



datum: 23 maart 2010
nummer : 2010/045

GOEDE KLACHTBEHANDELING IN DE JEUGDZORG

een handreiking

Onderzoeksteam:

mevrouw mr. drs. N. van der Bijl
mevrouw mr. P.C. van Dorst
mevrouw mr. F.F. Wery

Ondersteuning:

mevrouw C.M. Reijndorp

INHOUDSOPGAVE

I.	Inleiding	3
II.	Visie	5
III.	Uitgangspunten klachtbehandeling Bureaus Jeugdzorg	7
IV.	Toelichting	11

I. INLEIDING

Als er problemen ontstaan rond een kind kan het nodig zijn dat Bureau Jeugdzorg wordt ingeschakeld. Vaak komt de relatie met Bureau Jeugdzorg vrijwillig tot stand, maar soms is de relatie opgelegd door de rechter in de vorm van een ondertoezichtstelling. De kinderen, hun ouders of verzorgers zijn in die situaties afhankelijk van de hulpverlening van Bureau Jeugdzorg. Zij moeten het beslissingsrecht overlaten aan Bureau Jeugdzorg, zonder de keuze te hebben of zij dit wel willen. Soms twijfelen zij of Bureau Jeugdzorg wel op een juiste manier omgaat met de kinderen en hun eigen rechten. Voor de aanvaarding van keuzes die Bureau Jeugdzorg maakt, is het vaak van doorslaggevend belang dat die keuzes rechtvaardig overkomen. Die rechtvaardigheid hangt nauw samen met de al dan niet behoorlijke wijze waarop kinderen, hun ouders of verzorgers door Bureau Jeugdzorg behandeld worden. Als het mis gaat met die behoorlijkheid kan dit leiden tot klachten over de handelwijze van Bureau Jeugdzorg.

Een goede klachtbehandeling is belangrijk voor het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid en dat geldt ook voor Bureau Jeugdzorg. Dit is des te meer van belang als er sprake is van een langdurige relatie met de instantie, zoals bij Bureau Jeugdzorg vaak het geval is. Als klagers zich gehoord en serieus genomen voelen en het gevoel hebben dat een behoorlijke klachtbehandeling plaatsvindt, dan zullen zij ook eerder in staat zijn te luisteren naar een oordeel of aanbeveling die tegenstrijdig is met hun verwachtingen en zullen zij eerder in staat zijn die te aanvaarden.

Een goede klachtbehandeling is ook belangrijk omdat het een onmisbaar terugkoppelingsmechanisme is voor de professionals in de jeugdzorg. Zorgvuldig behandelde klachten kunnen zowel voor individuele professionals als voor de organisatie waarin zij werken aanwijzingen voor verbetering opleveren. Het is niet voor niets dat aan klachtbeoordelingen een aanbeveling verbonden kan worden. Doch afgezien van concrete aanbevelingen vormt klachtbehandeling een goede aanleiding voor de zelfreflectie die passend is voor professionals en professionele organisaties.

Op dit moment zijn er bij de klachtbehandeling bij de Bureaus Jeugdzorg opmerkelijke verschillen. Die verschillen betreffen zowel de vraag wie waarover kan klagen, als de procedure die gevolgd wordt. Het is ook niet altijd duidelijk wat de visie is van het Bureau Jeugdzorg op klachtbehandeling en hoe zich dat vertaalt in de inrichting van de klachtprocedure en in de uitvoeringspraktijk zoals de toegankelijkheid van de klachtprocedure en het onderwerp van de klacht. De Nationale ombudsman is van mening dat voor iemand die met Bureau Jeugdzorg te maken krijgt de kwaliteit van de klachtbehandeling niet afhankelijk mag zijn van de provincie waar hij woont. Op zich mogen er verschillen zijn. De geloofwaardigheid van het werk van de Bureaus Jeugdzorg is er echter mee gediend dat er wat betreft visie en essentiële uitgangspunten van de klachtprocedure geen ongerechtvaardigde verschillen tussen de instellingen zijn. De Nationale ombudsman heeft daarom besloten een onderzoek in te stellen naar klachtbehandeling door Bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen.¹

¹ Leger des Heils, Stichting Gereformeerde Jeugdzorg, William Schrikker Groep.

Met het aannemen van de motie Langkamp² heeft ook de Tweede Kamer benadrukt dat een goede, eerlijke en eenduidige klachtenafhandeling bij de Bureaus Jeugdzorg van groot belang is. De Tweede Kamer acht het onwenselijk dat de klachtafhandeling per Bureau Jeugdzorg verschilt. In zijn reactie op deze motie heeft minister Rouvoet verwezen op het onderhavige onderzoek van de Nationale ombudsman, dat toen reeds was gestart.

De Nationale ombudsman wil op basis van zijn expertise een bijdrage leveren aan goede, eerlijke en eenduidige klachtenafhandeling bij de Bureaus Jeugdzorg. Samen met Bureau Jeugdzorg Gelderland, Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant en Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland heeft de Nationale ombudsman in verschillende bijeenkomsten gebrainstormd over de vereisten en dilemma's bij kwalitatief goede klachtbehandeling door Bureau Jeugdzorg. Met deze drie bureaus is een gezamenlijke visie op klachtbehandeling ontwikkeld en zijn daaruit voortvloeiende uitgangspunten opgesteld voor kwalitatief goede klachtbehandeling. Op deze wijze wordt duidelijk aan welke uitgangspunten elk Bureau Jeugdzorg, dat voor kwalitatief goede klachtbehandeling staat, moet voldoen. Dat neemt niet weg dat deze uitgangspunten ruimte laten voor eigen keuzes en passende klachtbehandeling die voldoende aansluit bij de dagelijkse praktijk.

² TK 2008-2009, 31866, nr. 7

II. VISIE

Bureau Jeugdzorg staat voor kwalitatieve klachtbehandeling. Onvrede die er leeft in de contacten tussen betrokkenen en Bureau Jeugdzorg mag de hulpverlening aan het kind niet in de weg staan. Klachtbehandeling dient met respect voor de onvrede en oplossingsmogelijkheden van beide partijen plaats te vinden en is daarom een kwestie van maatwerk. Klachtbehandeling kan niet zonder positief effect blijven op de contacten tussen de betrokkenen en Bureau Jeugdzorg en is onderdeel van een proces tot voortdurende verbetering van het werk van Bureau Jeugdzorg.

III. UITGANGSPUNTEN VOOR GOEDE, EERLIJKE EN EENDUIDIGE KLACHTBEHANDELING BIJ DE BUREAUS JEUGDZORG

1. Wie kan klagen

Iedereen die geconfronteerd wordt met een concrete gedraging van een Bureau Jeugdzorg kan klagen. Bureau Jeugdzorg kent een informele en een formele klachtbehandeling. Informele klachtbehandeling vindt plaats op uitvoerend niveau en is gericht op conflictoplossing en relatieherstel. Elke uiting van onvrede van een ieder wordt adequaat door het uitvoerend niveau behandeld als klacht.

Formele klachtbehandeling bestaat uit behandeling van de klacht door een externe klachtencommissie en een uitspraak van de directeur waarin hij aangeeft of hij het oordeel van de commissie deelt. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid wordt door de klachtencommissie gekeken naar de inhoud van de klacht. Spreekt uit de aard van de klacht een zeker belang of relevante mate van betrokkenheid bij het kind, dan is de klacht in beginsel ontvankelijk.

2. Waarover kan worden geklaagd

In beginsel kan over alle gedragingen van Bureau Jeugdzorg geklaagd worden voor zover het om de behoorlijkheid van handelen gaat.

- Op uitvoerend niveau, waarbij de nadruk ligt op conflictoplossing en relatieherstel, kan elke gedraging van Bureau Jeugdzorg onderwerp zijn van klachtbehandeling.
- De klachtencommissie behandelt klachten over gedragingen van Bureau Jeugdzorg voor zover deze de behoorlijkheid raken.

3. Binnen welke termijn kan worden geklaagd

Een klacht dient binnen een termijn van één jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden te worden ingediend. Als er sprake is van een voortgezette gedraging of als de gedraging pas later merkbaar effect heeft, kan worden afgeweken van de jaartermijn. Het is dan wel van belang dat de klager niet onnodig lang heeft gewacht met het indienen van de klacht.

4. Gesprek bij informele klachtbehandeling

De gesprekken in het kader van klachtbehandeling op uitvoerend niveau, die in beginsel gericht zijn op conflictoplossing en relatieherstel, worden gevoerd onder leiding van een persoon die daarvoor over de juiste competenties beschikt, waaronder bemiddelingsvaardigheden. Van het gesprek dient schriftelijk verslag te worden gedaan. Van het gespreksverslag dat ook de uitkomst van het klachtgesprek bevat, wordt een afschrift verzonden aan klager en beklagde.

5. Registratie

Met het oog op het monitoren van de informele klachtbehandeling zorgt Bureau Jeugdzorg voor registratie van de uitkomst van het informele klachtgesprek.

6. Uitspraak na informele klachtbehandeling

Als de klacht door middel van het gesprek niet is opgelost, en verzoeker met zijn klacht bovendien niet terecht kan bij de klachtencommissie, dient een bestuurder in deze fase, dat wil zeggen na informele behandeling van de klacht, een oordeel te geven over de klacht.

7. Geen getrapte klachtbehandeling

Ondanks het bestaan van een informele en een formele fase verloopt klachtbehandeling door Bureau Jeugdzorg niet per se getrapd. Een klager heeft de mogelijkheid van directe toegang tot de klachtencommissie. Bij ontvangst van een klacht zal de ontvanger (Bureau Jeugdzorg of de klachtencommissie) met verzoeker overleggen welke klachtbehandeling passend is. Aan de hand van de aard van de klacht en het belang van de klager zal allereerst worden bekeken of klachtbehandeling op uitvoerend niveau, gericht op conflictoplossing en relatieherstel mogelijk is.

Indien dit niet het geval is zal de klachtencommissie worden gevraagd een oordeel te geven.

8. Doorgeleiding van klachten

Indien de klacht is aangemeld bij de klachtencommissie, vervolgens eerst is behandeld op uitvoerend niveau en klager aangeeft daarmee niet tevreden te zijn, dan draagt Bureau Jeugdzorg de klacht over aan de klachtencommissie. In die gevallen dat de klager direct geklaagd heeft op uitvoerend niveau en niet tevreden is met de behandeling van zijn klacht, biedt Bureau Jeugdzorg aan de klacht door te sturen aan de klachtencommissie.

9. Beschikbaarheid stukken

Tijdens behandeling van de klacht beschikken alle partijen op basis van gelijkwaardigheid over dezelfde stukken. Ook klager ontvangt derhalve de contactjournaals, plannen van aanpak en dergelijke die Bureau Jeugdzorg aan de klachtencommissie overlegt.

10. Verweer

De klachtencommissie vraagt schriftelijk verweer aan Bureau Jeugdzorg. Dit verweer wordt door de klachtencommissie voor de zitting toegezonden aan de klager.

De klachtencommissie geeft diegene die de klacht heeft voorgelegd tijdens de zitting het laatste woord.

11. Onderzoek naar toedracht

De klachtencommissie baseert haar oordeel niet alleen op de schriftelijke stukken maar onderzoekt zo veel mogelijk de ware toedracht. Zij streeft optimaal naar het reconstrueren van de feiten.

12. Oordeel klachtencommissie

De klachtencommissie kan een klacht, indien ontvankelijk, geheel of gedeeltelijk gegrond of ongegrond verklaren. Wanneer kan worden vastgesteld of aannemelijk moet worden geacht dat de onderzochte gedraging zich niet heeft voorgedaan, met andere woorden,

17. Monitoring

De informele klachten en de oordelen en aanbevelingen van de klachtencommissie worden door de Raad van Bestuur van de stichting gemonitord. De gegevens over de klachten worden gebruikt als managementinformatie om structurele verbeteringen in de organisatie te bewerkstelligen. Hiertoe wordt periodiek een rapportage gemaakt waarin patronen in klachten worden erkend en de maatregelen die zijn toegezegd naar aanleiding van een oordeel op een klacht worden gevolgd. Deze periodieke monitor wordt vervolgens besproken in de diverse gremia van het Bureau Jeugdzorg.

IV. TOELICHTING

Algemeen

Er bestaan op dit moment veel varianten van klachtbehandeling binnen Bureau Jeugdzorg. Er is sprake van de mogelijkheid van een bemiddelingsgesprek op uitvoerend niveau, maar een klager kan ook direct een oordeel vragen aan de klachtencommissie. Vaak wendt iemand zich direct tot de klachtencommissie. Deze wijst dan eerst op de mogelijkheid van een bemiddelingsgesprek, waarna eventueel alsnog een oordeel kan worden gevraagd aan de klachtencommissie. Het gebeurt ook dat de klachtencommissie direct aangeeft dat klager geen toegang heeft tot de klachtencommissie. Deze persoon kan met zijn klacht dan alleen op uitvoerend niveau terecht. De verschillende routes worden nu vooral ingegeven door de relatie van de klager tot het kind.

Om de kwaliteit van klachtbehandeling te verhogen zou Bureau Jeugdzorg deze al bestaande varianten op een andere manier kunnen inzetten, namelijk door zich te laten leiden door de aard van de klacht en het belang van de klager. Dit betekent dat Bureau Jeugdzorg moet investeren in het versterken van de informele klachtbehandeling³, met name in de fase van informatie inwinnen bij de klager. Zodra iemand bij Bureau Jeugdzorg een klacht indient, is het van belang te achterhalen wat het verhaal is achter de klacht. Waarom klaagt iemand? Wat wil iemand bereiken? Is er wel sprake van een klacht of gaat het eigenlijk om andere belangen? Is iemand het wellicht niet eens met de hulpverlening door Bureau Jeugdzorg? Heeft hij meer informatie nodig over bijvoorbeeld zijn rechten en plichten? Voelt hij zich onheus bejegend? Wil hij een uitspraak over een principiële kwestie? Op basis van de antwoorden op deze en andere vragen kan een passende vorm van behandeling van de klacht worden gezocht. In sommige gevallen zal iemand verwezen worden naar een bezwaarcommissie of naar een rechter omdat alleen via die weg het belang van de klager daadwerkelijk gediend kan worden.

Bureau Jeugdzorg is niet overgeleverd aan de procedure, in plaats daarvan beschikt zij over een soort menukaart met verschillende mogelijkheden waaruit de klager, gelet op zijn belang en de aard van de klachten, in overleg met Bureau Jeugdzorg een goede keuze kan maken.

Bovenstaande gedachtegang vormt de basis van hetgeen in de uitgangspunten is uitgewerkt. De visie en de uitgangspunten gelden, tenzij anders vermeld, voor klachtbehandeling door Bureau Jeugdzorg zowel op uitvoerend niveau als voor klachtbehandeling door de klachtencommissie.

1. Wie kan klagen

In de Memorie van Toelichting bij de Wet op de Jeugdzorg staat beschreven: "Klager is degene die in de klachtregeling van de stichting of zorgaanbieder als zodanig is aangewezen. In ieder geval zullen degenen die in het wetsvoorstel cliënt zijn ook klager

³ De term informele klachtbehandeling bevat geen waardeoordeel. De term wordt door bestuursorganen veelal gebruikt voor een pragmatische benadering van de klacht. De informele klachtbehandeling, waarbij op korte termijn persoonlijk contact wordt opgenomen met de klager om de kou uit de lucht te halen, leidt in veel gevallen tot een snelle oplossing voor beide partijen.

zijn." Dit betekent dat Bureau Jeugdzorg in ieder geval toegang tot de klachtencommissie moet openstellen voor degenen die als cliënt zijn aangewezen ingevolge artikel 68 van de Wet op de Jeugdzorg. De opsomming in de wet is echter geen limitatieve opsomming. Niets weerhoudt Bureau Jeugdzorg ervan om ook andere personen toegang te geven tot klachtbehandeling bij de klachtencommissie.

Er wordt bij de Bureaus Jeugdzorg een zekere angst gevoeld om de "deuren open te gooien" voor een ieder die een klacht wil indienen. Deze angst is voorstelbaar, maar mag natuurlijk geen reden zijn om de toegang tot klachtbehandeling te versmallen. Het ligt veel meer voor de hand om een passende klachtbehandeling te zoeken bij de aard van de klacht en het belang van de klager, dan om op voorhand al iemand van klachtbehandeling door de klachtencommissie uit te sluiten vanwege de persoon van de klager. Overigens is deze handelwijze op een aantal plekken al praktijk in gevallen dat uitsluiting van de persoon gelet op de aard van de klacht, niet juist lijkt.

Voor klachten van professionals (scholen, ketenpartners etc.) geldt het volgende. In de regel zal de aard van dergelijke klachten niet vragen om behandeling door de klachtencommissie. Klachten van professionals handelen vaak over samenwerkingsverbanden die niet soepel verlopen, knelpunten kennen en verbeterd moeten worden. Een passende behandeling van dergelijke klachten lijkt een constructief gesprek op uitvoerend niveau of, afhankelijk van de inhoud van de klacht, met een bestuurder. In het geval een professional echter een klacht indient waarbij niet zozeer de werkrelatie maar zijn of haar directe betrokkenheid bij het kind een rol speelt, geldt dezelfde situatie als voor alle andere klagers. Ook hier geldt dus steeds dat aan de hand van de aard van de klacht wordt beoordeeld door wie en op welke manier de klacht het beste opgepakt kan worden.

2. Waarover kan worden geklaagd

Over de inhoud van een rechterlijke uitspraak kan niet worden geklaagd bij de klachtencommissie. Wel kan de klachtencommissie een oordeel geven over de uitvoering van die rechterlijke uitspraak door Bureau Jeugdzorg op grond van de behoorlijkheid.

In beginsel stelt een klachtencommissie zich voorts terughoudend op als een klacht bijvoorbeeld het beleid van Bureau Jeugdzorg betreft. Echter zodra er een vermoeden is van een behoorlijkheidsgebrek in dat beleid, is de klachtencommissie wel degelijk bevoegd om daarover te oordelen.

De behoorlijkheid omvat onder meer: zorgvuldigheid, voortvarendheid, rechtszekerheid en cetera. Voor meer informatie over de behoorlijkheid en welke normen deze omvat, wordt korthedshalve verwezen naar de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.

3. Binnen welke termijn kan worden geklaagd

De termijn van één jaar is vastgesteld analoog aan de Algemene wet bestuursrecht.

4. Gesprek bij informele klachtbehandeling

De rol van gespreksbegeleider kan worden vervuld door iemand die over de daarvoor vereiste capaciteiten, zoals bemiddelingsvaardigheden, beschikt. Te denken valt

bijvoorbeeld aan een groepje personen binnen Bureau Jeugdzorg, getraind in conflictoplossing en agressiebeheersing, die kunnen worden ingezet om de rol van gespreksbegeleider bij een dergelijk klachtgesprek te vervullen.

5. Registratie

Borging van deze procedure kan plaatsvinden via een kwaliteitssysteem of via HKZ.

6. Uitspraak na informele klachtbehandeling

Omdat er een onderscheid bestaat tussen de klachten die kunnen worden voorgelegd op uitvoerend niveau en klachten die door de klachtencommissie worden behandeld, en sommige klagers/klachten derhalve geen toegang hebben tot een oordeel van de klachtencommissie, is het belangrijk dat er ook op uitvoerend niveau een volwaardige klachtbehandeling plaatsvindt. Dit betekent onder meer dat ook bij een uitsluitend informele klachtbehandeling, die niet naar tevredenheid van verzoeker is afgerond, de bestuurder een oordeel geeft over de klacht.

7. en 8. Geen getrapte klachtbehandeling en doorgeleiding van klachten

Met het bestaan van informele klachtbehandeling en formele klachtbehandeling is het belangrijk ervoor te waken dat er in feite toch getrapte klachtbehandeling plaatsvindt. In ieder geval kan de schijn van getrapte klachtbehandeling worden gewekt door van de klager te verlangen dat hij zijn klacht zelf, na informele klachtbehandeling, opnieuw voorlegt aan de klachtencommissie. Dit kan een onnodige drempel zijn voor klagers. Bureau Jeugdzorg dient daarom in ieder geval doorzending van de klacht aan te bieden. Uiteraard bestaan er situaties waarin de klager de voorkeur geeft zelf contact op te nemen met de klachtencommissie.

9. en 10. Beschikbaarheid stukken en verweer

Bureau Jeugdzorg dient zorg te dragen voor een goede voorbereiding van de zitting opdat beide partijen op basis van gelijkwaardigheid aan de zitting kunnen deelnemen. Dit houdt onder meer in dat alle partijen beschikken over dezelfde stukken en Bureau Jeugdzorg haar verweer zorgvuldig voorbereidt.

Van Bureau Jeugdzorg mag worden verwacht dat het een klager de gelegenheid biedt zijn standpunt naar voren te brengen en te verdedigen, en het daaraan eventueel tegenovergestelde standpunt van een bestuursorgaan te bestrijden. Hierbij past dat de klachtencommissie klager tijdens de zitting het laatste woord geeft.

11. Onderzoek naar toedracht

Het reconstrueren van feiten houdt onder meer in dat een klachtencommissie indien nodig extra stukken opvraagt en/of getuigen hoort.

12. Oordeel klachtencommissie

Als de feiten, ondanks de inspanningen van de klachtencommissie niet duidelijk worden, kan er beter 'geen oordeel' worden gegeven dan dat de verklaring van de medewerker van Bureau Jeugdzorg het voordeel van de twijfel krijgt.

13. Uitspraak bestuurder

Uit de brief aan de klager moet blijken dat de bestuurder zich het oordeel eigen maakt. Herstel van vertrouwen is belangrijk. Daarom neemt de bestuurder de verantwoordelijkheid ten aanzien van het gebeurde zelf. De bestuurder erkent bij een gegronde klacht wat fout is gegaan en verbindt daaraan (indien van toepassing) gevolgen.

14. Afwijken van het oordeel van de klachtencommissie

Het vereiste van hoor en wederhoor impliceert transparantie. Deze transparantie is ook gewenst in de bestuurlijke fase van de uitspraak op de klacht. Dit betekent dat er bij nieuwe feiten een nieuwe hoor en wederhoor-ronde moet plaatsvinden.

Dit geldt niet als de bestuurder wil afwijken van het oordeel omdat hij het niet eens is met de motivering. In dergelijke gevallen luistert de motivering van de bestuurder uiteraard zeer nauw.

15. Voortvarend

Het is voor de klager van belang dat hij ervan op aan kan dat zijn klacht zo voortvarend mogelijk wordt behandeld. Immers de klacht kan de hulpverlening aan het kind in de weg staan.

16. Terugkoppeling

Het herstel van vertrouwen van de klager is een belangrijke doelstelling van klachtbehandeling. Minstens zo belangrijk is het terugkoppelen van klachten naar de organisatie omwille van het leereffect. Daarnaast wordt met deze terugkoppeling bevorderd dat er op een open manier over klachten gesproken wordt, hetgeen uiteindelijk zal leiden tot een cultuur waarin medewerkers klachten zien als een gratis advies.

17. Monitoring

Klachten bevatten waardevolle informatie. Door middel van de monitor wordt er een verbinding gelegd tussen de klachten. Vooral structurele problemen worden op deze manier zichtbaar. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen en om ervoor te zorgen dat alle relevante signalen komen bovendien dienen niet alleen de klachten die zijn behandeld door de klachtencommissie, maar ook de klachten die zijn afgedaan op het informele niveau worden meegenomen in de monitor.

Deze monitor wordt vervolgens besproken in de diverse periodieke overleggen zoals het tweejaarlijks overleg tussen de bestuurder en de klachtencommissie, het overleg tussen de bestuurder en de vestigingsmanagers en het overleg met de cliëntenraad.



de Nationale
ombudsman

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl