



Rapport: Betrekken en informeren van ouders bij jeugdzorg

Een onderzoek naar hoe ouders worden geïnformeerd en betrokken tijdens een jeugdzorgtraject binnen een vrijwillig kader. Op basis van het onderzoek vindt de ombudscommissie de klacht gegrond.

Publicatie mei 2024

1. Wat is het oordeel van de ombudscommissie

De klacht van verzoekster over de onderzochte gedragingen van de gemeente –onder paragraaf 3.2.1.- is gegrond, wegens schending van de behoorlijkheidsvereisten fair play, luisteren naar de burger en onpartijdigheid. De ombudscommissie acht de gedragingen niet behoorlijk.

De commissie wil hierbij opmerken dat – ondanks de voor te stellen onmacht van verzoekster- verzoekster het de gemeente ook niet altijd even gemakkelijk heeft gemaakt. Op de relatief korte berichtgeving van de gemeente kwamen steeds lange en indringende mails met vele vragen retour. Voor de gemeente was het -door de hoeveelheid mails- niet gemakkelijk te doorgronden wat verzoekster nu precies wilde. Dit werd voor de gemeente op bepaalde momenten onwerkbaar. De gemeente koos er voor om vervolgens niet meer op mails en vragen in te gaan, juist om te de-escaleren. Ook de handelwijze van de gemeente is voorstelbaar doch is de commissie van mening dat van de gemeente verwacht mocht worden bovengenoemde behoorlijkheidseisen in acht te nemen.

Om tot het oordeel te komen heeft de commissie gezien, of er uit de bevindingen feiten of omstandigheden naar voren zijn gekomen, die kunnen duiden op onbehoorlijke gedragingen door de gemeente. Daarbij gaat het om gedragingen, bedoeld onder paragraaf 3.2.1. (Wat was het verzoek bij de commissie en hoe heeft de commissie naar de klacht gekeken?).

Hoe de commissie tot deze beoordeling komt leest u terug vanaf paragraaf 5.

2. Wat gebeurde er voordat er een klacht bij de gemeente werd ingediend?

De commissie ontving op 1 oktober 2023 een verzoekschrift van verzoekster met een klacht over een gedragingen van de van de gemeente 's-Hertogenbosch. Uit haar schrijven komt het volgende naar voren.

In een onderzoek naar passende hulpverlening – in het vrijwillig kader¹- voor verzoeksters zoon bekijkt de gemeente de mogelijkheden. Via mail ontvangt verzoekster het hulpaanbod -contactherstel tussen vader en zoon. Verzoekster twijfelt of het hulpaanbod de zoon gaat helpen omdat volgens verzoekster de zoon juist geen contact wil met zijn vader. Nu de gemeente contactherstel wel adviseert, komt dit haar vreemd over.

Volgens verzoekster zijn er in een vrijwillig kader ook andere mogelijkheden om de zoon te helpen. De gemeente gaat op dat moment niet in op de suggestie van verzoekster, aldus verzoekster. Zij geeft aan dat ze niet terug kan zien en ook niet terug heeft gehoord wat de gemeente met haar suggestie heeft gedaan. Verzoekster blijft zich herhaaldelijk verzetten tegen het aanbod en de gemeente houdt zich vast aan het voorgestelde. Een korte tijd later meldt de gemeente per mail dat ze ook voornemens is om de casus in te brengen bij de Beschermtafel². Verzoekster geeft aan dat ze niet duidelijk weet wat de reden is voor deze opschaling, het is voor haar niet helder. In haar beleving is ze nog in gesprek over het vrijwillige hulpaanbod. Ze vermoedt dat het te maken heeft met haar kritische vragen, aldus verzoekster.

Verzoekster meldt dat via een verzoek tot onderzoek (vto) de gemeente de casus inbrengt bij de Beschermtafel. Uit mailwisselingen blijkt dat de reden voor de opschaling is dat de gemeente van mening is dat het niet lukt om door te pakken in een vrijwillig kader. Daarom is het verzoek van de gemeente om tijdens het Beschermtafeloverleg te onderzoeken of de casus door de Raad voor de Kinderbescherming (hierna te noemen de Raad) opgepakt kon worden.

¹ Het vrijwillige kader wordt grotendeels gereguleerd door de – bestuursrechtelijke – Jeugdwet. De Jeugdwet is op 1 januari 2015 in werking getreden en heeft een transformatie van het jeugdhulpstelsel met zich meegebracht. Hierbij wordt het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en van anderen in de sociale omgeving beoogd en moet het jeugdstelsel vereenvoudigd en efficiënter en effectiever worden. De nadruk is komen te liggen op preventie, het eerder bieden van de juiste hulp op maat en het bieden van integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur.

² Bij grote zorgen over de ontwikkeling en/of de veiligheid van kinderen, waarbij de gemeente meent dat hulp in een gedwongen kader nodig is, wendt zij zich tot de Jeugdbeschermingstafel. Dit doet zij middels een verzoek tot onderzoek. Deelnemers kunnen zijn: ouder(s) / verzorger(s) / optioneel: kinderen vanaf 12 jaar, melder, voorzitter vd Beschermtafel, medewerker Adviesteam Raad voor de Kinderbescherming, medewerker wijkteam

Op het vto mogen ook ouders een reactie geven op de vier voorgedrukte vragen uit het vto en het woord doen tijdens de Beschermtafel. Verzoekster geeft aan dat ze het niet eens is met de opschaling (via een vto de casus aanbieden aan de Beschermtafel). Verzoekster geeft aan dat ze van de gemeente nog geen antwoorden gekregen heeft op haar vragen: hoe is het eerste onderzoek gedaan en zijn er nog andere opties overwogen, bijvoorbeeld traumatherapie. Verzoekster meent dat ze niet zover is dat ze medewerking kan verlenen. Haar vragen zijn nog niet beantwoord, de gemeente geeft niet aan wat ze met haar suggestie gaat doen en ze heeft geen idee wat haar rechten zijn. Dit geeft ze de gemeente ook aan in een lange mail/brief. Ze krijgt geen reactie en daardoor kan verzoekster er nu niet op vertrouwen dat het onderzoek zorgvuldig is gedaan. De basis voor de Beschermtafel wordt voor haar zo onderuitgehaald. Ze wil vóórdat het vto wordt ingediend, doordringen tot de gemeente dat wat haar betreft de procedure niet klopt. Tot dat moment heeft de gemeente haar ook niet kunnen vertellen op welke manier zij onderzoek heeft gedaan en zijn ook haar vragen niet beantwoord. Zolang de gemeente niet kan vertellen hoe het onderzoek is verlopen, kan verzoekster er niet op vertrouwen dat het een goed onderzoek is geweest. Wat weer maakt dat voor verzoekster de gang naar de Beschermtafel niet klopt. De gemeente adviseert verzoekster om tijdens de Beschermtafel haar verhaal/ongenoegen te uiten zodat deze meegewogen kunnen worden. Verzoekster kan zonder beantwoording en inzicht in het proces niet aansluiten bij de Beschermtafel. Ook wil ze niet dat informatie op basis van een onjuist of niet transparant onderzoek wordt gedeeld met andere instanties die aanschuiven bij de Beschermtafel. Nu ze geen toestemming geeft voor de Beschermtafel, kan deze niet doorgaan, geeft de gemeente aan.

In de tussentijd vraagt verzoekster de directeur van de sector Maatschappelijke Ontwikkelingen van gemeente 's-Hertogenbosch om het (vto)proces te onderzoeken. Hier had ze al meerdere malen om verzocht. Het resultaat van het onderzoek is dat er geen onvolkomenheden zijn aangetroffen, aldus de directeur. Verzoekster begrijpt niet hoe en wat de directeur heeft onderzocht. Ze spreekt haar teleurstelling uit en stelt er vragen over. Het antwoord van de gemeente had ze niet verwacht. De directeur voegde toe dat zij op het oordeel van haar medewerkers vertrouwde. Verzoekster voelt op dat moment geen ruimte meer om in gesprek te gaan met de gemeente. De gemeente besluit en meldt korte tijd later aan verzoekster via de mail dat zij het vto rechtstreeks kan -en ook zal- aanbieden aan de Raad, dus zonder tussenkomst van de Beschermtafel. Dat kan op basis van een artikel uit de Jeugdwet. Voor verzoekster gaat het allemaal te snel, ze was in de veronderstelling dat ze nog in gesprek was over het hulpaanbod in een vrijwillig kader. De Raad besluit vervolgens -binnen het gedwongen kader- om een onderzoek in te stellen en de zaak voor te leggen aan de rechter. Met het indienen van het vto en het besluit van de Raad om een onderzoek te doen, heeft de gemeente daarna geen betrokkenheid meer in de zaak.

3. De klachtbehandeling

3.1. Het onderzoek (de klachtbehandeling) bij de gemeente

Verzoekster diende op 19 maart 2023 een klacht in tegen de medewerkers van de gemeente en de directeur van de sector. Nu de directeur – omdat de klacht zich ook tot haar richtte- de klacht zelf niet kon behandelen lag de behandeling ervan bij een directeur van een andere sector. Met een brief op 3 juli 2023 sluit de gemeente de behandeling van de klacht af. De gemeente kan geen oordeel geven omdat er sprake is van een diepgeworteld wantrouwen. Zij is van mening dat de klachtenprocedure slaagt wanneer partijen rationeel en zakelijk met elkaar in overleg kunnen treden. En dat is nu niet het geval. Verzoekster kan zich niet vinden in de conclusie van de gemeente en meldt zich bij de ombudscommissie op 1 oktober 2023.

3.2. Het onderzoek (de klachtbehandeling) bij de commissie

3.3. Wat was het verzoek bij de commissie en hoe heeft de commissie naar de klacht gekeken?

De klacht wordt door verzoekster uitgebreid toegelicht in het verzoekschrift van 1 oktober 2023, via verschillende aanvullende mails en tijdens de hoorzitting. De commissie heeft de rode lijn eruit gehaald en heeft de klachtcomponenten geclusterd in twee hoofdklachten. De commissie komt met het volgende:

Verzoekster is het oneens met de aanpak van de gemeente in een onderzoek naar passende hulpverlening voor haar zoon omdat de gemeente:

1. Haar niet heeft geïnformeerd over het proces in het vrijwillig -jeugdhulp- kader. De gemeente wees haar niet op haar rechten en plichten waardoor verzoekster niet wist wat er zou komen en waar ze met haar verhaal terecht kon. Er werd niet naar haar verhaal geluisterd, en verzoekster had het gevoel dat de gemeente haar (vragen) stelselmatig negeerde. Verzoekster is van mening dat de gemeente er niet voor heeft gezorgd dat het proces eerlijk is verlopen.
2. Niet onpartijdig was. Naar verzoekster werd niet geluisterd omdat er een blind vertrouwen was in de medewerkers. Dit was ook tijdens de eerstelijnsklachtenprocedure. Deze is afgedaan zonder verzoekster gehoord te hebben. Verzoekster twijfelt of het onderzoek naar de klacht onafhankelijk en onpartijdig heeft plaatsgevonden.

3.3.1. Beperkingen van het onderzoek door de commissie

Waar gaat de commissie niet over?

Voordat de commissie over gaat tot haar afweging hecht de commissie er waarde aan om hier aan te geven waar zij niet over gaat. De commissie zal hieronder aangeven waarop het onderzoek zich niet richt.

- De commissie neemt niet in onderzoek het onderdeel dat gaat over het inhoudelijke hulpaanbod door de gemeente. Het is niet aan de ombudscommissie om te beoordelen of contactherstel wel of niet passend is. Dat is een inhoudelijke handeling die buiten de bevoegdheid van de ombudscommissie valt. Deze bevoegdheid van de gemeente wordt dan ook niet betwist.
- De commissie neemt niet in onderzoek het onderdeel dat over strafbare feiten gaat. In deze zaak heeft verzoekster aangifte gedaan bij de politie omdat ze van mening is dat de gemeente strafbare feiten heeft gepleegd. De commissie heeft niet de bevoegdheid om strafbare feiten te onderzoeken en zal zich dan ook onthouden om hier iets over te zeggen.
- De commissie neemt niet in onderzoek de gedragingen van de Raad van de Kinderbescherming. Ook zal de commissie zich niet uitlaten over of de Raad op basis van de juiste informatie conclusies heeft getrokken. Eventuele gedragingen van de Raad worden niet door de commissie onderzocht. Klachten die gaan over de Raad, kunnen tweedelijns door een andere instantie worden opgepakt.
- De commissie neemt niet in onderzoek de onderdelen die gaan over familierechtelijke kwesties. Allerlaatst treedt de commissie niet op in familierechtelijke kwesties waar zij geen bevoegdheden toe heeft. De commissie laat zich hier niet over uit.

3.3.2. Waar gaat de commissie wel over, naar welke behoorlijkheidsnormen heeft de commissie gekeken?

De commissie neemt in behandeling verzoeken die gaan over de gedragingen van een bestuursorgaan, in dit geval de gemeente 's-Hertogenbosch.

Naar welke behoorlijkheidsnormen heeft de commissie gekeken?

De commissie heeft gekeken naar de volgende behoorlijkheidsnormen³, te weten

1. Het vereiste van fair play: De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.
2. Vereiste van luisteren naar de burger: Luisteren naar de burger gaat erover dat de overheid actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid heeft een open oor voor de burger. De

³ Ombudsinstellingen beoordelen verzoekschriften op basis van de door de Nationale Ombudsman opgestelde Behoorlijkheidswijzer. Daar staan normen in waar een ombudsinstituut de gedragingen van een bestuursorgaan aan kan toetsen.

overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

3. Vereiste van onpartijdigheid: De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

4. De klachtbehandeling bij de ombudscommissie

4.1. Hoe verliep de procedure bij de ombudscommissie?

Op 12 mei 2023 ontving de ombudscommissie een verzoek van de gemeente om de behandeling van de klacht over te nemen. Vanwege het ontbreken van de verplichte eerstelijns voorprocedure verzocht de commissie de gemeente om eerst het klachttraject formeel af te ronden voordat de commissie het verzoek tweedelijns in behandeling kon nemen. Op 3 juli 2023 ronden de gemeente de klacht formeel af. Op 1 oktober 2023 ontving de ombudscommissie het verzoekschrift van verzoekster -de klacht.

4.2. Bevindingen van de commissie

Naar aanleiding van het dossieronderzoek, de verduidelijkende antwoorden die op vragen van de commissie zijn gegeven en de hoorzitting -15 januari 2024-, heeft de commissie een uitgebreid verslag van bevindingen opgesteld. Dit verslag van bevindingen is begin maart 2024 aan partijen toegezonden en zij zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Feitelijke informatie (zoals data) is aangepast en andere opmerkingen van verzoekster en de gemeente zijn in het dossier gevoegd.

Van de zitting is een geluidsopname gemaakt. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om de opname af te luisteren. Van deze mogelijkheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

4.2.1. Reacties op de bevindingen van de commissie

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om de bevindingen van de commissie in te zien en desgewenst feedback te leveren. De commissie heeft zoals eerder aangegeven feitelijke onjuistheden aangepast en verdere reacties in het dossier gevoegd. De gemeente merkt op dat ze zich niet kan vinden in de bevinding van de commissie dat het belang van de kinderen niet nadrukkelijk genoeg naar voren komt uit in ieder geval het vto (waarnaar verwezen wordt). De commissie ziet namelijk in deze beschrijving niet meteen een heldere formulering waaruit een opschaling moet blijken. De gemeente verzoekt de commissie om dit stuk aan te passen en verwijst ook naar onder andere delen uit het onderzoeksplan, het vto en een mail van de directeur. De commissie benadrukt dat het gaat om de bevinding van de commissie en zij om die reden deze passage niet zal aanpassen in het verslag van bevindingen.

5. Het oordeel van de commissie

Het uitgangspunt voor de beoordeling van het verzoek zijn de klachten zoals opgenomen onder paragraaf 3.2.1.

5.1. Het vereiste van fair play

Eén van de behoorlijkheidvereisten is het beginsel van fair play . Dit beginsel houdt voor (overheids)instanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit brengt met zich mee dat een gemeente, ook in een vrijwillig kader wijst op de (rechts) middelen die openstaan tegen- een onderzoeksplan waar een ouder of kinderen het niet mee eens zijn (zie paragraaf 3.2.3. onder 1).

In deze paragraaf komt aan de orde de vraag of de gemeente verzoekster informatie heeft gegeven over het proces binnen het vrijwillig -jeugdhulp- kader en of de gemeente verzoekster binnen dat kader heeft gewezen op haar rechten en plichten.

In het onderzoek heeft de commissie onder meer naar de volgende vragen gekeken:

Of en hoe de gemeente verzoekster heeft betrokken en geïnformeerd in de procedure, of en hoe verzoekster is gewezen op haar rechten en plichten en of en hoe de gemeente haar handelingen heeft gemotiveerd.

In dit geval komt naar voren dat verzoekster de stappen die zijn genomen door de gemeente, niet kon volgen. Verzoekster had de indruk dat ze het gesprek in het vrijwillig kader nog niet had gevoerd toen de gemeente te kennen gaf via een vto naar de Beschermtafel te willen. Voor verzoekster was niet voldoende duidelijk gemaakt wanneer hulp in een vrijwillig kader werd geboden en wanneer in een gedwongen kader. Alleen de verwijzing naar de inhoud van het vto leek voor haar niet afdoende te zijn om te kunnen begrijpen waarom de gemeente zo snel handelde. Deze uitleg heeft verzoekster gemist, zo ook de informatie die gaat over de processtappen en welke mogelijkheden er voor haar waren om zich te laten horen in het vrijwillig kader. Voor verzoekster was dit heel belangrijke informatie. Ze had immers een andere visie en was het niet eens met de handelswijze van de gemeente. Waar ze terecht kon met haar verhaal - in het vrijwillig kader-, hoe zij haar bezwaren kon duiden en bij wie ze het een en ander kenbaar kon maken, was haar niet bekend. Pas toen de casus aangeboden werd aan de Beschermtafel werd verzoekster de gelegenheid geboden om haar grieven op papier te zetten. Deze grieven werden als bijlage bij het vto gevoegd. Echter dat is niet wat verzoekster wilde. Ze wilde in het vrijwillig kader een stem hebben maar wist niet wat haar rechten en plichten waren.

De commissie merkt op dat ouders graag actief betrokken willen worden als het gaat om hun kinderen. En juist het vrijwillig kader biedt deze mogelijkheid, om -niet gedwongen- gezamenlijk tot een gedragen plan te komen. Van belang hierbij is dat ouders en kinderen recht hebben op goede en tijdige informatie, participatie en ondersteuning. Tijdig informeren gaat over de verwachtingen binnen het vrijwillig kader maar betekent ook informatie verstrekken over een kindbeschermingsmaatregel of informatie over ondertoezichtstelling. Op deze manier kunnen ouders er goed geïnformeerd voor kiezen om al dan niet mee te werken aan de hulp in het vrijwillig of gedwongen kader. Om ouders goed te informeren, is het van belang dat de medewerkers van de gemeente nadrukkelijk ook de rechten en plichten bespreken met betrokkenen. Het is dan zaak van het bestuursorgaan om dit te organiseren, ouders/jongeren/betrokkenen in een vrijwillig kader een stem te geven en door te nemen welke mogelijkheden -van rechtswaARBorgen- er dan wel binnen het vrijwillige kader zijn. Op basis van de ontvangen stukken en specifiek het vto ziet de commissie geen heldere, expliciete, formulering waaruit een snelle opschaling in het belang van het kind moest blijken.

Gelet op het bovenstaande heeft de gemeente niet voldaan aan het vereiste van fair play. De onderzochte gedragingen acht de commissie dan ook niet behoorlijk.

5.2. Het vereiste van luisteren naar de burger

Een tweede behoorlijkheidsnorm waar de commissie naar heeft gekeken is het vereiste van luisteren naar de burger (zie onder paragraaf 3.2.3. onder 2).

Verzoekster wilde binnen het vrijwillig kader een stem. Ze klaagt er echter over dat ze niet gehoord en betrokken is door de gemeente in een jeugdhulptraject dat haar aanging. Voor verzoekster was het belangrijk om haar mening te kunnen delen met de gemeente. Daardoor stond verzoekster niet aan de zijlijn en kon zij actief meedoen. Echter de gemeente heeft haar niet duidelijk gemaakt of zij de mening van verzoekster op prijs stelde en of de gemeente haar mening zou betrekken in het geheel. Uit de stukken blijkt voor de commissie ook niet op welke wijze de betrokkenheid van verzoekster gewenst was en tot waar deze ging. Zij ziet dan ook niet op welke manier er sprake is van luisteren naar en meedoen van verzoekster in het traject. Dit verlangde verzoekster echter wel. Wat ook te begrijpen is, het ging immers over een aangelegenheid die juist verzoekster en haar gezin trof. Er is veel over en weer gemailld. Maar deze mailwisselingen over en weer kan de commissie niet zien als luisteren naar en betrekken van verzoekster. Luisteren naar en betrekken van ouders omvat meer dan mailberichten uitwisselen. Zo geldt ook als -noodzakelijke-voorwaarde dat degenen die besluiten nemen de betrokkenen in iedere fase van de besluitvorming informeren zodat duidelijk is welke rechten, plichten en mogelijke consequenties hangen aan de besluitvorming (zie ook paragraaf 5.1. over fair play). Het betrekken, spreken van en luisteren naar betrokkenen moet tot doel hebben om de mening in voldoende mate te betrekken in de besluitvorming. Door te luisteren naar verzoekster, haar (meer) te betrekken in de procedure door onder andere haar vragen zorgvuldig te beantwoorden, was de kans aanwezig geweest dat partijen weer in contact zouden komen. De gemeente had binnen die ruimte verzoekster ook kunnen vertellen wat de rol was van haar mening in de beslissing. De commissie is van mening dat ouders en kinderen een terugkoppeling moeten krijgen over de beslissing en de rol die hun mening heeft gespeeld.

5.2.1. Over persoonlijk contact

Luisteren naar de burger vergt ook dat de overheid haar best doet om een persoonlijk contact te hebben met de burger en de relatie onderhouden wordt. De communicatie tussen verzoekster en de gemeente verliep voornamelijk digitaal en soms telefonisch. Uit het dossier haalt de commissie dat er één of twee keer – in het begin- persoonlijk contact is geweest. De commissie ziet dat in de mails de communicatie niet effectief verloopt. En dat is het risico van een verstandhouding op afstand. Via de mail wordt niet helder of de overheid actief luistert, of dat de overheid er blijk van geeft dat ze de burger heeft gezien en gehoord en of de overheid een open oor heeft. Verzoekster heeft niet ervaren dat de gemeente naar haar luisterde en daadwerkelijk geïnteresseerd was in wat ze belangrijk vond. En dat begrijpt de commissie, via een mail is dat ook niet af te leiden.

Reden voor de commissie om stil staan bij de factor 'persoonlijk contact'.

Door met verzoekster in persoon te praten (voor, tijdens en mogelijk ook na het traject), en niet alleen via de mail, had de gemeente in dit geval in kunnen gaan op de zorgen van verzoekster, de voorgestelde opties en had ze kunnen onderzoeken of andere (minder zware) invalshoeken ook perspectief boden. Verzoekster had kunnen vertellen wat haar knelpunt was en de gemeente had samen met verzoekster het knelpunt kunnen verkennen. De gemeente had haar die ruimte kunnen bieden en had ook tegelijkertijd zelf de ruimte kunnen nemen om in algemene zin meer uitleg te geven over bijvoorbeeld de procedure, onderzoek in een vrijwillig kader, de rol van ouders, informatie over de rechten en de plichten, informatie over een instructie en ook kan de gemeente tijdens een gesprek checken of de gegeven informatie duidelijk is overgekomen.

5.2.2. Over communicatie en de relatie

Onder bepaalde omstandigheden kan communiceren uit de hand lopen. Er worden dan zoveel woorden met elkaar gedeeld dat door de bomen het bos niet meer te zien is. De commissie kan het zich dan ook voorstellen dat de gemeente niet goed wist hoe om te gaan met de vele mails en de vele vragen van verzoekster. Het is zelfs voorstelbaar dat door de vele geschriften niet meer terug te halen was, waar verzoekster nu naar verlangde. Bovendien, zo heeft de gemeente aangegeven, hebben de lange mails, de toon van de mails, de aanhoudende vragen en de aangifte tegen de gemeente, een intimiderend effect gehad op de medewerkers waardoor de focus uitging naar de-escaleren door juist niet in te gaan op de vragen. De commissie onderschrijft het belang dat de gemeente hecht aan het respectvol benaderen van haar medewerkers, het kunnen werken in een veilige omgeving en het garanderen van die veiligheid. De aangifte die verzoekster heeft gedaan tegen de medewerkers en de hoeveelheid berichten die verzoekster stuurde, droegen bij aan verwarring en mogelijk een onveilig gevoel. Dat de gemeente dan aan verzoekster vraagt om niet steeds dezelfde vragen te stellen, dat kan de commissie zich ook voorstellen.

Echter, de commissie leest en heeft gehoord tijdens de hoorzitting dat de behoefte die schuilde achter alle mailwisselingen was dat verzoekster betrokken wilde worden, wilde weten hoe het onderzoek was verlopen, mee kon denken, toe kon werken naar een gedeelde conclusie en zo ook grip kon krijgen op de situatie. De commissie vindt dat het dan toch op de weg van de gemeente had gelegen om verzoekster te betrekken en het positieve contact te bevorderen. Met als doel wat nu de vraag achter de klacht/ het ongenoegen was om escalatie te beperken. Op die wijze was de kans groter om informatie boven tafel te kunnen krijgen die van belang was voor het nemen van een verantwoorde beslissing over eventuele vervolgstappen. Ook was het niet ondenkbaar geweest dat met de verkregen informatie de gemeente andere stappen had kunnen zetten. Tevens was op die manier ook recht gedaan aan de mogelijkheid voor verzoekster om haar visie op het gebeuren te geven vóórdat ze met een voldongen feit werd geconfronteerd in de vorm van de gang naar de Beschermtafel.

5.2.3 Burgerperspectief en werkinstructie

De commissie heeft teruggezien dat de gemeente verzoekster per mail heeft geïnformeerd over het vto maar het vto niet met haar in persoon heeft doorgenomen. Volgens de werkinstructie van de gemeente⁴ was dat wel de bedoeling. Dat blijkt onder andere uit de volgende passage uit de werkinstructie:

'In principe bespreek je het VTO met het gezin tijdens een gesprek. Is dit echt niet mogelijk? Dan mag je het VTO per e-mail aan de inwoner toesturen'.

Nu die werkinstructie er was, was het ook zaak dat deze werd opgevolgd. De werkinstructie bood juist ruimte voor het persoonlijk contact. De commissie wil wel opmerken dat de instructie niet gaat over de rol van de ouders/jongeren aan tafel. Deze instructie zegt daar niets over. Dat ouders een rol willen hebben en willen reageren op een cruciale kwestie, is niet onlogisch. Ouders willen betrokken worden, zeker wanneer het gaat om hun kind. De commissie gelooft er dan ook in dat het perspectief van burgers/ouders/ jongeren, zorgvuldige benadering verdient. Zij vraagt de gemeente dan ook om de werkinstructie aan te passen en opnieuw bij de medewerkers onder de aandacht te brengen. Met als doel te bekijken of het perspectief van de ouders in diezelfde instructie opgenomen kan worden of dat het burgerperspectief op een andere wijze terug moet komen. Dit schrijven kan gedeeld worden met de ouders/jongeren/betrokkenen. De handreiking van de Kinderombudsman kan daar helpend bij zijn (In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas bij besluitvorming).

Gelet op het bovenstaande (paragraaf 5.2. tot en met subparagraaf 5.2.3.) heeft de gemeente niet voldaan aan het vereiste van luisteren naar de burger. De onderzochte gedragingen acht de commissie dan ook niet behoorlijk.

5.3. Het vereiste van onpartijdigheid

De paragrafen 5.3.1. en 5.3.2. zijn beoordeeld aan de hand van het derde vereiste. Dit betreft het vereiste van onpartijdigheid (zie paragraaf 3.2.3. onder 3). De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

Aan de orde is de vraag of de gemeente voldoende uitvoering heeft gegeven aan een onpartijdige klachtbehandeling. De commissie zal aan de hand van een aantal eerder besproken begrippen uitleggen hoe zij tot het oordeel is gekomen.

In het onderzoek naar deze vraag heeft de commissie betrokken hoe de eerstelijns klachtafhandeling heeft plaatsgevonden.

5.3.1. Onderzoek naar vto

Op verzoek van verzoekster werd er een onderzoek gedaan naar het proces rondom het vto. Het resultaat was dat er naar de mening van de gemeente geen onvolkomenheden werden aangetroffen. Op een reactie van verzoekster -zij was het niet eens met het resultaat en vroeg op welke wijze het onderzoek was gegaan- werd geantwoord dat er op het oordeel van de medewerkers vertrouwd werd. Verzoekster ervoer nu dat de deur werd dicht gedaan. De commissie kan zich voorstellen dat verzoekster dat zo heeft ervaren. Het impliceert namelijk dat een inwoner altijd met 1-0 achterstaat omdat er zonder meer op het oordeel van de medewerker vertrouwd wordt. En daar schuurt het. De commissie is namelijk van mening dat een gemeente, indien de lezing van verzoekster en die van de medewerkers van de gemeente tegenover elkaar staan, niet zonder meer mag uitgaan worden van de juistheid van de lezing van de medewerker. De commissie is van mening dat hier hoor- en wederhoor had moeten plaatsvinden. En indien de gemeente aan de lezing van de ene partij meer waarde hecht dan aan die van de andere, dient hij/zij dit met steekhoudende argumenten uit te leggen. Uit de reactie van de gemeente blijkt echter niet waarom er meer geloof wordt gehecht aan de lezing van de medewerkers dan aan die van verzoekster.

⁴ Er is een interne werkinstructie voor de medewerkers waar de stappen worden omschreven die een professional kan volgen teneinde een casus in te brengen bij het Beter Beschermd Overleg. Medewerkers van de gemeente volgen deze opgestelde werkinstructie. De werkinstructie is min of meer een richtsnoer voor professionals hoe ze om moeten gaan met een verzoek tot onderzoek.

Verder is het van belang dat een overheidsinstantie het handelen feitelijk en logisch weergeeft. Dit impliceert dat in de terugkoppeling van het (vto)-onderzoek een motivering zo moet zijn ingericht dat een burger kan achterhalen hoe een beslissing is opgebouwd en wat de grondslagen van die beslissing zijn. In dit geval heeft de directeur slechts vastgesteld dat de medewerkers van de gemeente conform de geldende protocollen en regels hebben gehandeld en dat er geen onvolkomenheden zijn aangetroffen. Echter niet is aangegeven aan welke protocollen en regels is getoetst, noch op basis waarvan is geconcludeerd dat het onderzoek goed was uitgevoerd. De directeur heeft in dit geval slechts marginaal getoetst, hetgeen geen recht heeft gedaan aan de impact dat het hele gebeuren op verzoekster heeft gehad. Dit klemt temeer nu, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, het de vraag is of de rechtsbescherming van ouders/jongeren/betrokkenen in een vrijwillig kader wel voldoende is gewaarborgd.

5.3.2. Over de klachtbehandeling

Op verzoek van de commissie is de eerstelijnsbehandeling van de klacht van verzoekster opgepakt door de gemeente en afgerond. De klacht is elders -binnen de organisatie- belegd nu de klacht zich uitbreidde naar de directeur. In de afdoeningsbrief wordt door de onafhankelijk klachtbehandelaar gesproken over een diepgeworteld wantrouwen van verzoekster in de gemeente en dat een succesvolle behandeling van de klacht inhoudt dat partijen rationeel en zakelijk met elkaar spreken. Nu dit niet is gebleken, kan de gemeente daar geen oordeel uitspreken.

Verzoekster meldt dat ze niet begrijpt hoe de gemeente tot een oordeel is gekomen zonder haar te spreken. De commissie kan verzoekster daarin volgen. Een goede klachtbehandeling brengt met zich mee dat de burger die zich onheus bejegend voelt door de overheid, moet kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht door die overheid. Wanneer het gaat om een klacht over een (medewerker van een) gemeente, is het belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat haar inwoner met zijn probleem of klacht centraal staat. Er moet goed naar de burger geluisterd worden. De commissie begrijpt dat verzoekster uiteindelijk aan de klachtbehandeling het gevoel heeft overgehouden dat alleen de kant van de collega's (gemeente) is gekozen en dat haar zienswijze niet is erkend. Ze is immers niet gehoord in dat kader. De commissie is niet gebleken dat er een vorm van hoor- en wederhoor is toegepast.

Een goede klachtbehandeling is belangrijk voor het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid. Dit is des te meer van belang als er sprake is van een "afhankelijke" relatie met de instantie, zoals bij verzoekster. Als er dan wordt geklaagd is het belangrijk dat zij zich gehoord en serieus genomen voelt en het gevoel heeft dat een behoorlijke, onafhankelijke klachtbehandeling plaatsvindt. Het was dan ook aan de klachtbehandelaar om, binnen de mogelijkheden die er waren, het idee van partijdigheid in gesprekken weg te nemen. De gemeente had er verstandig aan gedaan om op een andere manier de klacht te behandelen. Het is belangrijk dat er voldoende afstand is tot degene over wie wordt geklaagd. Alleen de schijn van partijdigheid is al voldoende om het vertrouwen in de klachtbehandeling te verliezen.

Een goede klachtbehandeling is ook belangrijk omdat het een onmisbaar terugkoppelingsmechanisme is voor de professionals. 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. Dit vraagt om een kwalitatief hoogwaardige klachtbehandeling.

Eén van de middelen om tot die kwalitatieve hoogwaardige klachtbehandeling te komen is het vereiste van hoor- en wederhoor toe te passen. Het vereiste van hoor- en wederhoor houdt in dat een bestuursorgaan de betrokkenen in staat stelt te worden gehoord naar aanleiding van een klacht. De commissie stelt vast dat er geen mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden, wat daar ook de reden van mag zijn.

Gelet op het bovenstaand (paragraaf 5.3.1. en 5.3.2.) heeft de gemeente niet voldaan aan het vereiste van onpartijdig handelen. De gemeente heeft op onvoldoende wijze uitvoering gegeven aan een professionele, onpartijdige wijze van klachtbehandeling. De onderzochte gedragingen acht de commissie dan ook niet behoorlijk.

6. Aanbeveling

De commissie geeft de gemeente de volgende aandachtspunten mee.

- **Betrek ouders (en de jongeren) bij de bespreking van de situatie van de jongeren in het geval dat er een melding wordt gedaan bij de jeugdbeschermingstafel:** Betrek ouders en luister aandachtig naar het verhaal en neem de invalshoek van alle partijen mee in de belangenafweging.
- **Zorg ervoor dat het proces voor iedereen duidelijk is en controleer ook of dat het geval is.** Markeer met een persoonlijk gesprek -en bevestig dit schriftelijk- het moment waarop een nieuwe fase aanbreekt in de bemoeienis van de gemeente met het gezin. Neem in het bijzonder de rechten en plichten van ouder/kinderen/betrokkenen mee.
- **Maak een duidelijke werkinstructie waar ook het perspectief van ouders en of kinderen is meegenomen.** Volg deze instructie op en deel het met betrokkenen met als doel duidelijk te maken waarom de gemeente bepaalde stappen zet en ook om duidelijk te maken wat er verwacht kan worden van de ouders/kinderen/betrokkenen.
- **Zorg ervoor dat informatie over jeugdhulp beschikbaar en toegankelijk is voor iedereen.** Zorg ervoor dat professionals nagaan of de informatie is begrepen door jongeren en ouders.
- **Draag zorg voor het onder de aandacht brengen van de wijze van klachtbehandeling en de daarbij behorende richtlijnen.** Met als doel dat een klacht met voldoende afstand, onpartijdig en zonder vooroordelen behandeld wordt.
- **Draag zorg voor een adequate klachtbehandeling.** Dat betekent onder meer dat voordat de klacht wordt afgesloten, hoor en wederhoor wordt toegepast, de belangen zorgvuldig worden afgewogen en de conclusie gemotiveerd wordt.

De commissie vraagt de gemeente om binnen vier weken een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen te mogen ontvangen⁵.

De ombudscommissie 's-Hertogenbosch,

J.A.P. van Kastel, voorzitter

C. Hopman, secretaris

⁵ conform art 9:36 vierde lid Awb in samenhang met art 9:27, derde lid Awb.