

“Zoektocht naar passende hulp”

Eindrapport

Gemeentelijke jeugdbodsman Den Haag

Dossiernummer: 2018-362

Datum: 25 november 2019

Inhoudsopgave	Pagina
1. Aanleiding	3
2. Samenvatting	4
3. Hoe is het georganiseerd?	5
3.1. Jeugdhulpverlening	5
3.2. Klachtbehandeling	6
4. Wat is de klacht en wat ging eraan vooraf?	7
5. Bevindingen en conclusies.	8
5.1 Jeugdhulpverlening	8
5.2 Klachtbehandeling	12
5.3. Organisatie en regie	18
6. Aanbevelingen	18
6.1 Verbetermaatregelen	19
6.2 Aanbevelingen	20
BIJLAGE	22

1. Aanleiding

Verzoekster¹ dient op 25 februari 2018 een klacht in bij de jeugdbudsmansman over de geboden jeugdhulp aan haar zoon R.² door het Centrum Jeugd en Gezin (CJG), de klachtafhandeling door de klachtencommissie GGD Haaglanden en de rol van de gemeente hierin. Verzoekster is het niet eens met de reactie op haar klacht en vraagt de jeugdbudsmansman daarom om een oordeel op haar klacht. De klacht van verzoekster bij de jeugdbudsmansman gaat (samengevat) over:

1. *Geleverde (jeugd-)hulp, communicatie en informatieverstrekking door het CJG.*

Verzoekster vindt dat het CJG een te afwachtende houding aannam in het hulpverleningsproces, waardoor tijdige noch passende hulp werd geboden aan haar zoon. Door het ontbreken van de juiste kennis, verwees de gezinscoach niet (tijdig) door naar passende jeugd-GGZ vindt verzoekster. Ook ontbrak gevraagde hulp op voor haar cruciale momenten, onder andere tijdens de psychose van R. in oktober 2017 en bij het vinden van een oplossing voor de dakloosheid van haar zoon. De manier waarop het CJG aan R. communiceerde dat de plaatsing bij zorgaanbieder X. niet door kon gaan, leidde tot escalatie tussen verzoekster en het CJG. Daarnaast schoot de informatieverstrekking door het CJG rondom het aanvragen van verlengde jeugdzorg, wachtlijsten, informatieverstrekking over haar (inmiddels meerderjarige) zoon en het gezinsplan volgens verzoekster tekort. Ook duurde de totstandkoming van verlengde jeugdhulp te lang, vindt verzoekster. Verzoekster geeft aan dat de door haar ervaren onkunde van het CJG maakt dat zij haar klacht jarenlang heeft volgehouden.

2. *Klachtafhandeling door de klachtencommissie GGD Haaglanden.*

Verzoekster vindt dat de klachtencommissie niet (volledig³) inging op haar klachten over de hulpverlening en informatieverstrekking door het CJG.

3. *Organisatie jeugdhulp en intern klachtrecht door de gemeente.*

Verzoekster is van mening dat ze niet terecht kon bij de gemeente voor het krijgen van passende hulp voor haar zoon, noch voor klachten daarover. Ook wanneer een externe zorgaanbieder in opdracht van de gemeente jeugdhulp verleent, of wanneer er sprake is van een wachtlijst, blijft de gemeente eindverantwoordelijk voor het leveren van passende hulp, vindt verzoekster. Verzoekster vindt dat de gemeente haar verantwoordelijkheid op grond van de Jeugdwet niet pakte.

Naar aanleiding van de klacht heeft de jeugdbudsmansman meerdere keren gesproken met verzoekster en haar moeder. Ook had de jeugdbudsmansman meerdere keren contact met betrokken medewerkers van de gemeente. Daarnaast vond er op 28 februari 2019 een gezamenlijk gesprek (hoorzitting) met alle betrokkenen⁴ op het kantoor van de jeugdbudsmansman plaats.

¹ Hiermee wordt bedoeld, degene die bij de jeugdbudsmansman het verzoek tot klachtbehandeling indiende. Omwille van privacy worden in dit rapport geen namen genoemd.

² Omwille van privacybescherming, wordt de zoon van verzoekster met ‘R.’ aangeduid.

³ Zie de klachtelementen onder 1.

⁴ Zowel de moeder (verzoekster), vader en oma van R. waren aanwezig op de hoorzitting. Namens de gemeente waren een gezinscoach van het CJG, de teammanager van de gezinscoach, de klachtenfunctionaris en de jurist van het CJG aanwezig.

Na de hoorzitting heeft de gemeente nog vragen van de jeugdbudsmans beantwoord. Verzoekster heeft hierop gereageerd. De gevoerde gesprekken, gedeelde stukken en de klacht zijn de basis voor dit rapport.

De jeugdbudsmans ontving, desgevraagd, van zowel verzoekster alsook de directie OCW, tezamen met de Klachtencommissie GGD Haaglanden, reacties op het toegestuurde concepteindrapport. Deze reacties hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen en aanpassing van feitelijke onjuistheden in dit definitieve rapport. De conclusies en aanbevelingen zijn onveranderd gebleven.

Met dit rapport beëindigt de jeugdbudsmans haar onderzoek en geeft zij een eindoordeel op de individuele klacht van verzoekster. Daarnaast doet de jeugdbudsmans een aantal concrete aanbevelingen om de lopende verbeterlagen in dienstverlening en klachtbehandeling aangaande jeugdhulp te versterken.

2. Samenvatting

Op grond van de Jeugdwet is de gemeente sinds 2015 eindverantwoordelijk voor de uitvoering en organisatie van alle jeugdhulp, ondersteuning en zorg aan kinderen en hun ouders, inclusief de hulp die extern is ingekocht en de klachtbehandeling daarover. Dit onderzoek laat zien hoe de zoektocht naar passende jeugdhulp voor een kind er in de praktijk uitzag en met welke partijen en moeilijkheden betrokkenen daarbij allemaal te maken kregen.

De jeugdbudsmans keek in haar onderzoek of het CJG en de gemeente deden wat van hen in het kader van behoorlijkheid⁵ verwacht mocht worden bij de uitvoering en organisatie van kwalitatief goede en tijdige jeugdhulp. Ook keek de jeugdbudsmans naar de wijze waarop de gemeente de afhandeling van de klacht (intern) organiseerde en hoe de klachtencommissie GGD Haaglanden tot een oordeel op de klacht kwam.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- Ondanks de inspanningen van de gezinscoach was de geleverde (jeugd-)hulp in dit geval niet passend, niet tijdig en daarmee onvoldoende.
- De informatieverstrekking door het CJG was niet adequaat, maar is inmiddels hersteld.
- De rechtsbescherming rondom het gezinsplan en verlengde jeugdzorg heeft risico's in zich op het gebied van gelijke behandeling.
- De taakinfilling door de klachtencommissie GGD Haaglanden was in dit geval te beperkt en de klachtbehandeling leidde niet tot een kwalitatief inhoudelijk oordeel over de geleverde hulp, noch over de organisatie van de hulp, noch over overige (niet zorg gerelateerde) klachten.
- De gemeente pakte in dit geval haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en organisatie van kwalitatief goede en tijdige hulp, alsmede de klachtbehandeling daarover, onvoldoende.

⁵ In de bijlage zijn de behoorlijkheidsnormen opgenomen waaraan de jeugdbudsmans toetst.

De klacht die verzoekster bij de jeugdbudsmansman indiende is daarmee *gegrond*. Over de kwaliteit van de door de gezinscoach⁶ en externe jeugdhulpverleners aan R. geleverde jeugdhulp geeft de jeugdbudsmansman *geen oordeel*. Hiertoe ontbreekt de expertise en bevoegdheid.

De jeugdbudsmansman vindt verder dat het CJG en de gemeente, alles overziend, in het hulpverleningstraject en de klachtafhandeling daarover handelden in strijd met de behoorlijkheidsvereisten van een goede *informatieverstrekking* en een *goede organisatie*. De strijdigheid met het vereiste van goede informatieverstrekking is inmiddels *hersteld*, doordat gevraagde informatie alsnog is aangeleverd. Na de hoorzitting heeft de gemeente daarnaast ook toegezegd de informatieverstrekking met ouders te herstellen.

Wel constateert de jeugdbudsmansman dat de gemeente, mede naar aanleiding van deze klacht, inmiddels concrete verbeteringen in de klachtafhandeling, dienst- en hulpverlening in gang zette. Na de interne afhandeling van de klacht zijn inmiddels ook in de organisatie van de jeugdhulp (jeugdteams) wijzigingen doorgevoerd. Ook kwam de gemeente verzoekster tegemoet door alsnog een beschikking af te geven voor verlengde jeugdhulp tot de maximale termijn.

De bevindingen en conclusies van de jeugdbudsmansman die leidde tot dit eindoordeel, vindt u in hoofdstuk vijf. De aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk zes.

3. Hoe is het georganiseerd?

In dit rapport staan zowel de organisatie en uitvoering van de jeugdhulpverlening aan R. als de klachtbehandeling daarover centraal.

3.1 Jeugdhulpverlening

In 2018 heeft de gemeente Den Haag de uitvoeringsorganisatie Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning (JMO) opgericht. Doel van de uitvoeringsorganisatie is om op het gebied van jeugdhulp, zorg en ondersteuning hulpvragen wijkgericht, laagdrempelig en integraal te behandelen. Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) maakt onderdeel uit van het JMO en voert binnen de gemeente zowel taken uit op grond van de Jeugdwet⁷ en de Wet Publieke gezondheid⁸. Sinds 1 januari 2015 zijn er jeugdteams operationeel en verlenen zijn naast de hiervoor genoemde taken ook zelf jeugdhulp.

Gezinscoaches hebben tot taak⁹ vragen over opgroeien en opvoeden te beantwoorden, gezinsplannen opstellen en waar nodig, zowel intern (collega's) als extern extra ondersteuning inschakelen van andere hulpverleners voor specialistische hulp. Gezinnen kunnen, naast het CJG, om die reden ook met (meerdere) externe jeugdhulpverleners te maken krijgen voor het leveren van zwaardere, gespecialiseerde jeugdhulp.¹⁰

⁶ Waaronder de vraag naar de vereiste kennis van een gezinscoach voor een goede uitvoering van de functie.

⁷ O.a. eerstelijns jeugdhulp door gezinscoaches, verwijzer en lichte opvoedondersteuning.

⁸ De Jeugdgezondheidszorg (JGZ).

⁹ www.cjgdenhaag.nl

¹⁰ Bij gespecialiseerde jeugdhulp kan het gaan om psychologisch onderzoek, behandeling door een psychiater, dagbesteding en zorgboerderij en alle hulp voor jongeren die niet thuis wonen.

Aanvraag jeugdhulp

Ouders of jeugdigen kunnen schriftelijk of mondeling een jeugdhulpaanvraag indienen. Het gezinsplan wordt als ondersteuning/onderbouwing hiervan opgesteld en dient ondertekend te worden. Is iedereen het eens met het gezinsplan dan volgt er in principe geen beschikking en kan het gezin met het gezinsplan en de toelidingsbrief van het CJG naar de aanbieder voor hulp. De gemeente Den Haag legt niet al haar besluiten over jeugdhulpvoorzieningen vast in een beschikking. Dit komt voort uit de modelverordening van de VNG, een wens voor flexibiliteit en een wens om regeldruk te verminderen.

De gemeente legt alleen bij besluiten over gesloten jeugdhulp, pgb's, weigering van een jeugdhulpvoorziening, dan wel op verzoek van de jeugdige of zijn ouders haar besluit over de jeugdhulpvoorziening vast in een individuele beschikking. In de (aangepaste) werkinstructie voor gezinscoaches is opgenomen dat de gemeente een beschikking afgeeft voor (weigering van) jeugdhulp, als ouders of jeugdigen daarom vragen.

Verlengde jeugdhulp

Jeugdhulp wordt in de gemeente Den Haag niet automatisch, na het volwassen worden van een jongere, verlengd tot het 23e jaar. Hiervoor moet een aanvraag worden ingediend.

In de (aangepaste) werkinstructie voor gezinscoaches is opgenomen dat ouders bij de start van het onderzoek naar verlengde jeugdhulp hierover geïnformeerd worden.

Of geleverde zorg ook als 'passende zorg' kan worden beoordeeld, kan het beste worden gezien zowel vanuit het perspectief van de aanvrager (cliëntperspectief¹¹) als vanuit het perspectief van de hulpverlener (professioneel perspectief¹²). Ook de toegang tot hulp is bepalend voor de vraag of zorg passend is of niet. Jeugdigen en hun ouders moeten toegang hebben tot die hulp.

In beginsel beslissen jeugdigen en hun ouders zelf over de ondersteuning die zij krijgen bij hun hulpvraag en het vinden van een jeugdhulpverlener (zelfregie). Indien gewenst kunnen zij daarbij ondersteund worden door professionals of hun eigen netwerk (zorgcoördinatie).

3.2 Klachtbehandeling

De gemeente Den Haag moet zorgdragen voor een goede klachtbehandeling van klachten over gedragingen van personen of instanties die onder haar verantwoordelijkheid werkzaam zijn.¹³

Als er klachten ontstaan over de uitvoering van taken door voor het CJG werkzame personen, kunnen (afhankelijk welke taken worden uitgevoerd) zowel de Jeugdwet en de Wet kwaliteit klachten en geschillen (Wkkgz). Daarnaast is op het doen en nalaten ('gedragingen') van de voor het CJG werkzame personen de Algemene wet bestuursrecht (artikel 9:1 e.v.) van toepassing omdat het CJG onderdeel is (geworden¹⁴) van de gemeentelijke organisatie.

De Jeugdwet, Wkkgz en Awb kennen daarbij ieder een eigen en van elkaar afwijkende klachtenprocedure.¹⁵

¹¹ Bepalend is of het aanbod/advies van de hulpverlener aansluit bij de hulpvraag.

¹² Bepalend is de inschatting van de professional van wat passend is of niet op basis van achtergrond en werkdomein(en) van de professional.

¹³ Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴ Het CJG viel voorheen onder de GGD en niet onder de gemeente Den Haag.

¹⁵ De Wet kwaliteit, klachten en geschillen is niet van toepassing op jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning.

Zo is (alleen) op grond van de Jeugdwet het instellen van een klachtencommissie verplicht gesteld. De Wkkgz kent deze verplichting niet meer. En onder de Awb is het instellen van een klachtencommissie optioneel.

Ook de jeugdhulpaanbieders die in opdracht van de gemeente gecontracteerde en specialistische jeugdhulp bieden, kennen ieder weer een eigen klachtenregeling en klachtencommissie. Daarnaast krijgen jongeren en hun ouders vaak ook nog te maken met bezwaarprocedures tegen jeugdhulpbesluiten en de procedures over kindbeschermingsmaatregelen door de kinderrechter. De gemeente heeft de klachtbehandeling over de uitvoering van jeugdhulptaken door medewerkers van het CJG als volgt georganiseerd. Klachten over medewerkers werkzaam voor het CJG en klachten over het functioneren van de organisatie, kunnen bij het CJG zelf worden ingediend.¹⁶ Deze interne klachtenprocedure verloopt in beginsel in twee fasen. De klacht wordt in eerste instantie opgepakt door een klachtenfunctionaris van het CJG, om de klacht waar mogelijk zo snel mogelijk op te lossen. Lukt dit niet, of wil iemand om (andere) redenen een oordeel op de klacht, dan laat de gemeente Den Haag de klacht beoordelen door een daartoe aangewezen klachtencommissie, te weten de klachtencommissie van de GGD Haaglanden.

Deze klachtencommissie behandelt niet alleen klachten over medewerkers van het CJG, maar ook klachten over medewerkers van de (regionale en lokale) GGD¹⁷ en medewerkers van het Regionale Ambulancevervoer (RAV). Zij doet dit op basis van het Besluit Klachtenregeling GGD Haaglanden 2018. Deze klachtenregeling ziet zowel op klachtafhandeling van zorg-gerelateerde klachten (vallend onder de Wkkgz) als ook niet zorg-gerelateerde klachten (vallend onder de Jeugdwet en Wmo).

De klachtencommissie GGD Haaglanden geeft een bindend *eindoordeel* over afgehandelde zorg-gerelateerde klachten die vallen onder de Wkkgz. De gemeente bepaalt na dit oordeel of er maatregelen getroffen moeten worden. Dit oordeel kan een klager voorleggen aan de Geschillencommissie Publieke Gezondheid.

Over afgehandelde niet-zorg gerelateerde klachten die vallen onder de Awb, Wgr, Wmo en/of Jeugdwet geeft de klachtencommissie een niet bindend eindoordeel/*advies*¹⁸ en geeft het college van burgemeester en wethouders het eindoordeel op de klacht. Dit oordeel kan worden voorgelegd aan een ombudsman. Indien het gaat over klachten over de uitvoering van jeugdhulptaken door voor het CJG werkzame personen is de jeugdombudsman bevoegd.

4. Wat ging er aan de klacht vooraf? (verkorte weergave)

Verzoekster en haar man wonen in Den Haag en hebben twee kinderen. Vanaf 2010 krijgt R. met jeugdzorg te maken. Als ambulante behandeling te ‘licht’ blijkt, wordt R. vanaf 2013 in meerdere jeugdzorginstellingen geplaatst, waar hij steeds na korte tijd weggestuurd wordt, de hulpverlening om financiële redenen stopt, of hulpverlening stopt omdat R de leeftijd van 18 jaar bereikt.

¹⁶ www.cjgdenhaag.nl

¹⁷ Op grond van de Gemeenschappelijke Regeling GGD en Veilig Thuis Haaglanden. Een regeling die valt onder de Wet gemeenschappelijke Regelingen (Wgr).

¹⁸ Artikel 9:14 e.v. Algemene wet bestuursrecht.

In januari 2015 concludeert de ambulante hulpverlening vanuit de Opvoedpoli dat zij het niet veilig achten om de hulpverlening ambulant te laten plaatsvinden en adviseren een opname bij de Jutters. De wachtlijst bij de Jutters is op dat moment 9 maanden. In maart 2015 escaleert de situatie en wordt R. door de politie uit huis gehaald en vindt er een crisisplaatsing plaats. Op 17 april 2015 wordt R. vervolgens (alsnog) opgenomen bij de Jutters.

Vanaf mei 2015 wordt duidelijk dat R. niet meer terug naar huis kan. In september 2017 raakt R. dakloos en in oktober 2017 krijgt R. een psychose. Verzoekster vraagt onder andere het CJG om hulp. Het CJG geeft aan deze hulpvraag niet (zelf) te kunnen oppakken. Het CJG biedt wel onderdak aan bij Zorgaanbieder X. Ouders vinden dit geen geschikte plek, omdat de aangeboden plek een plek voor justitiële jongeren is, tot welke doelgroep R. volgens de ouders niet toe behoort. Omdat er geen ander aanbod is c.q. geboden wordt vanuit het CJG en er op andere plekken (ook) lange wachtlijsten zijn, stemmen ouders (toch) in met een plaatsing bij Zorgaanbieder X. Op 19 december 2017 volgt een intakegesprek met R.

Op 22 december 2017 laat zorgaanbieder X aan de gemeente weten dat de plaatsing bij hun niet door kan gaan, naar zeggen van verzoekster, omdat zorgaanbieder X geen medicatiebegeleiding kan bieden. Oma van R. hoort via een mail van het CJG dat de plaatsing (toch) niet doorgaat. Op dat moment, wisten oma en de ouders van R. (nog) niet of R. hier ook over geïnformeerd was, hetgeen wel het geval was. Ook bleek net voor kerst niemand meer bereikbaar. Het CJG doet daarop de suggestie dat R. naar de opvang voor verwarde personen bij de politie kan indien er nood was. Dit zien de ouders van R. niet als oplossing. En R. is erg boos omdat de afwijzing onverwacht komt en omdat hij al sinds september 2017 dakloos is. Vanaf februari 2018 komt R, via tussenkomst van oma en zorgaanbieder Y, terecht op een passende plek voor begeleid wonen waar R. ook op dit moment nog steeds verblijft.

5. Bevindingen en conclusies

De jeugdbudsmansman ziet, ook in deze zaak, hoe gevoelig de bemoeienis van de gemeente met haar jongeren en ouders op het vlak van jeugdhulp soms ligt. Zeker als er spanningen ontstaan tussen ouders en de gemeente over wat passende hulp aan hun kind is en wanneer er verschil van inzicht is over aanpak en het hulpaanbod. Al met al voor beide partijen een complexe situatie, omdat het emoties en gevoelens van onmacht oproept bij alle betrokkenen. De jeugdbudsmansman kijkt in dit rapport daarom niet alleen, terugkijkend, naar het gelijk of ongelijk van de klacht, maar ook, vooruitkijkend, op welke wijze de klacht kan bijdragen aan verbeteringen in de dienstverlening en klachtbehandeling door de gemeente. Op basis van de verkregen en onderzochte informatie is de jeugdbudsmansman tot de volgende (onderstaande) bevindingen en conclusies gekomen.

5.1. Jeugdhulpverlening

Verzoekster, haar zoon en de gemeente krijgen te maken met een complexe hulpvraag die zowel een pedagogische als een psychiatrische kant kent. Het CJG kan de gevraagde specialistische hulp niet zelf bieden. Het blijkt vervolgens lastig om een jeugdhulpaanbieder te vinden die passende hulp voor R. wel kan bieden.

Wat opvalt in de onderzochte klacht is de intensiteit en onafgebroken inzet van de ouders en oma van R. in hun zoektocht naar een passende plek voor R. Daarnaast valt ook de impact die deze situatie op het hele gezin heeft op: het om verschillende redenen steeds niet kunnen vinden van een passende plek (wat zelfs resulteerde in een periode van dakloosheid van R.) levert veel stress, frustraties en overbelasting op bij de betrokken familieleden.

Anderzijds ziet de jeugdbudsman ook de persoonlijke worsteling en organisatorische hobbels voor de betrokken gezinscoach in het zoeken en niet vinden van een passende plek voor R.

Passende hulp?

De jeugdbudsman vindt het belangrijk dat rollen, rechten en plichten in een jeugdhulptraject over en weer helder zijn. Informatie daarover moet volledig, juist en tijdig zijn. Actieve deelname van ouders en jongeren bij het hulpverleningstraject bevordert het effect van de hulpverlening. Samen beslissen over passende hulp leidt tot motivatie en acceptatie van (ook negatieve) beslissingen.

De jeugdbudsman constateert allereerst dat het aanbod en advies van het CJG in de onderzochte situatie niet aansloot bij de hulpvraag voor R.

Verzoekster en de gezinscoach verschillen blijvend van inzicht over (de relevantie van) door het CJG gedane hulpaanbod, wat lange tijd vooral zag op pedagogische ondersteuning en niet op de (ook) gevraagde psychiatrische ondersteuning. Ook verwijt verzoekster de gezinscoach een gebrek aan psychiatrische kennis om goed door te kunnen verwijzen.

Daarnaast blijkt de toegang tot passende hulp in dit geval complex. Geboden jeugdhulp blijkt op meerdere plekken niet passend te zijn, waardoor er steeds naar een andere plek moet worden gezocht voor R. Vanaf 2013 krijgt R. daarom te maken met een veelvoud aan jeugdhulpinstellingen. Doordat niet altijd (meteen) de juiste hulp geboden kan worden, door capaciteitsproblemen, wachtlijsten en een tekort aan (ingekochte) behandelplekken, kon in dit geval niet (tijdig) een passende plek voor R gevonden worden. Daarnaast komt gevraagde hulpverlening (aan de zus van R.) tijdens psychose van R. in oktober 2017, hulpverlening na het (voor verzoekster) onverwacht¹⁹ niet doorgaan van een behandelplek in december 2017, hulpverlening tijdens de dakloosheid van R. en psychiatrische hulp niet (tijdig) op gang. De manier waarop het CJG aan R. communiceerde dat de plaatsing bij zorgaanbieder X niet door kon gaan, leidde bovendien tot escalatie tussen verzoekster en het CJG.

Wat de jeugdbudsman hierin verder nog opvalt is dat in de onderzochte situatie voortgangs- en evaluatiegesprekken over de resultaten van de geboden jeugdhulp niet (voldoende) gevoerd zijn. Op dit punt doet de jeugdbudsman in hoofdstuk 6 concrete aanbevelingen.

Daar staat tegenover dat de gezinscoach veel inspanningen verrichte om hulpverlening aan R. in gang te zetten. De gezinscoach ging in overleg met het expertteam om de ontbrekende psychiatrische kennis te raadplegen/borgen.

¹⁹ Voor verzoekster was niet duidelijk of R. was ingelicht en waar R. dan wel terecht kon, nu hij reeds dakloos was.

“Zoektocht naar passende hulp”

Ook ging de gezinscoach in overleg met externe jeugdhulpaanbieders om te onderzoeken welke aanbieder plek had. Niettemin kreeg R, ondanks deze inspanningen, gevoerd overleg en genoemde oorzaken, in de tussentijd naar het oordeel van de jeugdbudsmans niet (voldoende) en niet tijdig de hulp die hij gevraagd en nodig had. Om die reden werd lange tijd geen passende plek voor R. gevonden.

Deze plek wordt, door tussenkomst van de oma van R. en zorgaanbieder Y, alsnog gevonden als bij zorgaanbieder Y een passende plek voor begeleid wonen gevonden wordt.

Hoewel de jeugdbudsmans van oordeel is dat niet alleen het CJG verantwoordelijk kan worden gehouden voor het vinden van de plek bij Zorgaanbieder Y, maar familieleden en/of de jeugdige zelf daar ook een rol (vanuit zelfregie) in kunnen hebben, moet vooraf met elkaar wel duidelijk besproken zijn wie welke rol heeft en kan hebben in het kader van de zorgcoördinatie en het vinden van een passende plek. In dit geval constateert de jeugdbudsmans dat deze afspraken (bijvoorbeeld in het gezinsplan) ontbraken.

Het CJG heeft tijdens de hoorzitting bij de jeugdbudsmans erkend dat, alles overziend, de hulpvraag van verzoekster inderdaad niet goed genoeg is opgepakt. Ook heeft de betrokken gezinscoach tijdens de hoorzitting bij de jeugdbudsmans excuses aangeboden over het niet doorgaan van de plaatsing bij Zorgaanbieder X en wat dat teweeg bracht bij het gezin. Gelet hierop acht de jeugdbudsmans de klacht van verzoekster op dit punt gegrond omdat op dit punt geen sprake was van een goede organisatie.

Conclusie: Ondanks de inspanningen van de gezinscoach was de geleverde (jeugd-)hulp in dit geval niet passend, niet tijdig en daarmee onvoldoende.

Informatieverstrekking

De jeugdbudsmans vindt het belangrijk dat rollen, rechten en plichten in een jeugdhulptraject over en weer helder zijn. Informatie daarover moet volledig, juist en tijdig zijn. Actieve deelname van ouders en jongeren bij het hulpverleningstraject bevordert het effect van de hulpverlening. Samen beslissen over passende hulp leidt tot motivatie en acceptatie van (ook negatieve) beslissingen. Ouders en jongeren kunnen pas echt als volwaardig partner meedenken en praten als zij goed geïnformeerd zijn. Bijvoorbeeld over hun rechten en waar ze terecht kunnen als hun rechten niet worden nageleefd.

Ook ouders moeten een stem krijgen in het proces. Dit betekent niet dat ouders daarbij altijd ‘gelijk’ of hun zin krijgen. Maar de gemeente moet wel te allen tijde ook de stem van ouders meewegen in haar besluitvorming en aangeven op welke wijze deze stem vorm krijgt in de besluitvorming. Dit is des te meer van belang indien de inbreng van de ouders niet leidt tot de voor hen gewenste uitkomst qua hulpaanbod door de gemeente. Essentieel is dus dat (ook) ouders te allen tijde worden meegenomen in alle stappen van het hulpverleningstraject.

In de communicatie tussen ouders en gezinscoach blijft, naar nu blijkt, informatie over rechten en plichten van de ouders onduidelijk.

Informatie over de procedure van verlengde jeugdzorg, de status van het gezinsplan, privacyregelgeving en over de wachttijden voor beschermd wonen komt niet, dan wel niet tijdig, dan wel niet volledig.

Tijdens en na de hoorzitting²⁰ verleent de gemeente de ontbrekende informatie alsnog:

- Gezinsplan en wachttijd beschermd wonen: de gemeente erkent dat ook dat de activiteiten die gericht waren op het vinden van een alternatieve plek, ter overbrugging van de wachttijd tot plaatsing bij de gewenste instelling voor beschermd wonen ten onrechte niet beschreven zijn in het gezinsplan. Dit gaf onduidelijkheid. De gemeente geeft aan dat er nu kritischer gekeken wordt naar de inhoud van gezinsplannen en de gezinscoaches hier extra in worden ondersteund.
- Privacyregelgeving: de gemeente geeft aan dat de ouders van R in de periode dat R meerderjarig werd onvoldoende geïnformeerd zijn over de mogelijkheid om op verzoek een beschikking voor verlengde jeugdhulp te krijgen.

De gemeente gaat hier intern aandacht voor vragen. De gemeente heeft, na ontvangst van een machtiging van R, met verzoekster in orde gebracht dat zij (weer) stukken mogen inzien en ontvangen over R.

Ook de werkinstructie is hierop aangepast, zodat duidelijker is voor gezinscoaches welke mogelijkheden er zijn om ouders van jongeren, ouder dan 16 jaar, te betrekken en welke mogelijkheden er voor ouders zijn om een klacht in te dienen over het traject van hun kind.

Gelet op het voorgaande acht de jeugdbudsmans de dienstverlening van het CJG op dit punt in strijd met het behoorlijksvereiste van een goede informatieverstrekking.

De klacht op dit punt acht de jeugdbudsmans gegrond. Het gebrek heeft de gemeente in dit geval met de alsnog geleverde informatie hersteld.

Na de hoorzitting (en de opgestelde machtiging) heeft de gemeente desgevraagd toegezegd de informatieverstrekking met ouders te zullen herstellen. Dit acht de jeugdbudsmans van belang omdat verzoekster, in reactie op het conceptrapport, nog aangeeft dat er na het gesprek in februari 2019 niets meer vernomen is van het CJG en zij eerst zelf de machtiging voor haar zoon moest opstellen.

Conclusie: De informatieverstrekking door het CJG was niet adequaat, maar inmiddels hersteld. De gemeente heeft daarnaast tijdens de hoorzitting bij de jeugdbudsmans toegezegd de informatieverstrekking met ouders te herstellen.

Rechtsbescherming

Als iedereen het eens is met een gezinsplan, ter ondersteuning van een aanvraag om jeugdhulp, volgt er in beginsel geen beschikking en kan het gezin met het gezinsplan en de toelidingsbrief naar de aanbieder voor hulp. Slechts bij een weigering of indien expliciet om een beschikking gevraagd wordt, wordt hiervan afgeweken.

²⁰ In de brief van 13 maart 2019.

Ook een besluit tot verlengde jeugdhulp wordt niet ‘automatisch’ verleend, constateert de jeugdbudsmansman. Ook hier moet om gevraagd worden. Zonder vraag is er geen aanvraag en dus geen beschikking.

Naar het oordeel van de jeugdbudsmansman is dit een knelpunt, omdat zoals de gemeente zelf ook aangeeft veel ouders hiervan niet op de hoogte zijn.

Het feit dat thans in de werkinstructie is opgenomen dat de betrokken gezinscoach ouders en jongeren, bij de start van het onderzoek en bij het opstellen van het gezinsplan, op de hoogte moet stellen van de mogelijkheid om een beschikking te verkrijgen en de Richtlijn²¹ om bij verlengde jeugdhulp in ieder geval een beschikking af te geven, biedt naar het oordeel van de jeugdbudsmansman (nog) onvoldoende waarborgen. Indien de betrokken gezinscoach, ondanks de (aangepaste) werkinstructie, de Richtlijn, onverhoopt vergeet ouders te informeren over de mogelijkheid om een beschikking te krijgen, worden zij in hun rechtsbescherming belemmerd. Dit vindt de jeugdbudsmansman niet wenselijk, omdat de rechtsbescherming rondom het gezinsplan en verlengde jeugdzorg hiermee het risico in zich heeft van ongelijke behandeling.

Daarnaast constateert de jeugdbudsmansman dat een beschikking voor verlengde jeugdzorg nu in de regel niet langer dan voor de duur van één jaar verleend wordt. Deze termijn van één jaar levert jongeren en hun ouders veel stress op, omdat er elk jaar zorgen zijn over de vraag of verlening gaat plaatsvinden en zo niet, hoe de financiering dan geregeld moet worden. Zo ook in de onderhavige klacht. Ook dit acht de jeugdbudsmansman niet wenselijk. Om die reden doet de jeugdbudsmansman in hoofdstuk 6 een concrete aanbeveling op dit punt.

Conclusie: De rechtsbescherming rondom het gezinsplan en verlengde jeugdzorg heeft risico’s in zich op het gebied van gelijke behandeling.

5.2. Klachtbehandeling.

De jeugdbudsmansman constateert dat niet alleen de verlening van jeugdhulp, maar ook de klachtbehandeling daarover gefragmenteerd is in de huidige aanpak en organisatie. Doordat de gemeente jeugdhulp uitbesteedt, worden de hulp en klachtbehandeling daarover naar het oordeel van de jeugdbudsmansman ‘op afstand’ geplaatst. Dit heeft tot gevolg dat klagers op verschillende plekken klachten moeten indienen: bij het CJG, de Klachtencommissie GGD Haaglanden en bij betrokken externe jeugdhulpverleners.

Zowel de gemeente als de klachtencommissie GGD Haaglanden verwijzen in deze klachtenprocedure meermaals naar de verantwoordelijkheid van de uitvoerende jeugdhulpaanbieders voor de uitvoering en kwaliteit van geleverde jeugdzorg en verwijzen bij klachten daarover in uitsluitende zin naar de klachtprocedures van de instellingen. Hiermee gaan de gemeente en de klachtencommissie GGD Haaglanden naar het oordeel van de jeugdbudsmansman in dit geval voorbij aan de eindverantwoordelijkheid die de gemeente op grond van de Jeugdwet heeft, niet alleen voor zelf (door het CJG) geleverde jeugdhulp, maar ook voor de uitbestede jeugdhulp, de inkoop en klachtbehandeling daarover.

²¹ Richtlijn Jeugdhulp Den Haag 2018

“Zoektocht naar passende hulp”



De jeugdbudsjman merkt dat de huidige organisatie van de klachtafhandeling voor ouders en jongeren ontmoedigend en drempelverhogend werkt. Zij voelen zich niet serieus genomen en van het kastje naar de muur gestuurd. Dit gold ook voor verzoekster.

De jeugdbudsjman vindt dit een onwenselijke situatie omdat hiermee belangrijke signalen (mogelijk) verloren gaan en niet optimaal geleerd wordt van klachten. Om die reden doet de jeugdbudsjman op dit punt in hoofdstuk 6 een concrete aanbeveling.

Verder vallen in de onderzochte klacht nog een aantal specifieke dingen op in de klachtafhandeling door de Klachtencommissie GGD Haaglanden.

Taakopvatting klachtencommissie GGD Haaglanden.

Op 15 mei 2018 verklaart de klachtencommissie van de GGD Haaglanden de klacht van verzoekster ongegrond. De commissie concludeert dat het dossier geen aanknopingspunten bevat voor het oordeel dat het CJG zich onvoldoende heeft ingespannen om de juiste ondersteuning aan R. te bieden.

Daarnaast geeft de klachtencommissie van de GGD in haar oordeel de volgende interpretatie van haar taak: *“De klachtencommissie stelt voorop dat zij tot taak heeft een oordeel te geven over de wijze waarop beklagde verzoekster heeft bejegend als cliënt van het CJG en over de wijze waarop beklagde als dienstverlener is opgetreden tegenover verzoekster.”*

De jeugdbudsjman is van oordeel dat hiermee in dit geval sprake is van een te beperkte taakopvatting, omdat:

- De klachtencommissie de klachtbehandeling beperkt heeft tot een oordeel over de bejegening door de betrokken gezinscoach en ten onrechte niet keek naar het doen en (na)laten (‘gedragingen’²²) van de gezinscoach en wat voor gevolgen dit had voor verzoekster en haar zoon.
- De klachtencommissie alleen naar de persoon en het functioneren van de gezinscoach keek. De klachtencommissie keek hierdoor niet (ook) naar het functioneren van de organisatie (CJG)²³ en niet naar het functioneren van de gemeente als eindverantwoordelijke voor de jeugdzorg en klachtbehandeling daarover.
- De klachtencommissie haar onderzoek beperkt heeft tot dossieronderzoek.
- De klachtencommissie haar oordeel beperkt heeft tot de beoordeling van de door de gezinscoach geleverde inspanningen, waardoor niet gekeken is naar het resultaat van deze inspanningen en een inhoudelijk kwalitatief oordeel over de geleverde hulp ontbreekt²⁴.
- De klachtencommissie de klachtbehandeling beperkt heeft tot ‘de dienstverlening’ van de gezinscoach, waarmee onduidelijk blijft onder welke wettelijke taak het CJG de dienstverlening aanbod.

²² Op grond van artikel 3 van de Klachtenregeling GGD Haaglanden worden klachten behandeld over ‘gedragingen’. Hieronder wordt verstaan “enig handelen of nalaten dat gevolgen heeft voor een cliënt”. Ook artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht spreekt over “gedragingen”.

²³ Op de website van het CJG (www.cjgdenhaag.nl) is aangegeven dat ook geklaagd kan worden over het functioneren van de organisatie.

²⁴ Het feit dat het CJG “veel inspanningen heeft verricht”, wordt als argument gegeven dat het CJG niet tekort is geschoten in het zoeken naar een geschikte plek voor R..

Naar het oordeel van de jeugdbudsman gaat het in deze zaak om de uitoefening van taken door de gezinscoach op grond van de Jeugdwet.

De klachtencommissie geeft in haar oordeel evenwel niet aan welk wettelijk kader²⁵ in dit geval geldt voor de klachtbehandeling door de klachtencommissie, waardoor sprake is van een diffuse klachtbehandeling en -procedure.

Ook constateert de jeugdbudsman dat meerdere klachtelementen over de kwaliteit van geleverde jeugdhulp door de gezinscoach of zorgcoördinatie door het CJG niet worden behandeld in het oordeel van de klachtencommissie GGD Haaglanden. Als belangrijkste voorbeelden hiervan noemt de jeugdbudsman:

- De klacht dat volgens verzoekster onzorgvuldig gecommuniceerd is door het CJG naar R. dat plaatsing bij zorgaanbieder X niet door zou gaan.
- De klacht over het gebrek aan hulpverlening tijdens de psychose van R. in oktober 2017.
- De klacht dat R. na het door het CJG gegeven advies om naar de Opvang Verwarde Personen te gaan R. hierdoor dakloos bleef en er geen oplossing voor zijn dakloosheid werd gevonden.
- De klacht dat het regelen van een tijdelijke plek bij zorgaanbieder Y door de oma van R., juist door het CJG geregeld had moeten/kunnen worden. Verzoekster noemt dit als voorbeeld van de te afwachtende houding van het CJG.
- De klacht dat psychiatrische kennis bij de gezinscoach ontbrak om adequaat door te kunnen verwijzen.

Daarnaast zijn de klachten die samenhangen met de eindverantwoordelijkheid van de gemeente voor de organisatie en uitvoering van kwalitatief goede jeugdhulp in dit geval niet inhoudelijk behandeld, noch door de klachtencommissie van de GGD, noch door de gemeente zelf. Deze klachten kwamen (daarom) bij de jeugdbudsman terecht.

De gemeente erkende²⁶ dat de klachten van verzoekster over (verkeerde) doorverwijzingen, wachtlijsten en het ontbreken van geschikte plekken inderdaad niet werden behandeld. De klacht van verzoekster op dit punt is om die reden *gegrond*.

Conclusie: De taakinvulling door de klachtencommissie GGD Haaglanden is in dit geval te beperkt en de klachtbehandeling leidde niet tot een kwalitatief inhoudelijk oordeel over de geleverde hulp, noch over de organisatie van de hulp, noch over overige (niet zorg gerelateerde) klachten.

Reactie op oordeel klachtencommissie GGD Haaglanden

Wat verder opvalt in de afhandeling van de klacht van verzoekster door de klachtencommissie GGD Haaglanden, is dat een reactie op het oordeel van de klachtencommissie ontbreekt: noch de directeur (OCW)²⁷, noch het college van burgemeester en wethouders²⁸ gaven een reactie. Dit leidde in deze klachtenprocedure tot onduidelijkheid of de gemeente het eens was met het oordeel van de klachtencommissie of niet.

²⁵ Zie hierover ook paragraaf 3.2 en de bijlage bij dit rapport.

²⁶ Tijdens de hoorzitting bij de jeugdbudsman.

²⁷ Op grond van artikel 14, derde lid, van de Klachtenregeling GGD Haaglanden deelt de directeur aan klager mee of de klacht aanleiding geeft om maatregelen te nemen en zo ja welke en binnen welke termijn.

Naar het oordeel van de jeugdbudsmansman is het oordeel van de klachtencommissie GGD Haaglanden over niet-zorg gerelateerde klachten die gaan over medewerkers die werken voor of namens de gemeente (CJG) of gemeenschappelijke regeling²⁹ geen bindend eindoordeel, maar een advies³⁰. Na dit advies moet nog een eindoordeel volgen van (of namens) het verantwoordelijke bestuursorgaan, in dit geval het college van burgemeester en wethouders van Den Haag. Naar het oordeel van de jeugdbudsmansman ontbreekt in dit geval ten onrechte dit eindoordeel.

Motivering oordeel klachtencommissie GGD Haaglanden

Wat verzoekster verbaast is dat haar klacht bij het CJG (d.d. 4 december 2017) niet ging over het voorval op 22 december 2017, terwijl de klachtencommissie daar wel een uitspraak over doet en er ten onrechte van uitgaat dat R. op dat moment (ook) een psychose heeft. Haar klacht over het gebrek aan hulpverlening tijdens de psychose van haar zoon in oktober 2017 blijft daarentegen onbesproken door de klachtencommissie, terwijl dit juist een enorme impact had op het gezin van verzoekster. In reactie hierop m.b.t. het incident op 22 december geeft de klachtencommissie aan dat het woord ‘en’ ontbreekt in een zin, waarna er verder niet wordt ingegaan op de opmerkingen van verzoekster. Naar het oordeel van de jeugdbudsmansman is deze motivering te summier.

Of de inspanningen van (de gezinscoach van) het CJG daadwerkelijk afdoende waren, wordt niet expliciet besproken door de klachtencommissie. Er is in de beoordeling van de klacht niet gekeken naar wat er mogelijk nog meer georganiseerd had kunnen/moeten worden binnen dan wel buiten het CJG, dan wel (elders) binnen de gemeente, nadat men geconfronteerd werd met een wachtlijst en niet vinden van een passende plek voor R. Zoals verzoekster aangeeft, is R. enkele maanden dakloos geweest, maar komt dit niet terug in het onderzoek van de klachtencommissie. Ook de impact van de psychose van R. in de periode 2017 blijft te veel onderbelicht naar het oordeel van de jeugdbudsmansman. Dit wordt inmiddels erkend door de gemeente³¹.

Daarnaast lijkt er een tegenstrijdigheid in het oordeel van de klachtcommissie te zitten over de vraag of het CJG de juiste expertise in huis heeft om complexe zorgvragen zoals die van R. te kunnen behandelen. Zo is de klachtencommissie van oordeel “*dat een gezinscoach niet over diepgaande psychiatrische kennis hoeft te beschikken*”. Echter, de commissie is ook van mening dat “*het tot de taak van een gezinscoach behoort om signalen te herkennen en cliënten door te verwijzen naar de juiste behandelaar*”. Het CJG heeft aangegeven in dit soort zaken de casussen in een expertiseteam te bespreken, waarin de ‘ontbrekende’ expertise wel aanwezig is, waarmee geborgd is dat een gezinscoach een collega met expertise inschakelt, wanneer nodig.

Hiermee is naar het oordeel van de jeugdbudsmansman nog niet de vraag beantwoord hoe van een gezinscoach, zonder over diepgaande psychiatrische kennis te (hoeven) beschikken, verwacht kan worden adequaat door te (kunnen) verwijzen, dan wel waar de GGZ kennis nu (wel) belegd en geborgd is als deze niet geacht wordt aanwezig te (hoeven) zijn bij de gezinscoach.

²⁸ Artikel 9:12 Algemene wet bestuursrecht.

²⁹ Gemeenschappelijke regeling GGD-Veilig Thuis.

³⁰ Zie ook paragraaf 3.2 en de bijlage bij dit rapport.

³¹ Zie ook paragraaf 5.1.

Verzoekster blijft echter bij haar klacht en voert in dit kader onder andere aan dat bijvoorbeeld het aanmelden bij zorgaanbieder X op voorhand zinloos was, aangezien de hulp die gezocht werd niet wordt aangeboden door deze zorgaanbieder. Het CJG (en het expertiseteam) had hier volgens verzoekster van op de hoogte moeten/kunnen zijn en is dus van mening dat met deze aanvraag geen oplossing was voor de situatie van R. en dat hiermee kostbare tijd is verspild. Het feit dat de casus van R. in een expertiseteam is besproken, heeft blijkbaar niet tot een andere inschatting aan de kant van het CJG geleid. Verzoekster ziet dit als een bevestiging van haar klacht over gebrekkige kennis.

Gelet op het voorgaande, acht de jeugdbudsmans de motivering van de klachtencommissie op dit onderdeel innerlijk tegenstrijdig.

Uit het oordeel van de klachtencommissie blijkt het feit dat de casus is besproken in het expertiseteam voor de commissie afdoende indicatie is dat het CJG adequaat heeft gehandeld en dat het ontbreken aan kennis van psychiatrische problematiek is ‘opgevangen’. In het onderzoek van de klachtencommissie, noch in de reactie van het CJG worden echter inhoudelijke argumenten gegeven die onderbouwen dat het expertiseteam tot een adequate beoordeling van de hulpvraag is gekomen (en dat daarmee het handelen van het CJG wel of niet adequaat is). Ook geeft de klachtencommissie geen criteria voor wat adequaat handelen is. Ook op dit punt vindt de jeugdbudsmans de motivering te summier.

Voor wat betreft het misverstand over de rol van oma van R. bij het vinden van een (tijdelijke) plek bij zorgaanbieder Y, wordt door het CJG erkend dat sprake is van een misverstand en dat oma geen lid is van het bestuur maar wel van een cliëntenraad van zorgaanbieder Y, maar wordt vervolgens niet meer ingegaan op dit klachtonderdeel, noch is en wordt daar nader onderzoek door gedaan door de klachtencommissie. Ook op dit punt vindt de jeugdbudsmans de motivering van het oordeel van de klachtencommissie onvoldoende.

In het klachtdossier zijn voorts alleen reacties, repliek en dupliek opgenomen. Er is geen blijk van nader (dossier)onderzoek door de klachtencommissie. De klachtencommissie maakt in haar oordeel niet inzichtelijk hoe de commissie haar onderzoek heeft verricht buiten het doen van dossieronderzoek en hoe ze tot haar conclusies is gekomen. Ook komen er veel klachtelelementen van verzoekster ten onrechte niet terug in het uiteindelijke oordeel en blijven zelfs in het geheel onbeantwoord. De motivering van het oordeel van de klachtencommissie van de GGD, die in opdracht van de gemeente de klacht beoordeelt, is daarmee onvoldoende met redenen omkleed en daarmee is de klacht op dit punt *gegrond*.

Gelet op het voorgaande constateert de jeugdbudsmans dat de interne klachtbehandeling over jeugdhulpklachten op dit moment niet compleet is, omdat:

- Een eindoordeel op de klacht door of namens het college van burgemeester en wethouder van Den Haag ontbreekt.
- Een kwalitatief inhoudelijk oordeel over de geleverde hulp, de organisatie van de hulp en overige (niet zorg gerelateerde) klachten ontbreekt.
- De motivering van het oordeel van de klachtencommissie (te) summier en op onderdelen tegenstrijdig is.

Conclusie: De wijze waarop de gemeente de afhandeling van klachten (intern) organiseerde was in dit geval onvoldoende en onvolledig en voldeed niet aan de vereisten van een professionele klachtbehandeling.

Leren van klachten

In dit geval viel op dat de gehele interne klachtafhandeling, zowel door de klachtenfunctionaris als door de klachtencommissie, zonder hoorzitting en op basis van dossieronderzoek plaatsvond. Nadat het CJG de klacht ontving, zond het CJG de klacht direct door naar de klachtencommissie van de GGD. De reden hiervoor was dat de verhouding tussen verzoekster en het CJG dusdanig was verslechterd, dat beide partijen de voorkeur gaven aan klachtbehandeling door de klachtencommissie GGD Haaglanden.

Hierop nam de klachtencommissie de klacht in behandeling en stuurt aan beide partijen haar verslag van bevindingen, waarop verzoekster repliek indient. Hierna stelt de klachtencommissie nog een aantal nadere vragen aan het CJG, waarop het CJG reageert. Na ook een reactie van verzoekster, komt de klachtencommissie tot haar oordeel (ongegrond).

Gelet op de vastgelopen communicatie tussen gemeente (zowel de gezinscoach als de klachtenfunctionaris van het CJG) en verzoekster en het feit dat de ‘informele’ klachtbehandeling door de klachtenfunctionaris van het CJG is overgeslagen, had het houden van een hoorzitting door de klachtencommissie naar het oordeel van de jeugdbudsman juist kunnen bijdragen aan de-escalatie, opheldering van misverstanden en beantwoording van nog niet beantwoorde vragen. Een puur schriftelijke afdoening van de klacht ligt en lag ook in deze zaak dan niet voor de hand, naar het oordeel van de jeugdbudsman.

Gelet op de doelen van klachtbehandeling (waarheidsvinding, herstel van vertrouwen, leren van klachten en vinden van oplossingen in wederzijds belang) zou het houden van een hoorzitting, waarbij klager en beklagde gelijktijdig gehoord worden, volgens de jeugdbudsman het leidend uitgangspunt dienen te zijn. De jeugdbudsman ziet namelijk in de praktijk dat wanneer de klachtafhandeling zich beperkt tot een schriftelijke afhandeling, dit veelal leidt tot een herhaling van eerder uitgesproken standpunten met als risico dat klagers de indruk kunnen krijgen dat de klachtprocedure weinig toevoegt of als ‘overbodig’ wordt ervaren.

Alhoewel op dit punt niet gesproken kan worden van een gebrek in de klachtenprocedure is dit niettemin, naar het oordeel van de jeugdbudsman, wel een gemiste kans (voor beide partijen). De jeugdbudsman vindt daarom dat van de klachtencommissie (ook) in dit geval een grotere inspanning verwacht mag en mocht worden om partijen ‘aan tafel’ te krijgen, gelijktijdig te horen en een hoorzitting te houden en zich niet te beperken tot dossieronderzoek.

De jeugdbudsman vindt dat de klachtbehandeling in de huidige aanpak onvoldoende bijdraagt aan herstel van vertrouwen en het leren van klachten, omdat:

- Hoor en wederhoor door de klachtencommissie van de GGD Haaglanden in de praktijk voornamelijk schriftelijk plaatsvindt, terwijl de Klachtenregeling de mogelijkheid geeft tot een hoorzitting waarbij klager en beklagde gelijktijdig gehoord worden³².
- Alleen bij structurele tekortkomingen aanbevelingen gedaan worden door de klachtencommissie GGD Haaglanden³³, terwijl de Klachtenregeling aangeeft dat de klachtcommissie haar oordeel van aanbevelingen kan voorzien indien zij daartoe aanleiding ziet. Ook uit niet-structurele/incidentele tekortkomingen zou lering getrokken kunnen worden.

Op dit punt doet de jeugdbudsmansman in hoofdstuk 6 een concrete aanbeveling.

5.3 Organisatie, sturing en eindverantwoordelijkheid

De jeugdbudsmansman keek of de gemeente tijdens het hulpverleningsproces het maximale deed wat van haar verwacht mocht worden om te zorgen dat zij goed stuurde en de regie voerde die nodig en passend was bij de wettelijke opdracht op grond van de Jeugdwet. Daarbij is de gemeente eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulp, inclusief de inkoop en klachtbehandeling daarover.

In dit geval was de gemeente naar het oordeel van de jeugdbudsmansman ten onrechte niet aanspreekbaar op zowel de door het CJG geleverde jeugdhulp, maar ook niet op de uitbestede jeugdhulp, wachtlijsten en gebrek aan doorzettingsmacht bij het vinden van een tijdige en passende plek. Ook op de klachtbehandeling daarover door de externe zorgaanbieder en de klachtencommissie GGD Haaglanden, was de gemeente ten onrechte niet aanspreekbaar. Niet aanspreekbaar zijn voor vragen, problemen en klachten heeft het risico in zich van een ongewenste stapeling van klachtenprocedures voor degene die vastloopt in de jeugdhulp. Jongeren en ouders voelen zich daardoor van het kastje naar de muur gestuurd. Ook kan het onbehandeld en onbeantwoord laten van deze klachten reden zijn dat deze klachten bij de jeugdbudsmansman terecht komen. Een herkenbaar en toegankelijk gemeentelijk (meld-)punt voor jongeren en ouders met vragen, problemen en klachten over jeugdhulp wordt gemist³⁴.

De gemeente erkende tijdens en na de hoorzitting bij de jeugdbudsmansman dat klachten over wachtlijsten en/of het ontbreken van geschikte plekken in de huidige organisatie van de interne klachtprocedure niet behandeld worden en daarom in deze zaak ten onrechte onbeantwoord zijn gebleven. Gelet hierop acht de jeugdbudsmansman de klacht van verzoekster op dit punt gegrond omdat op dit punt geen sprake was van een goede organisatie.

Conclusie: De gemeente pakte in dit geval haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en organisatie van kwalitatief goede en tijdige hulp, alsmede de klachtbehandeling daarover, onvoldoende.

³² Artikel 13 van de Klachtenregeling GGD Haaglanden.

³³ In de conclusie van de klachtencommissie (p.4) staat vermeld dat “de klachtencommissie bij het onderzoek van de klacht niet gestuit is op structurele tekortkomingen in de organisatie van het CJG. Daarom is er geen reden om de directie een aanbeveling te geven”.

³⁴ Zie ook het jaarverslag van de jeugdbudsmansman over 2018 op www.jeugdbudsmansmanhaag.nl

6. Verbetermaatregelen en aanbevelingen

Uit de conclusies en bevindingen in dit rapport vloeien een aantal concrete aanbevelingen voort. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de aanpak en organisatie van de jeugdhulp en klachtbehandeling daarover ten tijde van deze klacht.

De jeugdbudsmansman is zich bewust van het feit dat de directie OCW, gedurende de looptijd van de klacht³⁵, al actief bezig is met het verbeteren van werkprocessen, dienstverlening en klachtbehandeling over jeugdhulp en beveelt aan hiermee door te gaan. De gemeente toont zich hiermee een lerende organisatie.

6.1 Verbetermaatregelen

De gemeente gaf tijdens het onderzoek bij de jeugdbudsmansman aan, de volgende verbetermaatregelen reeds te hebben genomen of te zullen gaan nemen.

Verbetermaatregelen rechtsbescherming en informatieverstrekking

Het CJG paste haar werkinstructie aan op het gebied van informatieverstrekking over het delen van informatie over jeugdigen (18+) met hun ouders, informatieverstrekking over gezinsplannen en (verlengde) jeugdhulp. De gemeente geeft aan dat er nu kritischer gekeken wordt naar de inhoud van gezinsplannen en de gezinscoaches hier extra in worden ondersteund.

Ook geeft de gemeente aan te onderzoeken hoe de informatievoorziening verder verbeterd kan worden, waarbij gekeken wordt naar de mogelijkheid van een folder die aan alle cliënten bij de start van een traject worden uitgereikt. Daarin wil de gemeente informatie opnemen over de mogelijkheid van bezwaar, maar ook de klachtenprocedure, de omgang met persoonsgegevens, de procedures en de mogelijkheid om gebruik te maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner of vertrouwenspersoon.

Verbetermaatregelen aanpak wachttijden en -lijsten

Een complicerende factor in deze casus voor de gemeente waren de wachtlijsten bij zorgaanbieders. Zowel door beschermd wonen als in de jeugdhulp wordt hierop nu actie ondernomen. Ook de werkwijze en toegang tot beschermd wonen worden aangepast. In de huidige werkwijze organiseren de aanbieders zelf de toegang tot beschermd wonen en beheren zij zelf de wachtlijst. Per 1 april 2019 regelt de gemeente de toegang tot beschermd wonen en het wachtlijstbeheer zelf.

Daarnaast wordt er gewerkt aan uitstroom en doorstroom zodat er sneller cliënten kunnen instromen, geeft de gemeente aan. Hierdoor heeft zij meer zicht en grip op wachtlijsten en met deze informatie kan beter worden ingespeeld en gestuurd op vraag en aanbod.

Het ‘wachtlijstbeheer’ is door de gemeente overgenomen van de aanbieders, zodat er volgens de gemeente meer zicht en controle op de wachtlijsten komt. Vanwege de toenemende signalen over lange wachttijden in de jeugdhulp hebben de gemeenten uit de H10 regio afgesproken de aanpak van de lange wachttijden bij de hoogcomplexen, residentiele jeugdhulp prioriteit te geven. Ingezet wordt op het ontwikkelen van een plaatsingscoördinatie open residentiele, hoogcomplexen jeugdhulp om de wachtlijsten terug te brengen.

³⁵ Vanaf 2017.

Verbetermaatregelen klachtbehandeling

De gemeente wil in de toekomst voorkomen dat klachten over het ontbreken van een passende plek (inkoop jeugdhulp/beschermd wonen) in het midden blijven in de klachtbehandeling. De afhandeling van klachten over de verschillende onderdelen van de directie OCW is nu centraal geregeld. Alle klachten over OCW komen binnen op een afdeling. Ook de klachten m.b.t. het CJG en de jeugdhulp gaan daarheen en worden breder dan voorheen opgevolgd. Met de centralisering van de klachtbehandeling is nu ook standaard dat de klachtenfunctionaris zorg draagt voor een afrondende reactie naar de klager. Zij controleren daarbij ook of alle onderdelen van de klacht voldoende zijn behandeld.

Voorts zijn de inkoopcontracten op het punt van klachtbehandeling aangescherpt. In de contracten is nu opgenomen dat aanbieders actief kenbaar moeten maken aan jongeren dat zij rechtstreeks een beroep kunnen doen op het AKJ, moeten beschikken over klachtbehandelaars met kennis en vaardigheden om jongeren optimaal te informeren over betrekken bij juridische (klacht-)procedures en actief kenbaar moeten maken aan jongeren dat zij een beroep kunnen doen op de Jeugdbudsmansman.

Excuses

De gemeente heeft van de hoorzitting gebruik gemaakt om haar excuses aan te bieden. Ook heeft de gemeente erkend dat er meer met de hulpvraag van mevrouw gedaan had kunnen en moeten worden. De klacht dan ook het nodige teweeggebracht en de gemeente geeft aan er lering uit te trekken.

6.2 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen de lopende verbeterlagen dan ook versterken, en zijn aanvullend op de reeds in het jaarverslag gedane aanbevelingen³⁶. De aanbevelingen zien niet alleen op de onderzochte individuele klacht, maar zijn mogelijk ook breder toepasbaar op de jeugdhulpverlening en klachtbehandeling in het algemeen.

Hulpverlening

- Heb zicht op en houd regie op wachttijden in de gehele jeugdzorgketen. Regel dit (ook) regionaal en informeer jongeren en hun ouders:
 - Publiceer per jeugdhulpaanbod de wachttijden.
 - Maak daarbij onderscheid tussen de wachttijd tot aan de intake en de wachttijd tot aan de start van de behandeling/hulp.
 - Geef hulp tijdens het wachten. Overbruggingshulp stopt op zijn vroegst als de gespecialiseerde jeugdhulp waarop gewacht wordt van start gaat.
 - Geef jongeren en hun ouders tijdens het wachten op gespecialiseerde jeugdhulp duidelijkheid door uit te leggen waarop men wacht, waarom men moet wachten, hoe lang men moet wachten, wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de jeugdhulp, wat diegene daarvoor doet en bij wie men terecht kan met vragen en klachten.

³⁶ www.jeugdombudsmantendahaag.nl

- Zorg voor een besluitvormingsproces waarin snel kan worden vastgesteld welke organisatie de jongere gaat helpen en wie aanspreekbaar is op de kwaliteit van de geleverde jeugdhulp. Stel vast wie bij onenigheid de knoop doorhakt.
- Organiseer een centraal, herkenbaar en toegankelijk gemeentelijk (meld-)punt voor jongeren en/of hun ouders met vragen, problemen en klachten over jeugdhulp.
- Evalueer (tussentijds en na afloop) de resultaten van de hulp en beslis samen met de jongere en/of de ouders over vervolg of beëindiging.
- Bied volwaardige rechtsbescherming.
 - Pas (ook³⁷) de Regeling Jeugdhulp Den Haag 2018 in die zin aan dat de gemeente opneemt dat zij (ook) een beschikking afgeeft voor (weigering van) jeugdhulp of voor (weigering van) verlengde jeugdhulp, als ouders of jeugdigen daarom vragen.
 - Verleen een beschikking verlengde jeugdzorg waar mogelijk en gewenst direct voor langere periode, in plaats van (steeds) voor één jaar.

Klachtbehandeling

- Heb zicht op en houd regie op klachten in de gehele jeugdzorgketen. Regel dit (ook) regionaal.
- Monitor afgehandelde klachten in de gehele jeugdzorgketen actief, signaleer knelpunten en los deze (gezamenlijk) op.
- Zorg voor integratie en uniformering van de verschillende klachtenregelingen.

³⁷ Nu voorziet alleen de (interne) werkinstructie hier nog in.

BIJLAGE



Wettelijk kader

Op het verlenen van jeugdhulp door (de medewerkers van) het CJG zijn de Jeugdwet en de verordeningen die de gemeenteraad rondom jeugdhulp vaststelde, van toepassing.

Bij klachten over de taken van het CJG op grond van de Jeugdwet, is de Jeugdwet (artikel 4.2.1.) van toepassing. Op grond van artikel 4.2.1 van de Jeugdwet is de gemeente verplicht om voor jeugdigen en hun ouders een klachtenregeling te treffen. De gemeente Den Haag verklaarde het Besluit Klachtenregeling GGD Haaglanden 2018 van overeenkomstige toepassing op de klachtafhandeling over gedragingen van medewerkers van het CJG.

Bij klachten over de taken van het CJG op grond van de Wet Publieke gezondheid is de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (artikel 13 e.v.) van toepassing. Bij klachten over de taken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning is de Wet maatschappelijke ondersteuning (artikel 4.2.7) van toepassing.

Daarnaast is op het doen en nalaten (‘gedragingen’) van de voor het CJG werkzame personen de Algemene wet bestuursrecht (artikel 9:1 e.v.) van toepassing omdat het CJG onderdeel is (geworden) van de gemeentelijke organisatie.

Behoorlijkheidsvereisten

De jeugdombudsman onderzoekt of de gemeente behoorlijk handelt. Heeft de gemeente gedaan wat verzoekster van de gemeente mocht verwachten in het kader van klachtbehandeling en hulpverlening? De jeugdombudsman zoekt hierbij aansluiting bij de Behoorlijkheidswijzer en de Excuuskaart van de Nationale Ombudsman. De Behoorlijkheidswijzer en Excuuskaart zijn voor alle ombudsinstituten in Nederland een leidraad om klachtbehandeling aan te toetsen. In dit onderzoek toetste de jeugdombudsman aan:

1) Beginsel van een goede informatieverstrekking

Dit beginsel houdt in dat de gemeente burgers, met het oog op de behartiging van hun belangen, actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. Een burger mag van de gemeente verwachten dat hij juiste, volledige en adequate informatie ontvangt en regelmatig door de gemeente geïnformeerd wordt over de stand van zaken van (bijvoorbeeld) een klacht of Jeugdwetprocedure. Daarnaast moet hij erop kunnen vertrouwen dat de desbetreffende medewerker ter zake kundig is. Het krijgen van betrouwbare informatie en op grond daarvan begrijpen van wat er is gebeurd is een fundamentele behoefte van ieder mens.

2) Beginsel van een goede organisatie.

Dit beginsel houdt in dat de gemeente ervoor zorgt dat haar organisatie en haar dienstverlening en rechtsbescherming aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur, komt afspraken na en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.