemene inlichtingen verstrekken over het gevoerde en te voeren beleid.

Het ruime cliënt-begrip heeft er ook toe geleid dat – anders dan in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen – onderhavig wetsvoorstel niet bepaalt dat tenminste één bestuurslid wordt benoemd op voordracht van de cliëntenraad of cliëntenraden. Wel wordt bepaald dat in de statuten een regeling moet worden getroffen dat tenminste één bestuurslid geacht kan worden het vertrouwen te genieten van de cliëntenraad of cliëntenraden.

Aldus wordt bewerkstelligd dat de jeugdigen het vertrouwen kunnen hebben dat ook hun belangen in het bestuur doorklinken.

Verhouding van het wetsvoorstel met de Wet op de ondernemingsraden

Het is niet uitgesloten dat zich ten aanzien van enig voorgenomen besluit een samenloop voordoet van bevoegdheden van de cliëntenraad en de ondernemingsraad. Wanneer zowel de cliëntenraad als de ondernemingsraad bevoegdheden hebben met betrekking tot een voorgenomen besluit van de uitvoerder of de instelling, kunnen zich drie situaties voordoen.

In de eerste plaats kunnen beide raden een adviesbevoegdheid hebben. Adviseren beide raden positief, dan kan de uitvoerder of de instelling het voorgenomen besluit zonder meer nemen. Brengen beide raden een negatief advies uit, dan zal de uitvoerder of de instelling zich nog eens goed moeten bezinnen of het besluit wel moet worden genomen. Wanneer de adviezen van de cliëntenraad en de ondernemingsraad tegengesteld zijn, is het aan de uitvoerder of de instelling, na bestudering van beide adviezen, te besluiten welk advies hij/zij het meest overtuigend acht. De adviezen zijn niet bindend en het staat de uitvoerder en de instelling vrij ze met inachtneming van de wettelijke voorschriften niet op

te volgen. Tegenover de raad wiens advies de uitvoerder of de instelling niet opvolgt, dient gemotiveerd te worden aangegeven waarom een van het advies afwijkend besluit wordt genomen. Wijkt de uitvoerder of de instelling af van het advies van de cliëntenraad dan moet hij/zij daarover tenminste eenmaal met deze raad overleg gepleegd hebben. De ondernemingsraad beschikt over de bevoegdheid beroep in te stellen bij de ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam tegen een besluit van een uitvoerder of een instelling dat niet in overeenstemming is met het door de ondernemingsraad uitgebrachte advies. Indien de ondernemingskamer het beroep gegrond acht, verklaart zij, dat de ondernemer bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen. De ondernemingskamer kan dan desgevraagd de uitvoerder of de instelling verplichten het besluit geheel of ten dele in te trekken, alsmede om aan te wijzen gevolgen ongedaan te maken. Dit betekent dus dat, ook al is het advies van de cliëntenraad positief, de uitvoerder of de instelling bepaalde voornemens niet steeds zonder meer kan uitvoeren. Bij haar beslissing kan de ondernemingskamer een tegengesteld positief advies van de cliëntenraad wel laten meewegen.

In de tweede plaats is er de situatie waarin de ondernemingsraad instemmingsbevoegdheid heeft en de cliëntenraad adviesrecht. In dat geval dient de uitvoerder of de instelling in ieder geval de instemming van de ondernemingsraad te verkrijgen. Van het advies kan de uitvoerder of de instelling desgewenst gemotiveerd afwijken.

Tenslotte kan zich de situatie voordoen dat de ondernemingsraad een instemmingsrecht heeft en er een bindend advies ligt van de commissie van vertrouwenslieden. Indien geen instemming van de ondernemingsraad wordt verkregen, noch vervangende toestemming van de kantonrechter, kan het besluit niet worden uitgevoerd, ook al luidt het advies van de commissie van vertrouwenslieden positief. Ook het omgekeerde is het geval.

Bij het bovenstaande dient te worden opgemerkt, dat de positie van de cliënten een andere is dan die van werknemers; het verschil in beide posities vraagt om een andere opstelling van de overheid. De Wet op de ondernemingsraden is in het leven geroepen ten einde de werknemers in de gelegenheid te stellen invloed uit te oefenen op de gang van zaken binnen de onderneming waar zij werkzaam zijn. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een geheel eigen doelstelling, namelijk het aan cliënten bieden van de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de besluiten van de uitvoerder of de instelling waarvan zij afhankelijk zijn. Gelet op dit verschil in doelstelling en doelgroep doen zich geen bijzondere afstemmingsproblemen voor tussen dit wetsvoorstel en de Wet op de Ondernemingsraden.

Nalevingsregeling

Het sluitstuk van de voorliggende regeling is de nalevingsregeling. Naast de mogelijkheid voor de cliëntenraad bepaalde geschillen aan de hierboven genoemde commissie van vertrouwenslieden voor te leggen, kan de cliëntenraad en iedere cliënt van de voorziening of de instelling de kantonrechter schriftelijk verzoeken de uitvoerder of de instelling te bevelen bepaalde in het wetsvoorstel neergelegde verplichtingen na te leven. Een beroep op de kantonrechter is eerst mogelijk nadat de uitvoerder of de instelling is gesommeerd alsnog de wet na te leven en deze daaraan niet binnen een redelijke termijn heeft voldaan.

Financiële aspecten

De voorzieningen en de instellingen zullen de, overigens naar verwachting zeer beperkte, financiële lasten van de onderhavige regeling van medezeggenschap uit hun eigen budget moeten financieren. Daarbij kan gedacht worden aan lasten in de sfeer van de logistiek, zoals vergaderruimte, telefoon en papier. Deze lasten houden rechtstreeks verband met het feitelijk mogelijk maken van de medezeggenschap. Gelet op het minimale karakter van de regeling en de geboden mogelijkheden tot invulling, zullen deze kosten naar verwachting geen onacceptabel beslag leggen op de middelen van de voorziening of de instelling.

Wij zijn derhalve van oordeel dat de kosten die gepaard gaan met de instelling van cliëntenraden kunnen worden gefinancierd door de voorziening of de instelling. Hiervoor bestaan onzes inziens ook inhoudelijke argumenten. Het creëren van voldoende medezeggenschapsmogelijkheden voor cliënten kan immers worden beschouwd als een wezenlijk element van de reguliere inspanningen die een uitvoerder of een instelling dienen te leveren om de kwaliteit van de hulpverlening te bevorderen. Het ligt derhalve in de rede dat ook het functioneren van een cliëntenraad uit de middelen van de voorziening of instelling wordt gefinancierd.

III. ARTIKELEN

Artikel I

Artikel 45a

Dit artikel geeft in de eerste plaats aan op wie de verplichting rust een cliëntenraad in te stellen. Het betreft uitvoerders van voorzieningen van jeugdhulpverlening – niet zijnde inrichtingen voor justitiële kinderscherming – en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen. De instellingen zijn afzonderlijk genoemd, in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de jeugdhulpverlening.

De uitvoerder en de instelling regelen schriftelijk uit hoeveel leden een cliëntenraad bestaat, wie voor het lidmaatschap in aanmerking komen, hoelang de zittingsduur is van de leden en op welke wijze zij worden benoemd. Zoveel mogelijk zullen ingevolge deze regeling de cliënten die het meest direct betrokken zijn bij de hulpverlening zitting moeten hebben in de cliëntenraad. Onder cliënt wordt – ingevolge het vierde lid van dit artikel – in ieder geval verstaan: de jeugdige, zijn ouder(s), voogd, stiefouder en pleegouder.

Wie lid van een cliëntenraad kan zijn, wordt aan de regeling van de uitvoerder en de instelling zelf overgelaten. Dit kan bijvoorbeeld verschillen naar soort voorziening of naar de meer of minder duurzame relatie die een cliënt heeft met een voorziening. Tevens is de leeftijd van de cliënt en zijn lichamelijke en geestelijke ontwikkelingsniveau van belang. Het ligt voor de hand dat een jong kind, dat wordt behandeld in een medisch kindertehuis redelijkerwijze niet in staat moet worden geacht de gemeenschappelijke belangen te behartigen. In dat geval kan in de regeling worden bepaald dat anderen, bijvoorbeeld de ouders, als lid van de cliëntenraad de belangen van de jeugdige behartigen. Ook kan in een regeling worden opgenomen dat een lid van de cliëntenraad op voordracht van cliëntenorganisaties kan worden benoemd. Met name bij instellingen met een sterk wisselend cliëntenbestand (bijvoorbeeld in de ambulante jeugdhulpverlening), kan de deelname van een vertegenwoordiger van een cliëntenorganisatie continuïteit in de cliëntenraad waarborgen.

Ook de wijze van benoeming van de leden van de cliëntenraad wordt aan de uitvoerder en de instelling overgelaten. Waar mogelijk – bijvoorbeeld in de residentiële hulpverlening – lijkt de benoeming van de leden door middel van verkiezingen het meest de voorkeur te verdienen. De uitvoerder of de instelling kan echter ook voor een ander benoemingsstelsel opteren.

Tevens moeten de uitvoerder en de instelling in de regeling opnemen over welke materiële middelen de cliëntenraad ten behoeve van zijn werkzaamheden kan beschikken. Het betreft hier zaken als vergader-ruimten, kopieerapparatuur, briefpapier, postzegels en dergelijke. Zoals hierboven reeds aangegeven, verwachten wij dat de extra financiële lasten van de regeling gering zullen zijn.

Evenals in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen is er in de onderhavige regeling van afgezien in de wet vast te leggen dat bepaalde personen niet tot lid van een cliëntenraad kunnen worden benoemd. Ook dit wordt aan de uitvoerder en de instelling ter vrije beoordeling gelaten. Wel wordt deze vrijheid beperkt door de in het derde lid opgenomen criteria, te weten: dat de cliëntenraad redelijkerwijze representatief moet zijn te achten voor de cliënten en dat hij naar samenstelling en voor wat betreft de beschikbare materiële middelen redelijkerwijze in staat geacht moet kunnen worden de belangen van de cliënten te behartigen (voor een nadere beschrijving van deze criteria verwijzen wij naar het algemene deel van deze toelichting).

Een uitvoerder of een voogdij- of gezinsvoogdij-instelling kan meer dan één voorziening of instelling in stand houden. Van de uitvoerder en de instelling wordt verwacht dat zij zoveel mogelijk bevorderen dat op locatie cliëntenraden worden ingesteld. Een goede uitvoering van de wet brengt dan ook met zich mee dat het beleid van de voorziening en de instelling daarop is gericht. Er kan niet worden volstaan met één cliëntenraad voor alle onder de uitvoerder of de instelling ressorterende voorzieningen of instellingen.

In het vijfde lid is bepaald dat de cliëntenraad zijn werkwijze schriftelijk moet regelen. Hierbij is te denken aan een regeling van het bijeenroepen van vergaderingen, het opstellen van agenda's, stemprocedures, en dergelijke. Voorts lijkt het van belang dat de cliëntenraad in de regeling opneemt op welke wijze periodiek contact met en verantwoording ten overstaan van de door hem gepresenteerde cliënten plaatsvindt.

Wij achten het wenselijk in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling als neergelegd in het vijfde lid van artikel 2 van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen op te nemen (het voorgestelde zesde lid). Deze bepaling houdt in dat de kosten die een cliëntenraad moet maken indien deze de kantonrechter verzoekt de uitvoerder of de instelling te bevelen de wettelijke bepalingen na te leven, worden gedragen door de betrokken uitvoerder of instelling, mits deze daarvan tevoren in kennis is gesteld (artikel 45a, zesde lid). Het gaat hierbij om noodzakelijk te maken kosten. Zodoende wordt voorkomen dat een gebrek aan financiële middelen een cliëntenraad zou verhinderen zich, in het geval van onvoldoende naleving door de uitvoerder of de instelling van de wettelijke bepalingen, tot de kantonrechter te wenden. Deze bepaling heeft uitsluitend betrekking op de toepassing van artikel 45j, tweede lid, door de cliëntenraad en heeft dus geen betrekking op het aanspannen van een procedure door een afzonderlijke cliënt.

Het zevende lid verplicht de uitvoerder of de instelling om – nadat de in het tweede lid bedoelde regeling is vastgesteld – de voorzieningen te

treffen die op grond van die regeling noodzakelijk zijn voor de benoeming van de leden van de cliëntenraad. Telkens wanneer de cliëntenraad gedurende twee jaar niet heeft gefunctioneerd, omdat het door de regeling voorgeschreven aantal leden ontbrak, dient de uitvoerder of de instelling opnieuw de nodige maatregelen te treffen om tot benoeming van de leden van de raad te komen. Voor een periode van twee jaar is gekozen, omdat er enige tijd moet zijn verstreken na het mislukken van een poging om bij een volgende poging een redelijke kans op succes te hebben. Tevens schept deze termijn de mogelijkheid te onderzoeken welke oorzaken aan de mislukking ten grondslag hebben gelegen.

Artikel 45b

Ingevolge het bepaalde onder a van artikel 45b is de in het wetsvoorstel neergelegde medezeggenschapsregeling niet van toepassing op inrichtingen voor justitiële kindbescherming. In deze inrichtingen worden de jeugdigen middels een rechterlijke beslissing (dat wil zeggen gedwongen) geplaatst, in een vrijheidsbenemende, dan wel vrijheidsbeperkende setting. Hieruit vloeit voor de jeugdige een beperking in de uitoefening van grondrechten voort. Jeugdigen in inrichtingen voor de justitiële kindbescherming kunnen bijvoorbeeld 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 (briefwisseling, 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 inrichtingen voor justitiële kindbescherming verblijven. Het heeft de voorkeur de bepalingen betreffende de rechtspositie van de jeugdigen in inrichtingen voor justitiële kindbescherming, 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 en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen, als leidraad. Voor wat de medezeggenschapsregeling betreft zal de medezeggenschapsregeling van laatstgenoemde wet richtsnoer zijn.

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen zal de twee andere beginselenwetten in het wetgevingstraject op de voet volgen. Het wetsvoorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (kamerstukken II, 1993/1994, 23 445) is op 12 oktober 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet (kamerstukken II, 1994/1995, 24 263) is op 1 augustus 1995 bij de Tweede Kamer ingediend. Een voorontwerp van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen zal binnenkort aan diverse adviesorganen worden aangeboden.

Artikel 45c

In het eerste lid wordt onder a tot en met o een opsomming gegeven van de onderwerpen waarover de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling in ieder geval advies moeten vragen aan de cliëntenraad, wanneer zij het voornemen hebben ter zake een besluit te nemen. Over deze en andere onderwerpen die voor de cliënten van

belang zijn, kan de cliëntenraad de uitvoerder, instelling of plaatsende instantie ook ongevraagd adviseren.

Aan de cliëntenraad moet – ingevolge het eerste lid, onder h van dit artikel – advies worden gevraagd over een voorgenomen besluit betreffende het algemeen beleid inzake de toelating van en de beëindiging van de hulpverlening aan cliënten. De invloed die de cliëntenraden bij de gezinsvoogdij-instellingen op dit punt zullen hebben, zal gering zijn. De toelating en de beëindiging van de relatie tussen een gezinsvoogdij-instelling en een jeugdige die onder toezicht staat en zijn ouders wordt immers bepaald door een rechterlijke uitspraak. De competentie van de cliëntenraad gaat niet zover dat hij hierover kan adviseren.

Krachtens het eerste lid, onder m van dit artikel is de cliëntenraad bevoegd advies uit te brengen over besluiten inzake de recreatiemogelijkheden en ontspanningsactiviteiten. Gelet op het feit dat recreatiemogelijkheden en ontspanningsactiviteiten bij de voorzieningen van jeugdhulpverlening ook deel kunnen uitmaken van de pedagogische behandeling, worden deze onderwerpen – anders dan artikel 3, eerste lid, onder i van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen – apart genoemd.

Onderdeel n van het eerste lid bepaalt dat de cliëntenraad ook in de gelegenheid moet worden gesteld advies uit te brengen over wijziging van het door de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling vastgestelde werkplan, voor zover het aangelegenheden betreft die niet reeds zijn begrepen in het bepaalde onder a tot en met k, m en o van het eerste lid.

In het bijzonder moet hier worden gedacht aan de beschrijving die het werkplan bevat: van de wijze waarop aan het recht op inzage in en afschrift van bescheiden uitvoering wordt gegeven; van hetgeen met betrekking tot de jeugdigen in het dossier wordt opgenomen; van de wijze waarop de samenwerking met daarvoor in aanmerking komende personen, instellingen en instanties in de regio en indien nodig daarbuiten is georganiseerd en de wijze waarop de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de voorziening is georganiseerd. Wij achten het van belang dat ook deze zaken aan de cliëntenraad voor advies worden voorgelegd.

Onderdeel o van het eerste lid strekt ertoe de cliëntenraden bij intramurale voorzieningen waarin jeugdigen in de regel langdurig verblijven, in de gelegenheid te stellen te adviseren over de benoeming van personen die zullen worden belast met de leiding van de desbetreffende afdeling(en) van die voorziening. Juist bij voorzieningen waarin jeugdigen langdurig zijn opgenomen, bepalen afdelingshoofden in belangrijke mate diens leefklimaat.

Ingevolge het tweede lid wordt het advies van de cliëntenraad op een zodanig tijdstip gevraagd dat het nog van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Tijdig wil zeggen, dat het advies moet worden gevraagd in een zodanig stadium van de besluitvorming dat de cliëntenraad voldoende tijd heeft om een weloverwogen standpunt te bepalen en vervolgens door middel van zijn advies de besluitvorming daadwerkelijk te beïnvloeden.

Artikel 45d

Krachtens het eerste lid van dit artikel nemen de uitvoerder en de instelling geen besluit dat afwijkt van een schriftelijk door de cliëntenraad – gevraagd of ongevraagd – uitgebracht advies zonder daarover eerst ten minste een keer met de cliëntenraad te hebben overlegd. Wijkt de

uitvoerder of de instelling – ook na het overleg – toch af van het door de cliëntenraad gegeven advies, dan dient de uitvoerder of de instelling het genomen besluit schriftelijk en onder opgave van redenen aan de cliëntenraad mee te delen (tweede lid).

Artikel 45e

De cliëntenraad kan slechts goed en verantwoord over de in artikel 45c genoemde – en andere – onderwerpen adviseren, indien hem door de uitvoerder en de instelling tijdig alle informatie wordt verstrekt die hij voor zijn taak nodig heeft. Deze verplichting tot informatieverstrekking wordt in het eerste lid van artikel 45e geformuleerd. Daarnaast wordt in het tweede lid van dit artikel aan de uitvoerder en de instelling de verplichting opgelegd de cliëntenraad ten minste eenmaal per jaar mondeling of schriftelijk algemene gegevens te verstrekken over het gevoerde en te voeren beleid.

Artikel 45f

Het staat de uitvoerder en de instelling vrij aan de cliëntenraad meer bevoegdheden toe te kennen dan hem op grond van het onderhavige wetsvoorstel toekomen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bevoegdheden die in het wetsvoorstel niet zijn opgenomen of ten aanzien van onderwerpen waarvoor de wet met een lichtere bevoegdheid volstaat. Het spreekt hierbij voor zich, dat bij de toekenning van verdergaande bevoegdheden aan de cliëntenraad niet voorbij kan en mag worden gegaan aan de kwaliteitsnormen, zoals geformuleerd in de kwaliteitsbesluiten op grond van artikel 35 en 60 van de Wet op de jeugdhulpverlening, waaraan de hulpverlening die aan de jeugdigen wordt geboden, moet voldoen. Wij zijn hierover niet beducht en verwachten dat de toekenning van medezeggenschapsbevoegdheden aan de cliënten(-raad) juist tot vergroting van de kwaliteit van de hulpverlening kan leiden.

Artikel 45g

Ten aanzien van voogdij- of gezinsvoogdij-instellingen is altijd sprake van privaatrechtelijke rechtspersonen. Voor zover sprake is van voorzieningen van jeugdhulpverlening zal in het algemeen eveneens sprake zijn van privaatrechtelijke rechtspersonen.

De inrichtingen voor justitiële kinderbescherming vallen niet onder het bereik van dit wetsvoorstel.

Het is wenselijk dat de cliënten een herkenningspunt hebben in de besturen van de rechtspersonen, waarbij zowel aan verenigingen als aan stichtingen moet worden gedacht. Een regeling daarvoor is opgenomen in het eerste lid van dit artikel.

Voor voorzieningen en instellingen die worden bestuurd volgens het zogenoemde commissarissen-model, geldt een afwijkende regeling. Is het bestuur opgedragen aan een of meer professionele directeuren, die hun taak uitoefenen onder de supervisie van een raad van toezicht, waarvan het takenpakket vergelijkbaar is met dat van een raad van commissarissen bij een vennootschap, dan geldt dat tenminste een lid van de raad van toezicht geacht kan worden het vertrouwen te genieten.

Artikel 45h

Dit artikel verplicht de uitvoerder en de instelling jaarlijks een schriftelijk verslag op te stellen over de wijze waarop door hen deze wet is toegepast. Hierdoor wordt aan de cliëntenraad de gelegenheid geboden met de

uitvoerder of de instelling in overleg te treden over het democratisch peil van de gang van zaken binnen de voorziening of de instelling. Tevens geeft het verslag inzicht hoe deze wet in de praktijk wordt toegepast.

Artikel 45i

Volgens dit artikel dienen bepaalde documenten die relevant zijn voor de beleidsvoering van de uitvoerder of de instelling en een algemeen karakter dragen, openbaar te worden gemaakt. In onderdeel d van het eerste lid wordt de openbaarmaking verplicht gesteld van een regeling inzake de behandeling van klachten. Hiermee wordt bedoeld op een regeling als bedoeld in artikel 48, eerste lid van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht, waarin aan de uitvoerder en de instelling de verplichting wordt opgelegd een klachtenregeling vast te stellen.

Openbaarmaking dient te geschieden binnen tien dagen na de vaststelling van de stukken en vindt plaats door deze stukken voor cliënten ter inzage te leggen en op verzoek daarvan afschriften te verstrekken.

Artikel 45j

Het eerste lid van dit artikel bevat een voorziening voor de situatie, waarin een geschil bestaat tussen de cliëntenraad en de uitvoerder of de instelling, over de uitvoering van voorgenomen besluiten met betrekking tot een tweetal onderwerpen die wezenlijk zijn voor het beleid van de voorzieningen en waarover een gefundeerd oordeel van de cliëntenraad mag worden verwacht.

In het tweede lid is aangegeven welke weg door de cliëntenraad dan wel de individuele cliënt van de voorziening of instelling kan worden bewandeld, indien de uitvoerder of de instelling in gebreke blijft te voorzien in een cliëntenraad, nalaat aan zo een raad de in artikel 45e voorgeschreven informatie te verstrekken, of nalaat de inspraakbevoegdheid van de cliëntenraad ten aanzien van de bestuurs-samenstelling van de voorziening overeenkomstig dit hoofdstuk te regelen.

Gekozen is hier, in overeenstemming met het bepaalde in artikel 10 van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, voor een beroep op de kantonrechter.

Tevens kan de cliëntenraad of de individuele cliënt zich tot de kantonrechter wenden indien de uitvoerder of de instelling heeft verzuimd te voorzien in een commissie van vertrouwenslieden als bedoeld in het eerste lid van dit artikel.

Dit artikel ziet op de mogelijkheid voor cliënten (afzonderlijk of georganiseerd in de cliëntenraad) om naleving van de in het wetsvoorstel neergelegde eisen af te dwingen. Daarnaast zullen subsidiërende overheden toezien op de naleving van de in het wetsvoorstel neergelegde eisen (artikelen 36, eerste lid, onderdeel b, onder 3, en 60, tweede lid, onderdeel c, onder 2, van de Wet). Deze eisen gelden immers als bekostigingsvoorwaarden.

Artikel II

De in artikel II opgenomen overgangsbepaling stelt termijnen waarbinnen de uitvoerder en de voogdij- en gezinsvoogdij-instelling moeten voldoen aan hun verplichtingen ingevolge de in het wetsvoorstel opgenomen medezeggenschapsregeling.

Op grond van het eerste lid, onder a, van artikel II is de uitvoerder of instelling verplicht binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de

wet een regeling vast te stellen, waarin onder meer de samenstelling van de cliëntenraad wordt geregeld. Uiterlijk drie maanden daarna dient de uitvoerder of de instelling de voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn voor de benoeming van de leden van de cliëntenraad. Derhalve dienen de leden van de cliëntenraad in ieder geval te zijn benoemd wanneer zes maanden zijn verlopen sinds de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

In de artikelen 45c en 45d van dit voorstel worden aan de cliëntenraad met betrekking tot bepaalde besluiten advies- en instemmingsrechten toegekend. Artikel II, eerste lid, onder c, bepaalt, dat deze artikelen niet van toepassing zullen zijn op besluiten welke door de uitvoerder of instelling worden genomen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, doch vòòr de datum waarop de leden van de cliëntenraad worden benoemd. Zolang er geen cliëntenraad is ingesteld, kan deze zijn taak niet uitvoeren en niet van zijn bevoegdheden gebruik maken. De uitvoerder of de instelling kan de in artikel 45c, eerste lid, genoemde voorgenomen besluiten gedurende die periode dan ook niet aan de cliëntenraad voorleggen. Zou in artikel II geen overgangsbepaling zijn opgenomen, dan zou de uitvoerder of de instelling gedurende enige tijd dergelijke besluiten niet in overeenstemming met dit wetsvoorstel kunnen nemen.

Artikel II, eerste lid, onder d, verplicht de uitvoerder en de instelling ervoor te zorgen, dat zijn/haar statuten in ieder geval binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet in overeenstemming worden gebracht met de in artikel 45g gestelde eis. De genoemde periode is lang genoeg om een eventuele aanpassing van de statuten haar beslag te kunnen laten krijgen.

In het onderhavige wetsvoorstel is geen overgangsbepaling opgenomen, zoals neergelegd in het tweede lid van artikel 13 van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. Deze bepaling biedt voor de bestaande medezeggenschapspraktijken een wettelijke basis. Anders dan bij de zorginstellingen bestaat er binnen de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming nog slechts in een klein aantal voorzieningen een orgaan dat op enigerlei wijze en in enigerlei verband de gemeenschappelijke belangen van de cliënten in de voorziening behartigt.

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

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