

Vergaderjaar 2009–2010

31 839

Jeugdzorg

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2009

In het algemeen overleg van 8 april 2009 over de jeugdzorg (Kamerstuk 29 815, nr. 188), heeft u gevraagd om nadere informatie over het functioneren van de klachtencommissies in de jeugdzorg, de procedures daarbij en de positie van ouders en het klachtrecht.

Ik heb u toegezegd u hierover te informeren voor de behandeling van de begroting van Jeugd en Gezin voor 2010.

Naar aanleiding van de bespreking van het jaarrapport van de Nationale ombudsman is de motie Langkamp aangenomen (TK 2008–2009, 31 866, nr. 7) met de strekking dat de regering ervoor moet zorgen dat alle bureaus jeugdzorg een eenduidige interne klachtenafhandeling krijgen. Onderstaand ga ik in op genoemde toezegging en motie.

Tevens ga ik in op de motie Cörüz c.s. (TK 2007–2008, 29 815, nr. 159) inzake het koppelen van jeugdzorgdossiers aan het BurgerService-Nummer. Tenslotte doe ik mijn toezeggingen gestand uit het algemeen overleg van 19 mei 2009 over wachtlijsten in de jeugdzorg, namelijk u nader te informeren over het model Flevoland over sturing in de jeugdzorg en over veronderstelde bezuinigingen op de casemanagementtaken van bureau jeugdzorg.

Wettelijke bepalingen over klachtrecht in de jeugdzorg

Het klachtrecht in de jeugdzorg is in de Wet op de jeugdzorg (Wjz) geregeld in de artikelen 67 en 68. Het klachtrecht is een van de instrumenten waarmee een cliënt op kan komen voor zijn belangen, met een beoogd positief effect op de kwaliteit van de zorg.

Voor een goed begrip van de wettelijke regeling geef ik eerst het over klachtrecht gestelde in de Wet op de jeugdzorg weer.

- De bureaus jeugdzorg en de aanbieders van jeugd- en opvoedhulp zijn op grond van de Wjz verplicht een regeling te hebben voor klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen jegens jeugdigen of jegens hun ouders, voogden, stiefouders, anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden of degenen die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over

de jeugdige uitoefenen. Zij brengen de regeling op passende wijze onder de aandacht van in ieder geval degenen die als klager zijn aangewezen (artikel 68 Wjz. lid 1).

- De regeling dient erin te voorzien dat de klachten worden behandeld door een uit ten minste drie leden bestaande klachtencommissie, welke personen niet werkzaam zijn voor of bij bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder. Dit om de onafhankelijkheid van de klachtencommissie te garanderen.
- De klachtencommissie dient binnen zes weken na ontvangst van de klacht de klager, degene over wie is geklaagd en, indien dit niet dezelfde persoon is, bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder, schriftelijk en met redenen omkleed in kennis te stellen van haar oordeel over de gegrondheid van de klacht, al dan niet vergezeld van aanbevelingen. Bij afwijking van de termijn van zes weken dient de klachtencommissie daarvan met redenen omkleed mededeling te doen aan de klager, degene over wie is geklaagd en, indien dit niet dezelfde persoon is, bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder, onder vermelding van de termijn waarbinnen de klachtencommissie haar oordeel over de klacht zal uitbrengen.
- De klager en degene over wie is geklaagd dienen door de klachtencommissie in de gelegenheid te worden gesteld mondeling of schriftelijk een toelichting te geven op de gedraging waarover is geklaagd. De klager en degene over wie is geklaagd, moeten zich bij de behandeling van de klacht kunnen laten bijstaan door bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon. Hoor en wederhoor is aldus een verplichting.
- De bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders dienen erop toe te zien dat de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht volgens een door de klachtencommissie op te stellen reglement.
- Door of namens een klager kan bij de klachtencommissie een klacht tegen een bureau jeugdzorg of zorgaanbieder worden ingediend over een gedraging van hen of van voor hen werkzame personen jegens de klager.
- Het bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder deelt de klager en de klachtencommissie binnen vier weken na ontvangst van het oordeel van de klachtencommissie schriftelijk mede of hij het oordeel van de commissie over de gegrondheid van de klacht deelt en of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen zal nemen en zo ja welke. Bij afwijking van de termijn van vier weken doet bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder daarvan met redenen omkleed mededeling aan de klager en de klachtencommissie onder vermelding van de termijn waarbinnen bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder zijn standpunt aan hen kenbaar zal maken. Daarbij mag het uitstel ten hoogste vier weken zijn.
- Bureau jeugdzorg en de zorgaanbieder dragen er zorg voor dat over elk kalenderjaar een openbaar verslag wordt opgesteld waarin een beknopte beschrijving van de regeling wordt aangegeven, alsmede de wijze waarop zij de regeling onder de aandacht van hun cliënten hebben gebracht, de samenstelling van de klachtencommissie, de mate waarin de klachtencommissie haar werkzaamheden heeft kunnen verrichten, het aantal en de aard van de door die klachtencommissie behandelde klachten, de strekking van de oordelen en aanbevelingen van die klachtencommissie en de aard van de maatregelen die bureau jeugdzorg of de zorgaanbieder mogelijk gaan nemen.
- Bureau jeugdzorg en de zorgaanbieder dienen het verslag voor 1 juni van het daaropvolgende kalenderjaar aan gedeputeerde staten, aan de inspectie en aan de betrokken cliëntenorganisaties te sturen.
- Cliënten van bureau jeugdzorg en van de zorgaanbieders kunnen in het kader van de klachtenprocedure een beroep doen op een van de instelling onafhankelijke vertrouwenspersoon (artikel 1, onderdeel z, Wjz). Hierop dienen zij door de instelling te worden gewezen (artikel 64

Uitvoeringsbesluit Wjz). Ondersteuning door de vertrouwenspersoon kan door bemiddeling (bijvoorbeeld door het organiseren van gesprekken tussen de cliënt en een hulpverlener, waarbij de vertrouwenspersoon de cliënt ondersteunt), of door bijstand bij het formulieren van, de indiening bij en de behandeling van een klacht door de klachtencommissie.

- De bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders dienen de vertrouwenspersonen in de gelegenheid te stellen hun taak uit te oefenen.

Uitvoering in de werkpaktijk

In de praktijk worden klachten van cliënten vaak eerst intern besproken met de cliënt en de betreffende hulpverlener en/of diens leidinggevende. Als een bemiddelingsgesprek geen bevredigende uitkomst heeft of een cliënt daar geen gebruik van wil maken, wordt de klacht overgedragen aan de klachtencommissie. Een goede interne klachtbehandeling voorkomt een gang naar de onafhankelijke klachtencommissie.

Zoals aangegeven geeft de klachtencommissie aan of zij de klacht gegrond acht. De oordelen van de klachtencommissie zijn niet bindend. In de gevallen dat een instelling aan te merken is als een bestuursorgaan, kan een cliënt indien hij niet tevreden is met de uitkomst van de klachtencommissie zijn klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman. Bureau jeugdzorg is een bestuursorgaan en een aanbieder van jeugd- en opvoedhulp slechts voor zover hij een wettelijke taak uitoefent. Indien een cliënt een klacht niet eerst heeft voorgelegd aan de betreffende klachtencommissie, wordt deze door de Nationale ombudsman daarheen terugverwezen.

Volgens gegevens van de MOgroep (Brancherapportage Jeugdzorg 2008) beschikten in 2008 alle bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen over een klachtenregeling.

Bij de 15 (van de in totaal 21) bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen die aan dit onderzoek van de MOgroep hebben meegewerkt, werden 702 klachten ingediend waarvan 49% (deels) gegrond is verklaard. Van de bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen beschikte 88% over een vertrouwenspersoon. Gemiddeld hadden deze vertrouwenspersonen 115 contacten per instelling.

Ook alle aanbieders van jeugdzorg hadden een klachtenregeling. 40 organisaties daarvan gaven aan dat in totaal 147 klachten waren ingediend, waarvan 35% (deels) gegrond werd verklaard. 93% beschikte over een vertrouwenspersoon.

In totaal maakten in 2008 ruim 90 000 jeugdigen gebruik van de jeugdzorg.

Dit betekent dat ongeveer 1% van de gebruikers een klacht indient bij een externe klachtencommissie.

De Nationale ombudsman heeft in 2008 in totaal 159 klachten ontvangen over jeugdzorginstellingen (Verslag van de Nationale ombudsman over 2008).

Daarvan zijn 28 klachten in onderzoek genomen. In zes zaken werd een rapport uitgebracht.

Het overgrote deel van de klachten werd terugverwezen naar de klachtencommissie van bureau jeugdzorg omdat de klacht nog niet aan bureau jeugdzorg was voorgelegd.

Hoewel de Inspectie jeugdzorg geen individuele klachten behandelt, ontvangt zij jaarlijks ook individuele klachten van cliënten. Deze worden door de Inspectie benut om het zicht op de kwaliteit van jeugdzorginstellingen aan te scherpen.

In 2007 werden bij de Inspectie 145 klachten geregistreerd en in 2008 128 (Jaarverslag Inspectie jeugdzorg 2008). De meest voorkomende klachten betreffen de invulling of aanpak van de zorg. De inspectie verwijst de klagers naar de klachtencommissies en attendeert daarbij op de vertrouwenspersonen in de provincies.

De Inspectie jeugdzorg heeft in 2006/2007 en in 2009 onderzoek gedaan naar (ervaringen met) klachtrecht, medezeggenschap en de vertrouwenspersoon.

Het onderzoek in 2006/2007 vond plaats in de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Ten aanzien van het klachtrecht en de vertrouwenspersoon toont het onderzoek aan dat de organisatie van cliëntenrechten in grote lijnen gebeurt volgens de bedoeling van de Wet op de jeugdzorg.

Een punt van zorg is dat met name jongeren weinig gebruik maken van het klachtrecht en de vertrouwenspersoon.

Ook informeert bureau jeugdzorg cliënten niet standaard over de beschikbaarheid van de vertrouwenspersoon.

Aan de instellingen is door de Inspectie jeugdzorg geadviseerd om systematisch te leren van interne klachten, jongeren te helpen bij het vinden van een weg in de klachtenprocedure en de bekendheid van de vertrouwenspersoon te vergroten.

De betrokken provincies hebben daarop afspraken gemaakt met de instellingen over het verbeteren van de positie van de cliënt. De Inspectie jeugdzorg volgt deze verbeteringen.

Het onderzoek in 2009 was gericht op de provincies Groningen, Friesland, Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en het stadsgewest Rotterdam.

Ook hier is de Inspectie van oordeel dat de onderzochte bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders de rechten en plichten van cliënten over het algemeen op voldoende wijze waarborgen.

In het algemeen is de kwaliteit van het klachtrecht voldoende en georganiseerd volgens de wettelijke bepalingen. Als verbeterpunt voor vrijwel alle instellingen geeft de Inspectie jeugdzorg aan de informatie over het klachtrecht/procedures aan cliënten. Deze bleken hiermee niet altijd voldoende bekend te zijn.

Ook het aanpassen van beleid en/of praktijk op basis van evaluatie van klachten is één van de aanbevelingen die de inspectie met zekere regelmaat heeft gedaan.

De vertrouwenspersoon is in alle door de Inspectie jeugdzorg onderzochte situaties overeenkomstig de wet geregeld. Doorgaans, maar niet altijd, zijn er voldoende vertrouwenspersonen beschikbaar en vindt regelmatig uitwisseling plaats tussen zorginstelling en vertrouwenspersoon. Niet altijd is er een samenwerkingsovereenkomst en niet alle cliënten worden bereikt.

De Inspectie heeft de tien onderzochte provincies respectievelijk de stadsregio Rotterdam gevraagd er op toe te zien dat de aanbevelingen aan de instellingen uitgevoerd worden. Deze overheden hebben in een schriftelijke reactie laten weten welke acties en/of afspraken zij in dit verband in gang gezet hebben.

In het verslag van de Nationale ombudsman over 2008 wordt aangegeven dat klachtenregelingen bij bureaus jeugdzorg van elkaar verschillen.

Genoemd wordt dat ontvankelijkheidskwesties tot verschillende uitkomsten kunnen leiden.

De Nationale ombudsman heeft daarop begin 2009 een bijeenkomst over klachtbehandeling belegd met medewerkers van bureaus jeugdzorg, de MOgroep en klachtencommissies in de jeugdzorg. Dit heeft geleid tot een onderzoek door de Nationale ombudsman bij drie bureaus jeugdzorg om te verkennen waar en hoe klachtbehandeling verbeterd kan worden. Het doel van dit onderzoek is:

- a. inzicht krijgen in de wijze waarop klachtbehandeling nu formeel en informeel verloopt bij drie verschillende bureaus jeugdzorg en inzicht in de eventueel achterliggende visies op klachtbehandeling,
- b. ontwikkelen van een gezamenlijke visie op klachtbehandeling,
- c. handvatten bieden om de klachtbehandeling te verbeteren zowel bij de klachtencommissies als de bureaus zelf,
- d. draagvlak creëren voor de handvatten bij de drie bureaus jeugdzorg die direct betrokken zijn bij dit onderzoek,
- e. een eerste aanzet tot verbetering van klachtbehandeling bij alle bureaus jeugdzorg.

Een zekere beleidsvrijheid zou behouden moeten kunnen worden. Als verschillen tussen de bureaus jeugdzorg worden in eerste instantie gezien: het monitoren van de informele klachtbehandeling, de bevoegdheid te klagen over beleidszaken en de ontvankelijkheid van klagers. Naar verwachting wordt het project met de drie bureaus jeugdzorg begin 2010 afgerond.

Recent heeft het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ) een onderzoek afgerond naar het klachtrecht en de klachtencommissies in de jeugdzorg vanuit cliëntenperspectief (Klachtrecht en klachtencommissies, LCFJ 2009). Daarbij zijn klachtenregelingen van bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders bestudeerd. Ook zijn gesprekken gevoerd met cliënten en vertrouwenspersonen. Het LCFJ constateert dat in de diverse schriftelijke klachtenregelingen vaak niet goed wordt uitgelegd hoe bezwaar tegen een uitspraak kan worden ingediend. Ook wordt de onafhankelijkheid van commissieleden verschillend omschreven. De zittingstermijnen van de commissieleden worden per commissie anders vastgesteld en variëren van twee tot vier jaar. Bij de meeste instellingen kan een cliënt de klacht direct indienen bij de klachtencommissie, bij andere instellingen wordt eerst een bemiddelingsprocedure doorlopen.

Uit de gesprekken met cliënten en vertrouwenspersonen bleek dat de informatievoorziening over het klachtrecht uiteenlopend is geregeld, van standaard uitreiken tot een folder op internet. Cliënten ervaren het indienen van een klacht vaak als een moeilijke stap. Men is bang de relatie met de hulpverlener en de instelling te verstoren. Ook de gang naar de klachtencommissie wordt soms als zwaar ervaren. Reden daarvan is dat de leden van klachtencommissies en soms ook de hulpverlenende instantie «een andere taal» spreken dan de cliënt. Ook wordt de onafhankelijkheid van de klachtencommissie niet altijd ervaren.

Gebruik door de klachtencommissie van postadres en papier van de instelling zet cliënten op het verkeerde been. Ook hier wordt geconstateerd dat jongeren weinig gebruik maken van de klachtencommissies. Ook zouden sommige instellingen, met name door het niet bindende karakter van uitspraken, de uitspraken van klachtencommissies niet meenemen in de kwaliteitsverbetering van de instelling. Ook de wijze van reageren van instellingen op uitspraken door middel van standaardbrieven wordt als onbevredigend ervaren.

Het onderzoek wordt afgesloten met adviezen aan instellingen over benadering van cliënten, het geven van informatie, de onafhankelijkheid van klachtencommissies en de klachtenprocedure. Het LCFJ is van mening dat de uitspraken van klachtencommissies bindend zouden moeten zijn, de uitspraken zouden met de cliënt doorgenomen moeten worden en men pleit voor externe provinciale klachtencommissies die de eenduidigheid van uitspraken zouden bevorderen. Het onderzoek wordt door het LCFJ breed verspreid. Het onderzoek en de reacties uit het veld daarop zal ik met het LCFJ bespreken.

De functie van vertrouwenspersoon tussentijd wordt in de jeugdzorg veelal uitgevoerd door het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg en Zorgbelang.

De vertrouwenspersonen voeren momenteel een interne discussie over een beroepsprofiel vertrouwenspersoon. Men wil daarmee de werkwijze eenduidiger maken en op een hoger professioneel niveau brengen.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat met betrekking tot het klachtrecht en de vertrouwenspersoon aan de formele eisen van de Wjz wordt voldaan. Voor een deel zijn verschillen in de uitvoering gelegen in het systeem van de Wjz waarbij 15 bureaus jeugdzorg en een groter aantal zorgaanbieders afzonderlijk invulling aan de wet geven. Aan verbeterpunten als het geven van informatie over de klachtencommissie en de vertrouwenspersoon en het implementeren van gegronde uitspraken in de werkpraktijk, wordt door het werkveld continu aandacht geschonken. De Inspectie jeugdzorg speelt daarbij een belangrijke rol. De cliëntvriendelijke benadering, de houding en communicatie van de jeugdzorgwerkers en het vertalen van uitspraken in houding en werkwijze van instellingen zijn duidelijke aandachtspunten van het LCFJ. Klachten moeten daarbij begrepen worden als kansen voor de verbetering van de jeugdzorg. De eenduidigheid van de interne en externe klachtenprocedure staat centraal in het onderzoek van de Nationale ombudsman.

Zeer recent is het evaluatieonderzoek naar de Wjz afgerond. Ik heb u dit onderzoek op 2 november 2009 doen toekomen (kamerstuk 32 202, nr. 1). In deze evaluatie is ook ingegaan op de praktijk van de klachtencommissie en de vertrouwenspersoon. In het onderzoek geven alle bureaus jeugdzorg aan dat hun cliënten toegang hebben tot een klachtencommissie en dat zij hun cliënten actief wijzen op de klachtenregeling. Volgens 89% van de provincies zijn de door de zorgaanbieders en bureaus jeugdzorg gehanteerde klachtenprocedures voldoende laagdrempelig. 86% van de bureaus jeugdzorg geeft aan dat de aanbevelingen of uitspraken van de klachtencommissie omgezet worden in (kwaliteits)beleid. In de cliëntenpanels gaven veel cliënten aan huiverig te zijn om een klachtenprocedure te starten. Men geeft aan in een afhankelijkheidspositie te zitten ten opzichte van een instelling met veel macht. Tenslotte geeft 93% van de bureaus jeugdzorg aan dat de cliënten toegang hebben tot een cliëntvertrouwenspersoon.

De uitkomsten van de afgeronde en de nog af te ronden onderzoeken en de daaruit volgende knelpunten bespreek ik met betrokken partners als het LCFJ, de Inspectie jeugdzorg, de MOgroep en het IPO.

Zoals aangegeven wordt het onderzoek van de Nationale ombudsman begin 2010 afgerond.

Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik u op de hoogte stellen.

Moties en toezeggingen

In de motie Cörüz c.s. van 3 juli 2008 wordt de regering verzocht het koppelen van jeugdzorgdossiers aan het BurgerServiceNummer te onderzoeken en, indien nodig, de Wet op de jeugdzorg hiervoor aan te passen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 815, nr. 159).

Om het koppelen van jeugdzorgdossiers aan het BurgerServiceNummer mogelijk te maken, bereid ik momenteel een wetsvoorstel voor. Dit voorstel zal u naar verwachting in 2010 bereiken.

In het algemeen overleg over financiering en wachtlijsten in de jeugdzorg van 19 mei 2009 (kamerstuk 29 815, nr. 197), heb ik u toegezegd u nader te informeren over het model Flevoland over de sturing van de jeugdzorg. De provincie Flevoland heeft in juni 2008 een notitie uitgebracht met een strategische visie op sturing van de jeugdzorg en een concretisering daarvan op hoofdlijnen. In deze notitie is onder andere gebruik gemaakt van aanbevelingen uit het rapport Prestatie-indicatoren Jeugdzorg van Bestuur Management en Consultancy (BMC).

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de inspanningen die de provincie Flevoland verricht om meer doeltreffendheid en doelmatigheid in de jeugdzorg te bereiken. De aanscherping van de subsidieverlening aan jeugdzorginstellingen in Flevoland is daar een voorbeeld van. Het omzetten van de subsidierelatie met budgetgarantie naar een relatie gericht op zorgproduct (doelrealisatie) onderschrijft die inspanning. Deze toepassing van beleidsgestuurde contractfinanciering biedt kansen om sturing op de jeugdzorg steviger in te zetten en stimuleert jeugdzorgaanbieders doeltreffende en doelmatige zorg te leveren.

Daarnaast wordt in de jeugdzorg in Flevoland niet gestreefd naar marktwerking maar naar samenwerking. Sturing vindt plaats met gebruikmaking van cliënttevredenheid, goede prijs/kwaliteitverhouding (benchmark), resultaatgericht werken, betrouwbare informatie en een transparante bedrijfsvoering. Mijns inziens biedt de sturingsvisie van Flevoland goede mogelijkheden om te komen tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid in de jeugdzorg.

Ik heb de provincie Flevoland gevraagd de notitie onder de aandacht van de overige provincies te brengen.

In hetzelfde algemeen overleg van 19 mei 2009 over financiering en wachtlijsten in de jeugdzorg heb ik u toegezegd te onderzoeken of er specifiek wordt bezuinigd op de casemanagementtaken van bureau jeugdzorg.

In 2009 zijn extra middelen voor de bureaus jeugdzorg beschikbaar gekomen, met als doel om onder andere het casemanagement en de zorgcoördinatie te versterken. Over het totale budget voor de jeugdzorg, inclusief casemanagement, voor 2010 en verdere jaren ben ik nog in overleg.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet