

GEBRUIKERSRECHTEN: VOORBIJ DE LEGITIEME VERWACHTINGEN?

Gianni LOOSVELDT¹

Eind '97 dienden S. Becq en G. Swennen in het Vlaams Parlement een voorstel van decreet in 'houdende regeling van de rechten van gebruikers in de welzijnsvoorzieningen'. Zij werden hierin gevolgd door R. Van Den Heuvel die in het voorjaar van '98 een analoog voorstel indiende, het voorstel van decreet 'houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen'. Geen van de voorstellen werd gestemd. Eind '99 – tijdens de nieuwe legislatuur – werden de voorstellen opnieuw ingediend. Het Vlaams Kinderrechtencommissariaat gaf in het voorjaar van 2000 een advies bij beide voorstellen. Op 9 januari 2001 werd in de Commissie voor welzijn, volksgezondheid en gelijke kansen van het Vlaams Parlement een hoorzitting gehouden rond het voorstel van decreet van R. Van Den Heuvel².

Het voorstel dat hier ter bespreking voorligt dateert van 29 juni 2001 en is van de hand van R. Van Den Heuvel, P. Ceysens, G. Swennen, J. Roegiers en S. Becq: het voorstel van decreet 'houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen'³. Zonder hier te willen op ingaan, menen wij dat het voorstel op het 'legistieke' (wetgevingstechnische) vlak te kort schiet. Dit is niet enkel ergerlijk vanuit het streven naar een behoorlijke wetgeving, maar ook vanuit de betrachting om de praktijk nietodeloos te belasten met interpretatievragen.

In de eigenlijke bespreking schetsen wij eerst de algemene probleemstelling. Daarna wordt het toepassingsgebied van het voorstel uitgeklaard. In het derde hoofdstuk worden gebruikersrechten in het algemeen gesitueerd. Achtereenvolgens komen volgende 'gebruikersrechten' aan bod: het recht op vrije keuze van welzijnsvoorziening en weigering van hulp- en dienstverlening, het recht op een vertrouwenspersoon en bijstand, het recht op informatie, het recht op een eigen levenssfeer, het recht op financiële autonomie, het recht op collectieve inspraak en het recht op klacht. In het voorlaatste hoofdstuk wordt gepeild naar andere gebruikersrechten die niet worden geëxpliciteerd in het voorstel. Tot slot gaat de aandacht uit naar het aangekondigde aanspreekpunt voor informatie en bemiddeling voor de welzijnsvoorzieningen.

Als het voorstel wordt gestemd, dan zou het in werking moeten treden op 1 juli 2002 (art. 27).

Probleemstelling

Laat ons van meet af aan de spraakverwarring, kiem van twist als het gaat om het verband tussen hulp en recht, uitsluiten. Bij de *rechtsbescherming van gebruikers* gaat het op de eerste plaats niet om de vraag of hulpverleners en welzijnsvoorzieningen al dan niet 'recht'

¹ G. Loosveldt is wetenschappelijk medewerker aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KULeuven (Instituut voor Sociaal Recht, Tiensestraat 41, 3000 Leuven): tel. 016/ 32 54 21. De tekst werd bijgewerkt tot 14 februari 2002.

² Te consulteren parlementaire stukken: *Parl. St. VI. Parl. 1997-98*, nrs. 845/1 en 980/1; *Parl. St. VI. Parl. 1999-2000*, nrs. 99/1-2 en 104/1 en 3. Belangrijke reflectiemomenten bij het thema van de gebruikersrechten waren onder meer de studiedag van het Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk op 19 november 1998 (zie *Tijdschrift voor Welzijnswerk* 1998, nr. 215) en de studiedag van het Instituut voor Sociaal Recht van de KULeuven op 26 mei 1999 (zie verslagboek: G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT (eds.), *Clïëntgerichte perspectieven in de welzijnszorg*, Leuven-Apeldoorn/Antwerpen, Garant/Maklu, 2000, 222p.).

³ *Parl. St. VI. Parl. 2000-2001*, nr. 783/1.

doen aan mensen met welzijnsproblemen. Dat deze mensen (on)voldoende in 'bescherming' worden genomen door de welzijnszorg, vormt evenmin het voorwerp van deze bijdrage. In het *De Volks Juridisch Woordenboek* (2001) wordt 'rechtsbescherming' gedefinieerd als de "handhaving van de subjectieve rechten van de rechtsonderhorigen". 'Subjectieve rechten' staan voor "aanspraken die een persoon put uit (op een gegeven situatie) van toepassing zijnde rechtsregels, die een ander persoon verplichten tot een welbepaalde gedraging of onthouding, waarbij elke keuzemogelijkheid ontbreekt". In essentie gaat van rechtsbescherming dan ook een 'preventieve' werking uit: personen ertoe aanzetten 'spontaan' hun plichten na te komen (eerste niveau). Wanneer deze hieraan verzaken, dan biedt de rechtsbescherming de mogelijkheid de nakoming van plichten op een bepaalde wijze te handhaven (tweede niveau)⁴.

De aanleiding voor het voorstel moet vooral worden gesitueerd op het tweede niveau. De regelgever ontwikkelde een praktijk die er in bestaat de welzijnszorg (en dus ook de verhouding tussen gebruiker en voorziening) bijna uitsluitend te normeren via vergunnings-, programmatie-, erkennings- en subsidiëeringsnormen. Deze normen gelden in de rechtsverhouding tussen de overheid en een welzijnsvoorziening. Door het meestal exclusieve gebruik van deze normen komt de (specifieke) rechtsbescherming van de gebruiker tegenover een welzijnsvoorziening op een indirecte wijze tot stand (*onrechtstreekse, precaire rechtsbescherming*). De aanspraken in hoofde van de gebruiker kunnen in principe wel door de overheid, maar niet of nauwelijks door de gebruiker worden afgedwongen⁵. Het precaire karakter van deze rechtsbescherming vloeit voort uit de rigide aard van de juridische middelen waarover de overheid beschikt om de handhaving binnen deze rechtsbescherming te verzekeren. Het al dan niet toekennen, opschorten of verder ontzeggen van een vergunning, erkenning of subsidie is niet van aard om een adequate rechtsbescherming van de gebruiker te realiseren⁶. Treffend is de vaststelling dat een gebruiker er in de meeste gevallen niet bij gebaat is dat deze middelen worden aangewend. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of een gebruiker-resident wiens privacy wordt geschonden in het licht van de geldende erkenningsnormen de daaropvolgende administratieve rechtshandeling zal toejuichen op grond waarvan de voorziening de activiteiten eventueel moet stopzetten (bv. door het wegvallen van subsidies).

De algemene stelling is dat een gebruiker aan de cliëntgerichte bepalingen (bv. inzake privacy) die (vooral) vervat liggen in erkenningsnormen (die vaak ook als subsidiëeringsnormen gelden) op zich geen juridisch afdwingbare aanspraken kan ontleen⁷.

⁴ Eerder omschreven wij 'rechtsbescherming' als "het geheel van rechtsregels en juridische instrumenten op grond waarvan een gebruiker rechtsaanspraken kan formuleren of ontwikkelen of een kader wordt geschapen dat het voorkomen van de gronden voor dergelijke aanspraken moet verhinderen": G. LOOSVELDT, "Voor een (h)erkende welzijnscliënt", in G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT (eds.), o.c., 2.

⁵ Zie o.m. G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT, "De toekenning van rechten aan een welzijnscliënt: onderdeel van een emancipatorisch welzijnsrecht?", *Tijdschrift voor Welzijnswerk* 1998, nr. 215, 26.

⁶ Een jegens een welzijnsvoorziening gestelde 'negatieve' administratieve rechtshandeling (bv. intrekking van de erkenning) wegens miskennen van één of meerdere erkenningsnormen die de cliëntpositie regelen, impliceert geenszins dat, bij gebrek aan een dergelijke rechtshandeling, de 'cliëntgerichte bepalingen' zouden worden nageleefd door de betrokken welzijnsvoorziening.

⁷ Er ontstaat uiteraard een andere juridische situatie wanneer diezelfde cliëntgerichte bepalingen het voorwerp uitmaken van een overeenkomst tussen een gebruiker en een welzijnsvoorziening. Bij de uitlegging van de overeenkomst kan een rechter zich wellicht zelfs spiegelen aan de geldende erkenningsnormen: cf. I. VEROUGSTRAETE, "Wil en vertrouwen bij het totstandkomen van overeenkomsten", *T.P.R.* 1990 (1163) 1175. Ook bij het bepalen van de quasi-delictuele aansprakelijkheid van een welzijnsvoorziening zou een interpretatieve werking kunnen worden toegekend aan deze normen. Vgl. milieurecht in Nederland: W. HUIJGEN, "Reflexwerkingen van vergunningen (in Nederland)", *Ars Aequi* (Ned.) 1997, (330) 334.

Deze normen kennen immers *geen derden- of reflexwerking* naar de gebruiker toe⁸. Dit verklaart het in de rechtsleer gehuldigde standpunt dat “[...] de rechtsbescherming van de welzijnscliënt juridisch veel efficiënter kan worden georganiseerd door een rechtstreekse regulering van de rechtsverhouding tussen de voorziening en de cliënt, in plaats van de organisatie van een rechtsbescherming via rechtsregels die betrekking hebben op de rechtsverhouding tussen de welzijnsvoorziening en de regulerende overheid”⁹. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten stelde tijdens de hoorzitting in het Vlaams Parlement dat “[e]rkenningssnormen [...] effectief [garanderen] dat werk gemaakt wordt van de gebruikersrechten”¹⁰. Dat ‘werk moet worden gemaakt’ van de rechtsbescherming van de gebruiker wijst op het problematisch karakter van deze rechtsbescherming. Aldus moet een *ander type van (specifieke) rechtsbescherming* worden nagestreefd waarbinnen de *handhaving krachtadiger* is.

Met een decreet van 29 april 1997 werden welzijnsvoorzieningen ertoe verplicht een kwaliteitsbeleid te voeren. Het principe hierbij is dat een erkende voorziening bij het vervullen van haar opdracht een verantwoorde hulp- en dienstverlening aan elke gebruiker dient te verstrekken. Het kwaliteitsbeleid moet onder meer betrekking hebben op “het verstrekken van hulp- en dienstverlening waarin respect voor de menselijke waardigheid, de bejegening, de persoonlijke levenssfeer, de ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging, het klachtenrecht, de informatie aan en de inspraak van de gebruiker gewaarborgd zijn, en waarbij rekening wordt gehouden met de sociale context van de gebruiker”¹¹. In uitvoering van het decreet werden, in overleg met de betrokken sectoren, sectorspecifieke minimale kwaliteitseisen (SMK's) opgesteld die als erkenningssnormen gelden. Deze SMK's bevatten onmiskenbaar heel wat cliëntgerichte bepalingen (bv. de verplichting van een voorziening om periodiek te peilen naar de tevredenheid van de gebruiker over de hulp- en dienstverlening¹²). Aangezien het hier evenwel om erkenningssnormen gaat, geldt eveneens de hierboven geformuleerde kritiek¹³. Veel van deze bepalingen liggen ook gewoonweg vervat in de juridische figuur van de ‘bonus pater familias’. Het gezond verstand maakt duidelijk dat de betrokken welzijnsvoorzieningen moeilijk het tegendeel van deze bepalingen

⁸ Daarnaast is er de vraag waarom naar de gebruiker toe niet meteen de derdenwerking werd erkend van de genoemde rechtsnormen die als ‘cliëntgericht’ gelden of nog, die zijn rechtspositie aanbelangen (gekoppeld aan een in te stellen ombudsfunctie). Het ontzeggen van derdenwerking aan deze normen zou kunnen worden verantwoord door de dichotomie publiek-privaat recht. Deze normen zijn nu publiekrechtelijk (administratiefrechtelijk) van aard. Met derdenwerking zouden ze, indien ze betrekking hebben op de rechtspositie van de gebruiker, de rechtsverhouding tussen een welzijnsvoorziening en een gebruiker op directe wijze regelen. Afhankelijk van de rechtsverhouding (overheid-welzijnsvoorziening of welzijnsvoorziening-gebruiker) zouden de genoemde rechtsnormen in hetzij een publiekrechtelijke, hetzij een privaatrechtelijke setting effect ressorteren. Los van de opportuniteitsvraag naar derdenwerking rijst de vraag of het recht wel rijp is voor een dergelijke benadering. Daarnaast zou terecht kunnen worden opgemerkt dat deze normen een eigen doelstelling dienen, die strikt genomen losstaat van de rechtsverhouding tussen een gebruiker en een welzijnsvoorziening. Zo zijn erkenningssnormen verbonden met de erkenning, een administratieve rechtshandeling die op de eerste plaats een declaratief karakter heeft. Derdenwerking zou geen sluitende oplossing bieden voor de afdwingbaarheid van gebruikersrechten die nu als ‘cliëntgerichte bepalingen’ doorgaan. Enkel erkende en/of gesubsidieerde welzijnsvoorzieningen of deze die daartoe een aanvraag hebben ingediend, zouden gebonden zijn door de gebruikersrechten.

⁹ J. SCHEPERS, *Inleiding tot het welzijnsrecht*, Brugge, die Keure, 1996, 364.

¹⁰ *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 104/3, 7.

¹¹ Art. 3, 4, tweede lid, 1° en 7, § 1, eerste en tweede lid Decr. VI. Parl. 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen, *B.S.* 11 juni 1997, *err. B.S.* 4 juli 1997.

¹² Art. 1, § 5, 1° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000 betreffende de kwaliteitszorg in de voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap, *B.S.* 27 februari 2001.

¹³ Het ‘sectorspecifieke’ van deze SMK's blijkt relatief te zijn, zodat onvermijdelijk de opportuniteit van het bestaan van meerdere ‘kwaliteitsregelingen’ in vraag mag worden gesteld. Bij het uitwerken van het plan van de integrale jeugdhulpverlening zal de regelgever hoe dan ook hiermee rekening moeten houden.

kunnen nastreven...¹⁴. Indien het de bedoeling was de toezichhoudende overheid meer toetsstenen aan te reiken voor de motivering van haar administratieve rechtshandelingen jegens voorzieningen (en de eventuele beoordeling ervan door de Raad van State), dan lijken sectorspecifieke regelingen niet opportuun. En 'last but not least': wij durven niet garanderen dat de verplichtingen in het kader van het Kwaliteitsdecreet geen pro forma-invulling zullen krijgen. Het gevaar voor window-dressing is reëel. Niemand is hierbij gebaat, niet in het minst de voorziening zelf die de regelgeving niet aangrijpt om haar activiteiten inhoudelijk te bevragen.

Toepassingsgebied van het (voorstel van) decreet

Wie is gebruiker?

De regelgever springt slordig om met de essentiële begrippen van het welzijnsrecht. 'Gebruiker' is daar een voorbeeld van. In het Kwaliteitsdecreet voor de welzijnsvoorzieningen (1997) wordt een gebruiker gedefinieerd als "een natuurlijke persoon of rechtspersoon die, al dan niet vrijwillig, een beroep doet op het dienst- en hulpverleningsaanbod van een voorziening"¹⁵. In het Kwaliteitsbesluit voor de gehandicaptenzorg (2000) is de gebruiker "de persoon die een beroep doet op de hulp- en dienstverlening van een voorziening. Met gebruiker wordt in voorkomend geval gelijkgesteld, de wettelijke vertegenwoordiger, de vertrouwenspersoon of de belangrijke betrokken derde, met inbegrip van de plaatsende instantie bij gedwongen hulp- en dienstverlening"¹⁶. In het voorstel wordt een 'gebruiker' dan weer gedefinieerd als "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, die ongeacht zijn of haar juridische handelingsbekwaamheid, gebruik maakt of gebruik wenst te maken van een welzijnsvoorziening" (art. 2, 5°). Het is ons niet duidelijk aan welke rechtspersonen (dus niet: feitelijke verenigingen of cliëntsystemen¹⁷) in het voorstel wordt gedacht. Valt 'een beroep doen op' (cf. Kwaliteitsdecreet¹⁸) overigens samen met 'gebruik maken of gebruik wensen te maken'? Wat is de precieze draagwijdte van de woorden 'ongeacht zijn of haar juridische handelingsbekwaamheid'? Als het inroepen van een gebruikersrecht door een handelingsonbekwame zonder meer moet worden beschouwd als een rechtshandeling die hij kan stellen zonder tussenkomst van zijn wettelijke vertegenwoordiger (zie evenwel art. 23, cf. infra), dan overschrijdt de decreetgever hier mogelijks zijn bevoegdheid.

Het voorstel heeft betrekking op zowel vrijwillige als gedwongen hulp- en dienstverlening. 'Vrijwillig gebruik' wordt omschreven als "een beslissing om beroep te doen op een welzijnsinstelling die niet opgelegd is door een beslissing van de rechtbank" (art. 2, 6°). Logischerwijs betekent dit dat een gebruikersrecht ook geldt bij 'onvrijwillig gebruik' wanneer de notie 'vrijwillig gebruik' niet wordt aangehaald in de respectievelijke bepaling. Het zal

¹⁴ Zie bv. de SMK die bepaalt dat "de voorziening [...] de eigen mogelijkheden en de maatschappelijke participatie van de gebruiker bij de hulp- en dienstverlening [moet erkennen en stimuleren]": art. 11bis, 5° B. VI. Reg. 13 juli 1994 inzake de erkenningsnormen en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, B.S. 10 december 1994. De indruk bestaat dat een aantal SMK's eerder thuishoren in een deontologische code voor welzijnswerkers.

¹⁵ Art. 2, 5° Decr. VI. Parl. 29 april 1997. In de bijzondere jeugdbijstand wordt hiernaar verwezen: art. 1, 27° B. VI. Reg. 13 juli 1994.

¹⁶ Art. 1, 4° B. VI. Reg. 15 december 2000. Vgl. art. 1, 6° B. VI. Reg. 15 december 1993 tot vaststelling van algemene erkenningsvoorwaarden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, B.S. 8 juli 1994.

¹⁷ Zie begrip 'gezin' in art. 2, 1° Decr. VI. Parl. 19 januari 2001 houdende de inrichting van activiteiten inzake opvoedingsondersteuning, B.S. 28 maart 2001.

¹⁸ Zie ook art. 2, 2° Decr. VI. Parl. 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, B.S. 5 september 1998.

hierbij vooral gaan om personen die door de jeugdrechtbank werden verwezen naar voorzieningen die uitvoering moeten geven aan de opgelegde maatregelen.

Voor welke welzijnsvoorzieningen?

De hier voorgestelde (specifieke) rechtsbescherming strekt zich niet uit tot de rechtsverhouding tussen de gebruiker en een mogelijke 'toeleidingsvoorziening', zoals het comité voor bijzondere jeugdzorg en het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap. De welzijnsvoorzieningen ten aanzien van wie het decreet zou gelden, zijn "de organisatie[s] die opgericht [zijn] als rechtspersoon of door een rechtspersoon en die werkzaam [zijn] in een sector als bedoeld in [artikel 5, § 1, II Bijzondere Wet Hervorming Instellingen]" (art. 2, 1°)¹⁹. Het gaat dan met name om de sectoren 'gezinsbeleid', 'beleid inzake maatschappelijk welzijn', 'beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen', 'beleid inzake minder-validen', 'bejaardenbeleid', 'jeugdbescherming' en 'sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie' (art. 2, 2°). Naar aanleiding van een recent advies van de Raad van State bij het voorontwerp van wet betreffende de rechten van de patiënt, is duidelijk geworden dat de Vlaamse Gemeenschap, voor wat betreft de rechtsverhouding patiënt-gezondheidszorgvoorziening (niet: beroepsbeoefenaar), een regeling zou kunnen uitwerken inzake patiëntenrechten. Of het voorstel moet worden aangepast zodat het ook het veld van de gezondheidszorgvoorzieningen zou bestrijken, vraagt naast een juridische ook een opportunitetsbeoordeling. Het zou weinig logisch zijn dat, eens de integrale jeugdhulpverlening een decretaal gegeven is, de gebruikersrechten niet zouden gelden ten aanzien van de centra voor geestelijke gezondheidszorg.

In het voorstel staat een 'residentiële welzijnsvoorziening' voor "een welzijnsvoorziening die een vervangende woonsituatie aanbiedt" en een 'semi-residentiële welzijnsvoorziening' voor "een welzijnsvoorziening die een vervangende dagactiviteit of nachtverblijf aanbiedt" (art. 2, 3°-4°). Op basis van deze definitie moeten diensten voor pleegzorg worden gekwalificeerd als residentiële welzijnsvoorzieningen. Wil men de gevolgen van deze kwalificatie aanvaarden (bv. de instelling van een gebruikersraad, cf. infra) ? Het feit dat de indieners 'vergeten' 'ambulante welzijnsvoorzieningen' te definiëren, kan er op wijzen dat het voorstel vooral is gericht op de (semi-)residentiële voorzieningen.

Hoewel in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat het decreet van toepassing is op alle welzijnsvoorzieningen die in het kader van de Vlaamse Gemeenschap erkend zijn, blijkt dit niet uit de eigenlijke tekst. Als de indieners de gebruikersrechten dermate belangrijk achten (quod non), dan lijkt het niet onlogisch dat ook niet-erkende welzijnsvoorzieningen onder het toepassingsgebied van de regeling vallen²⁰. De beoogde rechtsbescherming van een gebruiker van een voorziening lijkt immers los te moeten staan van een administratieve rechtshandeling als de erkenning.

Rechtsbescherming van de gebruiker

Het voorstel van decreet heeft als titel 'de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen'. Deze titel is misleidend in tweeërlei zin.

Ten eerste is de (ongewilde) suggestie dat de gebruiker nu geen rechtsbescherming zou kennen, fout. In het debat hieromtrent mag niet worden voorbijgegaan aan de algemene

¹⁹ Zie ook art. 2, 2° Decr. VI. Parl. 29 april 1997. Vgl. art. 1, 6° B. VI. Reg. 19 december 1997 tot ondersteuning van regionaal overleg en regionale ondersteuning in de welzijnssector, B.S. 11 maart 1998.

²⁰ Indien het voorstel ook betrekking heeft op niet-erkende welzijnsvoorzieningen, dan zouden ook de OCMW's onder het toepassingsgebied van deze regeling kunnen vallen.

rechtsbescherming van de gebruiker. Dit is de rechtsbescherming die eigen is aan elke persoon (bv. in het kader van de quasi-delictuele, contractuele en strafrechtelijke aansprakelijkheid) en de rechtsbescherming die voortvloeit uit een burgerrechtelijk statuut (bv. minderjarigheid). Een aantal bepalingen in het voorstel van decreet zijn dan ook overbodig, daar zij een loutere bevestiging zijn van reeds geldende rechtsregels (bv. het briefgeheim in art. 6, 2°). Een belangrijk onderdeel van die algemene rechtsbescherming van de gebruiker vormen de grond- en persoonlijkheidsrechten (bv. het recht op vrije meningsuiting), die een verbijzondering zijn van het meta-juridische zelfbeschikkingsrecht van de mens. In bepaalde contexten, zoals die van de welzijnszorg, verliezen evident geachte persoonlijkheidsrechten hun vanzelfsprekendheid²¹. Dit verklaart waarom deze rechten worden verbijzonderd in gebruikersrechten. Door de confrontatie met de context van de welzijnszorg verkrijgt deze rechtsbescherming soms een bijzondere betekenis (bv. met betrekking tot het recht op persoonlijke levenssfeer). Hierdoor kan een bijkomend spanningsveld ontstaan tussen hulp en recht omdat de algemene rechtsbescherming soms voorbijgaat aan de eigenheid van de hulpverlening.

Ten tweede verwijst het voorstel in zijn titel naar de rechtsbescherming van de gebruiker; dit is ietwat overmoedig. Als onderdeel van het welzijnsrecht in strikte zin kan de rechtsbescherming van de gebruiker ook een specifiek karakter hebben. Deze rechtsbescherming richt zich dan exclusief tot gebruikers en welzijnsvoorzieningen. Van een voorstel dat betrekking heeft op de specifieke rechtsbescherming van de gebruiker mag redelijkerwijs ook worden verwacht dat rechtswaarborgen worden geboden inzake de persoonlijke bijdrage van de gebruiker, dat het huishoudelijk reglement van de voorziening als juridisch instrument hierin een plaats krijgt²² en dat de bestaande inspectiemechanismen (eventueel) worden bijgesteld.

In het oorspronkelijke voorstel van S. Becq werd een hoofdstuk gewijd aan de 'hulpverleningsovereenkomst'. Dit wordt nu niet langer weerhouden. Een contractuele kwalificatie van de rechtsverhouding tussen een welzijnsvoorziening en een gebruiker veronderstelt op de eerste plaats dat een aantal juridische bestanddelen aanwezig zijn²³. Opdat een rechtsverhouding als contractueel zou kunnen worden gekwalificeerd, is geenszins een geschrift vereist. De meeste welzijnsvoorzieningen sluiten nu reeds mondelinge overeenkomsten met hun gebruikers (zonder dit wellicht goed te beseffen). 'Opportuniteitsoverwegingen' kunnen hier vanuit moreel standpunt wel relevant zijn, vanuit juridisch oogpunt zijn ze dan niet. Zo stelde het Verbond Sociale Ondernemingen (VSO) dat "het niet adequaat is om de verhouding tussen de professional en de gebruiker per definitie te typeren als een overeenkomst. Dit lijkt ons een reductie van wat de professional en de

²¹ Het strafrecht, de quasi-delictuele aansprakelijkheid, de mogelijkheid voor de rechter in kort geding om de uitvoering van handelingen die strijdig zijn met een grondrecht te verbieden, de mogelijkheid om voorwaarden in een eenzijdige rechtshandeling die een grondrecht schenden in strijd met de wet of de goede zeden te achten, het ongeoorloofd voorwerp en de strijdigheid met de wet, goede zeden of openbare orde bij overeenkomsten en de algemene rechtsbeginselen (bv. het verbod op rechtsmisbruik) zijn technieken om de grondrechten te beschermen in de verhouding tussen particulieren: K. RIMANQUE en P. PEETERS, "De toepasselijkheid van grondrechten in de betrekkingen tussen private personen", in K. RIMANQUE (ed.), *De toepasselijkheid van de grondrechten in private verhoudingen*, Antwerpen, Kluwer, 1982, 26-27.

²² In welke mate kan een gebruiker waarvan niet het bewijs wordt geleverd dat hij kennis heeft genomen van het huishoudelijk reglement als een derde worden beschouwd jegens wie het niet tegenstelbaar is? Deze vraag neemt uiteraard in belang toe in de mate dat het reglement belangrijke bepalingen jegens de gebruiker bevat. Quid met de tegenstelbaarheid van wijzigingen aan het reglement?

²³ Over het oneigenlijk gebruik van het begrip 'overeenkomst' in de welzijnszorg: B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, die Keure, 1994, 656.

gebruiker met elkaar verbindt”²⁴. Een overeenkomst is per definitie een reductie van wat mensen met elkaar verbindt. Wij zullen nooit beweren dat een contract de consecratie is van het menselijk bestaan. Overeenkomsten dragen in eerste instantie bij tot de rechtszekerheid van mensen. Rechtszekerheid is geen synoniem voor bestaanszekerheid. Overeenkomsten hebben niet tot doel afbreuk te doen aan de verbondenheid van mensen: een arbeidsovereenkomst staat een humane verhouding tussen werkgever en werknemer niet in de weg, integendeel. Het welzijnsrecht voorziet overigens nu al in ‘hulpverleningsovereenkomsten’ (bv. het protocol van verblijf, opvang, behandeling of begeleiding in de gehandicaptenzorg²⁵). Het werkveld kan aangeven in welke mate deze de eigenlijke hulp- en dienstverlening zouden aantasten.

En verder: een ‘hulpverleningsovereenkomst’ die een loutere informatiefunctie vervult (een opsomming van decretaal reeds vastgelegde rechten en plichten) is niet echt zinvol. Een decretaal kader met bepalingen van dwingend recht voor een (schriftelijke) hulpverleningsovereenkomst waarin ook afspraken worden vastgelegd omtrent bijvoorbeeld de persoonlijke bijdrage of de beëindiging van de hulp- en dienstverlening is dat wel.

Pars pro toto?

Het lijkt logisch dat het voorstel wordt getoetst aan wat in de bestaande erkenningsnormen vervat ligt (cf. bestaande inspraak- en klachtenregelingen). Zo moet worden gewezen op mogelijke spanningen die kunnen ontstaan tussen het voorstel en bestaande erkenningsnormen. Een voorbeeld: in de SMK’s voor de gehandicaptenzorg is bepaald dat “[d]e wederzijdse rechten en plichten van de gebruiker en de voorziening [...] in overleg [worden] opgesteld, schriftelijk vastgelegd en door beide partijen ondertekend, en dit zowel op individueel als op collectief vlak”²⁶. Over welke rechten van de gebruiker moet nog worden ‘overlegd’, zo die gegeven zijn in het decreet?

Algemeen: ‘gebruikersrechten’

Begrip

Hierboven werd verwezen naar de algemene rechtsbescherming van de gebruiker. Deze maakt in principe niet het voorwerp uit van het voorstel. Het voorstel somt een aantal gebruikers- of cliëntenrechten op en voorziet in een omkadering ervan. Deze maken een substantieel onderdeel uit van de specifieke rechtsbescherming van de gebruiker. Gebruikersrechten kunnen worden gedefinieerd als specifieke rechten die een persoon als gebruiker rechtstreeks ontleent aan zijn rechtsverhouding met een welzijnsvoorziening en die steunen op een rechtsregel die deze verhouding normeert²⁷. Zij kunnen bestaan in hoofde van een gebruiker tegenover een welzijnsvoorziening naar aanleiding van de toegang of vraag daartoe, de eigenlijke hulpverlening en de beëindiging ervan. In de marge willen wij opmerken dat gebruikersrechten op de eerste plaats geen sociaal-agogische middelen zijn, maar wel belangrijke elementen binnen de directe rechtsbescherming van de gebruiker.

Een recht op hulp- en dienstverlening?

²⁴ *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 104/3, 11.

²⁵ Hoofdstuk II B. VI. Reg. 15 december 1993.

²⁶ Art. 1, § 2, 1° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

²⁷ G. LOOSVELDT, “Voor een (h)erkende welzijnscliënt”, in G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT (eds.), o.c., 47.

In het oorspronkelijke voorstel van S. Becq werd het recht op hulp- en dienstverlening ingeschreven. Tussen het beleidsmatig streven naar een optimale afstemming van vraag en aanbod en een subjectief recht op hulp- en dienstverlening bestaat uiteraard een groot verschil²⁸. Een dergelijk recht impliceert dat de overheid instaat voor een adequaat aanbod én dat bij gebrek daaraan een persoon een compenserende schadevergoeding voor de rechtbank kan vorderen (overheidsaansprakelijkheid). Welzijnsvoorzieningen ontstaan uit het privaatrechtelijk initiatief de verplichting opleggen om, los van erkennings- en subsidiëeringsnormen, onder bepaalde voorwaarden (bv. na indicatiestelling) hulp- en dienstverlening te bieden, zou bovendien wellicht strijdig zijn met de vrijheid van vereniging. Of iemand hulp kan vinden in de sociale welvaartstaat is weliswaar fundamenteel voor de eigenheid van de cliëntpositie²⁹, de 'aanspraak' die in dat verband zou kunnen ontstaan is van een andere orde dan bijvoorbeeld het recht op informatie naar aanleiding van de toegang tot een welzijnsvoorziening (vgl. standpunt Vlaams Welzijnsverbond³⁰). De rechten van een huurder impliceren geenszins het recht van een persoon op huisvesting tegenover eigenaars (los van het sociaal grondrecht op een behoorlijke huisvesting dat vervat ligt in artikel 23, tweede lid, 3° Grondwet) ! Pas wanneer de huurovereenkomst wordt gesloten (en eventueel in de 'precontractuele' fase), ontstaan rechten en plichten.

Het fundamenteel problematisch karakter van een recht op hulp- en dienstverlening neemt niet weg dat de feitelijke toegang tot welzijnsvoorzieningen juridisch wordt omkaderd³¹. Ook moet worden nagegaan of een recht op nazorg als gebruikersrecht zou kunnen worden ingeschreven.

Onverkorte geldingskracht?

Vanuit de praktijk zal de vraag worden gesteld of de in het voorstel geformuleerde gebruikersrechten steeds onverkort zullen gelden. Enkele nuances. Voor de uitoefening van een gebruikersrecht is *in principe* vereist dat de gebruiker daartoe zelf het initiatief neemt³². Bijkomend moet worden gewezen op artikel 3. Dit schrijft voor dat "[i]edere gebruiker [...] recht [heeft] op een menswaardige bejegening en behandeling, die zijn of haar persoonlijk welzijn optimaal bevordert". Zijn de indieners van het voorstel er zich van bewust dat de échte gebruikersrechten vanuit deze bepaling zouden kunnen worden geïnterpreteerd? Artikel 3 zou dan impliciet de 'sociaal-agogische exceptie' bevatten, naar analogie met de therapeutische exceptie in het medisch recht³³. Kan deze bepaling zo worden geïnterpreteerd dat de uitoefening van een gebruikersrecht kan worden beperkt of opgeschort als dit zou leiden tot een bejegening of behandeling die het persoonlijk welzijn van de gebruiker niet optimaal bevordert?³⁴

Sanctionering

Het is allerminst duidelijk welke rechtsgevolgen de indieners willen koppelen aan de niet-naleving van gebruikersrechten. De indieners laten het aan de Vlaamse regering over om de

²⁸ G. LOOSVELDT, "Het recht op hulp- en dienstverlening: tussen droom en werkelijkheid", *Sociaal* 1999, nr. 3, 3-12.

²⁹ Dat er geen algemeen subjectief recht op hulp- en dienstverlening bestaat, heeft uiteraard wel een weerslag op de mate waarin gebruikers bereid zullen zijn om klachten uit te brengen.

³⁰ *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 104/3, 14-15.

³¹ Zie bv. art. 2, § 2, Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

³² In de gegeven omstandigheden moet een welzijnsvoorziening uiteraard blijven voldoen aan de geldende erkenningsnormen.

³³ Zie H. NYS, *Geneeskunde. Recht en medisch handelen*, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, 140-141.

³⁴ Naar rechtsbescherming toe rijst dan de vraag welke de grenzen zijn van een dergelijke exceptie, in die zin dat zij door welzijnsvoorzieningen en hulpverleners kan worden misbruikt om het eigen 'falen' te versluieren: G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT, "'Corporate governance' en het cliëntenperspectief in het welzijnsrecht", *T.S.R.* 2001, (55) 67.

sancties te bepalen op de niet-naleving van de bepalingen van het decreet (art. 26). Dit oogt als een gemakkelijksoplossing. Het voorzien van strafsancties kan niet echt overtuigen. Een 'alternatieve' sanctionering kan er in bestaan te voorzien in administratieve geldboetes.

Het recht op vrije keuze van welzijnsvoorziening en weigering van hulp- en dienstverlening

Wellicht terecht werd niet voorzien in een recht op vrije keuze van de individuele hulpverlener³⁵. De indieners meenden in hun voorstel wel te moeten inschrijven dat "[i]edere gebruiker die vrijwillig gebruik maakt of wenst te maken van een welzijnsvoorziening, [...] het recht [heeft] te kiezen door welke welzijnsvoorziening hij of zij begeleid of opgenomen wenst te worden" (art. 4). Deze bepaling is dermate vaag dat ze in de praktijk wellicht hol zal blijken te zijn³⁶. Welke gevolgen wenst men hieraan te koppelen? De keuzevrijheid heeft praktisch weinig betekenis als daar geen begeleidings- of opnameverplichting in hoofde van welzijnsvoorzieningen tegenover staat³⁷. Ter vergelijking: in de SMK's voor de voorzieningen van de gehandicaptenzorg is bepaald dat de gebruiker 'waar mogelijk' over keuzevrijheid in het aanbod moet beschikken³⁸.

In het voorstel is ook bepaald dat "[i]edere gebruiker die vrijwillig een beroep doet op een welzijnsinstelling, [...] het recht [heeft] om hulp- en dienstverlening te weigeren, indien hij of zij met de inhoud daarvan niet instemt" (art. 8). Kan een gebruiker niet (meer) worden 'ontslagen' wanneer hij niet wenst mee te werken aan een bepaald deel van het hulpverleningsprogramma?

Het recht op een vertrouwenspersoon en bijstand

Het voorstel voorziet dat "[e]lke gebruiker [recht heeft] op een vertrouwenspersoon naar eigen keuze, die hem of haar kan bijstaan in alle contacten met de welzijnsvoorziening" (art. 22). In het welzijnsrecht is de figuur van de vertrouwenspersoon niet nieuw³⁹. Het voorstel sluit niet uit dat een vertrouwenspersoon ook een hulpverlener van de betrokken welzijnsvoorziening is. In het geval van (semi-)residentiële hulp- en dienstverlening zou ook een mede-resident als vertrouwenspersoon kunnen optreden.

In artikel 23 van het voorstel is bepaald dat "[e]lke gebruiker [...] zich, voor de uitoefening van de rechten toegekend volgens dit decreet, [kan] laten bijstaan door zijn of haar wettelijke

³⁵ Dit recht ontstaat wel in hoofde van de gehandicapte die voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld om een persoonlijk assistentiebudget te bekomen. Het is onduidelijk of een dergelijk recht ook besloten ligt in de nog uit te werken regeling van het persoonsgebonden budget: zie art. 58bis, 1° Decr. VI. Parl. 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, *B.S.* 8. augustus 1990, err. *B.S.* 27 juni 2000.

³⁶ Cf. *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 104/3, 21. De keuzevrijheid geldt blijkbaar niet enkel voor de persoon die (vrijwillig) gebruik wenst te maken van een welzijnsvoorziening, maar ook voor de persoon die reeds gebruiker is.

³⁷ Een belangrijke toepassing is evenwel de vraag naar het recht op vrije keuze van een rusthuis in hoofde van een (kandidaat-)OCMW-cliënt.

³⁸ Art. 1, § 4, 4° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

³⁹ Omz. 25 november 1997 betreffende het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water. - Rol van de lokale adviescommissie; art. 4, A, 7° Bijlage IV B. VI. Reg. 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, *B.S.* 30 maart 1999; punt 1.8 Bijlage A en punt 1.9 Bijlage B B. VI. Reg. 17 juli 1985 tot vaststelling van de normen waaraan een serviceflatgebouw, een woningcomplex met dienstverlening of een rusthuis moet voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen, *B.S.* 30 augustus 1985; art. 14, 1° en 16, § 2-3 Decreet Bijzondere Jeugdbijstand; art. 1, 4° B. VI. Reg. 15 december 2000.

vertegenwoordiger, de vertrouwenspersoon, en/of een erkende vereniging, instantie of persoon naar keuze. Deze mogen enkel optreden met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken gebruiker, of, ingeval deze handelingsonbekwaam is, van diens wettelijke vertegenwoordiger na verzoek van de gebruiker". Indien de vertrouwenspersoon ook vertegenwoordigingsbevoegdheid zou opnemen, dan kan deze eventueel als een lasthebber worden aanzien.

Het recht op informatie

Het voorstel bepaalt dat "[d]e gebruiker [recht heeft] op duidelijke, volledige en begrijpelijke informatie over de werking van de welzijnsvoorziening, de gehanteerde hulpverleningsmethode, de ideologische en/of religieuze basis, en de gehanteerde regeling van de hulpverlening" (art. 5, eerste lid). Wat de werking betreft is voor de voorzieningen uit de gehandicaptenzorg onder meer reeds voorzien dat zij de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen van het personeel beschrijven en deze kenbaar maken aan de gebruikers⁴⁰.

Verder wordt gesteld dat "[i]edere gebruiker die vrijwillig gebruik wenst te maken van een welzijnsvoorziening, [recht heeft] op duidelijke, volledige en begrijpelijke informatie over het aanbod aan hulp- en dienstverlening, alvorens zijn of haar keuze te bepalen" (art. 5, tweede lid)⁴¹. Achterliggende idee is dat geen toestemming kan worden gegeven wanneer men over onvoldoende informatie beschikt ('informed consent').

In het voorstel worden acht elementen opgesomd waaromtrent "[d]e welzijnsvoorziening [...] de gebruiker [moet meedelen] wat deze redelijkerwijze dient te weten omtrent: 1° het beschikbare aanbod aan hulp- en dienstverlening; 2° de diagnose of probleemstelling; 3° de aard, het nut en de urgentie van de hulp- of dienstverlening; 4° de doeltreffendheid en de vermoedelijke duur van de hulp- of dienstverlening; 5° de mogelijk te verwachten gevolgen en neveneffecten voor de gebruiker; 6° de risico's van niet-hulpverlening; 7° de alternatieven voor de aangeboden hulp- of dienstverlening; [en] 8° de totale kostprijs voor de gebruiker" (art. 5, derde lid). Het is onduidelijk of de gebruiker al dan niet zelf het initiatief moet nemen om aan deze informatie te komen.

Het recht op een eigen levenssfeer

De inleidende zin van artikel 6 schrijft voor dat "[d]e gebruiker [recht heeft] op een eigen levenssfeer"⁴². In de daaropvolgende littera wordt dit recht verbijzonderd. Luidens artikel 6, 1° "[heeft] de gebruiker [...] recht op een eigen levenssfeer, met inbegrip van de bescherming van persoonsgegevens en het briefgeheim". Als hier wordt verwezen naar de Wet Verwerking Persoonsgegevens, dan wordt niets nieuws bepaald⁴³. Een advies van de

⁴⁰ Art. 3, § 6 Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

⁴¹ Zie bv. ook art. 11bis, 3° B. VI. Reg. 13 juli 1994; art. 1, § 2, 2° Bijlage B. VI. Reg. 15 december 2000.

⁴² Zie bv. ook art. 11, 2° Decr. VI. Parl. 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk, B.S. 17 februari 1998; art. 4 Samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg, goedgekeurd met het Decr. VI. Parl. 15 december 1998, B.S. 12 juli 1999; art. 18, 3° Decr. VI. Parl. 14 juli 1998.

⁴³ Een centrum voor algemeen welzijnswerk moet waken over de strikte geheimhouding van alle persoonlijke en vertrouwelijke gegevens en in het bijzonder een deontologische code hanteren met betrekking tot het verwerven, het gebruiken en het doorgeven van informatie van en over de gebruikers met respect voor hun persoonlijke levenssfeer: art. 5, 1°, a) B. VI. Reg. 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk, B.S. 17

Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot het welzijnswerk zou in dat verband meer zoden aan de dijk brengen⁴⁴.

Littera 2° betreft “het recht op een zorgvuldig bijgehouden en veilig bewaard gebruikersdossier”. Deze garantie ligt reeds vervat in de Wet Verwerking Persoonsgegevens. In artikel 6, 3° wordt een gevoelig punt geraakt: “De gebruiker heeft recht op een eigen levenssfeer, met inbegrip van het recht op inzage in persoonsgegevens die opgenomen zijn in het dossier dat door de welzijnsvoorziening aangelegd wordt”. Het komt ons voor dat de uitoefening van dit recht niet in alle omstandigheden opportuun zal zijn. Het recht op *toegang* tot persoonsgegevens is overigens minder verstrekkend dan het recht op *inzage*. Door het recht op inzage aan te nemen gaan de indieners van het voorstel verder dan wat is bepaald in de Wet Verwerking Persoonsgegevens⁴⁵.

De indieners van het voorstel erkennen het “recht op een eigen levenssfeer, met inbegrip van de bescherming van de eigen politieke, filosofische, ideologische of religieuze overtuiging” (art. 6, 4°). In zowat elke sectorale regelgeving komt dit recht als cliëntgerichte bepaling voor. Doordat deze bepaling gemeengoed is geworden, is vandaag niet altijd de relevantie ervan duidelijk in de hulp- en dienstverlening. Het Vlaams Welzijnsverbond kan een belangrijke rol spelen om de actuele pijnpunten in deze materie te detecteren. Zonder dit recht te willen ridiculiseren: impliceert dit recht ook het recht om een veganistische maaltijd te krijgen in een (semi-)residentiële welzijnsvoorziening? Hier wordt het recht op bescherming van de eigen politieke, filosofische, ideologische of religieuze overtuiging ingeschreven. ‘Bescherming’ wijst er op dat de welzijnsvoorzieningen zich niet enkel moeten onthouden van schendingen van dit recht, maar ook actief moeten optreden om de gebruikers toe te staan dit recht uit te oefenen.

Het voorstel formuleert verder het recht om bezoek te ontvangen en om te gaan met personen van eigen keuze, tenzij een beperking in dit recht onderdeel vormt van hulpverlening die opgelegd is door een beslissing van de rechtbank” (art. 6, 5°). In welke zin kan een huishoudelijk reglement de uitoefening van dit recht omkaderen? Slaat het recht om om te gaan met personen van eigen keuze ook op de verhouding gebruiker-hulpverlener? Deze bepaling, die duidelijk enkel betrekking heeft op (semi-)residentiële contexten, kan onder meer problematisch zijn daar waar een gebruiker-resident een seksuele relatie wenst aan te knopen met een mede-resident in de betrokken welzijnsvoorziening. En verder: als hulpverleners vinden dat een gebruiker beter niet omgaat met bepaalde personen (bv. ‘vrienden’ uit het drugsmilieu), begaat de welzijnsvoorziening dan eventueel een contractbreuk wanneer zij de hulpverlening om die reden stopzet?

Tot slot omvat het recht op een eigen levenssfeer in het voorstel “het recht op medebepaling van de levensomstandigheden in een residentiële welzijnsvoorziening” (art. 6, 6°)⁴⁶. Wil deze bepaling enig nut ressorteren, dan zal ze verder moeten (kunnen) worden geconcretiseerd. Met betrekking tot de jeugdhulpverlening herinneren we aan de stelling van Bosmans en Roose dat “[d]e argumenten voor het implementeren van het recht op inspraak in de praktijk

november 2001. Zie ook K. STAS, *Cliëntinformatie in het algemeen welzijnswerk. Referentiekader voor een deontologische code*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2001, 51p.

⁴⁴ Met betrekking tot de problematiek: zie G. LOOSVELDT, “Gegevensverwerking en informatiestromen in de jeugdzorg. Wat niet weet, wat niet deert?”, *Tijdschrift voor Welzijnswerk* 2001, nr. 238, 25-41.

⁴⁵ Merk op dat voor de voorzieningen uit de bijzondere jeugdbijstand is bepaald dat zij “[...] de toegankelijkheid tot de dossiers en de afschriften van gegevens [moeten regelen]. Ze [moeten] hierbij de vertrouwelijkheid van de gegevens [respecteren]: art. 11bis, 4°, a B. VI. Reg. 13 juli 1994.

⁴⁶ We nemen aan dat dit recht ook slaat op semi-residentiële welzijnsvoorzieningen.

[...] echter niet weg [neemt] dat er een pedagogische relatie is tussen jongere en hulpverlener, die ook een gezagsrelatie behelst”⁴⁷.

Het recht op financiële autonomie

Artikel 7 van het voorstel kan worden samengevat als het recht op financiële autonomie van de gebruiker. In het eerste lid is bepaald dat “[t]enzij hij of zij handelingsonbekwaam is, [...] de gebruiker in een residentiële welzijnsvoorziening zijn of haar financiën en goederen [beheert]”⁴⁸. Moet uit deze bepaling worden afgeleid dat tussen de welzijnsvoorziening (raad van beheer) en de gebruiker niet langer een lastgeving kan worden gesloten met betrekking tot het beheer van goederen? Is het de bedoeling het besluit van de Vlaamse regering betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen⁴⁹ onderuit te halen?

Verder stellen de indieners dat “[i]edere gebruiker in een residentiële welzijnsvoorziening [recht heeft] op een vrij besteedbaar bedrag voor zijn of haar persoonlijke uitgaven” (art. 7, tweede lid)⁵⁰. De indieners van het voorstel kiezen terecht niet voor het gebruik van het pejoratieve begrip ‘zakgeld’⁵¹. Wat de precieze draagwijdte is van ‘een vrij besteedbaar bedrag’, is tot op heden onduidelijk. Zij laten het aan de Vlaamse regering over om de nadere regels hieromtrent te bepalen (art. 7, derde lid). In de bijzondere jeugdbijstand is reeds een regeling ter zake voorzien: aan de begeleidingstehuizen, de gezinstehuizen, de onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra, de diensten voor pleegzorg en bepaalde pleeggezinnen worden subsidies toegekend om aan de minderjarigen zakgeld te betalen. De betaling van het zakgeld moet door de voorziening worden gestaafd aan de hand van een ontvangstbewijs dat door de minderjarigen dient te worden gedateerd en ondertekend. De subsidies worden niet verleend voor de minderjarigen die zelfstandig wonen of die over een maandelijks netto-inkomen beschikken van meer dan 123,95 EUR⁵².

Het recht op collectieve inspraak

Gebruikersrechten kunnen een ‘collectief’ karakter hebben. Dit is het geval voor het recht op (collectieve) inspraak. Is dit ook een illustratie van de soms zo gelaakte ‘individualisering’? Het voorstel van decreet zorgt voor een omkadering van de uitoefening van dit recht. Een voorziening uit de bijzondere jeugdbijstand moet reeds de inspraak van de gebruikers (en het personeel) waarborgen in de algemene werking van de voorziening en in de individuele hulp- en dienstverlening⁵³. Ook in de algemene erkenningsnormen voor de voorzieningen uit de gehandicaptenzorg is een regeling opgenomen inzake collectieve inspraak⁵⁴.

⁴⁷ J. BOSMANS en R. ROOSE, *Protocol Jongerenrechten in de bijzondere jeugdbijstand*, Leuven, Garant, 1996, 16.

⁴⁸ Zie voetnoot 46.

⁴⁹ B. VI. Reg. 15 juni 1994 betreffende het beheer van gelden of goederen van personen met een handicap door beheerders of personeelsleden van voorzieningen bedoeld in het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, B.S. 8 juli 1994. Zie ook punt 1.7 Bijlage A en punt 1.8 Bijlage B B. VI. Reg. 17 juli 1985.

⁵⁰ Zie voetnoot 46.

⁵¹ Zie art. 98, tweede lid O.C.M.W.-Wet.

⁵² Art. 40 B. VI. Reg. 13 juli 1994. De tarieven zijn vastgelegd in bijlage 4 bij dit besluit.

⁵³ Art. 11bis, 4°, b B. VI. Reg. 13 juli 1994.

⁵⁴ Hoofdstuk IV, afdeling II B. VI. Reg. 15 december 1993. Zie ook art. 1, § 1, 6° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000: de voorziening waar de gemiddelde duur van de hulp- en dienstverlening meer dan twee jaar bedraagt, moet het initiatief nemen tot het oprichten en ondersteunen van een structureel collectief overlegorgaan. Voor de bejaardenzorg: punt 5 Bijlage A en punt 5 Bijlage B B. VI. Reg. 17 juli 1985.

In Nederland bestaat sinds 1996 de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz)⁵⁵. Op 1 september 1997 werd een bijzondere regeling inzake medezeggenschap opgenomen in de Wet op de jeugdhulpverlening⁵⁶. Begin 2001 evalueerde het Nederlandse Verwey-Jonker Instituut de Wmcz. Hieruit bleek onder meer dat de advisering van de cliëntenraden maar in beperkte mate betrekking had op de directe leefwereld van de gebruikers en des te meer op algemene en abstracte onderdelen van het beleid. Dat de wet geen geld en faciliteiten voor ondersteuning met zich meebracht werd door het instituut als een gemis aangemerkt. Gebruikers zouden ook niet ernstig worden genomen. Dat zou blijken uit het feit dat essentiële informatie de cliëntenraden niet of veel te laat bereikt⁵⁷.

In het voorstel moet elke (semi-)residentiële welzijnsvoorziening een gebruikersraad oprichten (dus ook in de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand). De raad zou moeten bestaan uit minstens drie leden en gekozen zijn door de gebruikers van de welzijnsvoorziening of, waar noodzakelijk, door hun wettelijke vertegenwoordigers of vertrouwenspersonen. Werknemers, beheerders en leden van de klachtencommissie van de betrokken welzijnsvoorziening (cf. infra) kunnen geen lid zijn van de gebruikersraad (art. 17, 1°-3°)⁵⁸. De indieners bieden de Vlaamse regering de mogelijkheid om per welzijnssector nadere regels uit te werken voor de oprichting en de werking van gebruikersraden (art. 21).

Ter vergelijking: in de gehandicaptenzorg moet reeds per afzonderlijke, zelfstandige en operationele eenheid van dienstverlening een gebruikersraad worden opgericht. Elke gebruikersraad moet minstens drie leden tellen. De leden moeten worden gekozen *uit en door* de gebruikers van de voorziening *of* hun wettelijke vertegenwoordigers voor een termijn van vier jaar; hun mandaat is hernieuwbaar⁵⁹. De verantwoordelijken van de voorziening staan in voor de organisatie van de verkiezingen. De gebruikersraad moet minstens drie maal per jaar vergaderen⁶⁰.

⁵⁵ (Nederlandse) Wet 29 februari 1996 houdende regels ter bevordering van de medezeggenschap van de cliënten van uit collectieve middelen gefinancierde zorgaanbieders op het terrein van de maatschappelijke zorg en gezondheidszorg, *Stb.* 1996, nr. 204.

⁵⁶ (Nederlandse) Wet 29 mei 1997 tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met medezeggenschap, *Stb.* (Ned.), 3 juli 1997.

⁵⁷ N. DE BOER, "Cliëntenraden brengen de vraag niet aan het stuur", *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (Ned.) 2001, september, 38. Voor een uitvoerige commentaar: zie P.A.M.J. GRAAT, *Maatschappelijk bestuur. Een derde weg tussen overheid en private sector*, Deventer, Tjeenk Willink, 381-413.

⁵⁸ Deze regeling geldt enkel voor erkende voorzieningen waar de gemiddelde verblijfsduur of duur van de dienstverlening minstens twee jaar bedraagt. De ambulante diensten, de beschutte werkplaatsen en de diensten voor plaatsing in gezinnen vallen niet onder het toepassingsgebied van deze regeling: art. 15 B. VI. Reg. 15 december 1993.

⁵⁹ Art. 17, § 2, tweede lid B. VI. Reg. 15 december 1993. De raad is niet meer rechtsgeldig samengesteld indien het aantal leden van de gebruikersraad lager wordt dan drie. In dat geval moet een nieuwe verkiezing worden georganiseerd. Indien er zich bij de gewone verkiezing geen drie kandidaten aandienen (of indien er bij die verkiezing geen drie leden gekozen worden), moet na twee jaar een nieuwe verkiezing worden georganiseerd.

⁶⁰ Art. 16 en 17, § 1-4 B. VI. Reg. 15 december 1993. De verantwoordelijken van de voorziening moeten er over waken dat elke stemgerechtigde wordt verwittigd en zich kandidaat kan stellen. Indien in de voorziening reeds een ouder- of bewonersraad bestaat, dient de verkiezing in samenwerking met de reeds bestaande raad te worden georganiseerd. Onder zijn leden moet de gebruikersraad een voorzitter aanduiden. Het mandaat van een lid van de gebruikersraad vervalt (1) bij het verstrijken van de termijn waarvoor het gekozen is, (2) indien het lid de voorziening verlaat of (3) bij ontslag van het lid. Bij (2) en (3) kan op initiatief van de gebruikersraad en in overleg met de voorziening een andere gebruiker verkozen worden, die het vrijgekomen mandaat verder zet: art. 17, § 5 B. VI. Reg. 15 december 1993.

Zijn de indieners er zich van bewust dat de leden van de gebruikersraad in hun voorstel moeten worden gekozen door de gebruikers van de welzijnsvoorziening (of, waar noodzakelijk, door hun wettelijke vertegenwoordigers of vertrouwenspersonen). De definitie van 'gebruiker' (art. 2, 5°) indachtig betekent dit dat ook mensen op een wachtlijst kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Verder is het onduidelijk wat de rechtsgevolgen zijn van een situatie waarbij de gebruikersraad om welke reden dan ook (bv. gebrekkige interesse bij de gebruikers) niet van de grond komt. Hoe ver reikt hier de verantwoordelijkheid van de welzijnsvoorziening? Wanneer achten de indieners van het voorstel het noodzakelijk dat de wettelijke vertegenwoordiger 'of' de vertrouwenspersoon van de gebruiker een stem uitbrengt? Wat als de wettelijke vertegenwoordiger niet de vertrouwenspersoon van de gebruiker is?

De leden van de gebruikersraad zouden gebonden zijn aan het beroepsgeheim (art. 17, 4°). Voor alle duidelijkheid: opdat een persoon uit hoofde van zijn staat of beroep gehouden zou zijn tot het strafrechtelijk gesanctioneerde beroepsgeheim, is enkel vereist dat de voorwaarden van artikel 458 Sw. daartoe vervuld zijn. De indieners moeten er zich rekenschap van geven dat misschien niet alle leden van de gebruikersraad de volle draagwijdte van het beroepsgeheim zullen kunnen inschatten.

Artikel 18 van het voorstel kent "[z]owel de welzijnsvoorziening als de gebruikersraad [het] initiatiefrecht [toe] om advies te vragen of uit te brengen over alle aangelegenheden, die de verhouding tussen welzijnsvoorziening en gebruikers aangaan"⁶¹. Dat een welzijnsvoorziening of een gebruikersraad advies kan vragen of uitbrengen (aan of bij wie ?) is juridisch een evidentie. Deze mogelijkheid ligt overigens onder meer vervat in artikel 27 Grondwet, dat aan de Belgen het recht van vereniging toekent. Veel belangrijker zijn de rechtsgevolgen die aan de uitoefening van dit 'initiatiefrecht' moeten worden gekoppeld. Hierover is niets bepaald. Op die manier geeft het Vlaams Parlement wel veel regelgevende bevoegdheid uit handen.

Op de welzijnsvoorziening rust de verplichting om aan de gebruikersraad alle relevante informatie te verstrekken omtrent beslissingen die de gebruikers aanbelangen (art. 19). Voor de gehandicaptenzorg is reeds bepaald dat de voorziening aan de gebruikersraad de noodzakelijke informatie moet verstrekken omtrent beslissingen die rechtstreeks de woon- en leefsituatie van de gebruikers betreffen en inzake alle andere elementen die de gebruikers als groep aanbelangen, met inbegrip van informatie omtrent de jaarrekeningen (de inzet van de financiële middelen)⁶².

Artikel 20 schrijft voor dat "[e]en afgevaardigde van de gebruikersraad [...] als waarnemer [moet worden] uitgenodigd op de vergaderingen van het beheerorgaan van de welzijnsvoorziening, voor de bespreking van alle aangelegenheden die betrekking hebben op het functioneren van de welzijnsvoorziening en de gebruikers, met uitzondering van de

⁶¹ Art. 18, § 3 B. VI. Reg. 15 december 1993. Een zelfde bepaling is opgenomen in de erkenningsnormen voor de gehandicaptenzorg. Wel is voorzien in "[...] hoorrecht en antwoordplicht omtrent elk onderwerp waarover de gebruikersraad een standpunt aan de verantwoordelijken van de voorziening wenst mede te delen". Zie ook art. 1, § 1, 2°-3° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000. De Wmcz somt dertien materies op waaromtrent de 'zorgaanbieder' de cliëntenraad in ieder geval in de gelegenheid moet stellen advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit dat de instelling betreft. Het gaat onder meer om "het benoemen van personen die rechtstreeks het hoogste zeggenschap zullen uitoefenen bij de leiding van arbeid in de instelling", "de systematische bewaking, beheersing of verbetering van de kwaliteit van de aan de cliënten te verlenen zorg" en "het belasten van personen met de leiding van een onderdeel van de instelling, waarin gedurende het etmaal zorg wordt verleend aan cliënten die in de regel langdurig in de instelling verblijven". Het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd "dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit": art. 3.1-2 (Nederlandse) Wmcz.

⁶² Art. 18, § 4 B. VI. Reg. 15 december 1993; art. 1, § 1, 1° B. VI. Reg. 15 december 2000.

bespreking van individuele dossiers". In de gehandicaptenzorg moet reeds een afgevaardigde van de gebruikersraad als waarnemer worden uitgenodigd voor de vergaderingen van de raad van bestuur van de inrichtende macht van de voorziening en dit voor de besprekingen van die aangelegenheden die betrekking hebben op de voorziening⁶³. Voor deze sector geldt overigens ook dat tussen de voorziening en de gebruikersraad voorafgaand overleg verplicht is inzake (1) wijzigingen aan het reglement van orde, (2) belangrijke wijzigingen in de algemene woon- en leefsituatie en (3) wijzigingen in het concept van de voorziening⁶⁴.

Het recht op beklag en de klachtenregeling

Tijdens het Vlaams Welzijnscongres van 1990 werd vastgesteld dat "[e]en grondige studie [...] nodig [is] om een adequate en geëigende formule voor klachtenbehandeling uit te dokteren"⁶⁵. Als stelregel menen wij te mogen poneren dat het recht op beklag de continuïteit van de hulp- en dienstverlening niet in het gedrang hoeft te brengen, daar waar het klassieke geschil vaak uitmondt in een beëindiging van de bestaande verbinteniserightelijke relatie. Bij het uitwerken van een klachtenregeling is het niveau waarop deze regeling zich afspeelt, essentieel. In grote lijnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen een 'intern' en 'extern' model. Het interne model werkt met 'leden' van de welzijnsvoorziening. De bereikbaarheid kan groot zijn. De opvolging van de voorgestelde beslissingen hoeft idealiter niet problematisch te zijn. Bij de 'onafhankelijkheid' en 'onpartijdigheid' van een klachtenorgaan binnen dit model kunnen dan weer vragen worden gesteld. Het externe model verleent een controlebevoegdheid aan een persoon of een instantie die geen enkele band heeft met de welzijnsvoorziening. Het voordeel is de onafhankelijkheid en objectiviteit van de klachtenbehandeling. Het nadeel is soms de gebrekkige bereikbaarheid en de problemen met aanvaardbaarheid van hun uitspraken voor de welzijnsvoorziening en het afdwingen van de uitvoering ervan. Het kiezen van een 'tussenmodel', dat het best de belangen van de betrokkenen kan dienen, is een delicate opdracht⁶⁶.

Artikel 9 van het voorstel 'kent' aan de gebruiker het recht 'toe' "om klachten te formuleren over 1° de aard en kwaliteit van de geboden hulp- en dienstverlening [en] 2° de levensomstandigheden in een residentiële of semi-residentiële welzijnsvoorziening". Op zich is het recht op beklag een vertaling van het recht op vrije meningsuiting⁶⁷. De omkadering van dit recht is belangrijker. Daarom voorziet artikel 10, eerste lid dat "[e]lke

⁶³ Art. 18, § 1 B. VI. Reg. 15 december 1993: de bevoegde minister kan op gemotiveerde vraag van de voorziening waar een collectief overlegorgaan werd opgericht, een afwijking verlenen. Wanneer in een voorziening verschillende gebruikersraden werden opgericht, dan dienen deze gezamenlijk één afgevaardigde aan te duiden. Merk ook op dat, wat de diensten voor zelfstandig wonen betreft, de raad van beheer (indien de initiatiefnemer een VZW is) of de gehandicaptenraad (indien de initiatiefnemer een openbaar bestuur is) minstens voor de helft moet bestaan uit gehandicapten: art. 5, 2° B. VI. Reg. 31 juli 1990 houdende de vaststelling van de erkennings-, de werkings- en subsidiëringsmodaliteiten voor diensten voor zelfstandig wonen van gehandicapte personen zoals bedoeld in artikel 3 §1bis van het koninklijk besluit nr. 81 van 10 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg, B.S. 26 oktober 1990.

⁶⁴ Art. 18, § 2 B. VI. Reg. 15 december 1993; vgl. art. 1, § 1, 2° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

⁶⁵ H. BAERT en L. VAEL, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Toekomstoriëntaties*, Deurne, Kluwer Editorial, 1990, 171-172.

⁶⁶ J. VAN LANGENDONCK e.a., *Het recht in de sociale structuren. Deelproject welzijnsrecht* (samenvatting), Brussel, Diensten van de eerste minister, s.d., 22.

⁶⁷ De Nederlander Bartels stelt dat het recht op beklag de individuele cliëntenbelangen betreft. Het zou geen betrekking (kunne) hebben op een ongenoegen over het functioneren van een welzijnsvoorziening in het algemeen. De klacht zou daartoe geen geschikt middel zijn: J.A.C. BARTELS, *Hulpverleningsrecht: de rechtsverhouding tussen cliënt en hulpverlener in de maatschappelijke en psycho-sociale dienstverlening*, Deventer, Kluwer, 1984, 195.

welzijnsvoorziening [moet beschikken] over een klachtenregeling, die aan elke gebruiker de mogelijkheid biedt om over de hulp- en dienstverlening klachten te formuleren. Die klachtenregeling [moet] in de vorm van een schriftelijk document aan de gebruiker [worden] overhandigd bij de intake of de opname". Enkel aan de gebruikers wordt de mogelijkheid geboden om een klacht te formuleren in het kader van de te ontwikkelen klachtenregeling. Wettelijke vertegenwoordigers kunnen uiteraard ook in dat verband optreden. De indieners bieden deze mogelijkheid niet aan gebruikersorganisaties: een vaststelling. Bij overlijden van de gebruiker is niet voorzien dat de nabestaanden gebruik kunnen maken van de klachtenregeling.

De klachtenregeling moet in de vorm van een schriftelijk document aan de gebruiker worden overhandigd bij de intake of de opname (quid bij telefonische hulpverlening?). Het is belangrijk dat bij potentiële klagers-gebruikers geen onduidelijkheid kan ontstaan over de wijze waarop met klachten wordt omgegaan. Het is ook belangrijk dat de gebruiker niet wordt overladen met documenten (bv. naast een huishoudelijk reglement ook nog een document betreffende de klachtenregeling).

De klachtenregeling die nu voorzien is voor de gehandicaptenzorg is een cascadesysteem of getrapte regeling. Eerst moet de gebruiker zijn klacht schriftelijk richten aan de directie van de betrokken voorziening. Indien de afhandeling van de klacht hem geen voldoening schenkt, kan hij zich schriftelijk wenden tot de interne klachtencommissie van de voorziening. Indien ook deze afhandeling geen voldoening schenkt, kan de gebruiker zich schriftelijk richten tot de leidend ambtenaar van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Deze laatste moet dan nagaan of de voorziening al dan niet de reglementering heeft nageleefd. Desgevallend moet deze de 'de nodige maatregelen' treffen⁶⁸.

Artikel 14, eerste lid bepaalt dat "[e]lke welzijnsvoorziening [...] een klachtencommissie [heeft], die bevoegd is om de ingediende klachten te behandelen". De indieners sluiten niet uit dat eenzelfde klachtencommissie meerdere welzijnsvoorzieningen bestrijkt. Is dat een optie? Wat is de beoogde draagwijdte van 'behandelen'? De indieners zouden er kunnen aan denken de commissie toe te staan adviezen te formuleren telkens de partijen niet tot een vergelijk komen. Aan de betrokken welzijnsvoorziening zou dan de verplichting kunnen worden opgelegd om binnen een termijn na het uitbrengen van het advies aan te geven welk gevolg werd gegeven aan het advies. In haar klachtenregeling kan een welzijnsvoorziening dit beter omkaderen. De Nederlandse Wet op de jeugdhulpverlening staat niet in de weg dat de 'uitspraken' van de klachtencommissie in principe als bindend worden aanvaard⁶⁹.

In het tweede lid van artikel 10 worden vier elementen opgesomd die minstens in de klachtenregeling aanwezig moeten zijn: (1) een omschrijving van het klachtrecht volgens de bepalingen van dit decreet, (2) de wijze waarop de klachtencommissie wordt samengesteld, (3) de wijze waarop gebruikers een klacht aan de commissie kunnen richten, en (4) een beschrijving van de overige instanties die de gebruiker kunnen informeren of bijstaan in de behandeling van de klacht. De klachtencommissie zou moeten bestaan uit drie personen (art. 14, tweede lid). Merk op dat in de gehandicaptenzorg de klachtencommissie moet bestaan uit een vertegenwoordiger van de inrichtende macht van de voorziening en een persoon aangeduid door de gebruikersraad of, bij ontstentenis hiervan, door de gebruikers of hun wettelijke vertegenwoordigers⁷⁰. In het voorstel kunnen werknemers of beheerders van de

⁶⁸ Art. 8, tweede lid, 9, eerste lid en 10 B. VI. Reg. 15 december 1993; art. 1, § 5, 10° Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

⁶⁹ J.E. DOEK en P. VLAARDINGERBROEK, *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*, 's-Gravenhage, Elseviers bedrijfsinformatie, 1998, 570.

⁷⁰ Art. 9, tweede lid B. VI. Reg. 15 december 1993.

betrokken welzijnsvoorziening of -voorzieningen geen lid zijn van de commissie (art. 14, derde lid). Kan een gebruiker dan wel deel uitmaken van de commissie?

Nietszeggend is de bepaling dat “[o]m tot een billijke regeling te komen, de klachtencommissie [beschikt] over alle middelen, voorzover die niet in strijd zijn met de wettelijke bepalingen” (art. 14, vierde lid). Aan de Vlaamse regering wordt de mogelijkheid geboden om een ‘subsidiëringssysteem’ uit te werken, “waardoor de onkosten van de klachtencommissie kunnen worden vergoed” (art. 14, vijfde lid). Luidens artikel 15, vierde lid is “[d]e klachtencommissie [...] tegenover derden gebonden door het beroepsgeheim”⁷¹.

“Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden geformuleerd. Voor iedere klacht wordt een klachtendossier opgemaakt, dat tenminste een schriftelijke weergave van de geformuleerde klacht bevat” (art. 11)⁷². Een klacht is onontvankelijk als 1° ze anoniem is; 2° ze meer dan een jaar na de aangeklaagde feiten wordt ingediend; 3° ze reeds aanhangig gemaakt is voor een burgerlijke rechtbank, een strafrechtbank of een administratief rechtscollege (art. 12, eerste lid). De indieners kiezen er duidelijk voor om anoniem uitgebrachte klachten niet op te nemen in de klachtenregeling. Moet deze optie absoluut worden afgewezen?

Als de klacht een minderjarige gebruiker betreft, dan blijft deze onontvankelijk tot een jaar na het bereiken van de meerderjarigheid. De klacht is onontvankelijk voor het geheel van herhaalde feiten, op voorwaarde dat de klacht binnen een jaar na het laatste feit wordt ingediend (art. 12, tweede en derde lid).

Personen die betrokken zijn bij de inhoud van de klacht, hebben het recht om te worden gehoord; zij hebben inzage in het volledige klachtendossier (art. 13). Het is maar de vraag of de gebruikersraad kan worden beschouwd als een persoon die betrokken kan zijn bij de inhoud van een klacht.

De klachtencommissie moet elke klacht registreren en een ontvangstbewijs overmaken aan de klager. Binnen de dertig dagen na indiening van de klacht moeten de partijen worden gehoord. (artikel 15, eerste en tweede lid). In het derde lid van artikel 15 wordt gesteld dat “[d]e behandeling en de afwikkeling van de klacht [dient te] gebeuren binnen een termijn die door de partijen onderling wordt afgesproken. Die termijn mag ten hoogste een jaar bedragen”. De indieners van het voorstel beogen duidelijk een onderscheid tussen ‘behandeling’ en ‘afwikkeling’. Wanneer wordt een klacht afgewikkeld? Aangezien geen geschillen zullen worden beslecht, maar enkel behandeld, is het maar de vraag waarom een termijn moet worden voorzien voor de afwikkeling van de klacht. Waarom moet deze termijn overigens ‘onderling worden afgesproken’? De periode van onzekerheid voor de partijen mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk. Wat als een partij onwillig is bij een poging om een redelijke termijn af te spreken? Op die manier bouwen de indieners een overbodig ‘twistpunt’ in. Bovendien geven zij niet aan wat het rechtsgevolg is wanneer de partijen geen overeenstemming bereiken inzake de behandelings- en afwikkelingstermijn. Een maximumtermijn van één jaar lijkt overigens niet ernstig, te meer veel gebruikers nooit langer dan een jaar een beroep doen op een welzijnsvoorziening.

⁷¹ De indieners gaan voorbij aan de essentie van het beroepsgeheim: het beroepsgeheim speelt enkel in de verhouding geheimhouder-derde en nooit (of slechts onrechtstreeks) in de verhouding geheimhouder-geheimgerechtigde. De woorden ‘tegenover derden’ zijn overbodig en creëren verwarring.

⁷² In de gehandicaptenzorg kan een klacht schriftelijk worden geformuleerd door de gebruiker, zijn wettelijke vertegenwoordiger, een bloed- of aanverwant of zijn vertrouwenspersoon. Deze klacht, die steeds kan worden ingetrokken, moet worden gericht aan de directie van de voorziening die bij ontvangst hiervan onmiddellijk melding maakt in een daartoe bestemd register: art. 8, eerste-derde lid B. VI. Reg. 15 december 1993.

Nog andere gebruikersrechten?

Het voorstel herneemt niet alleen onnodig een aantal aspecten van de algemene rechtsbescherming maar ziet ook een aantal gebruikersrechten over het hoofd. Zo kan worden gedacht aan het recht op een periodieke evaluatie van de hulp- en dienstverlening⁷³. Uiteraard kan dit recht dan enkel betrekking hebben op niet-eenmalige hulp- en dienstverlening. Het voorstel laat tevens na gebruikersrechten te formuleren in het kader van de beëindiging van de hulp- en dienstverlening⁷⁴.

Het aanspreekpunt voor informatie en bemiddeling voor de welzijnsvoorzieningen

Cauwelier stelde twintig jaar geleden dat ‘in het verleden’ door beroepsverenigingen voor maatschappelijk assistenten een deontologische adviesraad werd opgericht. Deze raad had tot doel klachten te horen van gebruikers die benadeeld meenden te zijn op grond van een deontologische fout van een hulpverlener. Hier kwam echter niets van in huis⁷⁵. Hierboven gingen wij in op de voorgestelde klachtenregeling. Hoewel het niet uitgesloten is dat een klachtencommissie meerdere welzijnsvoorzieningen ‘bedient’, speelt deze regeling zich af op het niveau van de welzijnsvoorziening (interne model). Bijkomend, maar daarom niet minder noodzakelijk, voorziet het voorstel in een aanspreekpunt op voor informatie en bemiddeling voor de welzijnsvoorzieningen (IBW).

De indruk bestaat dat het IBW een transsectorale instantie wordt, wat moet worden toegejuicht. De nadere regels voor de oprichting en werking van het IBW wordt overgelaten aan de Vlaamse regering (art. 25). Over de samenstelling van het IBW wordt in het voorstel met geen woord gerept. Spreken we hier over een afdeling van de administratie (vgl. JO-lijn)? Een aantal richtlijnen waren wenselijk geweest⁷⁶. Het IBW zou minstens in elke provincie over een gedecentraliseerd aanspreekpunt voor de gebruikers moeten beschikken (art. 24, tweede lid). Nog maar eens een nieuwe structuur? Wij vragen ons af of het IBW geen deel zou kunnen uitmaken van een bestaande structuur, die desgevallend wordt bijgesteld. Meer in het bijzonder mag worden gedacht aan het regionaal overleg en de regionale samenwerking in de welzijnssector⁷⁷.

Het IBW zou kunnen optreden “in alle aangelegenheden die betrekking hebben op de rechten van gebruikers, inzonderheid in zaken die betrekking hebben op de naleving van de bepalingen van dit decreet”. Voorwaarde is wel dat deze zaken niet aanhangig zijn bij het gerecht (art. 24, eerste lid). De wijze waarop de materieelrechtelijke bevoegdheid van het IBW is omschreven dient de rechtszekerheid niet. Blijkbaar kan het IBW ook optreden in aangelegenheden die weliswaar betrekking hebben op de rechten van gebruikers, maar niet als zodanig op naleving van de bepalingen van het voorstel. Hoe ruim wensen de indieners ‘rechten van gebruikers’ te interpreteren? In dit voorstel is een gebruiker ook een natuurlijke

⁷³ Zie bv. art. 3, § 4, b, derde en vierde lid B. VI. Reg. 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor integrale gezinszorg, B.S. 27 november 1997.

⁷⁴ Voor de gehandicaptenzorg moet worden gewezen op de SMK die bepaalt dat een voorziening duidelijke afspraken moet maken met de gebruiker over de omstandigheden waarin en de wijze waarop de hulp- en dienstverlening kan worden beëindigd: art. 2, § 5 Bijlage II B. VI. Reg. 15 december 2000.

⁷⁵ D. CAUWELIER, *Ethiek van de hulpverlening*, Antwerpen, Van Loghum Slaterus, 1982, 83-96.

⁷⁶ Vgl. de samenstelling van de comités voor bijzondere jeugdzorg: art. 6 Decreet Bijzondere Jeugdbijstand. Zo zou men kunnen bepalen dat minstens één lid van het IBW jonger dan dertig moet zijn, om een waarborg in te bouwen dat het IBW voldoende aansluiting vindt bij de leefwereld van jonge welzijnscliënten.

⁷⁷ B. VI. Reg. 19 december 1997.

persoon *die gebruik wenst te maken* van een welzijnsvoorziening (art. 2, 5°). Zij die gebruik wensen te maken van een welzijnsvoorziening kunnen zich dus ook richten tot het IBW.

Het takenpakket van het IBW is driedelig: het IBW moet bemiddelen tussen gebruikers en welzijnsvoorzieningen, via diverse media de gebruikers en potentiële gebruikers van welzijnsvoorzieningen informeren over hun rechten⁷⁸ en jaarlijks vóór 1 april aan de regering en het parlement rapporteren (art. 24, vierde lid). Het meest in het oog springend is de bemiddelingsfunctie. Kan dit 'bemiddelen' niet beter worden omschreven? Dit bemiddelen is in elk geval niet synoniem met het beslechten van geschillen. Hoofdstuk V waaronder deze bepaling is opgenomen maakt onterecht gewag van 'geschillenbeslechting'. 'Klachten- of geschillenbemiddeling' ware een betere term geweest⁷⁹. Hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bepalingen inzake de klachtencommissie is onduidelijk. Kan een gebruiker zich wenden tot het IBW zonder de (interne) klachtenregeling te hebben uitgeput? De Vlaamse regering kan een cascaderegeling voorzien waardoor de gebruiker eerst de (interne) klachtenregeling moet uitputten vooraleer een beroep te doen op het IBW (cf. standpunt Verbond Sociale Ondernemingen⁸⁰). Het provinciale aanspreekpunt wordt wellicht als weinig bereikbaar beschouwd. Bij de uitvoering van deze bepaling kan worden voorzien in 'regionale' zitdagen.

Uit het voorstel blijkt niet echt een visie op de integratie van de bestaande instrumenten ter zake (bv. Ombudsdienst bij Kind en Gezin). Artikel 24, derde lid bepaalt: "Bij haar optreden in aangelegenheden die betrekking hebben op de Rechten van het Kind, consulteert de IBW de Kinderrechtencommissaris. De Kinderrechtencommissaris is tevens aanspreekpunt voor de minderjarige gebruikers". Wellicht wordt hier verwezen naar het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989, IVRK). Dit impliceert dat het IBW wel in veel gevallen de Kinderrechtencommissaris zal moeten consulteren. Is dit wenselijk? Met betrekking tot zijn rechten (en vooral de problemen naar aanleiding van de uitoefening ervan) zou een gebruiker heel vaak terecht kunnen bij zowel het IBW als het Kinderrechtencommissariaat. Niets belet dat een gebruiker dan tegelijkertijd het IBW als het Kinderrechtencommissariaat aanspreekt. De indieners schrijven voor dat het Kinderrechtencommissariaat tevens 'aanspreekpunt' is. Vermoedelijk moet dit worden gekoppeld aan de bevoegdheid van de Kinderrechtencommissaris om "klachten die betrekking hebben op de niet-naleving van het Verdrag (IVRK, G.L.) te onderzoeken en zo mogelijk gericht door te verwijzen naar de voorzieningen"⁸¹). Het naast elkaar bestaan van de JO-lijn, het Kinderrechtencommissariaat en het IBW oogt weinig transparant. In het kader van de 'integrale jeugdhulpverlening' lijkt het logisch dat één instantie bevoegd is voor de bemiddeling.

Gebruikersrechten moeten in hun samenhang kunnen worden geëvalueerd. Zo staat het recht op beklag niet los van het recht op informatie, net zomin het recht op informatie kan worden losgekoppeld van het recht op inspraak. Een rapportageverplichting is een goede zaak. Naar de toezichthoudende overheid (administratie) bestaat blijkbaar geen rapportageverplichting wat de individuele dossiers betreft. Verder zou het zowel voor de

⁷⁸ Zie minimale werkzaamheden van een vereniging van gebruikers en mantelzorgers in de thuiszorg: art. 17, 3° Decr. VI. Parl. 14 juli 1998.

⁷⁹ De Vlaamse Gemeenschap is overigens niet bevoegd om een administratief rechtscollege in te stellen. Cf. Arbitragehof inzake de beroepscommissie

⁸⁰ Parl. St. VI. Parl. 1999-2000, nr. 104/3, 12.

⁸¹ Art. 6, 2°, eerste zin Decr. VI. Parl. 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, B.S. 7 oktober 1997. Zie ook het *Jaarverslag 2000-2001*, 2001, 74. Zeven klachten betroffen ontevredenheid omtrent de hulpverlening waarvan de minderjarige gebruik had gemaakt. In de meeste situaties waren de melders ontevreden over het verkregen advies na behandeling van hun probleem. In tien situaties hadden melders klachten over het pedagogisch beleid dat werd gevoerd in een voorziening. Het Kinderrechtencommissariaat noteerde vooral klachten omtrent opgelopen sancties en het gebrek aan inspraak bij beslissingen over contactmogelijkheden met het gezin van oorsprong.

praktijk als de theorie interessant zijn wanneer de resultaten van de bemiddeling door het IBW (in geanonimiseerde vorm) gepubliceerd zouden kunnen worden (voorbeeld-functie)⁸².

Tot slot

De bespreking van dit voorstel van decreet is verre van volledig. Naar de inhoud kan het evenwel nu reeds vanuit twee invalshoeken worden geëvalueerd en desgevallend bijgestuurd.

Een politico-pragmatische invalshoek

Het voorstel draagt ertoe bij dat een gebruiker inzake de naleving van rechtsbeschermende bepalingen door een welzijnsvoorziening niet langer slechts kan rekenen op de goodwill van de voorziening. De specifieke rechtsbescherming van de gebruiker verwerft een meer direct karakter. Als de indieners van het voorstel een decreet gestemd wensen te zien dat bestaat naast de geldende erkenningsnormen, dan doen zij er goed aan enkel het juridisch haalbare te weerhouden en de aangewezen onduidelijkheden uit te klaren. Regels die slechts de pleitbezorgers kunnen zijn van goede intenties horen veeleer thuis in een deontologische code voor welzijnswerkers⁸³.

Een juridico-ambitieuze invalshoek

Het voorstel kan de aanleiding zijn tot het realiseren van een duurzame en meer globale regeling waarin de rechtsposities van de actoren in het welzijnsrecht worden uitgeklaard. Het voorstel geeft op dit vlak een aanzet, meer niet.

⁸² Voor Nederland zie E.M. WEENING, "Jurisprudentieoverzicht Wet klachtrecht cliënten zorgsector", *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* (Ned.), 2000, nr. 7, 440-446.

⁸³ Cf. F. GEERTS, "Cliëntenrechten. Verslag van een blikopener reflectienamiddag", *Tijdschrift voor Welzijnswerk* 1998, nr. 212, (38) 40.