



nationale ombudsman

Rapport

Is de regiodirecteur behoorlijk omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie?

Een onderzoek naar klachtbehandeling bij de Raad voor de Kinderbescherming

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Raad voor de Kinderbescherming te Rotterdam gegrond

Samenvatting

In deze zaak deed een jeugdhulpinstelling na overleg aan de jeugdbeschermingstafel alvast een melding bij de Raad, terwijl het vrijwillige hulptraject nog niet was afgerond. De Raad startte een onderzoek, terwijl dit bij de jeugdbeschermingstafel niet zo was afgesproken. Verzoekster klaagde over deze gang van zaken en haar klacht werd gegrond verklaard.

De Raad vroeg de rechter echter toch om een OTS op basis van het intussen afgeronde raadsonderzoek. Dit verzoek om OTS werd door de rechter afgewezen. De Raad ging tegen dit oordeel in beroep.

Verzoekster legde haar klachten over het advies van de Raad over de OTS voor aan de externe klachtencommissie. Haar klachten werden gegrond verklaard door de klachtencommissie. Het hof wees daarna in hoger beroep het verzoek van de Raad om een OTS ook af.

In reactie op het oordeel van de klachtencommissie liet de Raad echter weten een andere visie te hebben op twee van de drie gegrond verklaarde klachten.

Deze reactie van de Raad was voor verzoekster aanleiding een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Haar klacht ging in de kern over het uitblijven van erkenning van de kant van de Raad voor wat het handelen van de Raad voor haar en haar kinderen heeft betekend. Door de reactie van de Raad had zij het gevoel dat de Raad niet van haar klacht heeft geleerd. Ons onderzoek was daarom gericht op de beantwoording van de vraag of de Raad in dit geval behoorlijk is omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie.

De Nationale ombudsman heeft de klacht van verzoekster getoetst aan de ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Het doel van professionele klachtbehandeling is niet alleen dat wordt bekeken hoe de burger geholpen kan worden, maar ook dat de overheidsinstantie leert van klachten voor de toekomst. Professionele klachtbehandeling vereist dan ook dat een overheidsinstantie een klacht van een burger serieus neemt en ook kritisch naar haar eigen handelen kijkt. In het geval van gegronde klachten moet een overheidsinstantie zich dus afvragen welke lessen daaruit eventueel voor de organisatie geleerd kunnen worden om herhaling in de toekomst te voorkomen.

De Raad heeft aangegeven welke gevolgen verbonden zouden worden aan de gegrond verklaarde klachten van verzoekster. De ombudsman is echter van oordeel dat de Raad door het uiten van een ongemotiveerde visie in feite het oordeel van de externe klachtencommissie over de betreffende gegronde klachten terzijde heeft geschoven. De ombudsman vindt dat niet gepast en ook geen recht doen aan verzoekster. Zij kreeg namelijk van de externe klachtencommissie juist op deze punten gelijk na gedegen onderzoek van de stukken en hoor en wederhoor naar aanleiding van haar klachten.

De ombudsman is van mening dat de Raad vanuit het oogpunt van professionele klachtbehandeling zich ervoor moet inspannen dat uit (gegronde) klachten lessen worden getrokken. Door hiervan serieus werk te maken kan aan een klager erkenning worden gegeven voor hetgeen niet goed is gegaan. Deze erkenning is ook nodig om het geschonden vertrouwen weer te herstellen. De Raad is hieraan door het geven van een ongemotiveerde visie aan voorbij gegaan. Dit maakte dat een gevoel van erkenning uitbleef bij verzoekster en zij het vertrouwen verloor dat de Raad lessen wilde leren van haar klachten. De ombudsman kwam dan ook tot de slotsom dat de Raad in dit geval niet behoorlijk is omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie.

Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling

De ombudsman geeft de Raad de aanbeveling zich te beraden welke stappen zij kan zetten om verzoekster alsnog erkenning te geven, door het maken van excuses en/of een ander gebaar.

Inleiding

Ouders worden het niet altijd samen eens hoe ze na een scheiding voor hun kinderen gaan zorgen. Bijvoorbeeld over de omgang of verdeling van zorg. Zij kunnen dan hulp vragen aan (gemeentelijke) jeugdhulpinstanties. Als deze vrijwillige hulp geen resultaat heeft dan kan de gemeente of een jeugdhulpinstelling de zaak bij de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) melden. Of dit nodig is kan worden besproken en zo nodig besloten aan een jeugdbeschermingstafel. Dit is een overleg met de ouders, de kinderen (vanaf 12 jaar) en de betrokken instanties en een medewerker van de Raad. Indien wordt besloten tot een melding, onderzoekt de Raad of het nodig is om de ouders hulpverlening binnen het gedwongen kader te bieden of hen te verplichten om hulp te accepteren. Als blijkt dat ouders weigeren mee te werken aan hulpverlening en er echt hulp voor het kind moet komen, vraagt de Raad de rechter een maatregel van kindbescherming op te leggen. De meest voorkomende maatregel is een ondertoezichtstelling (OTS).

In deze zaak deed een jeugdhulpinstelling na overleg aan de jeugdbeschermingstafel alvast een melding bij de Raad, terwijl het vrijwillige hulptraject nog niet was afgerond. De Raad startte onderzoek, terwijl dit bij de jeugdbeschermingstafel niet zo was afgesproken. De regiodirecteur van de Raad verklaarde de klacht van verzoekster over deze handelwijze gegrond. De Raad vroeg de rechter vervolgens toch om een OTS. Toen dit verzoek door de rechter werd afgewezen, ging de Raad tegen dit oordeel in beroep. Verzoekster legde haar klachten over het advies van de Raad over de OTS voor aan de externe klachtencommissie. Haar klachten werden gegrond verklaard door de klachtencommissie. Ook het hof wees daarna in hoger beroep het verzoek van de Raad om een OTS af.

De klacht van verzoekster bij de Nationale ombudsman gaat in de kern over het uitblijven van erkenning van de kant van de Raad voor wat het handelen van de Raad voor haar en haar dochters heeft betekend. Door de reactie van de regiodirecteur op het oordeel van de externe klachtencommissie, heeft zij het gevoel dat de Raad niet van haar klacht heeft geleerd. Dit onderzoek is daarom gericht op de beantwoording van de vraag of de regiodirecteur in dit geval behoorlijk is omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie. En daarmee met het belang van verzoekster en haar kinderen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoekster schakelde in juni 2016 vrijwillig hulp in bij de opvoeding van haar dochters. Zij wilde deze hulpverlening graag verlengen. De situatie werd eind september 2016 besproken aan de jeugdbeschermingstafel Zuid-Holland Zuid. Afsproken werd om de Raad alvast op de hoogte te brengen van het feit dat jeugdhulpverlening plaatsvond, maar nog niet om een raadsonderzoek te vragen. Het was dus de bedoeling dat de hulpverlening nog steeds in het vrijwillig kader zou plaatsvinden.

Een paar dagen later ontving verzoekster een brief waarin stond dat de Raad een raadsonderzoek zou starten. Ondanks dat zij liet weten dat dit niet de uitkomst was geweest van het overleg aan de jeugdbeschermingstafel, startte de Raad op 25 oktober 2016 met een raadsonderzoek. Verzoekster diende hierover eind december een klacht in bij de Raad.

Op 16 januari 2017 bracht de Raad het raadsrapport uit. In het rapport werd geconcludeerd dat de ontwikkeling van de kinderen bedreigd werd als gevolg van de echtscheidingsstrijd tussen de ouders. De Raad vroeg de rechtbank daarom om een OTS.

Bij brief van 2 februari 2017 verklaarde de regiodirecteur van de Raad verzoeksters klacht over de besluitvorming ten aanzien van de melding aan de Raad en het starten van het raadsonderzoek gegrond. Volgens de Raad was de besluitvorming onzorgvuldig geweest. Er was in de ogen van de Raad sprake van een onduidelijk besluit van de jeugdbeschermingstafel. Ook liet de afstemming nadien tussen de Raad en de betrokken jeugdhulpinstantie te wensen over. De andere klachten van verzoekster werden door de Raad ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard.

Naar aanleiding van deze gegrond verklaarde klacht, stuurde de regiodirecteur van de Raad op 6 februari 2017 een kopie van de klachtbeslissing aan de kinderrechter. Omdat het raadsonderzoek intussen al was afgerond en het verzoek tot OTS al was ingediend, gaf hij de kinderrechter in overweging de zaak enige tijd aan te houden in afwachting van de uitkomst van de (voortzetting van de) hulpverlening in het vrijwillige kader.

Op 24 februari 2017 wees de rechtbank het verzoek tot OTS af, omdat zij vond dat er geen zorgen waren voor de veiligheid of ontwikkeling van de kinderen. De Raad ging hiertegen in beroep.

Verzoekster zette op 26 februari 2017 de klachtprocedure voort bij de externe klachtencommissie van de Raad. De externe klachtencommissie verklaarde op 12 juni 2017 drie van haar klachten gegrond:

1. De klachtencommissie vond in navolging van de Raad dat de besluitvorming ten aanzien van de melding aan de Raad en de start van het raadsonderzoek onzorgvuldig was geweest. Deze klacht werd (nogmaals) gegrond verklaard;
Daarnaast verklaarde de klachtencommissie de klachten gegrond dat:
2. de conclusies in het raadsrapport niet deugen (oorspronkelijk klachtpunt 4);
3. de Raad ten onrechte heeft besloten bepaalde e-mails met bijlagen te vernietigen (oorspronkelijk klachtpunt 6).

Op 6 juli 2017 liet de regiodirecteur van de Raad weten het gerechtshof naar aanleiding van de gegrondverklaring van de eerste klacht te hebben gevraagd de zaak aan te houden in afwachting van onderzoek door Veilig Thuis. Daarnaast liet hij verzoekster – ongemotiveerd – weten zich niet te kunnen verenigen met het oordeel van de klachtencommissie over de verder gegrond verklaarde klachten, hiervoor genoemd onder 2 en 3.

Het gerechtshof hield de zaak niet aan en verklaarde het beroep van de Raad op 23 augustus 2017 ongegrond. Uit de uitspraak bleek dat het hof zich had aangesloten bij het (gegrond) oordeel van de externe klachtencommissie over de conclusies in het raadsrapport. De klachtencommissie had vastgesteld dat niet alle conclusies met betrekking tot het loyaliteitsconflict bij verzoeksters dochter in redelijkheid konden volgen uit de verkregen onderzoeksgegevens. En in ieder geval onvoldoende geverifieerd en uitgediept waren. Het hof deelde dit oordeel van de klachtencommissie. Volgens het hof waren er ook verder geen feiten of omstandigheden gebleken waaruit gronden voor een OTS afgeleid konden worden.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

De inhoud van de brief van de regiodirecteur van de Raad van 6 juli 2017 was voor verzoekster de aanleiding voor haar klacht bij de Nationale ombudsman. Haar klacht gaat over het uitblijven van erkenning door de Raad voor wat het handelen van de Raad voor haar en haar dochters heeft betekend. Verzoekster wil ook dat de Raad van haar klacht leert, zowel voor haarzelf als voor anderen die met de Raad te maken hebben. En zij wil dat de Raad voor wat er fout is gegaan op gepaste wijze excuses en/of compensatie aanbiedt aan haar.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman vroeg de Raad in eerste instantie of het oordeel van het hof van 23 augustus 2017 nog aanleiding gaf het standpunt van 6 juli 2017 te herzien.

De Raad liet de Nationale ombudsman weten haar standpunt niet te wijzigen, maar verzoekster wel een bemiddelingsgesprek aan te bieden. Verzoekster maakte van dit aanbod geen gebruik. Daarvoor had zij te weinig vertrouwen in de Raad.

De Nationale ombudsman startte vervolgens op 4 juni 2018 nader onderzoek naar de klacht van verzoekster. Bij de opening van het onderzoek is klacht van verzoekster als basis voor het onderzoek en het oordeel van de Nationale ombudsman als volgt omschreven:

Verzoekster klaagt erover dat de regiodirecteur van de Raad voor de Kinderbescherming bij zijn oordeel over haar klacht ten onrechte is afgeweken van het oordeel van de Klachtencommissie.

Zoals aangegeven in de inleiding ligt de focus van dit onderzoek op de vraag of de regiodirecteur behoorlijk is omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie als afsluiting van de klachtenprocedure bij de Raad. De beantwoording van deze vraag staat ook centraal bij ons oordeel over de klacht.

De vraag of aan verzoekster schadevergoeding of compensatie zou moeten worden betaald is niet onderzocht. Met verzoekster is besproken dat de ombudsman hierover geen oordeel kan geven. Alleen de rechter is bevoegd om dat te doen.

Hoe reageerde de Raad voor de Kinderbescherming?

De Landelijke Directie van de Raad reageerde op 9 augustus 2018 op de klacht van verzoekster. De algemeen directeur gaf in de brief aan dat de Raad, gelet op artikel 13, lid 3, van het Besluit externe klachtencommissie Raad voor de Kinderbescherming¹, niet gehouden is een oordeel van de externe klachtencommissie te volgen. Maar dat de Raad naar aanleiding van de beslissingen van de externe klachtencommissie moet overwegen of en zo ja welke gevolgen de Raad binnen de organisatie hieraan verbindt. Volgens de algemeen directeur heeft de regiodirecteur voldaan aan het vereiste van artikel 13, lid 3 van het Besluit, door in zijn brief van 6 juli 2017 aan te geven welke gevolgen werden verbonden aan de beslissing van de externe klachtencommissie. In de ogen van de algemeen directeur heeft de regiodirecteur dan ook adequaat gehandeld.

De algemeen directeur merkte echter op dat het wel beter was geweest als de regiodirecteur zijn visie over de beslissing van de externe klachtencommissie nader had gemotiveerd. Volgens hem had de regiodirecteur bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar zijn beslissing op de klachten van 2 februari 2017. De algemeen directeur schreef dat de regiodirecteur niet zo transparant heeft gehandeld zoals van een bestuursorgaan had mogen verwacht, nu hij dit heeft nagelaten. De algemeen directeur gaf ten slotte aan dat verzoekster tot zijn spijt niet bereid was gebleken om nog in gesprek te gaan. Hierdoor heeft hij niet in de gelegenheid gehad om een nadere toelichting te geven op de beslissing van de regiodirecteur. Hij liet weten nog steeds open te staan voor een dergelijk gesprek.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoekster aan de ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Het doel van professionele klachtbehandeling is niet alleen dat wordt bekeken hoe de burger geholpen kan worden, maar ook dat de overheidsinstantie leert van klachten voor de toekomst. Professionele klachtbehandeling vereist dan ook dat een overheidsinstantie een klacht van een burger serieus neemt en ook kritisch naar haar eigen handelen kijkt. In het geval van gegronde klachten moet een overheidsinstantie zich dus afvragen welke lessen daaruit eventueel voor de organisatie geleerd kunnen worden om herhaling in de toekomst te voorkomen.

In het Besluit externe klachtencommissie is deze stap in feite geborgd in artikel 13, lid 3. Daarin is bepaald dat de Raad na ontvangst van het oordeel van de externe klachtencommissie ten aanzien van (deels) gegrond verklaarde klachten schriftelijk aan klager mededeelt of en zo ja, welke gevolgen de Raad hieraan binnen de organisatie verbindt.

¹ Artikel 13, derde lid, van de Besluit externe klachtencommissie raad voor de kindbescherming van 1 juli 2015 luidt: Indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond is bevonden, deelt de raad binnen vier weken na ontvangst van de bevindingen en het oordeel van de klachtencommissie schriftelijk aan klager mee of en zo ja, welke gevolgen de raad hieraan binnen de organisatie verbindt.

Op zich heeft de regiodirecteur aan het bepaalde in artikel 13, lid 3 van het Besluit voldaan. In zijn brief van 6 juli 2017 schreef hij aan verzoekster wat hij naar aanleiding van de gegrond verklaarde klachten zal doen. Hij gaf aan dat hij na de beslissing van de klachtencommissie op de eerste klacht had verzocht het Gerechtshof Den Haag de behandeling van het hoger beroep aan te houden in afwachting van het onderzoek door Veilig Thuis. Over de overige gegrond verklaarde klachten deelde hij mee dat hij ervoor zou zorgen dat de beslissing van de externe klachtencommissie aan het rapport van het Raadsonderzoek van 16 januari 2017 wordt gehecht. Op die manier is intern duidelijk dat het rapport gelezen moet worden in samenhang met de beslissing van de externe klachtencommissie (en zijn beslissing op de klachten van verzoekster van 2 februari 2017).

De regiodirecteur schreef in zijn brief echter ook dat hij zich niet kan verenigen met de beslissing van de klachtencommissie ten aanzien van de verder gegrond verklaarde klachten 2 en 3 (oorspronkelijke klachten 4 en 6). Het gaat om het oordeel van de klachtencommissie dat de conclusies in het raadsrapport niet kloppen en het oordeel dat de Raad ten onrechte heeft besloten bepaalde e-mailberichten met bijlagen van moeder te vernietigen. De regiodirecteur heeft – zonder dit te motiveren – aangegeven dat hij daarop een andere visie heeft.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de regiodirecteur door het uiten van zijn ongemotiveerde visie in feite het oordeel van de externe klachtencommissie over de klachten 2 en 3 terzijde heeft geschoven. Dat is gegeven zijn 'opdracht' op basis van artikel 13, derde lid, van het Besluit niet gepast. En het doet ook geen recht aan verzoekster. Zij kreeg namelijk van de externe klachtencommissie juist op deze punten gelijk na gedegen onderzoek van de stukken en hoor en wederhoor naar aanleiding van haar klachten.

Vanuit het oogpunt van professionele klachtbehandeling hoort de regiodirecteur zich ervoor in te spannen dat uit (gegronde) klachten lessen worden getrokken. Door hiervan serieus werk te maken kan aan een klager erkenning worden gegeven voor hetgeen niet goed is gegaan. Deze erkenning is ook nodig om het geschonden vertrouwen weer te herstellen. Door kortweg te zeggen dat hij zich niet kan verenigen met het oordeel van de externe klachtencommissie op bepaalde punten, is de regiodirecteur hieraan voorbij gegaan. Zijn opmerking maakte dat een gevoel van erkenning uitbleef bij verzoekster. En dat zij er geen vertrouwen meer in had dat de Raad lessen wilde leren van haar klachten. De Nationale ombudsman komt dan ook tot de slotsom dat de regiodirecteur in dit geval niet behoorlijk is omgegaan met het oordeel van de externe klachtencommissie.

Tijdens dit onderzoek heeft de Raad niet de kans gepakt om de klachtbehandeling in dit geval alsnog behoorlijk af te sluiten. De Nationale ombudsman vindt dat een gemiste kans. De Raad had de mogelijkheid kunnen en moeten aangrijpen om alsnog te reflecteren op haar handelen en de gevolgen die dit had voor verzoekster en haar kinderen. Zij had kunnen bekijken hoe zij verzoekster alsnog erkenning kon geven en wat zij kon doen om het geschonden vertrouwen te herstellen. In de ogen van de Nationale ombudsman is daarvoor niet voldoende om te constateren dat het beter was geweest als de regiodirecteur zijn visie had gemotiveerd.

De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat de handelwijze van de Raad in strijd is met de ombudsvisie op professionele klachtbehandeling.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Raad voor de Kinderbescherming Landelijk Bureau te Utrecht is gegrond.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman doet de Raad de aanbeveling zich te beraden welke stappen zij kan zetten om verzoekster alsnog erkenning te geven, door het maken van excuses en/of een ander gebaar.

SLOTBESCHOUWING

De klachtbehandeling bij de Raad is momenteel in een periode van transitie. Later in dit jaar gaat de Raad over op een nieuwe manier van klachtafhandeling. De taak van de externe klachtencommissie verandert. In plaats van een onafhankelijk oordeel te geven over de klachten, zal de klachtencommissie een advies geven over de klacht aan de directie van de Raad. De directie zal mede op basis van dit advies een oordeel geven over de klacht. Klagers kunnen daarna eventueel hun klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman.

Het valt ons op dat de Raad in dit dossier steeds is blijven vasthouden aan haar zienswijze, ondanks signalen dat hierop wel iets af te dingen was. Vanuit de primaire taak en rol van de Raad kunnen daar misschien heel goede redenen voor zijn. Bijvoorbeeld als de Raad zorgen blijft houden over de situatie van de kinderen. De handelwijze van de Raad in dit geval roept echter het beeld op van een trein die maar voort dendert, ondanks signalen dat de vaart wellicht geminderd moet worden.

Wij vinden het van groot belang dat de Raad in de nieuwe klachtenprocedure, de door haar ingezette koers ook steeds bekijkt in het licht van de lessen die zij kan trekken uit (gegronde) klachten en rechterlijke uitspraken.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen