



Rapport

Datum: 20 december 2002
Rapportnummer: 2002/388

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat de secretaris van de klachtencommissie AWB van de provincie Utrecht zich in zijn brief van 15 februari 2001 op het standpunt stelt dat de provinciale klachtencommissie voor jeugdzorg niet als provinciaal bestuursorgaan kan worden aangemerkt en de klachtencommissie AWB derhalve geen klachten over de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht in behandeling kan nemen.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 7 januari 2001 diende verzoeker bij de provinciale ombudscommissie van de provincie Utrecht een klacht in over de beslissing van de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht om zijn, eerder bij die commissie, ingediende klachten niet in behandeling te nemen.
2. Bij brief van 15 februari 2001 liet de secretaris van de provinciale klachtencommissie, een klachtadviescommissie als bedoeld in artikel 9:14 van de Algemene wet bestuursrecht, verzoeker weten dat deze klachtencommissie zich alleen bezig mag houden met klachten over gedragingen van provinciale bestuursorganen, bestuurders of ambtenaren en dat de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht niet als een provinciaal bestuursorgaan kon worden aangemerkt. Op grond van het vorenstaande werd verzoeker meegedeeld dat de provinciale klachtencommissie de brief van verzoeker van 7 januari 2001 niet als klacht in behandeling kon nemen.
3. In zijn verzoekschrift van 21 februari 2001 aan de Nationale ombudsman gaf verzoeker aan het niet eens te zijn met bovenstaande mededeling van de secretaris van de provinciale klachtenadviescommissie.
4. Bij de opening van het onderzoek werd het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht op 23 april 2002 onder meer het volgende meegedeeld:

“Artikel 49, tweede lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening bepaalt dat de voorzitter en de overige leden van de provinciale klachtencommissies worden benoemd door gedeputeerde staten van de betrokken provincie, onderscheidenlijk de in de gemeenschappelijke regeling van de betrokken samenwerkingsgebieden aangewezen bestuursorganen.

Blijkens de wetgeschiedenis van voornoemd artikel is de regeling en benoeming van de provinciale klachtencommissies een zaak van de provincie en is het aan de provincie om een en ander in haar verordening adequaat te regelen.

Ik verzoek u om in uw reactie op deze klacht (...) met name een nadere onderbouwing te geven van het door de secretaris van de klachtencommissie AWB ingenomen standpunt dat de provinciale klachtencommissie voor jeugdzorg niet als bestuursorgaan kan worden aangemerkt en klachten over deze commissie derhalve niet door de klachtencommissie AWB van de provincie Utrecht in behandeling genomen kunnen worden.”

5. In reactie op de klacht van verzoeker liet het college van gedeputeerde staten de Nationale ombudsman op 21 mei 2002 onder meer het volgende weten.

“De vraag komt er ons inziens op neer of de klachtencommissie jhv (jeugdhulpverlening; N.o.) een bestuursorgaan is dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur als bedoeld in artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Blijkens de toelichting bij die bepaling is zij bedoeld voor ambtenaren aan wie een eigen bevoegdheid is geattribueerd.

Er is inderdaad een duidelijke parallel tussen de positie van de klachtencommissie jhv en die van autonome ambtenaren. De werkwijze van de commissie wordt door provinciale staten bepaald, krachtens artikel 51, eerste lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening, en haar taken en bevoegdheden staan in de wet zelf, in het tweede tot en met vijfde lid van dat artikel. Verder worden de leden van de commissie door ons benoemd, krachtens artikel 49, tweede lid.

Er zijn echter ook verschillen. De functie van een autonome ambtenaar wordt als regel voorondersteld, maar uiteindelijk moet zijn bestuursorgaan haar instellen. Bij de klachtencommissie jhv. moeten wij inderdaad de leden benoemen, maar de instelling van de commissie als zodanig is niet onze bevoegdheid. De wet bepaalt zelf dat zij er is, in artikel 49, eerste lid. Met name lijkt ons van belang dat er algemeen van wordt uitgegaan dat het verantwoordelijke bestuursorgaan aan een autonome ambtenaar aanwijzingen kan geven. In de Wet op de jeugdhulpverlening is er echter geen enkele basis voor een aanwijzingsbevoegdheid van onze kant jegens de klachtencommissie jhv. De enige handhavingsmogelijkheid onzerzijds jegens de commissie hebben provinciale staten in artikel 22, derde lid, van onze verordening opgenomen: de mogelijkheid commissieleden tussentijds te ontslaan. Die mogelijkheid is er echter niet om het werk van de commissie te bewaken. Zij kan pas gebruikt worden bij chronisch disfunctioneren van individuele leden.

Een ander argument dat de klachtencommissie jhv niet werkt onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur kan ontleend worden aan het feit dat de Wet op de jeugdhulpverlening nergens voorschrijft dat de commissie ons bestuur van haar bevindingen op de hoogte moet stellen, zoals artikel 9:15, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wel doet.

Een en ander geeft ons voldoende reden om te concluderen dat de klachtencommissie jhv geen bestuursorgaan kan zijn dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het

provinciaal bestuur als bedoeld in artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Een andere conclusie zou ook tot het ons inziens onbedoelde effect leiden dat er bij de jeugdhulpverlening klachtrecht in vier instanties zou zijn: bij de instelling krachtens artikel 48 van de wet, bij de klachtencommissie jhv krachtens artikel 50, bij ons krachtens artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht en tenslotte bij u. Blijkens de memorie van toelichting bij hoofdstuk IX van de Wet op de jeugdhulpverlening (kamerstukken II, 95/96, 24 712, nr. 3) is slechts klachtrecht in twee instanties bedoeld.

Wij betwisten dus niet dat de klachtencommissie jhv. een bestuursorgaan is, maar wij willen wel de mening van de secretaris van de provinciale klachtencommissie bevestigen dat zij geen provinciaal bestuursorgaan is, althans geen bestuursorgaan dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur.”

II. Beoordeling

1. Ingevolge het bepaalde in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond onder 1.) wordt onder bestuursorgaan verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het begrip rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, omvat allereerst de openbare lichamen waarvan artikel 2:1 van het Burgerlijk Wetboek (zie Achtergrond onder 2.) bepaalt dat zij rechtspersoonlijkheid bezitten: de Staat, de provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend. Daarnaast omvat het de rechtspersonen waarvan, op grond van artikel 2:1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, de rechtspersoonlijkheid uit een bijzondere wet voortvloeit.

2. Ingevolge het bepaalde in artikel 49 van de Wet op de jeugdhulpverlening (hierna: Wjhv) (zie Achtergrond onder 3.) is er voor elke provincie een provinciale klachtencommissie jeugdhulpverlening, belast met de behandeling van klachten. De voorzitter en de overige leden van de provinciale klachtencommissie jeugdhulpverlening worden door gedeputeerde staten benoemd.

Ingevolge het bepaalde in artikel 51, eerste lid, van de Wjhv worden bij verordening regels gesteld betreffende de werkwijze van de provinciale klachtencommissie.

3. Gelet op het vorenstaande dient, zoals overigens ook door het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht niet wordt betwist, de provinciale klachtencommissie jeugdhulpverlening - in Utrecht genaamd de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht - te worden aangemerkt als een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Het college van gedeputeerde staten stelt zich (zie I. Bevindingen onder 5.) op het standpunt dat de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht geen provinciaal

bestuursorgaan is, althans geen bestuursorgaan dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur.

5. De verplichting om een provinciale klachtencommissie in te stellen volgt direct uit artikel 49, eerste lid, van de Wjvh. Dit betekent echter niet dat de provinciale klachtencommissie jeugdhulpverlening niet als een bestuursorgaan, behorend tot de rechtspersoon provincie kan worden aangemerkt. Het college van gedeputeerde staten is, ingevolge het bepaalde in artikel 49, tweede lid, van de Wjvh verantwoordelijk voor de benoeming van de voorzitter en de overige leden van deze klachtencommissie. Tevens dienen provinciale staten, ingevolge het bepaalde in artikel 51, eerste lid, van de Wjvh bij verordening regels te stellen betreffende de werkwijze van de provinciale klachtencommissie.

Provinciale staten van Utrecht hebben bij besluit van 18 december 1991 de Verordening jeugdhulpverlening provincie Utrecht 1992 vastgesteld, in welke verordening onder andere de instelling, samenstelling en werkwijze van de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht is geregeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk voor zover de secretaris van de klachtencommissie AWB in zijn reactie van 15 februari 2001 zich op het standpunt heeft gesteld dat de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht niet als provinciaal bestuursorgaan kan worden aangemerkt en de klacht van verzoeker derhalve niet in behandeling genomen kan worden.

6. Het standpunt van het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht dat de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht geen bestuursorgaan is dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur, is juist. Deze commissie, die weliswaar wel een bestuursorgaan is van de provincie, is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het provinciebestuur. Dit bestuur kan de commissie immers geen aanwijzing geven. De commissie heeft een onafhankelijke positie.

Ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst het college naar het bepaalde in artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

7. Bij Algemene maatregel van bestuur van 7 juni 1999 is onder andere bepaald dat hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (vooralsnog) niet in werking treedt voor wat betreft het beleidsterrein dat wordt bestreken door de Wet op de jeugdhulpverlening. Hieruit volgt dat de bepalingen inzake klachtbehandeling, zoals neergelegd in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing zijn op de klachtbehandeling door de provinciale klachtencommissie jeugdhulpverlening.

8. Gelet op het vorenstaande dient te worden geconcludeerd dat de klachtenadviescommissie van de provincie Utrecht, een commissie als bedoeld in artikel 9:14 van de Algemene wet bestuursrecht, geen klachten in behandeling kan nemen over

de wijze waarop de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht bij haar ingediende klachten heeft afgedaan, omdat de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn op de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht.

De onderzochte gedraging is behoorlijk voor zover de secretaris van de klachtencommissie AWB verzoeker heeft meegedeeld dat de klachtencommissie AWB de klachten van verzoeker over de afdoening van zijn klacht door de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht niet in behandeling kan nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de secretaris van de klachtencommissie AWB van de provincie Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van college van gedeputeerde staten van Utrecht, is gegrond wat betreft de mededeling van de secretaris van de klachtencommissie AWB dat de Provinciale Klachtencommissie Jeugdzorg Utrecht niet als provinciaal bestuursorgaan kan worden aangemerkt en niet gegrond wat betreft de mededeling van de secretaris van de klachtencommissie AWB dat de klacht van verzoeker niet door de klachtencommissie AWB in behandeling genomen kon worden.

Onderzoek

Op 21 februari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Tj.W. Strubbe te Amerongen, met een klacht over een gedraging van de secretaris van de klachtencommissie AWB van de provincie Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van gedeputeerde staten berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van verzoeker van 7 januari 2001, gericht aan de provinciale ombudscommissie van de provincie Utrecht.
2. Reactie van de secretaris van de provinciale klachtencommissie AWB van de provincie Utrecht van 15 februari 2001.
3. Verzoekschrift van verzoeker van 21 februari 2001 gericht aan de Nationale ombudsman.
4. Standpunt van het college van gedeputeerde staten van 17 mei 2002.
5. Burgerlijk Wetboek.
6. Algemene wet bestuursrecht, alsmede bijbehorende memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3)
7. Wet op de jeugdhulpverlening, alsmede bijbehorende memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 712, nr. 3)
8. Algemene maatregel van bestuur van 7 juni 1999 (Stb. 241), houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 12 mei 1999 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 214).
9. Verordening jeugdhulpverlening provincie Utrecht 1992 (Besluit van 18 december 1991, Provinciaal blad nr. 1 van 1992, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 17 september 2001, Provinciaal blad nr. 21)

Bevindingen

Zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:1, eerste lid:

“Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.”

Artikel 9:1:

“1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.”

Memorie van Toelichting (tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, pag.12)

“Wat in dit verband onder een bestuursorgaan wordt verstaan is geregeld in artikel 1:1 van de Awb. (...) Krachtens het tweede lid wordt (...) een gedraging van een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, als een gedraging van dat bestuursorgaan aangemerkt. Primair valt hierbij te denken aan ambtenaren die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar ook over leden van bestuurscolleges kan worden geklaagd: zij zijn immers werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Hieruit vloeit voort dat in alle gevallen het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een goede afhandeling van de klachten.”

Artikel 9:2:

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

Memorie van Toelichting (tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, pag. 14)

“Ingevolge artikel 9:1, tweede lid, worden gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan aangemerkt als gedragingen van dat bestuursorgaan. Dergelijke personen met geattribueerde bevoegdheden, in de regel ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs), zijn echter als gevolg van de attributie zelf bestuursorgaan. In verband daarmee behoort een bestuursorgaan ook zorg te dragen voor een goede behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Gaat het echter om personen die - omdat aan hen bevoegdheden zijn geattribueerd - zelf bestuursorgaan zijn, dan kan de vraag rijzen door wie de behandeling van de klacht moet geschieden. (...) Met het oog daarop wordt in de laatste zinsnede van dit artikel verduidelijkt dat ondanks de attributie de zorg voor de klachtbehandeling behoort tot de bevoegdheden van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt. Dat is in overeenstemming met de algemene verantwoordelijkheid die dat bestuursorgaan draagt. Ook thans is dit het uitgangspunt in de

bestuurspraktijk.”

Artikel 9:14:

“1. Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.

2. Het bestuursorgaan kan de persoon of commissie slechts in het algemeen instructies geven.”

Memorie van Toelichting (tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, pag.23)

“Indien bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is gekozen voor de klachtadviesprocedure, dient ingevolge het eerste lid van artikel 9:14 een persoon of commissie te worden belast met de behandeling en advisering over klaagschriften.

Aan het bestuursorgaan wordt de vrijheid gelaten om een adviescommissie of een adviserend persoon in te schakelen.

De bevoegdheid om instructies te geven kan, zo is in het tweede lid tot uitdrukking gebracht, slechts bij wijze van algemene instructie geschieden. De beoogde meer afstandelijke behandeling van klachten zou immers worden gefrustreerd indien het bestuursorgaan een instructie in een bepaald, concreet geval zou kunnen geven.”

Artikel 9:15, vierde lid:

“De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. Het rapport bevat het verslag van het horen.”

2. Burgerlijk wetboek

Artikel 2:1, eerste en tweede lid:

“De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.

2. Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.”

3. Wet op de jeugdhulpverlening (Wet van 8 december 1989, Stb. 358)

Artikel 49:

“1. Er is voor elke provincie (...) een provinciale klachtencommissie, belast met de behandeling van de in artikel 50 bedoelde klachten tegen uitvoerders en instellingen die in de betrokken provincie (...) zijn gevestigd (...).

2. De voorzitter en de overige leden van de provinciale klachtencommissies worden door gedeputeerde staten van de betrokken provincie (...) benoemd (...).”

Artikel 50:

“Door of namens een klager die op grond van artikel 48, vierde lid, een klacht heeft ingediend kan bij de bevoegde provinciale klachtencommissie een klacht worden ingediend over:

- a. de inhoud van de mededeling, bedoeld in artikel 48, vijfde lid, of het ontbreken van de mededeling;
- b. het bij de behandeling van een klacht handelen in strijd met de klachtenregeling, bedoeld in artikel 48.”

Artikel 51, eerste lid:

“Bij verordening worden regels gesteld betreffende de werkwijze van de provinciale klachtencommissie, waaronder de voorziening in een secretariaat en de vergoeding van de kosten, alsmede betreffende het aanhangig maken van klachten.”

4. Algemene maatregel van bestuur van 7 juni 1999 (Stb. 241), houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 12 mei 1999 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 214)

Enig artikel, aanhef en onder c.:

“De wet van 12 mei 1999 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 214), treedt in werking met ingang van 1 juli 1999, met uitzondering van artikel 1 voorzover het betreft de beleidsterreinen die worden bestreken door:

c. de Wet op de jeugdhulpverlening.”

5. Besluit van 18 december 1991, houdende vaststelling van de verordening inzake de aanwijzing van een regio voor, de erkenning van plaatsende instanties voor en de bekostiging van de regionale hulpverlening (Verordening jeugdhulpverlening provincie Utrecht 1992), Provinciaal blad nr. 1 van 1992, Plaatstelijk gewijzigd bij besluit van 17 september 2001, Provinciaal blad nr. 21)

Artikel 1:

“In deze verordening wordt verstaan onder:

wet: Wet op de jeugdhulpverlening.”

Artikel 22:

“De provinciale klachtencommissie, bedoeld in artikel 49, eerste lid, van de wet, bestaat uit de volgende leden:

a. een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter te benoemen door gedeputeerde staten;

b. één lid en één plaatsvervangend lid, te benoemen door gedeputeerde staten, na aanbeveling van één of meer door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de betrokken vaste commissie van advies uit provinciale staten, aan te wijzen cliëntenorganisaties die geacht worden zich in het bijzonder de behartiging van de belangen van de cliënten te hebben aangetrokken;

c. één lid en één plaatsvervangend lid, te benoemen door gedeputeerde staten, na aanbeveling van de Stichting Samenwerking Jeugdzorg Utrecht.

2. Gedeputeerde staten benoemen de voorzitter, de overige leden, de plaatsvervangend voorzitter en de overige plaatsvervangende leden van de provinciale klachtencommissie voor een periode van vier jaren, welke periode eenmaal met vier jaren kan worden verlengd.

3. Gedeputeerde staten kunnen tussentijds de voorzitter, de overige leden en hun plaatsvervaarders schorsen of ontslaan wanneer naar het oordeel van gedeputeerde staten daartoe gronden aanwezig zijn of op eigen verzoek.

4. Voordat gedeputeerde staten een besluit tot schorsing of ontslag nemen horen zij het betreffende lid of plaatsvervangend lid.”