



# **nationale ombudsman**

Rapport

## **Gemeente Arnhem werpt drempels op in de klachtbehandeling in een jeugdhulpzaak**

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over (de klachtbehandeling door) de gemeente Arnhem gegrond.

## Inhoudsopgave

Leeswijzer .....	2
Wat is de klacht? .....	3
Wat ging er aan het verzoek vooraf? .....	3
Wat was de oorspronkelijke klacht? .....	4
Welke reactie kwam er op de oorspronkelijke klacht? .....	4
Wat was de aanleiding voor het verzoek bij de Nationale ombudsman? .....	4
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht? .....	5
Hoe reageerde de gemeente Arnhem? .....	6
Hoe reageerden verzoekers? .....	8
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman? .....	9
Conclusie .....	12
Relevante literatuur en wet- en regelgeving .....	13
Bijlagen .....	13

## Leeswijzer

Het eerste deel van dit rapport bevat een verkorte weergave van wat tijdens het onderzoek is komen vast te staan. Daarna volgt het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht.

## Wat is de klacht?

Verzoekers hebben zich met de volgende klachten tot de Nationale ombudsman gewend:

Verzoekers klagen erover dat zij geen (onvoorwaardelijke) directe toegang kregen tot de klachtencommissie van de gemeente Arnhem.

Verder klagen zij erover dat de klachtbehandeling te lang duurde.

Ten slotte klagen verzoekers erover dat de klachtencommissie twee klachten niet inhoudelijk heeft behandeld en daarmee bepaalde gedragingen van een teamleider buiten de reikwijdte van het klachtrecht heeft gehouden.

## Wat ging er aan het verzoek vooraf?

Verzoekers zijn de vader van de minderjarige dochter Emma<sup>1</sup> en zijn partner. Emma heeft in 2015, toen drie jaar oud, meerdere uitspraken gedaan die mogelijk duiden op seksueel grensoverschrijdend gedrag van haar stiefvader (de partner van haar moeder). In 2018 heeft zij deze uitspraken herhaald. Het wijkteam (stichting Sociale Wijkteams Arnhem) is toen in het kader van vrijwillige jeugdhulp bij de zaak betrokken. De samenwerking met het wijkteam verliep volgens verzoekers niet goed. Volgens verzoekers werd de focus al snel verlegd naar de communicatie tussen de ouders nu er sprake zou zijn van een complexe echtscheidings-situatie. Verzoekers vinden dat het wijkteam onjuiste verslaglegging (met aannames en feitelijke onjuistheden) richting onder andere de jeugdbeschermingstafel heeft uitgebracht. De jeugdbeschermingstafel is een overleg waarbij professionals en het (familie)netwerk bijeen worden geroepen om samen in gesprek te gaan over de ontwikkeling van een kind. Door die onjuiste verslaglegging aan de jeugdbeschermingstafel is er volgens verzoekers onjuiste beeldvorming ontstaan. Zij vinden dat dit gevolgen heeft gehad voor het verdere verloop van het proces.

Deze onvrede hebben verzoekers – voordat zij zich tot de klachtencommissie richtten – via meerdere klachtgesprekken kenbaar gemaakt; eerst een gesprek met alleen de wijkcoach, vervolgens gesprekken met ook de teamleider erbij. Deze gesprekken hebben voor verzoekers onvoldoende tot oplossingen geleid. De klachten over de wijkcoach zijn op 24 oktober 2019 voorgelegd aan het College van Toezicht (het 'tuchtcollege' dat bij de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) ingediende klachten behandelt). Het College van Toezicht heeft de klachten over de wijkcoach gedeeltelijk gegrond verklaard. Het College van Toezicht was op 18 maart 2020 van oordeel dat er sprake was van onvolledige en niet-tijdige dossiervorming, onzorgvuldige en onvolledige risicotaxatie en partijdigheid. Deze tuchtprocedure is afgerond en de tuchtklachten maken geen deel uit van de klachten waar dit rapport op ziet.

Omdat verzoekers vonden dat ook de teamleider en/of gedragswetenschapper van het wijkteam onvoldoende professioneel hebben gehandeld, hebben zij op 1 november 2019 (kort na het indienen van de tuchtklacht) ook klachten voorgelegd aan de klachtencommissie van gemeente Arnhem.

Op 9 december 2019 hebben verzoekers en hun vertrouwenspersoon van Zorgbelang op verzoek van de gemeente een akkoordverklaring getekend. Dit om expliciet toestemming te geven voor een directe behandeling van de klacht door de klachtencommissie, waarbij de primaire klachtbehandeling (een klachtgesprek) zou worden overgeslagen. Ook gaven zij met ondertekening blijk dat zij zich ervan bewust waren dat voor de mondelinge behandeling bij de klachtencommissie slechts één uur beschikbaar zou zijn waarin alle partijen (verzoekers, de medewerkers van het wijkteam en de leden van de commissie) aan het woord zullen komen. In de inleiding van deze akkoordverklaring is verwoord: 'Omdat beide partijen (klager en

<sup>1</sup> Deze naam is in dit rapport gefingeerd.

Stichting Wijkteams Arnhem) het er over eens zijn dat primaire klachtbehandeling door de Stichting Wijkteams Arnhem geen enkele oplossing zal bieden voor de klacht, gaat het secretariaat van de commissie bij wijze van experiment in dit uitzonderlijke geval akkoord met een directe toegang tot een hoorzitting bij de commissie'.

De hoorzitting van de klachtencommissie vond plaats op 30 juni 2020 en op 14 september 2020 bracht de klachtencommissie haar advies uit. Op 18 september 2020 werd dit advies door het College van B&W van de gemeente Arnhem overgenomen.

Op 28 september 2020 hebben verzoekers zich tot de Nationale ombudsman gewend met de hiervoor genoemde klachten over de klachtbehandeling door de gemeente.

### **Wat was de oorspronkelijke klacht?**

Verzoekers hebben op 1 november 2019 de volgende klachten schriftelijk voorgelegd aan de gemeente Arnhem:

- 1) De teamleider en/of de gedragswetenschapper hebben onvoldoende toegezien op volledige en feitelijke dossiervorming.
- 2) De teamleider en gedragswetenschapper hebben onvoldoende toegezien op het zorgvuldig doorlopen van de Meldcode Kinder mishandeling.
- 3) De teamleider en gedragswetenschapper geven onvoldoende inhoudelijk antwoord op vragen van klagers.
- 4) Gemaakte beslissingen worden naar klagers onvoldoende feitelijk onderbouwd door het wijkteam.

### **Welke reactie kwam er op de oorspronkelijke klacht?**

De klachtencommissie van de gemeente Arnhem adviseerde op 14 september 2020 als volgt:

- De commissie achtte de klachten onder 1 en 2 hierboven niet ontvankelijk.  
- De commissie achtte de klacht onder 3 gegrond en de klacht onder 4 deels gegrond. Het wijkteam heeft naar het oordeel van de commissie namelijk onvoldoende aandacht gehad voor de behoefte bij verzoekers aan antwoorden op terechte vragen naar de onderbouwing van gemaakte keuzes. Daarbij oordeelde de commissie dat er door het wijkteam geen of nauwelijks antwoorden zijn gegeven. De commissie gaf de aanbeveling om dat alsnog te doen.

Uit de brief van 18 september 2020 van de gemeente aan verzoekers volgt dat het College van burgemeester en wethouders van de gemeente het advies van de klachtencommissie heeft overgenomen.

### **Wat was de aanleiding voor het verzoek bij de Nationale ombudsman?**

Verzoekers vinden het onbevredigend dat hun klachten over de teamleider niet inhoudelijk door de klachtencommissie zijn behandeld. Zeker omdat deze teamleider zelf naar hen had aangegeven eindverantwoordelijk te zijn voor het hulpverleningsproces. Omdat de teamleider niet onder het beroepsregister van het SKJ of een ander beroepsregister valt, ontbreekt volgens verzoekers de mogelijkheid om een oordeel over het handelen van de teamleider te krijgen.

Volgens verzoekers kregen zij pas toegang tot de klachtencommissie nadat zij (en hun vertrouwenspersoon) de klachtencommissie hadden gewezen op het recht op directe toegang tot klachtencommissie. Verzoekers hadden de indruk dat de klachtencommissie niet wist dat cliënten met klachten die betrekking hebben op de Jeugdwet direct toegang hebben tot de klachtencommissie. Ook omdat er een akkoordverklaring moest worden getekend om af te kijken van de procedure, hadden verzoekers de indruk dat er een drempel werd

opgeworpen. Dit, maar ook andere zaken maakten dat de klachtbehandeling lang heeft geduurd. Verzoekers hebben meerdere e-mails aan de gemeente gestuurd over de voortgang van de klachtafhandeling omdat zij het te lang vonden duren.

### **Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?**

De Nationale ombudsman heeft de gemeente om een reactie gevraagd op de hiervoor genoemde klachten van verzoekers. Daarbij heeft de Nationale ombudsman de volgende vragen aan de gemeente gesteld over het verloop van de klachtprocedure en de keuzes die daarin gemaakt waren:

- 1) Verzoekers moesten een akkoordverklaring tekenen om af te wijken van de procedure en direct toegang tot de klachtencommissie te kunnen krijgen. Een (nieuw) bemiddelingsgesprek werd hiertoe aanvankelijk verplicht gesteld. Hoe verhoudt dit zich tot de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en/of de Jeugdwet over het recht op directe toegang tot de klachtencommissie?
- 2) De klachtbrief is verzonden op 1 november 2019, de hoorzitting vond plaats op 30 juni 2020 en de uitspraak is ontvangen op 18 september 2020. Daarbij hebben verzoekers meerdere e-mails gestuurd over de voortgang van de klachtafhandeling. Twee klachten zijn pas in de uitspraak van de klachtencommissie niet-ontvankelijk verklaard. Dit terwijl er voorafgaand aan de hoorzitting communicatie is geweest over de klachten (verzocht werd één van de vier klachten te herformuleren), het wijkteam gevraagd is verweer te voeren op deze klachten en deze klachten behandeld zijn tijdens de zitting. Had de klachtbehandeling voortvarender kunnen verlopen, en zo ja, hoe?
- 3) Achten de gemeente op het handelen van de teamleider de Awb en/of de Jeugdwet van toepassing? Deelt de gemeente de visie van de klachtencommissie dat de klachten over onvoldoende toezicht houden op dossiervorming en op het doorlopen van de Meldcode Kindermishandeling niet over 'gedragingen jegens iemand of een ander' gaan? Kan de gemeente dit toelichten?
- 4) De klachtencommissie suggereert, door het niet-ontvankelijk verklaren van klachtonderdelen, dat de tuchtprocedure (waarin een oordeel is gegeven over het professioneel handelen van de wijkcoach) voorliggend is. Hoe ziet de gemeente de verhouding van het klachtrecht tot het tuchtrecht in deze situatie?
- 5) Wat wenst de gemeente zelf over de situatie naar voren te brengen?

Daarnaast heeft de Nationale ombudsman de correspondentie bestudeerd die voorafging aan de hoorzitting. Dit betrof e-mailwisseling tussen de gemeente en de verzoekers en een verweerschrift van de zijde van de gemeente. Deze stukken zijn door verzoekers aan de Nationale ombudsman voorgelegd.

Daarnaast heeft de gemeente Arnhem een geluidsopname van de hoorzitting aan de Nationale ombudsman verstrekt. Verzoekers hebben deze opname ook in hun bezit. Daarbij heeft de klachtencommissie aangegeven bereid te zijn om op basis van deze geluidsopname van de hoorzitting alsnog een inhoudelijk oordeel te geven op de niet-ontvankelijk verklaarde klachtonderdelen. Nu de klachtbehandeling bij de gemeente was afgerond en de klacht intussen bij de Nationale ombudsman in behandeling was, is hier door de Nationale ombudsman van afgezien. Hierna zal de Nationale ombudsman daarom zelf een inhoudelijke beoordeling van de oorspronkelijke klachten geven op basis van de geluidsopname van de hoorzitting en het verweerschrift van de gemeente. De Nationale ombudsman heeft zich daarbij beperkt tot de behandeling van de klacht over de teamleider.

## Hoe reageerde de gemeente Arnhem?

De gemeente Arnhem heeft op de hiervoor genoemde vragen puntsgewijs geantwoord:

### 1) De toegang tot de klachtencommissie

Voor de behandeling van klachten over de Stichting wijkteams Arnhem is de Klachtregeling sociale wijkteams 2018 opgesteld. In deze klachtregeling is de procedure zo vormgegeven dat altijd eerst een gesprek plaatsvindt tussen de klager en (de teamleider van) het wijkteam. Daarmee wordt geprobeerd om er in gesprek samen uit te komen en naar mogelijkheden te zoeken. Zo probeert het wijkteam het vertrouwen dat mogelijk geschaad is, te herstellen. Het wijkteam vindt dit zeker van belang bij contacten die daarna nog voortduren, zoals bij de wijkteams vaak het geval is. Als het gesprek niet tot een bevredigend resultaat leidt, kan de klager aangeven dat hij gehoord wil worden door de klachtencommissie. In dit geval had verzoeker al voordat hij een klacht indiende gesprekken gehad met het wijkteam waarin hij zijn onvrede uitte. Toen hij dan ook aangaf geen meerwaarde te zien in nóg een gesprek is toegestemd in directe toegang tot de klachtencommissie. Het wijkteam zag daar ook de meerwaarde van in. Vanuit de gemeente wilde men zich ervan vergewissen dat verzoeker zich er bewust van was dat hij zichzelf de kans ontnam om een en ander op een informelere en snellere manier op te kunnen lossen. Daarom is verzoeker daarvoor om een handtekening gevraagd.

### 2) De duur van de klachtbehandeling

Bij de afhandeling van deze klacht is in eerste instantie ook ingezet op het gesprek tussen de klager en (de teamleider van) het wijkteam. Na verloop van enkele weken was de uitkomst dat een gesprek geen meerwaarde had en dat de klacht direct zou worden voorgelegd aan de klachtencommissie. In dit verband is er verzocht om de laatste klacht te herformuleren, omdat deze niet alleen over de teamleider en de gedragswetenschapper ging, maar ook over de wijkcoach (tegen wie de klacht was ingetrokken) en het wijkteam in zijn geheel. Deze klacht is overigens niet één van de klachten die niet-ontvankelijk zijn verklaard.

Verder was het van belang om het dossier compleet te krijgen. De commissie vormt zich voorafgaand aan de hoorzitting namelijk eerst een beeld van de situatie op grond van het dossier. Anders dan bij de standaard klachtenprocedures, zijn de onderhavige klachten niet eerst aan de orde geweest in een bemiddelingsgesprek tussen klager en (de teamleider van) het wijkteam, zodat daarvan geen stukken aanwezig waren. In een eerder stadium was wel meerdere malen contact geweest tussen verzoeker en het wijkteam, ook over andere kwesties waar verzoeker het niet mee eens was. Dit was niet eerder voorgevallen bij de klachtencommissie. Een helderdere formulering van de klachten was van belang om een precies daarop toegespitst verweer van het wijkteam te verkrijgen. Die stukken tezamen waren in deze dus extra belangrijk omdat er nog geen andere stukken waren waaruit het standpunt van het wijkteam over de klachten bleek. Het wijkteam is daartoe enkele weken de gelegenheid geboden.

In de tussentijd is ook gezocht naar een datum voor de hoorzitting op het stadskantoor. Het plannen van een hoorzitting bleek niet zo eenvoudig vanwege verhinderdata van zowel de personen waarover de klacht ging als van de vertrouwenspersoon van verzoekers. Dit betrof voor beide partijen data waarmee onmogelijk kon worden geschoven. Uiteindelijk werd een datum gevonden in maart 2020. Op deze eerste zittingsdatum kon geen fysieke hoorzitting plaatsvinden vanwege de lockdown. De zitting is toen noodgedwongen uitgesteld.

Vanaf die tijd is bij gemeente hard gewerkt om online horen mogelijk te maken. Dit was eind april 2020 technisch gerealiseerd. Daarna zijn alle uitgestelde zaken (omtrent klachten en bezwaarschriften) opnieuw ingepland terwijl ook de nieuwe zaken ingepland moesten worden. Daarbij zijn in de eerste plaats eenvoudige zaken (met weinig partijen) geagendeerd om de kwaliteit en de (on)mogelijkheden van de digitale hoorzittingen te testen. Nadat bleek dat het digitaal horen goed verliep, is de klacht van verzoeker ingepland.

Achteraf gezien trekt de gemeente Arnhem de conclusie dat het tempo van de klachtbehandeling niet goed is verlopen. Dit had volgens de gemeente op verschillende fronten sneller gekund en gemoeten. Het plannen van de hoorzitting had sneller gekund als de gemeente:

- de omvang van de klachten (inclusief verzoek om herformulering van één van de klachten) en de dossiervorming voor de klachtencommissie sneller had kunnen regelen;
- meer had aangedrongen op de vervanging van de vertrouwenspersoon van klager omdat zij niet werkte op dinsdagen; één van de dagen waarop de klachtencommissie zitting hield. Nu één van de personen waarover de klacht ging niet beschikbaar was op vrijdagen waren de hoorzittingen van de klachtencommissie op die dagen ook geen mogelijkheid. De commissie heeft de wens van verzoekers gerespecteerd om door hun (vaste) vertrouwenspersoon te kunnen worden ondersteund;
- de hoorzitting sneller had ingeroosterd nadat het zitting houden door de klachtencommissie digitaal werd hervat. Vanwege mogelijke 'kinderziekten' is dat niet gebeurd, om te zorgen voor een zo optimaal mogelijk verloop van de digitale hoorzitting voor alle betrokkenen.

Verder had volgens de gemeente de uitspraak sneller na de hoorzitting tot stand kunnen komen. De gemeente biedt voor deze zaken excuses aan.

### **3) De ontvankelijkheid van de klachten**

Volgens de gemeente Arnhem was op het handelen van de teamleider de Jeugdwet van toepassing. Bij het opnieuw bekijken van het dossier is de gemeente van mening dat de klachten over het onvoldoende toezicht houden op dossiervorming en op het doorlopen van de Meldcode Kindermishandeling gaan over gedragingen 'jegens iemand of een ander'. Het ging hier om gedragingen jegens een ouder van een jeugdige.

De gemeente vindt daarom dat de klachtonderdelen die niet-ontvankelijk zijn verklaard, bij nader inzien toch ontvankelijk zijn en dat er een inhoudelijk oordeel had moeten worden gegeven.

De klachtencommissie heeft aangegeven bereid te zijn om op basis van de geluidsopname van de hoorzitting alsnog een inhoudelijk oordeel te geven op deze niet-ontvankelijk verklaarde klachtonderdelen. Dit wanneer verzoekers daar prijs op zouden stellen.

### **4) De verhouding klachtrecht - tuchtrecht**

Over de verhouding van het klachtrecht tot het tuchtrecht reageerde de gemeente Arnhem als volgt. De klachtencommissie heeft aangegeven dat zij geen oordeel heeft gegeven over een mogelijke rangorde van het klachtrecht in verhouding tot het tuchtrecht. De klachtencommissie constateerde dat er een tuchtrechtelijke klacht was ingediend tegen de wijkcoach over de dossiervorming en het doorlopen van de Meldcode. In zoverre kon de klachtencommissie dat alleen ter kennisgeving aannemen en daar geen verder oordeel over geven. In deze situatie, waar het ging om de klachten over de teamleider en de gedragswetenschapper, staat het klachtrecht naast het tuchtrecht. Volgens de gemeente kunnen deze onafhankelijk van elkaar worden toegepast en hebben deze betrekking op verschillende zaken.

### **5) Toevoeging gemeente**

Ongeacht het oordeel van de klachtencommissie heeft de teamleider van het wijkteam in haar verweer en ter zitting aangegeven geleerd te hebben van de klachten van verzoekers. Dit heeft zij erkend en daarvoor heeft zij ook excuses aangeboden. Er is lering uit getrokken en processen zijn aangescherpt.

## Hoe reageerden verzoekers?

Verzoekers hebben op de hiervoor weergegeven antwoorden van de gemeente puntsgewijs een reactie gegeven:

### 1) De toegang tot de klachtencommissie

Verzoekers wijzen erop dat zij op het moment dat zij de klachten bij de klachtencommissie indienden al meerdere klachtgesprekken hadden gevoerd. De klachten die in deze gesprekken besproken waren en de bij de klachtencommissie ingediende klachten lagen in elkaars verlengde. Het ging over dezelfde gedragingen, maar gaandeweg vanuit een andere invalshoek. Zo werden zaken eerst ten aanzien de wijkcoach benaderd, en later ten aanzien van de teamleider.

### 2) De duur van de klachtbehandeling

Verzoekers hebben kennisgenomen van de excuses die de gemeente heeft gemaakt voor de onvoldoende voortvarende klachtbehandeling. Zij zien dit als terechte excuses.

### 3) De ontvankelijkheid van de klachten

Verzoekers hebben kennisgenomen van het feit dat de gemeente de klachten over de teamleider alsnog ontvankelijk heeft geacht. Zij zien graag dat deze initiële klachten inhoudelijk worden beoordeeld door de Nationale ombudsman.

### 4) De verhouding klachtrecht - tuchtrecht

Volgens verzoekers werd er door de klachtencommissie tijdens de hoorzitting en in de uitspraak toch een directe lijn gelegd tussen het klachtrecht en het tuchtrecht. Het tuchtrecht gaat over individueel handelen van de wijkcoach. Daar is een oordeel over geweest van het College van Toezicht. Dit oordeel is door verzoekers aangeboden aan de klachtencommissie, maar de klachtencommissie wenste dit oordeel niet te ontvangen. Verzoekers vonden het vreemd dat de uitspraak in de tuchtzaak door de klachtencommissie ter sprake werd gebracht tijdens de hoorzitting. Die uitspraak ging namelijk over het handelen van de wijkcoach, terwijl verzoekers bij de klachtencommissie waren voor hun klachten over de teamleider en de gedragswetenschapper.



## Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

### *Inleiding*

Hierna komen eerst de klachten over de klachtprocedure aan de orde. Daarna beoordeelt de Nationale ombudsman de (oorspronkelijke) klachten over onvoldoende toezicht houden op dossiervorming en op het doorlopen van de Meldcode Kindermishandeling.

### **De klachten over de klachtbehandeling**

De ombudsman toetst deze klachten aan het vereiste van voortvarendheid. Voor de overheid betekent dit: handel snel en slagvaardig. Voor klachtbehandeling brengt dit ook met zich mee: bied toegang en werp geen drempels op.

### *Was er sprake van onvoorwaardelijke directe toegang tot de klachtencommissie?*

Volgens de gemeente Arnhem betrof het handelen van de teamleider gedragingen waarop de Jeugdwet van toepassing is. Artikel 3 lid 2 van de Klachtregeling sociale wijkteams 2018 verklaart de Jeugdwet hierop van toepassing. De bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht over klachtbehandeling door een bestuursorgaan zijn dan niet van toepassing. De klachtencommissie trad hier op als klachtencommissie als bedoeld in de Jeugdwet.

De Jeugdwet bevat geen verplichting om eerst een bemiddelingsgesprek over de klachten aan te gaan, voordat iemand toegang tot de klachtencommissie kan krijgen. Een regeling die expliciet een verplichting bevat om na het indienen van een klacht eerst een bemiddelingsgesprek aan te gaan, zou verder gaan dan de Jeugdwet voorschrijft. Als iemand geen meerwaarde ziet in een bemiddelingsgesprek, moet deze zijn klacht dus direct aan de klachtencommissie kunnen voorleggen.

De Nationale ombudsman begrijpt dat de gemeente ervoor wilde zorgen dat verzoekers zeker wisten dat zij zichzelf een kans op een meer laagdrempelige oplossing ontnamen. Dit was op zichzelf vanuit een goede intentie. Maar omdat er al meerdere klachtgesprekken waren gevoerd, hadden verzoekers al voldoende kansen gehad om hun klachten informeel op te lossen. Daarbij had de gemeente verzoekers ook op een andere manier kunnen wijzen op van de consequentie van hun keuze, zonder een handtekening van verzoekers te vragen. Een verklaring laten ondertekenen heeft namelijk het karakter van een voorwaarde stellen: als verzoekers en hun vertrouwenspersoon niet hadden getekend, had dit iets kunnen betekenen voor hun klachtrecht. Zo bleek uit de correspondentie met de klachtencoördinator dat de hoorzitting pas kon worden gepland na ontvangst van het door alle partijen te ondertekenen formulier. Hiermee werpt de gemeente onnodige drempels op.

### *Hadden de klachten over de teamleider inhoudelijk behandeld moeten worden?*

Ook door de beslissing om de klachten over onvoldoende toezicht op dossiervorming en het doorlopen van de meldcode niet inhoudelijk te behandelen is de klachtbehandeling vertraagd.

Tijdens dit onderzoek liet de gemeente de Nationale ombudsman weten dat de klachtencommissie de klachten over de teamleider toch inhoudelijk had moeten behandelen. Dit omdat er volgens de gemeente sprake was van gedragingen 'jegens iemand of een ander'. Om die reden vielen de gedragingen die de teamleider werden verweten, bij nader inzien wel onder het klachtbegrip van artikel 1 onder a van de Klachtregeling sociale wijkteams 2018.

Vanuit de opvatting die de Nationale ombudsman aanhangt van het begrip 'gedraging', is dit een juiste conclusie. Dit betekent dat de klachten eerder dus onterecht niet-ontvankelijk zijn verklaard.

Een ander punt waarover de gemeente tijdens dit onderzoek duidelijkheid heeft gegeven is hoe zij aankijkt tegen de verhouding tussen klachtrecht en tuchtrecht. Zo werd gesteld dat de klachtencommissie geen

oordeel heeft gegeven over een mogelijke rangorde van het klachtrecht in verhouding tot het tuchtrecht. Volgens de gemeente stond het klachtrecht naast het tuchtrecht. De tuchtuitspraak over de wijkcoach was dus geen belemmering om de klachten over de teamleider te behandelen. De gemeente wees daarbij op de bij dit rapport gevoegde factsheet en brochure<sup>2</sup>, waarin de verschillen tussen het klachtrecht en het tuchtrecht worden uitgelegd.

De Nationale ombudsman is het eens met de visie van de gemeente. Een belangrijk verschil tussen tucht- en klachtrecht is dat in het klachtrecht niet de individuele medewerker, maar de instantie waarvoor deze medewerker werkt centraal staat. Ook gaat het daarbij om verschillende toetsingskaders. Bovendien doet een oordeel van het College van Toezicht (of slechts het indienen van een tuchtklacht) strikt genomen niet af aan de bevoegdheid van de klachtencommissie om te oordelen over de klachten die aan haar waren voorgelegd. De klachtencommissie was volgens de Nationale ombudsman dus bevoegd om te oordelen over de klachten over de teamleider. De beslissing van de klachtencommissie om zich onbevoegd te verklaren (voor zover er al een tuchtrechtelijk oordeel over het handelen van de wijkcoach was gegeven) was dus onjuist. Daarbij merkt de ombudsman wel op dat als er een inhoudelijke samenhang bestaat tussen twee gelijktijdige procedure en als een klachtenregeling dit toelaat, klachtbehandeling zo nodig kan worden aangehouden tot een later moment. Een doorlopen tuchtprocedure kan er ook toe leiden dat er geen klachtbehandeling meer hoeft te volgen. Dit geldt in situaties dat een klager al voldoende erkenning heeft gekregen en de instantie al van de klacht heeft geleerd. In dat geval heeft klachtbehandeling geen toegevoegde waarde. Omdat de Nationale ombudsman in deze situatie nog mogelijkheden voor erkenning richting verzoekers en voor lering door de gemeente zag, vond hij (verdere) klachtbehandeling na de tuchtprocedure van toegevoegde waarde.

Door de beslissing van de klachtencommissie om de klachten over de teamleider niet-ontvankelijk te verklaren en om zich onbevoegd te verklaren omdat er al een tuchtrechtelijk oordeel over de wijkcoach was gegeven, is de klachtbehandeling vertraagd. Dit omdat verzoekers uiteindelijk pas na een stap naar de ombudsman een inhoudelijk oordeel over de klachten ontvangen.

*Op welke (andere) punten had de klachtbehandeling voortvarender gekund?*

Verder erkent de gemeente dat de klachtprocedure ook op andere punten sneller had gekund: de dossiervorming voor de klachtencommissie sneller had kunnen worden afgerond, er had meer kunnen worden aangedrongen op de vervanging van de vertrouwenspersoon van verzoekers en de hoorzitting had sneller kunnen worden ingeroosterd nadat het zitting houden door de klachtencommissie digitaal werd hervat.

De gemeente heeft dus aangegeven dat het tempo van de klachtbehandeling achteraf bezien op verschillende fronten sneller had gekund en gemoeten. De Nationale ombudsman is het hiermee eens. Daarnaast is door of namens verzoekers meerdere keren geïnformeerd naar de voortgang van de klachtprocedure, waaruit blijkt dat onduidelijk was wanneer verzoekers een vervolgstap konden verwachten. Zo informeerde hun vertrouwenspersoon een maand na het indienen van de opnieuw toegestuurde stukken of deze in goede orde waren ontvangen. Tot slot is de tijdens de hoorzitting beoogde doorlooptijd voor de uitspraak van zes weken niet gehaald. Ditzelfde geldt voor de totale doorlooptijd van de klachtenbehandeling door de klachtencommissie die artikel 5 lid 4 en 5 van de Klachtregeling sociale wijkteams 2018 voorschrijft.

#### Conclusie over de klachtbehandeling:

Op basis van dit alles concludeert de ombudsman dat er in het kader van behoorlijke klachtbehandeling meer voortvarendheid binnen de klachtprocedure mocht worden verwacht.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

<sup>2</sup> De factsheet is integraal als bijlage bij dit rapport opgenomen. De brochure maakt gelet op de omvang daarvan geen onderdeel uit van dit rapport, maar is te raadplegen via [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brochure\\_Klacht- en Tuchtrecht.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brochure_Klacht- en Tuchtrecht.pdf)

### **De inhoudelijke beoordeling van de oorspronkelijke klachten**

Zoals hiervoor naar voren kwam, vielen de gedragingen van de teamleider binnen de reikwijdte van het klachtrecht. Daarom komt nu de inhoudelijke vraag of de teamleider op een behoorlijke wijze toezicht heeft gehouden op dossiervorming en op het doorlopen van de Meldcode Kindermishandeling. Vanwege de samenhang van de klachten, worden de klachten hierna gezamenlijk besproken.

De Nationale ombudsman toetst de klachten aan het behoorlijkheidsvereiste van goede organisatie. Dit behoorlijkvereiste houdt in dat overheidsinstanties ervoor moeten zorgen dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat zij informatie zorgvuldig bewaart en doelgericht verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie is waarheidsgetrouw, volledig en duidelijk. Dat impliceert ook goede dossiervorming.

Volgens de gemeente Arnhem is in de zaak van Emma de Meldcode op inhoud zeer zorgvuldig doorlopen. Wat volgens de gemeente niet goed is gegaan, is de expliciete benoeming hiervan in het dossier en het contactjournaal. Zo benoemde de gemeente tijdens de hoorzitting dat de weging van de Meldcode niet goed in het dossier is opgenomen. Dit ging om de overwegingen bij de keuzes die naar aanleiding van de zorgsignalen zijn gemaakt. Dit valt volgens de gemeente niet met terugwerkende kracht te beschrijven.

Volgens de gemeente had de dossiervorming van de wijkcoach beter en sneller gekund. Hiervoor is zowel door de wijkcoach als de teamleider excuses aangeboden aan verzoekers. De gemeente benoemt dat zij er bij de wijkcoach op heeft aangedrongen om het dossier eerder en volledig in te richten. Dat dit niet is gebeurd, had volgens de gemeente te maken met werkdruk en de inhoudelijke focus van de wijkcoach om de beste zorg voor Emma te realiseren. Zo was men vooral gericht op het hervatten van de speltherapie van Emma. Stichting Wijkteams Arnhem heeft ervoor gekozen om het cliëntvolgsysteem nu zo in te richten dat alle stappen van de Meldcode heel nadrukkelijk beschreven moeten worden. Inmiddels wordt er met dit aangepaste cliëntvolgsysteem gewerkt.

De Nationale ombudsman is niet gebleken dat de Meldcode Kindermishandeling op inhoud onbehoorlijk is doorlopen. In zoverre zijn de klachten over het handelen van de gemeente dan ook niet gegrond. Wel is duidelijk geworden dat de dossiervorming over het doorlopen van de Meldcode beter had gemoeten. Door aan volledige dossiervorming te doen, had voor alle betrokkenen duidelijk kunnen zijn welke afwegingen er gemaakt zijn naar aanleiding van de zorgsignalen over Emma. De gemeente had hier naar eigen zeggen meer op kunnen toezien, en zal dit een volgende keer ook doen.

De Nationale ombudsman concludeert dat het toezicht op het volgen van de Meldcode en de dossiervorming onvoldoende was op het punt van het tijdig en volledig laten vastleggen van de afwegingen die bij iedere stap in de Meldcode zijn gemaakt.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## Conclusie

De klachten over de onderzochte gedragingen in de klachtbehandeling door de gemeente Arnhem zijn **gegrond**, omdat de klachtbehandeling – mede door de drempels die werden opgeworpen – niet in overeenstemming was met het vereiste van voortvarendheid.

De oorspronkelijke klachten dat de teamleider onvoldoende heeft toegezien op het zorgvuldig doorlopen van de Meldcode en op volledige en feitelijke dossiervorming zijn, voor zover het gaat om het tijdig en volledig laten vastleggen van de afwegingen die bij iedere stap in de Meldcode zijn gemaakt, **gegrond** wegens strijd met het vereiste van goede organisatie.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de gemeente al lering heeft getrokken uit de klachten, processen heeft aangescherpt en excuses heeft aangeboden voor de duur van de klachtbehandeling.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## Relevante literatuur en wet- en regelgeving

De volgende artikelen uit de Klachtregeling sociale wijkteams 2018 zijn relevant:

- Artikel 1 sub a
- Artikel 2 lid 1
- Artikel 3 lid 2
- Artikel 5 lid 4 en 5

## Bijlagen

- Factsheet verschil klachtrecht en tuchtrecht
- Brochure klacht- en tuchtrecht



## Verschil klachtrecht en tuchtrecht

In deze factsheet leggen de drie beroepsverenigingen in de jeugdzorg aan de hand van een eenvoudige casus het verschil uit tussen klachtrecht en tuchtrecht. Dit document is gericht op **professionals** binnen organisaties voor jeugdzorg: jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers.

*Casus: **jeugdzorgwerker Hans** spreekt op een wijkoverleg de huisarts van Sunita en Fred en vertelt hem over hun opvoedingsproblemen met twee dochters. Dit met instemming van het ouderpaar. Maar Hans vertelt ook – en dit zonder instemming - dat Fred vreemd is gegaan met de buurvrouw. Was dit voor de hulp en samenwerking noodzakelijk? De huisarts snijdt op het eerstvolgend consult van Fred het vreemdgaan aan. Tot verbijstering van Fred. Hij is woedend op Hans.*

De jeugdzorg werkt per 2014 met geregistreerde jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers. De in het beroepsregister ingeschreven professionals houden zich aan de in het beroep geldende afspraken over wat hoort en wat niet hoort in het werk. Dat zijn de gedragsregels van het beroep, zoals vastgelegd in de **Beroepscode voor de jeugdzorgwerker** (NVMW), de **Beroepscode voor de psychologen** (NIP) en de **Beroepscode voor de (ortho)pedagogen en onderwijskundigen** (NVO) en in de gezamenlijk uitgegeven landelijke **Richtlijnen Jeugdzorg**. De consequentie van de beroepscodes en richtlijnen is niet alleen dat jeugdzorgwerkers en gedragswetenschappers die gedragsregels naleven, maar zich op basis daarvan ook kunnen verantwoorden; sterker: en daar via het tuchtrecht ook op kunnen worden aangesproken.

*Wat gaan Sunita en Fred doen? Dienen zij een klacht in bij de instelling of dienen ze een klacht in bij het tuchtcollege binnen de jeugdzorg? Wat is het verschil tussen klachtrecht en tuchtrecht?*

	<b>Klachtrecht</b>	<b>Tuchtrecht</b>
Doel:	Het klachtrecht heeft als doel dat cliënten bij en over de instelling die hen helpt kunnen klagen over de manier waarop de instelling hen helpt, zoals over bejegening, procedures of beslissingen (zie ook klachtenprocedure eigen instelling).	Het tuchtrecht heeft als hoofddoel de belangen van de cliënten te beschermen. Dit gebeurt door het professioneel handelen van een professional te toetsen op naleving van de gedragsregels (incl. ethisch normen), zoals vastgelegd in de <i>Beroepscode</i> en de <i>Richtlijnen jeugdzorg</i> ; landelijk vastgestelde professionele richtlijnen.
Kenmerk:	Cliënt/klager is het niet eens met de gang van zaken rond de hulpverlening die hij/zij ontvangt. De cliënt kan dan een klacht indienen <i>tegen de organisatie</i> en doet dit in het kader van klachtrecht ook binnen dezelfde organisatie waar hij/zij over klaagt en de hulp- dienst of zorgverlening van ontvangt. De instelling voorziet in deze klachtenafhandeling via een helder beschreven procedure. Er volgt een uitspraak/conclusie. De instelling leert van klachten.	Klager geeft aan dat een jeugdzorgwerker zijn gedragsregels niet goed zou naleven. Of wil toetsen of de werker volgens de gestelde beroepsnormen goed handelt. Klager vermoedt dat de werker mogelijk de kwaliteit van het werk schaadt en spreekt de professional hier persoonlijk op aan. Klager wil dat er (door de beroepsgroep) wordt getoetst of er al dan niet sprake is van <i>'professioneel juist handelen'</i> volgens de gedragsregels, i.c. normen die de beroepsgroep zelf hanteert. <i>Alle professionals leren van klachten.</i>
Wie kunnen er klagen?	De cliënt of diens (wettelijke) vertegenwoordiger.	Iedereen die er belang bij heeft kan klagen, als hij van mening is dat de jeugdzorgwerker of gedragswetenschapper door handelen of nalaten zijn beroepscode en/of de Richtlijnen jeugdzorg heeft geschonden.

Wie kan worden aangeklaagd?	De <b>instelling</b> kan worden aangeklaagd. De instelling is wettelijk verplicht verantwoorde zorg te bieden.	De <b>individuele professional</b> kan worden aangeklaagd. Deze dient zich te houden aan zijn beroepscode en professionele richtlijnen.
Wie oordelen?	De instelling komt – na advies van een klachtencommissie – met een uitspraak: klacht gegrond of niet gegrond en een eventuele inhoudelijke reactie. De instelling kan vervolgens gevolgen verbinden aan deze uitspraak, bijvoorbeeld door wijziging van interne procedures.	Het tuchtcollege (College van Toezicht) oordeelt na horen van betrokkenen: klacht gegrond of niet gegrond en eventuele maatregel: ‘waarschuwing’; ‘berisping’, ‘schorsing’ of ‘verwijdering uit Register’.
Belang cliënt:	‘Genoegdoening’ en de hulp aan eigen cliëntstelsel verbeteren.	Bijdrage leveren aan verbeteren kwaliteit van de beroepsuitoefening in het algemeen en eventueel in een specifieke casus in het bijzonder.
Belang werkers:	Met klachtrecht staat de <i>instelling</i> – en niet de professional - garant voor de klachtmogelijkheid van de cliënt.	Met tuchtrecht – rechtspraak van, voor en door professionals – borgen professionals de <b>kwaliteit</b> van hun beroepsbeoefening. Dit is in het belang van werkers en cliënten.
Wat staat centraal?	Bij klachtrecht staat het recht van cliënt centraal.	Bij tuchtrecht staat het toetsen van het beroepsmatig handelen centraal. Alle professionals kunnen van uitspraken van het tuchtcollege leren.

*Terug naar Sunita en Fred: ze willen een andere hulpverlener. Als zij daar in eerste instantie in overleg met de instelling niet uitkomen, kunnen ze een klacht bij de instelling indienen. Na de uitspraak in het klachtrecht kan een instelling besluiten om het verzoek al dan niet te honoreren. Als ze daarnaast vinden dat Hans wegens het schenden van de privacy onprofessioneel heeft gehandeld, kunnen ze een klacht indienen bij het tuchtcollege. De klacht- en tuchtprocedures staan los van elkaar.*

### **Drie beroepsverenigingen: NVMW, NVO en NIP**

De drie beroepsverenigingen in de jeugdzorg bevorderen, borgen en bewaken de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Zij behartigen op diverse manieren de belangen van hun leden, onder andere door overleg met brancheverenigingen en de overheid en kennisverwerving en -deling. Via allerlei kanalen informeren de beroepsverenigingen hun leden over ontwikkelingen in de vereniging en hun beroep.

De drie beroepsverenigingen zijn ook verantwoordelijk voor hun respectievelijke beroepscodes, landelijke richtlijnen, de beroepsregistratie en het tuchtrecht in de jeugdzorg. Voor de registratie en het tuchtrecht hebben ze een onafhankelijke stichting in het leven geroepen: de **Stichting Kwaliteitsregister Jeugd**.

**NVMW.** De Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers is voor jeugdzorgwerkers (hbo) dé aangewezen beroepsvereniging. De NVMW (opgericht in 1946) verbreedt zich sinds 2012 naar een brede beroepsvereniging voor sociale professionals: [www.nvmw.nl](http://www.nvmw.nl) & [www.platformjeugd.com](http://www.platformjeugd.com)

**NVO.** De Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen is de beroepsvereniging voor academisch opgeleide (ortho)pedagogen en onderwijskundigen: [www.nvo.nl](http://www.nvo.nl)

**NIP.** Het Nederlandse Instituut van Psychologen is de beroepsvereniging van (kinder- en jeugd-) psychologen: [www.psynip.nl](http://www.psynip.nl)

Zie verder: [www.professionaliseringjeugdzorg.nl](http://www.professionaliseringjeugdzorg.nl) Voor cliënten ontwikkelen we een aparte factsheet.

Uitgave: **NVMW/NIP/NVO** 2014. Samenstelling & redactie: Jaap Buitink. Deze uitgave is samengesteld in het kader van het Implementatieplan Professionalisering Jeugdzorg.