



Vlaams
Parlement

ingediend op **1564** (2017-2018) – Nr. 3
16 januari 2019 (2018-2019)

Verslag

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: Bert Moyaers.

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;

Bert Moyaers, Freya Van den Bossche;

Elke Van den Brandt.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Cathy Coudyser, Koen Daniëls, Lies Jans, Manuela Van Werde, Elke Wouters;

Sonja Claes, Dirk de Kort, Jamila Hamddan Lachkar, Tinne Rombouts;

Jo De Ro;

Jan Bertels, Bart Van Malderen;

Elisabeth Meuleman.

Toegevoegde leden:

Ortwin Depoortere.

Documenten in het dossier:

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

– Nr. 2: Verslag van de hoorzittingen

INHOUD

I.	Toelichting door Katrien Schryvers	4
1.	Situering	4
1.1.	Sociaal ondernemerschap, kwaliteitsbeleid en rechtsbescherming van gebruikers	4
1.2.	Eerdere parlementaire initiatieven om de rechtsbescherming van gebruikers te beschermen	4
2.	Intersectorale commissie voor buitengerechtelijke regeling van geschillen als 'gekwalficeerde entiteit'	5
2.1.	Opzet	5
2.2.	Interne klachtenregeling	5
2.3.	Consumentenombudsdienst voor de behandeling van residuele consumentengeschillen	6
2.4.	Gekwalficeerde entiteit – sinds 1 juni 2015	6
3.	Gefaseerde instelling van de intersectorale geschillencommissie	6
II.	Bespreking	7

De Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin besprak 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, tijdens haar vergaderingen van 12 juni 2018 en 8 januari 2019. Tussenin werd op 19 september 2018 een hoorzitting gehouden. Het verslag van die hoorzitting is gepubliceerd als *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1564/2.

I. Toelichting door Katrien Schryvers

1. Situering

1.1. Sociaal ondernemerschap, kwaliteitsbeleid en rechtsbescherming van gebruikers

Katrien Schryvers wil met haar conceptnota het debat over een geschillencommissie voor de welzijnssector op gang trekken. In het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 gaat de Vlaamse Regering het engagement aan om sociaal ondernemen ruimte te geven om zorg- en hulpnoden te lenigen. Zorgaanbieders moeten daartoe meer autonomie en vertrouwen krijgen. Het zorglandschap wordt steeds diverser. De verwachtingen zijn expliciet: goede 'corporate governance', systematische performantie- en efficiëntie-inspanningen, en transparantie over de kwaliteit van de geleverde zorg.

De beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 125/1) bepaalt dat de Vlaamse Regering diverse regelgevende en maatschappelijke instrumenten inzet om de kwaliteit van zorg te stimuleren en sociaal ondernemerschap kansen te geven.

De rechtsverhouding tussen sociale ondernemers en gebruikers is van contractuele aard in de kinderopvang, de woonzorgsector en doorgaans ook in de sector van de personen met een handicap. Het welzijnsrecht legt dergelijke overeenkomsten voorwaarden op maar de aanbieder blijft de sterkste partij. De gebruiker is heel vaak voor korte of voor lange tijd afhankelijk van het aanbod. Er is vaak sprake van asymmetrie in de onderlinge relatie tussen de twee partijen. Omdat de cliënt zorg, ondersteuning of opvang zoekt, is hij kwetsbaar. Een voorziening heeft een gelimiteerd aanbod om aan dat verzoek tegemoet te komen.

Het kwaliteitsbeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin legt tal van eisen op, maar dat is te onderscheiden van een sterkere individuele rechtspositie van de gebruiker. Geschillen tussen gebruikers en aanbieders kunnen alleen door de geëigende juridische instanties behandeld worden. Gebruikers die een geschil hebben met hun zorgaanbieder moeten zich tot een rechtbank wenden tenzij een interne klachtenregeling voor een oplossing zorgt.

1.2. Eerdere parlementaire initiatieven om de rechtsbescherming van gebruikers te beschermen

Er is het voorstel van decreet houdende de regeling van de rechten van gebruikers in de welzijnsvoorzieningen (*Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 99/1). Uit dezelfde periode stamt het voorstel van decreet houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen (*Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 104/1). Beide zijn ingetrokken en vervangen door het gemeenschappelijke voorstel van decreet houdende de rechtsbescherming en de inspraak van gebruikers van welzijnsvoorzieningen (*Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 783/1),

waarover nooit is gestemd. Later is wel het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp in voege getreden.

Tijdens de regeerperiode 2009-2014 is de conceptnota voor nieuwe regelgeving over extern toezicht en externe klachtenbehandeling inzake hulp- en dienstverlening aan kinderen en jongeren en hun gezinnen (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2312/1) behandeld. Deze conceptnota beoogde (1) een decretaal geregeld extern toezicht en klachtenbehandeling bij vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren en (2) een regionaal klachtenorgaan dat zorgt voor externe klachtenbehandeling voor hulp- en dienstverlening voor welzijns- en gezondheidsvoorzieningen waarvan kinderen, jongeren en hun gezinnen cliënt zijn.

De eerste doelstelling is inmiddels decretaal geregeld in het decreet van 3 februari 2017 houdende het externe toezicht en de externe klachtenregeling bij voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren. Het toepassingsgebied van dit decreet is in een latere fase uitgebreid. De maandcommissarissen zijn sedert 1 september 2017 aan het werk.

De tweede doelstelling beoogt een ruim toepassingsgebied. Tijdens de hoorzittingen over deze conceptnota bleek deze doelstelling nodig te zijn maar niet eenvoudig te realiseren. Het Kinderrechtencommissariaat stelde voor met het eerste onderdeel te beginnen om de tweede doelstelling later en eventueel gefaseerd in te voeren.

2. Intersectorale commissie voor buitengerechtelijke regeling van geschillen als 'gekwalficeerde entiteit'

2.1. Opzet

De Europese richtlijn van 2013 betreffende de alternatieve beslechting van consumentengeschillen verplicht elke lidstaat om voor een buitengerechtelijke geschillenbeslechting te zorgen. België heeft deze richtlijn in 2014 geïmplementeerd door aan het Wetboek van Economisch Recht boek XVI toe te voegen 'Buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen'. Deze bepalingen zijn in werking getreden op 1 juni 2015.

Het Wetboek van Economisch Recht omschrijft buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen als elke tussenkomst van een door de overheid opgerichte entiteit of van een onafhankelijke private entiteit die een oplossing voorstelt of oplegt, of die partijen bijeenbrengt met het oog op de regeling van een consumentengeschil. Een consumentengeschil is elk geschil tussen een consument en een onderneming over de uitvoering van een verkoops- of dienstenovereenkomst of over het gebruik van een product (een goed of dienst). Een consument zijn ook personen die in het welzijnsrecht worden omschreven als gebruikers, cliënten en/of patiënten. Deze regelgeving is met andere woorden van toepassing op het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Deze nieuwe wetgeving maakt een onderscheid tussen interne klachtenregeling, consumentenombudsdienst of gekwalficeerde entiteiten.

2.2. Interne klachtenregeling

Het welzijnsrecht legt zowel op algemene wijze als op sectorniveau de verplichting op aan vergunde en/of erkende voorzieningen om een interne klachtenregeling te organiseren. Het volstaat te verwijzen naar het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 of het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 betreffende de

algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap.

2.3. Consumentenombudsdienst voor de behandeling van residuele consumentengeschillen

Deze ombudsdienst is een autonome openbare dienst met rechtspersoonlijkheid die werkt met een contactpunt of frontoffice, en een dienst voor buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen. Deze dienst informeert en ontvangt aanvragen tot buitengerechtelijke regeling, verwijst die aanvragen door naar een gekwalificeerde entiteit of treedt zelf op wanneer geen gekwalificeerde entiteit bevoegd is. Ondanks zijn jaarverslag is deze ombudsdienst weinig bekend onder de gebruikers van de welzijnsvoorzieningen. Voor wie een geschil heeft met een zorgaanbieder, is het allicht niet eenvoudig om zich tot deze ombudsdienst te richten.

2.4. Gekwalificeerde entiteit – sinds 1 juni 2015

De regelgeving maakt sedert 1 juni 2015 de organisatie van een gekwalificeerde entiteit mogelijk. Het koninklijk besluit van 16 februari 2015 legt heel wat voorwaarden op. Consumenten kunnen sedert 1 juni 2015 bij deze buitengerechtelijke organen terecht om hun geschillen met ondernemingen op te lossen. De in deze conceptnota beoogde intersectorale commissie moet aan de voorwaarden van het koninklijk besluit voldoen.

3. Gefaseerde instelling van de intersectorale geschillencommissie

Het is de bedoeling te komen tot een voorstel van decreet tot oprichting van een intersectorale geschillencommissie. De doelstellingen zijn de rechtsbescherming van gebruikers van sociale ondernemingen en de buitengerechtelijke geschillenbeslechting van geschillen over de uitvoering van overeenkomsten tussen gebruiker en voorziening.

De intersectorale benadering is belangrijk. Er wordt reeds langer gestreefd naar ontkokering en intersectoraal werken. Op die manier kunnen kruisbestuivingen plaatsvinden. Deze benadering maakt het mogelijk om tot sectoroverschrijdende beleidsaanbevelingen te komen.

Er wordt voorgesteld om in een eerste fase te starten met een geschillencommissie voor de kinderopvang. Deze beperking betekent niet dat een buitengerechtelijke regeling van geschillen over overeenkomsten voor de ondersteuning van personen met een handicap of in de thuis- en ouderenzorg minder belangrijk is. De op te richten commissie moet gefaseerd worden uitgebreid.

In het Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst 2014 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 41/1) wordt al verwezen naar een geschillencommissie voor de kinderopvang om klachten over waarborgen en financiële problemen aan te pakken. De klachtendienst van Kind en Gezin kan ouders immers niet helpen en moet hen doorverwijzen naar de juridische eerstelijnsbijstand omdat het om een contractueel geschil gaat tussen opvang en ouders. Een geschillencommissie werkt bovendien drempelverlagend. Ouders kunnen zich niet zomaar tot een rechtbank wenden. Het gaat vaak om geringe financiële geschillen, vaak in combinatie met een emotionele problematiek. Wie in een voorziening verblijft, start niet zomaar een juridische procedure tegen de voorziening waar hij/zij verblijft. Het moet uiteraard in eerste instantie de bedoeling blijven om geschillen te voorkomen. Als dat niet lukt, is er eerst een interne en daarna een buitengerechtelijke klachtenregeling.

In september 2016 heeft de Gezinsbond hierover een standpunt ingenomen. In zijn jaarverslag 2016 zegt de Consumentenombudsdienst dat er nog categorieën zijn waar zich veelvuldig geschillen voordoen, en waar een al dan niet succesvolle bemiddelingspoging wordt opgezet. Ook geschillen met crèches of kinderdagverblijven blijven vaak een probleemcategorie. Het gaat vaak om louter contractuele geschillen over het opzeggen van een contract.

In het Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst 2017 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1) wordt het thema opnieuw naar voren geschoven. De ombudsman stelt voor de geschillencommissie voor kinderopvang onder te brengen bij de Vlaamse Ombudsdienst. Dat is bevestigd door minister Jo Vandeuren, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Deze conceptnota wil de discussie verruimen tot andere sectoren. De beoogde geschillencommissie voor de kinderopvang moet in een latere fase intersectoraal functioneren.

Er moeten enkele keuzes gemaakt worden. Welke aanbieders vallen onder het toepassingsgebied? Het aantal aanbieders in dit beleidsdomein is ruim en wordt diverser. Wat zijn de bevoegdheden van de commissie? Waar wordt de commissie bij voorkeur gesitueerd zodat ze onafhankelijk kan werken en toegankelijk is? Hoe kan de gefaseerde opstap naar een intersectorale geschillencommissie waargemaakt worden?

II. Bespreking

Katrien Schryvers zegt dat er nood is aan een commissie om geschillen in de welzijnssector buitengerechtelijk te regelen. Daartoe moeten in de komende periode een aantal stappen gezet worden. Gebruikers van welzijns- en zorgvoorzieningen moeten zich kunnen richten tot een commissie die bemiddelt en beslissingen kan nemen buiten het gebruikelijke juridische kader. Het gaat immers vaak om geschillen met een beperkte financiële impact waardoor een juridische procedure niet altijd aangewezen is. Daarenboven moet de relatie tussen gebruiker en aanbieder nadien overeind kunnen blijven. Om die reden staat de bemiddelingsfunctie voorop.

Er is in eerste instantie gesproken over een bemiddelingscommissie in de kinderopvang. Voor CD&V is het belangrijk dat deze commissie op termijn ook intersectoraal werkt gezien de ontkokering in de welzijnssector. Voor de indieners is een gefaseerde opstap een optie. In dat geval is de kinderopvang, zoals meermaals is naar voren geschoven, de aangewezen sector om mee van start te gaan.

Een belangrijke vraag is welke taken aan dergelijke commissie moeten worden toegekend. Mag deze commissie alleen bemiddelen of kan ze geschillen ook bindend beslechten? Voor de spreker moet deze commissie meer doen dan uitsluitend bemiddelen. Een ander belangrijk maar nog uit te klaren discussiepunt is waar deze commissie moet worden ondergebracht. Meerdere sprekers hebben tijdens de hoorzitting gewezen op de toegankelijkheid van dergelijke commissie. Afsluitend zegt de spreker dat zowel de conceptnota als de hoorzitting zullen leiden tot verdere gesprekken om tot een decretale basis te komen.

Freya Saeys sluit zich aan bij de principiële keuze voor buitengerechtelijke bemiddeling bij contractuele geschillen met welzijnsvoorzieningen. Uit de hoorzitting is gebleken dat naast de kinderopvang ook de sector voor personen met een handicap en de woonzorgsector baat zouden hebben bij een bemiddelingscommissie. In die sectoren gaat het vaak om grotere bijdragen en langdurige contracten. Over de plaats van deze commissie moet goed worden

nagedacht. De centrale taak van deze commissie moet bemiddeling zijn. Over de vraag of ze bindende beslissingen kan nemen, moet nog goed worden nagedacht.

Jan Bertels gaat ervan uit dat iedereen zich achter het algemene principe kan scharen. De hoorzitting heeft evenwel aangetoond dat de conceptnota op tal van punten verfijning behoeft. De kinderopvang is allicht de sector waarin het mogelijk is om deze maatschappelijke nood snelst te concretiseren. Dankzij een aantal oefeningen van Kind en Gezin staat deze sector het verst. Allicht is het ook nuttig na te denken over de introductie van standaardcontracten.

Peter Persyn verklaart zich ook principieel akkoord. Er blijven echter enkele prangende vragen onbeantwoord. Hoe ver reikt de bevoegdheid van deze commissie? Mag deze commissie enkel bemiddelen of kan ze ook bestraffen? De trapsgewijze benadering lijkt logisch en pragmatisch. Er moet aandacht zijn voor de asymmetrie tussen gebruiker en aanbieder. Contracten zijn vaak niet meer dan woordelijke contracten. Er is het ruime aanbod van de zorgaanbieders. N-VA pleit in dat verband steeds voor sociaal ondernemerschap.

N-VA is dit initiatief genegen en zal het de komende periode mee ondersteunen. Het is immers belangrijk dat Vlaanderen zijn bevoegdheden maximaal invult. Welzijn en Gezondheid vormen voor de spreker een continuüm. In plaats van intersectoraal heeft hij het liever over intrasectoraal.

Bert MOYAERS,
voorzitter

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