



Vlaams
Parlement

ingediend op **1564** (2017-2018) – Nr. 2
13 november 2018 (2018-2019)

Verslag van de hoorzittingen

namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
uitgebracht door Freya Van den Bossche, Danielle Godderis-T'Jonck
en Lies Jans

over de conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Katrien Schryvers, Vera Jans, Cindy Franssen,
Griet Coppé en Dirk de Kort

betreffende de gefaseerde instelling
van een intersectorale commissie
voor de buitengerechtelijke regeling
van geschillen tussen gebruikers en aanbieders
van welzijns- en gezondheidszorg

Samenstelling van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin:

Voorzitter: Bart Van Malderen.

Vaste leden:

Ingeborg De Meulemeester, Danielle Godderis-T'Jonck, Lorin Parys, Peter Persyn, Elke Sleurs,
Tine van der Vloet;

Griet Coppé, Cindy Franssen, Vera Jans, Katrien Schryvers;

Freya Saeys, Martine Taelman;

Freya Van den Bossche, Bart Van Malderen;

Elke Van den Brandt.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Vera Celis, Cathy Coudyser, Koen Daniëls, Lies Jans, Manuela Van Werde;

Sonja Claes, Dirk de Kort, Kathleen Helsen, Tinne Rombouts;

Jo De Ro, Emmily Talpe;

Jan Bertels, Bert Moyaers;

Elisabeth Meuleman.

Toegevoegde leden:

Ortwin Depoortere.

Documenten in het dossier:

1564 (2017-2018) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving

INHOUD

I.	Uiteenzetting door Bart Weekers, Vlaams ombudsman	5
II.	Vragen van de leden	6
III.	Uiteenzetting door professor Johan Put, gewoon hoogleraar KU Leuven, faculteit Rechtsgeleerdheid, assessor Raad van State	9
	1. Buitengerechtelijke geschillenregeling in de zorgsector	9
	2. Rechtspositie van de cliënt	9
	3. Handhaving van de rechtspositie.....	10
	4. Juridisering van de zorgsector	11
	5. Aanbevelingen	11
IV.	Vragen van de leden	12
V.	Uiteenzetting door Wouter Vander Steene, adviseur, Verso	13
	1. Context van de conceptnota	13
	2. Algemene commentaar en beoordeling	14
	3. Uitklaring vereist bij de verdere uitwerking	15
	4. Aard en bevoegdheden van de geschillencommissie	15
	5. Deskundigheidsvereisten voor de geschillencommissie.....	15
	6. Rechten en plichten.....	15
	7. Uitrol.....	16
VI.	Vragen van de leden	16
VII.	Uiteenzetting door Lutgard Vrints, Gezinsbond	17
	1. Voordelen	17
	2. Verschil tussen geschillencommissie en ombudsdienst	17
	3. Voorwaarden voor goed functioneren	17
	4. Aanvullend	18
VIII.	Uiteenzetting door Annelies Vande Vyvere en Jeroen De Weerd, Onafhankelijk Leven.....	18
	1. Missie als dienstverlening en beweging	18
	2. (Individuele) opdrachten van een bijstandsorganisatie.....	19
	3. Mogelijke overeenkomsten	20
	4. Geschillen beter vermijden of aanpakken	21
	5. Transitie naar persoonsvolgende financiering: zorgcontinuïteit.....	21
	6. Minimale vereisten voor de overeenkomsten	21
	7. Aandachtspunten minimale vereisten	21
	8. Aandachtspunten voor een charter	22

IX. Uiteenzetting door Maddie Geerts, ondervoorzitter, en Nathalie Sluyts, stafmedewerker Welzijn en Zorg, Vlaamse Ouderenraad.....	23
1. Vragen en klachten: barrières voor de gebruikers	23
2. Versterken van de rechtspositie van de persoon met een zorgnood	23
3. Inzetten op interne klachtenbehandeling.....	24
4. Positionering geschillencommissie: verhouding tot andere klachteninstanties?.....	24
5. Procedure	26
6. Afdwingbaarheid en bevoegdheden	26
7. Gefaseerde intersectorale invoering.....	27
8. Meer inzetten op	27
X. Vragen van de leden	27
Gebruikte afkortingen.....	31

Op 19 september 2018 hield de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin hoorzittingen over de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de gefaseerde instelling van een intersectorale commissie voor de buitengerechtelijke regeling van geschillen tussen gebruikers en aanbieders van welzijns- en gezondheidszorg.

De commissie hoorde achtereenvolgens:

- Bart Weekers, Vlaams ombudsman;
- prof. dr. Johan Put, gewoon hoogleraar KU Leuven, faculteit Rechtsgeleerdheid, assessor Raad van State;
- Wouter Vander Steene, Verso;
- Lutgard Vrints, Gezinsbond;
- Annelies Vande Vyvere en Jeroen De Weerd, Onafhankelijk Leven; en
- Maddie Geerts, ondervoorzitter, en Nathalie Sluyts, stafmedewerker Welzijn en Zorg, Vlaamse Ouderenraad.

I. Uiteenzetting door Bart Weekers, Vlaams ombudsman

Bart Weekers ziet veel eensgezinde analyses over conflictbemiddeling bij private zorgverstrekkers. De conceptnota stelt drie zaken. Er ontstaat een spanningsveld in Welzijn door de evolutie naar sociaal ondernemerschap. Traditioneel wordt van Welzijn rechtsbescherming verwacht. De bijstand van de Vlaamse sociale sector wordt dankbaar aanvaard, maar levert tegelijk vaak onvrede op met een grote emotionele component. Het gaat niet altijd om grote financiële bedragen, maar men blijft dikwijls met een gevoel van onvrede zitten. De ombudsman deelt die visie.

De ombudsman is het ook eens met de beoogde versterking van de rechtsbescherming, te beginnen bij de kinderopvang. De kinderopvang springt telkens in het oog in het jaarverslag van de federale consumentenombudsman. Kinderopvang staat even prominent in dat jaarverslag als de cowboyverhalen over de fitnesscentra. Achter cijfers schuilt echter een realiteit want de kinderopvang heeft de pech dat naast de Vlaamse Infolijn ook Kind en Gezin en de Vlaamse ombudsman goed werk leveren. Zij verwijzen een honderdtal keer per jaar door naar de federale consumentenombudsman als ze zelf geen antwoord kunnen bieden. Omgekeerd wordt niet op dezelfde wijze doorverwezen, want zowat 95 percent van klachten over kinderopvang bij de federale consumentenombudsman blijken over Vlaamse dossiers te gaan. Daarnaast blijkt ook moeheid van klagen. Van elke honderd klagers gaan er slechts vijftig tot bij de federale consumentenombudsman.

De vraag of ADR versterkt kan worden, omhelst de hoofdmoot van de conceptnota. Bart Weekers breekt een lans voor de visie van de Vlaamse Ombudsdienst, die verschilt van de conceptnota. Terecht achten de indieners het aangewezen om niet voor elk probleem een instantie op te richten. Het voorstel is om met de kinderopvang te beginnen, maar de indieners houden een intersectorale benadering in het achterhoofd. Die benadering kan worden uitgebreid tot alle welzijnssectoren. De ombudsman kijkt nog breder en wil verder werken aan wat in Vlaanderen al bezig is. Hij wil de uitrol over Vlaanderen laten vertrekken vanuit een allesomvattende benadering.

In zijn recentste beleidsplan geeft Bart Weekers aan een servicedecreet te verkiezen boven een bestuursdecreet. Daarmee behoudt hij de benadering die voor de strikte overheidstaken is opgebouwd, ook in domeinen waar de overheid als regisseur optreedt en werkt met sociale ondernemers, erkenningen of subsidie. De Vlaamse Ombudsdienst merkt die evolutie op vele domeinen, waar de Vlaamse overheid telkens vertrouwen schenkt aan initiatieven van onderuit of

vanuit de private sector. De Vlaamse Ombudsdienst wil dat ondersteunen maar vraagt tegelijk garanties inzake rechtsbescherming. In het kader van het Vlaamse klachtenboek en ook in het ontwerp van Bestuursdecreet (*Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1*) wil hij klachtenbehandeling opentrekken tot processen waarin de overheid de bovenhand heeft. Dan gaat het niet langer om een recht op klagen maar evengoed om een recht op bemiddeling van de burger en zelfs een recht op verzoening of een oplossing.

De Vlaamse Ombudsdienst trok onder meer naar Kind en Gezin om ADR, dat steun van Europa geniet, in te bedden in het algemene systeem dat in Vlaanderen wordt opgebouwd. Dat heeft onder meer het voordeel dat de garanties uit de Europese richtlijn gelden in het klachtensysteem dat uiteindelijk bij de ombudsman uitkomt. De basiskenmerken zijn gegarandeerd. Er is geen Europese verplichting om het systeem met een federale wet in te voeren. Een decretale regeling is bijgevolg mogelijk en staat hiërarchisch op hetzelfde niveau. Europa wil één aanspreekpunt voor burgers, stakeholders en Europa, al kan de organisatie in de backoffice verschillen.

Dat algemene kader verhindert niet dat de Vlaamse ombudsman elk initiatief steunt dat buitengerechtelijke omgang met geschillen versterkt. Het Vlaams Parlement kan van oordeel zijn dat bepaalde materies door specifieke commissies moeten worden aangepakt. Zo wordt ook in het kader van het Groepakket de geest van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting meegenomen in een apart orgaan. De ombudsman heeft een beeld van de bevoegdheden waarover een verzoeningskamer zou moeten beschikken. Kan het een standpunt opleggen aan een sector? Hoe moet worden omgesprongen met gemengde klachten of met klachten van de sector?

II. Vragen van de leden

Lies Jans deelt de algemene analyse en begrijpt dat de Vlaamse Ombudsdienst deze taken wil opnemen in het eigen werkkader, zij het in een aparte kamer. Hoe kan dat praktisch?

Het lid kan zich vinden in de door de Vlaamse Ombudsdienst gewenste uitrol in andere sectoren, maar vraagt hoe dat gezien het ruime werkveld zal verlopen.

Deze conceptnota staat naast het ontwerp van Bestuursdecreet dat nog wordt besproken in de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid. Deze conceptnota moet voorts uitmonden in een voorstel van decreet. Is men niet versnipperd aan het werken?

Verdwijnt de federale ombudsdienst als de integrale klachtenbehandeling op Vlaams niveau wordt gebracht? Leidt dat tot een opsplitsing van bevoegdheden of blijft een vermenging van dossiers mogelijk?

Hoe zal het systeem precies werken? Wordt het een getrappt concept? Wordt het juridische advies bindend?

Vera Jans vraagt hoe de ombudsman de werking concreet ziet. Intersectoraal werken is een nobel streefdoel maar niet eenvoudig gezien de bevoegdheidsverdeling in de sectoren Welzijn en Gezondheid. De conceptnota blijft beperkt tot de kinderopvang en heeft het over consumenten. Vragen en klachten komen evenwel vaak van mensen die geen consument zijn maar op een wachtlijst staan of een grote nood ervaren. Hoe gaat men om met mensen die vanuit een andere positie of op een andere manier een klacht uiten?

Elke Van den Brandt bevestigt de visie op kinderopvang. Omdat kinderen het hoogste goed zijn, worden klachten over de kwaliteit van de kinderopvang snel aangepakt. Ook in de sector van personen met een handicap, die volop in transitie is, is er vaak sprake van klachten of misverstanden. Een verzoeningscommissie lijkt daar aangewezen. Is het mogelijk om met twee sectoren tegelijk te beginnen?

In Brussel is er vaak verwarring over wat Vlaams is en wat federaal. Hoe ervaart de Vlaamse Ombudsdienst dat? Hoe zal een gemeenschappelijke frontoffice met verschillende systemen in de backoffice werken in Brussel?

Jan Bertels is tevreden dat er een regeling op stapel staat voor een verzoeningskamer. De welzijnssector wacht al meer dan tien jaar op een systeem van consumentenrechten. Deze bevoegdheid toekennen aan een buitengerechtelijke geschillencommissie strookt niet altijd met de rol van de Vlaamse Ombudsdienst om geschillen te beslechten tussen administraties. Dat spanningsveld moet worden bewaakt. Net zoals het spanningsveld tussen gebruikers en voorzieningen.

Afsluitend zegt Jan Bertels dat in de vergunningsvoorwaarden bepaald kan worden dat voortaan met standaardcontracten gewerkt wordt. Dat zou een eerste positieve stap zijn.

Voor *Katrien Schryvers* is de grote bekommernis waar die intersectorale commissie voor geschillenbeslechting wordt ondergebracht. Toegankelijkheid is cruciaal. Naast de opstap is ook de bereikbaarheid een punt. Er moet verder worden gekeken dan de kinderopvang met het oog op de latere uitbouw.

Kan de ombudsman meer zicht bieden op de praktische organisatie en de verdere uitbouw? Hoe kunnen mensen er terecht? Hoe kan de verdere uitbouw zich intersectoraal doorzetten?

De ombudsman pleit voor verbreding nadien. Elke sector heeft zijn specificiteit. Wat met het spanningsveld en hoe garandeert hij een zeer toegankelijke commissie vanuit verschillende beleidsdomeinen en sectoren gezien de onderlinge verschillen?

Voor *Bart Weekers* is de hamvraag of er voldoende kritische massa is om te werken als organisatie. Die kritische massa wordt afgewogen aan de vraag of er voldoende toegevoegde waarde, kennis en expertise zijn om te kunnen werken.

Het consumentenrecht is een federale aangelegenheid. Er is veel werk in het eigenlijke consumentenrecht. De consumentenombudsdienst is in 2015 opgestart en gegroeid vanuit de diverse ombudsmannen actief in traditionele nutssectoren die op federaal niveau geregeld waren: telecom, post of energie. Die ervaren ombudsmannen behandelen de businessgerichte consumentenklachten, zolang die niet in een rechtbank komen, en vormen zo de consumentenombudsdienst.

Tegelijk zijn er de Vlaamse facturen. Naar artikel 10 van de bijzondere wet acht Bart Weekers dat zelfs geen impliciete bevoegdheid. Dat er federaal consumentenrecht is, impliceert niet de facto dat de Vlaamse overheid geen eigen beleid kan voeren over producten en diensten die veel kenmerken vertonen van consumentenwerking. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt met opzegperiodes, waarborgen of herinneringsbrieven. Klachten over bijvoorbeeld de waterfactuur, De Lijn of het containerpark worden door de Vlaamse Ombudsdienst behandeld.

De voorbije jaren vond een belangrijke evolutie plaats. Wat traditioneel een belasting was met een belastingadministratie en rechtsbescherming, is een

factuur geworden. De kilometerheffing voor vrachtwagens is daar een voorbeeld van. Dat leidt tot een spanningsveld tussen de rechtsbescherming uit het fiscaal recht en de logica van het consumentenrecht. Ook de schoolfactuur is een typevoorbeeld met elementen uit het consumentenrecht: omgaan met kosten, sturen van deurwaarders, incasso's enzovoort. Het lijkt aangewezen daarover een Vlaamse visie te hebben, die aansluit bij de bevoegdheid om eigen materies te regelen en in te richten. Er is plaats voor een federale consumentenombudsman en voor gerechtelijke afwikkeling, maar Vlaanderen wil ook de alternatieve conflictafwikkeling uitbouwen, met garanties en duidelijke lijnen.

Dat begint al bij de Vlaamse Infolijn. Deze bereikbare en beschikbare dienst staat voor miljoenen clicks per jaar en levert veel antwoorden over consumentenrecht. Op www.vlaanderen.be worden zaken uitgelegd die federale materie zijn om mensen laagdrempelig aan de juiste informatie te helpen. De volgende stap is klachtenbehandeling voor de verschillende sectoren om uiteindelijk bij de ombudsman te belanden indien nodig. Daar gaat men uit van de kennis over conflictoplossing zonder elke sector tot in elk detail te moeten kennen. Het Vlaams Parlement kan oordelen of een bepaalde sector een eigen systeem vergt. Het opgebouwde systeem beschikt over voldoende mensen die kunnen aangeven waar een bepaalde kwestie moet worden voorgelegd. Een klacht over het pedagogisch handelen van een kinderdagverblijf verwijzen ze niet door naar de consumentenombudsman. In het Vlaamse Klachtenboek wordt slechts een honderdtal keer doorverwezen naar de consumentenombudsdienst, wat relatief weinig is voor een grote sector als de kinderopvang. Dat blijft beter in een algemeen systeem, dat over voldoende kennis over conflictbehandeling beschikt. Die honderd klachten zouden in de zogenaamde verzoeningskamer terecht komen. Beginnen met één sector is een voorzichtige benadering om niet voortdurend te moeten bijschaven.

Laagdrempeligheid garanderen kan door zoveel mogelijk op de bekende kanalen te steunen. Wat alsnog in de verzoeningskamer belandt, is een sterke case die bij voorkeur wordt benaderd met de bekende instrumenten. De overheid is sterk geëvolueerd en ombudswerk bevindt zich intussen meer in de sectoren dan in het ministerie. Bart Weekers vergelijkt het met een toneelstuk waarover de burger opmerkingen formuleert, terwijl de overheid instaat voor de regie. De ombudsfunctie blijft wat ze is en is er met de alternatieve geschillenoplossing niet op gericht om ook rechter te spelen. De Europese richtlijn geeft aan dat landen vrij kiezen hoe zwaar de hamer is die de alternatieve geschillenbeslechter hanteert. De Vlaamse ombudsman pleit ervoor om te blijven inzetten op overtuigingskracht en om mensen bij elkaar te brengen om tot een akkoord te komen. Een regeling buiten de rechtbank blijft het doel. Daarnaast moet er aandacht zijn voor de grotere lijnen door bijvoorbeeld contracten aan te bevelen om steeds weerkerende problemen op te lossen.

Kind en Gezin werkt goed en krijgt daardoor meer klachten. Het VAPH zou zijn klachtenwerking eerder bemiddelend dan juridisch moeten benaderen, maar dergelijke evolutie vergt tijd. Blaming en framing zijn niet langer aan de orde. Wel inspireren aan de hand van goede voorbeelden.

Brussel blijft moeilijk. Het helpt niet dat er een kleinere kritische massa is. Er is geen tegenhanger voor de ombudsman en de aanpak is er telkens weer een evenwichtsoefening. Als een materie nauw aansluit bij Vlaamse aspecten, dan wordt ze zoveel mogelijk meegenomen.

Vera Jans wil graag de voor- en/of nadelen kennen van een aparte geschillencommissie om de praktische aanpak te kunnen inschatten.

Klachtenbehandeling gaat uit van klant, consument of ouder. Ook ondernemers hebben soms klachten. Kan de geschillencommissie ook daarin een rol opnemen? Kunnen de twee partners aan bod komen in een geschil?

Jan Bertels hoort graag dat de ombudsman geen rechter wil zijn. De conceptnota stelt dat de commissie eventueel bindende adviezen uitspreekt, zij het onder voorwaarden. Wil men dat ook in het kader van de alternatieve aanpak? Is dat dubbele spoor aan de orde?

Bart Weekers wil het dubbele spoor niet. Zijn aanbod is om ombudsman te blijven en zo toegevoegde waarde te creëren.

De kritische massa heeft de evolutie gestuurd. Het boek 'Alternatieve conflictoplossing met de overheid' legt uit waar Vlaanderen vandaag staat: het bouwt nog aan een goeie theorie. De rechtsleer begrijpt hoe de ombudsdienst werkt. Het aanbod aan alternatieve geschillenbeslechting gaat uit van sterke spelers, met name de Vlaamse Ombudsdienst en de Vlaamse Infolijn. Wie iets opbouwt, moet altijd op zijn hoede zijn voor valkuilen. De bekendheid moet gegarandeerd blijven. Bekend raken is niet zo moeilijk. Het is dankzij voldoende kritische massa dat het schip blijft varen. Bart Weekers hoopt alvast dat de weg naar die theorie gestaag vordert. Intussen kan de democratie in hoofde van het Vlaams Parlement uitmaken waar het naast het algemene ombudswerk een specifiek orgaan voor bepaalde materie nodig acht.

III. Uiteenzetting door professor Johan Put, gewoon hoogleraar KU Leuven, faculteit Rechtsgeleerdheid, assessor Raad van State

1. Buitengerechtelijke geschillenregeling in de zorgsector

Om aan te geven dat men niet louter mag focussen op één schakel maar het geheel moet bekijken, hanteert *Johan Put* een handavingsketen. Die handavingsketen begint bij het maken van beleidskeuzes en het bepalen van de implementatie ervan. Dat kan op verschillende manieren, en wetgeving is daar een van. Als men die weg kiest, dan zijn kwaliteit, toegankelijkheid en rechtszekerheid belangrijk. Ook communicatie over en bekendmaking van de wetgeving spelen mee. Voor al die schakels is een verdere onderverdeling mogelijk. Vervolgens is er ook toezicht nodig op de naleving. Dat gaat over toezien op de naleving en inbreuken sanctioneren maar evengoed over toezien op het feit dat mensen hun rechten ook krijgen of op de realisatie van de rechten. Er is een algemeen controlemechanisme naast specifieke opsporing van mogelijke inbreuken. De laatste schakel is de afdoening: de manier waarop men reageert op niet-naleving en niet-realisatie van rechten, conflicten en inbreuken op de wetgeving. Ook daarin zit variatie: van niks doen en gedogen, over bemiddeling, arbitrage of ombudsdienst, tot gerechtelijke, administratieve en zelfs tuchtrechtelijke afhandeling.

2. Rechtspositie van de cliënt

De essentie is de behandeling van problemen met de rechtsbescherming en de rechten van cliënten of zorggebruikers. Het is belangrijk om te weten hoe die rechten eruitzien en welke rechtsbeschermingsvormen er zijn. De rechtsbescherming is niet eenduidig. De rechtspositie van een cliënt in welzijn en zorg is een puzzel.

Publiekrechtelijk speelt een aantal administratieve overheden een belangrijke rol. Daarbij gelden bestuurlijke beginselen als openbaarheid, behoorlijkheid, motive-

ringsplicht enzovoort. Dat creëert rechten voor zorggebruikers. Burgerrechtelijk is er onder meer aansprakelijkheid en de contractfiguur. Strafrechtelijk zijn er beroepsgeheim, schuldig verzuim, slagen en verwondingen enzovoort. Dat is grotendeels buiten het welzijnsrecht geregeld maar bepaalt mee de rechtspositie van de cliënt.

De conceptnota gaat met het oog op de Europese Consumentenrichtlijn ook in op het economisch-rechtelijke. Het creëert rechten waarop bijvoorbeeld in de kinderopvang een beroep wordt gedaan. Belangrijke vragen zijn het ondernemingsbegrip en welk type van geschillen onder de consumentenombudsdienst ressorteert.

Voor welzijn en gezondheidszorg wordt het onduidelijker. De meeste gebruikersrechten worden niet als dusdanig geformuleerd maar als verplichtingen voor voorzieningen in vergunnings- en erkenningsnormen, wat zich in de zorgsturingsrelaties tussen overheid en voorzieningen bevindt. Kunnen individuele cliënten daaruit ook rechten putten? Klassiek ging men ervan uit dat dat niet het geval was vanwege de andere relatie. Cliënten kunnen in dat geval alleen klacht indienen bij de Zorginspectie of een signaal geven. Als de normering niet wordt nageleefd, is de enige optie het intrekken van vergunning of erkenning. Tegenwoordig aanvaardt men wel de derdenwerking ten aanzien van cliënten van die verplichtingen voor voorzieningen op basis van juridische termen als goede trouw bij uitvoering van een overeenkomst of het foutbegrip van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. Er is echter nog geen rechtstreekse regeling van de rechtspositie.

De specifieke cliëntenrechten worden in de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt geregeld voor zover het gaat over de beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg. In de jeugdhulp is er het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp. Voorts waren er voorstellen van decreet over gebruikersrechten maar die zijn nooit goedgekeurd, onder meer na discussie over de al dan niet wenselijkheid van een intersectoraal klachtenmechanisme.

Er is dus geen eenduidige rechtspositie. De rechtspositie wordt vooral bepaald door regels buiten het welzijns- en zorgrecht. Alle mechanismen omvatten doorgaans ook een eigen handhavingssysteem.

3. Handhaving van de rechtspositie

De handhavingssystemen in de welzijns- en zorgsector zijn heel divers. Er is moeilijk een lijn in te krijgen. Er is ten eerste bemiddeling. In de integrale jeugdhulp is dat een specifiek erkende functie. Er zijn volgens het recente jaarverslag tachtig bemiddelingsaanvragen geregistreerd in 2017.

Een ander mechanisme is de second opinion. Wie het niet eens is met de visie van een pleegzorgdienst of de toegangspoort, kan bij een andere dienst of toegangspoort een tweede opinie vragen.

Het Kinderrechtencommissariaat heeft een klachten- en ombudsfunctie en er zijn de maandcommissarissen voor de gesloten jeugdinstituten. Naast de Vlaamse ombudsman is er ook nog een Kwaliteitsdecreet van 17 oktober 2003 dat een interne klachtenregeling oplegt aan alle voorzieningen in zorg en welzijn. Daarenboven zijn er ook sectorale regelingen voor klachtenmechanismen in de voorzieningen. Het is onduidelijk of het decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen enkel geldt ten aanzien van administraties of ook ten aanzien van de voorzieningen die eronder ressorteren.

Ten slotte zijn er ook nog adviescommissies die bezwaren behandelen tegen negatieve beslissingen ten aanzien van voorzieningen door de toezichthoudende agentschappen. Het kan gaan over de sluiting van een woonzorgcentrum, niet-uitbreiding van kinderopvang, vermindering van subsidies enzovoort. Voor de voorzieningen is er een relatief coherente regeling met slechts één commissie die uit verschillende kamers bestaat. Er is voorts bijvoorbeeld nog een adviescommissie bij het VAPH en een bezwaarcommissie bij de Vlaamse zorgverzekering. Daar gaat het vooral over de toekenning van individuele rechten of betwiste indicatiestellingen.

Tot slot zijn er de Raad van State voor annulatieberoepen tegen administratieve beslissingen en de rechtbanken als het over private voorzieningen gaat. De arbeidsrechtbank behandelt heel wat zaken in de gehandicaptenzorg, de jeugdrechtbank staat in voor zaken in de jeugdhulp en de rechtbank van eerste aanleg is bevoegd voor algemene civiele geschillen en heeft een residuaire bevoegdheid.

Ongeacht waar dit initiatief ligt, zal het zich ontwikkelen in een drukbezet landschap. Om tot een deugdelijk buitengerechtelijk geschillensysteem te komen, lijkt het wenselijk meer zuiverheid te brengen in het landschap van bemiddeling, arbitrage, klachtenregeling en ombudsdiensten.

4. Juridisering van de zorgsector

Is er een probleem met juridisering van de zorgsector als het gaat om klachtrecht en geschillenmechanismes? Er is een onderzoek gevoerd door het Instituut voor Sociaal Recht van de KU Leuven, in het kader van het wetenschappelijk Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Het onderzoek betreft, zowel een theoretisch begrips- en fenomeenstudie, als een studie van documenten en cijfers, aangevuld met een empirisch onderzoek via focusgroepen met alle geledingen van de sector.

Juridisering omvat ook regulering en in dat verband zijn er heel veel klachten. Hier gaat het evenwel over gerechtelijke of buitengerechtelijke procesvoering. In de welzijnszorg is het aantal rechtszaken gering maar de zaken zijn wel ophefmakend. Sommige geschillenzaken zijn bekend onder een eigen naam, zoals het slikvonnis over een persoon met een handicap die gestikt is in voeding. Voor zover er zicht is op de formele klachten bij ombudsdiensten, klachteninstanties of adviescommissies blijken er vrij veel vragen te zijn over indicatiestelling en over het recht op materiële bijstand in het VAPH. Formele klachten en beroepen zijn echter relatief beperkt. Er doet zich geen significante stijging voor. De cijfers schommelen nogal en zijn deels afhankelijk van externe factoren.

Uit een quote van de focusgroep cliëntenorganisaties blijkt dat men vooral op een respectvolle en menselijke manier behandeld wil worden in de hulp- en zorgverlening. Men wil vooral niet naar Amerikaanse toestanden waar men met getrokken messen tegenover elkaar staat. Bij het uitwerken van mechanismen is het essentieel daarover te waken. Het hoeft niet heel groots en scherp.

5. Aanbevelingen

Ten eerste vormt de explicitering van cliënten- en gebruikersrechten in de keten een grotere uitdaging dan de buitengerechtelijke geschillenregeling. Johan Put vraagt zich af of dat geen prioriteit moet zijn. Daarbij rijst de vraag naar een algemeen decreet voor alle gebruikers van welzijns- en gezondheidszorg in de Vlaamse bevoegdheidssfeer.

In een intersectorale benadering zijn algemene werkprincipes zoals toegankelijkheid van belang. Er moet voldoende verscheidenheid zijn met het oog op bijvoorbeeld de Vlaamse facturen. De facturengeschillen blijven relatief beperkt tot kinderopvang, woonzorgcentra en het VAPH. Het gros van de conflicten gaat over emotionele en relationele geschillen tussen cliënten, minderjarigen en hun ouders, en hulpverleners. Meer bemiddeling kan dat allicht opvangen. Johan Put is er niet van overtuigd dat de Vlaamse Ombudsdienst goed geplaatst is om dergelijke conflicten te behandelen. Dat vergt volgens hem eerder echte bemiddeling die algemeen wordt uitgerold.

Er geldt thans al een algemene verplichting om een interne klachtenregeling te organiseren. Dat is goed, zowel voor publieke als private voorzieningen. Johan Put is geen voorstander van een verplichting tot gebruik vooraleer andere stappen te zetten. Relaties kunnen dermate verzuurd zijn dat ook een directe stap naar een externe instantie mogelijk moet zijn. Hij acht de rol van cliëntenorganisaties belangrijk, onder meer wat betreft de mogelijkheid om cliënten bijstand te verlenen. In het sociaalezekerheidsrecht is het toegestaan dat bepaalde organisaties hun leden bijstaan als er een conflict is bij de arbeidsrechtbank. Het gaat dan onder meer over armoedeorganisaties bij OCMW-conflicten. Het is belangrijk te beseffen dat cliënten vooral hun eigen relatie met hulpverleners en voorzieningen kennen, en minder op de hoogte zijn van mogelijke procedures. Het is dan zoeken naar mechanismen die dat ondersteunen. Bij klachtenbehandeling is naast een goede aanpak een structureel leereffect van belang. Een klacht tegen een voorziening is een kans om na te gaan of dergelijke klacht kan worden voorkomen in de eigen werking.

De rechterlijke controle is zeer complex. In de diverse sectoren is er al dan niet toegang tot de rechter. Vele soorten rechtbanken en de Raad van State hebben bevoegdheden in het domein van de welzijns- en gezondheidszorg. Meer eenheid lijkt doenbaar. Johan Put ziet bijvoorbeeld een optie om van de arbeidsrechtbank ook een zorgrechtbank te maken.

Preventie blijft belangrijker dan reactie. Overleg moet voorgaan op bemiddeling, klacht en gerechtelijk proces. Als er werk van wordt gemaakt, mogen geen van de aspecten vergeten worden en zijn impulsen nodig in de dagelijkse werking, ook ten aanzien van voorzieningen.

IV. Vragen van de leden

Jan Bertels wil weten wie de spreker beschouwt als vertegenwoordigende organisaties in het welzijnsveld omdat het hem onduidelijk is hoe dat concreet vorm moet krijgen en hoe er een lijn moet worden getrokken tussen die organisaties.

Katrien Schryvers vindt het positief dat Johan Put de bestaande realiteiten onder de aandacht brengt: wat is er al en welke moeilijkheden zijn er bij conflictsituaties met een voorziening? De professor twijfelt eraan of het in alle gevallen verplicht moet zijn om eerst de interne klachtensystemen aan te spreken. Hij opent de mogelijkheid om meteen naar een intersectorale buitengerechtelijke commissie te stappen. Katrien Schryvers meent dat die optie in uitzonderlijke gevallen moet kunnen, maar vraagt zich af of in eerste instantie niet intern bemiddeld moet worden vooraleer in conflictmodus te gaan. Zonder overlegmodel raken zaken immers snel gejuridiseerd.

Welke sectoren zijn er klaar voor? Johan Put ging niet in op het voorstel om bij kinderopvang te beginnen. Waar moet het systeem eerst geïmplementeerd worden om daarna andere sectoren te laten aansluiten?

Het lid gaat akkoord dat niet alles als factuurgeschillen mag worden afgedaan. Er is een oplossing nodig voor alle geschillen en dan rijst de vraag waar de commissie best wordt ondergebracht om de toegankelijkheid ervan te verzekeren en om de specificiteit van geschillen correct te kunnen benaderen.

Johan Put antwoordt op de vraag over de cliëntvertegenwoordiging dat de wetgevende instanties in de eerste plaats in het werkveld duidelijkheid moeten brengen. In heel wat sectoren zijn er al cliëntenorganisaties. Hij denkt aan de sector van de personen met een handicap, de ouderenzorg en de jeugdhulp. Sommige organisaties zijn beleidsmatig en andere servicegericht. Die ontwikkelingen wil de spreker stimuleren. Die organisaties moeten ondersteuning kunnen geven wanneer een van hun leden problemen heeft en zijn weg moet zoeken. Ook daar geldt 'one size doesn't fit all'.

Interne klachtenprocedures moeten aanwezig en bekend zijn. Die interne regeling biedt doorgaans de mogelijkheid om in een gesprek met de persoon met wie er een conflict is, naar een oplossing te zoeken. Wanneer dat niet lukt, kan men via de interne instantie verder om uiteindelijk, indien nodig, naar een externe afhandeling te gaan. Deze weg moet de standaard zijn. Overleg moet worden gestimuleerd. *Johan Put* beschouwt dat als deel van de normale verhouding tussen hulp- of zorgverlener en cliënt. In bepaalde en al zeker in kleine organisaties lijkt het denkbaar dat het overleg op informeel niveau al meteen faalt en het daardoor moeilijk is om intern nog formeel iets te regelen. Als men de procedure alsnog verplicht wil maken, dan moet de formaliteit ervan zo beperkt mogelijk blijven.

Johan Put meent dat er uiteenlopende types van potentiële geschillen zijn. In de kinderopvang zijn er vrij droge en heldere discussies mogelijk, onder meer over uren die al dan niet aan te rekenen zijn. Tegelijk zijn er net als in andere sectoren ook zeer zware interpersoonlijke conflicten mogelijk, die veel indringender zijn. Hij kan niet met een helder voorstel komen, maar stelt sterk in vraag of een klassiek klachtenmechanisme of toegang tot een rechter daarvoor geschikt zijn. Hij is van oordeel dat een echte bemiddeling potentieel heeft in dat type van conflicten. Er is een duidelijk onderscheid nodig in conflicttypes. Men moet er bovendien rekening mee houden dat onder het ene type andere conflicttypes kunnen schuilen. Alvorens te bepalen in welke sectoren men wil werken, moet in eerste instantie worden uitgemaakt voor welke conflicttypes men een regeling wil opzetten. Interpersoonlijke conflicten kunnen zich in elke sector van het beleidsdomein voordoen. Factuurgeschillen situeren zich vooral in kinderopvang, woonzorgcentra, thuiszorg en VAPH.

V. Uiteenzetting door Wouter Vander Steene, adviseur, Verso

1. Context van de conceptnota

Wouter Vander Steene heeft zijn uiteenzetting voorbereid in samenwerking met vertegenwoordigers van de federaties die per sector voor extra verduidelijking kunnen zorgen. In eerste instantie gaat Verso dieper in op de conceptnota en de uitgangspunten.

Het belang van sociaal ondernemerschap staat voorop, met de bijhorende aandacht voor autonomie en corporate governance maar in het kader van social profit ook voor dialoog en participatie in de relatie tussen aanbieder en gebruiker. De conceptnota verwijst ook naar het Verso-cahier over sociaal ondernemen.

Verso vestigt net als in de conceptnota ook de aandacht op regelluwte en administratieve vereenvoudiging. Ook voor de social profit is dat een belangrijke uitdaging.

Een kwalitatief hoogstaand zorgbeleid is een absolute prioriteit in de social profit, die werkt met tevredenheidsmetingen bij gebruikers of cliënten, inspraakprocedures en toezichtregelingen. Daarnaast zijn er ook interne en externe klachten-regelingsprocedures in de diverse sectoren. Er is met andere woorden al een weg afgelegd. De conceptnota poogt tevens een intersectorale benadering te introduceren en aan ontkokering te doen, wat ook in de lijn van Verso ligt.

2. Algemene commentaar en beoordeling

Verso spreekt zich positief uit over de poging om de rechtsbescherming van gebruikers te verbeteren met een buitengerechtelijke geschillencommissie. Dat moet evenwel een serieuze meerwaarde bieden in vergelijking met de grote gerechtelijke procedures. Tegelijk moet het complementair zijn aan het bestaande kwaliteitsbeleid en de klachtenregelingssystemen. Er zijn onderling grote verschillen tussen de sectoren. Ook de benadering verschilt. Verso vraagt om niet te vergeten dat ook de rechtspositie van de aanbieders van belang is bij geschillen tussen beide partijen.

Verso wil de economische logica die de conceptnota hanteert enigszins nuanceren. Sociale ondernemingen leggen niet puur daarop focus. De maatschappelijke dimensie van wat men probeert te realiseren met de dienstverlening, staat voorop. De spreker refereert aan DAEB- en DAB-kaders en stelt dat heel wat activiteiten die door de social profit worden gerealiseerd, mee onder regie staan van de overheid en ook van daar gereguleerd worden.

Het determineren van gebruikers als patiënten, cliënten of ook consumenten vergt enige nuancering. Belangrijk is de gebruiksintentie of het gebruikersdoel van de verschillende zorg- en welzijnsdiensten. De aard van de consumptie en de omvang van de relatie is anders als het gaat over kinderopvang, een andere zorgvoorziening of de jeugdhulp. Het is een cruciale factor.

De spreker merkt een sterke verscheidenheid in de keuzevrijheidsgraden van de gebruikers om zich tot de zorg- en welzijnsdiensten te richten. Het aanbod is op een zekere manier georganiseerd en soms wordt men tot opname gedwongen. Gebruik komt op heel verschillende manieren tot stand.

Het contractuele karakter van de relatie tussen gebruiker en aanbieder vertoont ook verschillen. Niet elke sector werkt op dezelfde manier met contracten. De ene is er meer mee vertrouwd dan de andere. Ook daarmee moet men rekening houden.

Heel vaak loopt hulp- en dienstverlening gewoon door bij klachten of geschillen.

Aanbieder en gebruiker moeten in die periode ook gewoon met elkaar blijven opschieten. De relatie kan niet zomaar opgezegd worden. Er is een grotere gelaagdheid dan in een consumptierelatie.

Tot slot zijn er de verschillende bijdragenregelingen in zorg en welzijn. Er is een grote diversificatie in wat cliënten moeten opleggen. Dat bepaalt vaak groten-deels het contractuele karakter van de relatie.

3. Uitklaring vereist bij de verdere uitwerking

Bepaalde dimensies van de conceptnota vergen nog uitklaring en debat. In eerste instantie gaat het om het toepassingsgebied van een geschillencommissie. Welke zorgsectoren en welke zorgaanbieders ressorteren onder de geschillencommissie? Er zijn natuurlijke personen die zorg en welzijn aanbieden, naast ondernemingen en organisaties in allerlei vormen. Samenwerkingsverbanden spelen een steeds belangrijker rol. Het gaat erom hoe het brede veld wordt gevat. Komt er een koppeling met de erkenningsregelingen? Zal die koppeling optioneel of verplicht in regelgeving worden gegoten?

Het toepassingsgebied behelst ook de gebruikers en gebruikersgroepen. Dat kan heel breed gaan. Moet de gebruiker meerderjarig zijn of kan hij ook minderjarig zijn? Voorts spelen de mate van wilsbeschikking of zorgafhankelijkheid een rol. Er is een link met een gezinsverband en/of mantelzorgers. Voorts is er naast opgelegde ook vrijwillige zorg.

Het soort klachten speelt een rol. Beperkt de geschillencommissie zich tot wat in contractuele bepalingen of overeenkomsten vervat zit of gaat ze breder tot situaties die zich daarbuiten situeren?

4. Aard en bevoegdheden van de geschillencommissie

Voor Verso moet de focus liggen op bemiddeling en arbitrage om dienstverlening aan de gebruiker op termijn voort te zetten en te herstellen. De commissie moet ook trancherende beslissingen kunnen treffen met een beroepsmogelijkheid waar nodig.

De structuur van de geschillencommissie kan geval per geval verschillen of permanent zijn. Moet dat intersectoraal geregeld worden of zal men een aantal kamers organiseren om de specificiteit van alle sectoren mee te nemen?

De positie van de geschillencommissie ten overstaan van de interne klachtenregelingen moet stoelen op subsidiariteit en een getrapte benadering. In eerste instantie wordt maximaal ingezet op wat geldt in het kader van kwaliteitsbeleid en de interne klachtenregeling. Ook de verhouding tot een aantal andere instanties is van belang: de federale consumentenombudsdienst, de Vlaamse Ombudsdienst of toezichthoudende instanties in het departement of de agentschappen voor bepaalde sectoren en/of aanbieders. Inzicht in de verhouding tussen de geschillencommissie en in mogelijk achterliggende juridische procedures is van belang.

5. Deskundigheidsvereisten voor de geschillencommissie

Expertise in het brede veld van zorg en welzijn is nodig. Dat behelst intersectoraal inzicht in de samenhang maar evengoed sectorale kennis over specificiteit van elke sector, aard van dienstverlening en interne geschillenregelingen.

Aan gebruikerskant impliceert het kennis van de persoonlijke dimensie van bepaalde dossiers en van de impact op de levenskwaliteit van mensen. Er moet oog zijn voor privacy en laagdrempeligheid van de werking. Tegelijk zijn objectiviteit en neutraliteit een absolute vereiste, gecombineerd met de capaciteit om los te komen van de eigen visie om met open blik te kunnen oordelen.

6. Rechten en plichten

Een geschillencommissie vergt ook duidelijkheid over rechten en plichten ten aanzien van gebruikers en aanbieders. Er moet een set van procedures gelden,

waarin verschillende aspecten aan bod komen zoals het gerechtvaardigd belang om een procedure in te leiden, of ontvankelijkheidsbeoordeling. Tegelijk moet het administratief een werkbaar geheel blijven.

7. Uitrol

Verso benadrukt het belang van voldoende draagvlak vooraf. Dat geldt voor alle actoren: gebruikers, aanbieders en de respectieve organisaties. De gefaseerde inkanteling in diverse sectoren kan in een intersectorale benadering, maar dan moet er tijdig aandacht zijn voor ervaring en inzichten uit de praktijk. Ruimte voor bijsturing op die basis is eveneens essentieel. De conceptnota geeft aan hoe men op die manier voor kinderopvang aan de slag wil.

Verso vraagt een omvattende monitoring en evaluatie van de stappen die worden gezet, maar ook van de schakels in klachten- en geschillenbehandeling, en breder in het kwaliteitsbeleid. Aard van de dossiers, cijfers of problematiektypes zijn van belang voor wat wordt opgezet in het kader van geschillenbehandeling.

Als afsluiter meent Verso dat men bij het creëren van bijkomende instanties, zeker ook de budgettaire implicaties niet uit het oog mag verliezen gezien de vele uitdagingen in het beleidsdomein.

VI. Vragen van de leden

Katrien Schryvers wil weten hoe de spreker oordeelt over het draagvlak van de bestaande regelingen. Daarnaast acht Verso de nodige knowhow van de materie en vertrouwddheid met de welzijnssector terecht cruciaal voor een geschillencommissie. Het lid geeft aan dat de specificiteit van een sector een plaats moet hebben. Hoe ziet de spreker de inbreng van die knowhow in een geschillencommissie. Waar situeert ze zich best? Hoe staat Verso ten slotte tegenover de gefaseerde opbouw?

Wouter Vander Steene stelt dat de eerste kijk op de zaak de federaties voorzichtig positief stemt. Er zijn nog enkele zaken uit te klaren, zoals de verhouding tot wat aanbieders zelf organiseren in het kader van interne regelingen en kwaliteitsbeleid, en tot externe processen in de agentschappen. De spreker raadt aan stap voor stap te werken en niets te overhaasten. Er gebeurt al veel en overload is niet zinvol. Het vergt een rijpingsproces.

Concrete voorstellen inzake knowhow in de geschillencommissie zijn er niet, maar het is noodzakelijk dat wie erin zitting heeft, perspectieven kan afwegen en links kan leggen met wat er in de sectoren omgaat. Een geschillencommissie moet kunnen omgaan met de contractuele aspecten.

De situering hangt af van de opbouw. De intersectorale dimensie speelt mee. Intersectorale kamers kunnen die insteek veranderen. Men kan denken aan aansluiting bij de Vlaamse Ombudsdienst. Ook daarvoor is er geen concreet voorstel.

Wouter Vander Steene stelt geen graten te zien in een gefaseerde opbouw zolang men lessen trekt uit de ervaringen in de sectoren waarmee men al aan de slag is. Een heldere analyse van de werking laat toe procedures en werking van een geschillencommissie bij te sturen en er een juiste plaats aan te geven.

VII. Uiteenzetting door Lutgard Vrints, Gezinsbond

Lutgard Vrints zegt dat de Gezinsbond voorlopig enkel een standpunt heeft over de oprichting van een geschillencommissie in de sector van de kinderopvang. Gebaseerd op de eigen ervaringen en signalen van andere instanties is de Gezinsbond er al een hele tijd mee bezig. De Gezinsbond is ook betrokken bij het overleg over de verzoeningskamer in de Vlaamse Ombudsdienst.

De Gezinsbond is overtuigd van het belang van bemiddeling, zeker in de sector van de kinderopvang waarmee men veel ervaring heeft. Financiële en contractuele geschillen tussen ouders en opvang komen vaker voor. Er komen geregeld klachten binnen bij Kind en Gezin, en ook de federale consumentenombudsdienst verwijst ernaar. Zelf beschikt de Gezinsbond over een sociaal-juridische dienst waar geregeld vragen en klachten binnenlopen. Een geschillencommissie is nodig. Het gerechtelijke apparaat faalt en het is kostelijk om gerechtelijke procedures te voeren. Bovendien is het tijdrovend en moeilijk. Ouders bevinden zich vaak in een zwakke positie omdat er geen alternatieve opvang beschikbaar is. Het zijn evenwel de emotionele redenen die de doorslag geven. Ouders hebben het gevoel dat door een procedure de belangrijke relatie met de opvang en de positie van het kind daarbinnen in het gedrang komt.

De conceptnota komt tegemoet aan een nood die de Gezinsbond ervaart, zij het dat er aan een geschillencommissie voor kinderopvang een aantal voorwaarden wordt gesteld. Alle aanbieders, ongeacht hun statuut, moeten zich aansluiten. Het moet een vergunningsvoorwaarde zijn. Ouders kunnen kiezen voor bemiddeling, geschillencommissie of gerecht.

1. Voordelen

Een geschillencommissie is een goed alternatief voor klassieke juridische procedures bij kleine geschillen, zoals in de kinderopvang doorgaans het geval is. Er is in België al meer ervaring in economische sectoren zoals de reissector, textielreiniging enzovoort. Ook de veel ruimere ervaring van Nederland is nuttig. De geschillencommissie is er een arbitraal college en de ouders worden er vertegenwoordigd door een belangenvertegenwoordiging. De Gezinsbond kan die rol opnemen, aangezien die ook al de vertegenwoordiging van gebruikers van opvang opneemt binnen de Vlaamse instellingen.

Bij een geschillencommissie zijn de regels doorgaans eenvoudig en duidelijk. Bedrijven en sectoren met een ADR-systeem zijn meestal zeer tevreden over de werking, aldus informatie van het European Consumer Center. Hun imago en vertrouwensband met hun cliënteel verbetert er ook door. Een geschillencommissie kan net als een verzoeningskamer een signaalfunctie voor het beleid vormen. Beslissingen hebben een leereffect en kunnen zelfs wetswijzigingen genereren.

2. Verschil tussen geschillencommissie en ombudsdienst

De geschillencommissie neemt bindende beslissingen, waarbij alle partijen vooraf te kennen geven zich eraan te zullen houden. In de kinderopvang moet dit een vergunningsvoorwaarde worden voor elk opvanginitiatief. Ouders krijgen op voorhand de nodige informatie. Eenmaal de keuze voor bemiddeling door de geschillencommissie is gemaakt, leggen alle betrokkenen zich daarbij neer.

3. Voorwaarden voor goed functioneren

Een geschillencommissie heeft een wettelijke basis en een onafhankelijke werking. De organisatie gebeurt centraal met een degelijke omkadering. Ze moet

laagdrempelig zijn en bijgevolg ook gemakkelijk toegankelijk, betaalbaar of zelfs gratis. Een kleine vergoeding, uitdrukkelijk met een sociale correctie voor lage inkomens, kan voorkomen dat er voor akkefietjes gebruik van wordt gemaakt. Een paritaire samenstelling van aanbieders en gebruikers noemt de Gezinsbond essentieel. De voorzitter van het arbitraal college is in hun visie iemand met ervaring in en kennis van de sector maar tevens met een juridische achtergrond, zoals een (oud)-magistraat, advocaat of jurist/hoogleraar. De voorzitter heeft een beslissende stem. De overheid vergoedt aanbieders en vertegenwoordigers voor de tijdsinvestering in de geschillencommissie. Voor bepaalde aspecten is het moeilijk om uit te maken of het om een kwaliteitselement gaat dan wel een contractueel geschil. In welke mate kwaliteit ook door de geschillencommissie moet worden behandeld, valt nog te beoordelen.

4. Aanvullend

Voor de Gezinsbond kan een uitgebreide geschillencommissie voor de hele welzijnssector nuttig zijn, mits die aan dezelfde voorwaarden voldoet. Kennis en ervaring bij de vertegenwoordiging van gebruikers en aanbieders moeten in ieder geval ook gegarandeerd zijn. De geplande verzoeningskamer voor de kinderopvang binnen de Vlaamse Ombudsdienst is een stap in de goede richting. Beide kunnen naast elkaar bestaan.

Preventie blijft cruciaal. De rechtsbescherming van gebruikers dient verzekerd te blijven. Cliëntenrechten en gebruikersrechten moeten ook in de kinderopvang versterkt worden. De tendens naar deregulering op het vlak van contractuele aspecten vindt de Gezinsbond geen goede zaak. De sector mist nog maturiteit om voldoende rechtsbescherming te garanderen. De federale consumentenombudsdienst vermeldt onrechtmatige bedingen in de contracten. Vaak zijn er problemen met de algemene voorwaarden in de contracten die de dienst onder ogen krijgt.

Het is zinvol dat de overheid modelcontracten promoot. Ze zijn beschikbaar op de website van Kind en Gezin. In de reissector heeft de geschillencommissie een grote kentering in de rechtsbescherming teweeggebracht door modelcontracten te verplichten.

VIII. Uiteenzetting door Annelies Vande Vyvere en Jeroen De Weerd, Onafhankelijk Leven

Jeroen De Weerd zegt dat dit debat volkomen nieuw is voor Onafhankelijk Leven. De spreker ziet wel veel links. Hij spreekt voor de sector van personen met een handicap en wil aan de hand van twee cases aantonen wat de organisatie doet om geschillen te vermijden en aan te pakken. De context is de persoonsvolgende financiering waarmee men sinds 1 januari 2017 volop bezig is. Contracten en overeenkomsten afsluiten met erkende zorgaanbieders is een leerproces. Voordien was Onafhankelijk Leven een budgethoudersvereniging met achttien jaar ervaring met overeenkomsten met niet-erkende zorgaanbieders.

In de persoonsvolgende financiering is er een spanningsveld tussen enerzijds de eigen regie waarvoor Onafhankelijk Leven staat en anderzijds sociaal ondernemerschap en de vrijheid die zorgaanbieders moeten hebben om de zorg af te stemmen op de vraag.

1. Missie als dienstverlening en beweging

Alles wat de organisatie doet, is erop gericht om personen met een handicap volwaardig deel te laten zijn van de samenleving en hen maximaal te laten

participeren. Iedereen moet zelf kunnen beslissen waar hij woont, leeft, werkt en zelfs sterft. Ook wie hem ondersteunt en waar dat gebeurt moet een eigen keuze zijn.

2. (Individuele) opdrachten van een bijstandsorganisatie

Onafhankelijk Leven neemt een rol op ten aanzien van individuele (potentiële) budgethouders. Doorgaans gaat het om personen met een handicap met een budget of met een aanvraag om een budget te krijgen. Het VAPH levert ongeveer een derde van de opdrachten waarvoor de organisatie subsidies ontvangt. De andere middelen genereert Onafhankelijk Leven zelf. De organisatie levert feedback aan het VAPH over het systeem van de persoonsvolgende financiering. Daarbij hoort ook het melden van oneigenlijk gebruik of fraude, en het delen van expertise over de evoluties op de welzijnsmarkt. De eerste besprekingen met het VAPH over een samenwerkingsovereenkomst zijn van start gegaan.

Een van de opdrachten als bijstandsorganisatie is bemiddeling bij geschillen. Met een voorbeeldcase wil men uitleggen hoe de organisatie bij de transitie van het oude financieringssysteem naar het nieuwe is opgetreden als bemiddelaar/onderhandelaar tussen een budgethouder en een zorgaanbieder. Dat was zeer kort, maar een budgethouder kan ook voor een langere termijn een beroep doen op de diensten van Onafhankelijk Leven. Dan gaat het over intensieve coaching en hoogdrempelige bijstand. De bemiddelende rol is duidelijk ingeschreven in de regelgeving. In het nieuwe systeem zit een aantal kiemen voor potentiële geschillen, die preventief aangepakt moeten worden.

Annelies Vande Vyvere legt twee cases voor. In de eerste case gaat het om Filip die zeventien jaar geleden een goedaardige hersentumor kreeg. Door de operatie verloor hij een aantal functies. Filip woont sinds twaalf jaar in een nursingtehuis. Hij heeft een dochter van 26 jaar die geneeskunde studeert. Verder heeft hij een nauwe band met zijn broer en zijn schoonzus, die veel samen met hem opvolgen en bespreken. Bij transitie per 1 januari 2017 beschikte Filip over een zorgbudget van 35.952,34 euro. Filip wil van Onafhankelijk Leven ondersteuning bij het vernieuwen van zijn individuele dienstovereenkomst met de zorgvoorziening. Onafhankelijk Leven legt dan een huisbezoek af. Filip wil weten of hij zijn vrij besteedbare bedrag van 3600 euro vrij kan opvragen en hij wil een duidelijk zicht op hoeveel hij moet betalen voor de ondersteuning. Er wordt een offerte opgevraagd bij de voorziening waar hij verblijft, met een duidelijk overzicht van de verschillende soorten ondersteuning waarvan Filip gebruikmaakt, de frequentie en de prijs per uur en per dag.

Naar aanleiding van de offerteaanvraag wordt men uitgenodigd bij de voorziening voor overleg. De budgethouder, zijn netwerk en de bijstandsorganisatie zijn aanwezig. Er is geen offerte maar wel toelichting bij de werkwijze en principes die de voorziening hanteert voor prijsfrequentie van ondersteuning. De prijs per dag bedraagt 96,87 euro. Het gaat om een all-inbedrag zonder onderscheid tussen dagondersteuning, woonondersteuning of individuele ondersteuning. Voorts blijkt dat als de gebruiker het vrij besteedbare bedrag wil opvragen, hij 38 dagen minder zorg kan krijgen in de voorziening. Filip en zijn netwerk geven ook aan dat de invulling van de individuele ondersteuning en de frequentie in de praktijk van ondersteuning niet overeenstemmen met de parameters die de voorziening gebruikt.

Onafhankelijk Leven stelt als antwoord voor om in kaart te brengen hoeveel dagen hij werkelijk aan- of afwezig is in de voorziening. Hij blijkt 44 dagen per jaar overdag of ook 's nachts geen gebruik te maken van ondersteuning in de voorziening. Dat betekent dat hij zijn vrij besteedbare bedrag kan opvragen. Hij voldoet aan de norm van 38 dagen en de bestaande ondersteuning blijft gelijk.

Op basis van zijn werkelijke aan- en afwezigheden heeft hij nog zes dagen marge per jaar die niet concreet ingevuld worden. Het eindresultaat van het traject is dat de budgethouder zijn vrij besteedbare bedrag kan opnemen en buiten de voorziening kan besteden. De inhoud van de invulling kan opnieuw bekeken worden.

Een tweede case gaat over het terrein waarin Onafhankelijk Leven al jaren ervaring heeft en over wat eigenlijk vanuit de coaching gebeurt. Het gaat om een persoon met een zeldzame stofwisselingsziekte. Hij is gebonden aan een streng dieet. Zijn functionele mogelijkheden zijn daardoor beperkt. Bovendien is hij auditief beperkt aan het linkeroor. Wanneer hij contact opneemt met Onafhankelijk Leven heeft hij een budget ter beschikking gekregen. Hij woont bij zijn ouders en studeert geschiedenis aan de KU Leuven. De bijstandsorganisatie ondersteunt hem al een tijd. Intussen is Thibaut afgestudeerd en werkt hij als archivaris. Binnenkort gaat hij samenwonen met zijn vriendin.

In eerste instantie wordt er geluisterd naar Thibaut. Hij wil zijn budget inzetten voor zijn studies en zijn hobby's, met de ondersteuning die daarvoor nodig is. De tijdstippen en de vereiste ondersteuning worden in kaart gebracht en de benodigde persoonlijke assistentie wordt uitgestippeld binnen het beschikbare budget. Initieel, toen Thibaut nog studeerde, kwam men uit bij drie verschillende vormen van ondersteuning via niet-vergunde zorgaanbieders. Een eerste was het aanbieden van persoonlijke assistentie in de vorm van aangepaste maaltijden, en ondersteuning op het vlak van administratie en vervoer. Op basis van haar jarenlange ervaring is voorgesteld om zijn moeder in dienst te nemen op basis van ervaringsdeskundigheid middels een takenovereenkomst. Een tweede overeenkomst werd afgesloten met een vrijwilligersorganisatie omdat Thibaut tijdens de colleges niet zelf notities kon nemen. Hij was ook beperkt in het zeulen met zware boeken. Thibaut bouwde een netwerk op van vrijwilligers die dergelijke taken konden opnemen en daarvoor ook vergoed werden. Ze waren dan ook juridisch beschermd. In de zomer gaat Thibaut graag naar festivals en daarbij heeft hij assistentie nodig. Het werken met niet-vergunde zorgaanbieders laat toe om via een interimkantoor op zoek te gaan naar een assistent met wie hij een overeenkomst heeft afgesloten. Intussen, een aantal jaren later, is de besteding gewijzigd. Dat heeft men vlot aangepakt door andere overeenkomsten af te sluiten op basis van de gewijzigde noden.

Beide cases tonen aan dat een beroep doen op niet-vergunde zorgaanbieders een grote mate van flexibiliteit biedt, alsook transparantie. Het zorgt ook voor veiligheid en openheid voor de gebruiker.

3. Mogelijke overeenkomsten

Jeroen De Weerd stelt dat mensen in het kader van de persoonsvolgende financiering niet alleen een overeenkomst afsluiten met vergunde zorgaanbieders of de traditionele voorziening erkend door het VAPH. Als het over de sector gaat, dan spitst zich dat vooral toe op die zorgaanbieders. Maar de sector is breder. Mensen kunnen tal van overeenkomsten afsluiten zoals met een interimkantoor, een dienstenchequebedrijf enzovoort.

Verschil in onderhandeling bij vergunde versus niet-vergunde zorgaanbieders

Tijdens de periode 2016-2017 is sterk gefocust op dergelijke overeenkomsten en contracten. Het liep niet storm voor bijstand maar er waren in 2017 toch veel aanvragen. Er zijn vijf bijstandsorganisaties in Vlaanderen en meer dan 24.000 budgethouders. Ze zijn niet allemaal lid. Veel mensen redden het zelf wel. Veel vragen gingen over de vernieuwing van overeenkomsten, die initieel tegen 1 januari 2017 moest gebeuren. Per 1 april 2018 zijn ze ook allemaal

vernieuwd in functie van de persoonsvolgende financiering. Zo kreeg men ook een indicatie dat er met die contracten wat aan de hand is. Men ziet ook een verschil tussen vergunde en niet-vergunde aanbieders en gaat op zoek naar de redenen. In elk geval speelt de aard van ondersteuning een grote rol. Bij de vergunde zorgaanbieders gaat het vooral om collectieve zorg. Daar is er sprake van een solidaire inzet van middelen, waarbij het voor mensen niet altijd duidelijk is hoeveel tijd aan hen gespendeerd wordt en wat ze in ruil krijgen. Moeten ze budget afstaan voor anderen? Vergunde zorgaanbieders kunnen door de vele regels en normen niet zo flexibel zijn. Zelf zijn ze vragende partij voor minder regelgeving. De prijs is niet altijd duidelijk, wat wel het geval is bij niet-vergunde zorgaanbieders. De flexibiliteit van ondersteuning is groter bij individuele ondersteuning dan bij collectieve. Er zijn ook grote verschillen te noteren in de beslissingsrechten die aan de budgethouders worden toegekend.

4. Geschillen beter vermijden of aanpakken

Onafhankelijk Leven vermijdt liefst geschillen in plaats van te moeten ingrijpen. Er is een grootschalige inspectieronde aan de gang omdat er tijdens de transitie veel klachten binnenkwamen over de stijgende factuur. De verschillen zijn soms markant. Voor sommigen zijn de kosten van dienstverlening verdrievoudigd tussen 2016 en 2017. Zo is de prijs van een dag kortverblijf gestegen van 135 euro naar 400 euro. Een geschillencommissie is een goed idee maar Onafhankelijk Leven ziet liever eerst de regelgeving aangepakt. Er zijn nog hiaten.

De transitie gaat niet enkel over omschakeling naar een nieuw financieringssysteem want ook de transitie naar woon- en leefkosten is hard aangekomen. Er wordt afgestapt van het systeem met wettelijke bijdragen die geplafonneerd waren en rekening hielden met het inkomen. Vanaf 2021 zitten alle gebruikers in het systeem van woon- en leefkosten. De mate waarin voorzieningen volgen, verschilt danig.

5. Transitie naar persoonsvolgende financiering: zorgcontinuïteit

Een andere transitie is die van het persoonsvolgend budget, dat nog geregeld onderhevig is aan correcties. Daarom lijkt het te vroeg voor de sector van het VAPH. Het systeem moet nog geconsolideerd worden. Mensen leren er nog mee te werken.

6. Minimale vereisten voor de overeenkomsten

De focus ligt momenteel op de contracten. De regelgeving is minimaal. Er is nood aan minimale vereisten voor de individuele dienstenovereenkomst. Er zijn uit de praktijk aandachtspunten te distilleren. De vijf bijstandsorganisaties hebben al een aantal keer op de taskforce en aan het VAPH gevraagd of het geen goed idee is om met een opgelegde modelovereenkomst te werken. Dat voorkomt het voortdurend checken van de inhoud van nieuwe overeenkomsten. Onafhankelijk Leven is geen inspectiedienst. Er wordt evenwel niet op ingegaan. De regels zijn vastgelegd in een besluit van de Vlaamse Regering en enkele keren bijgestuurd.

7. Aandachtspunten minimale vereisten

Men heeft een aantal elementen uit de minimale voorwaarden die aan een overeenkomst worden gesteld, eruit gelicht omdat daarover mogelijk opmerkingen komen van de inspectie. Er zijn vragen over contract en factuur vooral omdat afspraken ontbreken over aan- en afwezigheden. In de subsidie van vroeger waren die gedekt. Men kan een voorschot vragen maar voor budgethouders is het niet duidelijk of dat voor de woon- en leefkosten of voor ondersteuning is. De

bijstandsorganisatie springt soms gewoon bij om de juiste informatie te verkrijgen.

De zorgaanbieders zijn verplicht om in hun overeenkomst de ondersteuning te omschrijven. Dat gebeurt maar blijft vaak te vaag. Als men te zeer in detail gaat dan komt dat ook zo in het handelingsplan.

Prijs, duur en frequentie van de ondersteuning moeten in de overeenkomst vermeld worden, uitgedrukt in euro's en personeelspunten. Bij de transitie ging men ervan uit dat de kostprijs gelijkstond aan het beschikbaar gestelde budget vanwege de zorgcontinuïteit. Voorzieningen hebben het daar moeilijk mee en hanteren verschillende manieren om de prijs uit te drukken. Ook de berekeningen gebeuren niet uniform.

Wat betreft locatie van de ondersteuning, ontbreekt heel vaak een plaatsbeschrijving. Mensen moeten weten wat er in hun kamer aanwezig is en of er collectieve ruimtes zijn.

Er worden contracten gemaakt voor een bepaalde frequentie, bijvoorbeeld vijf dagen woonondersteuning. In zo'n contract moet ook staan wat er gebeurt als men tijdelijk meer ondersteuning nodig heeft. Dat is doorgaans wel geregeld, maar er zijn problemen als iemand vakantie neemt of ziek wordt. Wordt het contract geschorst of lopen de bijdragen door?

Ook over de eigen bijdragen blijven er vragen komen. De Zorginspectie zal er extra aandacht aan besteden en wil de woon- en leefkosten afwegen tegen de oude bijdragen. Het gaat gemiddeld over 35 euro per dag maar een aantal voorzieningen gaat daarboven. Daar is dan bemiddeling nodig of minstens een gesprek over die overgang van 2016 naar 2017.

8. Aandachtspunten voor een charter

Het gaat in de sector van personen met een handicap vooral over verplichtingen die opgelegd worden aan voorzieningen, naast cliëntenrechten en -plichten. In het charter moet een aantal collectieve afspraken opgenomen worden. Zo acht men het nodig dat mensen meer eigen regie kunnen voeren. De individuele zowel als de collectieve inspraak van gebruikers dient versterkt te worden.

Naar aanleiding van het wonen in focusprojecten is een stevige koppeling opgemerkt tussen zorg en wonen. Mensen komen tot de vaststelling dat opzegging van een contract betekent dat ze niet kunnen blijven wonen waar ze verblijven. Dat vindt men een aandachtspunt: rechten op zorg en wonen moeten duidelijk geëxpliciteerd worden.

Het collectieve overleg met budgethouders kan eveneens versterking gebruiken. Gebruikersraden zijn alleen verplicht in voorzieningen die verblijf organiseren. Ze hebben een aantal bevoegdheden maar dat blijkt vaak moeilijk te lopen. De vraag klinkt om ernstig genomen te worden.

Het kwaliteitssysteem is verouderd ondanks een klachtenprocedure en collectieve inspraak. Het wordt tijd dat men meer uitgaat van levenskwaliteit voor personen met een handicap als doelstelling. Onafhankelijk Leven ziet dat debat graag van start gaan.

Elke transparantie inzake kosten van ondersteuning ontbreekt. Ook over af te sluiten verzekeringen rijzen veel vragen. De klachtenprocedure is er en werkt, maar mensen voelen zich vaak niet sterk genoeg om een klacht te formuleren. Dan doen ze anoniem bij de bijstandsorganisatie hun verhaal, maar ze hebben

liever niet dat het tot bij de voorziening of het VAPH raakt. Men wil bijvoorbeeld weten of men een eigen kinesitherapeut kan meenemen in de voorziening of een andere dagbesteding mag organiseren voor iemand. Zelfs gebruikersraden durven een debat daarvoor intern niet aan te gaan. Misschien is het een optie om het ADR-concept op het niveau van de voorziening te implementeren. De geschillencommissie kan toezien op de rechten in het kader van contracten en overeenkomsten, eventueel gekoppeld aan facturen. Dat verlegt de breuklijn in plaats van op te splitsen in sectoren en doelgroepen.

IX. Uiteenzetting door Maddie Geerts, ondervoorzitter, en Nathalie Sluyts, stafmedewerker Welzijn en Zorg, Vlaamse Ouderenraad

Maddie Geerts waardeert het dat met de inbreng van ouderen rekening wordt gehouden in het debat. De Vlaamse Ouderenraad blijft een overlegplatform voor de meeste ouderenorganisaties in Vlaanderen. Dat geeft de raad ook de legitimiteit om de stem van ouderen te vertolken tegenover de overheid. Men houdt eraan standpunten en suggesties op te bouwen in symbiose met de ouderen zelf, en dat via missies, de bestuursorganen, studiedagen, website en andere communicatie. De conceptnota heeft de raad bereikt op een moeilijk moment, met name wanneer geen van de commissies vergaderden. De organisaties zijn opgeroepen om getuigenissen binnen te brengen en hebben massaal die oproep beantwoord. Wat daaruit is gekomen, kan evenwel niet als een formeel standpunt van de Vlaamse Ouderenraad naar voren geschoven worden. Het is wel breed gedragen.

1. Vragen en klachten: barrières voor de gebruikers

Nathalie Sluyts licht de consultatieronde toe en geeft een insteek die zeer praktijkgericht is. Met het oog op klachten, geschillen en vragen van ouderen met een zorgnood of van mantelzorgers, blijkt dat nog heel wat mensen barrières ervaren om daarmee naar buiten te komen.

Men loopt verloren in een doolhof van aanspreekpunten. Er is Vlaamse en federale regelgeving. Het aanbod is groot maar volstaat niet. Veel vragen en klachten blijven onder de radar. Er zijn drempels ten aanzien van overheidsinstanties en mensen zijn te weinig op de hoogte van hun rechten. Tegelijk leeft de angst voor repercussies, wat dan weer te maken heeft met de zwakkere positie van de gebruiker. Vaak gaat er ook wat tijd overheen tussen klacht en opvolging, en dat weerhoudt mensen ervan om ze te formuleren. De inspraak in bewonersraden en andere participatievormen is beperkt. De resultaten van kwaliteitsmonitoring zijn te weinig transparant. De stap naar de rechtbank zetten, is voor heel wat mensen een brug te ver.

De conceptnota omvat punten die deels tegemoetkomen aan de problematiek van de barrières, zoals kwaliteitsvolle woonzorgverhouding en de ondersteuning die inzet op de betere individuele rechtsbescherming. Ook de intersectorale benadering en ontkokering, de vlotte toeleiding en toegang tot klachteninstanties zitten goed. Er zijn echter leemtes die opvulling behoeven.

2. Versterken van de rechtspositie van de persoon met een zorgnood

Het is duidelijk dat de conceptnota vertrekt vanuit consumentenperspectief, maar mensen met een zorgnood zijn niet louter gebruikers of consumenten van zorg. Als aanbevelingen geeft de Vlaamse Ouderenraad in eerste instantie mee dat de rechtspositie van de persoon met een zorgnood versterking behoeft. De aanspreekpunten moeten duidelijker zijn en mensen moeten meer informatie

krijgen over hun rechten, geschillenregelingen en klachtmogelijkheden. De conceptnota omvat ook verwijzingen naar eerdere ontwerpen of voorstellen van decreet over rechten van gebruikers in welzijnsvoorzieningen. De Vlaamse Ouderenraad ziet dat graag vervat in een charter. Tegelijk pleit men voor nieuwe participatie- en inspraakmodellen in de woonzorg. De bestaande bewonersraden moeten nieuw leven ingeblazen worden. Een vertegenwoordiger in de raad van bestuur van een woonzorgvoorziening kan fungeren als tussenpersoon ten aanzien van de gebruikersraad. Ook de verenigingen voor gebruikers en mantelzorgers kunnen versterking gebruiken.

3. Inzetten op interne klachtenbehandeling

De grootste prioriteit voor de Vlaamse Ouderenraad is inzetten op de interne klachtenbehandeling. Klachten mogen niet verloren gaan. Mensen verkiezen een nabij aanspreekpunt boven een afgelegen overheidsinstantie.

Voorzieningen moeten zich houden aan kwaliteits- en erkenningsnormen, maar de praktijk zegt vaak iets anders. De verschillen in regelgeving met betrekking tot klachtenprocedures zijn legio. Zo zijn er voor thuiszorgorganisaties andere erkenningsnormen dan voor zorgcentra. Klachten worden derhalve anders behandeld.

Preventie is ook voor de Vlaamse Ouderenraad steeds beter dan remediëren. Een stap daarin is zeker een ingrijpende verandering in de organisatiecultuur. Er is een andere visie nodig die wonen en leven centraal stelt, zodat een oudere niet om zes uur 's avonds op een mooie zomerdag in bed wordt gelegd vanwege een tekort aan personeel. Ook de dynamiek in voorzieningen of bij individuele beroepsbeoefenaars met betrekking tot klachtenbehandeling kan beter. Zet de deuren open voor vragen en klachten, en betrek bewoners bij de resultaten van kwaliteitsmetingen. Bied toegankelijke en nabije aanspreekpunten aan. Niet zelden is er alleen een luisterend oor nodig en kan meteen aan een oplossing gewerkt worden. Ook medewerkers moeten de opportuniteiten zien in klachten en vragen. Het is een signaal om mee aan de slag te gaan. Zorgverleners komen per dag heel wat uren met mensen in contact die zorg nodig hebben. Ze horen heel wat. De Vlaamse Ouderenraad vraagt zich af wat met die informatie gebeurt.

Opnameovereenkomsten en interne afsprakennota's zijn ook onderhevig aan verschillen. In woonzorgcentra kan een opnameovereenkomst niet eenzijdig gewijzigd worden. Interne afsprakennota's wel. Dat voedt potentiële conflicten.

Voor de organisaties zelf is een kwaliteits- en verbeterplan van belang. Dan nog resten er klachten en mensen die nergens gehoor vinden. Daar ziet men wel soelaas in een onafhankelijke klachten- en geschillencommissie.

4. Positionering geschillencommissie: verhouding tot andere klachteninstanties?

Alleen al de weg vinden naar een instantie die kan helpen, is vaak moeilijk. De range van vragen en klachten is breed. Naast facturatie gaat het ook vaak over zorgkwaliteit. Mensen tekenen een overeenkomst die hen degelijke kwalitatieve basiszorg moet garanderen. Er rijzen echter heel wat vragen over wat (niet) inbegrepen is in de dagprijs, over waarom iemand bepaalde medicatie toegediend krijgt en of dat kan zonder toestemming, over wat er afgaat van de rekening voor alle maaltijden enzovoort. Veel klachten zijn complex en moeilijk bemiddelbaar. Het is moeilijk om uit te maken wat precies contractuele geschillen zijn tussen zorgaanbieder en gebruiker. Het gaat ook om ernstige tekortkomingen,

zoals mensen vergeten op een toilet en mensen die zomaar verhuisd worden van afdeling. Er zijn een hele reeks instanties die nu al vragen en klachten opvangen.

De erkende verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers krijgen veel vragen en klachten en zetten maximaal in op het informeren. Ze nemen contact op met betrokken diensten en organisaties, vragen advies bij bevoegde instanties, maken klachtendossiers en bemiddelen zelfs in sommige gevallen. Ze zorgen bovendien voor een snelle opvolging. Die wordt dan weer omgezet in beleidsaanbevelingen.

Thuiszorgdiensten hebben vaak een ombudsdienst en klachtenbehandelaars. De Woonzorglijn is bevoegd voor erkende woonzorgcentra, assistentiewoningencentra voor kortverblijf en dagverzorgingscentra. Hun jaarverslag vermeldt 227 klachtendossiers in 2017. De merkbare stijging kan evenwel worden afgezet tegen de algemene bewoners- en gebruikerscijfers. Binnenkomende klachten moeten eerst op hun gegrondheid worden onderzocht. Men kijkt dan of er een inbreuk is op de erkenningsnormen. Als dat niet het geval is, wordt een klacht als ongegrond afgedaan. De Vlaamse Ouderenraad ziet daarin een probleem omdat klachten vaak eenmalig zijn en niet zozeer een structureel probleem. Verwachtingen liggen soms hoger dan de erkenningsnormen en ook de subjectieve beleving speelt mee. Te horen krijgen dat een klacht ongegrond is, kan leiden tot een groter conflict. Zonder een goede interne klachtenprocedure is de volgende stap de vrederechter. Dat is dan weer een brug te ver. Er is aandacht nodig, ook voor die klachten. Dat kan vanuit een bredere regelgeving, zoals de fundamentele mensenrechten.

De spreekster refereert aan een praktijkvoorbeeld van een man met een dementerende partner die op warme dagen duidelijk te weinig drinkt. Hij vroeg naar een hitteplan waarop een bevestigend antwoord kwam. Maar niemand kon hem direct antwoorden dat men zijn partner voldoende drinken had toegediend. Hij kreeg geen gehoor en stapte naar de Woonzorglijn. Die vroeg het plan op en stuurde de Zorginspectie. Alles was conform de wetgeving, maar niets daarin zegt dat de mensen ook effectief drank moeten krijgen. In een koninklijk besluit staat evenwel regelgeving over toediening van vocht en voedsel. Mensen weten niet waar ze terecht moeten.

Twee derde van de klachten bij de Woonzorglijn worden ongegrond verklaard. Na inbreuken schakelt men de Zorginspectie in en in uitzonderlijke gevallen waar ze niet bevoegd zijn, verwijst men door naar een andere instantie.

Bij de Zorginspectie is 10 percent van de inspecties gebaseerd op klachten. Daar hoort men vaak dat inspecties momentopnames zijn. Eenmalige feiten zijn dan ook moeilijk vast te stellen tijdens inspecties. De inspecties gebeuren driejaarlijks op basis van steekproeven. Onrechtmatigheden kunnen jarenlang aanslepen. Niet zelden gaat het dan om afvinklijstjes. Bij ernstige tekorten gaat de Zorginspectie opnieuw langs en wordt gevolg gegeven aan de klacht. Voor de Vlaamse Ouderenraad blijven te veel klachten onder de radar. Vanaf 2019 kan wie een klacht heeft ingediend, reageren op het klachtenverslag. Daar zijn dan weer vragen bij de praktijk.

De Vlaamse Ombudsdienst bemiddelt, legt de focus niet echt op overheidsbeslissingen en probeert individuele situaties te overstijgen. De Vlaamse Ombudsdienst beveelt een verbetering van interne klachtenregelingen aan. De federale ombudsdienst voor de rechten van de patiënt richt zich op medische beroepsbeoefenaars maar ook daar ziet men niet echt contractuele geschillen tussen zorgaanbieders en gebruikers verschijnen.

Bij de nieuwe geschillencommissie rijst de vraag of men niet kan gaan voor een toegangspoort en instantie ongeacht beleidsniveau of bevoegdheden, die dan kan doorverwijzen naargelang de klacht of het geschil. Afstemming tussen en/of vervanging van bestaande instanties is nodig als er een geschillencommissie komt. Onafhankelijkheid en laagdrempeligheid zijn cruciaal. Er mogen geen bereikbaarheidsdrempels zijn, maar evenmin mag het financieel een valkuil zijn. Andere instanties geven ook gratis dienstverlening. Externe dienstverleners zijn betalend.

Afbakening van contractuele klachten is door de complexiteit van die dossiers niet eenvoudig maar wezenlijk belangrijk. Wat met dubbelzinnige en onduidelijke contractuele elementen? Vaak zijn contracten verbonden met kwaliteitsaspecten. Worden die dan ook meegenomen door de geschillencommissie? Welke zorgaanbieders en voorzieningen vallen onder het toepassingsgebied? Horen daar ook individuele zorgverleners bij? Kijkt men ook naar Brusselse voorzieningen en het federale niveau? Er resten nog zeer veel vragen.

5. Procedure

Het is belangrijk dat zorgaanbieders zelf actief toeleiden naar de geschillencommissie en andere instanties. Dat is een deel van hun opdracht.

Het is niet duidelijk of derden tegenpartij kunnen zijn. Wat met de apotheker bij een klacht over medicatie? Of moet de woonzorgvoorziening die verantwoordelijkheid opnemen?

Er is melding gemaakt van een geval waarbij een bewoner ontslagen is uit een voorziening na een ernstig conflict met de familie van die bewoner, en dat terwijl het contract geldt tussen bewoner en voorziening.

Er worden veel vragen gesteld over schadegevallen bij behandeling en verzorging, en over de link met federale wetgeving. Zo is een woonzorgfaciliteit niet ingegaan op het voorschrift van een arts voor een anti-decubitusmatras voor een bewoner met een hoog risico op doorligwonden. De directie zette liever in op het curatieve aspect dan op het preventieve. De Woonzorglijn oordeelde dat de directie het laatste woord had. Dan blijft men met de vraag zitten wat moet primeren. Een geschillencommissie kan dan een leemte opvangen.

Het gaat ook over kinesitherapeuten die in woonzorgcentra actief zijn als zelfstandige of in loondienst. Maar ook mensen in de thuiszorg en andere hulp- en zorgverleners zijn betrokken.

Er moet oog zijn voor het profiel van bewoners in woonzorgcentra maar ook in de thuiszorg. Voor centra waar de verblijfsperiode kort is, is een snelle opvolgprocedure nodig. Wat er gebeurt met klachten na een overlijden is niet duidelijk.

6. Afdwingbaarheid en bevoegdheden

Er moet een bevoegdheid zijn voor arbitrage en de uitspraken moeten bindend zijn. De geschillencommissie moet kunnen optreden als een rechter. Bovendien moeten ze op het terrein aanwezig kunnen zijn en desnoods met enkele experts naar mensen toe kunnen stappen om vaststellingen te doen en in overleg te gaan. De conceptnota vermeldt dat klachten moeten kunnen leiden tot beleidsaanbevelingen.

7. Gefaseerde intersectorale invoering

De Vlaamse Ouderenraad is voorstander van een inclusief welzijns- en zorgbeleid, maar vraagt om oog te hebben voor de specificiteit en eigenheid van elke sector. Men kan werken met kamers of deelcommissies. Betekent intersectoraal ook beleids- of bevoegdheidsniveauoverschrijdend?

Bij arbitrage is deskundigheid een must. Wie dat opneemt, moet kunnen optreden in delicate situaties en moeilijke conflicten. De geschillencommissie moet bestaan uit een vertegenwoordiging van zowel gebruikers als aanbieders, en er moet kennis aanwezig zijn van wetgeving en werkveld.

Ongeveer de helft van de klachten bij de Zorginspectie in 2017 ging over de residentiële ouderenzorg. Zowat 33,7 percent was afkomstig uit de kinderopvang en 6 percent uit de sector van personen met een handicap. Het lijkt niet aangewezen om de ouderenzorg pas in een latere fase aan bod te laten komen.

Bij het aantal standaardinspecties per toezichtsdomein, neemt kinderopvang wel het grootste aandeel in beslag, ongeveer 48,5 percent. Voor residentiële ouderenzorg gaat het om 17 percent, thuiszorg 1,82 percent en de sector van personen met een handicap staat voor 16,42 percent. Vanuit kinderopvang worden ook veel vaker dossiers opgevraagd.

8. Meer inzetten op ...

Er zijn nog andere zaken die effect kunnen hebben op het aantal klachten of op het versterken van de positie van mensen met een zorgnood. Een correcte zorgzwaartefinanciering impliceert het wegwerken van het onderscheid tussen rob en rvt. Mensen met dezelfde zorgnoden moeten dezelfde rechten krijgen. Meer personeel in residentiële zorg en thuiszorg kan helpen, naast ondersteuning van de mantelzorger.

De kwaliteitsmonitoring door de overheid heeft nood aan andere inspectieconcepten. Afvinklijstjes hebben afgedaan. Er moet worden gewerkt met input van gebruikers en mantelzorgers. Kwaliteit moet sowieso meer aangewend worden voor het opzetten van verbetertrajecten. De Vlaamse Ouderenraad betreurt ten eerste dat de levenskwaliteit niet langer wordt bevraagd in woonzorgcentra. De actieve openbaarheid van inspectieverslagen is evenzeer onontbeerlijk. Ook toelichten van de resultaten aan bewonersraden of familie moet beter. Elke klacht is waardevol. De deskundigheid van individuele zorgverleners en organisaties heeft versterking nodig en niet alleen op gebied van woonzorg maar ook inzake klachten en bemiddeling.

De Vlaamse Ouderenraad wil afsluitend meegeven trots te zijn op wat er in de sector aan waardevols gebeurt en op de enorme inzet om warme zorg te verzekeren.

X. Vragen van de leden

Jan Bertels gaat akkoord dat een bijkomend systeem geen extra drempel mag betekenen. Kan men kwaliteitsgeschillen aan de geschillencommissie toebedelen zonder of met slechts een onduidelijke contractuele relatie? Hoe kan men daar een bindende uitspraak aan koppelen? Is er toetsing mogelijk?

Waarom worden de modelcontracten nog (niet) opgelegd?

Voor Onafhankelijk Leven wijzen de cases uit dat regelgeving duidelijk moet zijn en dat preventie prioritair is. Jan Bertels beaamt dat de zorgzwaartefinanciering bijsturing behoeft. Hij ziet dat liever snel gebeuren.

Peter Persyn zit vooral met het feit dat de vrees voor represailles ongeregistreerd blijft. Hij hoort vaak dergelijke verhalen. Geen enkele regel kan dat aanpakken. Biedt overleg mogelijkheden? Het lid wil een cultuur zien ontstaan waarin er ruimte is voor erkenning van fouten. Dat kan overal gebeuren. Zijn er voorstellen?

Katrien Schryvers hoort dat de Gezinsbond de verzoeningskamer binnen de Vlaamse Ombudsdienst een goede zaak vindt. Die kamer kan naast de geschillencommissie uit de conceptnota. Hoe ziet de Gezinsbond dat?

De toegang moet zo eenvoudig mogelijk zijn en dan moet bemiddeling een taak zijn van de geschillencommissie. Hoe meer verwijzing en afwijzing door hulpinstanties er is, hoe meer mensen ontmoedigd raken. Bemiddeling moet daarom ook vooropstaan, mede in het kader van conflictpreventie.

Lutgard Vrints gaat in op de vraag of kwaliteitsgeschillen aan bod kunnen komen in een geschillencommissie. De oefening is nog niet gemaakt, maar er is niet zelden een duidelijke link tussen contractuele geschillen en kwaliteitsgeschillen. De geschillencommissie kan kwaliteitsgeschillen met die link ook behandelen. Voor veel andere aspecten zijn er nog te weinig indicatoren of voorwaarden. Maar als die indicatoren of voorwaarden in een contract vastliggen, kan het wel.

De Gezinsbond vraagt momenteel niet om modelcontracten op te leggen aangezien tal van zaken thans nog niet in regelgeving vastliggen. Die stellingname moet worden beschouwd in samenhang met de vraag om meer voorwaarden decretaal vast te leggen. Er is thans nog te veel onderhandelingsmarge om al modelcontracten op te leggen. In het beste geval worden opvangplannen individueel onderhandeld op basis van de behoeftes van het gezin en het kind. Sommige worden echter opgelegd. De oefening die Kind en Gezin al maakte en op de website staat, gaat in de goede richting. De Gezinsbond opteert daarom vooralsnog voor de promotie van dit modelcontract, maar dat gebeurt nog niet voldoende.

Een verschil tussen een geschillencommissie en een verzoeningskamer is dat de eerste toegankelijk is voor zowel aanbieders als gebruikers. Het is een ADR-regeling voor beide partijen.

Het opzetten van geschilleninstanties en verzoeningskamers spoort aan tot de gewenste kentering zodat fouten erkend worden. Samenwerking tussen gebruikers en aanbieders maakt dit concept aanvaardbaarder. Toch geeft Lutgard Vrints aan teleurgesteld te zijn over de defensieve houding van de sector in dit dossier. Ze mist een positieve ingesteldheid. De aanbieders moeten beseffen hoe belangrijk bemiddeling en verzoening zijn.

Een ruimer draagvlak voor bemiddeling is goed en daarom is de verzoeningskamer een stap in de goede richting. Alles hangt af van de contouren van de geschillencommissie en de verzoeningskamer. De Gezinsbond heeft argumenten om meer soelaas te zien in de geschillencommissie dan in de verzoeningskamer. Er wordt al langer naar gevraagd en de geschillencommissie is arbitraal. Het ene spoor mag het andere echter niet in de weg staan. In de visie van de Gezinsbond hebben ze elk eigen kenmerken. Er moet vooral worden vermeden dat ze sterk op elkaar gelijken en tegelijk actief zijn. De ene instantie kan het voortraject van de andere zijn. Consumenten kunnen de keuze krijgen tussen beide sporen. Tegelijk is de Gezinsbond voorstander van laagdrempeligheid, eenduidigheid,

maximale toegankelijkheid en wil dat dit alles bij voorkeur zo snel mogelijk gerealiseerd wordt.

Jeroen De Weerdt zegt dat de vrees voor represailles vaak een emotie is bij de gebruikers. De voorzieningen willen vaak reageren als men in dialoog gaat. Het is zaak die mensen te versterken om zich te laten horen. Met de persoonsvolgende financiering hoopt men die cultuur stilaan te zien veranderen. Mensen worden in staat gesteld om indien ze dat wensen uit de voorziening te vertrekken met hun budget. Sommige zorgaanbieders gaan evenwel moeilijk in dialoog en daarom is het nodig om die cultuur van medebeslissingsrecht te vertalen naar de werkvloer.

Voor Onafhankelijk Leven kunnen de gebruikersraden ook een andere rol krijgen. Mensen in voorzieningen moeten zich tot een klachteninstantie richten, wat een drempel is. De gebruikersraden kunnen een eerste opstap of vangnet zijn. Van daaruit kan de dialoog opgestart worden.

Mensen zijn het vaak moe om voor hun rechten op te komen. Dat is voor de bijstandsorganisatie duidelijk. Hun vragen om nog eens een klacht te formuleren, is er vaak te veel aan.

Annelies Vande Vyvere stelt dat in de praktijk blijkt dat waar open en transparant kan worden gezegd wat er aan de hand is, echt oplossingen worden gevonden. De voorzieningen zitten in een 'game change' omdat ze na 40 jaar niet langer zelf beslissen wat er met de middelen gebeurt. Ze moeten leren rekening houden met wat een gebruiker wil. Bemiddeling is case per case de weg naar oplossingen.

Lutgard Vrints stelt dat om de vrees voor represailles op te heffen een heel duidelijke en expliciete communicatie door de voorziening dat mensen echt met klachten en opmerkingen daar terecht kunnen, drempels weghaalt.

Maddie Geerts stipt aan dat die vrees zonder meer ernstig genomen moet worden. Het is een klacht waarbij een geschil moet worden voorkomen. Mensen geven zowel in instellingen als in de thuiszorg aan dat ze bang zijn om minder goed verzorgd te worden. Een oudere redeneert bij een klacht dat de thuisverzorger zijn job kan verliezen en dat ze daardoor zelf alleen komen te staan. Plichtsgetrouwheid is een grote factor bij de oudere generatie. Methodisch kunnen de zaken anders. Een geschillencommissie moet aan arbitrage kunnen doen al is het geen rechtbank. Ze moet ter plaatse kunnen gaan en alle partijen kunnen horen.

Nathalie Sluyts stelt dat goede kwaliteit van zorg en leven moeilijk te beoordelen valt. De Woonzorglijn richt zich op erkenningsnormen, maar dat lost geen klacht of geschil op waarin de perceptie van die kwaliteit meespeelt. Toetsen kan door heel nabij te bemiddelen en door arbitrage te hanteren. Regelgeving is een factor die mee moet, maar bemiddeling en verzoening kan tot oplossingen leiden.

Laagdrempeligheid heeft een financiële connotatie maar betekent ook dat men de instantie vlot kan vinden.

Zelfs in een bewonersraad waar twintig mensen samenzitten, is het niet voor iedereen vanzelfsprekend om gevoelens uit te spreken. Ouderen zoeken doorgaans intern een vertrouwenspersoon. Die vertrouwenspersoon kan de grieven aankaarten in een teamoverleg of in dialoog met de directie. Elke instelling heeft mensen nodig die de belangen van de bewoners mee behartigen. Voor wie er werkt is het niet gemakkelijk om mensen door te verwijzen naar een geschillencommissie, maar wie er werkt kan met de grieven wel intern verder.

Het is de vraag of voorzieningen openstaan voor klachten. Er zijn veel heikele punten, maar mensen moeten gesterkt worden in hun positie. OKRA springt mee in de bres voor mensen. Ook dergelijke organisaties verdienen versterking en moeten beter toegang vinden in thuiszorgorganisaties of woonzorgcentra omdat ze ideale aanspreekpunten zijn.

Bart VAN MALDEREN,
voorzitter

Freya VAN DEN BOSSCHE
Danielle GODDERIS-T'JONCK
Lies JANS,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ADR	alternative dispute resolution
cgg	centrum voor geestelijke gezondheidszorg
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
DAEB	dienst van algemeen (economisch) belang
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OKRA	Open, Kristelijk, Respectvol en Actief
rob	rustoord voor bejaarden
rvt	rust- en verzorgingstehuis
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
Verso	Vereniging voor Social Profit Ondernemingen