

Ex ante effectbeoordeling opname schadevergoeding in de Jeugdwet

A. Fermin
L. Schackmann
R. de Boer
R. Bouwman
M.R. Bruning
R.D. Friele



NIVEL
Kennis voor betere zorg



Stichting **Alexander**
jaar jeugd actief in onderzoek en beleid

Het Nivel levert kennis om de gezondheidszorg in Nederland beter te maken. Dat doen we met hoogwaardig, betrouwbaar en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar thema's met een groot maatschappelijk belang. 'Kennis voor betere zorg' is onze missie. Met onze kennis dragen we bij aan het continu verbeteren en vernieuwen van de gezondheidszorg. We vinden het belangrijk dat mensen in staat zijn om deel te nemen aan de samenleving. Ons onderzoek draait uiteindelijk om de vraag hoe we de zorg voor de patiënt kunnen verbeteren. Alle onderzoeken publiceert het Nivel openbaar, dat is statutair vastgelegd.

Juli 2020

ISBN 9789461226228

030 272 97 00

nivel@nivel.nl

www.nivel.nl

© 2020 Nivel, Postbus 1568, 3500 BN UTRECHT

Gegevens uit deze uitgave mogen worden overgenomen onder vermelding van Nivel en de naam van de publicatie. Ook het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning in artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling, vraagstelling en werkwijze	7
2	Deskresearch: een beschrijving van de huidige situatie	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Klachtenprocedure Jeugdwet voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen	12
2.3	Verschillende regimes voor jeugdhulpaanbieders die ook andere zorg en ondersteuning bieden	15
2.4	Andere klachten-/geschillenprocedures jeugdhulpaanbieders en GI's	18
2.5	Andere klachtenprocedures voor ketenpartners in de jeugdzorg	21
2.6	Specifieke procedures voor vergoeding van schade	23
2.7	Kritiek op veelheid geschillenprocedures in de jeugdzorg	26
2.8	Conclusie	28
3	Opvattingen van betrokkenen over huidige situatie	31
3.1	Problemen en kansen met het klachtrecht in de huidige situatie	31
3.2	Samenvatting: Verwachte effecten van niet harmoniseren met art. 20 Wkkgz	40
4	Vormgeving van en opvattingen over wel harmoniseren	42
4.1	Opties voor vormgeving harmonisatie artikel 20 Wkkgz	42
4.2	Ervaringen van klagers en verweerders met geschilbeslechting onder de Wkkgz	43
4.3	Mogelijke effecten van harmonisatie met artikel 20 Wkkgz	47
5	Voor- en nadelen van het wel of niet harmoniseren met artikel 20 Wkkgz	52
5.1	Mogelijke effecten van niet en wel harmoniseren met artikel 20 Wkkgz volgens de door ons geraadpleegde partijen.	52
5.2	Beschouwing vanuit motieven voor harmonisatie	54
5.3	Voordelen van harmoniseren	56
5.4	Nadelen van harmoniseren	57
5.5	Andere zorgen over het klachtrecht in de jeugdzorg	57
	Literatuur	59
	Bijlage A Omschrijving methode	62
	Bijlage B Overzicht aard en omvang van meldingen LMZ, 2015-2018	65
	Bijlage C Overzicht aard en omvang van klachten AKJ, 2015-2018	66
	Bijlage D Overzicht aard en omvang van klachten Kinderombudsman, 2015-2018	68

Samenvatting

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft het Nivel gevraagd een ex-ante effectbeoordeling te doen naar een opname van een mogelijkheid tot schadevergoeding in de Jeugdwet. Deze vraag houdt verband met de toezegging van de minister om de Jeugdwet aan te laten sluiten bij de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Op grond van de Wkkgz is een zorgaanbieder verplicht een schriftelijke regeling te treffen voor een 'effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten' en moet een klachtenfunctionaris worden aangewezen. Zo spoedig mogelijk moet de zorgaanbieder schriftelijk en gemotiveerd aan klager aangeven wat het oordeel is over de klacht. Daarnaast heeft de zorgaanbieder de verplichting om zich aan te sluiten bij een erkende geschilleninstantie. Deze geschilleninstantie is bevoegd een bindend advies af te geven en om bij dit advies een schadevergoeding toe te kennen tot in ieder geval € 25.000 (artikel 20 Wkkgz).

Naast een aantal deelvragen richtte dit onderzoek zich vooral op de beantwoording van de volgende vraag: Wat zijn zwaarwegende voor- en nadelen van het wel en niet opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet?

Deze vraag is in het onderzoek beantwoord met een combinatie van methoden, te weten: documentenanalyse, secundaire analyse van interviewdata, gesprekken met sleutelfiguren, een expertmeeting met juridische experts, twee forumdiscussies met veldpartijen en experts op dit terrein, drie panels en drie interviews met cliënten van de jeugdzorg (jeugdigen en ouders) en een afsluitende 'invitational meeting'. Vanuit het ministerie kwam nadrukkelijk de vraag om in het onderzoek onderscheid te maken tussen het vrijwillige en gedwongen kader in de jeugdzorg. Wij merkten echter dat dit onderscheid lastig te maken is, omdat zorgaanbieders jeugdhulp aanbieden voor zowel het vrijwillige als het gedwongen kader. Om verwarring over deze terminologie te voorkomen, zullen wij niet spreken over het vrijwillige en het gedwongen kader, maar maken wij onderscheid tussen de effecten voor jeugdhulpaanbieders enerzijds en voor zorg op basis van een rechterlijke maatregel via gecertificeerde instellingen (GI's) anderzijds.

Nog lopende evaluatie van de Wkkgz

Deze ex-ante evaluatie is uitgevoerd, terwijl terzelfder tijd de evaluatie van de Wkkgz plaats vindt. In de Wkkgz-evaluatie wordt expliciet ingegaan op de klachtregeling binnen de Wkkgz, waaronder ook de evaluatie van de geschilleninstanties. Verwacht wordt dat de Wkkgz-evaluatie resultaten bevat die van essentieel belang kunnen zijn voor de overweging om te harmoniseren. De Wkkgz-evaluatie zal op zijn vroegst aan het einde van 2020 worden afgerond. Dat betekent dat een evaluatief oordeel van artikel 20 Wkkgz niet meegenomen kan worden in deze ex-ante evaluatie. Het ligt voor de hand om bij de uiteindelijke afweging over harmonisatie de resultaten van deze evaluatie te betrekken.

Wat houdt harmoniseren in

Om in de Jeugdwet een artikel als artikel 20 Wkkgz in te voeren is het naast het invoeren van een mogelijkheid tot schadevergoeding ook nodig dat een vorm van een geschilleninstantie wordt ingevoerd. Invoering van een geschilleninstantie roept de vraag op wat daarvan de consequenties zijn voor de organisatie van de klachtbehandeling door de jeugdzorgaanbieders zelf. Ook zou harmonisering en grotere nadruk op de laagdrempelige klachtafhandeling kunnen inhouden. Harmonisering houdt dus meer in dan alleen maar het invoeren van een mogelijkheid tot schadevergoeding. Bij de beschrijving van de voor- en nadelen van harmoniseren betrekken we

daarom niet alleen het aspect schadevergoeding en de mogelijke invoering van een geschilleninstantie, maar ook de mogelijke gevolgen voor de klachtbehandeling door de jeugdzorgaanbieder zelf.

Voordelen van harmoniseren

Harmonisatie zou voordelen kunnen opleveren door vereenvoudiging van de klachtprocedures voor jeugdhulpaanbieders die daarnaast andere vormen van zorg bieden die onder de Wkkgz vallen (zoals de combinatie van volwassenen-ggz en jeugd-ggz). In de praktijk lijken voor deze aanbieders weinig problemen te zijn als gevolg van de twee geldende regelingen uit de Wkkgz en de Jeugdwet. Het effect van harmonisatie op dit probleem zal dus beperkt zijn.

Harmonisatie zou in zekere mate ook bevorderlijk zijn voor de overzichtelijkheid van het klachtrecht voor cliënten in deze sectoren, en het zou voor gelijke behandeling zorgen van 18-minners en 18-plussers wat betreft het klachtrecht. Het effect hiervan moet echter niet worden overschat, omdat er in de praktijk meer klachtenregelingen bestaan waar jeugdhulpaanbieders en hun cliënten mee te maken hebben. Hierop heeft harmonisatie met de Wkkgz geen invloed.

Een breed gedragen visie is dat het klachtrecht in de jeugdzorg zich primair zou moeten richten op relatieherstel. In dit opzicht zou een voordeel van harmonisatie met de Wkkgz zijn dat organisaties extra investeren in laagdrempelige klachtafhandeling. Een risico daarbij is dat harmonisatie, als dat ook de invoering van een geschillensinstantie zou inhouden, kan leiden tot formalisering van de laagdrempelige klachtafhandeling.

Vanuit het perspectief van de rechtspositie van cliënten biedt harmonisatie mogelijk voordelen. Een externe, erkende geschilleninstantie zou een waarborg kunnen vormen door diens onafhankelijkheid en zou ook bevorderlijk kunnen zijn voor de kwaliteit ervan. Dit zou zeker van belang kunnen zijn voor klachten over GI's, waar cliënten soms wantrouwig staan tegenover de jeugdbeschermers. Daar staat tegenover dat GI's zelf externe klachtencommissies hebben ingericht, waardoor het voordeel van harmonisatie mogelijk klein is.

Ook het gegeven dat een geschilleninstantie een bindende uitspraak kan doen, zou voor cliënten een versterking van hun rechtspositie kunnen inhouden. Echter, het is niet duidelijk wat bindende uitspraken in deze context kunnen inhouden.

Ten slotte zou de mogelijkheid van een schadevergoeding gunstig zijn voor een groep cliënten die daar met succes een beroep op doet.

Een mogelijke harmonisering met de Wkkgz zal overigens niet gelden voor de klachtregeling ten aanzien van beslissingen over gesloten jeugdhulp (hfst 6 Jeugdwet), aangezien hier een speciale regeling van toepassing is. Die regelingen zullen blijven bestaan, ook als wordt geharmoniseerd.

Nadelen van harmoniseren

Een mogelijk nadeel van harmoniseren komt voort uit de vrees vanuit aanbiederskant dat met name de invoering van een geschilleninstantie in de praktijk leidt tot een extra klachtoptie. Er zijn al veel mogelijkheden om klachten in te dienen, die worden gezien als een belasting van medewerkers. De toevoeging van een geschilleninstantie zou ertoe kunnen leiden dat de belasting van medewerkers in de sector alleen maar groter wordt. In dit onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen hoe groot deze extra belasting dan zou zijn.

Als harmoniseren leidt tot de mogelijkheid van het indienen van een claim, dan kan dit ten koste kunnen gaan van de aandacht de inhoud van de klacht. Daarnaast ligt het voor de hand dat de meerderheid van de claims in de praktijk zal worden afgewezen.

Voor gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp bieden (eventueel in combinatie met andere hulp, bijvoorbeeld ondersteuning op grond van de Wmo) geldt dat harmonisatie met de Wkkgz geen vereenvoudiging is. Harmonisatie zou inhouden dat zij een nieuwe klachtenprocedure moeten inrichten.

Andere zorgen over het klachtrecht in de jeugdzorg

Alle partijen geven aan dat het klachtrecht zo laagdrempelig mogelijk moet zijn en gericht op het oplossen van problemen. Zo benadrukken cliënten dat het klachtrecht er vooral voor moeten zorgen dat beter naar hen wordt geluisterd en dat zij (en hun problemen) serieus worden genomen. Op dit punt is de consensus groot: hier is nog winst te behalen.

Daarnaast geldt een ander punt. Het huidige klachtrecht, en ook dat vanuit de Wkkgz, lijkt niet goed te passen bij problemen bij samenwerking van meerdere organisaties in een keten of netwerk. Die samenwerking is kenmerkend bij veel vormen van intensievere jeugdhulp. Klachten die op zo'n samenwerkingsrelatie betrekking hebben passen niet bij een procedure die uitgaat van een behandeling door een individuele zorgaanbieder.

Er is nog winst te behalen voor het klachtrecht binnen de huidige wet- en regelgeving. Dit geldt dan met name voor het versterken van de laagdrempelige klachtafhandeling in de sector en het bieden van ondersteuning aan klagers bij het vinden van de best passende klachtmogelijkheid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding van deze ex ante effectbeoordeling vormt een vraag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om vooraf de effecten te onderzoeken van een opname van een mogelijkheid tot schadevergoeding in het kader van de klachtenprocedure in de Jeugdwet. Deze vraag houdt verband met de toezegging van de minister om de Jeugdwet aan te laten sluiten bij de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz).

De veronderstelling achter harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz is tweeledig. Ten eerste zou harmonisatie leiden tot meer eenduidigheid voor jeugdhulpaanbieders, vooral voor degenen die nu onder beide wetten vallen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wkkgz in de Eerste Kamer werd door de minister gesteld dat nadat de Wkkgz wet is geworden, aansluiting van de Jeugdwet bij de Wkkgz “van belang is om te voorkomen dat aanbieders, voor zover zij naast jeugdhulp ook zorg in de zin van de Wkkgz verlenen, met verschillende regimes te maken krijgen; dit is bijvoorbeeld relevant voor aanbieders die zowel jeugd-ggz als volwassenen-ggz verlenen” (Eerste Kamer 2015). Ook zou harmonisatie leiden tot meer duidelijkheid voor cliënten, omdat cliënten (18-min en 18-plus) dan niet met verschillende regelingen te maken krijgen.

Er wordt door de minister per artikel van de Wkkgz gekeken of harmonisatie realiseerbaar is binnen de Jeugdwet. Bij artikel 20 Wkkgz ¹ roept dit vragen op. Het gaat vooral om de vraag of het zinvol is om de klachtenregeling van de Wkkgz ook aan de Jeugdwet toe te voegen, en dan in het bijzonder of het zinvol is een geschilleninstantie toe te voegen met de mogelijkheid tot het toekennen van een schadevergoeding (vergelijkbaar met artikel 20 van de Wkkgz).

Voor het ministerie van VWS moet dit onderzoek de volgende vragen beantwoorden: (1) Wat zijn de effecten en neveneffecten van het wel en niet opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet voor cliënten, professionals, aanbieders en gemeenten, ter onderscheiding in het vrijwillig en gedwongen kader? (2) Hoe groot (kwantitatief of kwalitatief) zijn de effecten en neveneffecten van het wel en niet opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet voor cliënten, professionals, aanbieders en gemeenten in het vrijwillig en gedwongen kader? (3) Wat zijn zwaarwegende voor- en nadelen van het wel en niet opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet?

1.2 Doelstelling, vraagstelling en werkwijze

Het doel van dit onderzoek is om zo goed mogelijk inzicht te geven in de (mogelijke) effecten en neveneffecten, naar aard en grootte, van het wel en niet opnemen van het een artikel zoals artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet, voor cliënten, professionals, aanbieders.

Om de vragen van het ministerie te beantwoorden staan de volgende onderzoeksvragen centraal in het onderzoek:

¹Artikel 20 Wkkgz: De geschilleninstantie is bevoegd over een geschil een uitspraak te doen bij wege van bindend advies, evenals een vergoeding van geleden schade toe te kennen tot in ieder geval € 25.000,--.

- I. Welke problemen bestaan er in de huidige situatie: wat zijn de effecten, naar aard en grootte, van het niet opnemen van een artikel als artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet?
- II. Wat zijn de ervaringen, onder zowel cliënten als zorgaanbieders, met de geschilbehandeling, en dan in het bijzonder artikel 20, in het kader van de Wkkgz?
- III. Op welke manier zou opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet vorm kunnen krijgen, naar onderscheid in het vrijwillige en gedwongen kader?
- IV. Wat zouden de mogelijke effecten, naar aard en grootte, kunnen zijn van het opnemen van een artikel in de Jeugdwet als artikel 20 Wkkgz en hoe groot zouden die gevolgen kunnen zijn en voor wie?
- V. Wat zijn zwaarwegende voor- en nadelen van het wel en niet opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet?

Onderscheid vrijwillig en gedwongen kader

De vraag van het ministerie van VWS is om onderscheid te maken in de effecten tussen het vrijwillige en gedwongen kader. Dit roept de vraag op wat wordt verstaan onder het vrijwillige en gedwongen kader. De klachtenregeling in de Jeugdwet is van toepassing op zowel jeugdhulpaanbieders als gecertificeerde instellingen. Gecertificeerde instellingen (GI's) vallen onder het gedwongen kader; zij voeren in opdracht van de rechter jeugdbescherming en jeugdreclassering uit (artikel 3.2 Jeugdwet). Onder het gedwongen kader vallen ook andere organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, waarvoor de klachtenregeling van de Jeugdwet niet geldt (zie hierover hoofdstuk 2). Voor deze partijen is dit duidelijk. Het onderscheid tussen gedwongen kader en vrijwillig kader is minder duidelijk in de volgende situaties.

Jeugdhulpaanbieders kunnen jeugdhulp in zowel het vrijwillig als in het gedwongen kader verlenen. Stel dat een kind niet meer thuis kan wonen, dan kan dit kind vrijwillig geplaatst worden op een groep (of in een pleeggezin) van een jeugdhulpaanbieder, indien de gemeente daarvoor een jeugdhulpbesluit heeft afgegeven en ouders daarmee akkoord gaan. Maar dit kind kan ook op dezelfde groep (of in hetzelfde pleeggezin) worden geplaatst in het gedwongen kader, door een GI, met een machtiging van de kinderrechter. Zijn er klachten over deze plaatsing, dan geldt in beide gevallen de klachtenregeling van de Jeugdwet, of het nu om een plaatsing in het gedwongen kader gaat of om een vrijwillige plaatsing. Daarnaast verlenen sommige jeugdhulpaanbieders ook andere vormen van gedwongen zorg, zoals bijvoorbeeld gesloten jeugdhulp, (jeugd)zorg op grond van de Wet verplichte ggz of zorg op grond van de Wet zorg en dwang. Voor deze zorg gelden aparte klachtenregelingen met meer waarborgen voor de bescherming van cliënten, omdat bij deze vormen van gedwongen zorg cliënten in hun vrijheid worden beperkt. Uit voorstaande blijkt dat het onderscheid tussen aanbieders in het vrijwillige of het gedwongen kader niet goed te maken is. Om verwarring over deze terminologie te voorkomen zullen wij daarom niet spreken over het vrijwillig en het gedwongen kader, maar maken wij onderscheid tussen de effecten voor jeugdhulpaanbieders enerzijds en voor GI's anderzijds.

Ex ante effectbeoordeling

Een ex-ante effectbeoordeling heeft het karakter van het zo goed mogelijk schatten van mogelijke effecten, zowel bedoelde als onbedoelde, van een overwogen interventie. De effecten dienen te worden ingeschat voor de verschillende betrokkenen. In dit onderzoek gaat het dan vooral om de effecten vanuit het perspectief van organisaties in de jeugdzorg (met name GI's en jeugdhulpaanbieders, evenals de jeugdzorgprofessionals werkzaam bij deze organisaties) en vanuit het perspectief van de cliënten (jeugdigen en ouders) van de jeugdzorg. Om die inschatting zo goed mogelijk te kunnen maken is er, naast een gedegen analyse van empirische bronnen, ook een beroep gedaan op de inzichten van betrokkenen in het jeugdzorgveld.

De evaluatie van de Wkkgz

Ten tijde van deze ex-ante evaluatie loopt ook de eerste evaluatie van de Wkkgz, met daarin ook aandacht voor het functioneren van de geschilleninstanties. De resultaten van deze evaluatie komen pas uit als deze ex-ante evaluatie is afgerond. Dit betekent dat er nog onderzoek loopt dat nader inzicht zal geven in de ervaringen met de klachtbehandeling onder de Wkkgz en in het bijzonder de geschilleninstantie. Deze inzichten zullen worden gepubliceerd na het uitkomen van deze ex-ante evaluatie. Bij het uitvoeren van deze ex-ante evaluatie is het niet mogelijk om op deze inzichten vooruit te lopen. Echter, het verdient wel aanbeveling om de uitkomsten van de Wkkgz evaluatie te zijner tijd te betrekken bij de besluitvorming over de harmonisatie van de Wkkgz en de Jeugdwet op het onderdeel klachtbehandeling en geschilbeslechting.

Leeswijzer en combinatie van methoden per hoofdstuk

De bovengenoemde vraagstelling is in het onderzoek beantwoord met een combinatie van methoden, te weten: een documentenanalyse, secundaire analyse van bestaande interviewdata, gesprekken met sleutelfiguren, een expertmeeting met juridische experts, twee forumdiscussies met veldpartijen en experts op dit terrein, drie forumdiscussies en drie interviews met cliënten van de jeugdzorg (jeugdigen en ouders) en een afsluitende ‘invitational conference’ om de conclusies van het onderzoek te bespreken (Zie bijlage A).

- In hoofdstuk 2 wordt de huidige context van het klachtrecht van cliënten in de jeugdzorg in kaart gebracht op basis van informatie verzameld met deskresearch. Het accent ligt op een juridische beschrijving en analyse van het klachtrecht. Deze wordt aangevuld met gegevens uit de documentenanalyse over de aard en omvang van klachten in de praktijk en de behandeling daarvan door de klachteninstanties. We presenteren een kwantitatief klachtbeeld met cijfers uit de jaarverslagen van het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ), het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman, voor de periode sinds het van kracht worden van de Jeugdwet in 2015 (tot 2019). Een meer volledig kwantitatief klachtbeeld kunnen we niet bieden, omdat er geen landelijk overzicht voorhanden is van aantallen formeel ingediende klachten in de jeugdzorg.
- Hoofdstuk 3 en 4 geven we de opvattingen van betrokkenen weer over de effecten van respectievelijk niet en wel harmoniseren van de Jeugdwet met artikel 20 Wkkgz. Deze weergave van opvattingen is vooral gebaseerd op 10 interviews met experts, 2 forumdiscussies met professionals, bestuurders en andere medewerkers in de jeugdhulpsector en GI's en een bijeenkomst met juridische experts. Het cliëntenperspectief krijgt ook aandacht, vooral op basis van de panels en interviews die Stichting Alexander heeft gehouden met jongeren en ouders van jongeren die jeugdhulp hebben gehad of zorg hebben ontvangen van een GI.
- In hoofdstuk 3 vullen we de kennis over de problemen met de huidige situatie vanuit het cliëntenperspectief aan met informatie uit een onderzoek naar meldingen over de jeugdzorg die de Inspectie Jeugdzorg in 2016 ontving.
- In hoofdstuk 4, over de mogelijke effecten van opname van artikel 20 in de Jeugdwet, voeren we een secundaire analyse uit op data van interviews gehouden met cliënten en verweerders bij geschilleninstanties onder de Wkkgz, om inzicht te bieden in hun motieven.
- In hoofdstuk 5 beantwoorden we de vijf onderzoeksvragen, op basis van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken. Het hoofdstuk is dus een conclusie en beschouwing in een. Deze conclusie is voorgelegd aan experts tijdens een invitational conference.

2 Deskresearch: een beschrijving van de huidige situatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige context van het klachtrecht van cliënten in de jeugdzorg in kaart gebracht, waarbij specifiek wordt ingegaan op reeds bestaande mogelijkheden voor cliënten om vergoeding van geleden schade te krijgen. Daarbij wordt ingegaan op de juridische vormgeving van het klachtrecht. Dit wordt aangevuld met gegevens uit de documentenanalyse over de aard en omvang van klachten in de praktijk en de behandeling daarvan door de klachteninstanties. Deze beschrijving geeft inzicht in de grote diversiteit aan mogelijkheden voor klacht- en geschilbeslechting in de jeugdzorg en geeft inzicht antwoord op de vraag in welke situaties harmonisatie zou kunnen leiden tot het reduceren van deze diversiteit en voor welke situaties dit minder voor de hand ligt.

De huidige klachtenregeling in de Jeugdwet is van toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Jeugdhulpaanbieders zijn volgens de Jeugdwet rechtspersonen of (verbanden van) natuurlijke personen, die bedrijfsmatig jeugdhulp verlenen onder verantwoordelijkheid van de gemeente (art. 1 Jw). Hieronder vallen ook de aanbieders die specialistische hulp bieden, zoals jeugd-ggz, jeugdhulp voor kinderen met een verstandelijke beperking en gesloten jeugdhulp. Ook solistisch werkende jeugdhulpverleners die onder verantwoordelijkheid van de gemeente jeugdhulp verlenen vallen onder jeugdhulpaanbieders (art. 1 Jw). Gecertificeerde instellingen zijn organisaties die gecertificeerd zijn om kinderbeschermingsmaatregelen (ondertoezichtstelling en voogdij) of jeugdreclassering uit te voeren (art. 1 Jw).

De klachtenregeling in de Jeugdwet is afgeleid van de voormalige Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz). Hoewel de Wkcz met ingang van 1 januari 2016 is vervallen en is vervangen door de Wkkgz, kent de Jeugdwet nog steeds de ‘oude’ klachtenprocedure. In de Kamer is diverse keren gesproken over harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz.² De wens tot harmonisatie met de Wkkgz wordt door de wetgever steeds benoemd vanuit het **perspectief van jeugdhulpaanbieders** die niet alleen jeugdhulp, maar ook andere vormen van hulp aanbieden.³ Dit geldt bijvoorbeeld voor instellingen die zowel jeugd-ggz (op grond van de Jeugdwet) als volwassenen-ggz (op grond van de Zorgverzekeringswet en de Wkkgz) aanbieden.

² Kamerstukken I 2013/14, 32402, I, p. 13-14 en M, p. 14-15; Kamerstukken II 2017/18, 34775 XVI, 121, p. 4. Kamerstukken II 2017/18, 34880, 4, p. 1. Zie later ook Kamerstukken II 2018/19, 34880, 12, p. 21, Kamerstukken I 2018/19, 34880, D, p. 21, Kamerstukken I 2018/19, 32402 (Wkkgz), Y / 33841 (Wmo 2015), p. 8 en Kamerstukken II 2018/19, 34994, 6, p. 19-20. In november 2018 bericht de minister van VWS de Tweede Kamer dat voor wat betreft de Wmo niet gekozen zal worden voor toepasselijkheid van centrale kwaliteitsregels en een klachtenprocedure zoals opgenomen in de Wkkgz voor Wmo-aanbieders, omdat dit niet passend is in het decentrale stelsel; over de Jeugdwet meldt de minister dat de Kamer reeds is geïnformeerd dat de bedoeling is dat deze gaat aansluiten op de Wkkgz (Kamerstukken II 2018/19 29538, 279). In de brief van 7 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 34880, 15) en van 7 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 34880, 16) over de voortgang van het programma Zorg voor de Jeugd wordt niet gesproken over de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de aansluiting van de Jeugdwet bij de Wkkgz. Wel wordt ingegaan op de vereenvoudiging van klachtenprocedures in de jeugdzorg (zie hierover paragraaf 2.7).

³ Zie bijv. de minister van VWS aan de Eerste Kamer van 14 juli 2014 over de voorgenomen harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz, waar de minister benoemt dat door de harmonisatie wordt voorkomen dat jeugdhulpaanbieders ‘voor zover zij naast jeugdhulp ook zorg verlenen, met verschillende regimes te maken krijgen’ (Kamerstukken I 2013/14, 32402, I, p. 13-14 en M, p. 14-15).

In par. 2.2 van dit hoofdstuk wordt de huidige klachtenregeling in de Jeugdwet besproken, waarbij ook wordt ingegaan op de aparte klachtenregeling in de Jeugdwet voor aanbieders van gesloten jeugdhulp. Vervolgens wordt ingegaan op de klachtenregeling van de Wkkgz en de schadevergoedingsregeling (par. 2.3).

De Wkkgz is echter niet de enige wettelijke klachtenregeling waarmee samenloop kan ontstaan in verband met de Jeugdwet. Jeugdhulpaanbieders die ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of verplichte zorg op grond van de Wet verplichte ggz (Wvggz) of Wet zorg en dwang (Wzd) bieden, kunnen ook met de klachtenregelingen uit die wetten te maken krijgen. Deze worden in par. 2.3 daarom eveneens behandeld, waarbij vermeld wordt of deze een schadevergoedingsregeling kennen.

Naast de samenloop met voornoemde wetten, zijn er andere klachten- en geschillenregelingen waar jeugdhulpaanbieders en GI's mee te maken kunnen krijgen, zoals de geschillenregeling bij de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling en tuchtrechtelijke procedures tegen medewerkers van de jeugdhulpaanbieder of GI. Ook kan een klacht bij de (kinder)ombudsman worden ingediend en kan een melding worden gedaan bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugdzorg (IGJ). Deze procedures worden beschreven in par. 2.4, waarbij wordt benoemd of deze procedures een schadevergoedingsregeling kennen.

Vanuit **cliëntenperspectief** zijn nog andere wettelijke klachtenprocedures van belang. Cliënten in de jeugdzorg hebben vaak met meer organisaties te maken dan alleen jeugdhulpaanbieders en GI's. Zo hebben gezinnen een beschikking van de gemeenten (meestal via wijkteams) nodig voor gespecialiseerde jeugdhulp. Voor klachten over gedragingen van gemeenten geldt de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht. Krijgen cliënten te maken met Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming of wordt een jongere geplaatst in een justitiële jeugdinrichting, dan zijn weer andere wettelijke klachtenregelingen van toepassing. De belangrijkste klachtenprocedures waar cliënten in de jeugdzorg nog meer mee te maken krijgen, worden in par. 2.5 behandeld. Omdat in dit onderzoek specifiek onderzocht wordt of een schadevergoedingsregeling conform de Wkkgz moet worden opgenomen in de Jeugdwet, wordt in par. 2.6 ingegaan op de juridische mogelijkheden die cliënten hebben om via de rechter een vergoeding te krijgen van geleden schade door het handelen van (medewerkers van) jeugdzorgorganisaties.

De afgelopen jaren zijn regelmatig zorgen geuit over de veelheid aan geschillen- en bezwaarprocedures in de jeugdzorg.⁴ Er is veelvuldig gepleit voor een eenvoudigere klachten- en geschillenafhandeling. In par. 2.7 wordt ingegaan op deze ontwikkelingen.

In de laatste paragraaf worden, voorlopige, conclusies getrokken over de juridische context en de mogelijke consequenties van harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz (par. 2.8). In deze laatste paragraaf zijn ook twee figuren opgenomen, die een zo goed mogelijk overzicht geven van de diversiteit aan klachtenregelingen in de jeugdzorg.

⁴ Zie Nationale Ombudsman 2018, Friele e.a. 2018, Kramer & Ten Voorde 2014 en Bruning, Liefwaard & Vlaardingebroek 2016, p. 803.

2.2 Klachtenprocedure Jeugdwet voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

De Jeugdwet kent een klachtenregeling voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (art. 4.2.1-4.2.2 Jw).⁵ Daarnaast is een aparte regeling in de Jeugdwet opgenomen voor de afhandeling van klachten van jongeren in de gesloten jeugdhulp, waarin een tegemoetkoming al dan niet in de vorm van geld kan worden toegekend (art. 4.2.3 Jw). Deze regelingen worden hieronder beschreven en er wordt ingegaan op de aard en omvang van de klachten die op basis van deze regelingen wordt ingediend.

2.2.1 Huidige klachtenregeling jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zijn verplicht een klachtencommissie in te stellen voor de behandeling van klachten van cliënten (jeugdigen en ouders/opvoeders/verzorgers) en zij moeten deze regeling op passende wijze onder de aandacht van cliënten brengen (artikel 4.2.1 lid 1 en lid 4 Jw).⁶ Er kan geklaagd worden over gedragingen van de jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling of van voor deze organisaties werkzame personen jegens een jeugdige of ouder.⁷

De Jeugdwet bepaalt dat de klachtencommissie moet bestaan uit minimaal drie leden, van wie - om de objectiviteit van het oordeel te waarborgen - in ieder geval de voorzitter niet werkzaam is voor of bij de betreffende organisaties of persoon (artikel 4.2.1 lid 2 onder a Jw).⁸ De voormalige Wet op de jeugdzorg ging nog uit van een volledig onafhankelijke klachtencommissie. Hier werd destijds bewust afgeweken van de Wkcz vanwege de 'specifieke situatie in de jeugdzorg'. De memorie van toelichting bij de Jeugdwet vermeldt niet waarom niet langer gekozen is voor deze volledig onafhankelijke klachtencommissie. De toelichting gaat er wel vanuit dat er ruimte is om te bemiddelen in het kader van de klachtenprocedure 'om zo in samenspraak met klager en de organisatie te zoeken naar een oplossing die door de betrokken partijen als redelijk en bevredigend wordt ervaren'. Indien dit niet mogelijk is, zal de procedure volgens de toelichting door de klachtencommissie worden behandeld.⁹ Klager en beklaagde mogen zich laten bijstaan (door bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon) en worden in de gelegenheid gesteld om schriftelijk een toelichting te geven en te worden gehoord (artikel 4.2.1 lid 2 onder e en f Jw). Klagers kunnen zich in een klachtenprocedure laten ondersteunen door een vertrouwenspersoon, die onafhankelijke, kosteloze ondersteuning biedt (art. 1a.1 onder b en art. 4.1.9 Jw). Deze vertrouwenspersonen zijn in dienst van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), dat gefinancierd wordt door het ministerie van VWS (art. 1a.1 Jw).¹⁰

⁵ Gecertificeerde instellingen zijn ten aanzien van bepaalde besluiten in het kader van de ondertoezichtstelling bestuursorganen in de zin van de Awb, waardoor de klachtenregeling van de Awb op van toepassing zou zijn op deze klachten. Om te voorkomen dat de organisatie onder twee regelingen vallen, is Titel 9.1 van de Awb uitgezonderd voor klachten over deze organisaties (artikel 4.2.1 lid 6).

⁶ De cliëntenraad heeft instemmings- en adviesrecht ten aanzien van de klachtenregeling en klachtenafhandeling (artikel 4.2.6 lid 1 onder I en 4.2.7 Jw).

⁷ Onder gedragingen vallen volgens de memorie van toelichting ook het nalaten en het expliciet innemen van standpunten of het nemen van beslissingen (*Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 169*).

⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 169*.

⁹ *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 170*.

¹⁰ Cliënten kunnen er ook voor kiezen om zich te laten ondersteunen door een niet door de minister gefinancierde vertrouwenspersoon, mits deze persoon beschikt over een verklaring omtrent het gedrag en zijn werk beroepsmatig of niet incidenteel als vrijwilliger uitvoert.

De klachtencommissie moet binnen een ‘redelijke termijn’ schriftelijk aan de betrokkenen laten weten of de klacht gegrond is, eventueel vergezeld met aanbevelingen aan de jeugdhulpaanbieder/instelling (art. 4.2.1 lid 2 Jw). Welke termijn redelijk is, wordt volgens de memorie van toelichting door de aanbieder of instelling zelf vastgesteld, omdat ‘wat op dit punt redelijk is per aanbieder kan verschillen’.¹¹ De jeugdhulpaanbieder/GI moet binnen een maand (of na schriftelijke verlenging van de termijn) op de uitspraak van de klachtencommissie reageren door te laten weten of en zo ja welke maatregelen worden genomen naar aanleiding van de klacht (artikel 4.2.1 lid 5). Volgens de memorie van toelichting kan in de klachtenregeling worden bepaald of uitspraken van de klachtencommissie als bindend worden aanvaard. De wet noch de toelichting gaat in op de mogelijkheid van het indienen van een schadevergoedingsverzoek door klagers.¹² In bepaalde gevallen kan na een uitspraak van de klachtencommissie een klacht worden ingediend bij de Nationale Ombudsman of Kinderombudsman (zie par. 2.4).¹³

Er is geen landelijk overzicht voorhanden dat een beeld geeft van de door de klachtencommissies van de gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders afgehandelde klachten. Wel kan op basis van de jaarverslagen van het AKJ, dat door het hele land cliënten ondersteunt bij klachten over jeugdzorgorganisaties (waaronder jeugdhulpaanbieders en GI’s), een beeld worden gekregen van de klachten van cliënten. Het aantal klachten waar het AKJ bij betrokken was, lag de afgelopen jaren steeds op ongeveer 14.000 klachten per jaar. De grootste groep cliënten (39%) die een beroep doet op vertrouwenswerk heeft volgens het publieksjaarverslag van AKJ over 2018 vragen of klachten over de gecertificeerde instellingen. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 met 9% gestegen.¹⁴ Klachten tegen jeugdhulpaanbieders betroffen (verdeeld in verschillende categorieën) 31% van het totale aantal klachten, waarvan 8% over gesloten jeugdhulp.¹⁵ In Bijlage C is een uitgebreid overzicht opgenomen van de aard en omvang van klachten waar het AKJ ondersteuning bij biedt. Het zwaartepunt bij de ondersteuning van het AKJ bij klachten ligt bij ondersteuning van cliënten in een gesprek met een medewerker of een leidinggevende van de betrokken organisatie (66% in 2018). Een klein deel van de klachten waar het AKJ ondersteuning bij biedt, wordt voorgelegd aan de klachtencommissie (15% in 2018).¹⁶

¹¹ Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 170.

¹² Indien de klachtencommissie constateert dat sprake is van structureel ernstige situaties die niet langer mogen voortduren, dan moet de commissie dit melden bij de jeugdhulpaanbieder/GI. Doet de jeugdhulpaanbieder of instelling te weinig met dit signaal, dan is de klachtencommissie verplicht de situatie te melden aan de Inspectie (art. 4.2.2 Jw).

¹³ In de memorie van toelichting wordt vermeld dat een cliënt die niet tevreden is met de uitspraak van de klachtencommissie zich kan wenden ‘tot de klachtencommissie van de provincie of grote gemeente waarin de betrokken instelling of beroepsbeoefenaar is gevestigd’. Niet wordt uitgelegd op welke klachtenprocedure wordt gedoeld. Onduidelijk is waarom de provincie een rol hierin zou hebben, nu uitsluitend de gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. De klachtenprocedure van de gemeente is alleen aan de orde indien het gedragingen van de gemeente of de onder haar verantwoordelijkheid werkzame medewerkers betreft. Nu ook de Jeugdwet geen wettelijke basis biedt voor een beroep tegen de klachtenprocedure gaan we er vanuit dat het een kennelijke misslag is in de toelichting.

¹⁴ AKJ 2019.

¹⁵ In het Jaarverslag van het AKJ zijn de klachten over jeugdhulpaanbieders verdeeld over de volgende categorieën: 2% dagbehandeling/zelfstandigheidstraject, 4% ambulante jeugdhulp, 2% pleegzorg, 2% gezinshuizen, 13% open jeugdhulp en 8% gesloten jeugdhulp. Overige klachten hadden betrekking op de gemeentelijke toegang (11%), Veilig Thuis (5%), de Raad voor de Kinderbescherming en een categorie ‘Anders’.

¹⁶ AKJ 2019, p. 14.

2.2.2 Klachtenregeling gesloten jeugdhulp in de Jeugdwet

Voor jeugdigen die zijn opgenomen in een gesloten accommodatie op grond van de Jeugdwet gelden aanvullende eisen voor de klachtenprocedure, indien zij klachten hebben over de toepassing van dwangmaatregelen (art. 6.5.1 Jw). Het gaat dan om onder meer de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen (zoals afzondering, overplaatsing en holding), verplichte jeugdhulp of medische behandeling en controlemaatregelen, zoals lichamelijk onderzoek en kamerdoorzoeking. Er gelden aanvullende eisen voor de samenstelling van de klachtencommissie voor de behandeling van deze klachten. De commissie moet in ieder geval bestaan uit een jurist, een gekwalificeerde gedragswetenschapper en een arts of psychiater (art. 6.2.3 Besluit Jeugdwet). De commissie moet zo spoedig mogelijk, en in ieder geval binnen vier weken, een beslissing geven over de klacht (art. 6.5.1 lid 3 Jw). Als de jongere daarom verzoekt, kan de klacht aan een van de leden van de klachtencommissie worden gestuurd om te bemiddelen (art. 6.2.1 Besluit Jw).

De uitspraken van de commissie zijn bindend en de commissie is bevoegd om de beslissing waartegen de klacht is gericht te schorsen (art. 6.5.2 Jw) en, indien de klacht gegrond is, te vernietigen en op te dragen om een nieuwe beslissing te nemen (art. 6.5.1. lid 4-6 Jw). Ook is de commissie bevoegd om een ‘tegemoetkoming, die geldelijk van aard kan zijn’ voor de klager vast te stellen (art. 6.5.1 lid 7 Jw).¹⁷ De memorie van toelichting zegt hierover: *“Voorts kan de klachtencommissie enige tegemoetkoming aan de jeugdige toekennen voor zover de gevolgen van de beslissing niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden (zevende lid). In lijn met de vaste jurisprudentie van de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) gaat het hier nadrukkelijk niet om een schadevergoeding. De tegemoetkoming beoogt enige verzachting aan te brengen van het nadeel van de jeugdige heeft geleden. Een tegemoetkoming kan zeer wel in natura worden verstrekt.”*

De klager en de jeugdhulpaanbieder kunnen binnen een week beroep instellen bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) tegen de uitspraak van de klachtencommissie (art. 6.5.3 Jw jo. art. 74-76 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).¹⁸

Er is geen landelijk overzicht waaruit blijkt hoe vaak jongeren in de gesloten jeugdhulp een klacht indienen en daarbij verzoeken om een tegemoetkoming (zie de vorige paragraaf). Uit het jaarverslag van het AKJ blijkt dat 8% van het aantal klachten in 2017 waarin ondersteuning van het AKJ werd gevraagd de gesloten jeugdhulp betrof.¹⁹ In de acht uitspraken die de RSJ sinds 2015 heeft gedaan in het kader van de Jeugdwet is in vijf zaken een tegemoetkoming toegekend.²⁰ De tegemoetkoming bestaat uit kleine bedragen van tussen de € 10,00 en € 50,00.²¹ De RSJ noemt in twee zaken expliciet

¹⁷ De klachtenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is ook hier niet van toepassing (art. 6.5.1 lid 8 Jw).

¹⁸ De RSJ is daarnaast ook beroepsinstantie op grond van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden, de Wet forensische zorg en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

¹⁹ In het Jaarverslag van het AKJ zijn de klachten over jeugdhulpaanbieders verdeeld over de volgende categorieën: 2% dagbehandeling/zelfstandigheidstraject, 4% ambulante jeugdhulp, 2% pleegzorg, 2% gezinshuizen, 13% open jeugdhulp en 8% gesloten jeugdhulp. Overige klachten hadden betrekking op de gemeentelijke toegang (11%), Veilig Thuis (5%), de Raad voor de Kinderbescherming en een categorie ‘Anders’.

²⁰ Van de overige drie zaken is één beroep is niet ontvankelijk verklaard, één ongegrond en in één is het verzoek tot een tegemoetkoming van € 100,00 afgewezen.

²¹ De RSJ heeft voor het toekennen van een tegemoetkoming standaardbedragen, die op de website te vinden zijn, en waar specifiek voor ‘jeugd’ bedragen zijn vastgesteld. De standaardbedragen zijn te raadplegen op: <https://www.rsj.nl/rechtspraakprocedure/standaardbedragen-tegemoetkoming>.

dat het gaat om een ‘symbolische tegemoetkoming’ en dus niet om een schadevergoeding.²² De tegemoetkoming werd toegekend voor onder meer het ontbreken van een geldig hulpverleningsplan waar de vrijheidsbeperkende maatregel in had moeten worden opgenomen,²³ het gedurende vier maanden afnemen van een telefoon²⁴ en structurele afzondering van een jongere.²⁵ Naar aanleiding van kritiek op de rechtspositie van jongeren in de gesloten jeugdhulp, die minder rechten hebben dan jongeren in een justitiële jeugdinrichting,²⁶ wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel om de rechtspositie van jongeren in de gesloten jeugdhulp en in justitiële jeugdinrichtingen zo veel mogelijk te harmoniseren en de rechtspositie te verbeteren.²⁷ De wens tot harmonisatie van de Jeugdwet en de Wkkgz richt zich dus niet op de klachtenregeling voor de gesloten jeugdhulp; vanwege de vrijheidsbeperkende maatregelen blijft hier een aparte regeling, die met meer rechtswaarborgen is omkleed, voor bestaan.

2.3 Verschillende regimes voor jeugdhulpaanbieders die ook andere zorg en ondersteuning bieden

Aanbieders die naast jeugdhulp andere vormen van begeleiding, zorg en ondersteuning aanbieden, vallen niet alleen onder de Jeugdwet, maar ook onder andere wetten in de zorg en het sociaal domein. Het gaat dan allereerst om samenloop met de Wkkgz voor bepaalde (jeugd)hulpaanbieders. De Wkkgz is echter niet de enige wet waar samenloop mee kan ontstaan voor jeugdhulpaanbieders. Jeugdhulpaanbieders die daarnaast maatschappelijke ondersteuning bieden, vallen ook onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Te denken valt bijvoorbeeld aan aanbieders in de maatschappelijke opvang, die zowel moeder als kind opvangen. Deze klachtenregeling wordt in par. 2.3.2 besproken. Bieden aanbieders daarnaast verplichte zorg op grond van de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang dan geldt voor klachten over die zorg de klachtenregeling (inclusief schadevergoedingsmogelijkheid) van die wetten (par. 2.3.3).

2.3.1 Samenloop met de Wkkgz

De Wkkgz is van toepassing voor instellingen en beroepskrachten die zorg verlenen, op grond van onder meer de Zorgverzekeringswet (zoals volwassen-ggz) of de Wet langdurige zorg (zoals de zorg aan verstandelijk beperkten). Aanbieders die naast jeugdhulp ook zorg aanbieden waarvoor de Wkkgz geldt, krijgen dus ook te maken met de klachtenprocedure van Hoofdstuk 3 van de Wkkgz. Het gaat dan onder meer om organisaties die zowel jeugd-ggz als volwassenen-ggz bieden. In eerder onderzoek naar de jeugd-ggz van het Nivel en het NJI werd in een groepsbijeenkomst genoemd dat ‘het feit dat de Jeugdwet niet onder de Wkkgz valt leidt tot onduidelijkheid in regie en verantwoording.’²⁸ Ook organisaties in de verstandelijke beperkten sector, die zowel jeugdhulp als zorg op grond van de Wlz bieden, vallen onder beide wetten en derhalve onder verschillende kwaliteits- en klachtenregimes.

²² RSJ 17/4017/JZ, 30 augustus 2018 en RSJ 15/3064/JZ, 14 mei 2015.

²³ RSJ 17/4017/JZ, 30 augustus 2018.

²⁴ RSJ 17/0637/JZ, 15 mei 2017.

²⁵ RSJ 15/3064/JZ, 25 januari 2016. In deze zaak stelt de RSJ vast dat het gaat om (maandenlange) structurele afzondering, waar de Jeugdwet geen wettelijk kader voor biedt. De RSJ kent een bedrag toe van (slechts) €50,00, omdat ‘door klager is aangegeven dat het hem er vooral om gaat dat andere jeugdigen in de toekomst niet hetzelfde overkomen.’

²⁶ Zie hierover Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 81-82.

²⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31839, 675, p.4.

²⁸ Friele e.a. 2019, p. 143.

Waar de wettelijke regeling in de Jeugdwet inzet op afhandeling van een klacht door een klachtencommissie, ligt in de Wkkgz meer de nadruk op het intern, informeel oplossen van klachten. Op grond van de Wkkgz is een zorgaanbieder verplicht een schriftelijke regeling voor een 'effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten' (art. 13 lid 1 Wkkgz) en moet een klachtenfunctionaris worden aangewezen. Deze klachtenfunctionaris, die onafhankelijk is, heeft tot taak om klager desgevraagd te adviseren met betrekking tot het indienen van een klacht, het bijstaan bij het formuleren van een klacht en het onderzoeken van de mogelijkheden om tot een oplossing voor de klacht te komen (art. 15 Wkkgz). De klacht moet door de zorgaanbieder zorgvuldig worden onderzocht en er moet gestreefd worden 'een bevredigende oplossing' voor zowel klager als de zorgaanbieder te bereiken (art. 16 Wkkgz). Zo spoedig mogelijk, en in ieder geval binnen zes weken (eventueel met een verlenging van vier weken), moet de zorgaanbieder schriftelijk en gemotiveerd aan klager aangeven wat het oordeel is over de klacht, welke beslissingen zijn genomen en binnen welke termijn eventuele maatregelen worden gerealiseerd (art. 17 Wkkgz).

Daarnaast heeft de zorgaanbieder de verplichting om zich aan te sluiten bij een erkende geschilleninstantie (art. 18 Wkkgz). Deze geschilleninstantie heeft tot taak 'geschillen over gedragingen van een zorgaanbieder jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening' te beslechten (art. 19 lid 1 Wkkgz). Cliënten die een klacht willen indienen, betalen in de praktijk 'klachtengeld' dat zij terugkrijgen als de klacht gegrond wordt verklaard.²⁹ De geschilleninstantie is bevoegd om, binnen zes maanden, een voor alle partijen bindend advies uit te brengen en maakt de uitspraken (geanonimiseerd) openbaar (art. 22 Wkkgz). De geschilleninstantie kan bij het bindend advies een schadevergoeding toekennen tot in ieder geval € 25.000,- (art. 20-21 Wkkgz). Een schadeclaim kan echter niet alleen bij de geschilleninstantie worden neergelegd. Ook de weg naar de burgerlijke rechter staat voor cliënten open (zie ook par. 2.6).³⁰ Daarnaast kan een klacht die wordt ingediend bij de zorgaanbieder ook vergezeld gaan van een verzoek om schadevergoeding.³¹ Hoewel een wettelijke bepaling ontbreekt, volgt uit het systeem van de wet en de parlementaire behandeling, dat zorgaanbieders verplicht zijn deze schadeclaims in het kader van de klachtenprocedure af te handelen.³²

2.3.2 Samenloop met de Wmo

Voor aanbieders die naast jeugdhulp ook maatschappelijke ondersteuning bieden, geldt de klachtenprocedure van de Wmo. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanbieders die integrale hulp en/of opvang aan ouders en kinderen bieden. De Wmo kent geen gedetailleerde beschrijving van voorschriften voor klachtafhandeling, maar bepaalt alleen dat de gemeente in de verordening moet vastleggen 'ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten vereist is' (art. 2.1.3 lid 2 onder d Wmo). Heeft de gemeente dit bepaald, dan is de aanbieder van die voorzieningen verplicht een regeling te treffen 'voor de afhandeling van klachten van cliënten ten aanzien van gedragingen van de aanbieder jegens een cliënt' (art. 3.2 lid 1 onder a Wmo). Omdat

²⁹ Zie de website van de Geschillencommissie Zorg, waar klagers € 52,50 betalen (<https://www.degeschillencommissiezorg.nl/komt-u-niet-tot-een-oplossing/>).

³⁰ Zie hierover o.a. *Kamerstukken II* 2014/15, 32402, 69, p. 8.

³¹ De minister van VWS benadrukt in het wetstraject van de Wkkgz dat een cliënt voor schadeclaims in eerste instantie bij de zorgaanbieder zelf terecht moet kunnen (*Kamerstukken I* 2014/15, 32402, O, p. 2-3). Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 32402 (Wkkgz), 12, p. 25, *Kamerstukken I* 2013/14, 32402, F, p. 49.

³² Het maximumbedrag van €25.000,00 geldt hier niet, waardoor de hoogte van de schadeclaim in het voortraject ongelimiteerd is (Kastelein 2016 (p. 67), Laarman & Akkermans 2017, en Wijne 2019a).

de gemeenten op grond van de Wmo integraal verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke ondersteuning, kunnen klachten over gedragingen van aanbieders, of deze nu in dienst zijn van de gemeente of bij een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder, zich altijd tot de gemeente wenden.³³ Volgens de memorie van toelichting ligt het voor de hand dat cliënten met een klacht eerst naar de aanbieder gaan en dat de aanbieder zorgt voor een ‘zorgvuldige en laagdrempelige regeling voor de indiening en afhandeling van klachten die aan de bij de verordening gestelde eisen voldoet’. De toelichting voegt hieraan toe dat de gemeente ‘dat element zal meewegen bij de keuze voor de te contracteren aanbieder’.³⁴ De Wmo kent geen schadevergoedingsregeling in het kader van de klachtafhandeling.

De Wkkgz is niet van toepassing op aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Onder de ‘oude’ Wmo, die vóór 2015 gold, waren wel de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) van toepassing op bepaalde delen van de Wmo.³⁵ Hiervoor is ‘met het oog op de decentralisatie van verantwoordelijkheden aan gemeenten en de wens tot demedicaliseren’ onder de Wmo 2015 niet meer gekozen.³⁶ De afgelopen jaren is er toch weer discussie geweest of de Wmo-aanbieders toch niet onder de Wkkgz zouden moeten vallen, maar in november 2018 heeft de minister van VWS de Tweede Kamer gemeld dat hier niet voor gekozen wordt, omdat dit niet passend is in het decentrale stelsel.³⁷ Dit sluit ook aan bij de visie van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), die in het rapport *Heft in eigen hand* afstand neemt van het voorstel om de klachtenregeling van de Wkkgz van toepassing te verklaren op Wmo-aanbieders, omdat volgens de Raad te weinig ervaring is opgedaan met de verschillende klachtenregimes (en de voor- en nadelen daarvan) en de vraag is of cliënten daar echt mee geholpen zijn.³⁸ Wel komt er een vorm van ‘integrale geschilbeslechting’ in de Wmo, naar aanleiding van het advies van de regeringscommissaris Scheltema. Gemeenten worden dan het eerste aanspreekpunt voor zowel de beschikking tot maatschappelijke ondersteuning als de uitvoering daarvan door een private aanbieder, waarna beroep bij de bestuursrechter mogelijk wordt.³⁹

2.3.3 Klachtenprocedure Wet verplichte ggz en Wet zorg en dwang

Aanbieders van jeugd-ggz vallen, naast de Jeugdwet, ook onder de Wet verplichte ggz (Wvvggz) als het gaat om gedwongen zorg. Voor organisaties die zorg bieden aan kinderen met een verstandelijke beperking geldt voor onvrijwillige zorg de klachtenregeling van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten (Wzd). De wetten kennen een vergelijkbare klachtenprocedure (Hoofdstuk 10 Wvvggz en Hoofdstuk 4 Wzd). Klachten in het kader van de toepassing van de onvrijwillige zorg moeten worden afgehandeld door een externe

³³ Voor klachten over gedragingen van de gemeente zelf in het kader van de uitvoering van de Wmo geldt daarnaast de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (zie par. 2.5)

³⁴ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33841, 3, p. 57-58.

³⁵ Het betref huishoudelijke hulp, openbare geestelijke gezondheidszorg en de uitvoering van het verslavingsbeleid (zie hierover *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33841, 3, p. 52-53).

³⁶ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33841, 3, p. 52-53.

³⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 29538, 279. In dezelfde brief bericht de minister dat de Kamer reeds is geïnformeerd dat de bedoeling is dat de Jeugdwet wel gaat aansluiten op de Wkkgz.

³⁸ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). *Heft in eigen hand. Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen*. Den Haag: RVS, p. 31-39).

³⁹ Advies van prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelatie over integrale geschilbeslechting Sociaal domein, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34477, 27.

klachtencommissie, die bestaat uit minimaal drie onafhankelijke leden, goedgekeurd door cliëntenorganisaties (art. 10:1 Wvvgg; art. 52-54 Wzd). De klachten kunnen gaan over onder meer de toepassing van gedwongen zorg. Klagers kunnen zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon (art. 11:1 lid 1 onder f/g Wvvgg; art. 57-59 Wzd).

De klachtencommissie doet binnen 14 dagen na ontvangst van de klacht een bindende uitspraak en maakt de uitspraken (geanonimiseerd) openbaar (art. 10:5 Wvvgg; art. 56a Wzd). Zijn betrokkenen het niet eens met de uitspraak, dan kunnen zij in beroep bij de rechter (art. 10:7 Wvvgg; art. 56c Wzd). De klachtencommissie - en in beroep de rechter - kan, op verzoek van de cliënt of ambtshalve, een schadevergoeding toekennen (art. 10:11 Wvvgg; art. 56g Wzd). De schadevergoeding wordt 'naar billijkheid' toegekend (art. 10:11 lid 4 Wvvgg; art. 56g Wzd). Wat billijk is, is niet toegelicht en er is geen maximumhoogte van de toe te kennen schadevergoeding.⁴⁰ Tijdens de parlementaire behandeling van de Wvvgg heeft de minister van VWS gezegd er vanuit te gaan dat de klachten en claims qua schadeomvang beperkt van aard zullen zijn en dat de meer omvangrijkere schadeclaims zullen worden voorgelegd aan de geschilleninstanties op grond van de Wkkgz of aan de civiele rechter.⁴¹

2.4 Andere klachten-/geschillenprocedures jeugdhulpaanbieders en GI's

Naast de klachtenprocedure op grond van de Jeugdwet zijn er nog andere klachtmogelijkheden voor cliënten van jeugdhulpaanbieders en GI's. Allereerst geldt tijdens de ondertoezichtstelling een speciale regeling waarbij geschillen tussen de GI, jeugdhulpaanbieder en cliënten aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd (par. 2.4.1). Daarnaast kunnen cliënten in bepaalde gevallen een klacht indienen in het kader van het tuchtrecht, een tuchtklacht indienen of een klacht voorleggen aan de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd of klagen bij de Nationale Ombudsman of Kinderombudsman, en Jeugd (par. 2.4.2-2.4.4). Deze procedures worden hieronder kort toegelicht, waarbij steeds specifiek wordt ingegaan op de mogelijkheid om al dan niet schade vergoed te krijgen.⁴²

2.4.1 Geschillenregeling kinderrechter tijdens ondertoezichtstelling

Indien de GI door de kinderrechter belast is met de uitvoering van een ondertoezichtstelling, kunnen geschillen in het kader daarvan aan de kinderrechter worden voorgelegd (art. 1:262b BW). Niet alleen de ouder met gezag of opvoeders/verzorgers en de minderjarige van twaalf jaar of ouder kunnen hier met behulp van een advocaat om verzoeken, maar ook de GI zelf of de jeugdhulp- en zorgaanbieder waar de minderjarige verblijft. De kinderrechter tracht tot een oplossing te komen tussen de betrokkenen en anders een 'zodanige beslissing nemen als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt' (art. 1:262b BW). Het gaat om geschillen waarbij verschil van mening bestaat tussen de betrokkenen over de aanpak van problemen.⁴³ Klachten over gedragingen, waarop de klachtenprocedure van art. 4.2.1. Jw op van toepassing is, zijn uitgezonderd en kunnen niet aan de kinderrechter worden voorgelegd (art. 1:262b BW). De procedure moet ook

⁴⁰ Zie uitgebreid over wat een 'billijke schadevergoeding' is Wijne 2019b.

⁴¹ Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2015/16, 32399, 24) en het wetsvoorstel, dat tot 16 februari 2020 voor internetconsultatie openstond (<https://www.internetconsultatie.nl/resultaatgerichtbeschikken>).

⁴² Ingegaan wordt op de belangrijkste algemene klachtenprocedures; het betreft geen uitputtend overzicht. Zo hebben cliënten bijvoorbeeld als het specifiek gaat om klachten over de verwerking van persoonsgegevens de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (art. 77 Algemene verordening persoonsgegevens).

⁴³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 38.

onderscheiden worden van de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een schriftelijke aanwijzing van de GI op grond van artikel 1:263-265 BW en andere procedures bij de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling, zoals het verlenen van een machtiging tot uithuisplaatsing (art. 1:265b BW). Er lijkt overlap tussen deze regelingen te zijn, waardoor het voor betrokkenen wellicht niet altijd duidelijk is welke rechtsgang is aangewezen.⁴⁴ De regeling wordt in de praktijk bijvoorbeeld gebruikt voor een geschil tussen ouders en de GI over toestemming voor pleegouders om met het kind naar het buitenland op vakantie te gaan⁴⁵ en voor een conflict tussen pleegouders en de GI over het toekomstperspectief van een kind.⁴⁶ De geschillenregeling kent geen schadevergoedingsprocedure en de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl bevatten geen uitspraken waarin schadevergoeding is gevraagd.⁴⁷

2.4.2 Klacht in het kader van het tuchtrecht

Naast de klachtenprocedure kan een cliënt in veel gevallen een tuchtrechtelijke procedure starten. Taken in het kader van de Jeugdwet moeten worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van een 'geregistreeerde professional' (art. 5.1.1 Besluit Jeugdwet), zodat 'verantwoorde hulp' wordt verleend (art. 1.1.1 lid 1 en 2 Jw). Een geregistreeerde professional staat ingeschreven bij Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) of in de Wet BIG (art. 1.1 Besluit Jeugdwet). De geregistreeerde professionals vallen onder het tuchtrecht van het SKJ (art. 5.4.3 Besluit Jeugdwet) respectievelijk de Wet BIG. Is de geregistreeerde professional daarnaast lid van de BPSW, NIP of NVO (beroepsverenigingen met verenigingstuchtrecht), dan kan ook daar een tuchtklacht worden ingediend.

Het tuchtrecht heeft tot doel om de kwaliteit van het handelen van individuele professionals te bewaken.⁴⁸ Klachten kunnen worden ingediend door belanghebbenden, onder wie cliënten, maar ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (art. 6.1 Tuchtrechtreglement SKJ; art. 65 Wet BIG). Getoetst wordt of de professional heeft gehandeld in strijd met de professionele standaarden en de zorg die een goed professional betaamt (art. 3.1 Tuchtrechtreglement SKJ; art. 47 Wet BIG). Bij het SKJ wordt de tuchtrechtelijke klacht beoordeeld door het College van Toezicht en in hoger beroep door het College van Beroep. Het aantal klachten dat bij het SKJ wordt ingediend lag, vanaf invoering van het tuchtrecht in december 2015, de afgelopen jaren rond de 250 klachten per jaar.⁴⁹ Uit het jaarverslag van het SKJ van 2018 blijkt dat een groot deel van de klachten gaat over het geven van geen, onvoldoende of onjuiste informatie, over een gebrek aan professionaliteit en communicatie en over het feit dat klagers zich niet gehoord voelen door de professional.⁵⁰

Onder de Wet BIG wordt een klacht beoordeeld door een Regionaal Tuchtcollege en in beroep door het Centraal Tuchtcollege (art. 65 en 73 Wet BIG). Tuchtcolleges van zowel het SKJ als de Wet BIG bestaan uit zowel juristen als beroepsgeenoten. De tuchtcolleges kunnen tuchtmaatregelen opleggen, die variëren van de lichte maatregel 'een waarschuwing' tot de zware maatregel 'een doorhaling van inschrijving in het register'.

Per 1 april 2019 is de Wet BIG gewijzigd. Zo is onder meer een tuchtklachtfunctionaris ingevoerd, die cliënten kan bijstaan bij de formulering van een klacht. Ook moeten klagers nu griffierecht van

⁴⁴ Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 419-420.

⁴⁵ Rechtbank Gelderland 23-07-2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:6290.

⁴⁶ Rechtbank Den Haag 2 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8014.

⁴⁷ Gezocht is op rechtspraak.nl met de zoektermen ondertoezichtstelling, geschillenregeling en de termen schade, vergoeding, claim.

⁴⁸ Zie art. 2.1 Tuchtrechtreglement SKJ en voor het tuchtrecht onder de Wet BIG o.a. *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, 3, p. 5.

⁴⁹ Uit de jaarverslagen van het SKJ blijkt dat in 2016 214 klachten werden ingediend, 264 klachten in 2017 en 278 klachten in 2018.

⁵⁰ SKJ 2019, p.60-75.

€50,00 betalen voor het indienen van een klacht. Verder kan het tuchtcollege sinds 1 april 2019 bepalen dat kosten die klager heeft gemaakt moeten worden vergoed. Het gaat dan om reiskosten, deskundigenkosten en kosten die gemaakt worden voor juridische bijstand (art. 69 lid 5 Wet BIG). Er is geen andere mogelijkheid tot het toekennen van schadevergoeding in het kader van het tuchtrecht. Ook de andere tuchtrechtelijke procedures kennen geen regeling voor vergoeding van kosten of schade.

2.4.3 Klachtenafhandeling door de Ombudsman en de Kinderombudsman

In bepaalde gevallen kunnen organisaties die onder de klachtenprocedure van de Jeugdwet vallen, ook vallen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. Het gaat dan met name om de gecertificeerde instellingen die in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling publiekrechtelijke bevoegdheden hebben gekregen om het gezag van ouders te beperken en voor die taken bestuursorganen zijn in de zin van de Awb.⁵¹ Voor zover het gaat om gedragingen van bestuursorganen is de Nationale ombudsman bevoegd om klachten af te handelen. De Nationale ombudsman kan op verzoek of uit eigen beweging onderzoek doen naar gedragingen van bestuursorganen (art. 78a Grondwet, Wet Nationale ombudsman, titel 9.2 Awb). De ombudsman neemt klachten in principe pas in behandeling nadat klager de interne klachtenprocedure bij het betrokken bestuursorgaan heeft doorlopen (art. 9:20 Awb). De Nationale ombudsman beslist niet over de juridische aansprakelijkheid van de overheid en kan een overheidsorgaan niet veroordelen tot het betalen van schadevergoeding; dat wordt aan de civiele rechter overgelaten.⁵² Wel toetst de ombudsman of de behandeling van een verzoek om schadevergoeding behoorlijk is geweest.⁵³ Sinds de decentralisaties in het sociaal domein op 1 januari 2015 heeft de Nationale ombudsman ruim 3100 signalen en klachten ontvangen over (jeugd)hulp, maatschappelijke ondersteuning en begeleiding naar werk. De meeste klachten gaan over complexiteit van wet- en regelgeving, onjuiste of onduidelijke informatieverstrekking, onheuse bejegening en privacyvraagstukken.⁵⁴ In Bijlage D is een uitgebreid overzicht opgenomen van de ingediende klachten bij de Nationale ombudsman.

De Kinderombudsman heeft een bredere taak dan de Nationale ombudsman; deze ombudsman richt zich niet alleen tot bestuursorganen maar ook tot privaatrechtelijke organisaties. De Kinderombudsman heeft tot taak te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties (art. 11b Wet Nationale ombudsman). De ombudsman kan onder meer onderzoek naar de eerbiediging van kinderrechten instellen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging en heeft tot taak om toezicht te houden op de wijze waarop klachten van kinderen en ouders worden behandeld (art. 11b lid 2 WNo). De Kinderombudsman neemt klachten in behandeling als deze eerst intern door de betreffende beroepskracht of jeugdorganisatie zijn afgehandeld.⁵⁵ De procedure bij de Kinderombudsman kent geen schadevergoedingsregeling.⁵⁶

De Kinderombudsman is in 2018 1.998 keer benaderd met vragen, hulpverzoeken, signalen en klachten (zie bijlage D voor een uitgebreid overzicht). Net als eerdere jaren staan jeugdhulp (28% van

⁵¹ Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 114-115.

⁵² Zie bijv. Nationale Ombudsman, rapport 2012/122 (Man verzoekt kostenvergoeding klachtprocedure Nationale Ombudsman).

⁵³ Zie voor het beoordelingskader 'Schadevergoedingswijzer. Zestien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims' van de Nationale Ombudsman uit 2011.

⁵⁴ Nationale Ombudsman 2017.

⁵⁵ Zie de werkwijze op de www.dekinderombudsman.nl.

⁵⁶ Een aantal gemeenten heeft een eigen Kinderombudsman, waar kinderen, jongeren, ouders en professionals terecht kunnen met klachten over de jeugdhulp of het onderwijs.

de meldingen), onderwijs (22% van de meldingen) en omgang na echtscheiding (14% van de meldingen) bovenaan de lijst van onderwerpen waarover mensen contact opnemen (Kinderombudsman 2019). De contacten over de jeugdhulp betroffen meestal vragen of klachten over de uithuisplaatsing of ondertoezichtstelling van kinderen, waaronder problemen met de gezinsvoogd.⁵⁷

2.4.4 Klacht bij de Inspectie via Landelijk Meldpunt Zorg

Cliënten kunnen een klacht indienen over de jeugdzorg bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ), dat onderdeel is van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Op basis van signalen die bij dit meldpunt binnenkomen, kan de IGJ besluiten een onderzoek in te stellen. Daarnaast kan de IGJ een onderzoek instellen naar aanleiding van een individuele klacht. De IGJ doet dit indien de melding wijst op ernstig bedreigende situaties voor de veiligheid van cliënten of de zorg of de melding noodzaakt tot onderzoek in verband met het belang van goede zorg. Ook indien de melding betrekking heeft op het niet of niet geheel voldoen aan een klachten- of geschillenregeling van een jeugdhulpaanbieder kan de IGJ besluiten een onderzoek in te stellen. De IGJ kent geen schadevergoedingsregeling; de IGJ wijst cliënten er op de website op dat zij bij de zorgaanbieder hierom kunnen verzoeken.⁵⁸

Uit het Klachtbeeld van 2018 van het LMZ blijkt dat in dat jaar bejegening in de jeugdzorg de grootste bron van klachten is. Volgens het LMZ komt dit door de ‘complexe zorgsituaties waarbij vaak emoties spelen en communicatie tussen hulpverlener en jongere/gezin extra gevoelig ligt’.⁵⁹ In 2018 zijn er 446 klachten over de jeugdhulpsector gemeld bij het LMZ (7% van alle klachten gemeld bij het LMZ). In bijlage B is een overzicht opgenomen van de gemelde klachten over het afgelopen paar jaren (2015-2018).

2.5 Andere klachtenprocedures voor ketenpartners in de jeugdzorg

Niet voor alle klachten over gedragingen van medewerkers in de jeugdzorg is de klachtenregeling van de Jeugdwet van toepassing. Zo gelden voor Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming ook specifieke klachtenprocedures (par. 2.5.1-2.5.2). Voor klachten over gemeenten bij de uitoefening van taken op grond van de Jeugdwet geldt de klachtenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (par. 2.5.3). Daarnaast geldt voor jongeren die op grond van het jeugdstrafrecht worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting de klachtenregeling van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (par. 2.5.4).

Omdat jongeren en ouders in de jeugdzorg met deze verschillende klachten- en schadevergoedingsregelingen te maken kunnen krijgen, worden deze klachtenregelingen hieronder besproken. Daarbij wordt vermeld of deze procedures een schadevergoedingsregeling in het kader van de klachtenprocedure kennen.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35135, 2 (Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2018), p. 43.

⁵⁸ Zie de procedurebeschrijving op de website van de IGJ (<https://www.igj.nl/onderwerpen/klacht-of-vraag-over-zorg-of-jeugdhulpverlening/ik-heb-een-klacht/klacht-zorgaanbieder/klacht-melden-bij-inspectie>).

⁵⁹ LMZ 2019.

2.5.1 Klachtenprocedures Veilig Thuis

De organisaties van Veilig Thuis, die optreden als advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK), vallen wettelijk gezien niet onder de Jeugdwet, maar onder de Wmo (Hoofdstuk 4 Wmo). Voor het AMHK gelden niet de reguliere bepalingen over klachtafhandeling uit de Wmo (zie par. 2.3.2) maar zijn specifieke bepalingen over klachtafhandeling opgenomen die – net als de kwaliteitseisen voor het AMHK – integraal zijn overgenomen uit de Jeugdwet (art. 4.2.7-4.2.9 Wmo).⁶⁰ De wetgever wilde dat de kwaliteitseisen, de bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van cliënt en het toezichtkader voor het AMHK hetzelfde zouden zijn als voor de aanbieders en instellingen op grond van de Jeugdwet. Mocht besloten worden tot harmonisatie van de Jeugdwet met de Wvkgz, dan zal derhalve gekeken moeten worden of de klachtenprocedure van Veilig Thuis ook geharmoniseerd dient te worden. Net als in de Jeugdwet is voor de klachtenprocedure van het AMHK overigens nu geen bepaling opgenomen over schadevergoeding.

2.5.2 Klachtenprocedure Raad voor de Kinderbescherming

Klachten over de Raad voor de Kinderbescherming kunnen worden ingediend bij een van de vijf regionale klachtencommissies (art. 1:239 lid 5 BW jo. Besluit externe klachtencommissie raad voor de kinderbescherming). Deze klachtencommissies zijn volledig onafhankelijk en de voorzitter van de commissies is een rechter (art. 15 Besluit externe klachtencommissie). Op de klachtafhandeling is – omdat de raad een bestuursorgaan is – hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing. Sinds eind 2019 is de Raad voor de Kinderbescherming een pilot gestart waarbij een nieuwe klachtenprocedure wordt gehanteerd.⁶¹ In de toelichting bij deze pilot wordt benoemd dat er de wens is ‘te komen tot een vereenvoudiging en versnelling van de klachtenprocedure, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een externe klachtencommissie’. Er wordt daarbij expliciet genoemd dat dit mede bedoeld is ‘om de stapeling van klachten (cf. motie Tielen/Peeters) tegen te gaan’.⁶² In de nieuwe procedure wordt een klacht na de bemiddelingsfase behandeld door een klachtadviescommissie, die bestaat uit een voorzitter en twee leden die niet werken bij de Raad. De commissie brengt advies uit aan de directeur, die de uiteindelijke beslissing over de klacht neemt. Het wetsvoorstel voor de gewijzigde klachtprocedure is naar verwachting halverwege 2020 gereed.⁶³

2.5.3 Klachtenprocedure gemeenten: Awb en gemeentelijke ombudsman

Op klachten over gedragingen van gemeenten bij de uitvoering van taken is de klachtenregeling van hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing. Het gaat dan onder meer om medewerkers van wijkteams die gemandateerd zijn om taken uit te voeren die samenhangen met de toeleiding tot jeugdhulp, zoals het treffen van individuele jeugdhulpvoorzieningen (ook wel verleningsbesluiten of jeugdhulpbesluiten genaamd) (art. 2.3 Jw). Hoofdstuk 9 van de Awb bepaalt dat bestuursorganen moeten zorgen voor een behoorlijke behandeling van zowel mondelinge als schriftelijke klachten (art. 9:2 Awb). Schriftelijk ingediende klachten worden behandeld door ‘een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft betrokken is geweest’ (art. 9:7 Awb). De klacht moet in

⁶⁰ In de door de Kamer aangenomen Jeugdwet bepaalde artikel 11.2 onder A, dat strekte tot wijziging van de Wmo, dat de bepalingen uit de Jeugdwet met betrekking tot kwaliteit en rechtspositie van cliënten, waaronder ook de klachtenprocedure, van overeenkomstige toepassing zouden worden verklaard op het AMHK. (Staatsblad 2014, 105, artikel 11.2 onder A). Tijdens het wetstraject van de nieuwe Wmo, die in 2015 in werking is getreden, is er uiteindelijk voor gekozen om niet te verwijzen naar de Jeugdwet, maar om de bepalingen integraal van de Jeugdwet over te nemen in de Wmo (*Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 35).

⁶¹ Klachtenregeling Raad voor de Kinderbescherming oktober 2019, te raadplegen via www.kinderbescherming.nl.

⁶² Nota van Toelichting bij de Klachtenregeling Raad voor de Kinderbescherming oktober 2019.

⁶³ Zie hierover het nieuwsbericht Nieuwe klachtenprocedure Raad voor de Kinderbescherming van 25 oktober 2019

(<https://www.kinderbescherming.nl/over-ons/nieuws/2019/10/25/nieuwe-klachtenprocedure-raad-voor-de-kinderbescherming>).

beginsel binnen zes weken worden afgehandeld, nadat betrokkenen zijn gehoord (art. 9:10 en 9:11 Awb). Bij wet of bij besluit van het bestuursorgaan, kan bepaald zijn dat klachten niet worden afgehandeld door het bestuursorgaan zelf, maar door een persoon of commissie die vervolgens een niet-bindend advies uitbrengt met eventuele aanbevelingen aan het bestuursorgaan (art. 9:13 e.v. Awb).

Nadat de klachtenprocedure is gevolgd, kan een klager een klacht indienen bij de gemeentelijke ombudsman, die bevoegd is klachten over de lokale overheid te onderzoeken en te beoordelen (art. 9:17 e.v. Awb). De Awb kent geen schadevergoedingsregeling in het kader van klachten, maar wel een vergoeding voor schade als gevolg van onrechtmatige besluiten (zie par. 2.6).

2.5.4 Klachtenprocedure justitiële jeugdinrichtingen

Voor jongeren die zijn opgenomen in een justitiële jeugdinrichting in het kader van het strafrecht, geldt de klachtenregeling van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). Een justitiële jeugdinrichting heeft een commissie van toezicht, die onder andere kennisneemt van door jongeren en ouders geuite grieven en een bemiddelende rol heeft (art. 7 Bjj). De leden zijn bij toerbeurt maandcommissaris, die tot taak heeft regelmatig persoonlijk contact met jeugdigen te hebben (om zo zicht te krijgen op hun wensen en gevoelens) en daarbij op te treden als vertrouwenspersoon (art. 7 lid 4 Bjj). Deze commissie handelt daarnaast klachten van jongeren af over door de directeur of de selectiefunctionaris genomen beslissingen die zijn/haar vrijheid beperken (zoals uitsluiting van verblijf op de groep, overplaatsing, beperking van verlof, etc.) op grond van Hoofdstuk XIII van de Bjj. De maandcommissaris heeft daarbij een bemiddelende rol.

Slaagt de bemiddeling niet, dan wordt de klacht afgehandeld door drie leden van de commissie van toezicht. De commissie doet, na de betrokkenen te hebben gehoord, in beginsel binnen vier weken uitspraak. Heeft de beslissing van de directeur rechtsgevolgen gehad die niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, dan kan de commissie ‘een tegemoetkoming, die geldelijk van aard kan zijn’ vaststellen (art. 73 lid 7 Bjj). De uitspraak is bindend. Klager en de directeur kunnen in beroep tegen de uitspraak van de klachtencommissie – net als in de gesloten jeugdhulp – bij de RSJ (art. 74-76 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).⁶⁴

2.6 Specifieke procedures voor vergoeding van schade

Naast de hiervoor beschreven wettelijke mogelijkheden voor cliënten om in klachten- en geschillenprocedures om schadevergoeding te vragen, bestaat onder de huidige wetgeving de mogelijkheid om bij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter een schadevergoedingsvordering in te dienen (par. 2.6.1-2.6.2). De afgelopen jaren hebben cliënten in de jeugdzorg hier een aantal keer gebruik van gemaakt. Ook zijn er twee specifieke schadevergoedingsregelingen voor slachtoffers van mishandeling en misbruik in de jeugdzorg (par. 2.6.3). Deze procedures worden hieronder toegelicht, geïllustreerd met een aantal situaties waarin deze procedures in de praktijk zijn gebruikt.

2.6.1 Schadevergoeding op grond van het Burgerlijk Wetboek

Zoals hierboven is beschreven, kent een aantal klachtenregelingen in het jeugddomein de mogelijkheid om geleden schade te vergoeden. Daarnaast kunnen jeugdhulpaanbieders en GI's in bepaalde gevallen ook worden aangesproken op grond van het burgerlijke recht. In het kader van een civiele procedure kan worden gevraagd om vergoeding van de schade die is ontstaan door een

⁶⁴ Zoals in par. 2.2.2 is opgemerkt heeft de RSJ heeft voor het toekennen van een tegemoetkoming standaardbedragen, die op de website te vinden zijn, en waar specifiek voor ‘jeugd’ bedragen zijn vastgesteld.

onrechtmatige daad (art. 6:162 BW). Gaat het om schadevergoeding onder de € 25.000, - dan is de kantonrechter bevoegd, anders de afdeling civiel van de rechtbank. Om de schade vergoed te krijgen moet sprake zijn van een onrechtmatige gedraging, die moet kunnen worden toegerekend aan de dader (door schuld of door risicoaansprakelijkheid). Daarnaast moet een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de geleden schade bestaan. Dat wil zeggen dat het gevolg (de schade) niet zou zijn ontstaan als de onrechtmatige gedraging niet had plaatsgevonden. Ten slotte moet de norm die door de overtreding is geschonden strekken tot bescherming tegen de schade die is geleden.

Uit de op [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl) gepubliceerde uitspraken blijkt dat ouders in een aantal gevallen kiezen voor deze procedure en een enkele keer ook een jongere.⁶⁵ De vorderingen om schadevergoeding worden regelmatig afgewezen, omdat niet voldaan is aan de wettelijke vereisten voor de aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad.⁶⁶ Zo oordeelde het Hof Arnhem-Leeuwarden in 2019 dat het enkele gegeven dat de interne klachtencommissie klachten gegrond heeft verklaard nog niet meebrengt dat sprake is van een onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 BW en werd de vordering om schadevergoeding tegen de gecertificeerde instelling afgewezen.⁶⁷ In een aantal situaties is wel schadevergoeding toegekend, waarbij in alle gevallen eerder klachtenprocedures waren doorlopen.⁶⁸ Zo kreeg een moeder in september 2018 een schadevergoeding gedeeltelijk toegekend vanwege een onzorgvuldig rapport van de Raad voor de Kinderbescherming, nadat eerder een tuchtklacht bij het NIP en een deel van de klachten bij de klachtencommissie van de raad gegrond waren verklaard.⁶⁹ De rechtbank Den Haag oordeelde in 2019 dat sprake was van een onrechtmatige daad van een GI en de politie jegens vader en de kinderen vanwege een onrechtmatige uithuisplaatsing van de kinderen. Vader had eerder klachtprocedures bij de politie en de GI ingediend en een tuchtklacht bij de SKJ.⁷⁰ In december 2019 wees de rechtbank Den Haag eveneens een eis tot schadevergoeding van een moeder tegen de Raad voor de Kinderbescherming toe van materiële schade van bijna € 6000,- en ruim € 2000,- proceskosten (de vordering van

⁶⁵ Op www.rechtspraak.nl is gezocht onder civiel recht met de zoektermen onrechtmatige daad in combinatie met jeugdzorg, kinderscherming, jeugdwet en jeugd vanaf 2015.

⁶⁶ Zie bijv. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23-01-2018 (ECLI:NL:GHARL:2018:1248), waar geen sprake was van een onrechtmatige daad tegen de GI; Gerechtshof Den Haag, 18-10-2016ECLI:NL:GHDHA:2016:3497, waar geen onrechtmatige daad van de GI en de Staat was bij de uitvoering van kinderscherming; Rechtbank Den Haag, 03-02-2016ECLI:NL:RBDHA:2016:502 waar geen onrechtmatige daad was in het kader van de uithuisplaatsing van de kinderen. Zie ook Gerechtshof Den Haag, 12-05-2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2532. Vergelijk ook Rechtbank Noord-Holland 10-02-2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:399, waarin een vordering om schadevergoeding in verband met een onrechtmatige opname in de gesloten jeugdzorg werd afgewezen.

⁶⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 09-07-2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5666.

⁶⁸ Zie nog onder de Wet op de Jeugdzorg: Rechtbank Midden Nederland 27-05-2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5062. De gezinsvoogdij-instelling was aansprakelijk omdat zij bij de uitvoering van haar taak (uithuisplaatsing van de kinderen) onzorgvuldig heeft gehandeld. De klachtencommissie had eerder een aantal klachten gegrond verklaard. Ook oordeelde de Nationale ombudsman dat de GI in strijd heeft gehandeld met het vereiste van professionaliteit. Er werd een vergoeding toegekend van bijna 7000,- en proceskosten van bijna 3000,-, waarbij ook de betrokken kinderen beiden 1000,- kregen.

⁶⁹ De vordering voor materiële schadevergoeding (€ 818,-) werd toegekend; de vordering voor immateriële schadevergoeding werd (ook in hoger beroep) afgewezen (Gerechtshof Den Haag 26 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3032, in eerste aanleg rechtbank Den Haag 18 april 2018, zaaknummer C/09/529421 / HA ZA 17-324). Zie ook Hoge Raad, 19-10-2018, ECLI:NL:HR:2018:1976, waarin de Raad oordeelde dat het Hof van een gedeeltelijk onjuist toetsingskader was uitgegaan bij de beoordeling van het handelen van de raad voor de kinderscherming.

⁷⁰ Het betrof een situatie waarin de kinderen woonden bij vader in Nederland, terwijl moeder (die samen met vader het ouderlijk gezag had) in de Verenigde Staten woonde. De kinderen werden in een crisissituatie bij vader thuis weggehaald door de politie en de GI, zonder de vereiste machtiging van de kinderrechter. Kort daarna vertrokken zij (zonder dat vader hiervan op de hoogte was) naar hun moeder in de Verenigde Staten. (Rechtbank Den Haag 10-07-2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7162).

vergoeding van immateriële schade wordt afgewezen). De rechtbank stelde vast, mede op basis van het oordeel van de externe klachtencommissie van de Raad, dat er grove fouten waren gemaakt bij het onderzoek.⁷¹

2.6.2 Schadevergoeding Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb kent geen schadevergoedingsregeling in het kader van klachten, maar wel een vergoeding voor schade als gevolg van onrechtmatige besluiten. Op verzoek van een belanghebbende kan de bestuursrechter een vergoeding van maximaal €25.000,- toekennen op grond van Titel 8.4 Schadevergoeding van de Awb. Deze schade moet het gevolg zijn van een onrechtmatig besluit, een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit of het niet tijdig nemen van een besluit door een bestuursorgaan. Op rechtspraak.nl is een beperkt aantal bestuursrechtelijke uitspraken gepubliceerd waarin procedures door cliënten om schadevergoeding is verzocht als gevolg van beslissingen van de gemeente op grond van de Jeugdwet.⁷² Deze verzoeken om schadevergoeding zijn in de gepubliceerde zaken steeds afgewezen.⁷³ Zo wees de rechtbank Rotterdam op 30 augustus 2019 een verzoek van een jeugdige tot toekenning van vergoeding van schade van € 140.215,30 door het te laat beslissen van de gemeente op een aanvraag voor jeugdhulp af.⁷⁴ De bestuursrechter sluit daarbij – volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep – steeds aan bij het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht, waar alleen schade voor vergoeding in aanmerking komt die in zodanig verband staat met het onrechtmatige besluit dat deze het bestuursorgaan kan worden toegerekend.⁷⁵

⁷¹ Rechtbank Den Haag 18-12-2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:13463. De externe klachtencommissie had in deze zaak onder meer geoordeeld dat de Raad het beginsel van hoor en wederhoor niet had toegepast, het raadsrapport mede steunde op de weergave van subjectieve opvattingen van de raadsonderzoeker en dat er onjuiste informatie in het rapport stond ‘waardoor ernstige twijfel ontstaat over de ontstaansgrond van het beschermingsrapport’.

⁷² Gezocht is op bestuursrechtelijke uitspraken waarbij als zoektermen Jeugdwet tezamen met schade zijn ingevoerd op www.rechtspraak.nl.

⁷³ Zie bijv. Rechtbank Noord-Holland 7 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6530, waarin volgens de rechtbank onvoldoende is gebleken dat eisers daadwerkelijk schade hebben geleden als gevolg van de onrechtmatige besluitvorming en vergelijkbaar Rechtbank Oost-Brabant 29 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2583). Zie verder Rechtbank Rotterdam 6 juli 2018 (ECLI:NL:RBROT:2018:5866). Ook wordt een aantal keer een verzoek om schadevergoeding afgewezen bij ongegrondverklaring van het beroep (z

Zie ook Rechtbank Rotterdam 5 juli 2018 (ECLI:NL:RBROT:2018:5884), die het beroep ongegrond verklaard en een schadevergoeding afwijst. Deze uitspraak wordt in beroep bevestigd door de Centrale Raad van Beroep (uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362).

⁷⁴ Rechtbank Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7271. Zie ook de tussenuitspraak: Rechtbank Rotterdam, 20-03-2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2211. Het betrof een zaak waarin een jeugdige, vertegenwoordigd door zijn moeder, beroep instelde tegen het besluit van de gemeente om geen indicatie meer af te geven voor begeleiding door zijn moeder. Daarnaast stelde de jeugdige dat doordat de gemeente vier weken te laat het besluit heeft genomen voor de toekenning van dagbesteding op grond van de Jeugdwet. Hierdoor was het niet meer mogelijk was om in de zomer van 2016 passende en continuerende zorg in te kopen, waardoor zijn dagritme zo verstoord was geraakt dat hij in een crisissituatie is beland en uiteindelijk op de gesloten psychiatrische afdeling was opgenomen.

⁷⁵ Zie Rechtbank Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7271 wordt verwezen naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 23 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:209. Volgens de rechtbank was niet aangetoond dat het bestuursorgaan bij de overschrijding van de wettelijke beslistermijn ‘in strijd handelt met de in het maatschappelijk verkeer jegens een belanghebbende in acht te nemen zorgvuldigheid’, onder meer omdat de gemeente bevoegd was geweest om de beslistermijn nog te verlengen.

Ook voor vergoeding van immateriële schade sluit de bestuursrechter aan bij het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht. Zie Rechtbank Rotterdam 29 november 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9387, waarbij een verzoek om schadevergoeding wordt afgewezen, omdat verzoeker niet aannemelijk had gemaakt immateriële schade te hebben geleden. De rechtbank benoemt daarbij dat ‘moet worden bedacht dat voor vergoeding van immateriële schade onvoldoende is dat sprake is van een meer of minder sterk psychisch onbehagen en van een zich gekwetst voelen door het onrechtmatig gebleken besluit’.

2.6.3 Specifieke regelingen n.a.v. onderzoek van Commissie Samson en De Winter

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met een grote groep schadeclaims van voormalige cliënten die schade hebben geleden, doordat sprake is geweest van misbruik of mishandeling tijdens hun verblijf in jeugdzorgorganisaties in de periode vanaf 1945 tot heden. Er zijn, samen met de overheid, specifieke regelingen getroffen voor tegemoetkomingen voor deze schade. Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie-Samson naar seksueel misbruik van minderjarigen die op gezag van de overheid in (rijks)instellingen of pleeggezinnen waren geplaatst, zijn twee tijdelijke regelingen getroffen voor financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van seksueel misbruik van uit huis geplaatste kinderen vanaf 1945. Het betrof ten eerste het *Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen*, waarbij het Schadefonds Geweldsmisdrijven is gemachtigd om schadeclaims 'laagdrempelig en snel' af te handelen. Ten tweede was er de *Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen* voor slachtoffers die de dader van het misbruik niet aansprakelijk kunnen of willen stellen. Beide regelingen zijn op 1 maart 2017 beëindigd.⁷⁶ Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie De Winter, die in vervolg op de Commissie Samson, onderzoek deed naar fysiek en psychisch geweld in de jeugdzorg van 1945 tot nu, is eveneens een regeling getroffen voor slachtoffers. Vanaf het najaar van 2020 kunnen slachtoffers bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven een aanvraag doen voor een financiële tegemoetkoming voor het onrecht dat slachtoffers is aangedaan voor een bedrag van €5000,00.⁷⁷

2.7 Kritiek op veelheid geschillenprocedures in de jeugdzorg

Er is vanuit de wetenschap en de politiek kritiek op de veelheid aan klachten, geschillen- en bezwaarprocedures die er zijn binnen de jeugdzorg. Het gaat daarbij niet zozeer om de vraag naar harmonisatie van de Jeugdwet en de Wkkgz, maar om een bredere discussie over het nut en de noodzaak van de verschillende procedures die er zijn in de jeugdzorg. In de literatuur wordt de zorg uitgesproken dat de veelheid aan procedures ertoe leidt dat het voor betrokkenen moeilijk is de juiste weg te vinden.⁷⁸ Daarnaast kunnen de verschillende klacht- en geschillenregelingen voor jeugdprofessionals een belasting vormen, omdat zij zich bij verschillende instanties voor dezelfde feiten moeten verantwoorden.⁷⁹ De Nationale ombudsman stelt in 2017 in het rapport 'Terug aan tafel, samen de klacht oplossen' dat burgers in het sociaal domein niet weten waar ze moeten aankloppen met hun probleem, bijvoorbeeld als zij te maken hebben met meerdere organisaties. De Ombudsman pleit voor het integraal oplossen van problemen en een laagdrempelige inrichting en

⁷⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33435, 18.

⁷⁷ Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 21 februari 2020 (beleidsreactie Cie. de Winter – februaribrief).

⁷⁸ Zie Kramer & Ten Voorde 2014 en Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 803.

⁷⁹ Zo pleit Van Montfoort ervoor om de regel in te voeren dat een beroepsbeoefenaar nooit bij meer dan één instantie verantwoording hoeft af te leggen over hetzelfde feit, met één mogelijkheid van hoger beroep (Van Montfoort, 2016 en Van Montfoort, 2018). In sommige klachtenregelingen zijn bepalingen opgenomen over de samenloop met andere procedures. Zo bepaalt het tuchtreglement van het SKJ dat het College van Toezicht kan beslissen een klacht niet in behandeling te nemen of de behandeling op te schorten, indien in 'een andere met voldoende waarborgen omklede procedure' een beslissing over de klacht is of wordt genomen en indien een 'overheidsorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van strafmaatregelen' de klacht behandelt of zal behandelen (SKJ Tuchtreglement, versie 1.3, bepaling 7.1-7.12). Ook de Klachtenregeling van de Raad voor de Kinderbescherming bepaalt dat een klacht niet hoeft te worden behandeld bij samenloop met een civiele of bestuursrechtelijke procedure (art. 4 Klachtenregeling 2017 en 2019).

uitvoering van klachtbehandeling.⁸⁰ Ook in de Eerste Evaluatie van de Jeugdwet wordt geconstateerd dat de procedures juridisch ingewikkeld zijn, niet effectief worden gebruikt en dat veel cliënten niet weten dat zij een vertrouwenspersoon kunnen inschakelen. Er wordt aanbevolen om te zoeken naar effectievere vormen van geschilbeslechting, die beter passen bij de populatie en setting in het sociale domein, dan het huidige 'gejuridiseerde stelsel'.⁸¹

De roep om een eenvoudigere klachten- en geschillenregeling leeft breder in het sociale domein. Er is eerder op gewezen dat de huidige wijze van rechtsbescherming minder passend is na de decentralisatie van het sociale domein.⁸² Op verzoek van de regering heeft de regeringscommissaris Scheltema geadviseerd om te komen tot een integrale geschilbeslechting, waarbij burgers alle geschillen in het kader van onder meer de Wmo en de Participatiewet in één procedure kunnen voorleggen, in plaats van aparte procedures bij bijvoorbeeld de gemeente en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning.⁸³ De Jeugdwet is echter buiten dit advies gehouden, omdat gemeenten - anders dan bij de andere wetten in het sociaal domein zoals de Wmo en de Participatiewet - 'doorgaans verder afstaan van de daadwerkelijke uitvoering'.⁸⁴ In de brief van januari 2020 waarin de minister van BiZa reageert op dit advies wordt duidelijk dat er conform het advies geen integrale geschilbeslechting voor gemeenten komt voor de Jeugdwet.⁸⁵

Wel heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen waarin de regering wordt opgedragen om te onderzoeken hoe de klachten- en geschillenprocedures in de jeugdzorg te vereenvoudigen zijn. In juni 2018 kwam de veelheid aan procedures aan de orde in een Kamerdebat. Naar aanleiding van vragen van Kamerleden of deze procedures niet vereenvoudigd kunnen worden, wees de minister van VWS erop dat deze procedures allemaal een eigen functie hebben en niet zomaar kunnen worden 'uitgezet', ook gezien de rechtsbescherming van de betrokken kinderen en ouders.⁸⁶ De Tweede Kamer nam na afloop van het debat een motie van Tielen & Peeters aan waarin de regering wordt verzocht 'om te onderzoeken hoe de verschillende procedures met betrekking tot klachtbemiddeling en/of geschilbeslechting bij elkaar te voegen en te stroomlijnen zijn met als doel de zorgprofessional zo veel mogelijk te ontlasten'.⁸⁷

Naar aanleiding hiervan zijn gesprekken gevoerd met de sector en is in maart 2019 een rondetafel bijeenkomst gehouden. De ministers van VWS en Rechtsbescherming hebben de Kamer geïnformeerd dat op basis daarvan met de sector gewerkt wordt aan het aanscherpen van de ontvankelijkheidsbeoordeling voor de klacht- en tuchtprocedures. Ook wordt een aanpak ontwikkeld, vergelijkbaar met die van de Belastingdienst, waardoor een dossier in beeld komt voordat het escaleert naar klachtniveau en dat gericht is op het voorkomen van een overbelasting van de klacht- en tuchtprocedures door een kleine groep cliënten die vaak klaagt. Ten slotte wordt

⁸⁰ Nationale ombudsman 2017.

⁸¹ Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 83-84; Friele e.a. 2018, p. 548.

⁸² Zie o.a. Vonk e.a. 2016.

⁸³ Advies van prof. mr. M. Scheltema, regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelatie over integrale geschilbeslechting Sociaal domein, Bijlage bij *Kamerstukken II 2017-2018*, 34477, 27.

⁸⁴ Scheltema wees er daarbij op dat gemeenten lang niet altijd degenen zijn die over het inzetten van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering beslissen; ook rechters, artsen en gecertificeerde instellingen kunnen daartoe besluiten. Ook kent de Jeugdwet 'een eigenstandig kwaliteitsregime dat gehandhaafd wordt door de Rijksinspectie en door de tuchtrechter', aldus Scheltema.

⁸⁵

⁸⁶ *Kamerstukken II 2017-2018*, 34480, 97, item 13, Handeling 21 (21 juni 2018)

⁸⁷ *Kamerstukken II 2017-2018*, 34480, 10 (Motie Tielen/Peters m.b.t. klachtafhandeling).

gewerkt aan het verbeteren en stroomlijnen van de klachtenprocedures van instellingen, met behulp van het AKJ.⁸⁸

In november 2019 werd in de Tweede Kamer opnieuw gesproken over vereenvoudiging van de klachten- en tuchtprocedures, met name in de jeugdbeschermingsketen.⁸⁹ Naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer of er niet één punt kan komen waar gezinnen terecht kunnen als zij klachten of vragen hebben over de jeugdhulp, antwoordde minister de Jonge van VWS dat hij bang is dat als er een helpdesk wordt ingericht 'ik er wel weer iets bij organiseer maar dat die andere ingangen nog steeds gekozen zullen worden' en een extra loket dus niet behulpzaam zal zijn.⁹⁰ In hetzelfde debat zei minister Dekker van Rechtsbescherming over vereenvoudiging van de klachtenprocedures dat er vier zaken zijn waar kritisch naar gekeken moet worden. Ten eerste noemde de minister dat een traject in gang is gezet, samen met de GI's, de raad en Veilig Thuis om te kijken hoe de klachtenprocedures beter kunnen worden uitgevoerd. Ten tweede vermeldde hij de omgang met stelselmatig, herhaald klagen door een kleine groep cliënten en ten derde het indienen van een klacht op verschillende plekken. Als laatste noemde minister Dekker het tuchtrecht, waarbij dit 'soms als een soort hoger beroep wordt ingezet', nadat een klacht door de klachtencommissie ongegrond wordt verklaard.⁹¹ De Tweede Kamer nam vervolgens een motie aan van de leden Peters en Wörsdörfer waarin de regering werd verzocht 'om in overleg te treden met belangenorganisaties, onderzoekers en ervaringsdeskundigen om te komen tot een sterke vereenvoudiging van de klacht- en beroepsprocedures', omdat 'een heldere en eenduidige klacht- en beroepsregeling binnen de jeugdbeschermingsketen noodzakelijk is.'⁹²

2.8 Conclusie

Er bestaat al langere tijd de wens vanuit de regering en de Kamer om de Jeugdwet en de Wkkgz te harmoniseren, waaronder ook de klachtenregeling van hoofdstuk 4 van de Jeugdwet. De Wkkgz zet bij de klachtafhandeling nadrukkelijker in op het laagdrempelig oplossen van de klacht dan de Jeugdwet, kent een wettelijke termijn waarbinnen de klacht moet worden afgehandeld en stelt aansluiting bij een volledig onafhankelijke geschillencommissie verplicht. Verder biedt het de mogelijkheid voor het toekennen van schadevergoeding. De wens tot harmonisatie met de Wkkgz lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit het **organisatieperspectief** van de **jeugdhulpaanbieders** die naast jeugdhulp ook zorg verlenen waarop de Wkkgz van toepassing is, zoals voor ggz-aanbieders die naast jeugd-ggz ook volwassen-ggz bieden. Voor jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp bieden en voor **gecertificeerde instellingen** geldt deze samenloop met de Wkkgz niet en zal harmonisatie met de Wkkgz geen vereenvoudiging maar de inrichting van een nieuwe klachtenprocedure betekenen. Verder zijn er andere jeugdhulpaanbieders die niet (alleen) met de Wkkgz te maken hebben, maar waar samenloop is met klachtenregelingen uit onder meer de Wmo, de Wet verplichte ggz, de Wet zorg en dwang en de klachtenregeling van hoofdstuk 6 van de Jeugdwet (voor gesloten jeugdhulp). Harmonisatie met de Wkkgz leidt voor deze aanbieders dan ook niet meteen tot een 'eenduidige

⁸⁸ *Kamerstukken II*, 34880, 15 (Brief van ministers van VWS en Rechtsbescherming van 7 juni 2019 aan de TK).

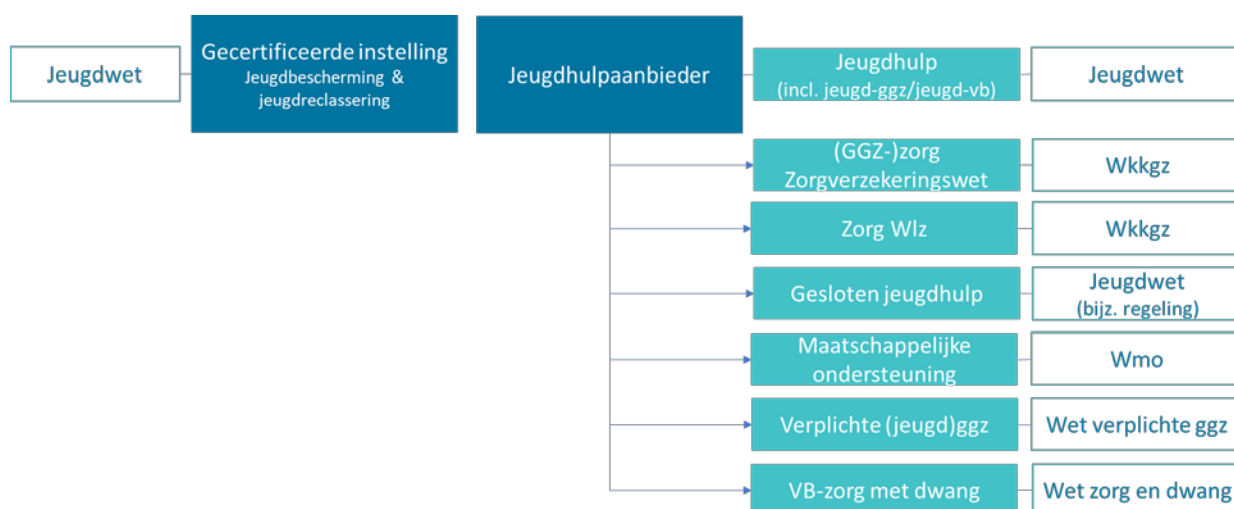
⁸⁹ *Kamerstukken II* 2019-2020, 35300 XVI, 146 (Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 18 november 2019 over het onderdeel Jeugd en aanverwante zaken van de begrotingen VWS en J&V 2020 - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2020).

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2019-2020, 35300 XVI, 146, p. 51-52.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2019-2020, 35300 XVI, 146, p. 92.

⁹² *Kamerstukken II* 2019-2020, 35300 XVI, 106 (Motie van de leden Peters en Wörsdörfer).

klachtenregeling' (zie het schematisch overzicht in figuur 1). Belangrijk daarbij is verder dat de wetgever bewust voor Veilig Thuis de klachtenprocedure uit de Jeugdwet heeft overgenomen in de Wmo. Als harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz plaatsvindt, is belangrijk om te bezien of deze ook voor Veilig Thuis zal moeten worden aangepast.



Figuur 1: Overzicht klachtenprocedures vanuit perspectief gecertificeerde instelling en jeugdhulpaanbieder

Wordt gekeken vanuit het perspectief van jeugdhulpaanbieders of de Wkkgz met de Jeugdwet geharmoniseerd moet worden, dan kan de vraag worden gesteld of er in de praktijk op dit moment dermate grote problemen zijn voor jeugdhulpaanbieders die andere vormen van zorg bieden, dat harmonisatie met de Wkkgz nodig is. De vraag is of de jeugdsector en de zorgsector waar de Wkkgz van toepassing is genoeg overeenkomsten vertonen waardoor harmonisatie wenselijk is.⁹³ Of kan de klachtenprocedure door deze aanbieders zo worden ingericht dat deze zowel passend is binnen de Jeugdwet als de Wkkgz? De afgelopen jaren hebben de aanbieders die zowel onder de Jeugdwet vallen als de Wkkgz al te maken gehad met verschillende regimes. Zo hebben sommige organisaties die onder zowel de Jeugdwet als de Wkkgz vallen een klachtenregeling waar uit wordt gegaan van een klachtenfunctionaris en een klachtencommissie die geschillen op basis van alle wetten af kan handelen.⁹⁴

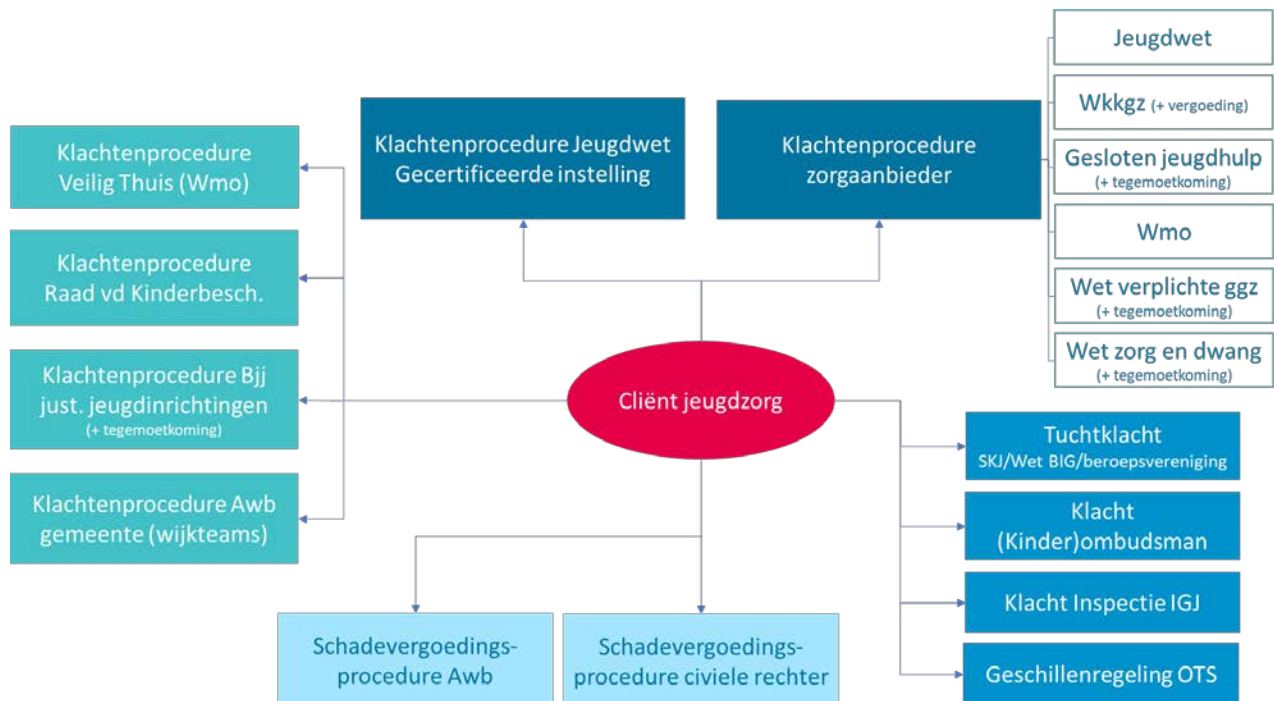
Daarbij is de vraag welke wijzigingen deze harmonisatie voor GI's en aanbieders die nu niet onder de Wkkgz vallen (zoals jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp aanbieden en aanbieders die naast jeugdhulp andere ondersteuning (op grond van bijvoorbeeld de Wmo) of zorg op grond van de Wvvgg of Wzd bieden) harmonisatie met zich meebrengt. Deze aanbieders hebben hun klachtenprocedure sinds 2015 ingericht conform de eisen van de Jeugdwet en zullen die moeten aanpassen aan de - voor deze organisaties nieuwe - eisen van de Wkkgz.

Vanuit **cliëntperspectief** kan harmonisatie met de Wkkgz van belang zijn, voor zover deze procedure beter aansluit bij wat cliënten met hun klacht willen bereiken. De Wkcz, waar de Jeugdwet op is

⁹³ Vergelijk ook Legemaate e.a. 2014 over harmonisatie van de rechtspositieregelingen voor onder meer gedwongen zorg voor jongeren op grond van de Jeugdwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Legemaate e.a. (p. 338) stellen vast dat deze wettelijke regelingen conceptueel nogal van elkaar verschillen (o.a. ten aanzien van uitgangspunten voor rechtsbescherming, kwaliteitscontrole en toezicht), waarvoor de wetgever bewust heeft gekozen. Zij wijzen erop dat hier bij harmonisatie van deze wetten rekening mee moet worden gehouden.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld de klachtenregeling van Altrecht in Utrecht (te raadplegen op <https://www.altrecht.nl/over-ons/klachtenregeling/>). Uit de gepubliceerde uitspraken op de website van de Geschillencommissie Zorg blijkt dat deze geschillencommissie soms ook klachten van cliënten die te maken hebben met jeugd-ggz in behandeling neemt (<https://www.degeschillencommissiezorg.nl/>).

gebaseerd, is immers niet voor niets vervallen en vervangen door de Wkkgz, die bedoeld was om de klachtenafhandeling te verbeteren. De harmonisatie van de Wkkgz zal voor cliënten overigens niet leiden tot een 'eenduidige klachtenprocedure' in de jeugdzorg, aangezien andere organisaties in het jeugddomein, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en gemeenten, andere klachtenregelingen kennen (zie het schematisch overzicht in figuur 2).



Figuur 2: Overzicht klacht- en geschillenprocedures vanuit perspectief cliënt

Daarbij is de vraag of de mogelijkheid om schade vergoed te krijgen in de jeugdsector door cliënten net zo belangrijk wordt gevonden als in het zorgdomein. Uit de documentenanalyse blijkt dat klachten in het jeugddomein veelal over bejegening en de besluitvorming gaan en er weinig klachten worden ingediend waar gesteld wordt dat schade is geleden. De vraag is of de huidige mogelijkheden die er op dit moment zijn voor vergoeding van schade voor cliënten in de jeugdzorg afdoende zijn. De huidige klachtenprocedure in de Jeugdwet lijkt er overigens niet aan in de weg te staan dat cliënten nu al een schadeclaim indienen bij de aanbieder of GI, zoals ook onder de Wkkgz al kan. Het uitgangspunt van de Wkkgz is zoveel mogelijk te komen tot een laagdrempelige behandeling van klachten gericht op het vinden van een oplossing. Dit uitgangspunt blijkt zeker ook relevant voor het domein van de Jeugdwet. Van verschillende kanten wordt gepleit voor meer aandacht voor een betere toegang tot en ondersteuning bij laagdrempelige klachtbehandeling, vooral gericht op het vinden van een oplossing voor problemen en in veel mindere mate op het al dan niet vaststellen van een eventuele gegrondheid van een klacht.

In het onderzoek naar opvattingen van veldpartijen en cliënten in de jeugdzorg, dat in de volgende hoofdstukken wordt beschreven, zal op deze vragen worden ingegaan.

3 Opvattingen van betrokkenen over huidige situatie

In dit en het volgende hoofdstuk geven we de opvattingen weer van betrokken partijen over zowel de huidige situatie van het klachtrecht en de effecten van niet harmoniseren (hoofdstuk 3) als de verwachte effecten van harmonisatie met artikel 20 Wkkgz (hoofdstuk 4). Deze twee hoofdstukken zijn gebaseerd op informatie uit interviews met sleutelfiguren (10), de forumdiscussies (2), de panels met cliënten (3), en interviews met cliënten (3). Om meer gewicht te geven aan dit perspectief in hoofdstukken 3 en 4 hebben we inzichten uit ander onderzoek erbij betrokken. In dit hoofdstuk geven we resultaten weer uit het onderzoek van Van Gennip en Friele (2017) naar meldingen bij de inspectie op het terrein van jeugdzorg; dit onderzoek geeft inzicht in verwachtingen en ervaringen van burgers met een melding – ofwel een klacht – over de jeugdzorg. In hoofdstuk 4, over de effecten van harmonisatie, maken we gebruik van enkele eerder afgenomen interviews met cliënten die betrokken zijn geweest bij een geschilbeslechtsingsprocedure in het kader van de Wkkgz omdat deze een indruk geeft van verwachtingen en ervaringen van cliënten met een geschilleninstantie.

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: Welke problemen bestaan er in de huidige situatie? Het antwoord op deze vraag geeft inzicht in de effecten, naar aard en grootte, van het niet opnemen van een artikel als artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet. De huidige situatie hebben we in het vorige hoofdstuk beschreven op basis van bureauonderzoek naar juridische en andere bronnen. In het voorgaande hoofdstuk zijn we niet ingegaan op de uitvoering van en de problemen met het klachtrecht in de huidige situatie. Met ons empirische onderzoek (met interviews, forumdiscussies en panels) wilden we juist op de uitvoering en problemen zicht krijgen. Door de opzet van het kwalitatieve onderzoek kan het geen representatief beeld geven van de ervaringen en opvattingen van veldpartijen, cliënten en experts. Wel viel het ons op dat een aantal ervaringen en opvattingen steeds terugkwamen, in de interviews en forumdiscussies. Maar doordat niet alle typen veldpartijen in het onderzoek participeerden (kleinschalige jeugdhulpaanbieders hebben bijvoorbeeld niet meegedaan, ook al zijn ze wel uitgenodigd), geeft het onvermijdelijk toch een onvolledig beeld. Bovendien zijn er nauwelijks landelijke data voorhanden om de gevoelens en ervaringen uit ons empirisch onderzoek te onderbouwen met cijfers. Daarom presenteren we in de volgende hoofdstukken de uitkomsten uit dit onderzoek expliciet als ‘opvattingen’ van betrokkenen, namelijk van veldpartijen en cliënten.

Dit hoofdstuk behandelt de opvattingen van betrokkenen over de huidige situatie van het klachtrecht in twee stappen. In paragraaf 3.1 zullen we de huidige situatie van het klachtrecht beschrijven en de problemen hiermee, zoals naar voren is gekomen uit de interviews, forumdiscussies en panels. Ook ‘positieve ontwikkelingen’ en kansen om het klachtrecht te verbeteren krijgen hierbij aandacht. In paragraaf 3.2 beantwoorden we vervolgens de vraag wat volgens de veldpartijen en cliënten de effecten zouden zijn van het niet-harmoniseren met artikel 20 Wkkgz.

3.1 Problemen en kansen met het klachtrecht in de huidige situatie

Indien harmonisatie van wetgeving het streven is, is het goed een beeld te hebben van wat volgens betrokkenen op dit moment de belangrijkste issues zijn in het klachtrecht in de jeugdzorg. Op basis hiervan kunnen we aangeven tegen welke problemen men oploopt, die samenhangen met een gebrek aan harmonisatie.

We maken indien mogelijk in dit hoofdstuk onderscheid tussen het cliëntenperspectief en organisatieperspectief. Daarnaast wordt, waar mogelijk, in dit laatste perspectief ook onderscheid gemaakt tussen jeugdhulpaanbieders en GI's. We beginnen met de resultaten van een eerder onderzoek dat zicht geeft op de verwachtingen en ervaringen van cliënten met klachten en de afhandeling ervan in de jeugdzorg.

3.1.1 Resultaten eerder onderzoek naar perspectief cliënten op klachtrecht

Er is weinig onderzoek voorhanden dat inzicht geeft in ervaringen van cliënten - ouders en jeugdigen - met het huidige klachtrecht in de jeugdzorg. Om meer recht te doen aan het perspectief van cliënten behandelen we in deze paragraaf enkele inzichten uit het rapport van Van Gennip en Friele (2017) naar 'Verwachtingen en ervaringen van burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg'. Dit is een onderzoek op basis van een analyse van een selectie van burgermeldingen die de Inspectie in 2016 ontving en interviews met 15 melders. De meeste van de onderzochte meldingen kwamen van ouders; daarnaast kwamen er meldingen van familieleden van jeugdigen. Het is mogelijk dat de aard van de meldingen bij de inspectie sinds 2016 is veranderd, door ontwikkelingen in de jeugdzorg. Daarom presenteren we de analyse voorafgaand aan de paragrafen met bevindingen uit ons eigen onderzoek.

De door Van Gennip en Friele (2017) onderzochte meldingen bij de Inspectie Jeugdzorg geven signalen af over tekortkomingen in de klachtprocedure in de jeugdzorg. Bij de inspectie komen meldingen binnen van cliënten die door henzelf over het algemeen als (zeer) ernstig worden ervaren. Velen lijken een melding door te geven omdat het geëigende klachtentraject niet tot een oplossing heeft geleid. Vooral in de jeugdbeschermingsketen hadden de ouders (en jeugdigen) vaak al een lang traject achter de rug, voorafgaand aan de melding. Wat betreft de aard van de klachten maakt het onderzoek duidelijk dat de meeste meldingen over de jeugdbeschermingsketen gaan. Verder blijken klachten (meldingen) betrekking te hebben op communicatie en bejegening. Daarnaast spelen bij zorg door een GI ook klachten over het feitenonderzoek en in het vrijwillige kader over de kwaliteit van de geleverde hulp. Wat betreft de klachtprocedure komt uit de meldingen naar voren dat de klachtprocedure(s) volgens de melders niet altijd goed functioneert, dat ze zich niet voldoende gehoord voelen, dat de procedure niet tot een voor hen bevredigende oplossing heeft geleid, of dat er niets wordt gedaan met de uitspraak van de klachtencommissie.

Uit de interviews kwam naar voren dat de melders voordat ze contact opnamen met de inspectie al op andere manieren gepaste aandacht hadden proberen te krijgen voor hun klacht, bij de instelling of klachtencommissie, maar zich daar niet gehoord voelden, of dat de hulpverlener volgens hen niets had gedaan met het advies van de klachtencommissie. Melders willen het liefst dat er daadwerkelijk iets verandert door het melden van hun klacht. Dit is overigens voor de meeste klagers de belangrijkste motivatie om een klacht in te dienen, zo blijkt uit onderzoek bij o.a. klachtencommissies, tuchtcolleges en geschilleninstanties (Friele, Ruiter et al. 1999, Dane 2000, Sluijs, Friele et al. 2002, Sluijs, Friele et al. 2004, Kruikemeier, Coppen et al. 2009, Bomhoff 2013, Bomhoff, Paus et al. 2013, Friele 2016, Bouwman, Stobbe et al. 2019). Daarnaast waren er melders die een melding deden over zaken waarvan ze vonden dat de inspectie er weet van moest hebben omdat het ernstige fouten of structurele tekortkomingen betrof. Uit de interviews kwam overigens naar voren dat de afhandeling van de meldingen door de inspectie vaak tot teleurstelling leidt bij de melders. De inspectie kan wel een luisterend oor bieden, maar kan er vervolgens vaak weinig mee doen, omdat ze geen bevoegdheid heeft individuele klachten te behandelen (Gennip and Friele 2017).

3.1.2 Problemen en kansen met klachtrecht in de jeugdzorg in de praktijk

Alle hierboven aangeduide problemen komen ook terug in ons eigen empirisch onderzoek, en dan vooral uit de panels met cliënten en de interviews met organisaties die opkomen voor de belangen van cliënten in de jeugdzorg (de nationale en Kinderombudsman en het AKJ). De veldpartijen en professionals die deelnamen aan ons onderzoek brachten weer andere problemen met het klachtrecht naar voren. Hoewel er op dit punt verschillen zijn tussen de jeugdhulp en de GI's, zijn er ook veel overeenkomsten. Op die meer algemene problemen gaan we eerst in.

Diversiteit van het veld en het aantal en de aard van de klachten

De Jeugdwet laat enige ruimte voor nadere invulling en maatwerk wat betreft het klachtrecht, bijvoorbeeld voor de inrichting van een bemiddelingstraject. Tijdens de forumdiscussies gaven veldpartijen aan dat dit een logische keuze lijkt te zijn geweest van de wetgever, gezien de grote diversiteit aan sectoren, organisaties en doelgroepen in de jeugdzorg. De nadelen van die ruimte voor eigen invulling worden vooral naar voren gebracht door cliënten en organisaties die aandacht hebben voor het cliëntperspectief: klachtencommissies zouden niet onafhankelijk zijn, de deskundigheid van de leden zou te wensen overlaten en de klachtprocedure zou 'een ondergeschoven kindje zijn', tot uiting komend in onvoldoende middelen om klachten tijdig – binnen de termijnen – te behandelen. Deze problemen zouden mede het gevolg zijn van de beperkte eisen die de Jeugdwet stelt aan de klachtenprocedure. Uiteraard zullen er verschillen zijn per sector en type organisatie. Zo lijken GI's – althans die deelnamen aan het onderzoek – veelal een externe klachtencommissie hebben ingericht, zodat onafhankelijkheid beter is gewaarborgd. Geconstateerde problemen hebben volgens vele betrokkenen vaak niet zozeer te maken met regelgeving, maar de nadere invulling ervan en uitvoering van het klachtbeleid. Organisaties die cliënten ondersteunen geven soms wel aan dat het formuleren meer minimale kwaliteitseisen – bijvoorbeeld in de wet – zouden helpen om de kwaliteit van de klachtprocedure en -commissie te verbeteren in het veld.

Welke sectoren en organisaties hebben relatief veel te maken met klachten? In het vorige hoofdstuk is een poging gedaan enkele cijfers te geven om een indruk te geven van het klachtbeeld in de jeugdzorg. Landelijke cijfers of overzichten zijn echter niet voorhanden, behalve van enkele landelijke organisaties zoals de Kinderombudsman en LMZ. Diverse overzichten laten wel zien dat klachten vooral betrekking hebben op bejegening en communicatie, naast klachten over de kwaliteit van de hulp. Wat betreft sectoren die veel klachten ontvangen, geven meldingen bij het LMZ een indicatie. De Inspectie ontvangt via het LMZ vooral meldingen over kleinschalige jeugdhulpaanbieders en over GI's. De meldingen over GI's betreffen in belangrijke mate ouders die in een complexe scheiding zijn verwickeld en die alle mogelijkheden aangrijpen om klachten in te dienen. Dit is een categorie klagers die in ons onderzoek telkens terugkwam als een categorie van klagers die hun klacht inbrengen in verschillende procedures, ook wel veelklagers genoemd. De vele meldingen over GI's hoeven daarom geen teken te zijn van een slecht werkende klachtprocedure; ze kunnen evenzeer samenhangen met de kenmerken van de cliënten en de aard van het werk. De vele meldingen over kleinschalige aanbieders zouden eveneens deels te begrijpen zijn vanuit het specifieke karakter van deze sector: zij bieden vaak tevens verblijf, waardoor ouders meer afhankelijk zijn van de aanbieder. Daarnaast speelt volgens een van de geïnterviewden ook mee dat deze sector minder geprofessionaliseerd is. In tegenstelling tot grotere aanbieders – waar klachten minder snel escaleren, omdat eerder over de schouder wordt meegekeken of advies wordt gevraagd – zouden bij kleinschalige jeugdhulpaanbieders minder correctiemechanismen aanwezig zijn. Zo constateren inspecteurs regelmatig tekortkomingen in klachtprocedures bij met name kleinschalige jeugdhulpaanbieders, o.a. wat betreft de onafhankelijkheid en deskundigheid van de klachtencommissie. De uitspraken over kleinschalige jeugdhulpaanbieders hebben we niet kunnen verifiëren, en zij niet participeerden in de forumdiscussie vrijwillig kader (hoewel ze wel uitgenodigd

waren). Wat overigens ook kan meespelen, is het aantal: de enorme groei van jeugdhulpaanbieders, van 200 in 2015 tot meer dan 6000, kan vooral op het conto worden geschreven van kleine jeugdhulpaanbieders, zoals gezinshuizen, zorgboerderijen, logeerplekken en gastgezinnen. Er zijn gewoon veel kleinschalige jeugdhulpaanbieders, dus er kan ook vaker aanleiding zijn voor een klacht.

Meerdere klachtenprocedures en stapeling van klachten

Vanuit het perspectief van de cliënt biedt het klachtrecht veel mogelijkheden, maar zorgt het ook voor onoverzichtelijkheid. Verschillende geïnterviewden en deelnemers aan de panels gaven aan dat het voor cliënten vaak onduidelijk is wat hun rechten zijn en waar ze terecht kunnen met een klacht, vanwege de vele betrokken organisaties (in trajecten of ketens) en vanwege de vele instanties waar ze met een klacht terecht kunnen. Deze verwarring kan ook veroorzaakt worden doordat cliënten niet altijd goed weten wat de aard van hun klacht is. Daarnaast kunnen er drempels zijn voor toegang tot de instanties en onduidelijkheid over mogelijke vervolgstappen. Geïnterviewden en deelnemers aan panels en forumdiscussies waren het erover eens dat op het punt van laagdrempeligheid van de klachtenprocedures nog winst te behalen valt, bijvoorbeeld door een routekaart te bieden die duidelijk maakt met welke klachten cliënten waar terecht kunnen. Daarnaast geven cliënten (en organisaties met aandacht voor het cliëntperspectief) aan dat uitspraken en adviezen van klachtencommissies in de jeugdzorg niet altijd zichtbare gevolgen hebben, en dat dit als onbevredigend wordt ervaren door de cliënten. Hierover hebben we geen cijfermatige gegevens kunnen vinden. Volgens sommigen zou dat mede kunnen komen doordat de uitspraken niet bindend zijn. Als cliënten ontevreden zijn met de uitspraak van de klachtencommissie of de uitvoering ervan, kunnen ze met hun klacht bij andere instanties terecht, zoals het LMZ of de Kinderombudsman, maar dat vergt wel veel doorzettingsvermogen.

Medewerkers van organisaties die alleen hulp aanbieden onder de Jeugdwet klagen over een stapeling van procedures, aldus de deelnemers van een forumdiscussie. Harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz zal hier niet veel aan veranderen. Cliënten kunnen klachten informeel bespreken met de hulpverlener en (vervolgens) de leidinggevende, sommige organisaties (die ook hulp onder andere kaders aanbieden) hebben ook een klachtenfunctionaris die kan bemiddelen, daarnaast kan de klacht formeel worden ingediend bij de klachtencommissie. Indien cliënten niet tevreden zijn met de uitkomsten van de klachtafhandeling kunnen ze ook meldingen doen bij het LMZ, de Nationale en Kinderombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens. Daarnaast kunnen ze tuchtklachten indienen bij het SKJ of bij een tuchtcollege voor de gezondheidszorg en soms ook bij beroepsverenigingen. Op zichzelf zijn er goede redenen voor al die klachtmogelijkheden bij verschillende instanties, maar vanuit het perspectief van professionals brengt het wel een mogelijke stapeling van procedures met zich mee.

Vanuit het perspectief van de organisaties in het veld – zowel jeugdhulpaanbieders als GI's – wordt aangedragen dat de situatie van verschillende klachtprocedures vooral een probleem oplevert bij veelklagers die alle mogelijkheden benutten om eenzelfde of gelijksoortige klacht steeds weer opnieuw in te dienen via verschillende kanalen. Het zorgt voor een stapeling van klachten en procedures, die veel tijd (en geld) kosten voor de organisaties. Onder de veelklagers vallen ook klagers die verward zijn in een complexe scheiding.⁹⁵ Dit kan erg belastend zijn voor de professionals, werd keer op keer aangegeven in beide forumdiscussies en diverse interviews. Het

⁹⁵ We hebben geen cijfers kunnen vinden over aantallen van zulke 'structurele klagers'. Het Rijk ondersteunt de GI's bij de ontwikkeling van een werkwijze om beter met deze cliënten om te gaan lerend van aanpakken binnen andere (overheids)organisaties. Voor de zomer van 2020 ronden zij hiertoe een verkennend onderzoek af.

kost professionals bijvoorbeeld veel tijd om zich voor te bereiden en deel te nemen aan hoorzittingen van een klachtencommissie. Procedures kunnen maanden duren. Bovendien zijn er vaak meerdere medewerkers betrokken (collega's, leidinggevers, gedragswetenschappers, klachtenfunctionarissen, bemiddelaars, vertrouwenspersonen). Ook kan het emotioneel belastend zijn, vooral als het tevens om een tuchtklacht gaat. Het tuchtrecht verschilt uiteraard van het klachtrecht, maar uit de interviews kwam naar voren dat ouders regelmatig ook van het tuchtrecht gebruik maken om hun gelijk te halen. Bovendien belemmeren de vele procedures regelmatig de behandeling van de jeugdige, omdat die behandeling belast of soms gestopt wordt vanwege de lopende procedure(s). Indien een cliënt meerdere procedures achter elkaar start, kan daar veel tijd overheen gaan, in ieder geval vele maanden, maar in het uiterste geval jaren. Bovendien gaven sommige deelnemers aan het onderzoek aan dat ouders soms advocaten meenemen, en dat ze soms verslagen van de klachtencommissie gebruiken als 'bewijsmateriaal' voor hun volgende procedure. Hierdoor dreigt, naar hun zeggen, juridisering van het klachtrecht.

Naar aanleiding van dit geconstateerde gevoel van belasting van medewerkers vanwege veelklagers en stapeling van procedures hebben we deelnemers aan de forumdiscussie achteraf om data gevraagd ter onderbouwing. Enkel een hebben data aangeleverd over aantallen klachten in 2019. Zo gaf een grotere jeugdhulpverlener (met 683 medewerkers en 4925 cliënten) aan dat de klachtencommissie in 2019 11 formele klachten had ontvangen, waarvan er uiteindelijk 5 tijdens een hoorzitting werden behandeld (de overige waren niet-ontvankelijk verklaard of door bemiddeling opgelost), en 4 hiervan betroffen complexe scheidingsgevallen. Daarnaast waren er 24 informele klachten afgehandeld, waarvan 12 complexe scheidingsgevallen betroffen. Een medewerker van een andere (grote) jeugdhulpaanbieder (ggz en Jeugd en Opvoedhulp) gaf aan dat in 2019 7 klachten waren ingediend bij de (externe) klachtencommissie waarbij de organisatie is aangesloten. Daarvan zijn er 5 afgeschaald, dus door bemiddeling, met ondersteuning van de klachtenfunctionaris, afgehandeld. Deze cijfers over aantallen klachten geven niet de indruk dat veel medewerkers van de organisaties zwaar belast worden door klachtenprocedures. Maar volgens de medewerkers die aan de forumdiscussie deelnamen zijn deze klachten toch belastend, vanwege verschillende redenen: (1) een specifiek (relatief kleine) groep professionals binnen brede jeugdhulpaanbieders krijgt relatief veel te maken met klachten, zoals hulpverleners die hulp bieden aan jeugdigen bij complexe scheidingsgevallen; (2) meerdere medewerkers zijn vaak betrokken bij de afhandeling en bemiddeling bij klachten, (3) klachten zijn regelmatig een onderdeel van een langer traject, zoals een problematische relatie met ouders die het soms bij elke stap niet met elkaar eens zijn, bedreigingen uiten naar elkaar en naar de hulpverlener, en daar komt de klacht dan bovenop; (4) soms is van tevoren al duidelijk dat de formele klacht niets gaat opleveren (bijvoorbeeld niet-ontvankelijk wordt verklaard), maar ook dan gaat er tijd in zitten, (5) de afhandeling van klachten kan maanden, soms wel een jaar of langer in beslag nemen, omdat wettelijke termijnen niet altijd worden gehaald, maar ook omdat ouders meerdere klachtprocedures starten na of naast elkaar, (6) de tijd die het afhandelen van klachten kost gaat ten koste van de tijd die aan hulpverlening besteed kan worden; soms komt de hulpverlening stil te liggen omdat ouders eerst de uitkomst van de procedure willen afwachten.

Voorkeur voor laagdrempelige afhandeling klachten

Een breed gedeelde mening onder zowel organisaties in het veld als cliënten is dat laagdrempelige⁹⁶ afhandeling van klachten over het algemeen de voorkeur heeft, vanwege de aard van veel klachten.

⁹⁶ We gebruiken hier het woord laagdrempelig om aan te geven dat het gaat om een vorm van afhandeling van klachten zonder formele procedures en vereisten. Laagdrempelige klachtafhandeling is vooral gericht op het vinden van een oplossing en niet op het geven van een oordeel. Een

Veel klachten gaan over communicatie en bejegening. Als de laagdrempelige afhandeling geen soelaas biedt, is het goed dat er een formele procedure bestaat, via de klachtencommissie. In de Jeugdwet is geen verplichting opgenomen om klachten eerst laagdrempelig en intern te bespreken voordat de klacht formeel kan worden ingediend. Er zijn cliënten die meteen (of tegelijk) de klacht formeel indienen. Een formele procedure lijkt – volgens medewerkers van veldorganisaties – voor sommige cliënten aantrekkelijker, omdat een formele procedure geassocieerd wordt met: ‘het probleem wordt serieuzer genomen’. Maar vanwege de aard van veel van de klachten (bejegening en communicatie) en omdat de cliënt en behandelaar meestal samen verder moeten, heeft laagdrempelige afhandeling en bemiddeling de voorkeur. In de praktijk wordt wel ingezet op bemiddeling. Uit het jaarverslag van het AKJ blijkt bijvoorbeeld dat slechts een klein deel van de klachten bij de klachtencommissies terecht komt. Ook organisaties zelf erkennen dat ze meer kunnen doen om ervoor te zorgen dat gevoelens van onvrede en ongenoegen informeel worden besproken, bij voorkeur al voordat die zich kunnen ontwikkelen tot formele klachten (beide forumdiscussies). Verschillende GI's – die aanwezig waren bij de forumdiscussie – experimenteren al met vormen van bemiddeling. Enkele GI's gaven aan dat door het inzetten van bemiddelingsgesprekken de helft van de klachten uiteindelijk kunnen worden 'opgelost'. Soms worden ook onafhankelijke bemiddelaars (niet in dienst van de GI) hiervoor ingezet.

Indien een cliënt al een formele klacht heeft ingediend, willen ze vaak wel een uitspraak van de klachtencommissie over hun klacht. Ook werd opgemerkt dat voor bepaalde categorieën cliënten bemiddeling minder goed werkt, zoals voor ouders 'op afstand' (bij uithuisplaatsing), die geen dagelijks contact hebben met hun kinderen en begeleiders. Ook kunnen ouders zich overgeleverd voelen aan jeugdbeschermers, en vanuit die gevoelde machteloosheid een voorkeur hebben voor een uitspraak van de klachtencommissie boven bemiddeling.

Problemen met meerdere wettelijke kaders

Het belangrijkste probleem waarvoor de beoogde harmonisatie een oplossing moet bieden, is dat organisaties die hulp aan bieden onder zowel de Jeugdwet als de Wkkgz te maken hebben met verschillende eisen van het klachtrecht. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, gaat het dan vooral om organisaties op het terrein van ggz (voor jeugd en volwassenen) en organisaties die hulp bieden aan mensen met een verstandelijke beperking. In enkele interviews en een forumdiscussie (vrijwillig kader) zijn we hierop ingegaan, met organisaties en vertegenwoordigers ervan die pleegzorg bieden aan cliënten met een verstandelijke beperking en organisaties uit de ggz-sector. Daarbij kwamen enkele problemen naar voren met het combineren van beide wettelijke kaders, vooral omdat termijnen verschillen en de Wkkgz een geschilleninstantie voorschrijft. Maar deze problemen bleken voor de organisaties niet heel groot. De Jeugdwet biedt ruimte aan de uitvoerders voor de nadere invulling, ook van het klachtrecht. Organisaties die met beide wettelijke kaders te maken hebben – althans de grotere organisaties die deelnamen aan ons onderzoek – hadden vaak een 'geharmoniseerde' klachtenprocedure, met zowel de opties van een klachtenfunctionaris, klachtencommissie en geschilleninstantie. Het streven naar harmonisatie van het klachtrecht Jeugdwet en Wkkgz wordt door respondenten uit deze sector over het algemeen wenselijk geacht en als een logische stap gezien, vooral ook vanuit het perspectief van de cliënt. De cliënt kan zich bijvoorbeeld afvragen waarom hij geen toegang heeft tot een geschilleninstantie en een andere cliënt (18+er) dat wel heeft. Uniformiteit zorgt in het algemeen voor minder verwarring bij cliënten die te maken hebben met meerdere instanties die hulp bieden onder verschillende wettelijke kaders.

alternatief voor het begrip laagdrempelig zou informeel kunnen zijn. Echter, met de komst van de Wkkgz is deze 'informele' klachtafhandeling onderdeel geworden van de Wkkgz en daarmee in zekere zin 'formeel'. Vandaar dat wij kiezen voor het begrip laagdrempelig.

Maar volgens betrokkenen doen zich voor de organisaties zelf geen grote problemen voor bij het combineren van beide wettelijke kaders.

Harmonisatie van het klachtrecht voor zorg onder de Jeugdwet en de Wkkgz zou enkele problemen met klachtrecht onder verschillende wettelijke kaders oplossen. Maar er zijn veel meer wettelijke kaders waarmee organisaties te maken hebben in het veld van de jeugdzorg, elk met hun eigen klachtenregeling (zie ook hoofdstuk 2). Daarvoor zijn vaak goede redenen, bijvoorbeeld het verschil tussen klachtrecht van publieke en private organisaties. Indien alleen het klachtrecht van de Jeugdwet met de Wkkgz wordt geharmoniseerd, blijft er nog een grote diversiteit aan andere wettelijke kaders over. Juist doordat ook veel wordt samengewerkt in het jeugdveld, blijft deze complexiteit voor problemen en onduidelijkheid zorgen, ook na harmonisatie van het klachtrecht van de Jeugdwet met de Wkkgz.

De samenwerking in de jeugdzorg in een keten of netwerk, rondom de jeugdige en het gezin, vergroot de onoverzichtelijkheid voor de cliënt, waar hij een klacht kan indienen. Gemeenten kopen jeugdhulp in en geven beschikkingen af. Verschillende jeugdhulpaanbieders kunnen na of naast elkaar samenwerken of doorverwijzen. En jeugdhulpaanbieders kunnen hulp aanbieden aan jeugdigen waarvoor de GI een maatregel uitvoert. Veilig Thuis werkt ook samen met al deze organisaties. Een cliënt kan dan een klacht neerleggen bij meerdere organisaties. Het organiseren van een gezamenlijk gesprek met betrokken hulpverleners blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk. Betrokkenen noemen o.a. als reden dat elke organisatie zijn eigen klachtafhandelsbeleid heeft. Indien het wel tot een gezamenlijk gesprek komt, kan dit moeizaam verlopen (forumdiscussie vrijwillig kader). Organisaties hebben hun eigen visie op klachtafhandeling of doen het liever zelf. Samenwerking roept ook allerlei vragen op, bijvoorbeeld wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit zorgt ook voor onduidelijkheid bij de cliënt.

Veel drempels voor klagers

Cliënten lopen ook tegen andere problemen aan. Uit een panel met ouders (jeugdhulp) kwam naar voren dat onvoldoende naar hen wordt geluisterd in de jeugdzorg, dat ze zich niet serieus genomen voelen en bijvoorbeeld geen invloed hebben op wat in rapportages komt te staan en op het verdere verloop van de hulpverlening. Indien ze dan een klacht willen indienen, zijn er vele drempels: ze zijn bang dat een klacht negatieve consequenties kan hebben voor de relatie en de behandeling, er zijn zoveel instanties dat ze niet weten waar ze moeten zijn, en ze missen ondersteuning door een onafhankelijke cliëntondersteuner. Dat sommige klachten op verschillende plekken aan de orde worden gesteld, komt ook doordat het antwoord van de medewerker of klachtencommissie onbevredigend is, de betrokkenen geen verantwoordelijkheid nemen voor wat mis is gegaan en er niets met de uitspraak van de klachtencommissie lijkt te worden gedaan. Ook voor ouders kan dit een belastende situatie opleveren, zo was een van de ouders bij het panel al 1,5 jaar bezig met een klacht, met ondersteuning van het AKJ. In hun eigen woorden zeggen de ouders uit het panel dat zij willen dat de klachtprocedures eerlijker worden, dat ze serieus worden genomen door de hulpverlener en gehoord worden.

Ook de jeugdigen gaven aan niet goed te weten wat hun rechten zijn wanneer iets misgaat. De informatievoorziening hierover kan volgens hen beter. Zij willen graag eerst een gesprek met de hulpverlener. Wat zou helpen om het vertrouwen te herstellen is een oprecht excuus van verschillende betrokken persoonlijke begeleiders van jeugdhulpinstellingen. Dit betekent dat de hulpverlener begrijpt wat er gebeurd is en ervoor zorgt dat het niet nog een keer gebeurt. Een vertrouwenspersoon zou jongeren kunnen helpen wanneer het misgaat in de jeugdhulp. Zo iemand zou bij moeilijke gesprekken aanwezig kunnen zijn wanneer ouders dat niet kunnen: *'je mist op zo'n moment je vader of moeder, iemand die naast je staat'*. Naast emotionele steun, zou een

vertrouwenspersoon er ook voor kunnen zorgen dat jongeren beter begrijpen wat er gebeurt in het jeugdhulptraject. Transparantie hierover zou jongeren helpen. De jongeren geven aan dat een schadevergoeding niet per se zou leiden tot een gevoel van rechtvaardigheid. Dat zou eerder kunnen komen door oprechte excuses. Van belang hierbij is dat de schadevergoeding waarschijnlijk betaald wordt door de overheid en de hulpverleners die fouten gemaakt hebben daar dan niks van merken. De jongeren zouden liever oprechte excuses willen van hun oude hulpverleners die dan een fout hebben gemaakt.

3.1.3 Problemen en kansen met klachtrecht Gecertificeerde Instellingen (GI)

GI's hebben alleen te maken met het klachtrecht van de Jeugdwet. Maar voor cliënten is de situatie complexer. Jeugdzorgprofessionals die werkzaam zijn bij GI's (jeugdbeschermers en jeugdreclasserders; wij duiden ze voor het gemak als jeugdbeschermers aan) werken ook in ketens of netwerken: een kinderrechter wijst een GI aan die een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel moet uitvoeren, jeugdbeschermers schakelen jeugdhulpaanbieders in voor jeugdhulp (bepaling jeugdhulp) en ze werken samen met wijkteams en gemeenten in het domein van zorg en veiligheid. Cliënten van GI's hebben zodoende te maken met verschillende klachtprocedures of wettelijke kaders. Daarnaast zijn er allerlei juridische procedures mogelijk. Voor cliënten is de situatie dus complex; er zijn verschillende instanties bij wie ze met welke klachten terecht kunnen. Zij kunnen hierbij wel ondersteuning vragen van vertrouwenspersonen.

Belasting medewerkers en veelklagers

Tijdens de forumdiscussie (en interviews) over de GI's kwamen problemen naar voren die we eerder al besproken hebben. Ook hier overheerste het gevoel van belasting vanwege de vele loketten waar klachten kunnen worden ingediend, veelklagers die overal klachten indienen en stapeling van procedures. Toch zijn de problemen bij GI's iets anders van aard. Het probleem van belasting werd veel algemener gevoeld, terwijl het bij de jeugdhulpaanbieders niet door elke organisatie werd gevoeld. Ook was het gevoel van belasting veel overheersender in de forumdiscussie dan die met sleutelfiguren in de jeugdhulp. Deze verschillen kunnen verschillende oorzaken hebben. Bij GI's is de relatie met cliënten anders, want deze is niet vrij gekozen en kan dus ook niet zomaar worden beëindigd door de cliënt of medewerker; alleen de kinderrechter kan hiertoe besluiten. Verder is het behandeltraject vaak intensief, persoonlijk en emotioneel, want er wordt ingegrepen in het gezinsleven en het ouderlijk gezag, en kinderen worden soms uit huis geplaatst. Maar medewerkers van GI's gaven ook aan dat de ervaren belasting samenhangt met andere zaken, zoals de hoge werkdruk, de grote verantwoordelijkheid van jeugdbeschermers, de dreiging van het tuchtrecht, het wantrouwen van cliënten tegen hen en de ervaring dat je het als jeugdbeschermers eigenlijk "nooit goed kan doen".

Dit gevoel van belasting door de stapeling van klachten en structurele klagers wilden we met feiten staven. Daarom hebben we deelnemers achteraf gevraagd om dit gevoel met data te onderbouwen. Zo worden bij een van de GI's bij zo'n 1,4% van de maatregelen klachten ingediend. Dit percentage zegt overigens niets over 'de stapeling van klachten', want het gaat alleen over de klachten bij de klachtencommissie. Een andere GI gaf aan dat in 2019 34 klachten waren ingediend bij de (externe) klachtencommissie en in 2018 33. Daarvan zijn er respectievelijk 2 en 5 doorgezet naar een hoorzitting, de overige zijn door bemiddeling opgelost of zijn/worden in het volgend jaar behandeld. Kortom, in dit geval werden veel klachten uiteindelijk door bemiddeling opgelost. Deze cijfers lijken niet goed duidelijk te kunnen maken dat sprake is van een zware belasting door klagers. Daarvoor is meer kwantitatieve informatie nodig over aantallen medewerkers, hun caseload en de tijd die afhandeling van klachten gemiddeld kost en kwalitatieve informatie over de context. Momenteel wordt onderzoek uitgevoerd naar de aard, omvang en aanpak van de problematiek van zogenaamde

‘structurele klagers’ (door Bureau Van Montfoort) in opdracht van Jeugdzorg Nederland (met subsidie van VWS). Voorbeelden die vaker genoemd worden, zijn complexe scheidingsgevallen, waarbij ouders het over alles oneens zijn, en uithuisplaatsingen. Cijfers hierover konden wij niet vinden.

Clïëntperspectief

Clïënten die te maken hebben gehad met GI’s komen met andere problemen over het klachtrecht. Jeugdigen gaven aan dat ze vooral onvrede voelden omdat ze niet serieus werden genomen en niet naar hen werd geluisterd. Dat kan een reden zijn om een klacht in te dienen. Daarnaast gaven ze aan soms weinig vertrouwen te hebben in klachtafhandeling, omdat degenen die ze afhandelen volgens hen niet onafhankelijk zijn, want in dienst van de organisatie zelf.

Sommige ouders die te maken hebben gehad met GI’s hadden een klachtenprocedure gestart en hebben verschillende instellingen benaderd, zoals de kinderombudsman, Zorgbelang, de nationale ombudsman en het AKJ. Ouders gaven aan op de hoogte te zijn van de mogelijke stappen die zij konden ondernemen toen het misging doordat zij mensen in hun eigen netwerk hadden die ze verder konden helpen. Daarnaast zochten ze zelf naar informatie. Ouders gaven aan dat instellingen zelf de verantwoordelijkheid hebben om hun cliënten te informeren over waar ze naartoe kunnen gaan als het misgaat in de hulpverlening. Ouders benadrukten dat deze informatieverstrekking laagdrempelig en onafhankelijk moet zijn, wat nu vaak niet het geval is. De geïnterviewde ouders staan positief tegenover een onafhankelijke commissie, al ligt het er wel sterk aan hoe die wordt vormgegeven. Het is van groot belang dat ouders het vertrouwen hebben dat zij serieus genomen worden en de commissie echt onafhankelijk is. Wanneer de commissie bestaat uit medewerkers van de organisatie waartegen de klacht wordt ingediend, voelt dat ongemakkelijk en hebben ouders minder vertrouwen in het oordeel.

Sommige ouders gaven aan dat zij zich belemmerd hebben gevoeld om stappen te ondernemen toen het misging omdat zij: twijfelden of er wel iets gedaan werd met de feedback die zij gaven, niet wisten wat zij konden doen, bang waren de relatie met de organisatie nog verder te verstoren waardoor de hulp eronder zou lijden, het zou zorgen voor onrust bij hun kinderen of zij er zelf de energie niet meer voor hadden. Ouders gaven aan dat het voor het vertrouwen belangrijk is dat zij zich begrepen en gehoord voelen: *“Ik wil een luisterend oor, begrip en inlevingsvermogen zien bij de hulpverlening”*. Daarnaast is voor het vertrouwen transparantie van belang. *“Ik wil openheid, eerlijkheid en uitleg over waarom een hulpverlener bepaalde dingen doet en dat fouten worden toegegeven.”* Het is belangrijk dat de hulpverlener en ouders samenwerken en dat ouders worden meegenomen in een beslissing van een hulpverlener. Ook moet een hulpverlener proberen een objectieve blik te houden die niet voorafgaand aan gesprekken al te zeer bepaald is door een verslag/rapport over de ouder. Ten slotte noemde een ouder dat het vertrouwen soms ook hersteld kan worden door de mogelijkheid te bieden om van hulpverlener te veranderen wanneer het lange tijd niet goed gaat met de hulpverlening.

Ouders gaven aan in een situatie waarin het misgaat met de jeugdhulp behoefte te hebben gehad aan ondersteuning. Ze voelden zich *“eenzaam”* en *“aan hun lot over gelaten”*. Ondersteuning zou volgens ouders kunnen komen uit het eigen netwerk maar ook van iemand die erin gespecialiseerd is. Ouders zouden emotionele en praktische ondersteuning willen van zo iemand; *“iemand die zegt ik ben bij jullie, ik blijf bij jullie totdat het geregeld is.”*. Diegene zou ook uitleg moeten geven over de mogelijkheden. Eén ouder noemt ook het belang dat zo iemand neutraal is en ook tegen ouders durft in te gaan. Iemand die ondersteunt zou niet moeten komen van de organisatie waar jij als ouder al problemen mee hebt, het zou bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon kunnen zijn.

Voor ouders zou er sprake zijn van een gevoel van rechtvaardigheid als zij weten dat de organisaties zich oprecht bezighouden met de vraag of ze dingen fout hebben gedaan en of ze het bij het verkeerde eind hebben gehad en zo ja welke dingen er fout zijn gegaan. Ook de erkenning en de

spijtbetuiging dat dingen niet hadden mogen gebeuren en dat er serieus intern mee aan de slag wordt gegaan om te voorkomen dat het weer fout gaat. Dit alles zonder een juridische procedure te hoeven starten en dingen te moeten bewijzen. Sommige ouders noemden ook dat geld hierbij een rol kan spelen, zo wordt een onkostenvergoeding genoemd die de kosten dekt die gemaakt zijn als gevolg van het falen van de hulpverlening. Ook zou het mooi zijn als er geld is voor herstel en de toekomst.

We hebben daarnaast enkele sleutelfiguren bij organisaties geïnterviewd die opkomen voor de belangen van cliënten of er bijzondere aandacht voor hebben. Zij wezen erop dat ook cliënten in een GI moeite kunnen hebben hun weg te vinden in de veelheid van klachtmogelijkheden en procedures. Vertrouwenspersonen van onder andere het AKJ kunnen hen hierbij ondersteunen.

3.2 Samenvatting: Verwachte effecten van niet harmoniseren met art. 20 Wkkgz

In deze samenvatting geven we een overzicht van de problemen die bestaan in de huidige situatie. Dit antwoord geeft inzicht in de effecten, naar aard en grootte, van het niet opnemen van een artikel als artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet.

Er worden verschillende knelpunten genoemd rond het klachtrecht, maar die hebben volgens de sleutelfiguren niet of in beperkte mate te maken met het bestaan van twee wettelijke kaders van de Jeugdwet en Wkkgz. Alleen aanbieders uit enkele sectoren (ggz en lvb) vinden harmonisatie gewenst, maar de problemen die zij ervaren bij een gebrek aan harmonisatie lijken niet ernstig van aard te zijn. Brede jeugdhulporganisaties die jeugdhulp bieden onder de Jw, Wlz, Zvw en Wmo zien mogelijkheden om ook zonder harmonisatie eventuele problemen te ondervangen, bijvoorbeeld pragmatische oplossingen, zoals verschillende elementen van klachtprocedures combineren.

Daarnaast hebben de forumdiscussies en interviews duidelijk gemaakt dat harmonisatie van het klachtrecht van de Jeugdwet met artikel 20 Wkkgz niet als een belangrijke en urgente kwestie wordt opgevat door veldpartijen en cliënten. Andere problemen met het klachtrecht worden door de veldpartijen van groter belang en urgenter geacht, zoals die van stapeling van procedures en van ‘structurele klagers’. Bovendien zijn er nog veel meer problemen in de jeugdzorg die urgenter zijn, zoals wachtlijsten en personeelstekorten, die meer aandacht vereisen. Vanuit het perspectief van cliënten zijn weer andere problemen urgent: te weinig informatie, te veel drempels, te veel verschillende procedures, gebrek aan ondersteuning, niet serieus genomen worden, gebrek aan onafhankelijkheid van klachtencommissies, en dat uitspraken van klachtencommissies niet altijd gevolgen lijken te hebben. De meeste van de geconstateerde problemen met het klachtrecht in de jeugdzorg hebben andere oorzaken, en vereisen dus een andere oplossing dan harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz.

Suggesties voor verbetering van het klachtrecht staan los van de wetgeving. Men ziet ruimte voor verbetering van de uitvoering van de huidige wet- en regelgeving. Regelmatig is door veldpartijen (in interviews en de forumdiscussies) naar voren gebracht dat niet zozeer de verschillen in wetgeving (het klachtrecht onder de Jeugdwet en Wkkgz) het probleem vormt, maar de uitvoering ervan in - bepaalde sectoren van - de jeugdzorg. De Jeugdwet laat voor de nadere invulling van de klachtenprocedure veel ruimte aan de veldpartijen. Dit wordt door veldpartijen – vooral in het vrijwillige kader – gewaardeerd. In jeugdzorg is sprake van grote diversiteit van sectoren (gedwongen, vrijwillig, ggz, lvb, pleegzorg, enz.). Dan is het juist een voordeel dat de Jeugdwet ruimte

laat voor ‘passende’ invulling. Verbetering van de klachtenprocedure is daardoor ook mogelijk zonder aanpassing van de Jeugdwet. Zo staat de Jeugdwet een snellere afhandeling van klachten, laagdrempelige toegang tot de klachtenprocedure en deskundige en onafhankelijke leden van de klachtencommissie niet in de weg.

Zowel door aanbieders van jeugdhulp als de GI's wordt aangegeven dat zij bezig zijn met verbetering van de klachtenafhandeling, vooral door meer in te zetten op bemiddeling en laagdrempelige klachtafhandeling. Bovendien wordt ingezet op betere informatie voor cliënten over waar ze met welke vragen en klachten terecht kunnen, door de aanbieders zelf (stroomschema's bijv.) en door bijvoorbeeld vertrouwenspersonen van het AKJ. Uiteraard geeft ons onderzoek maar een beperkt beeld van wat zich in het veld afspeelt. Zo hebben we geen kleinere jeugdhulpaanbieders gesproken, terwijl wellicht daar de meeste problemen zich zouden kunnen voordoen met klachtenprocedures aldus een van onze respondenten. Ook lopen er tal van initiatieven, zowel in wetgevingstrajecten, beleidsontwikkeling als onderzoek, die gericht zijn op het in kaart brengen en aanpakken van verschillende van de andere gesignaleerde problemen met het klachtrecht (zie hoofdstuk 2). Zo heeft de stapeling van procedures en de belasting ervan voor professionals de aandacht van de minister van VWS. Jeugdzorg Nederland heeft een onderzoek uitgezet naar 'structurele klagers'. En er lopen andere harmonisatietrajecten, zoals het wetsvoorstel rechtspositie gesloten jeugdinstanties, dat tot doel heeft de rechtspositie van jongeren in gesloten jeugdhulp en de justitiële jeugdinrichtingen zoveel mogelijk te harmoniseren. Kortom, er lijkt op verschillende terreinen gewerkt te worden aan verbetering en professionalisering van de klachtafhandeling.

De initiatieven die al lopen kunnen niet verhullen dat er wel punten zijn waarover meningen verschillen. Een belangrijk punt betreft het belang van de onafhankelijkheid van klachtencommissies. De Jeugdwet stelt alleen als eis dat de voorzitter van de klachtencommissie onafhankelijk is. Uit de panels en een interview kwam naar voren dat cliënten dit een te beperkte eis vinden. Cliënten hebben weinig vertrouwen in een commissie waarvan de overige leden uit de organisatie zelf komen. Tijdens de forumdiscussie is dit punt ook besproken. Volgens sommigen is onafhankelijkheid van de klachtencommissie van belang, vooral omdat het meer vertrouwen wekt bij de cliënt. De GI's die participeerden in de forumdiscussie hadden allen een onafhankelijke (externe) klachtencommissie. Daar staat tegenover dat veel jeugdhulpaanbieders die aanwezig waren bij de forumdiscussie het belangrijk vonden dat professionals uit de organisatie betrokken zijn bij de klachtencommissie, omdat die meer kennis hebben van de context en de klachten zodoende beter kunnen beoordelen. Hierdoor zouden organisaties vervolgens ook meer kunnen doen met de uitspraak of het advies van de klachtencommissie.

4 Vormgeving van en opvattingen over wel harmoniseren

Hoe denken veldpartijen, experts en cliënten over het wel harmoniseren van het klachtrecht uit de Jeugdwet met artikel 20 Wkkgz? En welke effecten zou harmonisatie kunnen hebben? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk, waarbij we ons wederom beperken tot het weergeven van de opvattingen van de betrokkenen die naar voren kwamen in de interviews, panels en forumdiscussies. Op deze wijze behandelen we drie onderzoeksvragen:

- Op welke manier zou opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet vorm kunnen krijgen in het vrijwillige en het gedwongen kader?
- Wat zijn de ervaringen, onder zowel cliënten als zorgaanbieders, met de geschilbehandeling, en dan in het bijzonder artikel 20, in het kader van de Wkkgz?
- En wat zouden de mogelijke effecten, naar aard en grootte, kunnen zijn van het opnemen van een artikel in de Jeugdwet zoals artikel 20 Wkkgz en hoe groot zouden die gevolgen kunnen zijn en voor wie?

Allereerst behandelen we verschillende mogelijkheden om vorm te geven aan artikel 20 Wkkgz bij harmonisatie van de Jeugdwet met de Wkkgz. Vervolgens gaan we in op de ervaringen van cliënten en zorgaanbieders met de geschilafhandeling onder de Wkkgz (paragraaf 4.2). Dit biedt inzicht in hoe geschilafhandeling mogelijk ervaren en gebruikt gaat worden indien artikel 20 Wkkgz in een of andere vorm wordt overgenomen in de Jeugdwet. Ten slotte geven we inzicht in de aard en grootte van de effecten van het wel opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet volgens betrokkenen.

4.1 Opties voor vormgeving harmonisatie artikel 20 Wkkgz

4.1.1 Inleiding

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 3 centraal: Op welke manier zou opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet vorm kunnen krijgen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen jeugdhulpaanbieders en GI's? Deze vraag zal in deze paragraaf vooral beantwoord worden aan de hand van inzichten uit de forumdiscussies en interviews.

Harmonisatie van het klachtrecht uit de Jeugdwet met de Wkkgz hoeft uiteraard niet op alle punten te gebeuren. Beredeneerde afwijkingen zijn mogelijk, ook met betrekking tot artikel 20 Wkkgz. Regelmatig werd door respondenten gewezen op de verschillen tussen de jeugdzorg en de medische sector (o.a. naar aard en naar overige wet- en regelgeving). Daarnaast geldt dat nog geen rekening kan worden gehouden met de resultaten van de lopende evaluatie van de Wkkgz.

4.1.2 Opties voor harmonisatie

Harmonisatie met artikel 20 Wkkgz kan op verschillende wijzen vorm worden gegeven. Uit de interviews met sleutelfiguren en de forumdiscussies kwamen de volgende mogelijke opties naar voren:

1. Al dan niet verplichting toevoegen van laagdrempelige klachtafhandeling voordat een geschil mag worden ingediend;

2. Alleen een geschilleninstantie invoeren, zonder mogelijkheid van een schadevergoeding. Hierbij kan weer gekozen worden uit een geschilleninstantie die wel of niet bindende uitspraken kan doen.
3. Zowel een geschilleninstantie invoeren als de mogelijkheid van een schadevergoeding.

Een verplicht laagdrempelige klachtafhandeling

In de Wkkgz is opgenomen dat een cliënt voorafgaand aan het indienen van een geschil eerst de klacht moet hebben ingediend bij de zorgaanbieder en dat pas als de zorgaanbieder binnen een zekere termijn niet heeft gereageerd of als klager niet tevreden is met het oordeel van de aanbieder, het recht ontstaat de klacht in te dienen bij de geschilleninstantie. Indien aan deze voorwaarde niet is voldaan, kan dat een reden zijn voor de geschilleninstantie om het geschil niet ontvankelijk te verklaren. Moet laagdrempelige klachtafhandeling ook verplicht worden gesteld indien de Jeugdwet wordt geharmoniseerd met de Wkkgz? Harmonisatie met de Wkkgz zou dan ook inhouden dat organisaties over een klachtenfunctionaris moeten beschikken (in dienst van de organisatie of extern) die een bemiddelende rol kan spelen.

Alleen een geschilleninstantie toevoegen, zonder mogelijkheid van een schadevergoeding

Het is mogelijk om alleen de verplichting van aansluiting bij een erkende externe geschilleninstantie over te nemen uit de Wkkgz, zonder een schadevergoeding. Daarbij is de keuze mogelijk tussen een geschilleninstantie die wel of niet een bindende uitspraak kan doen. Wat zijn mogelijke effecten van de bevoegdheid van een geschilleninstantie om een bindende uitspraak te doen? Daarnaast is het de vraag wat de mogelijke effecten zijn van het toevoegen van een geschilleninstantie en wat de voor- en nadelen hiervan zijn voor betrokkenen.

Een geschilleninstantie kan op allerlei manieren vorm krijgen in de jeugdsector. Momenteel kunnen jeugdzorgorganisaties zich aansluiten bij een externe klachtencommissie of ze vormen er zelf één (met een onafhankelijke voorzitter). Een mogelijke vormgeving van de eis van een geschilleninstantie is dat een jeugdzorgorganisatie zich aan moet sluiten op een erkende geschilleninstantie. Die kunnen op verschillende niveaus worden georganiseerd, regionaal of landelijk, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen sectoren.

Zowel een geschilleninstantie toevoegen als de mogelijkheid van een schadevergoeding.

Ten slotte is er de vraag of en hoe een schadevergoedingsregeling opgenomen zou kunnen worden in het klachtrecht van de Jeugdwet. Zou die dan voor zowel de jeugdzorgaanbieders als de GI's moeten gelden? En wat zou de hoogte moeten zijn voor het maximale bedrag van de schadevergoeding? En aan welke eisen dient een geschilleninstantie te voldoen om toegerust te zijn om zo'n schadevergoeding te kunnen toekennen?

4.2 Ervaringen van klagers en verweerders met geschilbeslechting onder de Wkkgz

Indien de Jeugdwet geharmoniseerd wordt met de Wkkgz is het logisch om daarbij ervaringen te betrekken met de geschillenafhandeling onder deze wet en het toekennen van een schadevergoeding. Momenteel loopt er een evaluatie van de Wkkgz, maar de resultaten daarvan zijn pas later dit jaar beschikbaar. Wel is er beperkt ander onderzoek naar de geschilafhandeling die relevante inzichten biedt. Het betreft dan vooral een onderzoek dat door stagiaires bij het Nivel is uitgevoerd, waarbij cliënten met klachten en verweerders bij geschilleninstanties zijn geïnterviewd. In deze paragraaf geven we een secundaire analyse van deze interviewdata met cliënten en

verweerders. Dit materiaal geeft inzicht in het ervaringsperspectief van zowel klagers als verweerders met deze procedure, en zodoende helpt het ons de onderzoeksvraag te beantwoorden: wat zijn de ervaringen, onder zowel cliënten als zorgaanbieders, met de geschilbehandeling, en dan in het bijzonder artikel 20, in het kader van de Wkkgz?

Tijdens het onderzoek in 2019 zijn 14 klagers en 5 verweerders gesproken. Van alle klagers was de klacht afgewezen. Vanwege de relevantie van de resultaten voor deze ex-ante effectbeoordeling, geven we hier een samenvatting van de voorlopige resultaten. Dit onderzoek is niet generaliseerbaar naar alle klagers en verweerders in de geschilbehandelingsprocedure omdat het aantal respondenten klein is. Het doel van het onderzoek was het in kaart te brengen wat klagers en verweerders belangrijk vinden, zonder daarbij de geschillencommissie of procedure te beoordelen.

4.2.1 Ervaringen klagers

De geschillen die in de interviews aan de orde kwamen hadden betrekking op verschillende zorgsectoren. De meeste geschillen gingen over geestelijke gezondheidszorg (5) en ziekenhuiszorg (4) maar omvatten ook zorg geboden door de tandarts, revalidatie instellingen, en verpleeginstellingen. De aard van de geschillen varieerde van onjuiste of ontbrekende diagnoses tot medische fouten, gedrag van de zorgverlener en nazorg.

Alle geïnterviewde cliënten hebben hun klachten ingediend bij geschilleninstanties vallend onder de Wkkgz. Sommigen zijn meteen naar de geschilleninstantie gestapt en anderen hebben de afronding van het lopende proces met de klachtenfunctionaris niet afgewacht. De reden waarom sommigen het proces met de klachtenfunctionaris overgeslagen hebben was dat ze niet in gesprek wilden met de zorgverlener.

Motieven van klagers om een klacht in te dienen bij een geschilleninstantie

Klagers hebben verschillende motieven om een klacht in te dienen bij een geschilleninstantie. Sommige klagers stappen naar de geschilleninstantie omdat ze niet tevreden zijn met de uitkomst van de klachtbehandeling door de klachtenfunctionaris. De redenen zijn dan onder meer dat niets is gedaan met de uitkomst van de klachtafhandeling, of dat er gezocht werd naar erkenning (van de onvrede of klacht) en die niet gevonden werd in de afhandeling met de klachtenfunctionaris.

Twee van de meest genoemde motieven om naar de geschilleninstantie te stappen zijn 'om gehoord te worden', gevolgd door 'het voorkomen dat zo'n incident of fout bij een ander weer zal plaats vinden'. Daarnaast ging het om de erkenning door de professional of organisatie dat deze ongelijk had. Sommige klagers noemden de behoefte aan verontschuldiging als motivatie om naar de geschilleninstantie te stappen. Weer anderen gaven als motivatie een 'afsluiting' en 'antwoorden ontvangen'.

De verwachtingen van cliënten met klachten veranderen soms in de loop van de klachtprocedure. Dit heeft te maken met wat er gebeurt met de klacht van cliënten tijdens de procedure, of cliënten wel of niet serieus genomen worden, en wat er mogelijk is rondom de afhandeling van hun klacht.

Financiële motieven om een klacht in te dienen bij de geschilleninstantie

Sommige klagers hadden altijd al de wens om een schadevergoeding te eisen. Voor sommige klagers is de claim de eerste reden om een geschil in te dienen, bijvoorbeeld financiële schadevergoeding voor materiële en immateriële schade ter compensatie van o.a. pijn en verdriet, kosten van private nazorg, enz. . Sommigen horen pas tijdens de procedure dat het mogelijk is om een schadeclaim aan te vragen, en dienen dan alsnog een claim in. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de geïnterviewde cliënten

die de procedure ingingen om gehoord te worden, maar uiteindelijk ook een schadeclaim vroegen omdat dit eenvoudigweg mogelijk was.

Effect van financiële schadevergoeding in de geschillenbehandeling procedure

Uit de Tweede Monitor Wkkgz (Bouwman e.a. 2019) en de secundaire analyse van deze interviews blijkt dat de manier waarop een claim kan worden toegevoegd aan de klacht bij geschilleninstanties een aantal mogelijke ongewenste neveneffecten met zich meebrengt. Alle geïnterviewde personen gaven aan dat de mogelijkheid om een financiële claim in te dienen aan het proces van geschillenbehandeling een meer formeel karakter heeft gegeven. Het proces verschuift van het beoordelen van de vervulling van de zorgplicht en het formuleren van een oplossing naar een aansprakelijkheidskwestie. Dit creëert een formele setting die de kans op polarisatie kan vergroten.

Een financiële claim kan de focus van de procedure veranderen. Klagers die een claim indienen ervaren dat de focus gedurende de procedure steeds meer van de inhoud van de klacht naar de claim verschuift, terwijl het de klager meestal eigenlijk om de klacht te doen is (Tweede monitor Wkkgz, pg. 6). De vraag is of de klager daarmee geholpen is. De drempel tot het indienen van een schadeclaim is laag, terwijl mensen die klachten indienen niet altijd goed lijken te weten wanneer een schadeclaim terecht is, en hoe deze te onderbouwen. De schadeclaim wordt dan ook in de praktijk vaak afgewezen, wat weer tot onnodige frustraties leidt.

Ervaringen van klagers met geschillenbehandelingsprocedure

Klagers voelden zich over het algemeen serieus genomen door de geschillencommissie. Ze hadden het idee dat ze kwijt konden wat ze wilden. De klagers waren tevreden wanneer het gevoel overheerste dat ze zijn gehoord. Bijvoorbeeld wanneer de klager het idee had dat er genoeg tijd is geweest tijdens de zitting, en dat de aangeleverde documenten waren bestudeerd. Soms hadden ze meer regie op de onderwerpen gewild. De inhoud van de klacht werd niet altijd herkend in de uitspraak, soms omdat de financiële claim een grotere rol kreeg in de procedure. Echter werd de mogelijkheid tot nadere uitleg over de uitspraak als prettig ervaren.

Daarentegen ervoeren sommigen de procedure als complex, stressvol en tijdsintensief. Interessant is dat beide partijen elkaars emotionele, financiële en tijdinvestering niet altijd beseften, zoals uit de volgende citaten blijkt:

" Het kost (klager) helemaal niets, nou € 52, die ze uiteindelijk bijna altijd terugkrijgen. (...). Ik denk dat het nogal wat is dat het zoveel tijd en energie kost voor zorgorganisaties. (...). Daarom vind ik dat het echt minder toegankelijk moet zijn. Aan de ene kant begrijp ik dat het voor mensen met een ernstige klacht gemakkelijk moet zijn om ergens heen te gaan, maar ik denk dat het nu veel te toegankelijk is, zeker gezien de grote impact voor de zorgorganisatie en de mensen die daar werken." (verweerder, onafhankelijke zorgverlener).

" Hij (verweerder) zegt dat het al genoeg heeft gekost. Ik dacht voor mij relatief gesproken. En ik moet het zelf betalen. Hij hoeft het niet uit zijn eigen portemonnee te betalen ". (klager).

Zowel de klagers als de verweerders ervoeren de procedure voor geschillenbeslechting als stressvol, tijdrovend en kostbaar.

Ervaringen met de hoorzitting

De ervaringen met de hoorzitting hangen mede af van waar de hoorzitting over gaat (inhoud of procedure) en wie van de zorgorganisatie het verweer voert. In de meeste gevallen was niet de

hulpverlener maar een bestuurder of secretaris van de zorgorganisatie aanwezig bij de procedure. Voor klagers is het soms lastig als de hulpverlener waar de klacht over gaat er niet bij is, maar alleen een bestuurder of vertegenwoordiger. Ook ervoeren de klagers de zitting als imponerend, waarbij de klager tegenover de instelling 'staat' in plaats van tegenover de betrokken zorgverlener, en waarbij de klager ervoer tegenover een 'grote groep' te staan waarbij ook een afstand werd ervaren.

Daarnaast ervoeren klagers de zitting als 'juridisch' indien advocaten waren meegebracht. Het geschillenbehandelingsproces krijgt vaak een meer juridisch karakter indien advocaten aanwezig zijn of als een aanvullende financiële claim is ingediend. Eerder onderzoek (Vincent, Philips, & Young, 1994) heeft laten zien dat als klachtenprocedures als een juridisch of financieel probleem worden ervaren, het fundamentele probleem van de klager vaak niet wordt opgelost.

Een bevredigend resultaat voor deelnemers is vaak een zichtbare verandering in de organisatie die voorkomt dat soortgelijke incidenten met andere cliënten zullen gebeuren. Een toegevoegde financiële claim verschuift echter de focus van het proces van eerlijke uitleg of excuses naar de claim zelf, wat de kans op een bevredigend resultaat voor klanten verkleint. Zoals eerder gezegd, wordt de schadeclaim in de praktijk vaak afgewezen. Dan kan de klager helemaal de indruk krijgen dat de procedure niets heeft opgeleverd. Zoals Friele et al. (2013) laten zien is het voor de tevredenheid van de klagers van belang dat de procedure tastbare resultaten oplevert.

4.2.2 Ervaringen verweerders

De verweerders waarmee is gesproken waren, op 1 na, allen bestuurders van een zorginstelling. Verweerders lijken, in vergelijking met de klager, het proces met een ander perspectief te bekijken. Ze kijken er op een meer zakelijke wijze tegenaan, minder emotioneel, tenzij het een zelfstandige zorgaanbieder betreft. Ook bekijken ze het vanuit een meer professioneel perspectief. Ze moeten immers aantonen dat ze hun zorgplicht zijn nagekomen, dat maakt hun aanpak vaak zakelijk en gericht op de procedure. Voor verweerders is de procedure ook vaak zwaar, of de klacht nu wel of niet als gegrond wordt verklaard. Er wordt een vergelijking gemaakt met een tuchtprocedure. De setting is imponerend, voor beide partijen. Voor zorgorganisaties kost de hele procedure ook veel tijd, energie en geld, aldus de respondenten.

4.2.3 Conclusies

Uit enkele gesprekken met klagers en verweerders hebben wij een eerste indruk van hun ervaringen met het proces van geschilbeslechting onder de Wkkgz gekregen. Daaruit blijkt dat de drempel voor het combineren van de klacht met een schadeclaim tot €25.000 laag is en dat klagers (althans die wij hebben geïnterviewd) deze mogelijkheid ook aangrijpen. Een probleem hierbij is dat klagers vaak geen juridische bijstand hebben, en hun schadeclaim niet goed onderbouwen.

Indien klagers een claim indienen, raken zij in een proces dat steeds formeler wordt. De claim wordt vaak afgewezen, wat tot teleurstelling leidt onder klagers. Het gemak waarmee een klacht kan worden gecombineerd met een schadeclaim kan ertoe leiden dat de aandacht in de procedure verschuift van de inhoud van de klacht naar de onderbouwing van de schadeclaim. Dit risico geldt minder voor sectoren als de mondzorg en cosmetische zorg, waarbij patiënten vaak zelf voor de zorg betalen en waarbij de financiële component vaak het hoofdaspect is van de klacht (Tweede monitor Wkkgz, pg. 47)). In de andere gevallen roept dit de vraag op of het doel van de geschilleninstantie nog wel wordt gerealiseerd, namelijk op een deskundige en onafhankelijke manier oordelen over de inhoud van een klacht. De verwachting was dat de mogelijkheid voor patiënten tot afhandeling van een geschil tot €25.000 zou leiden tot een afname van het aantal claims ingediend bij Centramed en Medirisk, maar dit blijkt niet uit onderzoek (Tweede monitor Wkkgz, pg. 47).

Relatieherstel tussen cliënt en zorgprofessional in de jeugdzorg is vaak belangrijk. Een formele klachtenbehandeling procedure draagt daar niet aan bij. En die mogelijkheid tot claim maakt het nog formeler. In de Tweede Monitor Wkkgz (2019) wordt omschreven dat de meeste klachten worden afgehandeld in het laagdrempelige traject, of in het interne traject met hulp van een klachtenfunctionaris, worden opgelost. Het is belangrijk dat het interne traject een zo laagdrempelig mogelijk karakter blijft behouden. Dialoog en oplossingsgerichtheid moeten voorop blijven staan. Dat wordt niet bereikt als gegrepen wordt naar meer regels en procedures (tweede monitor Wkkgz, pg.6).

De ervaringen van klagers en verweerders bij de geschillencommissie laten zien dat er nog het een en ander te winnen valt aan voorlichting over de geschilbeslechtsprocedure. De drempel tot het indienen van een schadeclaim is laag, en klagers lijken niet goed te weten wanneer een schadeclaim terecht is, en hoe deze te onderbouwen. De focus lijkt ook te verschuiven van de inhoud van de klacht naar de claim. De vraag is of dit wenselijk is, en of hiermee het doel van oplossingsgerichtheid van de Wkkgz gediend wordt. Verder zouden klagers nog beter geïnformeerd kunnen worden over de verschillende routes die zij kunnen volgen met hun klacht. Patiënten komen soms per toeval in een geschillenprocedure terecht, zonder dat dit een weloverwogen keuze is (Tweede monitor Wkkgz, pg. 47). Het is verstandig zulke inzichten mee te nemen bij het in kaart brengen van mogelijke effecten van het opnemen van een schadevergoeding in het klachtrecht binnen de Jeugdwet.

4.3 Mogelijke effecten van harmonisatie met artikel 20 Wkkgz

Wat zouden de mogelijke effecten, naar aard en grootte, kunnen zijn van het opnemen van een artikel in de Jeugdwet als artikel 20 Wkkgz, en hoe groot zouden die gevolgen kunnen zijn en voor wie? In deze paragraaf beantwoorden we deze vraag op basis van de inschatting van betrokkenen zoals deze naar voren zijn gekomen in de forumdiscussies, interviews met sleutelfiguren en panels en interviews met jeugdigen en ouders. Het was niet eenvoudig om de effecten van een verandering in wetgeving te bespreken met betrokkenen die meestal weinig kennis hadden van de Wkkgz en hoe deze uitpakt wat betreft de geschilleninstantie en schadevergoeding. Het makkelijkst was dit te bespreken met juridische experts, het moeilijkst met jeugdigen zelf via panels. Gezien deze problemen, was het niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de te verwachte effecten wat betreft aantallen geschillen en claims met een schadevergoeding.

Het was tijdens de forumdiscussies en panels (en interviews) bijna niet mogelijk om in neutrale termen over mogelijke effecten van harmonisatie te spreken. Deelnemers kwamen eigenlijk meteen met hun argumenten voor en tegen een harmonisatie met artikel 20 Wkkgz. Maar uit de positieve en negatieve reacties zijn uiteraard wel opvattingen te destilleren over te verwachte effecten van harmonisatie.

In algemene termen werd het belang van harmonisatie onderschreven om de situatie van klachtrecht in de zorgsector te vereenvoudigen en eenvormiger te maken. Met name door aanbieders die met zowel klachtrecht Jeugdwet en Wkkgz te maken hadden werd dit als een positief gewaardeerd effect aangeduid. Harmonisatie zou een logische stap zijn, die zorgt voor meer overzichtelijkheid en eenvoud wat betreft klachtrecht voor zowel cliënten als medewerkers in de zorg. Zo zou de klachtenprocedure hetzelfde blijven voor cliënten die meerderjarig worden gedurende hun behandeling. Maar de meeste deelnemers aan het onderzoek kwamen met een hele lijst van mogelijke negatieve effecten. Harmonisatie zou geen meerwaarde hebben, omdat de Jeugdwet veel

ruimte laat om het klachtrecht nader in te vullen. Daardoor kunnen instellingen die zorg bieden waarop zowel de Jeugdwet als Wkkgz van toepassing is nu al praktische oplossingen vinden om aan de eisen van beide wetten te voldoen.

De algemene teneur tijdens de twee forumdiscussies was dat harmonisatie vooral negatieve effecten zou kunnen hebben. Voor GI's en jeugdhulpaanbieders die alleen onder de Jeugdwet vallen of bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bieden en dus niet te maken hebben met de Wkkgz, betekent harmonisatie met de Wkkgz geen 'vereenvoudiging'. Bij hen bestaat de vrees dat er een extra procedure bijkomt, namelijk een geschilleninstantie die bindende uitspraken kan doen en de mogelijkheid van een schadevergoeding. Daardoor zou het klachtrecht nog complexer worden, voor zowel cliënten als medewerkers. Bovendien zou de groep van cliënten die nu al alle mogelijkheden benut om klachten in te dienen ook deze extra mogelijkheden gaan benutten. Daardoor zou de belasting voor medewerkers toenemen, vooral in de jeugdbeschermingsketen en voor jeugdhulpverleners die te maken hebben met complexe scheidingsgevallen. Ook werd door enkelen de vrees uitgesproken dat harmonisatie tot meer juridisering zou leiden bij de klachtenafhandeling in de jeugdzorg, omdat ouders eerder een advocaat in de arm zullen nemen bij het indienen van een geschil en het claimen van een schadevergoeding. Ten slotte werd tijdens de forumdiscussies betwijfeld of de harmonisatie wel uitvoerbaar zou zijn in de jeugdzorgsector. Een geschilleninstantie en een schadevergoedingsregeling zouden niet passend zijn voor het behandelen van het type klachten (vooral communicatie en bejegening) en vanwege de aard van de relatie (langdurige relatie, soms niet vrijwillig gekozen, zoals bij de GI). Hierdoor zou harmonisatie niet helpen bij het oplossen van de klachten. Hieronder gaan we in op enkele mogelijke effecten van harmonisatie met verschillende onderdelen van artikel 20 Wkkgz.

4.3.1 Mogelijke effecten van een verplichte laagdrempelige klachtafhandeling

Zoals in het vorige hoofdstuk al werd aangegeven zijn vele deelnemers aan het onderzoek van mening dat vooral een laagdrempelige klachtafhandeling kan helpen bij het bespreken en oplossen van de onvrede en klachten van cliënten. Met de harmonisatie met de Wkkgz zou laagdrempelige klachtafhandeling verplicht kunnen worden gesteld. De Wkkgz stelt als eis voor de ontvankelijkheid van een klacht door de geschilleninstantie dat de cliënt de klacht met de zorgaanbieder heeft besproken. In de Jeugdwet staat niet de eis dat de cliënt eerst de klacht met de zorg- of hulpverlener heeft besproken voordat hij de klacht bij de klachtencommissie kan indienen. Wat zouden de effecten zijn van verplichte laagdrempelige klachtafhandeling als voorwaarde voor het indienen van een klacht bij de geschilleninstantie? En zou het helpen bij het verbeteren van de behandeling van klachten?

We zijn met name in de forumdiscussies (en vooral die met het vrijwillig kader) op deze vragen ingegaan. Hoewel de algemene opvatting tijdens deze forumdiscussies was dat meer geïnvesteerd moet worden in een laagdrempelige afhandeling van klachten, werd gevreesd dat het verplicht stellen hiervan ook negatieve effecten zou hebben. Juist door het wettelijk verplicht stellen van een laagdrempelige start wordt het toch weer formeel gemaakt. Juist door het formeel te maken, en het op te tuigen met procedurele elementen (klachtenfunctionaris, termijnen) wordt de drempel hoger. Dat gaat in tegen het belang van een laagdrempelige start, dat juist meer vanzelfsprekend moet worden: dat cliënten onvrede en klachten eerst bespreken met de professional, of (samen) met de leidinggevende en de klachtenfunctionaris (als bemiddelaar). Ook kan verplichte laagdrempelige klachtafhandeling tot frustratie leiden bij bepaalde cliënten, die per se een uitspraak willen van een geschilleninstantie (of klachtencommissie). Laagdrempelige afhandeling werkt alleen als de cliënt eraan wil meewerken.

4.3.2 Mogelijke effecten met geschilleninstantie

Extra instantie?

Veel jeugdzorgaanbieders en GI's die deelnamen aan de twee forumdiscussies uitten de vrees dat de toevoeging van een geschilleninstantie de situatie van klachtrecht alleen maar complexer maakt, voor zowel de cliënt als de professional. Daarnaast vrezen ze dat de extra optie in het klachtrecht voor een grotere belasting gaat zorgen, omdat er een element bij komt in de stapeling van procedures.

Deze effecten hangen echter wel af van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de verplichting om aangesloten te zijn bij een geschilleninstantie. Bij de toevoeging van een geschilleninstantie is het de vraag of die in plaats van een klachtencommissie komt of ernaast. Als de Wkkgz wordt gevolgd, dan zou de verplichting van de klachtencommissie vervallen en vervangen worden door de verplichting van een klachtenfunctionaris en aansluiting bij een erkende geschilleninstantie. Dat wil overigens nog niet zeggen dat alle klachtencommissies zullen verdwijnen. Ook na de invoering van de Wkkgz in de gezondheidszorgsector hebben sommige zorgaanbieders hun klachtencommissie aangehouden, naast hun aansluiting op een geschilleninstantie. In dat geval komt er een instantie bij.

Onafhankelijk of niet?

Een klachtenfunctionaris van een jeugdhulpaanbieder (aanwezig bij de forumdiscussie) die ggz-hulp biedt aan zowel jeugdigen als volwassenen, gaf aan dat klachten- en geschillencommissies eigenlijk vergelijkbaar werk doen: beide zijn vooral gericht het doen van een uitspraak over de klacht. Toch ging haar voorkeur uit naar een klachtencommissie, omdat die laagdrempeliger en slagvaardiger is. De drempel voor een geschillencommissie is hoger. Een klachtencommissie is slagvaardiger omdat die dicht bij de hulpaanbieder staat en daardoor de context en organisatie beter kent en tevens beter kan schakelen met de organisatie. Vergelijkbare argumenten werden door andere deelnemers aan de forumdiscussie (vrijwillig kader) naar voren gebracht.

Wel verschillen de meningen over de voor- en nadelen van een externe, onafhankelijke klachten- of geschillencommissie bij deelnemers aan de forumdiscussie over jeugdhulp. Sommigen vonden het van belang dat professionals uit de organisatie zitting hebben in een klachtencommissie, omdat die de organisatie en het werk kennen, en daardoor de klacht beter kunnen beoordelen. De deelnemers aan de forumdiscussie die werkzaam zijn bij GI's hebben echter allen een onafhankelijke, klachtencommissie. Juist omdat in deze sector het wantrouwen van cliënten tegen de organisaties regelmatig groter is, wordt de onafhankelijkheid van zo'n commissie van groter belang geacht. Ook cliënten en ouders (uit de panels) benadrukten over het algemeen het belang van een klachtafhandeling door personen of commissies die onafhankelijk zijn, en dus niet in dienst zijn van de organisatie.

Bindende uitspraken?

Indien de geschilleninstantie de bevoegdheid krijgt om bindende uitspraken te doen, zoals nu op grond van de Wkkgz mogelijk is, zal dat weer extra effecten met zich meebrengen. Een deelnemer aan een van de forumdiscussies gaf aan dat zo'n bindende uitspraak meerwaarde heeft, omdat het als een eindpunt van een klachtenprocedure wordt ervaren. In sectoren waarop de Wkkgz al van toepassing is, heeft de bindendheid van de uitspraak van de geschilleninstantie vooral betrekking op de financiële claim. De cliënt kan met zijn inhoudelijke klacht nog wel doorgaan en bijvoorbeeld een melding doen bij LMZ of de Nationale of Kinderombudsman. Juist bij veelklagers zou het een voordeel kunnen zijn als een bindende uitspraak van een geschilleninstantie ook inhoudelijk een eindpunt zou zijn, werd opgemerkt. Daarnaast werd er tijdens de discussie geopperd dat in andere

gevallen een bindende uitspraak meerwaarde kan hebben, bijvoorbeeld als de klacht gaat over het niet nakomen van afspraken: dan kan de geschilleninstantie zich uitspreken voor het alsnog nakomen ervan.

Vooraf bij de GI's denken deelnemers aan de forumdiscussie dat bindende uitspraken van geschillencommissies voor problemen gaan zorgen. Volgens deze deelnemers kan spanning ontstaan tussen de bevoegdheid van de geschilleninstantie en de bevoegdheid van de kinderrechter. Deelnemers zijn bang dat de bindende uitspraak van de geschilleninstantie een beslissing van de kinderrechter kan doorkruisen.

Vanuit de GI's worden tevens zorgen geuit over de risico's die zij door de invoering van een schadevergoeding lopen als zijnde regievoerder. GI's worden vaak pas betrokken op het moment dat er een veelvoud van escalaties heeft opgetreden binnen een gezin waarin vaak sprake is van problemen op verschillende vlakken. Hierdoor zouden zij een groter risico lopen op het ontvangen van schadeclaims.

Het begrip 'bindende uitspraak' lijkt aantrekkelijke en minder aantrekkelijke kanten te hebben. Veel zal staan en vallen met een nadere invulling hiervan, waar antwoord wordt gegeven de vraag wat die binding inhoudt, wie toeziet op naleving etc..

4.3.3 Mogelijke effecten met toevoeging schadevergoedingsregeling

De mogelijkheid van een schadevergoeding wordt door bijna geen enkele respondent als een wenselijke toevoeging aan het klachtrecht gezien. Ook cliënten (uit de panels) hebben er hun twijfels bij. Deze afwijzing wordt vooral gemotiveerd door een verwijzing naar zowel verschillen tussen de sectoren van de gezondheidszorg en de jeugdzorg als de aard van de klachten in de jeugdzorg. Maar wat zijn dan de verwachte effecten van een schadevergoedingsregeling volgens de deelnemers aan het onderzoek?

Zo'n regeling zou een verkeerde prikkel geven, voor sommige ouders (en jeugdigen), om bij een klacht meteen een schadevergoeding te vragen. Gevreesd werd dat vooral de categorie van ouders die nu al alle mogelijkheden benut om te klagen, deze mogelijkheid om een schadeclaim in te dienen zullen gebruiken. Het zou zodoende een 'aanzuigende' werking kunnen hebben op het indienen van klachten/geschillen.

Een schadevergoedingsregeling zou ook contraproductief werken, doordat de focus in de klachtenprocedure verschuift naar de schadevergoeding in plaats van de inhoud van de klacht. Het gaat in de jeugdzorg veelal om klachten over communicatie en bejegening, en bovendien gaat het om soms langdurige relaties tussen de cliënt en hulpverlener. Een schadevergoeding vormt in zo'n context zelden een oplossing voor het probleem van de klager. De meerderheid van de deelnemers aan het onderzoek waren het erover eens dat het vooral belangrijk is dat van klachten wordt geleerd, dat de hulpverlener zijn excuses aanbiedt indien gepast en dat de relatie met de cliënt wordt hersteld.

Daar komt nog bij dat het in de praktijk lastig zal zijn om vast te stellen wat nu precies de schade is in financiële zin. Ook ouders en jeugdigen uit de panels brachten dit bezwaar naar voren. Dit lijkt bevestigd te worden door de huidige praktijk. Nu al is het mogelijk een schadevergoeding te vragen in de jeugdzorg, via de rechter of via de aansprakelijkheidsverzekering van de zorgaanbieder, maar deze mogelijkheid wordt zelden benut.

Andere mogelijke effecten die werden genoemd waren ook negatief van aard. Hulpverleners zullen voorzichtiger worden in hun werk, uit vrees dat cliënten een schadevergoeding gaan eisen als iets

minder goed gaat of misgaat. Dit gaven ook cliënten als risico aan. Ook werd de vrees uitgesproken dat zorgaanbieders complexe casuïstiek niet meer op willen pakken, uit vrees dat er iets misgaat en een financiële claim wordt ingediend. Dan zullen de wachtlijsten voor complexe problematiek langer worden. Verder zouden de administratieve lasten zwaarder worden, omdat zorgaanbieders steeds meer zullen gaan vastleggen en registreren, 'voor de zekerheid', om zich in te dekken. Tevens kan de schadevergoedingsregeling, doordat de focus verschuift van onvrede over de behandeling naar een financiële claim, leiden tot verdere juridisering van de klachtenprocedure. Verder werd de vraag gesteld wie de schadevergoeding moet gaan betalen. Als zorgaanbieders dat moeten doen, zullen ze het gaan doorberekenen in hun tarieven, waardoor gemeenten uiteindelijk meer voor de jeugdzorg moet gaan betalen.

Los van mogelijke effecten werd aangegeven dat een schadevergoedingsregeling in de jeugdzorg moeilijk uitvoerbaar zou zijn omdat veel hulp in keten of netwerk wordt geboden (wie is dan verantwoordelijk waarvoor?). Tijdens een van de interviews werd door een juriste opgemerkt dat in de huidige situatie, in haar beleving, geen schadevergoeding is opgenomen in de Jeugdwet deels vanwege de complexiteit van de casuïstiek in het gedwongen kader van de Jeugdwet en deels omdat het niet past bij het lichte karakter van veel vrijwillige hulp en de maatwerkgedachte.

Toch werden er ook enkele mogelijke positieve effecten genoemd. Een juriste gaf aan dat een schadevergoeding als een ultimum remedium kan worden gezien, een soort correctiefunctie als er iets ernstig fout is gegaan. Zij gaf het voorbeeld van een kind met suïcidale gedachten, dat te lang op een wachtlijst heeft gestaan en komt te overlijden. In zo'n geval zouden ouders daarover een klacht kunnen indienen en ook een schadevergoeding willen aanvragen. Ook een ouder uit het panel (vrijwillig kader) gaf aan dat indien er drastisch iets mis is gegaan, bijv. suïcide van kind vanwege fouten bij de hulpverlening, een schadevergoeding een mogelijkheid zou kunnen zijn voor compensatie van geleden schade. Vanuit dit perspectief zou een gerechtvaardigd verzoek om een schadevergoeding eerder een uitzondering dan regel zijn. Wat de vraag oproept of deze uitzondering past bij een geschilleninstantie.

5 Voor- en nadelen van het wel of niet harmoniseren met artikel 20 Wkkgz

Dit hoofdstuk beginnen we met een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het voorafgaande (5.1). We bemerken dat de betrokkenen die we hebben gesproken of die deelnamen aan de bijeenkomsten en panels, allen vanuit hun eigen perspectief spraken. De vraag is dan: hoe te komen tot een overkoepelend perspectief of perspectieven om van daaruit de onderzoeksvragen te beantwoorden? Deze vraag stellen we aan de orde in de beschouwing in paragraaf 5.2. Dit vormt een opstap voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, inclusief de zwaarwegende voor- en nadelen van harmonisatie (paragraaf 5.3). Ons onderzoek heeft ook veel ‘bijvangst’ opgeleverd: betrokkenen uitten ook andere overwegingen over het klachtrecht in de jeugdzorg dan die betrekking hebben op samenloop van het klachtrecht in de Jeugdwet en de Wkkgz. Enkele van deze overwegingen over het klachtrecht in de jeugdzorg geven we aan in de laatste paragraaf (5.4).

Voor dit onderzoek hebben we een overzicht gemaakt van de verschillende klachtenregelingen in de jeugdzorg en is nagegaan hoe harmonisatie met de Wkkgz ingevuld zou kunnen worden. Daarnaast hebben we een groot aantal betrokkenen geraadpleegd: ouders en jongeren, aanbieders van jeugdhulp, cliëntondersteuners, juridische experts op het terrein van het klacht- en aansprakelijkheidsrecht en betrokkenen met wat meer afstand, zoals de ombudsman en de inspectie.

Tijdens het onderzoek is meermalen de vraag aan de orde gekomen naar de evaluatie van artikel 20 Wkkgz (de schadevergoedingsbepaling) in de context van die Wkkgz. Immers, de Wkkgz is relatief jong en er is nog maar beperkt inzicht in de manier waarop artikel 20 Wkkgz functioneert. Op het moment van schrijven van deze rapportage was er geen evaluatie van artikel 20 Wkkgz beschikbaar. Die evaluatie vindt plaats parallel aan dit onderzoek en zal op zijn vroegst aan het einde van 2020 worden afgerond. Dat betekent dat een evaluatief oordeel van artikel 20 Wkkgz niet meegenomen kan worden in deze ex-ante evaluatie. Verwacht wordt dat de evaluatie Wkkgz resultaten bevat die van essentieel belang kunnen zijn voor de overweging om te harmoniseren.

5.1 Mogelijke effecten van niet en wel harmoniseren met artikel 20 Wkkgz volgens de door ons geraadpleegde partijen.

Dit ex-ante effectenonderzoek was er op gericht om in kaart te brengen wat de effecten zouden zijn van het niet en van het wel opnemen van een artikel als artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet.

Effecten van niet harmoniseren

De effecten van het niet harmoniseren met artikel 20 Wkkgz (onderzoeksvraag 1) zijn besproken in hoofdstuk 2 en 3. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat volgens betrokkenen er momenteel veel problemen zijn met de uitvoering van het klachtrecht in de jeugdzorg. Harmonisatie van het klachtrecht onder de Jeugdwet en de Wkkgz zou slechts een beperkt deel van deze problemen ‘oplossen’. Alleen voor jeugdhulpaanbieders uit twee sectoren (ggz en lvb) zou harmonisatie een oplossing bieden voor enkele problemen met het klachtrecht. Deze aanbieders hebben vaak zelf al een pragmatische oplossing gevonden voor dit probleem. De aard en grootte van de effecten van het niet harmoniseren lijken dus beperkt te zijn.

Effecten van wel harmoniseren

De effecten van wel harmoniseren hebben we onderzocht aan de hand van drie onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de ervaringen, onder zowel cliënten als zorgaanbieders, met de geschilbehandeling, en dan in het bijzonder artikel 20, in het kader van de Wkkgz?
2. Op welke manier zou opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet vorm kunnen krijgen, naar onderscheid in het vrijwillige en gedwongen kader?
3. Wat zouden de mogelijke effecten, naar aard en grootte, kunnen zijn van het opnemen van een artikel in de Jeugdwet als artikel 20 Wkkgz en hoe groot zouden die gevolgen kunnen zijn en voor wie?

De tweede onderzoeksvraag konden we op kleine schaal nader onderzoeken. We hebben deze vraag beantwoord op basis van een analyse van enkele gesprekken met klagers en verweerders die betrokken waren bij geschilbeslechting onder de Wkkgz (par. 4.2). Hieruit kwam naar voren dat de drempel voor het combineren van de klacht met een schadeclaim tot €25.000 laag is en dat daardoor deze mogelijkheid snel lijkt te worden aangrepen, ook door cliënten die in eerste instantie geen schadeclaim wilden indienen. Het effect van het indienen van een schadeclaim is vervolgens dat de focus van de procedure in de geschilafhandeling verschuift van de beoordeling van de inhoud van de klacht naar de beoordeling van de onderbouwing van de schadeclaim. Het effect lijkt te zijn dat niet de inhoud van de klacht, maar vooral de claim aan de orde komt. In de praktijk wordt de claim vaak afgewezen.

Vervolgens is de vraag aan de orde hoe harmonisatie vorm zou kunnen krijgen (vraag 3). Indien wordt geharmoniseerd, lijkt dat onvermijdelijk te impliceren dat er een geschilleninstantie komt. Zo'n instantie is alleen bedoeld – zoals de naam al aangeeft – voor de behandeling van geschillen, dus indien de cliënt en de organisatie er onderling niet uitkomen. Daardoor brengt een geschilleninstantie met zich mee dat er geïnvesteerd moet worden in laagdrempelige klachtafhandeling; een klachtenfunctionaris kan hierbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast kan harmonisatie ingevuld worden door (a) al dan niet een schadevergoedingsregeling toevoegen.

De vierde vraag betreft de vraag naar de mogelijke effecten, naar aard en grootte, van het opnemen van een artikel in de Jeugdwet als artikel 20 Wkkgz en hoe groot zouden die gevolgen kunnen zijn en voor wie? Deze vierde onderzoeksvraag hebben we uitgebreid besproken in hoofdstuk 4. Harmonisatie roept weerstand op bij de aanbieders en vertegenwoordigers van de professionals: ze vrezen dat harmonisatie leidt tot extra procedures, extra belasting voor medewerkers en extra belemmeringen voor de hulpverlening (omdat die belast wordt door klachtenprocedures). Voor GI's en jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp (Jeugdwet) of bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bieden, en dus niet te maken hebben met de Wkkgz, zou harmonisatie met de Wkkgz geen 'vereenvoudiging', maar het introduceren van een nieuwe regeling betekenen.

Daarbij komt dat in bepaalde sectoren van de jeugdzorg, vooral in het gedwongen kader en jeugdhulpaanbieders die hulp bieden bij complexe scheidingsgevallen, (stapeling van verschillende) klachtenprocedures nu al als een grote belasting worden ervaren. Het was echter niet mogelijk om deze vrees voor de gevolgen van harmonisatie ook in kwantitatieve termen in te schatten.

De mogelijke effecten van de harmonisatie van het klachtrecht onder de Jeugdwet met de Wkkgz hangen af van de nadere invulling ervan. Zoals eerder opgemerkt, zal toegang tot een geschilleninstantie haast onvermijdelijk samen moeten gaan met een intensiever laagdrempelig traject. Een dergelijke laagdrempelige afhandeling van klachten heeft nadrukkelijk de voorkeur van alle partijen, bleek uit ons onderzoek. Maar aan het verplicht maken van een dergelijk traject kleven

ook nadelen: (1) de laagdrempelige klachtafhandeling wordt daardoor formeler, omdat het een wettelijke verplichting is, waardoor enkele voordelen deels teniet worden gedaan, en (2) laagdrempelige klachtafhandeling werkt alleen als beide partijen eraan willen meewerken, en sommige cliënten zijn daar niet toe bereid, maar willen een ‘oordeel’ of een ‘uitspraak’. Met een verplichting om aangesloten te zijn bij een erkende geschilleninstantie zou de onafhankelijkheid beter gewaarborgd zijn dan die van een klachtencommissie. Dit blijkt vooral door cliënten en organisaties die cliënten ondersteunen van belang te worden geacht. Indien ervoor wordt gekozen een schadevergoedingsregeling toe te voegen aan het klachtrecht van de Jeugdwet, zou dat ongewenste gevolgen kunnen hebben. Relatieherstel zou voorop moeten staan in de procedure, terwijl het claimen van een schadevergoeding dit juist kan tegenwerken. Indien de drempel voor het aanvragen van een financiële schadevergoeding laag is, zullen klagers er ook vaker gebruik van maken. Het kan ertoe leiden dat hulpverleners voorzichtiger worden en complexe casus mijden en doorverwijzen, uit vrees voor een claim. Ook kan het leiden tot meer administratieve lasten en juridisering van de procedure, omdat professionals meer gaan registreren om zich ‘in te dekken’ tegen een claim.

Alle deelnemers aan dit onderzoek benadrukten het belang van relatieherstel bij een klachtregeling. Dat moet voorop staan in de klachtafhandeling, zodat de cliënt en de hulpverlener daarna verder kunnen. Zowel in het huidige klachtrecht in de jeugdzorg als dat onder Wkkgz lijkt dit doel niet altijd te worden bereikt. Het is onduidelijk of de harmonisatie met de Wkkgz dit gaat verbeteren. Professionals, organisaties en cliënten die deelnamen aan ons onderzoek betwijfelen dit.

5.2 Beschouwing vanuit motieven voor harmonisatie

Ons onderzoek heeft vooral duidelijk gemaakt dat iedere partij vanuit zijn eigen perspectief spreekt: cliënten, professionals en vertegenwoordigers van organisaties (jeugdhulpaanbieders en GI's). Daardoor is het moeilijk één antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen vanuit een overkoepelend perspectief. Om die reden doen we een stap terug, en bekijken we de onderzoeksvragen vanuit de motieven van de wetgever voor harmonisatie. Uit de geschiedenis van de ontwikkeling van de wetgeving en de Kamerdiscussie komt naar voren - zie hoofdstuk 2 - dat de belangrijkste motieven voor de harmonisatie voortkomen uit de vermeende problemen van organisaties die met het klachtrecht uit beide wettelijke kaders te maken hebben. Het doel van de harmonisatie is dan vooral om te komen tot een eenduidige klachtenregeling voor organisaties die zorg bieden onder de Jeugdwet en Wkkgz, die zou leiden tot meer eenduidigheid voor jeugdhulpaanbieders, die nu onder beide wetten vallen.

Naast het mogelijke belang dat zorgaanbieders hebben bij harmonisatie staat het perspectief van de cliënt. Harmonisatie met de Wkkgz kan vanuit het perspectief van de cliënt van belang zijn, voor zover deze procedure beter aansluit bij wat cliënten met hun klacht willen bereiken. De Wkcz, waar de Jeugdwet op is gebaseerd, is immers niet voor niets vervallen en vervangen door de Wkkgz, die bedoeld was om de klachtenafhandeling voor cliënten te verbeteren. Een van de doelen van de Wkkgz is dat een cliënt ‘gemakkelijker en effectiever kan klagen’, indien deze niet tevreden is over de ontvangen zorg. Volgens de memorie van toelichting bij de Wkkgz wordt de effectuering van de rechten van de cliënt ‘sterk verbeterd doordat zorgaanbieders zich moeten aansluiten bij een onafhankelijke geschilleninstantie’.⁹⁷

⁹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32402, 3, p. 3

Vanuit deze motieven voor harmoniseren kunnen we naar de huidige situatie kijken en naar de effecten en voor- en nadelen van harmoniseren met artikel 20 Wkkgz.

Het perspectief van de jeugdhulpaanbieders

Zorgt harmonisatie voor meer eenduidigheid in de klachtregeling van jeugdhulpaanbieders? Daaraan vooraf gaat de vraag of de twee verschillende klachtenregelingen zorgen voor onduidelijkheid bij het personeel en regeldruk in de jeugdzorg. Dit blijkt maar in beperkte mate het geval te zijn; bij een beperkt aantal organisaties in de ggz en een deel van de lvb-sector. Het verschil tussen beide klachtregelingen is niet groot en de Jeugdwet laat ruimte om deze op verschillende wijze nader in te vullen. Organisaties die met beide klachtregelingen werken, hebben vaak al pragmatische oplossingen gevonden. Bovenal zijn er in veel gevallen ook andere wettelijke kaders waarmee ze te maken hebben, zoals de Wmo. De impact van harmonisatie van de Jeugdwet en Wkkgz zal hierdoor beperkt zijn. Ook lijken de extra administratieve lasten (ofwel, de regeldruk) die het bestaan van deze twee regelingen naast elkaar opleveren beperkt van aard te zijn.

Voor gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders die nu niet te maken hebben met de Wkkgz (aanbieders die alleen jeugdhulp bieden, aanbieders die naast jeugdhulp bijvoorbeeld alleen maatschappelijke ondersteuning bieden, etc.) geldt de samenloop met de Wkkgz niet. Voor deze organisaties zal harmonisatie met de Wkkgz geen vereenvoudiging maar de inrichting van een nieuwe klachtenprocedure betekenen.

Tenslotte geldt dat een mogelijke harmonisering niet voor de klachtregeling ten aanzien van beslissingen over gesloten jeugdhulp (hfst 6 Jeugdwet), aangezien hier een speciale regeling van toepassing is. De speciale regeling vinden hun grond in de specifieke situatie waar ze betrekking op hebben, namelijk vrijheidsbeperking. Het Wkkgz klachtrecht is hier niet op toegesneden.

Het cliëntenperspectief

Harmonisatie zou kunnen bijdragen aan de versterking van de positie van de cliënt. De Wkcz, waar het klachtrecht in de Jeugdwet op is gebaseerd, is immers niet voor niets vervallen en vervangen door de Wkkgz, die bedoeld was om de klachtenafhandeling voor cliënten te verbeteren.

Cliënten in ons onderzoek melden vooral problemen met de onoverzichtelijkheid van de vele klachtenloketten, wat een argument voor harmonisatie zou kunnen opleveren. Harmonisatie met de Wkkgz zal voor cliënten overigens niet leiden tot een 'eenduidige klachtenprocedure' in de jeugdzorg, aangezien andere klachtenregelingen blijven bestaan (zie figuur 2).

Naast de behoefte aan meer duidelijkheid over de klachtmogelijkheden, vinden cliënten het vooral van belang om erkenning te krijgen, gehoord te worden en indien nodig een verontschuldiging te ontvangen. Zij vinden het van belang dat de relatie met de hulpverlener weer wordt hersteld en dat herhaling van wat mis is gegaan wordt voorkomen. Deze behoefte sluit direct aan bij de uitgangspunten van de Wkkgz, en dan in het bijzonder het belang dat wordt gehecht aan laagdrempelige klachtafhandeling.

Uit ons onderzoek is daarnaast ook gebleken dat cliënten belang hechten aan de onafhankelijkheid van de partij, voor het geval er behoefte is aan een oordeel over een klacht. Niet gebleken is dat vanuit het cliëntenperspectief een groot belang wordt gehecht aan het kunnen claimen van financiële compensatie, hoewel hierover door sommige andere cliënten die wij niet hebben gesproken, vast ook anders gedacht zal worden.

5.3 Voordelen van harmoniseren

Harmonisatie zou in beperkte mate voordelen opleveren door vereenvoudiging van de klachtprocedures voor organisaties en cliënten. De situatie van het klachtrecht zou door harmonisatie eenvormiger worden voor jeugdhulpaanbieders die daarnaast andere vormen van zorg bieden die onder de Wkkgz vallen (zoals de combinatie van volwassen-ggz en jeugd-ggz). Harmonisatie zou in zekere mate bevorderlijk zijn voor de overzichtelijkheid van het klachtrecht in deze sectoren. Het effect hiervan moet echter niet worden overschat, omdat er in de praktijk een veelheid aan klachtenregelingen bestaat waar jeugdhulpaanbieders en cliënten mee te maken hebben, waarop harmonisatie met de Kg geen invloed heeft.

Een breed gedragen visie is dat het klachtrecht in de jeugdzorg zich primair zou moeten richten op relatieherstel. In dit opzicht zou een voordeel van harmonisatie zijn dat organisaties extra moeten investeren in het laagdrempelige klachtafhandeling. Laagdrempelige afhandeling werkt vaak beter bij klachten over bejegening en communicatie, waarbij cliënten en professionals aan elkaar gebonden zijn in vaak langdurige relaties. Uit het onderzoek bleek dat deelnemende (grote) organisaties aangeven vaak al te werken aan het verbeteren van het laagdrempelige klachtafhandeling. Harmonisatie zou dit proces kunnen ondersteunen. Een risico daarbij is dat harmonisatie, als dat ook de invoering van een geschillensinstantie zou inhouden, kan leiden tot formalisering van de laagdrempelige klachtafhandeling.

Vanuit het perspectief van de rechtspositie van cliënten biedt harmonisatie mogelijk voordelen. Een externe, erkende geschilleninstantie zou een waarborg vormen door diens onafhankelijkheid en zou ook bevorderlijk kunnen zijn voor de kwaliteit ervan. Voor klachten over GI's, waar cliënten soms wantrouwig staan tegenover de jeugdbeschermers, kan dit zeker een voordeel zijn. Daar staat tegenover dat veel GI's al een externe klachtencommissies hebben, waardoor het mogelijke voordeel van harmonisatie klein is.

Ook de mogelijkheid om bindende uitspraken te doen zou voor cliënten een versterking van hun rechtspositie kunnen inhouden. Voor cliënten gaat het er dan vooral om dat de organisatie iets met de uitspraak van de instantie moeten doen. Echter, het is niet duidelijk wat bindende uitspraken in deze context kunnen inhouden. Ten slotte zou de mogelijkheid van een schadevergoeding voor een zeer beperkte groep cliënten relevant kunnen zijn.

Een mogelijke harmonisering met de Wkkgz zal niet gelden voor de klachtregeling ten aanzien van beslissingen over gesloten jeugdhulp (hfdstk 6 Jeugdwet), aangezien hier een speciale regeling van toepassing is. Die regelingen zullen blijven bestaan, ook als wordt geharmoniseerd.

Dit alles overziend kan geconstateerd worden dat harmonisatie voordelen zou kunnen opleveren. Onze beoordeling is dat die voordelen niet zodanig zijn dat gesproken kan worden van zwaarwegende voordelen.

Mocht besloten worden tot harmonisatie van de klachtenregeling van de Jeugdwet met de Wkkgz, dan is belangrijk om te bezien of ook de klachtenregeling voor Veilig Thuis moet worden aangepast. De wetgever heeft destijds er bewust voor gekozen om de klachtenprocedure uit de Jeugdwet voor Veilig Thuis over te nemen in de Wmo (zie hoofdstuk 2).

5.4 Nadelen van harmoniseren

Een mogelijk nadeel van harmoniseren komt voort uit de vrees van veel veldpartijen dat met name de invoering van een geschilleninstantie in de praktijk leidt tot een extra klachtoptie. Dit nadeel wordt vooral genoemd in de context van het beeld dat het klachtrecht ook ‘misbruikt’ kan worden, bijvoorbeeld door veelklagers of in geval van een vechtscheiding. Die vrees bestaat vooral in de jeugdbeschermingsketen. Wij hebben niet getalsmatig kunnen toetsen of er inderdaad op grote schaal sprake is van veelklagers en misbruik in het geval van een vechtscheiding. Op dit moment wordt nader onderzoek gedaan naar de aard, omvang en aanpak van de problematiek van zogenaamde ‘structurele klagers’ (door Bureau Van Montfoort) in opdracht van Jeugdzorg Nederland. Het verdient aanbeveling om de resultaten van dit onderzoek af te wachten, om mede op basis van die resultaten het hier genoemde argument te kunnen wegen.

Voor gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders die alleen jeugdhulp bieden gaat de samenloop met de Wkkgz niet op. Voor deze organisaties zal harmonisatie met de Wkkgz de inrichting van een nieuwe klachtenprocedure betekenen.

Een breed gedragen visie is dat het klachtrecht in de jeugdzorg zich primair zou moeten richten op relatieherstel. In dit opzicht zou een voordeel van harmonisatie met de Wkkgz zijn dat organisaties extra investeren in laagdrempelige klachtafhandeling. Een risico daarbij is dat harmonisatie, als dat ook de invoering van een geschillensinstantie zou inhouden, kan leiden tot formalisering van de laagdrempelige klachtafhandeling.

Als harmoniseren leidt tot de mogelijkheid van het indienen van een claim, dan kan dit ten koste kunnen gaan van de aandacht de inhoud van de klacht. Daarnaast geldt dat het voor de hand ligt dat de meerderheid van de claims in de praktijk vaak zal worden afgewezen.

Dit alles overziend kan geconstateerd worden dat harmonisatie ook nadelen zou kunnen opleveren. Onze beoordeling is dat die nadelen niet zodanig zijn dat gesproken kan worden van zwaarwegende nadelen.

Voor klachten over de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de GI bestaat in de huidige situatie al overlap tussen verschillende klachtenprocedures en onder meer de geschillenregeling bij de kinderrechter en de bezwaar- en beroepsprocedure tegen een schriftelijke aanwijzing (zie hierover par. 2.4.1). Bij invoering van een geschilleninstantie, die bindende uitspraken kan doen, kan dit leiden tot nog meer overlap en onduidelijkheid voor cliënten waar ze hun geschil moeten voorleggen.

5.5 Andere zorgen over het klachtrecht in de jeugdzorg

Uit het onderzoek blijkt dat alle partijen vooral aangeven dat het klachtrecht zo laagdrempelig mogelijk moet zijn en gericht op het oplossen van problemen. Zo benadrukken cliënten dat het klachtrecht er vooral voor moeten zorgen dat beter naar hen wordt geluisterd en zij (en hun problemen) serieus worden genomen. Op dit punt is de consensus groot: hier is nog veel winst te behalen.

Daarnaast is aandacht gevraagd voor een aantal specifieke knelpunten. Het huidige klachtrecht, en ook dat vanuit de Wkkgz, lijkt niet goed te passen bij problemen bij samenwerking van meerdere

organisaties in een keten of netwerk, samenwerking die kenmerkend is bij veel vormen van intensievere jeugdhulp. Klachten die op zo'n samenwerkingsrelatie betrekking hebben passen niet bij een procedure die uitgaat van een behandeling door een individuele zorgaanbieder.

Betrokkenen bij het onderzoek wezen erop dat verbetering van de uitvoering van de klachtenprocedure nodig blijft en ook mogelijk is, maar dat dit ook zonder aanpassing van de Jeugdwet ten aanzien van art. 20 Wkkgz kan. Er is nog veel winst te behalen door verbetering van de uitvoering van de huidige wet- en regelgeving. Dit geldt dan met name voor het versterken van de laagdrempelige klachtafhandeling in de sector en het bieden van ondersteuning aan klagers bij het vinden van de best passende klachtmogelijkheid.

Literatuur

Berger, Maartje, June de Groot van Embden, Eva Huls, "Uithuisgeplaatst. En dan? Een onderzoek naar de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in zorginstellingen voor kinderen" Defence for Children, 2019

Bomhoff, M., et al. (2013). Niets te klagen: onderzoek naar uitingen van ongenoegen in verzorgings- en verpleeghuizen. [Nothing to complain about: research into expressions of grievance in nursing homes.]. Utrecht, NIVEL.

Bomhoff, M., Paus, N., Friele, R. (2013). Klagen in de eerstelijns? Onderzoek naar klachten, klachtenervaringen en -verwachtingen bij de huisarts, de tandarts en de fysiotherapeut. Utrecht, NIVEL.

Bouwman, R., E. Stobbe, M. Meijers, R. Friele (2019). Tweede monitor Wkkgz. Utrecht: Nivel.

Bruning, M.R., de Boer, R., Verkroost, D.S. (2018). Juridische deelstudie (hoofdstuk 3). In Friele et al (2018)

Bruning, M.R., T. Liefwaard & P. Vlaardingerbroek (2016), *Handboek Jeugdrecht en Jeugdhulp*, Amsterdam, Reed Business 2016.

Dane, A., Lindert, H. van, Friele, R.D. (2000). Klachtopvang in de Nederlandse gezondheidszorg. [Complaint services in Dutch healthcare.]. Utrecht, NIVEL.

Eerste Kamer (2015). "Regels ter bevordering van de kwaliteit van zorg en de behandeling van klachten en geschillen in de zorg (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg) " (Den Haag).

Friele, R. D., et al. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. Den Haag, ZonMw.

Friele, R.D., Hageraats, R., Fermin, A., Bouwman, R., Zwaan, J. van der (2019). De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen. Utrecht: Nivel, Nederlands Jeugdinstituut, 2019.

Friele, R., et al. (1999). "Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector."

Friele, R. D. (2016). "Klachtrecht: het recht op een luisterend oor." Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 40(1): 92-102.

Friele, R.D., Kruikemeier, S., Rademakers, J.J.D.J.M., Coppen, R. (2013). Comparing the outcome of two different procedures to handle complaints from a patient's perspective. Journal of Forensic and Legal Medicine, 20, 290-295. doi:10.1016/j.jflm.2012.11.001

Gennip, v., I. and R. Friele (2017). Verwachtingen en ervaringen van burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg. Utrecht, Nivel.

Kastelein, W.R. (2016). 'De Wkkgz is er: een nieuwe klachten- en claimregeling in de zorg!', TvGr 2016 (40) 2, p. 62-71.

Kramer, M. & M.J.M. ten Voorde (2014). 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *FJR* 2014/61.

Kruikemeier, S., et al. (2009). Ervaringen van mensen met klachten over de Gezondheidszorg. Utrecht, NIVEL.

Laarman en Akkermans (2017), 'De afwikkeling van medische schade onder de Wkkgz', *Tijdschrift voor Personenschade* 2017 (3), p. 57-79.

Legemaate, J., Ploem, M.C., uit Beijerse, J., Mevis, P.A.M., van der Wolf, M.J.P., Akerboom, C.P.M., Schol, M.J., Winter, H.B., Woestenburg, N.O.M (2014) Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg. Den Haag: ZonMw

Montfoort, A. van (2016). 'Het woud van klacht-, tucht- en toezichtinstanties: één klacht, één procedure!' Geraadpleegd: (blog van 15 november 2016, geraadpleegd 7/2/2020)

Montfoort, A. van (2018). 'Tucht, toezicht en kwaliteit jeugdbescherming', *Jeugdbeleid* (2018): 12:1-19

Nationale Ombudsman (2017), Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties. 2017/035

Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming, 'Ik ben ontevreden over de hulp. Bezwaar-, klacht- en tuchtprocedures bij jeugdhulp en jeugdbescherming', 2017

Sluijs, E. M., et al. (2002). Onvrede met de klachtbehandeling: fase 1: factoren die mogelijk een rol spelen bij onvrede van cliënten over de klachtbehandeling in het kader van de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ). Utrecht, NIVEL.

Sluijs, E. M., et al. (2004). De WKCZ-klachtbehandeling in ziekenhuizen: verwachtingen en ervaringen van cliënten. [Complaint handling according to the Clients Right to Complaint Act: expectations and experiences of clients.]. Den Haag, ZonMw.

Vincent, C., Phillips, A., & Young, M. (1994). Why do people sue doctors? A study of patients and relatives taking legal action. *The Lancet*, 343(8913), 1609-1613.

Vonk, G. en A. Klingenberg, S. Munnike & A. Tollenaar (2016). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.

Wijne, R.P. (2019a) 'Geschilbeslechting onder de Wkkgz: de theorie en de praktijk', *TvGr* 2019 (43) 1, p. 24-45.

Wijne, R.P. (2019b) 'Een billijke schadevergoeding als bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg: volledig en deels forfaitair', *TvGr* 2019 (43) 6, p. 433-449.

Wildeboer, H. M. D., & Marseille, A. T. (2017). Behandeling Wmo-klachten volgens de Wkkgz: wenselijk of niet? *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 13(1), 3-6.

Bomhoff, M., et al. (2013). Niets te klagen: onderzoek naar uitingen van ongenoegen in verzorgings- en verpleeghuizen. [Nothing to complain about: research into expressions of grievance in nursing homes.]. Utrecht, NIVEL.

Bomhoff, M., Paus, N., Friele, R. (2013). Klagen in de eerstelijns? Onderzoek naar klachten, klachtenervaringen en -verwachtingen bij de huisarts, de tandarts en de fysiotherapeut. . Utrecht, NIVEL.

Bouwman, R., et al. (2019). Tweede monitor Wkkgz. Stand van zaken patiëntenperspectief en implementatie "Effectieve en laagdrempelige klachten- en geschillenbehandeling". Utrecht, Nivel.

Dane, A., Lindert, H. van, Friele, R.D. (2000). Klachttopvang in de Nederlandse gezondheidszorg. [Complaint services in Dutch healthcare.]. Utrecht, NIVEL.

Eerste Kamer (2015). "Regels ter bevordering van de kwaliteit van zorg en de behandeling van klachten en geschillen in de zorg (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg) " (Den Haag).

Friele, R., et al. (1999). "Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector."

Friele, R. D. (2016). "Klachtrecht: het recht op een luisterend oor." Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 40(1): 92-102.

Friele, R. D., et al. (2018). Eerste Evaluatie Jeugdwet. Den Haag, ZonMw.

Gennip, v., I. and R. Friele (2017). Verwachtingen en ervaringen van burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg. Utrecht, Nivel.

Kinderombudsman, d. (2019). "Het werk van de Kinderombudsman in 2018,."

Kruikemeier, S., et al. (2009). Ervaringen van mensen met klachten over de Gezondheidszorg. Utrecht, NIVEL.

Sluijs, E. M., et al. (2002). Onvrede met de klachtbehandeling: fase 1: factoren die mogelijk een rol spelen bij onvrede van cliënten over de klachtbehandeling in het kader van de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ). Utrecht, NIVEL.

Sluijs, E. M., et al. (2004). De WKCZ-klachtbehandeling in ziekenhuizen: verwachtingen en ervaringen van cliënten. [Complaint handling according to the Clients Right to Complaint Act: expectations and experiences of clients.]. Den Haag, ZonMw.

Bijlage A Omschrijving methode

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met een combinatie van methoden, te weten: een documentenanalyse, secundaire analyse van bestaande interviewdata, gesprekken met sleutelfiguren, een expertmeeting met juridische experts, twee forumdiscussies met veldpartijen en experts op dit terrein, drie forumdiscussies en drie interviews met cliënten van de jeugdzorg (jeugdigen en ouders) en een afsluitende 'invitational conference' om de conclusies van het onderzoek te bespreken.

Documentenanalyse

Allereerst hebben we de huidige situatie van het klachtrecht binnen de Jeugdwet met het oog op de voorliggende onderzoeksvragen geanalyseerd. Bronnen waren de eerste evaluatie van de Jeugdwet (Friele, Bruning et al. 2018), jaarverslagen, en rapporten van landelijke en gemeentelijke ombudsmannen. Ook hebben we (juridische) literatuur geraadpleegd, zoals onderzoeksrapportages, informatie op websites, parlementaire stukken, juridische literatuur, en jurisprudentie.

Door middel van een analyse van de huidige situatie hebben we inzicht gekregen in de ervaringen en verwachtingen van cliënten in de Jeugdzorg. Mede daarvoor zijn de verslagen van het Landelijk Meldpunt zorg en het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (akj) geraadpleegd om informatie op te halen over de inhoud van klachten en de motieven van klagers in het domein van de jeugdzorg. Daarnaast hebben we ook gekeken naar ingediende klachten. Bij dit type informatie is gekeken naar aantallen ingediende klachten bij de verschillende klachtinstanties. Ook is inhoudelijk gekeken naar de klachten, bijvoorbeeld naar in hoeverre er een onderscheid te maken is tussen klachten met en zonder financiële claim, of er informatie te vinden is over de motivatie van klagers om bij een bepaalde instantie te klagen, of er behoefte was geweest aan het indienen van een schadeclaim, etc. Aan de hand van de onderzoeksvragen is de informatie uit deze bronnen geanalyseerd.

Secundaire analyse interview data

Daarnaast hebben we de eerste ervaringen met de geschilleninstanties in het kader van de Wkkgz geanalyseerd. Bronnen hiervoor waren de Tweede monitor Wkkgz en de interviews met klagers en verweerders die te maken hebben gehad met deze geschilbehandeling (die interviews zijn uitgevoerd binnen het Nivel). In deze bronnen is gezocht naar informatie aan de hand van de onderzoeksvragen.

Interviews met sleutelfiguren

We hebben 10 interviews gehouden met sleutelfiguren (Tabel A). Respondenten zijn geworven met de sneeuwbal methode.⁹⁸ Gestart is met enkele gerichte respondenten: de kinderombudsman, een vertegenwoordiger van het akj, een inspecteur van de IGJ en/of Inspectie Justitie en Veiligheid betrokken bij de klachtbehandeling in het domein Jeugd en het Landelijk Meldpunt Zorg, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Tijdens de gesprekken werden andere sleutelfiguren voorgesteld.

Deze interviews duurde ongeveer een uur en hebben plaatsgevonden in de periode januari en februari 2020. In deze gesprekken is ingegaan op de aard van de klachten binnen de jeugdzorg, de beschikbare klachtmogelijkheden en de samenloop Jeugdwet en Wkkgz, en wat daar voor- en

⁹⁸ een niet-kanssteekproeven techniek (waaronder doelgerichte steekproef) waarin een onderzoeker begint met een kleine populatie van bekende personen en breidt monster door te vragen die eerste deelnemers anderen die deelneemt aan de identiteit studie.

nadelen van zijn voor de verschillende betrokkenen. Na afloop van elk gesprek is er een gespreksverslag gemaakt, wat is nagekeken door de betreffende respondent voor de validatie van de resultaten.

Tabel A. Lijst met respondenten geïnterviewde sleutelfiguren

Instantie	Personen	Perspectief
AKJ	Voorzitter van RvB en juridisch beleidsmedewerker	Clientperspectief/ vertrouwenspersonen
VNG	(1) Sr. beleidsmedewerker (1) Beleidsmedewerker	Gemeenten
Altrecht	Leidinggevende	Zorgaanbieder (GGZ)
Partners voor Jeugd	(1) Sr. adviseur cliëntbureau/ (1) Adviseur Cliëntbureau/ klachtenfunctionaris	GI en zorgaanbieder
NJi	Directielid	Expert
Kinderombudsman en Nationale Ombudsman	(1) Sr. beleidsadviseur en (1) Sr. ombudswerker van de Kinderombudsman, (1) vertegenwoordiger van de Nationale Ombudsman	Clientperspectief
NIP	Sr. Beleidsmedewerker	Professionals
Jeugdzorg Nederland	Beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland en advocaat voor Jeugdbescherming Regio Amsterdam	Aanbieders/branche
IGJ & IJenV	Strategisch inspecteur IGJ, coördinerend specialistisch inspecteur IGJ, senior inspecteur bij IJenV	Toezichthouder, inspectie
GGZ Nederland	(2) beleidsadviseur	Professionals/branche

Forumsdiscussies

Forumsdiscussies met vertegenwoordigers uit de sector

We hebben twee forumsdiscussies (duur ongeveer 2 uur) gehouden met vertegenwoordigers uit de sector (zowel bestuurlijk als professioneel): één forum met bestuurders en professionals uit het gedwongen kader, en één forum met bestuurders en professionals uit het vrijwillig kader. Daarnaast zijn de websites geraadpleegd van brancheverenigingen voor organisaties die jeugdhulp, jeugdbescherming en/of jeugdreclassering bieden (bijvoorbeeld Jeugdzorg Nederland). Ook zijn kleinere zorgaanbieders, bijvoorbeeld zorgboerderijen, benaderd en zijn via we de gesprekken met sleutelfiguren geattendeerd op verschillende organisaties, instanties, en mensen die geschikt zouden zijn voor deze discussies.

De bijeenkomst met vertegenwoordigers (13) uit het vrijwillig kader heeft plaatsgevonden bij het Nivel, te Utrecht. De aanwezigen waren professionals, klachtfunctionarissen, vertrouwenspersonen, beleidsmedewerkers en juridisch adviseurs, leidinggevend en bestuurders van vooral jeugdhulpaanbieders (sommige alleen Jw, andere ook Wkkgz en/of Wmo) en brancheorganisaties. Tijdens deze bijeenkomst kwamen de volgende onderwerpen aanbod: verschillen en

overeenkomsten klachtrecht Jeugdwet en Wkkgz, vragen bij harmonisatie Jeugdwet en Wkkgz, en effecten niet opnemen artikel 20 Wkkgz in Jeugdwet.

De bijeenkomst met vertegenwoordigers (4) uit de jeugdbescherming/GI's, heeft online plaatsgevonden. Vanwege het bijzondere karakter van deze bijeenkomst (begin van de COVID-19 pandemie), met minder deelnemers en vooral online participatie, werd de opzet vereenvoudigd door (1) een rondje met eerste reactie en vragen en (2) uitdieping van de punten m.b.t. problemen in de huidige situatie en de effecten van harmonisatie.

Panels en interview met cliënten

Stichting Alexander heeft drie panels (2 fysiek, 1 online) en drie interviews (allemaal online) gehouden met ouders en cliënten in jeugdzorg en jeugdhulp. Stichting Alexander organiseert met enige regelmaat brede bijeenkomsten met cliënten uit de Jeugdzorg.

De eerste twee panels waren in de regio Amsterdam met jongeren (2) in het gesloten kader en ouders, waarvan 2 vaders en 3 moeders, in het vrijwillig kader. Tijdens deze panels werd er gesproken over wat er mis ging, wanneer, onvrede bespreekbaar maken, rechtzetten van gemakte fouten/ geleden schade, het proces van herstel en wat daarvoor nodig was (o.a. ondersteuning, informatieverstrekking, vertrouwen, en veiligheid). Ook kwamen door verschillende mogelijkheden van klachtenregelingen aanbod, o.a. onafhankelijke commissie, tuchtrecht, en schadevergoeding.

Het derde panel (online) was met drie jongeren. Per jongere is kort samengevat wat er volgens haar is misgegaan in de jeugdhulp en welke impact dit heeft gehad op haar leven. Verder kwam het proces van herstel aanbod en wat daarbij nodig is, het thema rechtvaardigheid kwam aanbod, en de bekendheid onder de deelnemers van de formele regelingen, o.a. onafhankelijke commissie, tuchtrecht, en schadevergoeding.

Daarnaast heeft Stichting Alexander drie online interviews gehouden met ouders (2 moeders en 1 vader). Per ouder is kort samengevat wat er volgens hem/haar is misgegaan in de jeugdhulp en welke impact dit heeft gehad op hun leven. Toen kwamen de ondernomen acties aanbod, en vervolgens hoe ouders tegen de formele regelingen aankijken, o.a. onafhankelijke commissie, tuchtrecht, en schadevergoeding.

Juristenbijeenkomst

In een expertmeeting met juridische experts (7) hebben we de mogelijke vormen van het opnemen van artikel 20 Wkkgz in de Jeugdwet besproken. De juristen betrokkenen bij dit onderzoek hebben contactgegevens aangedragen voor juridische experts in het veld. De genodigde experts zijn betrokken geweest bij het nader vormgeven van de geschilregeling Wkkgz, experts op het gebied van het klachtrecht (Wkkgz en Jeugdwet) en op het gebied van het aansprakelijkheidsrecht. Deze expertmeeting heeft online plaatsgevonden in april 2020.

Invitational conference

Tot slot is een online invitational conference georganiseerd (duur ongeveer 2 uur) met (11) experts op het gebied van klacht- en geschilrecht en inhoudelijk betroks waren o.a., van het akj, ombudsman(nen), de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), inspectie Justitie en Veiligheid, vertegenwoordiging van de huidige klachtencommissies (bijv. onafhankelijke voorzitters), Jeugdzorg Nederland/GGZ NL. Tijdens deze bijeenkomst zijn de eerste versies van onze conclusies voorgelegd aan experts.

Bijlage B Overzicht aard en omvang van meldingen LMZ, 2015-2018

LMZ is een onderdeel van Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Het LMZ adviseert en informeert burgers met vragen of klachten over de kwaliteit van zorg of jeugdhulpverlening.

Bejegening blijkt in deze sector de grootste bron van klachten te zijn. Deze sector kenmerkt zich door complexe zorgsituaties waarbij vaak emoties een rol spelen. De communicatie tussen hulpverlener en jongere/gezin ligt daarom extra gevoelig. Dat levert uiteindelijk relatief meer klachten over bejegening op.

Het LMZ heeft over een aantal zorgsectoren meldingen ontvangen, waaronder over de jeugdhulp, voor de afgelopen jaren (2015-2018). In 2018 zijn er 446 (7% van alle meldingen bij het LMZ, 2018) meldingen bij het LMZ die zijn ingedeeld in de sector jeugdhulp (Tabel B).

Tabel B. Meldingen bij het LMZ ingedeeld naar zorgsectoren

Zorgsector(en)	2015	2016	2017	2018
Jeugdhulp (%)	24 (<1%)	34 (1%)	42 (<1%)	446(7%)
Totaal	5115	6455	6885	6652

Een opmerking bij het hoge aantal meldingen voor 2018: Sinds de fusie van IGZ en IJZ is er door de IGJ gewerkt aan synchronisatie van processen en systemen. Dat heeft voor het jaar 2018 ertoe geleid dat alle meldingen op het gebied van jeugdzorg/hulp zijn meegenomen, dus ook die vroeger onder IJZ zouden vallen. Dat is de oorzaak van het hogere aantal. Vóór de fusie tussen IGZ en IJZ werden de meldingen die over jeugdhulp/zorg binnenkwamen bij LMZ opgesplitst. Een klein deel van de klachten ging over jeugd-GGZ, of jeugdgehandicaptenzorg en die hoorden bij de toenmalige IGZ. Het zijn de aantallen voor deze sectoren die voorheen in het klachtbeeld van LMZ waren opgenomen. De meldingen die bij IJZ hoorden stonden er dus niet in.

Bijlage C Overzicht aard en omvang van klachten AKJ, 2015-2018

Het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) is de organisatie van onafhankelijke vertrouwenspersonen voor de jeugdzorg, gesubsidieerd door ministerie van VWS. In tabel C, is een uitsplitsing gemaakt naar de grootste klachtcategorieën per type instantie of zorgvorm.

Tabel C. Top 3 van klachten per zorgvorm, aangegeven bij het AKJ (in 2018)

	Nummer 1	Nummer 2	Nummer 3
Gemeentelijke toegang jeugdhulp	Bejegening	Beslissingen	Gebrekkige informatie
Gecertificeerde instellingen	Bejegening	Beslissingen	Bereikbaarheid
Veilig Thuis	Bejegening	Gebrekkige informatie	Onderzoek
Ambulante jeugdhulp	Bejegening	Gebrekkige informatie	Uitvoering jeugdhulp
Dagbehandeling Zelfstandigheidstraject	Uitvoering jeugdhulp	Bejegening	Beslissingen
Pleegzorg	Bejegening	Beslissingen	Gebrekkige informatie
Gezinshuizen	Bejegening	Uitvoering jeugdhulp	Beslissingen
Open Jeugdhulp	Uitvoering jeugdhulp	Bejegening	Beslissingen
Gesloten Jeugdhulp	Uitvoering jeugdhulp	Maatregelen en sancties	Bejegening
Raad voor de Kinderbescherming	Onderzoek	Rapportage	Bejegening

Tabel D geeft een uitsplitsing van de gestelde vragen, besproken problemen en geuite klachten over alle jeugdhulp in Nederland.

Tabel D. Overzicht aard en omvang van klachten 2015-2018

	2015	2016	2016	2018
Totaal (#) vragen, problemen, en klachten met een vertrouwenspersoon besproken	16.577	21.552	22.006	23.661
(%) van deze vragen, problemen, en klachten is in het eerste contact met de cliënt afgerond	50	48	50	45
(%) van de klachten werd doorgeleid naar een klachtencommissie	-	14	12	15
Totaal (#) klachten zijn ondersteund in het kader van tuchtrecht	6	83	353	412
Totaal cliënten die contact hebben gelegd met vertrouwenspersoon	7.452	10.862	10.178	8.162
Totaal (#)				
Jeugdigen	4.025	5.931	4.981	2.324
Volwassenen	3.427	4.931	5.197	5.838
Totaal (#) Geuite klachten	-	14.270	14.713	18.519
Top 3 geuite klachten				
1. Bejegening	-	3.773	4.220	5.338
2. Beslissingen	-	2.383	2.349	3.038
3. Gebrekkige informatie	-	2.056	2.141	2.589

Bijlage D Overzicht aard en omvang van klachten Kinderombudsman, 2015-2018

De Kinderombudsman is in 2018 1.998 keer benaderd met vragen, hulpverzoeken, signalen en klachten (Tabel E). Net als eerdere jaren staan jeugdhulp, onderwijs en omgang na echtscheiding bovenaan de lijst van onderwerpen waarover mensen contact opnemen (Kinderombudsman 2019).

Tabel E. Overzicht aard en omvang van klachten Kinderombudsman, 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Aantal nieuwe contacten	2.751	3.286 ⁹⁹	2.452	1.998 ¹⁰⁰
De 5 onderwerpen waarover het meest contact opgenomen is:				
Jeugdzorg/hulp	933	954 ¹⁰¹	774	567
Onderwijs	670	650	577	447
Omgang	382	417	341	341
Vreemdelingenrecht	185	212	172	158
Gezondheidszorg	149	101	-	-
Armoede	-	-	134	85

Complexiteit

Ook de complexiteit van het systeem – met wijkteams, gemeenten en uitvoerings- organisaties – vormt een behoorlijke drempel. Immers, waar moet je zijn als je een klacht wilt indienen als je te maken hebt met meerdere organisaties? Een ander knelpunt voor burgers is het schrijven en onderbouwen van een formele klacht (De Nationale ombudsman, 2017).

Onjuiste of onvolledige informatieverstrekking en non respons

Voorts geven de gemeenten bij verschillende soorten hulp of zorg niet of onvoldoende aan welke begeleiding zij op welk moment leveren. Dit doet zich vooral voor bij schuldhelpverlening, jeugdhulp of bij toeleiding naar aangepast werk. Mensen komen dan in een soort 'wachtkamersituatie' terecht waarin lange tijd niets of weinig gebeurt. Dit levert gevoelens van afhankelijkheid en frustratie op. Of gemeenten reageren vanaf het begin al niet, waardoor de burger niet weet of de gemeente überhaupt bezig is met zijn hulpvraag (De Nationale ombudsman, 2017).

⁹⁹ De Kinderombudsman is in 2016 3.286 keer benaderd met vragen, hulpverzoeken, signalen en klachten. Dat is een stijging ten opzichte van 2015 van circa 20 procent. Deze stijging is grotendeels te verklaren door het grote aantal reacties over het standpunt van de Kinderombudsman over Zwarte Piet. Mensen lieten bijvoorbeeld weten het niet eens te zijn met het standpunt, vroegen om een toelichting, betuigden steun of kwamen met alternatieven voor Zwarte Piet. Vrijwel alle meldingen kwamen van volwassenen.

¹⁰⁰ Drie van de bijna tweeduizend contacten in 2018 licht de Kinderombudsman eruit.

¹⁰¹ In 2016 wordt er naar jeugdzorg verwezen en in 2015, 2017, 2018 naar jeugdhulp.

(Onheuse) bejegening

Privacy-risico's

De indruk bestaat dat gemeenten zelf ook niet altijd precies weten wat zij nodig hebben en daarom voor de zekerheid gewoon alle stukken opvragen. De Nationale ombudsman heeft signalen ontvangen van ouders of verzorgers die zich zelfs onder druk gezet voelden bij een aanvraag tot jeugdhulp. Zij gaven toch maar alle gevraagde informatie uit angst dat zij anders geen hulp zouden ontvangen (De Nationale ombudsman, 2017).