



Verwachtingen en ervaringen van burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg

I.E. van Gennip
R.D. Friele

Het NIVEL onderzoekt de gezondheidszorg. Dat onderzoek kijkt mee met de mensen die zorg krijgen en de mensen die de gezondheidszorg vormgeven en leveren: patiënten, de overheid, zorgverleners en verzekeraars, zorgorganisaties en toezichthouders. Zij bepalen de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg.

NIVEL-onderzoek heeft maatschappelijke en wetenschappelijke impact. Dat is de dubbele missie van het NIVEL. Wetenschap en praktijk versterken elkaar. Het onderzoeksproces van het NIVEL is ISO 9001 gecertificeerd. Elk NIVEL-onderzoek leidt tot een openbare publicatie. Dat is vastgelegd in de statuten. Tegelijkertijd zoekt het NIVEL voortdurend naar interactie met de mensen die de resultaten van zijn onderzoek kunnen gebruiken. Bij het NIVEL werken ruim 150 mensen, van wie ruim honderd onderzoekers.

ISBN 978-94-91155-00-0

<http://www.nivel.nl>

nivel@nivel.nl

Telefoon 030 2 729 700

Fax 030 2 729 729

©2017 NIVEL, Postbus 1568, 3500 BN UTRECHT

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het NIVEL te Utrecht. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning in artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Voorwoord

De Inspectie Jeugdzorg ontvangt jaarlijks rond de 300 meldingen van burgers over de jeugdhulp en jeugdbescherming. De Inspectie Jeugdzorg wil graag weten wat de meldende burger belangrijk vindt en wat deze verwacht van de inspectie. Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie Jeugdzorg het initiatief genomen om hier door het NIVEL onderzoek naar te laten uitvoeren om op basis hiervan te komen tot een mogelijke heroriëntatie op burgermeldingen.

De uitvoering van dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door Kees Reedijk en Helonne Blomberg, beiden werkzaam bij de Inspectie Jeugdzorg, door Marianne Kloosterman, werkzaam bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ), en door de medewerkers van de jeugdtelefoon. Wij willen hen bedanken voor hun inspanningen.

Wij willen in het bijzonder de mensen bedanken die bereid waren om deel te nemen aan het onderzoek voor de openhartigheid waarmee zij hun ervaringen met ons wilden delen. Wij hopen dat wij in hun ogen een relevante beschrijving hebben gegeven van hun verwachtingen en ervaringen.

Isis van Gennip en Roland Friele

Utrecht, augustus 2017

Samenvatting

Burgers kunnen hun zorgen en klachten over de jeugdhulp en jeugdbescherming melden bij de Inspectie Jeugdzorg. Dit onderzoek zet ervaringen en inzichten van de inspectie en haar netwerk naast die van de burgers die een klacht melden bij de inspectie. Doel van dit onderzoek is de inspectie te ondersteunen bij een heroriëntatie op de manier waarop zij omgaat met meldingen van burgers. Het onderzoek levert de volgende vijf aangrijpingspunten om het beleid van de inspectie ten aanzien van burgermeldingen verder vorm te geven en de communicatie naar burgers effectiever te maken.

De rol van adviseren en het bieden van een luisterend oor

Uit het onderzoek onder melders blijkt dat zij positief zijn over hoe zij te woord zijn gestaan, zij voelden zich gehoord en hadden het idee van goed advies te zijn voorzien. Het geven van advies aan burgers en het bieden van een luisterend oor vallen niet onder de officiële taak van de inspectie. Toch is dit in veel gevallen het enige wat de inspectie burgers te bieden heeft. De meeste melders komen namelijk bij de inspectie met een individuele klacht. Het behandelen van individuele klachten valt niet onder de wettelijke verantwoordelijkheid van de inspectie, maar is belegd bij de betreffende zorgaanbieders (Ministerie van VWS, 2013; Inspectie Jeugdzorg, 2015a). De inspectie verwijst melders met individuele klachten dan ook naar de zorgaanbieder waarover zij een klacht hebben, en naar de klachtencommissie.

Het is zinvol om verder na te denken over welke rol het adviseren en luisteren naar burgers kan innemen binnen de taakopvatting van de inspectie en hoe die rol het best kan worden vormgegeven. Het toebedelen van een grotere rol voor de jeugdtelefoon lijkt hierbij een goede optie. Zij hebben veel kennis van het veld van de jeugdhulp en jeugdbescherming en kunnen vandaaruit burgers goed van advies voorzien. Ook kunnen zij de tijd nemen om burgers te woord te staan.

Omgaan met verwachtingen door verwachtingsmanagement

Uit het onderzoek komt naar voren dat verwachtingen van burgers die melden bij de inspectie in veel gevallen niet aansluiten op de mogelijkheden en taakopvatting van de inspectie. Hierdoor ervaren burgers het melden als teleurstellend. Het grootste deel van de meldende burgers verwacht namelijk dat de inspectie naar aanleiding van hun melding zal interveniëren. Zij nemen contact op met de inspectie in de hoop dat deze hen kan helpen bij het vinden van een oplossing voor hun persoonlijke situatie. Zij zien de inspectie als 'het laatste redmiddel'. Slechts in enkele gevallen gaat de inspectie in op individuele situaties. De meeste meldingen beschouwt de inspectie als individuele klachten. Uit de interviews bleek dat de melders het lastig te begrijpen vonden dat de inspectie hun klacht niet in behandeling neemt. Het is voor hen onduidelijk wat de inspectie dan wel doet. Zij zagen hun klacht juist niet als een individuele klacht maar als melding van structurele problemen in de jeugdhulp of jeugdbescherming, met ernstige gevolgen voor kinderen.

Dat burgers zich zullen blijven melden bij de Inspectie Jeugdzorg met een individuele klacht is niet weg te nemen. Wel kan beter verwachtingsmanagement er toe bijdragen dat het verschil tussen verwachtingen en mogelijkheden beter wordt overbrugd. Dit onderzoek laat zien dat daarbij verschillende kanalen gebruikt kunnen worden. Zoals het informeren van

burgers via de website en folders. Ook blijken medewerkers uit het netwerk van organisaties rondom de inspectie niet altijd goed op de hoogte te zijn van de werkwijze van de inspectie. Beter inzicht bij hen kan bijdragen aan een beter verwachtingsmanagement onder mogelijke melders.

Ten slotte is het belangrijk om ook in het eerste contact transparant te zijn over de werkwijze en bevoegdheden van de Inspectie Jeugdzorg en over wat de burger wel en niet kan verwachten van de inspectie. De jeugdtelefoon zou daar een grotere rol bij kunnen spelen.

Laat beter weten wat wordt gedaan met de informatie uit een melding

Uit het onderzoek onder melders komt naar voren dat veel melders het gevoel hadden dat een duidelijke terugkoppeling aan hen ontbrak waardoor zij niet wisten of de inspectie iets had gedaan met hun melding, terwijl het gebruik van de informatie uit meldingen juist de primaire doelstelling is van de mogelijkheid tot melden. Melders gaven aan meer te willen horen over wat de inspectie doet met hun melding en wat dat heeft opgeleverd. Overweeg hoe de inspectie melders beter kan informeren over de manier waarop hun informatie wordt gebruikt. Hiervoor zijn verschillende manieren denkbaar. Ten eerste met een directe terugkoppeling op een individuele melding. Ten tweede kan de inspectie ook op een meer overstijgend niveau informatie terugkoppelen aan burgers: door nadrukkelijker te laten zien dat bepaalde thema's voor het toezicht voortkomen uit meldingen van burgers ontstaat de mogelijkheid van terugkoppeling aan burgers dat hun meldingen worden gebruikt door de inspectie.

Geef de jeugdtelefoon een grotere rol

Meldingen van burgers komen binnen via twee routes. Schriftelijke meldingen worden aangenomen door inspecteurs en telefonische meldingen worden aangenomen door de jeugdtelefoon die bemand wordt door medewerkers van de Inspectie jeugdzorg en organisatorisch is ondergebracht bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ). Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij de jeugdtelefoon veel competenties aanwezig zijn voor het te woord staan van burgers. Inspecteurs kunnen vaak onvoldoende tijd inruimen voor gesprekken met burgers en niet alle inspecteurs voelen zich even bedreven in het voeren van deze soms lastige gesprekken. Een herziening van de taakverdeling kan worden overwogen waarbij de competenties van de jeugdtelefoon beter benut kunnen worden. De jeugdtelefoon als eerste portaal voor alle burgermeldingen kan er aan bijdragen dat er meer consistentie ontstaat in de manier waarop met meldingen van burgers wordt omgegaan. Dat kan ook bijdragen aan het verduidelijken wat melders wel en niet kunnen verwachten van de inspectie. Met het heroverwegen van de taakverdeling tussen de inspecteurs en de jeugdtelefoon dient wel te worden nagedacht over hoe toegang tot de inspecteur kan worden vormgegeven voor die melders die hier groot belang aan hechten.

Het benutten van het netwerk

Organisaties in het netwerk van de Inspectie Jeugdzorg zouden meer kunnen, en willen, bijdragen aan het toezicht op de jeugdhulp en een grotere rol kunnen spelen in het verwachtingsmanagement ten aanzien van burgers die bij de Inspectie Jeugdzorg willen melden. Daarvoor is het belangrijk dat deze organisaties het beleid van de Inspectie Jeugdzorg kennen. Ook kan een hechtere samenwerking, bijvoorbeeld door te zorgen voor

een warme overdracht wanneer de inspectie een burger doorverwijst, zorgen voor een betere klachtenafhandeling.

Werkwijze bij dit onderzoek

De huidige visie binnen de Inspectie Jeugdzorg op burgermeldingen is verkend in gesprekken met sleutelfiguren binnen de Inspectie Jeugdzorg en de jeugdtelefoon, en door bestudering van documenten van de inspectie. Ook zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van vier organisaties in het netwerk van de Inspectie Jeugdzorg over welk beeld zij hebben van hoe de inspectie omgaat met burgermeldingen en hoe zij de samenwerking met de inspectie zien. Het meldersperspectief is onderzocht door de analyse van 120 geregistreerde meldingen bij de Inspectie Jeugdzorg en door het afnemen van verdiepende interviews onder 15 melders, waarbij gevraagd is naar hun motivatie om te melden bij de inspectie, en wat hun verwachtingen en ervaringen daarbij waren.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	11
2 Perspectieven van de Inspectie Jeugdzorg op burgermeldingen	15
2.1 Verwachtingen van burgers en verwachttingsmanagement	15
2.2 De taakverdeling tussen inspecteurs en de jeugdtelefoon	16
2.3 Het bieden van een luisterend oor	18
2.4 Conclusie	19
3 Perspectieven van aanpalende organisaties op de Inspectie Jeugdzorg	21
3.1 Perspectieven van deze organisaties op de Inspectie Jeugdzorg	21
3.2 Conclusie	22
4 Analyse van geregistreerde burgermeldingen	25
4.1 Methode van onderzoek	25
4.2 Resultaten	25
4.2.1 Wie melden er?	25
4.2.2 Wat voor meldingen komen er binnen en via welke kanalen?	25
4.2.3 Wat zijn de verwachtingen en motieven om te melden?	26
4.3 Conclusie	29
5 Kwalitatief onderzoek naar verwachtingen en ervaringen van burgers die meldden bij de Inspectie Jeugdzorg	31
5.1 Methode van onderzoek	31
5.2 Resultaten	31
5.2.1 De meldingen	32
5.2.2 Motieven om te melden bij de Inspectie Jeugdzorg	32
5.2.3 Verwachtingen ten aanzien van de Inspectie Jeugdzorg	33
5.2.4 Ervaringen met de manier waarop Inspectie Jeugdzorg met de melding is omgegaan	37
5.3 Conclusie	40
6 Conclusie en aanbevelingen	43
6.1 Omgaan met verwachtingen door verwachttingsmanagement	43
6.2 Laat beter weten wat wordt gedaan met de informatie uit een melding	44
6.3 Kiezen voor één hoofdroute: de jeugdtelefoon?	46
6.4 De rol van adviseren en het bieden van een luisterend oor	46
6.5 Het benutten van het netwerk	46
6.6 Fusie met de IGZ	47

Literatuur	48
Bijlage A: Methoden van onderzoek	49

1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Burgers kunnen hun zorgen en klachten over de jeugdhulp of jeugdbescherming melden bij de Inspectie Jeugdzorg. Jaarlijks ontvangt de Inspectie Jeugdzorg rond de 300 meldingen van burgers¹. Deze worden door de inspectie primair gebruikt als een bron van informatie over de kwaliteit van de jeugdhulp en vormen input voor risicoanalyses (Inspectie Jeugdzorg, 2013; 2015b). Meldingen van burgers worden alleen nader onderzocht door de inspectie wanneer er sprake is van een calamiteit of geweld binnen de jeugdhulpverlening waarbij de veiligheid van het kind in het geding is, bij structurele tekortkomingen of bij schending van wet- en regelgeving of een onzorgvuldige klachtbehandeling door een instelling (Inspectie Jeugdzorg, 2015b). Meldingen die het karakter hebben van een individuele klacht, dat wil zeggen gericht op een oplossing in de persoonlijke situatie, worden niet door de inspectie behandeld. De wettelijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij de Inspectie Jeugdzorg, maar is belegd bij de zorgaanbieder (Ministerie van VWS, 2013; Inspectie Jeugdzorg, 2015a). Burgers met een individuele klacht over een jeugdhulp- of jeugdbeschermingsinstelling kunnen hun klacht daar neerleggen. Ook hebben zij de formele mogelijkheid om hun klacht in te dienen bij de klachtencommissie.

Uit een rapport van de Nationale Ombudsman, waarin zij verslag doet van een verkenning van het burgerperspectief op de Rijksinspecties (Nationale Ombudsman, 2016), blijkt dat burgers niet goed weten in welke gevallen zij bij de inspecties terecht kunnen. De taken en bevoegdheden van de inspecties zijn bij burgers onvoldoende bekend en het is voor de burger onduidelijk wanneer iets een melding of klacht is. Burgers willen weten in welke gevallen de inspectie actie onderneemt naar aanleiding van een melding, en zij vinden het belangrijk dat burgers een terugkoppeling krijgen over wat er is gedaan met hun melding. Burgers willen meer weten waar de Rijksinspecties mee bezig zijn en wat zij hebben bereikt. De Nationale Ombudsman stelt dat burgers beschikken over belangrijke informatie ten aanzien van de zorgpraktijk omdat zij degenen zijn die dagelijks tegen problemen (kunnen) aanlopen en dat er een bredere blik moet komen op het Rijkstoezicht. Naleving van wet- en regelgeving is slechts een onderdeel van de brede taak, namelijk het toezien op het publieke belang.

De Inspectie Jeugdzorg heeft een werkgroep "Signalen" binnen de Inspectie Jeugdzorg (Inspectie Jeugdzorg, 2016). De doelstelling van deze werkgroep is het perspectief van de burger en diens publieke belang meer te borgen in het toezicht zodat burgers meer betrokken zijn bij het werk van de inspectie en er meer gegevens beschikbaar komen over de kwaliteit van de zorg. De werkgroep is van mening dat de inspectie nog meer gebruik kan maken van de input van burgers. Daartoe heeft de werkgroep een aantal doelen

¹ Door de Inspectie Jeugdzorg wordt gesproken over de mogelijkheid van burgers om signalen af te geven. Ook gebruikt de Inspectie Jeugdzorg het begrip 'andere melding' voor burgersignalen om daarmee aan te geven dat het niet om een 'verplichte melding' gaat zoals deze geldt voor instellingen in het jeugddomein. In dit rapport hanteren wij het begrip (burger)melding; het kan daarbij gaan om zorgen, vragen, klachten en meldingen van burgers over de jeugdhulpverlening.

geformuleerd. Een van deze doelen is het verbeteren van de dienstverlening aan en de communicatie naar meldende burgers, waarbij het duidelijker voor burgers is wat zij van de inspectie kunnen verwachten naar aanleiding van een melding en wat de inspectie met de melding heeft gedaan. In het verlengde daarvan ligt het doel burgers meer te betrekken bij het werk van de inspectie en een proactieve benadering van burgers ten behoeve van het toezicht te bevorderen.

De Inspectie Jeugdzorg wil zich als lerende organisatie opstellen waarbij er door te reflecteren op burgermeldingen tot verbetering kan worden gekomen hoe met meldingen van burgers om te gaan. Dit NIVEL onderzoek draagt bij aan deze reflectie.

Om de inspectie van aanbevelingen te kunnen voorzien om de dienstverlening aan burgers zo goed mogelijk vorm te geven, zowel vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de organisatie als vanuit het oogpunt van de behoeftes van burgers, is in het NIVEL onderzoek vanuit twee perspectieven naar meldingen van burgers gekeken. Ten eerste vanuit het perspectief van de Inspectie Jeugdzorg en organisaties in haar netwerk. Het tweede perspectief is dat van de meldende burgers.

De hoofdvraag van het NIVEL onderzoek is:

Hoe kan de Inspectie Jeugdzorg omgaan met burgers met een melding over de jeugdhulp?

Deze vraag laat zich uitsplitsen in drie deelvragen:

1. Wat zijn de huidige perspectieven van de Inspectie Jeugdzorg op burgermeldingen?
2. Wat zijn de perspectieven van aanpalende organisaties op hoe de Inspectie Jeugdzorg omgaat met burgermeldingen en welke rol zouden zij daarin kunnen spelen?
3. Met welke verwachtingen benaderen mensen met een melding de Inspectie Jeugdzorg en wat zijn hun ervaringen met de manier waarop de inspectie hierop reageert?

Deze vragen worden beantwoord door vier deelonderzoeken. In het eerste deelonderzoek is verkend wat de huidige perspectieven van de Inspectie Jeugdzorg zijn op burgermeldingen, gebaseerd op gesprekken met sleutelfiguren binnen de organisatie en documenten van de inspectie (hoofdstuk 2). In het tweede deelonderzoek is verkend hoe organisaties in het netwerk van de Inspectie Jeugdzorg aankijken tegen hoe de inspectie omgaat met burgermeldingen en de samenwerking met de inspectie (hoofdstuk 3).

Het derde en vierde deelonderzoek richt zich op het perspectief van de meldende burger. In deelonderzoek drie zijn een aantal door de inspectie geregistreerde meldingen geanalyseerd als eerste verkenning naar welke verwachtingen burgers die melden bij de inspectie hebben (hoofdstuk 4). In het laatste deelonderzoek is een aantal burgers die een melding had gedaan bij de inspectie geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in de verwachtingen van burgers en in hun ervaringen van hoe de inspectie heeft gereageerd op hun melding (hoofdstuk 5).

In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) doen wij op basis van de informatie verkregen uit de vier deelonderzoeken een aantal aanbevelingen over hoe de Inspectie Jeugdzorg kan omgaan met burgermeldingen en verwachtingen van burgers.

2 Perspectieven van de Inspectie Jeugdzorg op burgermeldingen

Om zicht te krijgen op het soort burgermeldingen dat de inspectie binnen krijgt en op hoe de inspectie hier mee omgaat, en mee zou kunnen omgaan, is er gesproken met een aantal sleutelfiguren binnen de organisatie en zijn documenten van de inspectie bestudeerd. Er is gesproken met de hoofdinspecteur, twee coördinerend inspecteurs en twee senior inspecteurs, het afdelingshoofd van het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ) en twee medewerkers van de jeugdtelefoon. De jeugdtelefoon is organisatorisch ondergebracht bij het LMZ.

Op basis van deze gesprekken hebben wij een aantal kernpunten geformuleerd die inzicht geven in de huidige manier van omgaan met burgermeldingen en die aanknopingspunten geven voor keuzes die gemaakt kunnen worden door de Inspectie Jeugdzorg om het omgaan met burgermeldingen verder vorm te geven.

2.1 Verwachtingen van burgers en verwachtingsmanagement

Uitgangspunt is de wens van de Inspectie Jeugdzorg om het perspectief van de burger en diens publieke belang meer te borgen in het toezicht zodat burgers meer betrokken zijn bij het werk van de inspectie. Dit betreft ook de manier waarop de Inspectie omgaat met meldingen en klachten.

Uit de gesprekken met inspecteurs komt naar voren dat de inspectie met verschillende soorten meldingen en verwachtingen te maken heeft. Het aandeel van melders dat uitsluitend meldt vanuit betrokkenheid om bij te dragen aan het toezicht van de inspectie is relatief klein. De meeste melders lijken te melden met de verwachting dat de inspectie op enerlei wijze zal interveniëren. Dat gebeurt slechts in een klein aantal gevallen. Om een beeld te geven, van de 283 meldingen van burgers die in 2015 binnenkwamen gaven er 36 aanleiding om te interveniëren (Inspectie Jeugdzorg, 2015b). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om meldingen van burgers waarvan de inspectie van mening is dat zij wijzen op structurele tekortkomingen of op een calamiteit. De inspectie kan hier onder andere op interveniëren door het stellen van vragen aan een instelling over de kwaliteit van de geboden hulp, het ter sprake brengen van de melding bij het eerstvolgende inspectie bezoek aan de instelling, of het instellen van een onderzoek.

Echter, de grootste groep melders die de inspectie ziet, zijn melders die een individuele klacht voorleggen aan de inspectie met de verwachting dat de inspectie een oplossing kan bieden in hun persoonlijke situatie. De wettelijke verantwoordelijkheid voor de behandeling van deze klachten ligt bij de betreffende instelling (Inspectie Jeugdzorg, 2015a). Daarbij kan de inspectie in sommige gevallen wel een bemiddelende rol spelen tussen instelling en burger zodat deze (opnieuw) met elkaar in gesprek treden. Sommige melders voelen zich hiermee onvoldoende geholpen, bijvoorbeeld als zij al via de klachtencommissie geprobeerd hebben

tot een oplossing te komen maar dit niet tot resultaat heeft geleid. Een aantal melders zoekt herhaaldelijk contact met de inspectie in de hoop dat de inspectie zal optreden. Omdat de inspectie niet aan de verwachting van deze melders kan voldoen, is deze groep lastig te bedienen voor de inspectie.

Een mogelijke strategie, die door medewerkers van de inspectie wordt genoemd, om goed in te gaan op de verwachtingen van burgers met een melding is om iets te doen aan die verwachtingen: verwachtingsmanagement. Hiervoor is heldere communicatie over wat de inspectie doet met meldingen van burgers, en over wat burgers wel en niet mogen verwachten van de inspectie een vereiste.

De inspectie vindt het belangrijk dat communicatie er op gericht is om meer voor het voetlicht te brengen wat de Inspectie Jeugdzorg wél doet om zich daarmee positiever te profileren naar de burger dan in het verleden het geval was. De inspectie vindt dat de taakstelling en missie van de inspectie duidelijk naar burgers moeten worden uitgedragen, waarbij benadrukt wordt dat de meldingen die burgers doen de inspectie helpt om haar toezichthoudende taak uit te voeren. Het moet voldoende duidelijk zijn dat burgermeldingen belangrijk zijn voor de inspectie en dat het doen van deze meldingen de samenleving ten goede komt omdat dit bijdraagt aan de kwaliteitsbewaking van de jeugdhulp.

Daarbij plaatst een aantal inspecteurs de kanttekening dat de Inspectie Jeugdzorg ook helder moet communiceren wat de inspectie niet doet, namelijk individuele klachten in behandeling nemen en oplossen. Dat is belangrijk om geen verkeerde verwachtingen te wekken bij burgers. Burgers die melden, zijn ook gebaat bij een heldere terugkoppeling van de inspectie. Goede terugkoppeling aan burgers gebeurt niet altijd, vooral als het onduidelijk is of, en wat en wanneer er iets met de klacht gedaan wordt. Inspecteurs vinden het belangrijk om er ook duidelijk in te zijn als zij niets met de klacht doen en helder te motiveren waarom zij tot dat besluit komen.

Ook bij een eerder onderzoek waarbij het LMZ geëvalueerd werd, werd gesteld dat het nuttig is om te proberen de verwachtingen van melders te beïnvloeden. Tegelijk werd geconstateerd dat dit erg lastig zal zijn. Veel melders verdiepen zich maar in beperkte mate in informatie die hen wordt aangeboden over de manier waarop de inspectie reageert op meldingen (Ministerie van VWS, 2015).

Het moge duidelijk zijn dat goede informatie van belang is, waarin zowel duidelijk wordt gemaakt wat wel en wat niet mag worden verwacht van een melding bij de Inspectie Jeugdzorg. Het is ook duidelijk dat hiermee lang niet alle problemen van de mismatch tussen verwachtingen en mogelijkheden zullen worden opgelost. Mensen zullen de inspectie blijven benaderen met hun persoonlijke problemen.

2.2 De taakverdeling tussen inspecteurs en de jeugdtelefoon

Burgers kunnen op twee manieren hun melding aan de Inspectie Jeugdzorg kenbaar maken: schriftelijk (via brief, email of het contactformulier op de website van de Inspectie

Jeugdzorg) of telefonisch. Schriftelijke meldingen worden door de inspecteurs beoordeeld op of verder actie nodig is. In sommige gevallen belt een inspecteur met de melder om meer helderheid over de melding te krijgen. De meldingen die telefonisch binnen komen worden aangenomen door een gespecialiseerd team van medewerkers bij de Inspectie Jeugdzorg (de jeugdtelefoon). Dit team maakt een verslag van de binnen gekomen melding en het gesprek met de melder. Op basis van dit verslag besluit een inspecteur of verdere acties noodzakelijk zijn, of dat de melding na het telefoongesprek kan worden afgesloten.

Het team dat de telefonische burgermeldingen aanneemt, bestaat uit drie medewerkers die zijn gespecialiseerd in de jeugdhulp en die zelf een achtergrond hebben in de jeugdhulpverlening. Uit de gesprekken met hen komt naar voren dat melders die bellen in veel gevallen (groot)ouders zijn die bellen over een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing van hun kind(eren). Aangezien dit zeer ingrijpende maatregelen zijn voor kinderen en hun ouders, zijn ouders die melden in de regel erg geëmotioneerd en bezorgd. Ook is hun verhaal vaak complex omdat zij tegen meerdere problemen in de jeugdhulp of jeugdbescherming zijn aangelopen. Het aannemen van de telefoon door de jeugdtelefoon als eerste portaal heeft, volgens de medewerkers van de jeugdtelefoon, als voordeel dat er voldoende tijd kan worden genomen voor het verhaal van de melder. Ook heeft het team naar hun idee de expertise in huis om de gesprekken met ouders te voeren. Zij zijn goed in staat om het verhaal helder te krijgen en inzichtelijk te maken wat de klachten zijn en melders van goed advies te voorzien. Een belangrijke taak van de jeugdtelefoon is dan ook om burgers die melden te woord te staan en hen te adviseren.

Uit de gesprekken met inspecteurs blijkt dat inspecteurs niet altijd voldoende tijd kunnen inruimen voor gesprekken met de burger, en dat niet iedere inspecteur zich even vaardig acht in het voeren van gesprekken met burgers. Gesprekken kunnen namelijk ingewikkeld zijn als burgers verwachten dat de inspectie in hun individuele geval ingrijpt en als de melding met veel emotie gepaard gaat. In deze gevallen kan een inspecteur het gevoel hebben met lege handen te staan en de burger te moeten tellerstellen omdat de inspectie over het algemeen geen individuele klachten in behandeling neemt. Ook is de boodschap dat de inspectie de melding wel serieus neemt doordat dit bijdraagt aan de toezichthoudende taak van de inspectie maar dat de inspectie geen actie onderneemt naar aanleiding van de melding niet altijd makkelijk over te brengen.

Gezien de expertise die de jeugdtelefoon heeft in gesprekken met melders, valt er volgens sommige inspecteurs veel voor te zeggen om de rol van de jeugdtelefoon ten opzichte van burgermeldingen te vergroten en hen alle burgermeldingen aan te laten nemen als eerste portaal en alleen waar nodig door te zetten naar de inspectie. Een grotere rol van de jeugdtelefoon zou inspecteurs kunnen ontlasten en met het aannemen van alle burgermeldingen door het team van de jeugdtelefoon kan volgens sommige inspecteurs de burger beter worden bediend.

Een eerste portaal voor alle burgermeldingen over de jeugdhulp in de vorm van de jeugdtelefoon kan er bovendien voor zorgen dat er meer consistentie en uniformiteit komt in de manier waarop de inspectie omgaat met meldingen van burgers. Binnen het team is er veel onderling overleg waardoor het mogelijk is om op elkaar af te stemmen. Hierdoor kan er door de jeugdtelefoon eenduidig gereageerd worden op burgermeldingen. Dat kan de

duidelijkheid onder burgers over wat zij wel en niet kunnen verwachten van de inspectie vergroten en daarmee bijdragen aan het verwachtingsmanagement.

Aan de andere kant werden ook argumenten aangedragen om het afhandelen van burgermeldingen ten dele bij de Inspectie Jeugdzorg te houden. Een van de senior inspecteurs merkt op dat inspecteurs als gevolg van hun toezichhoudende taak over het algemeen meer kennis hebben van zorgaanbieders dan de jeugdtelefoon, en dat zij al een relatie hebben met de zorgprofessionals wat het contact met de instelling makkelijker maakt en helpt om de klacht op waarde te schatten en in context te plaatsen. Verder merkt deze inspecteur op dat de gesprekken met burgers er voor zorgen dat inspecteurs feeling blijven houden met burgers die melden en hun problematiek.

In het kader van de ophanden zijnde fusie met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) wordt de rol van de jeugdtelefoon in het aannemen van burgermeldingen wellicht heroverwogen. Een afweging kan zijn om hen meer of alle burgermeldingen te laten aannemen en daarmee de adviserende rol sterker neer te zetten en het burgerbelang beter te dienen. Hierbij kan de jeugdtelefoon, net als het LMZ nu doet voor de IGZ, een eerste schifting maken tussen ernstige en minder ernstige meldingen. Daarbij zijn er ook enkele overwegingen om inspecteurs wel betrokken te houden bij het aannemen van burgermeldingen. Dat is op dit moment vormgegeven doordat van iedere melding die wordt behandeld door de jeugdtelefoon een verslag wordt gemaakt en doorgezet aan een inspecteur. Daarnaast zou een inspecteur bij de voorbereiding van een inspectiebezoek contact kunnen opnemen met een melder die betrokken is bij de organisatie waar het inspectiebezoek zich op richt om op die manier informatie van de melder in kunnen brengen bij het inspectiebezoek.

2.3 Het bieden van een luisterend oor

Uit de gesprekken met inspecteurs en medewerkers van de jeugdtelefoon komt naar voren dat zij burgers een luisterend oor en adviezen kunnen bieden. Telefonisch contact heeft een meerwaarde omdat de burger zijn verhaal kwijt kan en het gevoel heeft gehoord te zijn. De indruk bestaat bij de inspectie dat dit door melders positief gewaardeerd wordt. Ook kan het verhaal van de burger goed worden uitgevraagd waardoor er concreet advies op maat kan worden gegeven. Het lijkt er op dat goede gespreksvoeringsvaardigheden en kennis van het veld kunnen bijdragen aan het overbruggen van de afstand tussen verwachtingen van melders en de mogelijkheden van de Inspectie Jeugdzorg.

De rol van de inspectie als adviseur van individuele burgers heeft geen plaats in de officiële taakomschrijving. De Inspectie Jeugdzorg zou verder kunnen denken over welke plaats haar adviserende rol inneemt of zou moeten innemen, en hoe deze vorm kan worden gegeven. Zo vraagt het voeren van gesprekken met ouders en hen van goed advies voorzien bepaalde expertise en vaardigheden en vraagt het veel tijd.

2.4 Conclusie

De Inspectie Jeugdzorg realiseert zich dat zij te maken heeft met verschillende soorten melders die verschillende verwachtingen hebben. Melders die een melding doen die aansluit bij de taakstelling en bevoegdheden van de inspectie – het uitvoeren van toezicht en het optreden in ernstige gevallen of bij schending van wetgeving – moeten door de inspectie bediend worden. Echter, deze groep maakt niet de meerderheid uit van de meldingen.

De meeste burgermeldingen betreffen individuele klachten. Deze groep is niet makkelijk te bedienen omdat het gaat om melders die hopen dat de inspectie hun klachten in behandeling neemt en hen persoonlijk zou kunnen helpen. Dit valt buiten de wettelijke taak van de inspectie. Helder communiceren over wat melders wel en niet mogen verwachten van de inspectie lijkt belangrijk. Echter, dit zal er niet toe leiden dat melders allen met de juiste verwachtingen contact zullen opnemen met de inspectie.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de medewerkers van de jeugdtelefoon over veel communicatieve vaardigheden en sectorkennis beschikken om, in ieder geval voor een groot deel van de melders, een gesprek te voeren waarin het verschil tussen verwachtingen en mogelijkheden verder wordt overbrugd. Op dit moment wordt de jeugdtelefoon alleen ingezet bij telefonische meldingen. Overwogen kan worden om de rol van de jeugdtelefoon te verbreden. Voor het belang dat individuele inspecteurs niet alleen contact hebben met aanbieders van jeugdzorg, maar ook met cliënten, zijn oplossingen denkbaar.

3 Perspectieven van aanpalende organisaties op de Inspectie Jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg kan burgers waarvan zij de melding niet in behandeling neemt verwijzen naar de instelling waarover de burger een klacht heeft, of naar de klachtencommissie van deze instelling. Daarnaast wijst de inspectie burgers op de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen bij het indienen van een klacht door een vertrouwenspersoon.

Aan de andere kant zien de organisaties in de omgeving van de Inspectie Jeugdzorg burgers die voornemens zijn om een melding te doen bij de inspectie. Om te inventariseren welke rol deze organisaties in het netwerk van de inspectie zouden kunnen spelen zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van vier organisaties (zie box 3.1 voor de geïnterviewde organisaties). Aan hen is gevraagd welk beeld zij hebben van hoe de Inspectie Jeugdzorg omgaat met burgermeldingen, gebaseerd op de ideeën binnen de organisatie en op wat zij van hun cliënten terug horen over de inspectie, en hoe zij de samenwerking met de inspectie ervaren.

Box 3.1 Geïnterviewde organisaties en hun taakomschrijving

Aanbieders van jeugdhulp en jeugdbescherming:

William Schrikker Groep (WSG)

een organisatie die gespecialiseerde jeugdzorg biedt aan kinderen met een beperking en aan kinderen van ouders met een beperking op het gebied van jeugdbescherming en pleegzorg.

Bureau Jeugdzorg (BJZ) Noord-Brabant

een gecertificeerde instelling voor de uitvoering van jeugdbescherming voor kinderen met opgroei- en opvoedproblemen.

Veilig Thuis (VT) Zuid-Holland Zuid

het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

Cliënten ondersteuning:

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ)

een organisatie die informatie, advies en ondersteuning geeft aan kinderen, ouders en verzorgers met een klacht of vraag over de jeugdhulpverlening of jeugdbescherming.

3.1 Perspectieven van deze organisaties op de Inspectie Jeugdzorg

Uit gesprekken met medewerkers van de aanpalende organisaties blijkt dat zij beperkt zicht hebben op het werk van de inspectie. Zij weten in algemene termen hoe de inspectie omgaat met burgermeldingen. Er is echter weinig zicht op hoe de inspectie inhoudelijk reageert op burgers die melden, op wat de inspectie wel doet met de meldingen die zij binnen krijgt, en hoe zij terugkoppelt naar burgers.

Van hun cliënten horen de organisaties vaak terug dat zij teleurgesteld zijn in wat de Inspectie Jeugdzorg heeft gedaan met hun melding en in wat de inspectie voor hen heeft kunnen betekenen. Ook is de ervaring van hun cliënten dat er niets is teruggekoppeld vanuit de inspectie. Volgens de organisaties is de ervaren onvrede onder cliënten ten aanzien van de Inspectie Jeugdzorg ten delen te wijten aan een verschil in perspectief. Cliënten zelf hebben het idee dat wat hun of hun kinderen is overkomen zeer ernstig is en onderzocht moet worden, terwijl het voor de inspectie meestal niet om een calamiteit of structurele tekortkoming gaat. Daarnaast hebben cliënten vaak al een lang traject van rampspoed achter de rug en zijn zij teleurgesteld in, of gefrustreerd over de jeugdhulp; er is over het algemeen veel afstand tussen instellingen en ouders waardoor ouders zich niet gehoord voelen. In hun wanhoop kunnen ouders de inspectie beschouwen als laatste redmiddel; cliënten gaan niet zo maar naar de inspectie volgens de geïnterviewde organisaties.

Om te proberen teleurstelling te voorkomen doen organisaties aan verwachtingsmanagement wanneer een cliënt aangeeft de klacht aan de inspectie te gaan voorleggen. Zij vertellen dat de inspectie zelden actie onderneemt op een individuele klacht en dat er waarschijnlijk geen onderzoek volgt. Deze boodschap komt echter niet altijd over en zij kunnen de verwachting dat de inspectie hun zaak in behandeling zal nemen vaak onvoldoende wegnemen. Een suggestie die gedaan wordt ten aanzien van het versterken van verwachtingsmanagement is het aanbieden van meer concrete informatie aan burgers die willen melden bij de inspectie op de website van de Inspectie Jeugdzorg, zodat organisaties daar ook naar kunnen verwijzen. Daarnaast kan een warme overdracht van de inspectie naar organisaties waar zij naar doorverwijst de samenwerking tussen de inspectie en organisaties versterken en bijdragen aan een betere klachtenafhandeling. Organisaties zoals het AKJ hebben het idee dat de inspectie weinig burgers naar hun doorverwijst, terwijl vanuit de inspectie blijkt dat dit in verreweg de meeste gevallen wel gebeurt. Ook zou er meer samenwerking kunnen zijn op het gebied van het uitwisselen van informatie om het toezicht te versterken. Zo ontvangt het AKJ regelmatig klachten van jeugdigen zelf die minder bekend zijn bij de inspectie en zou het AKJ kunnen letten op zaken waarop de inspectie een specifieke focus heeft.

3.2 Conclusie

Uit de gesprekken met aanpalende organisaties komt vooral naar voren dat deze organisaties weinig zicht hebben op hoe de inspectie omgaat met burgermeldingen. Doordat de aanpalende organisaties niet goed op de hoogte zijn van de manier waarop de inspectie omgaat met burgermeldingen kunnen zij geen betekenisvolle rol spelen in het verwachtingsmanagement naar burgers. Die rol zouden ze wel kunnen, en in een aantal gevallen ook willen, spelen. Allereerst gaat het dan om het informeren van cliënten die overwegen een melding te doen bij de inspectie. Deze organisaties staan dicht bij cliënten van de jeugdhulpverlening en hun belevingswereld.

Als de aanpalende organisaties goed op de hoogte zijn van de werkwijze van de inspectie, dan kunnen zij deze cliënten beter informeren. Dat zou kunnen bijdragen aan het beoogde verwachtingsmanagement.

Daarnaast gaat het om hun rol als partij waar de inspectie mensen naar toe kan verwijzen. Uit de interviews bij de inspectie kwam naar voren dat de inspectie de aanpalende partijen ziet als partij waar zij melders naar kan verwijzen. Uit de feedback van aanpalende partijen blijkt dat dit door hen niet wordt herkend. Hier liggen dus ook kansen tot verbetering.

De derde rol van aanpalende organisaties zou die kunnen zijn van het bijdragen aan de kwaliteit van de jeugdhulp en jeugdbescherming. Dit zou bereikt kunnen worden door onderling systematischer informatie uit te wisselen over die punten waar kwaliteitsverbetering nodig zijn. Soms zal dit liggen op het niveau van een individuele instelling of voorziening, soms meer algemeen. Partijen kunnen hierin elkaar meer versterken.

4 Analyse van geregistreerde burgermeldingen

Om een eerste inzicht te krijgen in welke verwachtingen burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg hierbij hebben, voerden wij een analyse uit over meldingen die geregistreerd zijn bij de Inspectie Jeugdzorg. Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van deze analyse.

4.1 Methode van onderzoek

Van de 225 burgermeldingen die er tussen januari en november 2016 zijn binnengekomen bij de Inspectie Jeugdzorg hebben wij 120 burgermeldingen geanalyseerd (53% van de binnen gekomen meldingen in deze periode). Voor de analyse is er gebruik gemaakt van het registratiesysteem van de Inspectie Jeugdzorg. Alle documenten behorend bij een burgermelding zijn bestudeerd, zoals brieven of e-mails waarin burgers hun klachten uiteenzetten, het verslag van een burgermelding opgesteld door de jeugdtelefoon, en schriftelijke reacties van inspecteurs op meldingen. Omdat verwachtingen van melders mede zullen afhangen van de aard van de melding en waar deze betrekking op heeft, is eerst op de inhoud van de meldingen geanalyseerd. Op basis hiervan zijn de meldingen gecategoriseerd. Vervolgens werd gekeken of er een expliciete verwachting was geformuleerd door de melder ten aanzien van de Inspectie Jeugdzorg.

4.2 Resultaten

4.2.1 Wie melden er?

Burgermeldingen komen in hoofdzaak van ouders en, in mindere mate van grootouders en pleegouders. Soms melden ouders via een advocaat. Daarnaast zijn er professionals die melden over de kwaliteit van zorg binnen de instelling waar zij werken. In enkele gevallen zijn melders niet persoonlijk betrokken bij een kind, maar maken zij zich wel zorgen of willen zij bepaalde informatie aan de inspectie overleggen die zou kunnen helpen bij het toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp. In sommige gevallen melden mensen anoniem. Meldingen van kinderen komen relatief weinig binnen bij de inspectie.

4.2.2 Wat voor meldingen komen er binnen en via welke kanalen?

De geanalyseerde klachten zijn in zes categorieën ingedeeld:

- 1) meldingen die worden gegeven in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel
- 2) meldingen die gaan over de kwaliteit van zorg aan een kind
- 3) meldingen die gaan over de bejegening door of werkwijze van een instelling
- 4) meldingen met betrekking tot toegang tot hulp
- 5) meldingen met betrekking tot schending van wet- en regelgeving
- 6) meldingen met als doel om informatie te verstrekken

Tussen deze categorieën zit een zekere mate van overlap. Er is voor gekozen om meldingen die plaats vinden in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel in een aparte categorie onder te brengen omdat het hier gaat om gedwongen hulpverlening. Maar ook in deze categorie kunnen meldingen gaan over de kwaliteit van de geleverde zorg aan kind(eren) of over hoe ouders zich bejegend voelen door een instelling.

In tabel 4.1 is het aantal meldingen weergegeven per kanaal van binnenkomst en gegroepeerd naar de zes categorieën. Burgermeldingen kunnen telefonisch binnen komen (via de jeugdtelefoon) of schriftelijk (via het contactformulier op de website, via e-mail of via brief). Uit deze tabel is af te lezen dat van de 120 geanalyseerde meldingen er 45 (37,5 %) binnen kwamen via de jeugdtelefoon. Verder valt op dat een meerderheid van alle meldingen (59%) meldingen betrof in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Tabel 4.1 Kanaal waardoor het burgermelding is binnen gekomen bij de inspectie ingedeeld naar type melding (n=120)

	Jeugd- bescherming	Kwaliteit van zorg	Bejegening/ Werkwijze	Toegang tot zorg	Wet- en regelgeving	Informatie	Totaal
Jeugdtelefoon	25	9	5	3	2	1	45
Formulier	23	-	6	1	2	1	33
E-mail	13	1	2	2	3	2	23
Brief	10	4	3	-	1	1	19
Totaal	71	14	16	6	8	5	120

Ook uit het Jaarbeeld van 2015 van de Inspectie Jeugdzorg kwam naar voren dat meer dan de helft van de burgermeldingen de instellingen voor jeugdbescherming betreft (Inspectie Jeugdzorg, 2015b).

Uit de tabel blijkt dat er geen inhoudelijk verschil is tussen de verschillende kanalen waardoor burgers kunnen melden: de zes type meldingen komen evenredig verspreid via alle kanalen binnen.

4.2.3 Wat zijn de verwachtingen en motieven om te melden?

De verwachtingen van burgers worden besproken aan de hand van de zes geformuleerde categorieën van meldingen:

- Meldingen in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel;
- Meldingen over de kwaliteit van zorg aan een kind;
- Meldingen over de bejegening door of werkwijze van een instelling;
- Meldingen met betrekking tot toegang tot hulp;
- Meldingen met betrekking tot schending van wet- en regelgeving; en
- Meldingen met als doel om informatie te verstrekken.

Burgermeldingen in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel

Van de geanalyseerde burgermeldingen die de afgelopen maanden binnenkwamen bij de

Inspectie Jeugdzorg kwam de meerderheid van ouders die te maken hebben met een jeugdbeschermingsmaatregel. Meestal gaat het hierbij om een ondertoezichtstelling (OTS) of een uithuisplaatsing (UHP). Een jeugdbeschermingsmaatregel wordt opgelegd na onderzoek door de Raad van Kinderbescherming en uitspraak van de rechter. In het geval van een jeugdbeschermingsmaatregel vindt de jeugdhulpverlening plaats in een gedwongen kader waarbij een gezinsvoogd de ouder(s) en hun kind(eren) begeleidt.

Ouders die te maken hebben met een jeugdbeschermingsmaatregel en een klacht neerleggen bij de Inspectie Jeugdzorg hebben vaak al een traject achter de rug waarin zij meerdere problemen met de jeugdbescherming hebben ervaren. Dat maakt dat hun problematiek complex is en dat er op meerdere punten klachten zijn. Klachten kunnen gaan over de kwaliteit van de opgestelde rapporten, het niet doen aan waarheidsvinding door organisaties, de bejegening of werkwijze van gezinsvoogden, de hulpverlening aan kinderen, en dergelijke.

Wat opvalt in de analyse van deze burgermeldingen is dat het vaak onduidelijk blijft uit de registratie wat de melder precies van de inspectie verwacht. Het zou overigens kunnen zijn dat dit in telefoongesprekken met melders wel duidelijker is. In een aantal gevallen is er wel duidelijk de verwachting uitgesproken dat de inspectie een onderzoek instelt. Maar ook hier wordt uit de registratie in de meeste gevallen niet duidelijk wat de melder hierbij precies voor ogen heeft en wat deze verwacht dat dat gaat opleveren.

Ook is uit de meldingen over het algemeen niet vast te stellen of melders zich bewust zijn van wat de taken en bevoegdheden van de inspectie zijn, en hoe zij dat zien in relatie tot hun verwachtingen. Enkele meldingen geven daarbij wel een indicatie. Zo blijkt uit een aantal meldingen dat burgers niet op de hoogte zijn van de bevoegdheden van de inspectie waardoor hun verwachtingen niet overeenstemmen met de taakopvatting en de werkwijze van de inspectie, bijvoorbeeld een kind uit een pleeggezin halen. Verder zijn er meldingen waaruit blijkt dat burgers niet weten dat de inspectie geen individuele klachten behandelt en dat de inspectie bijvoorbeeld niet tot taak heeft een gezinsvoogd aan te spreken op diens werkwijze. Uit een aantal andere meldingen komt naar voren dat sommige burgers zich wel bewust zijn van het feit dat de inspectie geen individuele klachten behandelt, maar dat zij evengoed melden omdat zij het daar niet mee eens zijn. Achter deze meldingen kan veel wanhoop en radeloosheid zitten waarbij de melder het gevoel heeft nergens anders meer terecht te kunnen. Verder blijkt uit een aantal meldingen dat sommige burgers verwachten dat de inspectie hun melding in behandeling zal nemen omdat zij van mening zijn dat zij melding maken van een zeer ernstige situatie of omdat zij hun melding niet als individuele klacht beschouwen maar als melding van structurele tekortkomingen. Uit een aantal reacties van burgers komt naar voren dat, wanneer blijkt dat de inspectie de klacht niet in behandeling neemt, dit resulteert in teleurstelling en negatieve emoties omdat zij niet begrijpen dat de inspectie niets doet aan een in hun ogen zeer ernstige situatie waarin het welzijn van het kind in het geding is.

Burgermeldingen met betrekking tot de kwaliteit van geleverde zorg aan een kind door een jeugdhulpverleningsinstelling

Een aantal van de geanalyseerde burgermeldingen (12%) heeft betrekking op de kwaliteit

van de zorg die aan een kind of kinderen geleverd is door een jeugdhulpverleningsinstelling of een andere instelling binnen het jeugddomein, zoals een school. Deze meldingen gaan over (een vermoeden van) mishandeling of geweld, over (een vermoeden van) seksueel grensoverschrijdend gedrag of seksueel misbruik, over onverantwoorde zorg, over onvoldoende toezicht of onkundig personeel, over het niet nakomen van het zorgplan, en over onvoldoende communicatie met ouder(s).

Vaak is de verwachting dat de inspectie een onderzoek instelt of de instelling aanspreekt en zorg draagt voor verbeteringen. In enkele van deze gevallen onderneemt de inspectie actie, bijvoorbeeld door het opvragen van een intern onderzoek met verbetermaatregelen dat vervolgens door de inspectie wordt beoordeeld. Vaker speelt de inspectie een bemiddelende rol opdat een instelling in gesprek gaat met de melder of verwijst de inspectie door naar de klachtencommissie van de betreffende instelling en monitort zij eventueel de uitkomst hiervan. Het kan zijn dat de melder verwacht dat de inspectie een onderzoek instelt omdat de melder van mening is dat het gaat om een ernstige situatie terwijl de inspectie tot het oordeel komt dat de melding niet (voldoende) ernstig is, of dat het gaat om een individuele klacht waarop de inspectie geen actie onderneemt.

Uit de analyse komt een aantal verwachtingen en motieven om te melden naar voren: om erkenning te krijgen van wat er gebeurd is, om opheldering te krijgen over hoe het heeft kunnen gebeuren, om te zorgen dat er verbeteringen komen ten aanzien van de kwaliteit van zorg aan het eigen kind en/of om herhaling voor anderen te voorkomen, en om inzicht te krijgen in welke verbeteringen er zijn aangebracht en om er zeker van te zijn dat er op wordt toegezien dat een instelling zich houdt aan belofde verbeteringen en afspraken.

Meldingen over de kwaliteit van zorg binnen een jeugdhulpverleningsinstelling komen over het algemeen van ouders. In enkele gevallen melden professionals die binnen een instelling werkzaam zijn en die signaleren dat de geleverde zorg aan kinderen en jeugdigen niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Zeer sporadisch meldt een kind zelf met meldingen over de kwaliteit van zorg binnen een jeugdhulpverleningsinstelling.

Burgermeldingen met betrekking tot bejegening door of de werkwijze van een instelling

Van de geanalyseerde meldingen had 13% betrekking op de bejegening door, of de werkwijze van een instelling. Onder deze groep meldingen zijn er relatief veel meldingen over Veilig Thuis. Ouders melden omdat zij het oneens zijn met de bemoeienis van Veilig Thuis of het oneens zijn met de resultaten van het onderzoek door Veilig Thuis. Ouders zoeken contact met de inspectie voor advies of met de verwachting dat de inspectie invloed kan hebben op het onderzoek van Veilig Thuis.

Een aantal meldingen gaat over de wijze waarop de instelling ouders bejegt. In sommige gevallen gaat het er om dat instellingen ouders naar hun idee onvoldoende serieus nemen of dat er onvoldoende gecommuniceerd en overlegd wordt met ouders. Ook kunnen ouders een melding doen omdat zij het dossier niet ter inzage krijgen, of het dossier naar hun mening niet klopt of onvolledig is. Of omdat afspraken niet worden nagekomen of protocollen onduidelijk zijn. Van de inspectie wordt verwacht dat zij de instelling hier op aanspreekt.

Een aantal ouders meldt omdat de klachtencommissie hun klachten gegrond heeft verklaard of omdat de instelling zelf verbetering heeft beloofd, maar er in de praktijk niets verandert. Zij weten niet wat zij verder kunnen doen om te zorgen dat er verbeteringen worden doorgevoerd en melden daarom bij de inspectie in de hoop dat deze toeziet op het uitvoeren van verbeterpunten.

Burgermeldingen met betrekking tot toegang tot hulp

Ouders melden bij de inspectie als zij belemmeringen ervaren in de toegang tot hulp voor hun kind(eren) (5% van de geanalyseerde meldingen). In sommige gevallen komt er geen goede hulpverlening op gang omdat er wachtlijsten zijn of omdat instellingen of instanties geen actie ondernemen. Soms dreigt de geleverde zorg te stoppen, bijvoorbeeld omdat een instelling het kind geen zorg meer kan of wil bieden. Melders hopen dat de inspectie iets kan doen aan wachtlijsten of zoeken contact met de inspectie om advies in te winnen. Ouders wenden zich tot de inspectie omdat zij vinden dat hun kind(eren) snel hulp moeten krijgen omdat het naar hun gevoel mis dreigt te gaan.

Burgermeldingen met betrekking tot schending van wet- en regelgeving en juridische kwesties

Burgers melden als naar hun mening bepaalde procedures of wet- en regelgeving worden geschonden (7% van de geanalyseerde meldingen). Bij deze meldingen is de vraag en verwachting vaak helder omdat het hier om één concrete klacht gaat. Ook zijn dit meldingen waarop de inspectie mogelijk kan handelen. Soms is het echter niet duidelijk voor de inspectie of er werkelijk sprake is van een schending in wet- en regelgeving, of is de rol die de inspectie, bijvoorbeeld in juridische kwesties, kan spelen beperkt. Sommige burgers melden voor advies, anderen verwachten dat de inspectie actie onderneemt naar aanleiding van de melding.

Burgermeldingen met als doel het verstrekken van informatie

Een enkele melding heeft alleen tot doel de inspectie te informeren (4% van de geanalyseerde meldingen). Deze meldingen kunnen afkomstig zijn van ouders, of van burgers die anderzijds betrokken of bezorgd zijn. Er is in die gevallen geen directe verwachting aan de inspectie, alleen dat de informatie wordt gebruikt voor het reguliere toezicht van de inspectie op de jeugdhulpverlening.

4.3 Conclusie

Wat vooral opvalt bij het analyseren van de meldingen en de verwachtingen van burgers is dat er uitgebreide informatie is over de problematiek en de inhoud van de klacht(en), maar dat in veel gevallen de verwachtingen die burgers mogelijk hebben ten aanzien van de inspectie niet duidelijk geëxpliciteerd zijn, of dat dit in elk geval niet geregistreerd is. En, als er wel een wens of verwachting wordt uitgesproken is die vaak niet specifiek en gericht en is het onduidelijk wat de melder hoopt te bereiken. Dit roept de vraag op of verwachtingen van burgers misschien duidelijker moeten worden uitgevraagd.

Goed verwachtingsmanagement kan alleen plaats vinden als duidelijk is wat de verwachtingen van burgers zijn. Met het uitvragen van verwachtingen wordt het ook meteen duidelijk of de meldende burger op de hoogte is van de taakopvatting en bevoegdheden van de inspectie. Door uitleg hierover kunnen verwachtingen mogelijk beter worden bijgesteld. Bovendien hebben sommige inspecteurs aangegeven burgermeldingen lastig te vinden omdat zij het gevoel hebben dat zij niet aan de verwachtingen van burgers kunnen voldoen en in die zin tekort te schieten. Zij hebben bij voorbaat het idee burgers te zullen teleurstellen. Maar als die verwachting eigenlijk niet helder is, reageren inspecteurs vooral op basis van niet geverifieerde vermoedens. Met het actief uitvragen van verwachtingen kunnen inspecteurs hier beter op in spelen. Bij de jeugdtelefoon is dat idee weer anders en wordt er vanuit gegaan dat luisteren en goed adviseren ook tot tevredenheid kan leiden.

Uit de analyse blijkt dat er veel klachten zijn over waarheidsvinding en gebrek aan professionaliteit bij hulpverleners die werken in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel. De Inspectie Jeugdzorg kan meldingen van burgers gebruiken voor haar agendasetting.

5 Kwalitatief onderzoek naar verwachtingen en ervaringen van burgers die meldden bij de Inspectie Jeugdzorg

In dit hoofdstuk komen burgers die een melding hebben gedaan bij de Inspectie Jeugdzorg zelf aan het woord. Hun meldingen, verwachtingen en ervaringen met betrekking tot de Inspectie Jeugdzorg worden hier beschreven. De verwachtingen en ervaringen worden geïllustreerd met (geparafraseerde) uitspraken van melders die zijn gedaan in de interviews.

5.1 Methode van onderzoek

Melders zijn via twee kanalen geworven voor het onderzoek. Ten eerste zijn 30 melders geselecteerd en benaderd die in 2016 een schriftelijke melding deden bij de inspectie. Deze werden willekeurig geselecteerd vanuit het registratiesysteem van de inspectie. Deze melders ontvingen een brief van het NIVEL met informatie over het onderzoek en een uitnodiging voor deelname. Om de privacy van de melders te waarborgen werd deze brief via de Inspectie Jeugdzorg verstuurd. Mensen die wilden deelnemen, konden dit kenbaar maken door contact te zoeken met de onderzoekers van het NIVEL. Van deze groep zijn er 10 melders geïnterviewd. Daarnaast vroegen de medewerkers van de jeugdtelefoon aan melders die belden met een klacht of zij bereid waren deel te nemen aan het onderzoek van het NIVEL. Zij legden de inhoud van het onderzoek uit en wat deelname inhield. Van deze groep zijn er 5 melders geïnterviewd.

Van deze 15 melders waren er 8 ouders, of familieleden, die een klacht of vraag hadden in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel. De andere 7 geïnterviewde melders hadden meldingen over de jeugdhulpverlening van uiteenlopende aard, zoals klachten over de kwaliteit van de geleverde zorg binnen een instelling, over het niet erkend en gehoord worden als partij en klachten over bejegening door Veilig Thuis.

De meeste interviews werden afgenomen bij de melders thuis. Deze interviews duurden gemiddeld twee uur. Vier interviews werden telefonisch afgenomen. Deze duurden gemiddeld iets korter (gemiddeld een uur). De interviews waren semigestructureerd waarbij er gebruik werd gemaakt van een topic lijst. De hoofdvragen die aan de orde kwamen waren gericht op de aard van de melding(en), de motivatie om te melden bij de Inspectie Jeugdzorg, de verwachtingen van wat het melden zou opleveren en de ervaring met hoe de Inspectie Jeugdzorg omging met de melding.

5.2 Resultaten

Eerst wordt kort uiteengezet met welke meldingen de geïnterviewde melders contact zochten met de Inspectie Jeugdzorg. Vervolgens worden de resultaten per vraag (motief, verwachting en ervaring) gepresenteerd. Bij elk vraag waren een aantal thema's te onderscheiden (zie voor een overzicht van thema's box 5.1 op pagina 40).

5.2.1 De meldingen

Meldingen in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel

De meeste van de geïnterviewde melders waren ouders die hulp ontvingen in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel. Een veel genoemde klacht was dat instellingen niet doen aan waarheidsvinding en dat rapporten opgesteld door gezinsvoogden eenzijdige of onjuiste informatie bevatten, dat meningen worden gepresenteerd als feiten en dat er onvoldoende gecontroleerde aannames worden gedaan. Ouders krijgen rapporten niet of krijgen onvoldoende tijd om hun visie te geven. Ouders kunnen feitelijke onjuistheden in rapportages niet altijd corrigeren en aanvullende informatie van ouders wordt niet meegenomen. Fouten in rapportages blijven terug komen in volgende rapportages en achtervolgen ouders jarenlang. Door verkeerde informatie ontstaat een bepaalde beeldvorming waar ouders vervolgens niet meer van af komen. Ingrijpende maatregelen, zoals een ondertoezichtstelling, worden genomen op basis van deze rapporten. Daarnaast hadden melders klachten over werkwijze van de gezinsvoogd, zoals het partijdig zijn van de gezinsvoogd en het niet serieus nemen van de visie en de zorgen van de ouder. Kritiek op gezinsvoogd leidde volgens ouders tot bestraffing, of tot wisseling van gezinsvoogd.

Buitengesloten als partij

Twee melders waren als familie en/of pleegouder betrokken bij kinderen. Zij meldden bij de inspectie omdat het kind bij hen was weggehaald door de jeugdhulp. Deze beslissing was gebaseerd op eenzijdige informatie van de moeder waarbij zij niet waren gehoord als partij. Het kind werd geplaatst in verschillende en tijdelijke crisisopvang. De jeugdhulpverleningsinstelling communiceerden niet met de pleegouders en de pleegouders werd elke vorm van contact met het kind onthouden. Zij maakten zich ernstige zorgen om het welzijn van het kind.

Kwaliteit van zorg binnen instelling

Twee melders deden een melding over de kwaliteit van zorg door een instelling in het jeugddomein. Het ging hierbij om het overtreden van protocollen door geen melding te maken bij (een vermoeden van) seksueel misbruik en om onverantwoorde jeugdhulp binnen een jeugdinstantie. De melders beoordeelden de situatie als zeer ernstig en waren bezorgd om het welzijn voor anderen.

Naast deze meldingen was er een melder met een klacht over Veilig thuis die zich bleef bemoeien met het gezin terwijl de problemen al lang waren opgelost, en twee melders met een klacht over het niet krijgen van toegang tot effectieve hulpverlening voor een kind.

5.2.2 Motieven om te melden bij de Inspectie Jeugdzorg

Het geëigende klachtetraject heeft niet tot een oplossing geleid

Uit de 15 interviews kwam naar voren dat melders niet zo maar bij de inspectie melden. Melders hadden voorafgaande aan hun melding bij de Inspectie Jeugdzorg al andere wegen bewandeld, zoals een oplossing proberen te vinden met de betreffende instelling of het indienen van een klacht bij de klachtencommissie. Deze stappen hadden niet geleid tot een

oplossing. Zo werden melders niet gehoord door de instelling, of waren de klachten door de klachtencommissie gegrond verklaard maar gebeurden daar in de praktijk niets mee. Ook kan niet iedereen met een klacht over de jeugdhulp terecht bij de klachtencommissie, zoals betrokken familieleden of gezinshuisouders. Omdat er geen oplossing kon worden gevonden via de geëigende wegen, wendden melders zich tot de inspectie. Ook legden melders hun klachten neer bij de inspectie om druk uit te oefenen op een instelling.

De inspectie moet op de hoogte worden gesteld

Melders deden een melding bij de inspectie omdat zij vonden dat de inspectie op de hoogte moest zijn van een melding over onverantwoorde jeugdhulp. Sommige melders meldden vanuit het idee dat het in elk geval bekend moet zijn bij de inspectie, ook al doet de inspectie er niet direct iets mee. Wanneer er dan een calamiteit optreedt, kan er niet gezegd worden dat de betreffende instelling van niets wist.

“Dit is typisch zo’n casus waarvan ze achteraf zeggen, waar waren alle instanties.”

Ook vonden melders dat de inspectie op de hoogte moest zijn omdat zij van mening waren dat het om een ernstige situatie ging. Melders zagen hun klacht niet als een individuele klacht maar als melding van structurele tekortkomingen. Dit omdat zij al vele misstanden in de jeugdhulp hadden ervaren en ook verhalen van anderen kenden.

“Dit is structureel. De jeugdzorg moet hervormd worden. Het gaat structureel verkeerd in de jeugdzorg.”

Adviesvraag

Tot slot was het krijgen van advies hoe zij het beste met hun situatie konden omgaan, bijvoorbeeld als er een melding lag bij Veilig Thuis, een reden voor melders om contact te zoeken met de inspectie.

5.2.3 Verwachtingen ten aanzien van de Inspectie Jeugdzorg

Interventie door de inspectie: onderzoek of aanspreken van de instelling

Melders die te maken hadden met een jeugdbeschermingsmaatregel wilden dat de inspectie een onderzoek zou instellen met het oog op waarheidsvinding. Zij legden hun hele dossier voor aan de inspectie in de verwachting dat de inspectie hun dossier ‘tegen het licht zou houden’ en zou zorgen dat ‘de waarheid boven tafel komt’. Hun hoop was dat dit zou leiden tot een herziening van genomen besluiten of zou leiden tot jeugdhulpverlening die wel effectief is, zoals bijvoorbeeld het aanstellen van een kundige gezinsvoogd die de andere ouder (ex-partner) zou kunnen bijsturen.

“De inspectie kan druk uitoefenen op een instelling voor een effectieve ondertoezichtstelling en het naleven van regelgeving.”

Melders die een melding deden over de kwaliteit van de geleverde zorg binnen een instelling in het jeugddomein verwachtten van de inspectie dat zij onderzoek zou doen dat aantoonde dat de kwaliteit van zorg onvoldoende is en dat leidt tot fundamentele verbeteringen.

Melders die meldden bij de inspectie omdat hun klachten door de klachtencommissie gegrond waren verklaard maar dit niet tot verandering had geleid, verwachtten dat de inspectie er op toe zou zien dat verbeteringen werden doorgevoerd.

“De klachtencommissie heeft geen macht. Zorg dat klachten die gegrond zijn verklaard serieus worden genomen. Als de klachtencommissie niet serieus wordt genomen dan verwacht je ingrijpen van de inspectie, dat er toezicht komt en dat er serieus wordt omgegaan met een klager die in het gelijk is gesteld.”

Melders hadden verwacht dat de inspectie de instelling en hulpverleners zou aanspreken op gemaakte fouten, zoals het niet opvolgen van protocollen, verkeerde dossiervoering of het niet horen en serieus nemen van de melder. Zij vonden dat de inspectie hulpverleners zou moeten confronteren en dat er consequenties zouden moeten worden verbonden aan hun handelen. Een aantal melders, waaronder familieleden van kinderen, verwachtte van de inspectie dat deze zou zorgen dat zij als partij gehoord werden door de instelling zodat er een betere beslissing zou worden genomen. Tot slot verwachtten melders dat de inspectie zou zorgen voor meer professionaliteit en kundigheid bij hulpverleners door het aanspreken van hulpverleners en instellingen.

De reactie van de inspecteur schept verwachtingen

Melders vertelden dat zij het eerste contact met de inspecteur als heel positief hadden ervaren. Zij voelden zich gehoord en begrepen, soms voor het eerst, en hadden de indruk dat de inspecteur hun verhaal serieus nam. Hierdoor werden zij versterkt in hun verwachting dat hun klacht zou worden opgepakt en dat de inspectie zou ingrijpen. Deze verwachting is naar hun idee uiteindelijk niet waargemaakt. Wat de inspectie gedaan had met hun melding werd als teleurstellend ervaren. Melders vertelden bijvoorbeeld dat er door de inspecteur alleen even telefonisch contact was geweest met de instelling en dat de inspecteur te gemakkelijk genoeg genomen had met het antwoord. Omdat de inspecteur had aangegeven de casus zeer serieus te nemen en het verhaal als ernstig had beoordeeld, hadden de melders er meer van verwacht. Er werd volgens hen ook niet teruggekoppeld wat er precies besproken en gedaan was. Daardoor waren melders van mening dat er uiteindelijk weinig was gedaan met hun klacht. Melders vertelden dat ze zich hierdoor uiteindelijk niet serieus genomen voelden.

“De inspecteur belde. Hij was ook versted van wat hij las. Je denkt, nou komt het. Je voelt je voor het eerst gehoord en begrepen. Maar er is alleen gebeld met de directeur. En verder was het advies ga in gesprek. Ik had verwacht dat er een grondig onderzoek zou komen, dat ze er meer werk van zouden maken. Eén gesprek met de directeur en dan wordt het afgerond. In eerste instantie voel je je erkend, maar ze pakken niet door.”

“Dat de inspecteur luistert en informatie vraagt, geeft hoop dat het echt gaat lukken. Maar dan hoor je ‘BJZ pakt dit verder met jullie op maar de melding is genoteerd’.”

“In het begin voelde ik mij gehoord door de inspectie vanwege de daadkrachtige houding van de inspecteur; ik had het idee die gaat er iets mee doen. Maar later werd mijn verhaal afgezwakt en kreeg ik het idee dat ze dachten daar heb je die zeur weer.”

Er is een verschil tussen verwachting en hoop

Er waren melders die aangaven weinig van de inspectie te verwachten. Sommigen omdat zij al zo veel teleurstellingen en onmacht hadden ervaren in de jeugdhulp. Anderen omdat zij zich via de website en rapporten hadden geïnformeerd over de werkzaamheden van de inspectie en van mening waren dat de inspectie niet daadkrachtig genoeg optreedt. Ook wisten sommige melders dat de inspectie geen individuele klachten in behandeling neemt. Toch deden zij een melding bij de inspectie. Daaraan lagen verschillende redenen ten grondslag. Sommige melders zagen hun casus als zeer ernstig, of vonden dat hun klachten wezen op structurele tekortkomingen en hadden vandaaruit de hoop dat de inspectie in hun geval toch de melding in behandeling zou nemen. Anderen deden een melding bij de inspectie in de verwachting dat er in de toekomst een calamiteit zou optreden. Zij meldden zodat de informatie dan in elk geval bij de inspectie ligt en dat daarmee misschien herhaling in de toekomst voor anderen kan worden voorkomen.

“Ik had weinig verwachtingen van de inspectie simpelweg omdat ik mij had ingelezen, en de rapporten had bestudeerd. Ik was al teleurgesteld van tevoren. De inspectie is al een keer langs geweest bij deze jeugdinstelling en verklaarde het goed genoeg. Ze komen daar langs en dan lijkt alles goed; het kopje thee staat klaar. Ik heb toch gemeld omdat het heel ernstig is wat daar gebeurt. Wanneer het daar dan mis gaat ligt de informatie in elk geval bij de inspectie. Ik wil daarmee uitsluiten dat partijen er achteraf niets mee doen en voorkomen dat iedereen zich indekt.”

Er zijn hoge verwachtingen ten aanzien van de inspectie

Sommige melders verwachtten juist veel van de inspectie en zagen de inspectie als machtige organisatie met veel bevoegdheden.

“Het woord ‘inspectie’... je verwacht dat zij grote macht hebben. Je verwacht dat zij er een vinger op kunnen leggen en na kunnen checken hoe het zit.”

“Ik had heel veel hoop; ik heb te veel hoop bij hen neergelegd, dat kan je hen ook niet kwalijk nemen. Het is jammer dat er geen andere instantie is die alle kanten onderzoekt en kijkt of de keuze die gemaakt is, is die goed? Die alles kan navolgen en je steunt als je wel echt gelijk hebt.”

Melders hadden ook de verwachting dat de Inspectie Jeugdzorg hervormingen in de jeugdhulp kan realiseren en er op toe kan zien dat de Jeugdwet verder wordt aangescherpt

zodat de rechten van het kind beter beschermd zijn. Er is veel verbazing en frustratie over de gang van zaken in de jeugdhulp: “ongelofelijk dat zo iets kan gebeuren”. Wanneer zij melden bij de inspectie hopen zij dat dat het verschil gaat maken. Zij verwachten dat de inspectie daadkrachtig zal optreden en gebruik zal maken van haar macht.

Verwachtingen verschillen en bepalen hoe uitkomst wordt gewaardeerd

Als alleen contact werd gezocht met de inspectie voor advies, waren de ervaringen positief. Melders voelden zich vaak voor het eerst gehoord en gesteund, zoals deze melder die te woord was gestaan door de jeugdtelefoon:

“Het gesprek heeft veel rust gegeven. Er is voor het eerst geluisterd en hij begreep en herkende het probleem. Er is goed advies gegeven waar ik zeker iets mee heb gekund. Die man bij de inspectie is de enige waar ik nu vertrouwen in heb, die weet hoe het in elkaar steekt. Daar ben ik dankbaar voor.”

Wanneer melders hadden gehoopt dat de inspectie hun klacht in behandeling zou nemen en zou ingrijpen, volgde er vaak teleurstelling. Daarbij is er verschil in hoeverre melders begrip hadden voor dat de inspectie in hun geval niets ondernam. Sommige melders begrepen het niet of waren kwaad, anderen begrepen dat de inspectie niet alle individuele klachten kan behandelen, maar hadden gehoopt dat dat in hun geval wel zo zou zijn. Sommigen dachten dat de inspectie door regels ook aan handen en voeten was gebonden, of hadden het idee dat de inspecteur wel meer had willen doen maar dat niet kon. Daarbij werd wel vaak opgemerkt dat de regels veranderd moeten worden en dat de inspectie meer bevoegdheid moet krijgen.

“Ik denk dat de inspecteur wel meer wilde doen dan zij mocht; zij zijn ook aan handen en voeten gebonden. Ze doen hun best maar kunnen niet veel. Ik vind dat de inspectie te weinig mag.”

Het is onvoldoende duidelijk wat de inspectie doet en wat er van de inspectie verwacht kan worden

Er bestaat onder melders onduidelijkheid over de taak en werkwijze van de inspectie. Dat blijkt onder andere uit het feit dat melders, ook als ze weten dat de inspectie geen individuele klachten in behandeling neemt, toch verwacht hadden dat hun casus wel zou worden behandeld. Melders begrepen ook niet waarom de inspectie geen individuele klachten behandeld. Sommige melders vroegen zich af wat de inspectie dan wel doet.

“Ik zou ook meer willen weten hoe de inspectie haar toezicht vorm geeft. Bijvoorbeeld als meerdere ouders melden en de inspectie wel een onderzoek doet, hoe gaan ze dan te werk, zijn ze wel voldoende op de hoogte van individuele dossiers zodat ze weten waar ze naar moeten zoeken, wat doen ze er mee en wat levert het op? Ze zouden dat meer transparant moeten maken zodat je beter zou begrijpen wat ze doen. Dat zou de motivatie om te melden verhogen.”

5.2.4 Ervaringen met de manier waarop Inspectie Jeugdzorg met de melding is omgegaan

Melders voelen zich gehoord

De geïnterviewde melders waren over het algemeen tevreden over hoe ze te woord zijn gestaan. Ze voelden zich gehoord en gesteund. Melders voelden zich ook geholpen met het advies dat zij kregen. Maar veel melders ervoeren dat er uiteindelijk niets gedaan is met hun klacht en dat zij met het melden uiteindelijk niet verder zijn gekomen.

Melders die te woord waren gestaan door de jeugdtelefoon hadden het gesprek over het algemeen als prettig ervaren omdat er naar hun geluisterd werd en zij zich begrepen voelden. Maar, melders vonden het ook belangrijk om door de inspecteur zelf te woord gestaan te worden omdat zij al alle denkbare stappen hadden genomen om verder te komen met hun klacht en daarin niet verder konden worden geadviseerd. Zij wilden hun klacht juist op een hoger plan tillen.

“Ik was eerst gefrustreerd omdat ik geen inspecteur te pakken kreeg. Medewerkers houden de boot af door te zeggen dat de inspectie geen individuele klachten in behandeling neemt. Het maakt ook uit met wie je spreekt, daarin zijn persoonlijke verschillen.”

Er is onduidelijkheid over de werkwijze van de inspectie

Bepaalde werkwijzen van de inspectie werden niet altijd begrepen.

“De inspecteur vroeg stukken te sturen. Dat stemde hoopvol, dat er naar gekeken zou worden en dat er iets zou worden gedaan. Ze horen je en nemen je serieus. Maar na lang wachten bleek de inspectie alleen een van de instellingen te hebben aangesproken op een regelovertreding. Met de rest was niets gedaan. Dat was een enorme deceptie. Ze komen niet op voor het belang van het kind.”

“Protocollen zijn niet opgevolgd. Dat is toch een zaak voor de inspectie?”

Dat de inspectie geen individuele klachten behandelt wordt slecht begrepen

De geïnterviewde melders waren het er niet mee eens dat de inspectie geen individuele klachten in behandeling neemt. Melders zagen hun klacht niet alleen als een persoonlijk probleem maar als een ernstige melding van structurele tekortkomingen. Bovendien vonden zij dat de inspectie door het niet in behandeling nemen van hun klachten niet opkwam voor het belang van het kind. Ook vonden zij dat de inspectie meer naar de burgers zouden moeten luisteren, “die lopen tegen dingen aan”. Volgens hen geven burgers informatie over dat het verkeerd dreigt te gaan, maar naar hun idee grijpt de inspectie alleen in als het te laat is, als een calamiteit zich heeft voorgedaan. Melders wilden herhaling voor anderen voorkomen.

“Als ze geen individuele klachten in behandeling nemen dan kunnen ze net zo goed meteen zeggen wij doen niets. Dat is tenminste transparant.”

“Ik weet dat de inspectie goed werk doet, dat ze soms onverwacht een inval doen bij een instelling en dat ze toezicht houden. Het is goed dat de inspectie er is en informatie verzamelt. Ik zou echter wel willen dat de inspectie ruimere mogelijkheden had.”

“Ik vind dat het veranderd moet worden, dat de inspectie er ook is voor individuele klachten. Bij de inspectie stel ik mij wat anders voor, als een instelling waar je met je klachten naar toe kan.”

“Moeten er soms eerst doden vallen?”

Omdat de inspectie vaak niet de bevoegdheid heeft om in individuele casussen in te grijpen, zouden er volgens melders andere oplossingen gezocht moeten worden, zoals een uitzondering maken in ernstige gevallen, meerdere klachten verzamelen bij de klachtencommissie en dan optreden, of het oprichten van een organisatie die individuele casussen wel in behandeling kan nemen en die macht heeft. Omdat de klachtencommissie geen bindende uitspraken kan doen, biedt de klachtencommissie onvoldoende uitkomst.

“Alle 12 klachten waren gegrond verklaard maar er gebeurt vervolgens niets. Krijg je gelijk, gebeurt er nog niets. De klachtencommissie is een zoethoudertje.”

“Er mist een controlerende schakel.”

Dat de inspectie geen individuele klachten van burgers behandelt, gaf sommige melders het gevoel dat er niemand toezicht houdt op instellingen betrokken bij een jeugdbeschermingsmaatregel. Gecertificeerde instellingen zijn in hun ogen volkomen autonoom en kunnen ongecontroleerd doen wat zij willen. Ook ervaren zij dat er geen controle is op de werkwijze van gezinsvoogden.

“Het is ook een politieke beslissing: de inspectie mag geen individuele klachten behandelen. Dus is er niemand die de kwaliteit toetst. Instellingen en hulpverleners kunnen ongestoord hun gang gaan. Niemand houdt het dossier actief tegen het licht.”

“Het is zo gek dat er niemand is die alles naast elkaar legt en ziet wat in het belang is van de kinderen. BJZ zegt dat ze niet aan waarheidsvinding doet. BJZ is de enige die daar over gaat, er is dus geen andere instantie die dat bekijkt.”

“De inspectie behandelt geen individuele klachten, dat geeft de jeugdzorg zoveel macht. Dat is heel triest, maar dat is de realiteit in Nederland. Je kan werkelijk nergens naar toe.”

Melders voelden zich alleen staan met hun zorgen en hadden het gevoel nergens terecht te kunnen.

“Je weet niet meer wat je moet doen. Hoe kan je bereiken dat je serieus wordt genomen? De Nationale Ombudsman stond ook versteld. Ik heb een aardige brief gekregen, maar zij kunnen ook niets doen.”

“Hoger kan ik niet klimmen, en ik kom nergens.”

“Ik ben ik weet niet hoeveel instanties afgegaan. Die schrikken van het verhaal maar kunnen niets doen.”

Er vindt onvoldoende terugkoppeling plaats

Volgens melders kwam er geen of weinig terugkoppeling vanuit de inspectie. Het was daarom onduidelijk voor melders wat er met hun klacht was gebeurd. Sommigen dachten dat er misschien achter de schermen wel wat gedaan was met hun klacht, anderen hadden het idee dat er niets of weinig was gedaan. Het indienen van een klacht was voor melders een emotionele aangelegenheid omdat ‘het alles weer naar boven bracht’. Ook kostte het opstellen van de klacht en het aanleveren van alle dossiers moeite in een toch al overbelaste tijd. Melders waren daarom teleurgesteld dat zij niets meer hoorden van de inspectie.

“Aanvankelijk was de inspecteur betrokken en geschokt door het verhaal. De inspecteur wilde dat ik haar op de hoogte hield, want ‘dit kan niet’. Er werd gezegd dat het zou worden meegenomen bij de volgende ronde en dat ‘het vuur aan de schenen’ zou worden gelegd. Wat moet ik mij daar bij voorstellen? Uiteindelijk heb ik er niets van terug gehoord, geen idee wat er mee gebeurd is.”

“Je wordt wel netjes te woord gestaan, maar wat hebben ze gedaan? Je vertelt uitgebreid je verhaal, ze willen alles van je weten, maar je hoort niets terug. Ze zeggen ‘we zijn blij met uw melding, wat fijn dat u zo open bent in het belang van het kind, en we gaan het registreren en het heeft onze aandacht’. Ze laten je alles vertellen, willen alles weten, ‘daar kan ik verder mee’, maar je hoort niet terug of ze er wat mee gedaan hebben. Ze zijn wel goed in communiceren, ze luisteren goed en je wordt gehoord. Maar wat gaat ermee gebeuren? We krijgen niets teruggekoppeld. Dan voel je je niet serieus genomen.”

“Melden bij de inspectie heeft niet veel opgeleverd. Ik zie de inspectie als een plek waar je dingen meldt, waar je dingen neerlegt en daarna hoor je niets meer. Dat geeft een heel onbevredigend gevoel. Ik ben heel transparant, vertel ze alles en dan hoor je niet terug.”

“Hun overweging waarom ze niets doen wordt niet uitgelegd. Misschien dat ze achter de schermen wel wat doen. Het zou fijn zijn om te weten wat ze er mee doen en om meer duidelijkheid te hebben.”

“Ik melde bij de inspectie omdat ik wilde dat er iets zou veranderen, dat er iets gedaan zou worden. ‘We nemen het mee’ is niet voldoende, ook omdat er

geen terugkoppeling kwam. De inspecteur is in gesprek gegaan met het bestuur, maar geen idee wat dat heeft opgeleverd.”

Box 5.1 Overzicht van thema's uit interviews met melders georganiseerd naar de drie hoofdvragen

Motieven om te melden

Het geëigend klachtentraject heeft niet tot een oplossing geleid

De Inspectie Jeugdzorg moet op de hoogte zijn

Adviesvraag

Verwachtingen

Interventie door de inspectie: onderzoek of aanspreken van instelling

De reactie van de inspecteur scheidt verwachtingen

Er is een verschil tussen verwachting en hoop

Er zijn hoge verwachtingen ten aanzien van de inspectie

Verwachtingen verschillen en bepalen hoe de uitkomst wordt gewaardeerd

Het is onvoldoende duidelijk wat de inspectie doet en wat er van de inspectie verwacht kan worden

Ervaringen

Melders voelen zich gehoord

Er is onduidelijkheid over de werkwijze van de inspectie

Dat de inspectie geen individuele klachten behandelt wordt slecht begrepen

Er vindt onvoldoende terugkoppeling plaats

5.3 Conclusie

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op een kleine groep van melders. Deze melders waren gemotiveerd om deel te nemen aan het onderzoek. Mogelijk hebben wij daardoor bepaalde ervaringen van melders gemist. Aan de andere kant is de sample een goede afspiegeling van het soort meldingen dat de Inspectie Jeugdzorg binnenkrijgt. Melders met verschillende soorten meldingen deden mee aan het onderzoek, waarbij de grootste groep bestond uit melders die een klacht meldden met betrekking tot de jeugdbescherming. Dat komt overeen met de verdeling in aantallen van meldingen die de inspectie binnenkrijgt. Bovendien woonden de geïnterviewde melders in verschillende regio's waardoor er diversiteit was in de jeugdinstanties waarop meldingen betrekking hadden en melders uit zowel stedelijke als landelijke gebieden vertegenwoordigd waren. In deze diverse sample van geïnterviewde melders kwamen bepaalde thema's herhaaldelijk terug in de verhalen, een indicatie dat er een zekere mate van data saturatie in dit onderzoek bereikt werd, en zowel positieve als negatieve geluiden werden gehoord.

De meeste melders voelden zich gehoord en begrepen in het telefonisch contact met de inspecteurs of de jeugdtelefoon. Enkele melders waren tevreden met het gekregen advies. De meerderheid had echter meer verwacht van de inspectie en wat het melden hen zou opleveren. Verwachtingen kwamen niet overeen met de taakopvatting van de inspectie om een aantal redenen. Het was melders niet duidelijk wat de taakopvatting van de inspectie precies is en wat de inspectie wel en niet doet; de melders zagen hun klacht niet als individueel en hadden verwacht dat de inspectie hun casus wel zou behandelen; en, het tonen van begrip en het opvragen van informatie wekten de verwachting dat de inspectie

actie zou ondernemen. Melders hadden het gevoel veel te investeren door te melden. In het geval dat de inspecteur wel handelde op basis van een melding, bijvoorbeeld door te informeren bij de instelling, was dat in de ogen van de melders onvoldoende en teleurstellend. Dat werd versterkt doordat zij naar hun idee geen of onvoldoende terugkoppeling hadden ontvangen van de inspectie en niet wisten wat er met hun melding was gebeurd. Uit de analyse van geregistreerde meldingen blijkt dat de inspectie altijd terugkoppelt aan burgers wanneer zij de melding afsluit, in een telefoongesprek of in een afsluitbrief. Als de inspectie actie heeft ondernomen, zoals contact opgenomen met een instelling, wordt dit benoemd in de afsluiting. Aangezien veel melders in hun beleving geen terugkoppeling hadden ontvangen, kan het zijn dat zij meer hadden verwacht van de terugkoppeling, bijvoorbeeld door meer inhoudelijk op de hoogte te worden gesteld over wat er is gedaan of besproken en wat de uitkomsten hiervan waren. Het kan zijn dat zij verwacht hadden meer betrokken te worden in wat er met de melding wordt gedaan.

Daarnaast waren melders het er mee oneens dat de inspectie geen individuele klachten behandelt omdat zij ervaren dat zij geen andere mogelijkheden hebben om hun problemen en zorgen op te lossen, en omdat zij vinden dat de inspectie hiermee tekort schiet in haar toezicht en instellingen ongecontroleerd kunnen opereren. Wat de inspectie wel doet met meldingen van burgers en hoe zij dat gebruikt in haar toezicht was velen niet duidelijk.

Melders hadden over het algemeen hoge verwachtingen ten aanzien van de Inspectie Jeugdzorg. Hetzelfde beeld kwam naar voren in een onderzoek naar wat burgers vinden en verwachten van een aantal Rijksinspecties, waaronder de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Burgers zagen de IGZ als het meest verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg, meer dan de zorgaanbieders (Bouwman, et al. 2015b). De term 'inspectie' wekt hoge verwachtingen bij burgers.

Melders die te woord waren gestaan door de jeugdtelefoon ervoeren het gesprek over het algemeen als steunend en prettig. Enkelingen hadden wat aan het gekregen advies, maar veel hadden zelf al alle denkbare stappen genomen en meldden juist bij de inspectie omdat dit geen resultaat had opgeleverd. Ook waren er melders die graag met een inspecteur wilden spreken omdat zij van mening waren dat deze in de positie was om iets met hun klacht te doen.

De manier waarop de inspectie en de jeugdtelefoon burgers te woord staat wordt positief beoordeeld. Wel valt er te verbeteren in het verwachtingsmanagement, bijvoorbeeld door meteen duidelijk te maken wat de manier is waarop inspectie om gaat met burgermeldingen om niet de verkeerde verwachtingen te wekken. Ook is het belangrijk om daarbij duidelijker te maken wat de inspectie wel doet, al zullen veel burgers dit onvoldoende vinden omdat ze toch een oplossing voor hun eigen situatie zoeken. Het is daarmee niet helemaal te voorkomen dat burgers verwachtingen hebben waar de inspectie niet aan kan voldoen en dat burgers teleurgesteld zullen zijn over de beperkte rol die de inspectie kan spelen in het geval van burgermeldingen.

6 Conclusie en aanbevelingen

Het NIVEL heeft op initiatief van de Inspectie Jeugdzorg onderzoek gedaan naar de manier waarop de inspectie omgaat en om kan gaan met burgermeldingen. Dit onderzoek is gebaseerd op gesprekken met medewerkers van de inspectie en het LMZ, op documentenanalyse, op gesprekken met organisaties in het netwerk van de inspectie, en op de analyse van bij de inspectie binnengekomen meldingen en op interviews met melders. Dit onderzoek laat zien dat de Inspectie Jeugdzorg verschillende soorten meldingen van burgers ontvangt, maar dat het grootste deel van burgermeldingen bestaat uit individuele klachten van ouders in de context van een jeugdbeschermingsmaatregel. Deze groep van melders hopen of verwachten dat de inspectie concreet iets voor hun individuele situatie kan betekenen.

De verwachting dat de Inspectie Jeugdzorg iets concreets voor een individuele melder kan betekenen staat haaks op de taakopvatting van de inspectie in dat zij geen individuele klachten behandelt, maar de informatie uit klachten en meldingen vooral gebruikt voor het vormgeven van het toezicht. Die taak hangt samen met het, wettelijke, feit dat klachtbehandeling primair de taak van het veld zelf is. Dat maakt dat een zekere mate van teleurstelling inherent is aan het omgaan met burgermeldingen door de inspectie. Die teleurstelling geldt primair de burger met een melding, maar ook inspecteurs kunnen zich tekortschieten voelen als zij een melding bespreken met een burger. Persoonlijke noden zullen bij de Inspectie Jeugdzorg blijven worden neergelegd. Die persoonlijke noden zullen in de regel niet opgelost kunnen worden door de inspectie. Toch biedt dit onderzoek wel mogelijkheden om met deze spanning om te gaan.

Dit NIVEL onderzoek levert vijf aangrijpingspunten voor het beleid van de Inspectie Jeugdzorg ten aanzien van burgermeldingen. Deze thema's zijn:

- 1) omgaan met verwachtingen door verwachtingsmanagement,
- 2) duidelijkheid over wat wordt gedaan met de informatie uit een melding;
- 3) de rol van de jeugdtelefoon;
- 4) de rol van adviseren en het bieden van een luisterend oor;
- 5) het meer benutten van het netwerk van organisaties.

6.1 Omgaan met verwachtingen door verwachtingsmanagement

Burgers die bij de inspectie aankloppen doen dat met een verwachting. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat zij vaak al een flinke geschiedenis achter de rug hebben en de inspectie zien als een laatste redmiddel. Die verwachting kan de inspectie doorgaans niet waarmaken. In het onderzoeksrapport zijn verschillende suggesties gedaan om verwachtingen te beïnvloeden. Kern is dat verwachtingsmanagement op verschillende niveaus vorm kan krijgen en dat activiteiten op die niveaus elkaar kunnen ondersteunen. Tegelijk moet worden opgemerkt dat verwachtingsmanagement geen wondermiddel is. In

een situatie waarin men op zoek is naar een laatste redmiddel zijn de verwachtingen zo hoog gespannen dat zij zich niet makkelijk laten veranderen.

Vraag expliciet naar verwachtingen bij het eerste contact met een burger

Uit de interviews met burgers die contact hadden met de Inspectie Jeugdzorg bleek dat zij zich in de regel gehoord voelden en hadden ervaren dat zij serieus genomen werden, wat zij als positief beoordeelden. Tegelijkertijd versterkte de reactie van een inspecteur de verwachting dat de melding zou worden opgepakt en dat de inspectie actie zou ondernemen. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat er onduidelijkheid is onder burgers over de taken en bevoegdheden van de inspecties en wanneer iets een melding of klacht is. De werkwijze van de inspectie dat zij geen individuele klachten in behandeling neemt werd slecht begrepen.

Het is daarom belangrijk om al in het eerste contact transparant te zijn over de werkwijze en bevoegdheden van de Inspectie Jeugdzorg en over wat de burger wel en niet kan verwachten van de inspectie. Ook is het van belang dat inspectie voldoende gemotiveerd uitlegt waarom zij wel of geen onderzoek instelt. Uit de analyse van de geregistreerde meldingen komt naar voren dat verwachtingen van burgers niet expliciet worden uitgevraagd; ze worden in ieder geval niet geregistreerd. Het verhelderen van verwachtingen van burgers kan bijdragen aan effectiever verwachtingsmanagement.

Verbeter de informatie op de website

De website van de Inspectie Jeugdzorg biedt informatie over het melden bij de inspectie. Wij denken dat die informatie aan duidelijkheid kan winnen. Een suggestie is om door middel van concrete voorbeelden te verhelderen wat de inspectie onder een klacht en een melding verstaat, wat de werkwijze is van inspectie, wat zij doet met burgermeldingen, en wat de taakopvatting en bevoegdheden zijn van de Inspectie Jeugdzorg. Daarbij kan de Inspectie Jeugdzorg zich laten inspireren door de website van het LMZ en de IGZ waarop de burger meer informatie kan vinden over wat ze kunnen verwachten als ze een melding doen bij de inspectie.

Informeer het netwerk van organisaties

Uit de gesprekken met organisaties rondom de inspectie, zoals het AKJ of Veilig Thuis, blijkt dat zij geen goed beeld hebben van hoe de inspectie omgaat met burgermeldingen. Dit zijn organisaties die veel contact hebben met burgers en burgers ook kunnen informeren over wat ze van de inspectie mogen verwachten bij een melding. Het lijkt zinvol te zorgen dat het verhaal van de inspectie over de manier waarop zij omgaat met meldingen goed bekend is bij de organisaties rondom de inspectie, ook op het niveau van de individuele medewerkers. Het zijn immers die medewerkers die het contact hebben met cliënten.

6.2 Laat beter weten wat wordt gedaan met de informatie uit een melding

Uit het kwalitatieve onderzoek kwam naar voren dat veel burgers het gevoel hebben dat een duidelijke terugkoppeling aan burgers ontbreekt waardoor burgers niet weten of de inspectie iets heeft gedaan met hun melding, terwijl het gebruik van de informatie uit

meldingen juist de primaire doelstelling is van de mogelijkheid tot melden. Doordat het voor burgers niet duidelijk is wat met hun melding gebeurt, voelen burgers zich niet serieus genomen en ontstaat het idee dat de inspectie niets gedaan heeft met hun melding. Burgers willen meer betrokken worden bij wat de inspectie doet met hun melding en wat dat heeft opgeleverd. Overwogen zou moeten worden na te gaan hoe de inspectie melders beter kan informeren over de manier waarop hun informatie wordt gebruikt. Hiervoor zijn verschillende manieren denkbaar.

Communiqueer duidelijk dat meldingen via de jeugdtelefoon bij een inspecteur terecht komen

Op dit moment is de regel dat van ieder contact met de jeugdtelefoon een samenvatting wordt gemaakt die wordt doorgespeeld aan een inspecteur. De inspecteur zal deze informatie wegeven, nagaan of er nader contact nodig is en de informatie, zo mogelijk, gebruiken bij een volgend inspectiebezoek. De medewerker van de jeugdtelefoon legt deze werkwijze uit, waardoor het voor een burger duidelijk is dat zijn of haar melding wordt gezien en gebruikt door de inspectie.

Ontwikkel handvaten voor inspecteurs waardoor zij in contact met cliënten beter communiceren

Echter, voor meldingen die worden behandeld door een inspecteur ligt dit anders. Verschillende inspecteurs gaven aan dat zij zich voelden tekortschieten in gesprekken met melders. Kennelijk is het niet voor alle inspecteurs even makkelijk om duidelijk te maken dat de melding daadwerkelijk gebruikt gaat worden, of, wanneer dit niet zo is, duidelijk te maken waarom niet. Nagedacht moet worden over handvaten die in dit verband bruikbaar zijn voor individuele inspecteurs.

Neem contact op met een melder bij de voorbereiding van een inspectiebezoek

In het onderzoek is ook de suggestie gedaan dat een inspecteur bij de voorbereiding van een inspectiebezoek contact opneemt met een melder die gemeld heeft over de organisatie waar het inspectiebezoek zich op richt om op die manier informatie van de melder in te kunnen brengen bij het inspectiebezoek. Dit kan er aan bijdragen dat melders meer zicht hebben op wat de inspectie doet met meldingen en dat zij deze serieus neemt.

Communiqueer als inspectie over de impact van meldingen op de inspectiepraktijk

Naast het geven van een directe terugkoppeling op een individueel burgermelding, kan de inspectie ook op een meer overstijgend niveau informatie terugkoppelen aan burgers. Meldingen van burgers zijn primair bedoeld voor de agendasetting van de inspectie. Echter, de inspectie geeft weinig inzicht in hoe dit dan werkt, welke thema's de inspectie op heeft gepakt naar aanleiding van meldingen en wat dit dan heeft opgeleverd. Thema's die voor meldende burgers belangrijk zijn doen er toe. Een voorbeeld is het thema van professionaliteit van gezinsvoogden en de manier waarop zij hun rapportage opstellen. Dit thema is bijvoorbeeld onderwerp geweest van onderzoek door de Kinderombudsman (De Kinderombudsman, 2013). Door nadrukkelijker te laten zien dat bepaalde thema's voortkomen uit meldingen ontstaat de mogelijkheid van terugkoppeling aan burgers dat hun meldingen worden gebruikt door de inspectie.

6.3 Kiezen voor één hoofdroute: de jeugdtelefoon?

Overweeg een centralere rol voor de jeugdtelefoon

Burgermeldingen komen binnen via twee routes waarbij meldingen die schriftelijk worden afgegeven worden aangenomen door inspecteurs en meldingen die telefonisch binnen komen worden aangenomen door de jeugdtelefoon. Door wie de melding van een burger wordt aangenomen is niet inhoudelijk gebaseerd, zoals ook bleek uit de meldingenanalyse. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat er bij de jeugdtelefoon veel competentie aanwezig is in het te woord staan van burgers. Een herziening van de taakverdeling kan worden overwogen waarbij de competenties die er liggen bij de jeugdtelefoon beter benut zouden kunnen worden en waarbij inspecteurs zich in de eerste plaats richten op het uitvoeren van toezicht. Bovendien draagt één portaal via de jeugdtelefoon bij aan de consistentie hoe er wordt omgegaan met meldingen van burgers en daarmee aan duidelijkheid voor burgers wat zij wel en niet kunnen verwachten van de inspectie.

Bied toegang tot een inspecteur als dit echt wordt gewenst

Sommige burgers die melden geven aan graag een inspecteur te willen spreken omdat zij hopen hiermee meer te bereiken ten aanzien van hun melding. Met het heroverwegen van de taakverdeling tussen de inspecteurs en de jeugdtelefoon dient ook te worden nagedacht over hoe toegang tot de inspecteurs kan worden vormgegeven.

6.4 De rol van adviseren en het bieden van een luisterend oor

Bedenk hoe belangrijk het bieden van een luisterend oor is

Het geven van advies aan burgers en het bieden van een luisterend oor vallen niet onder de officiële taak van de inspectie. Toch is dit in vele gevallen het enige wat de inspectie burgers te bieden heeft aangezien de meeste burgermeldingen gaan over het zoeken van een persoonlijke oplossing en de inspectie individuele klachten niet in behandeling neemt. Er kan verder nagedacht worden over welke rol het adviseren en luisteren naar burgers kan innemen binnen de taakopvatting van de inspectie en hoe die rol het best kan worden vormgegeven. Ook hier lijkt het wegleggen van een grotere rol aan de jeugdtelefoon een goede optie omdat zij veel kennis hebben van het veld van de jeugdhulp en jeugdbescherming en burgers goed van advies kunnen voorzien en omdat zij de tijd kunnen nemen om burgers te woord te staan.

6.5 Het benutten van het netwerk

Maak beter gebruik van het netwerk van organisaties

Het netwerk van de Inspectie Jeugdzorg in de vorm van aanpalende organisaties is onderbenut. Aanpalende organisaties zouden meer kunnen, en willen, bijdragen aan het toezicht op de jeugdhulp en zouden een grotere rol kunnen spelen in het verwachtingsmanagement ten aanzien van burgers die bij de Inspectie Jeugdzorg willen melden. Daarvoor is het belangrijk dat deze organisaties het beleid van de Inspectie Jeugdzorg kennen en dat er een warme overdracht is tussen de Inspectie Jeugdzorg en de

netwerkorganisaties, bijvoorbeeld door het kenbaar maken aan het AKJ wanneer de inspectie een burger doorverwijst.

6.6 Fusie met de IGZ

In de loop van 2017 zal de fusie tussen de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg tot één inspectie gerealiseerd worden: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (IGZ, 2017). Met het oog op deze fusie tussen de IGZ en de Inspectie Jeugdzorg is het belangrijk om te realiseren dat er overeenkomsten zijn tussen burgers die melden bij de IGZ en de Inspectie Jeugdzorg, maar dat er ook belangrijke verschillen zijn tussen deze groepen waar het gaat om behoeftes en verwachtingen.

Een belangrijke overeenkomst is dat zowel melders bij de Inspectie Jeugdzorg als bij de IGZ van mening zijn dat hun melding wijst op diepere structurele problematiek, en dat melders verwachten dat er een onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van hun melding (Bouwman et al, 2014; 2015a). Ook had de meerderheid van melders bij de IGZ, evenals melders bij de Inspectie Jeugdzorg, hun klacht al ergens anders neergelegd alvorens te melden bij de inspectie (Bouwman et al, 2014) en kennen zij de inspectie grote macht en verantwoordelijkheid toe (Bouwman et al, 2015b).

Naast overeenkomsten in verwachtingen tussen burgers die melden bij de IGZ en de Inspectie Jeugdzorg, zijn burgers die melden bij de Inspectie Jeugdzorg ook te zien als een bijzondere groep. Melders bij de Inspectie Jeugdzorg hopen vaak op ingrijpen van de inspectie om hun persoonlijke situatie te verbeteren, terwijl melders bij de IGZ maar zelden de verwachting hebben dat de IGZ iets kan betekenen voor hen persoonlijk (Bouwman et al, 2014). Melders bij de IGZ melden in de regel over geleden leed, en vaak is de zorgrelatie al verbroken. Zij willen vooral gehoord worden en mogelijk leed voor anderen voorkomen. Melders bij de Inspectie Jeugdzorg zitten vaak nog midden in een proces, zoals een dreigende uithuisplaatsing of zorgen om een kind dat in de knel zit, en hopen dat interventie door de inspectie kan leiden tot een andere uitkomst. Daarbij zijn melders pas tevreden als het beoogde resultaat behaald is. De afhandeling van klachten van melders bij de Inspectie Jeugdzorg vergt, met oog op de verwachtingen en de behoeftes die deze groep heeft, een specifieke aanpak.

Literatuur

- Bouwman R., Bomhoff M. & Friele R. (2014). *Burgers die melden bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Verwachtingen en ervaringen van burgers die een klacht over de gezondheidszorg melden bij de IGZ*. Utrecht: NIVEL.
- Bouwman R., Bomhoff M., Robben P. & Friele R. (2015a). Patients' perspectives on the role of their complaints in the regulatory process. *Health Expectations*, 19, 483-496.
- Bouwman R., Bomhoff M., de Jong, J., Robben P. & Friele R. (2015b). The public's voice about healthcare quality regulation policies. A population based survey. *BMC Health Serv Res*, 15, 325.
- De Kinderombudsman (2013). *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- De Nationale Ombudsman (2016). *Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Inspectie Jeugdzorg (2013). *Visie landelijktoezicht op de jeugdhulp*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie Jeugdzorg (2015a). *Leidraad meldingen jeugd*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie Jeugdzorg (2015b). *Jaarbeeld 2015 landelijk toezicht jeugd*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie Jeugdzorg Werkgroep Meldingen (2016). *Werkplan "Omgaan met signalen" binnen de Inspectie jeugdzorg*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2017). *Werkplan 2017*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). *Doorlopende integrale toelichting op artikelen van het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (32 402)*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015). *Evaluatie Landelijk Meldpunt Zorg*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Website Inspectie Jeugdzorg: www.inspectiejeugdzorg.nl

Bijlage A: Methoden van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus 2016 tot maart 2017 en bestond uit vier deelonderzoeken die hieronder nader worden toegelicht.

Deelonderzoek 1 en 2: Gesprekken met organisaties

In deelonderzoek 1 en 2 werden gesprekken gevoerd met een aantal mensen werkzaam bij de Inspectie Jeugdzorg en het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ), en bij aanpalende organisaties. De selectie van deze mensen vond plaats in onderling overleggen met de coördinerend inspecteur belast met de begeleiding van het onderzoeksproject vanuit de Inspectie Jeugdzorg. Bij de Inspectie Jeugdzorg en het LMZ is er gesproken met acht medewerkers: met de hoofdinspecteur, met twee coördinerend inspecteurs en twee senior inspecteurs, en met het afdelingshoofd van het LMZ en met twee medewerkers van de jeugdtelefoon.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van vier aanpalende organisaties. Er is een gesprek gehouden met de teamleider en een vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ). Er is een gesprek gevoerd met een beleidsadviseur van een voormalig BIZ die tevens contactpersoon is voor inspectie. Met een coördinator van Veilig Thuis is er e-mail contact geweest, en met een teamleider van de William Schrikker Groep (WSG) was er telefonisch contact.

De meeste van deze gesprekken werden gehouden door de eerste auteur (IEG). Twee gesprekken werden gehouden door beide auteurs (IEG en RDF). De gesprekken duurden gemiddeld rond de 45 minuten. Er werd gebruik gemaakt van een topiclijst waarbij de focus in de gesprekken met medewerkers van de Inspectie Jeugdzorg en de jeugdtelefoon lag op wat voor soort meldingen van burgers de inspectie binnen krijgt en wat de inspectie denkt over verwachtingen en ervaringen van mensen die melden, hoe het aannemen en afhandeling van meldingen is georganiseerd, hoe zij aankijken tegen de taakstelling en werkwijze van de inspectie waar het gaat om burgermeldingen, en welke punten zij voor verbetering zien. Als aanvulling werden documenten van de inspectie bestudeerd.

In gesprekken met aanpalende organisatie werd gevraagd naar welk beeld de organisatie heeft van hoe de Inspectie jeugdzorg omgaat met burgermeldingen en wat zij daarover terug horen van hun cliënten, hoe de samenwerking met de inspectie verloopt en of er kansen liggen voor verbetering.

Tijdens de gesprekken met medewerkers van de verschillende organisatie zijn aantekeningen gemaakt die direct na het gesprek zijn uitgewerkt. De transcripten van de gesprekken zijn meerdere keren gelezen en vervolgens op onderwerp samengevat waarbij verschillende perspectieven zijn meegenomen in het rapport.

Deelonderzoek 3: Analyse van geregistreerde meldingen

Uit het registratiesysteem van de Inspectie Jeugdzorg werden 120 burgersignalen random over verschillende tijdsperiode geselecteerd uit de 225 burgersignalen die er tussen januari en november 2016 binnen kwamen. Dat is 53% van de signalen uit die periode. Vergelijkbare meldingen en verwachtingen kwamen herhaaldelijk terug en bij de analyse van de laatste meldingen werd geen nieuwe informatie gevonden.

Alle documenten behorend bij een burgermelding zijn bestudeerd door de eerste auteur (IEG). De documentatie bestond uit informatie aangeleverd door de melder, zoals een brief of e-mail waarin de melder zijn klacht(en) omschreef, eventueel met bijbehorende stukken zoals de uitspraak van de klachtencommissie. Wanneer de melding telefonisch was gedaan, was hier een verslag van opgesteld door de jeugdtelefoon. Tot slot bevatte de documentatie schriftelijke reacties van inspecteurs, zoals een afsluitbrief aan de melder.

Omdat verwachtingen waarschijnlijk mede gerelateerd zijn aan de aard van de melding, werden meldingen eerst gecategoriseerd op hun inhoud. Van alle meldingen werd op basis van de documentatie een samenvatting gemaakt. Meldingen die overeenkwamen in inhoud, zoals er komt geen omgangsregeling tot stand, de dossiers bevatten onjuistheden of de kwaliteit van de jeugdhulp is niet verantwoord, werden gegroepeerd in subcategorieën. Uiteindelijk werden de meldingen ingedeeld in een zestal (hoofd)categorieën. Daarna werd op basis van het documentatiemateriaal per categorie in kaart gebracht welke verwachtingen melders hadden geformuleerd ten aanzien van de inspectie. Alle quotes met betrekking tot verwachtingen werden per categorie in een schema geplaatst en verschillende thema's werden hierin gevonden, zoals de verwachting aan de inspectie dat er een onderzoek wordt ingesteld, of dat dossiers worden gecontroleerd door de inspectie op onwaarheden.

Een beperking bij de analyse was dat het telefonisch contact tussen melders en inspecteur niet inhoudelijk geregistreerd wordt. Er is dus geen zicht op wat er telefonisch is besproken. Van het telefonisch contact tussen melders en de jeugdtelefoon wordt wel een samenvattend verslag gemaakt. Het kan zijn dat tijdens telefoongesprekken er meer duidelijk wordt wat de verwachting van melders zijn, maar dat dit niet geregistreerd wordt.

Deelonderzoek 4: Interviews met burgers die hebben gemeld

Om een diepgaander inzicht te krijgen in de verwachtingen en ervaringen van mensen die een melding deden bij de Inspectie Jeugdzorg is een kwalitatief onderzoek verricht. Met 15 melders is een verdiepend interview gehouden. Van deze 15 melders waren er 8 melders met een melding in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel. De andere 7 geïnterviewde melders hadden een melding over de jeugdhulpverlening van uiteenlopende aard, zoals klachten over de kwaliteit van de geleverde zorg binnen een instelling, over het niet erkend en gehoord worden als partij en klachten over bejegening door Veilig Thuis.

Melders zijn via twee kanalen geworven voor het onderzoek. Een derde van de sample (n=10) bestond uit melders die een schriftelijke melding hadden gedaan bij de inspectie. Deze werden willekeurig geselecteerd uit recent geregistreerde meldingen. Deze melders ontvingen een brief van het NIVEL met informatie over het onderzoek en een uitnodiging voor deelname. Om de privacy van de melders te waarborgen werd deze brief via de Inspectie Jeugdzorg verstuurd. Mensen die wilden deel nemen, konden dit kenbaar maken door contact te zoeken met de onderzoekers van het NIVEL.

Een derde (n=5) van de sample bestond uit melders die telefonisch een melding hadden gedaan, via de jeugdtelefoon. De medewerkers van de jeugdtelefoon vroegen aan melders die belden met een klacht of zij bereid waren deel te nemen aan het onderzoek van het NIVEL. Zij legden de inhoud van het onderzoek uit en wat deelname inhield. Uit de groep van melders die bereid waren om aan het onderzoek deel te nemen, werden er vijf willekeurig gekozen. Voor de ratio in de onderzoeks-sample (10 schriftelijke en 5 telefonische meldingen) is gekozen vanuit het idee dat interviews met melders die contact hadden gehad met een inspecteur, en niet alleen met de jeugdtelefoon, rijkere informatie zou opleveren.

Aan de melders is verteld dat het NIVEL een onafhankelijk onderzoeksbureau is naar gezondheidszorg in Nederland en dat het NIVEL in opdracht van de Inspectie Jeugdzorg een onderzoek uitvoert naar de verwachtingen en ervaringen van mensen die melden bij de Inspectie Jeugdzorg. Er is hen uitgelegd dat hun privacy wordt gewaarborgd doordat gegevens anoniem worden verwerkt en dat de individuele interviews niet worden overlegd aan de inspectie.

De interviews werden afgenomen door de eerste auteur (IEG). De meeste interviews werden afgenomen bij de melders thuis. Deze interviews duurden gemiddeld twee uur. Vier interviews werden telefonisch afgenomen. Deze duurden gemiddeld iets korter (gemiddeld een uur). De interviews waren semigestructureerd waarbij gebruik werd gemaakt van een topiclijst. De vragen waren gericht op de klacht, motivaties om de klacht te melden bij de Inspectie Jeugdzorg, verwachtingen van de Inspectie Jeugdzorg en de ervaringen met het melden bij de Inspectie Jeugdzorg.

Gezien de gevoeligheid van het onderwerp en het uitgebreide verhaal is er voor gekozen de interviews niet op te nemen en letterlijk te transcriberen, maar zijn er aantekeningen gemaakt waarbij het verhaal zo letterlijk mogelijk werd opgetekend. Direct na het interview zijn deze aantekeningen uitgeschreven en is er een samenvatting met kernthema's en observaties gemaakt. Voor de analyse van het materiaal is er gebruik gemaakt van de principes van thematische analyse (Boyatis, 1998). Op basis van deze analyse werden per vraag een aantal thema's onderscheiden die in het rapport zijn beschreven en geïllustreerd aan de hand van (geparafraseerde) quotes.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op een kleine groep van melders. Deze melders waren gemotiveerd om deel te nemen aan het onderzoek. Het kan daarmee zijn dat wij bepaalde ervaringen van melders hebben gemist. Aan de andere kant is de sample is een goede afspiegeling van het soort meldingen dat de Inspectie Jeugdzorg binnen krijgt. In de diverse sample van geïnterviewde melders, wat betreft de aard van de melding, kwamen

bepaalde thema's herhaaldelijk terug in de verhalen, een indicatie dat er een zekere mate van data saturatie in dit onderzoek bereikt werd.

Literatuur

Boyatzis, R.E. (1998). *Transforming qualitative information: thematic analysis and code development*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.