



nationale ombudsman

Rapport

Een afspraak moet van beide kanten komen

Een klacht over opgelegde begeleide omgang tussen ouder en kind in het vrijwillig kader jeugdhulp

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Peel en Maas gegrond.

De inhoudsopgave

De inleiding	3
De achtergrond	3
Dit is er gebeurd	3
Klachtbehandeling door de gemeente	5
Het onderzoek door de Nationale ombudsman	6
Reactie van de gemeente	7
Reactie van mevrouw Houben	8
Het oordeel van de Nationale ombudsman	8
De conclusie	9
De aanbeveling	10
Bijlage: Wet- en regelgeving	11

De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van mevrouw Houben¹ en over een veiligheidsplan in het vrijwillig kader jeugdhulp. Mevrouw Houben woont in de gemeente Peel en Maas en heeft een dochtertje Chayene² van zeven, waar zij gezag over heeft. De gezinscoaches van de gemeente Peel en Maas maakten het veiligheidsplan in aanloop naar de jeugdbeschermingstafel (hierna: beschermingstafel). In het plan staat dat mevrouw Houben alleen onder toezicht haar dochter mag zien. Mevrouw Houben was het daar niet mee eens, maar de gezinscoaches hielden eraan vast. Het was volgens hen een vrijwillige maar niet vrijblijvende afspraak. Na het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) diende mevrouw Houben een klacht in bij de gemeente. Zij vond dat het plan haar was opgelegd en dat de gezinscoaches de afspraak voor begeleid contact niet hadden mogen maken, omdat de rechter daarover gaat. Hoewel de klachtencommissie het college adviseerde de klacht gegrond te verklaren, vond het college de klacht ongegrond.

De achtergrond

In deze zaak vond de hulpverlening in het vrijwillig kader plaats, maar werd een gedwongen kader overwogen. Hierna volgt een korte beschrijving van de stappen van vrijwillig naar gedwongen kader, zoals dit is geregeld in de wet en in lokale regelgeving.

De gemeente is verantwoordelijk voor de vrijwillige jeugdhulp, vaak uitgevoerd door een lokaal jeugdteam. Als het jeugdteam ernstige zorgen heeft over de ontwikkeling of de veiligheid van een kind, kan de gemeente een Verzoek Tot Onderzoek (hierna: VTO) doen aan de Raad. Bij veel gemeenten wordt een VTO besproken bij een beschermingstafel. De beschermingstafel bespreekt dan of een VTO echt nodig is, of dat er nog andere oplossingen mogelijk zijn. Het is een overleg waarbij onder meer het jeugdteam van de gemeente, ouders, Veilig Thuis en de Raad aanwezig zijn. De beschermingstafel besluit of de Raad wel of niet een beschermingsonderzoek gaat doen. De Raad onderzoekt dan of een kinderschermingsmaatregel nodig is. Als dat het geval is, verzoekt de Raad de kinderrechter om een maatregel. Het gedwongen kader start nadat de kinderrechter de maatregel heeft uitgesproken, meestal is dat een ondertoezichtstelling van het kind.

Voordat een VTO wordt besproken bij de beschermingstafel, moet het jeugdteam de veiligheid van het kind in kaart brengen. Het jeugdteam maakt daarvoor een (concept) veiligheidsplan in samenspraak met het gezin, met afspraken over de veiligheid en wat de gezinsleden daarvoor gaan doen. Het plan wordt besproken bij de beschermingstafel. Als tijdens het raadsonderzoek één van de betrokken instellingen signaleert dat er een onveilige situatie voor de jeugdige ontstaat, volgt overleg. Bij acute onveiligheid kan de Raad een spoedmaatregel vragen aan de kinderrechter.

Dit is er gebeurd

Hierna volgt een samenvatting van wat er is gebeurd.

De voorgeschiedenis

Mevrouw Houben en Chayene ontvingen sinds 2019 jeugdhulp via de gezinscoaches van de gemeente. In 2022 kreeg mevrouw Houben psychische problemen. Zij sprak toen zelf met haar moeder (hierna: oma) af dat Chayene af en toe een paar dagen bij oma verbleef. In het voorjaar van 2023 stelden de gezinscoaches voor dat oma formeel netwerkpleeggezin zou worden. Zij hadden namelijk toenemende zorgen over de

¹ Fictieve naam

² Fictieve naam en leeftijd

situatie. Op 7 juni 2023 spraken de gezinscoaches, mevrouw Houben en oma hier weer over. Mevrouw Houben brak het gesprek af omdat de gezinscoaches en haar moeder zonder dat zij het wist over haar praatten. Daarna stuurden de gezinscoach mevrouw Houben een brief en vroegen haar om te reageren op het voorstel over pleegzorg. Mevrouw Houben reageerde niet. De gezinscoaches stuurden haar op 21 juni een e-mail. Daarin stond dat zij mevrouw Houben even rust gunden en dat zij haar graag op 30 augustus weer wilden spreken. En ook dat zij van oma hadden begrepen dat Chayene bij haar verbleef. Dit hadden mevrouw Houben en oma zelf zo besloten.

Na 7 juni hadden de gezinscoaches regelmatig contact met oma, telefonisch en via Whatsapp. Zij legden ook twee huisbezoeken af aan oma. Verder was er een gezamenlijke app-groep met mevrouw Houben, oma en de gezinscoaches. Tijdens het huisbezoek van eind juli, vertelde oma dat het contact tussen haar en haar dochter slechter werd. Zij liet ook een geluidsoptname van een telefoongesprek van 2 juni horen. De gezinscoach hoorde dat mevrouw Houben zei haar dochter te zullen vermoorden en dat zij haar dochter sloeg. De gezinscoaches vonden dat zij dit niet konden negeren en zij raadpleegden de Raad anoniem over de situatie. Moest er met spoed een voorlopige ondertoezichtstelling (hierna: VOTS) aangevraagd worden door de Raad? De Raad vond dit niet nodig omdat er volgen hem geen sprake was van acute onveiligheid. De gezinscoaches besloten daarna op te schalen naar de beschermingstafel, een veiligheidsplan te maken en een VTO aan de Raad te doen.

Inhoud van het veiligheidsplan

In het veiligheidsplan staat dat mevrouw Houben alleen onder toezicht van een stabiele volwassene contact heeft met Chayene. En dat zij de omgangsmomenten vooraf afstemt met oma. Als oma of het netwerk inschatten dat er te veel risico is op escalatie tijdens een omgangsmoment, dan gaat het niet door. Oma en het netwerk houden toezicht op deze afspraken. Als mevrouw Houben de afspraken niet nakomt, worden de gezinscoaches op de hoogte gebracht en schakelen zij direct de Raad in.

Contact met mevrouw Houben over het veiligheidsplan

De gezinscoaches maakten het veiligheidsplan zonder overleg met mevrouw Houben. Er was namelijk geen contact met haar. Omdat oma een rol had in het plan, lichtten de gezinscoaches haar in. Op 1 augustus vertelden de gezinscoaches mevrouw Houben dat zij grote zorgen hadden en dat zij een VTO deden aan de Raad. Zij overhandigden het VTO en het veiligheidsplan en meldden dat het plan meteen in ging. Een week later besloot de beschermingstafel dat de Raad onderzoek ging doen en dat dit met voorrang werd opgepakt. Mevrouw Houben en haar moeder waren daarbij. Tijdens de beschermingstafel zei mevrouw Houben dat zij haar dochter onbegeleid wilde zien. Na de beschermingstafel besprak zij dit nogmaals met de gezinscoaches. De gezinscoaches hielden vast aan de afspraak over begeleid contact. Zij noemden dat de afspraak vrijwillig was, maar niet vrijblijvend. En ook dat dat zij de Raad zouden inlichten als mevrouw Houben zich er niet aan zou houden.

Na de beschermingstafel

Medio augustus startte de Raad zijn onderzoek. De gezinscoaches informeerden de Raad dat mevrouw Houben nog steeds onbegeleid contact wilde met haar dochter. Mevrouw Houben hield zich uiteindelijk aan het veiligheidsplan. Zij zag Chayene een tijd niet. Zij had er namelijk grote moeite mee om met haar moeder afspraken te moeten maken over de omgang. Vanaf medio september zagen Chayene en haar moeder elkaar weer zonder begeleiding, een paar keer per week. Alhoewel de gezinscoaches het hier niet mee eens waren, werd dit zo besloten in een overleg tussen alle betrokkenen (onder andere mevrouw Houben, oma, de Raad en de gezinscoaches).

De Raad concludeerde in november dat er geen ondertoezichtstelling nodig was. Er waren wel zorgen over de opvoedomgeving van Chayene, maar er was geen sprake van een ernstig bedreigde ontwikkeling. De Raad vond dat mevrouw Houben voldoende bereid en in staat was onder eigen verantwoordelijkheid de

bedreiging weg te nemen. Zij stond open voor hulpverlening en Chayene verbleef bij oma. Mevrouw Houben had in november nog een gesprek met haar voormalige en een nieuwe gezinscoach, maar vrijwillige hulp is niet meer op gang gekomen. Zij wilde geen contact meer met de gezinscoaches. Na het uitkomen van het raadsrapport diende zij een klacht in bij de gemeente.

Klachtbehandeling door de gemeente

De klacht van mevrouw Houben bij de gemeente

Mevrouw Houben vindt dat de gezinscoaches niet professioneel handelden en dat zij haar onheus bejegenden. De gezinscoaches spraken namelijk achter haar rug om met oma. Bovendien maakten zij het veiligheidsplan zonder haar als ouder daarbij te betrekken. Zij is het niet eens met de inhoud van het plan en klaagt dat de gezinscoaches haar dochter uit huis plaatsten zonder tussenkomst van de rechtbank.

Advies van de klachtencommissie over de klacht

De klachtencommissie adviseerde de gemeente de klacht gegrond te verklaren. De klachtencommissie vond dat het had ontbroken aan de noodzakelijke mate van zorgvuldigheid en dat de gezinscoaches hun bevoegdheden te buiten waren gegaan. De commissie motiveerde haar advies als volgt.

De gezinscoaches namen geen contact op met mevrouw Houben voor het opstellen van het veiligheidsplan. Het is niet gebleken dat de gezinscoaches mevrouw Houben na 21 juni nog wel hebben benaderd via Whatsapp. Het plan is vooraf ook niet met oma of het netwerk besproken, terwijl zij de afspraken wel moeten nakomen. Dit is in strijd met de eigen gedragsregels van de gezinscoaches (Borgdocument maart 2019), en onzorgvuldig richting mevrouw Houben. Het handelen van de gezinscoaches was ook niet transparant toen zij na 21 juni alleen nog met oma spraken. Er is toen niet meer met mevrouw Houben gesproken, maar wel over haar.

De commissie vond ook dat de gezinscoaches inhoudelijk niet goed handelden bij het opstellen van het veiligheidsplan. Bij een VTO moeten afspraken gemaakt worden voor de veiligheid van het kind tijdens het onderzoek door de Raad. Dit is geen grondslag om te bepalen dat het kind geen omgang mag hebben zonder begeleiding. Dat is een gezag beperkende maatregel die alleen door de kinderrechtster kan worden opgelegd. Er kan een VOTS worden aangevraagd bij spoed. Dat een situatie niet duidelijk is zoals de gezinscoaches stelden, maakt dit niet anders. Als er spoed was geweest, dan hadden de gezinscoaches de wettelijke routes moeten doorlopen. De commissie vond het ook onzorgvuldig dat mevrouw Houben en haar vertrouwenspersoon na de beschermingstafel een gesprek was geweigerd over het aanpassen van het veiligheidsplan. Want tijdens de beschermingstafel was er namelijk iets gezegd dat aanleiding kon zijn voor heroverweging van de afspraken in het veiligheidsplan. Tot slot vond de commissie dat er sprake was van schending van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, omdat er zonder toestemming van mevrouw Houben gegevens zijn gedeeld over haar en haar kind terwijl zij daar niet bij was.

Besluit van het college over de klacht

De teammanager besloot namens het college over de klacht en vond de klacht ongegrond. Het college week af van het advies van de klachtencommissie omdat deze vond dat het advies inhoudelijk niet geheel op de juiste gronden beruiste. Samengevat werd het oordeel als volgt gemotiveerd.

De gezinscoaches informeerden mevrouw Houben op 7 juni dat zij met oma communiceren om de ontwikkelingen van Chayene te monitoren. De constatering van de klachtencommissie dat de gezinscoaches geen contact opnamen over het veiligheidsplan is onjuist. Zij hadden zich wél ingespannen om in contact te komen met mevrouw Houben en het veiligheidsplan te bespreken. Dat was tussen 7 juni en de dag waarop de beschermingstafel plaatsvond. Dit staat in het logboek van de gezinscoaches. Het was nodig dat de gezinscoaches snel en voortvarend handelden. Er waren namelijk verschillende alarmerende signalen over

het welzijn van Chayene en mevrouw Houben, waaronder de geluidsopname die oma liet horen. Deze zorgen zijn anoniem besproken met de Raad. Het college vond het betreurenswaardig dat er bij deze belangrijke gebeurtenis geen overleg of fysiek contact was met mevrouw Houben. Maar in deze situatie hebben de gezinscoaches getracht zorgvuldig te handelen door de situatie zo snel als mogelijk voor te leggen aan de beschermingstafel. Er was urgentie, dat bleek ook uit het feit dat de Raad het onderzoek met voorrang oppakte.

Het college was het niet eens met de klachtencommissie dat gezinscoaches de Raad om een gezag beperkende maatregel kunnen vragen. De gezinscoaches schetsen namelijk een situatie en de Raad beoordeelt dan wat er nodig is. Bij deze zaak bespraken de gezinscoaches de zaak anoniem met de Raad. De Raad droeg toen geen VOTS aan. Er was namelijk geen aanleiding voor een spoedmaatregel omdat de situatie stabiel was en mevrouw Houben het verblijf van Chayene bij oma gedoogde. Daarom is het verblijf van Chayene als voorwaarde opgenomen in het veiligheidsplan. Na de beschermingstafel was er een gesprek met mevrouw Houben. Mevrouw Houben wilde de voorwaarden voor de omgangsregeling veranderen. De gezinscoaches gingen daar niet in mee omdat de Raad het verzoek tot onderzoek met voorrang oppakte, dit was grond om de afspraken uit het veiligheidsplan te continueren. De gezinscoaches hebben geen gezag beperkende maatregel opgelegd aan mevrouw Houben. Het stond haar vrij om de afspraken uit het veiligheidsplan te negeren. Als mevrouw Houben zich niet aan de afspraken had gehouden, dan hadden de gezinscoaches dit voorgelegd aan de Raad.

De constatering van de klachtencommissie dat de privacy en andere rechten waren geschonden is ook onterecht. De plaatsing van Chayene bij oma stond zwaar onder druk. Het gevolg was dat mevrouw Houben en oma soms wel en soms niet "on speaking terms" waren. De gezinscoaches moesten contact hebben met oma om de situatie te volgen. Ook zonder toestemming van de gezaghebbende ouder.

Reactie van de Coördinator Jeugd en Onderwijs

Na de klachtbehandeling had mevrouw Houben een gesprek met de coördinator van de gezinscoaches. Daarna kreeg mevrouw Houben een brief. De coördinator schreef dat er tijdens de klachtbehandeling niet voldoende was stilgestaan bij de positie van mevrouw Houben. De coördinator vond het terecht dat mevrouw Houben erkend wilde worden voor haar inspanningen voor haar dochter. Dat wilde de coördinator recht zetten met de volgende opmerkingen.

Mevrouw Houben was verminderd beschikbaar voor haar dochter, maar loste dit adequaat op door familieleden te vragen haar te ondersteunen. In deze woelige periode lieten de gezinscoaches zich meer leiden door onderbuikgevoelens dan door objectiviteit. Met de wijsheid van nu hadden zij zich meer moeten inspannen om in contact te komen met mevrouw Houben. De zorgen van de gezinscoaches werden door de Raad niet (h)erkend. Deze situatie leverde mevrouw Houben onnodig stress en negatieve energie op. De gebeurtenissen hebben de gezinscoaches geleerd meer alert te zijn op wat concreet is en wat onderbuikgevoel. Wanneer onderbuikgevoel de overhand neemt, dan moet dit worden besproken met betrokkenen. Als dit gevoel niet verdwijnt dan wel objectief wordt, dan moet dit gemonitord worden. Ook moet overwogen worden een gezinscoach toe te voegen of een andere gezinscoach aan te wijzen. De coördinator waardeerde het dat mevrouw Houben na de klachtenprocedure in gesprek was gegaan, zodat de gezinscoaches ervan kunnen leren. Terugkijkend betreurde de coördinator de gang van zaken.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman

Het onderzoek richt zich op de kern van de klacht van mevrouw Houben, namelijk de inhoud van het veiligheidsplan en hoe de gezinscoaches het plan hebben opgesteld. Dus over de afspraak dat mevrouw Houben als gezagsdrager niet zonder toezicht contact mocht hebben met haar dochter. Voor het onderzoek heeft de Nationale ombudsman de klacht daarom als volgt geformuleerd:

"Mevrouw Houben klaagt dat de gezinscoaches van de gemeente Peel en Maas in de zomer van 2023 haar dochter bij haar hebben weggehouden zonder met haar te overleggen en ook zonder haar instemming. Volgens mevrouw Houben mag alleen de rechter hierover beslissen, want zij heeft gezag over haar dochter."

De Nationale ombudsman heeft stukken opgevraagd bij de gemeente en heeft medewerkers gesproken over de stappen van de gezinscoaches en hun afwegingen daarbij. Ook heeft de Nationale ombudsman de gemeente gevraagd naar het afwijken van het advies van de klachtencommissie en de bedoeling van de brief van de coördinator. Er is een verslag van bevindingen opgesteld, waarop mevrouw Houben en de gemeente konden reageren. Beiden konden zich erin vinden.

Reactie van de gemeente

Reflecterend op de gebeurtenissen vindt het college de klacht nog steeds ongegrond. De gezinscoaches hebben volgens het college naar beste bevinden gehandeld in het belang van de veiligheid van Chayene. Dat was nodig omdat er ernstige zorgen waren over haar ontwikkeling en veiligheid.

De gezinscoaches moeten een veiligheidsplan maken als zij een casus aanmelden bij de beschermingstafel. Dit staat in regionale afspraken die vastgelegd zijn in de Factsheet Jeugdbeschermingstafel Noord Limburg. Het klopt dat een veiligheidsplan in overleg met ouders gemaakt moet worden, maar dat was nu niet mogelijk omdat mevrouw Houben uit contact bleef. Ook toen de gezinscoaches het plan overhandigden aan mevrouw Houben was een gesprek niet mogelijk. Mevrouw Houben was boos en wilde de stukken thuis lezen. De beschermingstafel besprak het veiligheidsplan, maar nam er geen besluit over. Dit is namelijk aan de gezinscoaches, zij zijn verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid tijdens het onderzoek van de Raad. Ook na de beschermingstafel waren de gezinscoaches terecht duidelijk dat het contact tussen moeder en dochter begeleid moest zijn, dat was niet onderhandelbaar. Wel waren gezinscoaches bereid te bespreken hoe het begeleide contact vormgegeven kon worden, maar daar stond mevrouw Houben niet voor open. De gezinscoaches hebben mevrouw Houben duidelijk gezegd dat het plan een advies was. En ook dat de gezinscoaches begrepen dat mevrouw Houben als gezaghebbende ouder het recht heeft om Chayene mee te nemen, maar dat zij het bij de Raad zullen melden als mevrouw Houben dat doet. Het veiligheidsplan was dus wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend.

De gemeente kan zich voorstellen dat mevrouw Houben dit gehoord heeft als "begeleid contact wordt mij opgelegd". Er is een spanningsveld tussen enerzijds duidelijk zeggen dat onbegeleid contact niet mogelijk is en anderzijds noemen dat het een advies is. De coaches maakten in die tijd voortdurend een afweging, wat is nodig. Zij kozen voor de veilige weg.

Voor de gemeente is het van belang het handelen van de gezinscoaches in een langer tijdsbestek te zien dan de klachtencommissie dat heeft gedaan. De klachtencommissie zoomde ook te veel in op wel of niet in contact zijn met mevrouw Houben en bekeek de klacht bovendien te juridisch. Tussen 7 juni en 1 augustus probeerden de gezinscoaches via Whatsapp contact te krijgen met mevrouw Houben, deze app berichten zijn echter niet meer beschikbaar vanwege het vertrek van een medewerker.

Met de brief van de coördinator hoopte de gemeente bij te dragen aan herstel van de relatie en te zorgen dat de deur naar hulp open zou blijven staan voor mevrouw Houben. De brief was echter geen rectificatie van het oordeel over de klacht. De klacht heeft wel gezorgd voor reflectie bij het team van gezinscoaches. Terugkijkend vinden gezinscoaches dat zij misschien nog meer moeite hadden kunnen doen om contact te krijgen met mevrouw Houben.

Reactie van mevrouw Houben

Mevrouw Houben bleef van mening dat de gezinscoaches onjuist handelden. Zij heeft drang en dwang ervaren omdat de gezinscoaches haar zeiden dat het niet opvolgen van het veiligheidsplan voor háár risico zou komen. Zij heeft het veiligheidsplan dus niet ervaren als een advies en het was geen samenwerking op vrijwillige basis. Kortom zij had geen andere keuze dan zich te houden aan de afspraken. Het klopt bovendien niet dat de gezinscoaches meerdere keren contact met haar hebben gezocht en het veiligheidsplan was niet bekend bij oma. Mevrouw Houben vindt het kwalijk dat de gemeente de app-berichten kwijt is.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vindt de klacht van mevrouw Houben gegrond. De Nationale ombudsman volgt daarbij de conclusies van de klachtencommissie en kan zich niet vinden in de argumenten van het college om daarvan af te wijken. Hierna wordt dit oordeel toegelicht.

Behoorlijkheidsnorm respecteren van grondrechten

Omdat de klacht van mevrouw Houben gaat over het contact tussen haar als ouder met gezag en haar kind, heeft de Nationale ombudsman de gedragingen van de gemeente getoetst aan het vereiste van respecteren van grondrechten. Deze behoorlijkheidsnorm houdt het volgende in:

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden.

Bij deze klacht toetst de Nationale ombudsman aan artikel 8 van het EVRM. Hierin staat onder meer dat iedereen recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven. En dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover dat bij de wet is voorzien en het in belang is van bijvoorbeeld de bescherming van de gezondheid of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De gezinscoaches bepaalden het contact tussen moeder en kind, maar zijn niet bevoegd

In het veiligheidsplan staat de afspraak dat mevrouw Houben alleen onder begeleiding contact heeft met haar dochter. Dit heeft grote invloed op het gezinsleven van moeder en dochter. Het beperkt het recht van een moeder om haar dochter te verzorgen en op te voeden³ en van de dochter op omgang met haar moeder⁴. Een overheidsinstantie mag een grondrecht wel beperken, maar dan moet dit geregeld zijn in de wet. In Nederland kan alleen de rechter wijzigingen aanbrengen in het contact tussen ouder en kind⁵. De gezinscoaches hebben die bevoegdheid dus niet. Toen de Raad aangaf dat een VOTS op dat moment niet nodig was, konden de gezinscoaches alleen nog maar op basis van vrijwilligheid afspraken maken met mevrouw Houben. Gezinscoaches werken in het vrijwillig kader jeugdhulp. Vrijwillige afspraken zouden ook kunnen gaan over begeleid contact. Maar mevrouw Houben gaf meerdere keren aan dat zij deze afspraak niet wilde.

³ Burgerlijk Wetboek 1, artikel 247

⁴ Burgerlijk Wetboek 1, artikel 377a, lid 1

⁵ Burgerlijk Wetboek 1, artikel 377a, lid 3

Het handelen van de gezinscoaches heeft een grote impact gehad op mevrouw Houben. Ze voelde zich onder druk gezet en niet vrij om haar dochter toch zonder begeleiding te zien. Zij hoorde dat het voor haar risico zou komen als zij zich er niet aan zou houden. De gezinscoaches hadden haar gezegd dat de afspraak vrijwillig was, maar niet vrijblijvend. En dat zij de Raad zouden informeren als zij zich niet aan de afspraak zou houden. Door dit zo te zeggen, was de afspraak niet meer echt vrijwillig. Dat het college in reactie op de klacht stelt dat het mevrouw Houben vrijstond om af te wijken van de afspraak, volgt de Nationale ombudsman daarom niet⁶. Mevrouw Houben had bovendien weinig opties om zich te verweren. Een klacht indienen was voor haar de enige mogelijkheid. Maar klachtbehandeling kan weken duren en geeft onvoldoende rechtsbescherming bij zo'n ingrijpende gebeurtenis. Ook de mening van het college dat de coaches het veiligheidsplan mochten maken omdat er ernstige signalen van onveiligheid waren, volgt de Nationale ombudsman niet. Het gaat er niet om of er voldoende reden was, en ook niet of de gezinscoaches wel of niet in actie moesten komen. Bij deze klacht gaat het erom of zij wettelijk bevoegd waren om het contact tussen een moeder en kind te bepalen. Dat is niet zo. De Nationale ombudsman is het dus ook niet eens met het college dat de klachtencommissie de klacht te juridisch bekeek.

Veiligheidsplan is niet in overleg tot stand gekomen

De gezinscoaches stelden het veiligheidsplan op zonder mevrouw Houben daarbij te betrekken. De coaches startten dus met het eenzijdig bepalen welke afspraken gemaakt moesten worden. In de werkinstructies van de gezinscoaches staat echter dat een veiligheidsplan samen met ouders moet worden opgesteld. Dat was volgens het college niet mogelijk omdat er geen contact was tussen de gezinscoaches en mevrouw Houben. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat een plan niet altijd vanaf de start samen met ouders kan worden opgesteld. Maar, ouders moeten dan wel op een later moment de gelegenheid krijgen om mee te beslissen over de afspraken. De Nationale ombudsman vindt dat de gezinscoaches daar na het overhandigen van het plan onvoldoende moeite voor deden. Het plan ging meteen in, dus nog voordat de beschermingstafel besloot dat de Raad onderzoek zou gaan doen. En na de beschermingstafel was er wel een gesprek, maar geen echt overleg met mevrouw Houben. De gezinscoaches hielden vast aan de afspraak over begeleid contact en hebben niet met mevrouw Houben verkend of er andere afspraken mogelijk waren. Terwijl samen een plan maken nodig is voor draagvlak. Een afspraak is ook pas een afspraak als de betrokkenen daarmee instemmen. De Nationale ombudsman stelt dat daarvan in deze zaak geen sprake was.

Er was een andere weg

Toen duidelijk was dat het niet mogelijk was om een gezamenlijk gedragen afspraak te maken, hadden de gezinscoaches een andere weg kunnen bewandelen. De gezinscoaches hebben juist gehandeld door de Raad in te lichten dat mevrouw Houben het niet eens was met het veiligheidsplan. Maar daar is het bij gebleven. Zij hadden kunnen aandringen op overleg en nogmaals kunnen bespreken of een VOTS nodig was. Als de Raad dit nogmaals niet nodig vond, dan hadden de gezinscoaches alsnog met mevrouw Houben kunnen bespreken welke mogelijkheden zij zag om de veiligheid van Chayene te borgen.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van mevrouw Houben gegrond. De Nationale ombudsman vindt namelijk dat de gemeente in strijd met de behoorlijkheidsnorm respecteren van grondrechten heeft gehandeld. De gemeente heeft met een veiligheidsplan het contact tussen mevrouw Houben en haar dochter bepaald, terwijl zij daartoe niet bevoegd is. Alleen de rechter kan wijzigingen aanbrengen in het contact tussen ouder en kind.

⁶ In het rapport "Mijn belang voorop" uit 2016 waarschuwde de Kinderombudsman op het risico van misbruik van drang als werkhouding. Ouders voelen zich geïntimideerd of zelfs gehanteerd om mee te werken.

De aanbeveling

De Nationale ombudsman begrijpt heel goed dat de gezinscoaches bijzonder lastige afwegingen moesten maken. Zij hadden grote zorgen over de veiligheid van Chayene, terwijl de Raad een VOTS niet nodig vond. Wat moet en kan je dan doen als lokaal jeugdteam?

De Nationale ombudsman doet de gemeente de aanbeveling om naar aanleiding van dit rapport de werkwijze van het veiligheidsplan te evalueren, samen met de organisaties die deelnemen aan de beschermingstafel. Bijvoorbeeld met de volgende vragen. Wat moet er gebeuren als het de burger en de gemeente niet lukt om in gezamenlijkheid afspraken te maken over de veiligheid. Wie is dan waarvoor verantwoordelijk? En hoe kan het burgerperspectief beter geborgd worden bij het maken van een veiligheidsplan? Wij vragen de gemeente om binnen drie maanden te laten weten wat zij met deze aanbeveling doet.

Verder geeft de Nationale ombudsman het college ter overweging mee het besluit om af te wijken van een advies van de externe klachtencommissie zelf te nemen, in plaats van in mandaat. Op deze wijze weet het college nog beter wat er speelt in de gemeente.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: Wet- en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Art 8 Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Burgerlijk Wetboek 1

Artikel 247

1. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.

Artikel 377a

1. Het kind heeft het recht op omgang met zijn ouders en met degene die in een nauwe persoonlijke betrekking tot hem staat. De niet met het gezag belaste ouder heeft het recht op en de verplichting tot omgang met zijn kind.
2. De rechter stelt op verzoek van de ouders of van een van hen of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind, al dan niet voor bepaalde tijd, een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vast dan wel ontzegt, al dan niet voor bepaalde tijd, het recht op omgang.
3. De rechter ontzegt het recht op omgang slechts, indien:
 - a. omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, of
 - b. de ouder of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang, of
 - c. het kind dat twaalf jaren of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder of met degene met wie hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat heeft doen blijken, of
 - d. omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.

Jeugdwet

Artikel 2.4

1. Zodra het college tot het oordeel komt dat een maatregel met betrekking tot het gezag over een minderjarige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente overwogen moet worden, doet het college een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming.

Borgdocument maart 2019, werkwijze van de Gezinscoach

Hierin staat:

- Een veiligheidsplan wordt samen met ouders opgesteld
- Gedurende onderzoek van de Raad moet veiligheid gewaarborgd worden. In dat licht moet de gezinscoach ingaan op vragen zoals:
 - o Welke afspraken worden gemaakt voor als het veiligheidsplan stagneert?
 - o Werken ouders mee?
 - o Wat te doen als ouders zich niet aan de afspraken houden?

- Als ouders geen contact wensen met de gezinscoach, dan zal de gezinscoach in overweging nemen de casus af te sluiten. Als dat gebeurt, dan meldt de gezinscoach dit bij de Raad.

Factsheet Jeugdbeschermingstafel Noord Limburg november 2022

Hierin staat:

Agendering Jeugdbeschermingstafel

- Agendering vindt plaats in overleg met verzoekers en middels het insturen van het VTO en Veiligheidskaart (VHK) uiterlijk 10 dagen voor de bespreking naar: e-mailadres
- De voorzitters toetsten het VTO, de Veiligheidskaart. Indien incomplete en inhoudelijk onvoldoende documenten aangeleverd worden, zal aan de verzoeker gevraagd worden dit aan te passen.

Verzoek tot onderzoek en veiligheidskaart

Informatie in het VTO is concreet, waarneembaar, feitelijk, voorzien van een tijdslijn en recent.

- De verzoeker/casusregisseur is inhoudelijk verantwoordelijk voor de aangeleverde stukken.
- Het VTO en de VHK zijn met het gezin, inclusief jeugdigen van 12+, gedeeld en besproken.
- Het gezin heeft het VTO en de VHK ontvangen en heeft hierop kunnen reageren (termijn van 5 werkdagen) voorafgaande de bespreking aan de beschermingstafel.

Spoed:

Bij mogelijke spoed is de Raad altijd het eerste aanspreekpunt. Zij kunnen samen met de verzoekende partij inschatten of al dan niet sprake is van spoed en welke benodigde stappen gezet dienen te worden. De beschermingstafel is niet toegerust voor het behandelen van spoedverzoeken en heeft geen invloed op de werkwijze van de Raad of de start van een onderzoek. Wel kan er door de Raad of de voorzitter meegedacht worden om een casus met urgentie in te brengen aan de beschermingstafel.