

incident binnen de inrichting, op vrije voeten worden gesteld, zonder dat aan deze vrijlating ook maar enige voorwaarde wordt verbonden (zoals begeleiding, meldplicht, medicijngebruik)? Waar dient de rechterlijke machtiging anders nog voor?

88 Cliënten- vertrouwens- persoon en klachten- functionaris nader verklaard

Sofie Steen¹⁷ en Brenda Frederiks¹⁸

Inleiding

Op 6 oktober 2015 is de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz) aangenomen door de Eerste Kamer. Een van de doelen van deze wet is een effectieve en laagdrempelige behandeling van klachten en geschillen in de zorg. Na invoering van de Wkkgz zijn zorgaanbieders¹⁹ verplicht een klachtenregeling te hebben volgens welke een klachtenfunctionaris klachtgerechtigden op verzoek gratis ondersteunt door middel van voorlichting, advies en eventueel bemiddeling tussen de

klachtgerechtigde en de zorgaanbieder.²⁰ Deze verplichte klachtenfunctionaris vervangt de volgens de thans vigerende Wet klachtrecht cliënten zorgsector (hierna: Wkcz) verplichte klachtencommissies.²¹

Naast de Wkkgz is de Wet zorg en dwang in aantocht,²² die de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (hierna: Wet Bopz) zal vervangen wat betreft psychogeriatrische patiënten en cliënten met een verstandelijke beperking. Het wetsvoorstel zorg en dwang verplicht zorgaanbieders het bieden van toegang tot een cliëntvertrouwenspersoon.²³ Tot nu toe geldt er in deze sectoren, in tegenstelling tot in de geestelijke gezondheidszorg, niet een dergelijke wettelijke verplichting. In de praktijk van de zorg voor cliënten met een verstandelijke beperking en ook in de psychogeriatricatie wordt veelal wel al gewerkt met zowel klachtenfunctionarissen als cliëntvertrouwenspersonen. De werkzaamheden van deze functionarissen, de wijze van invulling van taken en verantwoordelijkheden en de inbedding binnen zorginstellingen lopen echter zeer uiteen. Dit geldt ook voor de achtergrond (opleiding) en deskundigheid van de huidige functionarissen. Deze verschillen worden door

20 Wij beperken ons in dit artikel tot de verplichte klachtenfunctionaris. Voor een uitgebreidere weergave van de implicaties van de Wkkgz en met name de geschillenregeling verwijzen wij naar het artikel van A.N.L. de Hoogh en S.M. Steegmans, in deze uitgave van JGGZR.

21 Hoewel niet langer verplicht, geven verschillende zorgaanbieders aan de klachtencommissies na invoering van de Wkkgz op vrijwillige basis voort te zetten, als aanvulling op de klachtenfunctionaris.

22 Het wetsvoorstel zorg en dwang (Kamerstukken I 2013/14, 31 996 A Herdruk1) is aanhangig bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer wacht met plenaire behandeling tot het wetsvoorstel in samenhang met het wetsvoorstel verplichte ggz – dat nog aanhangig is bij de Tweede Kamer – behandeld kan worden.

23 De in de titel van dit artikel gebruikte term 'cliëntenvertrouwenspersoon' is de gangbare term in de praktijk. Omdat wij in dit artikel een vergelijking maken tussen de Wkkgz en het wetsvoorstel zorg en dwang hanteren wij verder in dit artikel de in het wetsvoorstel zorg en dwang gehanteerde term 'cliëntvertrouwenspersoon'.

17 Mr. S.M. Steen is junior onderzoeker gezondheidsrecht VUmc/EMGO, juridisch medewerker KBS Advocaten en redactiemedewerker JGGZR.

18 Mr. dr. B.J.M. Frederiks is universitair docent gezondheidsrecht VUmc/EMGO en hoofdredacteur van JGGZR.

19 De Wkkgz is van toepassing op reguliere zorg (cure en care), maar ook op alternatieve zorg en cosmetische behandelingen.

de komst van de nieuwe wetgeving niet opgelost, nu de Wkkgz en het wetsvoorstel zorg en dwang onduidelijkheid oproepen over de (toekomstige) invulling van beide functionarissen. In dit artikel gaan wij nader in op de klachtenfunctionaris en de cliëntvertrouwenspersoon, en proberen wij enkele belangrijke vragen te beantwoorden, zoals: welke taken krijgen beide functionarissen toebedeeld? Wat zijn nu precies de verschillen? En, kan een zorgaanbieder volstaan met één van de twee functionarissen of zijn beide functionarissen afzonderlijk van elkaar essentieel om de rechtspositie van psychogeriatrische patiënten en cliënten met een verstandelijke beperking vorm te geven?²⁴

De verplichte klachtenfunctionaris in de Wkkgz

Artikel 15 lid 1 Wkkgz: “De zorgaanbieder wijst een of meer daartoe geschikt te achten personen aan die een klager op diens verzoek gratis van advies dienen met betrekking tot de indiening van een klacht en bijstaan bij het formuleren van de klacht en het onderzoeken van de mogelijkheden om tot een oplossing voor de klacht te komen.”

Volgens de Wkkgz moeten zorgaanbieders een klachtenfunctionaris aanwijzen die een klager op diens verzoek gratis adviseert met betrekking tot de indiening van een klacht, de klager bijstaat bij het formuleren van een klacht en eventueel bemiddelt tussen zorgaanbieder en klager om te komen tot een oplossing voor een klacht.

Zoals de minister van VWS aangaf tijdens de behandeling van de Wkkgz in de Eerste Kamer op 29 september jl. is de algemene klachten- en geschillenregeling van de Wkkgz gericht op bescherming voor klachten over vrijwillige zorg.²⁵ In de bepalingen over de klachtenfunc-

tionaris in de Wkkgz is opgenomen dat de zorgaanbieder waarborgt dat de klachtenfunctionaris zijn functie onafhankelijk kan uitvoeren. De zorgaanbieder mag een klachtenfunctionaris niet benadelen voor de wijze waarop de functie wordt uitgevoerd (artikel 15 lid 2 Wkkgz).

De cliëntvertrouwenspersoon in het wetsvoorstel zorg en dwang

Artikel 57 lid 1 wetsvoorstel zorg en dwang: “De zorgaanbieder draagt ervoor zorg dat iedere cliënt of diens vertegenwoordiger een beroep kan doen op een cliëntenvertrouwenspersoon. De cliëntenvertrouwenspersoon heeft tot taak de cliënt of de vertegenwoordiger advies en bijstand te verlenen in aangelegenheden die samenhangen met het verlenen van onvrijwillige zorg aan de cliënt of met zijn opname en verblijf in een accommodatie, indien een cliënt of diens vertegenwoordiger daarom verzoekt.”

In hoofdstuk 4a van het wetsvoorstel zorg en dwang zijn de bepalingen over de verplichte cliëntvertrouwenspersoon opgenomen. Volgens het wetsvoorstel dient een zorgaanbieder in de psychogeriatric of zorg aan cliënten met een verstandelijke beperking te faciliteren dat iedere cliënt of diens vertegenwoordiger een beroep kan doen op een cliëntvertrouwenspersoon.

De cliëntvertrouwenspersoon krijgt meerdere taken toebedeeld. Ten eerste moet een cliëntvertrouwenspersoon advies en bijstand verlenen in aangelegenheden die samenhangen met het verlenen van onvrijwillige zorg²⁶ aan de cliënt of aangelegenheden die samenhangen met diens onvrijwillige opname en verblijf binnen een locatie van de zorgaanbieder (artikel 57 lid 1 wetsvoorstel zorg en dwang). Daarnaast dient een cliëntvertrouwenspersoon sig-

²⁴ Wij beperken ons in dit artikel tot de VG en PG, de sectoren waar de Wet zorg en dwang op van toepassing zal zijn.

²⁵ *Handelingen I 2015/16*, nr. 2, item 8, p. 27.

²⁶ Onder onvrijwillige zorg wordt verstaan: zorg waar een cliënt of zijn vertegenwoordiger niet mee heeft ingestemd, of waar de cliënt zich tegen verzet.

nalen over tekortkomingen in de structuur of de uitvoering van onvrijwillige zorg, opname of verblijf, wanneer deze afbreuk doen aan de rechten van de cliënt, te melden bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (artikel 57 lid 2 sub a wetsvoorstel zorg en dwang). Ook dient een cliëntvertrouwenspersoon advies en bijstand te verlenen aan cliënten die vrijwillig binnen een locatie verblijven (artikel 57 lid 2 sub b wetsvoorstel zorg en dwang). Net als de volgens de Wkkgz verplichte klachtenfunctionaris moet de cliëntvertrouwenspersoon zijn werkzaamheden onafhankelijk van de zorgaanbieder verrichten (artikel 57 lid 3 wetsvoorstel zorg en dwang). Met onafhankelijk bedoelt de wetgever *niet* dat een cliëntvertrouwenspersoon niet in dienst mag zijn van een zorgaanbieder.

Voor de uitvoering van de taken van de cliëntvertrouwenspersoon zijn enkele aanvullende waarborgen opgenomen. Zo heeft de cliëntvertrouwenspersoon – voor zover dat redelijkerwijs nodig is – vrije toegang tot de cliënt en behoeft de vertrouwenspersoon van niemand toestemming om te spreken met de cliënt. Daarnaast kan de cliëntvertrouwenspersoon inlichtingen, medewerking en inzage in dossiers vorderen van de zorgaanbieder, en heeft de cliëntvertrouwenspersoon een verschoningsrecht in klachten- en rechterlijke procedures (artikel 58 wetsvoorstel zorg en dwang).

Samenloop of juist verschillend?

In de psychogeriatric en zorg aan cliënten met een verstandelijke beperking is na invoering van de Wkkgz en de Wet zorg en dwang zowel het bieden van toegang tot een klachtenfunctionaris als tot een cliëntvertrouwenspersoon wettelijk verankerd en vormgegeven als een verplichting voor zorgaanbieders. Deze dubbele verplichting roept vragen op: moeten zorgaanbieders in deze sectoren zowel een klachtenfunctionaris als cliëntvertrouwenspersoon kunnen bieden, of kan er sprake zijn van vermenging tussen deze functies? In een brief aan de Tweede Kamer (d.d. 31 maart

2015, kenmerk 717105-132565-CZ) gaat staatssecretaris Van Rijn in op deze vraag. Ten aanzien van de functie van klachtenfunctionaris in de zin van de Wkkgz merkt hij op dat het gaat om een veelzijdige functie, waarbij wat werkzaamheden betreft gedacht moet worden aan eerste (emotionele) opvang, ondersteuning bij het formuleren van een klacht, voorlichting over de diverse klachtmogelijkheden, advisering over kwaliteitsverbeteringen, bemiddeling en het onderzoeken van mogelijke oplossingen, al dan niet met inschakeling van deskundigen. Bij de verschillende werkzaamheden dient de klachtenfunctionaris altijd te streven naar een duurzame oplossing en het herstel van de relatie tussen cliënt en zorgaanbieder. Volgens Van Rijn is de klachtenfunctionaris in die zin “gericht op zowel de klager als de zorgaanbieder”, en is kenmerkend voor een klachtenfunctionaris in de zin van de Wkkgz “zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de cliënt en de zorgaanbieder”.

Vervolgens gaat Van Rijn in op de positie van de cliëntvertrouwenspersoon in de zin van het wetsvoorstel zorg en dwang. Psychogeriatriche patiënten en cliënten met een verstandelijke beperking kunnen binnen het kader van de Wet zorg en dwang worden geconfronteerd met beslissingen die ernstige beperkingen van de vrijheidsrechten en soms een aantasting van de lichamelijke integriteit betekenen. Daarom is de klachtenregeling van het wetsvoorstel zorg en dwang, die als bijzondere regeling ten opzichte van de algemene Wkkgz kan worden gezien, specifiek toegespitst op dergelijke beslissingen. Tevens zijn er in dat verband extra waarborgen in opgenomen voor de bescherming van de positie van de cliënt (vgl. de hiervoor genoemde vrije toegang tot de cliënt, het opvragen van inlichtingen en inzage in dossiers). De vertrouwenspersoon in het wetsvoorstel zorg en dwang richt zich volgens Van Rijn primair op cliënten die gedwongen zorg (kunnen) krijgen, staat daarbij expliciet ten dienste van de cliënt en is daarom ook geheel

onafhankelijk van de zorgaanbieder. Volgens Van Rijn kan er in de praktijk met name op dit punt verschil met de klachtenfunctionaris van de Wkkgz ontstaan: “waar de (klachten)functionaris gericht is op zowel klager als zorgaanbieder, behartigt de vertrouwenspersoon enkel en alleen het belang van de cliënt die geconfronteerd wordt met onvrijwillige zorg.” Opvallend is dat Schippers in het debat in de Eerste Kamer op 29 september 2015 een andere koers voer. Zo sprak zij tijdens het debat uit: “Het kan zijn dat de aanbieder zegt dat een cliëntvertrouwenspersoon opkomt voor de cliënt en dat er geen onafhankelijke functionaris [klachtenfunctionaris, red.] nodig is. Die rol kan dan bij de cliëntvertrouwenspersoon worden neergelegd. Dat kan, maar dan moet de zorgaanbieder daar zelf de stap voor zetten.”²⁷ Ook schreef zij in de nadere memorie van antwoord: “Zorgaanbieders op wie de Wet Bopz, en later de Wzd of Wvggz van toepassing is, kunnen ervoor kiezen de functie cliëntvertrouwenspersoon uit de Wet Bopz/Wzd/Wvggz en klachtenfunctionaris uit de Wkkgz met elkaar te combineren.”²⁸

Het parlementaire debat lijkt zodoende nog geen uitsluitsel te geven over de vraag of beide functies in persoon met elkaar te verenigen zijn dan wel dat het verschillende karakter van de functies ertoe moet leiden dat er sprake is van twee afzonderlijke functionarissen.

Positionering

De klachtenfunctionaris en cliëntvertrouwenspersoon moeten hun taken onafhankelijk van de zorgaanbieder verrichten. In het veld is ten aanzien van de onafhankelijkheid van de cliëntvertrouwenspersoon al langere tijd een discussie gaande, waarin het met name gaat om de vraag hoe de positie van cliëntvertrouwenspersonen ten opzichte van zorgaanbieders zodanig vormgegeven kan worden dat de onafhankelijkheid steeds gewaarborgd wordt.

²⁷ Kamerstukken I 2015/16, nr. 2, item 8, p. 27.

²⁸ Kamerstukken I 2012/13, 32 402 M, p. 7.

Recentelijk is er in opdracht van het ministerie van VWS een verkenning rondom de positie en taken van de cliëntvertrouwenspersoon uitgevoerd,²⁹ waaruit, na interviews met verschillende veldpartijen en sector-experts, drie modellen naar voren kwamen. Het eerste model is geënt op dat van de Stichting Patiëntvertrouwenspersoon (PVP) in de geestelijke gezondheidszorg, waarin één organisatie (zoals de PVP) wordt toegelaten om cliëntvertrouwenspersonen ‘te leveren’. Centrale financiering en bevoegdheden moeten de kwaliteit, onafhankelijkheid en handhaving van deze organisatie en de door haar geleverde cliëntvertrouwenspersonen waarborgen. In dit model wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen klachtenfunctionarissen en cliëntvertrouwenspersonen.

Het tweede model introduceert zelfregulering en een niet-juridiserende³⁰ invulling.

Het geeft de vrijheid om te kiezen uit verschillende aanbieders van vertrouwenswerk, hetgeen door de aanhangers wordt gewenst als stimulans voor de kwaliteit, waarborg voor de aansluiting bij de cultuur van de sector en meer specifiek als waarborg voor de aansluiting bij de instelling van waaruit de cliëntvertrouwenspersoon wordt ingeroepen. Het derde in de verkenning genoemde model is een mengvorm van model 1 en model 2, dat niet tot stand is gekomen op basis van input van de voor de verkenning geïnterviewde personen, maar een aanzet is voor het overbruggen van de behoorlijke verschillen tussen model 1 en 2. In deze mengvorm wordt gereguleerde marktwerking voorgesteld, waarbij eventueel per regio aanbesteding van vertrouwenswerk voor een bepaalde periode plaatsvindt. Wat opvalt ten aanzien van model 1 en 2, is dat deze modellen niet alleen verschillen wat betreft de organisa-

²⁹ R.H. Zuijderhoudt, *Advies betreffende enkele kwesties rond de invoering van een Cliëntvertrouwenspersoon conform Hoofdstuk 4A Wet Zorg en Dwang*, juni 2015.

³⁰ Met ‘niet-juridiserende invulling’ wordt bedoeld dat de nadruk komt te liggen op bemiddeling en verbinding.

tie en positionering van de cliëntvertrouwenspersoon, maar ook wat betreft de vraag of eventuele vermenging of inwisselbaarheid van de klachtenfunctionaris en cliëntvertrouwenspersoon wenselijk, of in ieder geval geaccepteerd is.

In model 1 wordt de partijdige cliëntvertrouwenspersoon scherp onderscheiden van de bemiddelende klachtenfunctionaris. Ten grondslag aan het scherpe onderscheid ligt het specifieke karakter van situaties van grote machtsongelijkheid en onvrijwillige zorg. De cliëntvertrouwenspersoon bewaakt om die reden primair de rechtsbescherming van de individuele cliënt en treedt om diezelfde reden bewust partijdig op.

In model 2 wordt uitgegaan van de mogelijkheid van (enige) vermenging die met name voortkomt uit overeenkomsten tussen de taken en verantwoordelijkheden van de cliëntvertrouwenspersoon en de klachtenfunctionaris. Daarnaast speelt hierin een rol dat cliënten zo min mogelijk geconfronteerd moeten worden met verschillende functionarissen. Verder stellen de voorstanders van model 2 dat cliënten het meest gebaat zijn bij een niet-juridiserende, maar vooral verbindende, bemiddelende en praktische aanpak. Tot slot menen zij dat de cultuur van de sectoren 'overleg' als kernaspect heeft, een aspect dat juist de klachtenfunctionaris, gezien zijn bemiddelende werking, boven alles moet uitdragen.

Slot

Hoewel de opvattingen rondom model 1 en 2 ver uit elkaar liggen en de discussies nog lang niet zijn uitgewoed, is het thans wachten op duidelijkheid van het ministerie van VWS. De overlap van taken en verantwoordelijkheden van de klachtenfunctionaris en cliëntvertrouwenspersoon leidt ertoe dat enige vermenging van de functionarissen logisch lijkt. Daartegenover staat de opvatting dat het specifieke karakter van de zorg aan cliënten met een verstandelijke beperking en met name de mogelijke rechtsinbreuken in deze sector fundamen-

teel moet leiden tot een onafhankelijk van de zorgaanbieder werkende cliëntvertrouwenspersoon die volledig aan de zijde van de cliënt staat. De vraag is of het principiële karakter van die partijdigheid zich überhaupt kan verhouden tot een functie die gebaseerd is op een onafhankelijke positie naar twee partijen, hetgeen het geval is wat een klachtenfunctionaris betreft. Wij zijn van mening dat het ministerie van VWS in de onderbouwing van zijn standpunt expliciet rekenschap moet geven van die principiële vraagstelling.

89 De stamadvocaat

*Loeska Bos*³¹

In procedures die kunnen leiden tot gedwongen opname in de psychiatrie ontvangen mensen rechtsbijstand van een advocaat. Dit volgt uit de Wet Bopz en lijkt in de praktijk zo vanzelfsprekend. Een rapport dat op 27 augustus 2015 op de website van de Raad voor de Rechtsbijstand (verder: de Raad)³² werd geplaatst gaat in op enkele bijzonderheden rond de rechtshulpverlening aan psychiatrische patiënten. Het rapport³³ werd geschreven door een studente van de Juridische Hogeschool te Tilburg, die in opdracht van de Raad onderzoek deed naar 'de stamadvocaat'.

Voor wie – net als ik tot voor kort – nog nooit van het verschijnsel stamadvocaat heeft gehoord, zal ik de bevindingen uit het rapport hieronder kort weergeven, hier en daar aange-

³¹ Mr. L. Bos is docent aan de Rijksuniversiteit Groningen, jurist bij GGZ Drenthe en redacteur van JGGZR.

³² Het overheidsorgaan dat de Wet op de rechtsbijstand uitvoert zodat onder meer mensen die in vrijheidsbenemende situaties terecht komen hulp kunnen krijgen van een door de overheid gesubsidieerde advocaat.

³³ J.L. Verhooftstad, 'Vrije advocaatkeuze? Het verschijnsel stamadvocaat nader onderzocht'. Te vinden op www.rvr.org.