

V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **41-A** (2009-2010) – Nr. 6
ingediend op 17 juni 2010 (2009-2010)

Vlaamse Ombudsdienst

Jaarverslag 2009

Gedachtewisseling

Verslag

namens de Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid
uitgebracht door mevrouw Mia De Vits

(Hoofdstuk 8 – Welzijn en gezondheid)

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Tom Dehaene.

Vaste leden:

de heer Tom Dehaene, de dames Cindy Franssen, Vera Jans, Katrien Schryvers;
mevrouw Marijke Dillen, de heren Felix Strackx, Erik Tack;
de heer Peter Gysbrechts, mevrouw Vera Van der Borgh;
de heer John Crombez, mevrouw Mia De Vits;
de dames Lies Jans, Helga Stevens;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de dames Sonja Claes, Griet Coppé, Kathleen Helsen, Tinne Rombouts;
de dames Gerda Van Steenberge, Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de dames Gwenny De Vroe, Lydia Peeters;
mevrouw Güler Turan, de heer Bart Van Malderen;
de dames Sophie De Wit, Danielle Godderis-T'Jonck;
mevrouw Ulla Werbrouck;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

41-A (2009-2010) – Nr. 1: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst
– Nr. 2 t.e.m. 5: Verslagen over gedachtewisseling

INHOUD

1. Uiteenzetting door de heer Nan Van Zutphen, Vlaams ombudsman ad interim.....	4
2. Uiteenzetting door mevrouw Karine Nijs, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst	4
3. Vragen van de leden	6
Gebruikte afkortingen	9

Op 1 juni 2010 hield de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeloid een gedachtewisseling met de Vlaamse Ombudsdienst over zijn Jaarverslag 2009. Gehoord werden de heer Nan Van Zutphen, Vlaams ombudsman ad interim en mevrouw Karine Nijs, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst.

1. Uiteenzetting door de heer Nan Van Zutphen, Vlaams ombudsman ad interim

De heer *Nan Van Zutphen* deelt mee dat de Vlaamse Ombudsdienst in 2009 ongeveer 1500 klachten heeft ontvangen, waarvan een kleine honderd in verband stond met het beleidsdomein Welzijn en Gezondheid. De ombudsman gaat ervan uit dat slechts 1 op 25 potentiële klachten ook werkelijk wordt ingediend, en vindt hun functie als signaal van onderliggende problemen daarom belangrijker dan hun aantal. Welzijn is zowel binnen de eerstelijnsklachtenbehandeling van de Vlaamse overheid als binnen de Vlaamse Ombudsdienst een middelgroot thema.

Het aantal klachten op de eerste lijn is niet significant gestegen, al dient opgemerkt dat de volledigheid van de registratie, en het onderscheid tussen klacht en melding invloed hebben op het aantal. Een dienst als UZ Gent, die volledig registreert en het onderscheid niet maakt, komt op die manier aan 51 percent van de eerstelijnsklachten in de welzijnssector. Het Agentschap Jongerwelzijn, dat een onderscheid maakt tussen meldingen naargelang er extra werk uit voortkomt of niet, komt zo aan lagere cijfers.

De ombudsman onderstreept in dat verband dat het niet aan de dienst is om te bepalen wat een klacht of een melding is, maar aan de burger. Terwijl een melding objectief is, bevat een klacht altijd een element van subjectieve onvrede. De Vlaamse Ombudsdienst dringt in een aanbeveling voor alle beleidsdomeinen nogmaals aan op een volledige registratie en op een onderscheid tussen klacht en melding volgens het standpunt van de burger, in overeenstemming met de circulaire bij het Klachtendecreet van 1 juni 2001.

Kind en Gezin is goed voor een 400-tal eerstelijnsklachten, waarvan een groot deel onontvankelijk is. De klachten over de opvangvoorzieningen worden niet opgenomen omdat zij niet behoren tot de werking van Kind en Gezin zelf. Dat fenomeen doet zich ook voor bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). De ruime meerderheid van de klachten over Welzijn bij de Vlaamse Ombudsdienst is echter wel gegrond. De meeste raken ook hersteld.

Vervolgens wijst de ombudsman op nog twee andere algemene aanbevelingen. De eerste pleit voor goede communicatie met de burger, ook over afwijzende beslissingen, de tweede voor de optimale beschikbaarheid van webtoepassingen.

Tot slot gaat hij nog even in op de inhoudelijke samenwerking met het Kinderrechtencommissariaat. Zij bestaat uit goede informatie-uitwisseling, het vermijden van overlappingen in dossiers en gezamenlijk studiewerk. Hij onderstreept wel dat invalshoek en toetsingskader verschillend blijven.

2. Uiteenzetting door mevrouw Karine Nijs, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst

Mevrouw *Karine Nijs* beperkt haar uiteenzetting tot de drie aanbevelingen en een kort overzicht over de rapporten van de eerstelijnsklachtenbehandelaars.

De klachten over de onredelijke wachttijden voor een plaats in een aangepaste voorziening voor personen met een handicap zijn bekend. Niet alleen personen met een minder dringende maar ook personen met een zeer dringende zorgnood wachten onredelijk lang op een plaats in een aangepaste voorziening. Wachttijden van twee jaar voor zorgvragen met urgentiecode 1 zijn geen uitzondering. Een jaar na het zorgregierapport van 2008 blijkt het aantal zorgvragen met vijftien percent gestegen te zijn. Van de zorgnood is 43

percent zeer urgent en voor 3251 personen al minstens twee jaar oud, ook al krijgt een derde al een vorm van ondersteuning. De Vlaamse Ombudsdienst kan niet zelf voor plaatsen zorgen maar gaat de kwaliteit van de zorgbemiddeling na, inclusief motivering van prioriteiten en weigeringen door de voorzieningen.

Gezien de toestand, in weerwil van de aanpak door de Vlaamse Regering, precair blijft, beveelt de Vlaamse Ombudsdienst de Vlaamse Regering aan een realistisch meerjarenplan uit te werken om de wachtlijsten in de gehandicaptensector verder weg te werken. Dat plan moet voldoende oog hebben voor continuïteit van de zorg, differentiatie van de zorgnood en knelpunt dossiers. De minister verklaarde eerder dat hij de meest kwetsbare doelgroepen voorrang wil geven, maar het blijft wachten op de uitvoering van de vele goede voornemens in de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2009-2014 (*Parl. St. VI. Parl. 2009-10, nr. 191/1*).

Vervolgens behandelt de spreker de kwaliteit van de dienstverlening. Consulents zijn een belangrijke schakel om jongeren en hun familie een gepaste ondersteuning te geven. De hoge werklast van de consulents in de bijzondere jeugdbijstand komt de begeleiding niet altijd ten goede. De kinderrechtencommissaris wees in zijn Jaarverslag 2008-2009 (*Parl. St. VI. Parl. 2009-10, nr. 42/1*) al op de gebrekkige toegankelijkheid van de consulents die niet zozeer een gevolg is van te weinig bereidwilligheid als wel van de zware dossierlast. Ook het eerstelijnsklachtenrapport van de JO-lijn situeert veel klachten in informatieverstrekking en de hulpverlening. Gebrek aan informatie over wat de werking van een comité of sociale dienst inhoudt, is een aandachtspunt. Ondanks de eerdere maatregelen van het Agentschap Jongerenwelzijn pleit de Vlaamse Ombudsdienst voor verdere sensibilisering en om kwaliteitsnormen verder af te bakenen en te evalueren zodat in navolging van de Integrale Jeugdhulp een kwaliteitsvolle en zo participatief mogelijke hulpverlening aan kinderen, jongeren en ouders geboden kan worden. De spreker signaleert dat de minister werkt aan de vastlegging van een werklastnorm voor consulents.

Naar aanleiding van de klachten over de werking van de bezoekeruimtes in de centra voor algemeen welzijnswerk besluit de Vlaamse Ombudsdienst dat de dienstverlening kwaliteitsvoller en intensiever kan. Als gebruikers geen vertrouwen hebben in een hulpverlener, moet het mogelijk zijn een andere dossierverantwoordelijke aan te stellen. Cliënten moeten tijdig en afdoende geïnformeerd worden over mogelijkheden en beperkingen van de hulpverlening. De Vlaamse Ombudsdienst pleit voor een sterker personeelskader en de verdere professionalisering. Dat is immers essentieel om de dienstverlening te verbeteren en een actieve en afdoende motivering ten aanzien van cliënten mogelijk te maken. Hij beveelt daarom aan dat de Vlaamse overheid de hulpverleners voldoende ruimte biedt om te overleggen met de cliënten over hun hulpvraag en begeleiding.

Al een aantal jaren behandelt de Vlaamse Ombudsdienst klachten over betwisting van indicatiestellingen van de zorgbehoefte en de controle door Mediwe. Er is een objectievere indicatiestelling nodig. Tevens hebben zorgbehoevenden vragen over het hoorrecht bij bezwaarschriften.

Een verzoekster die lijdt aan therapieresistente depressie, krijgt bij de aanvraag van de verlenging van haar tegemoetkoming nog slechts 33 in de plaats van de eerdere 35 punten op de BEL-schaal en bijgevolg een negatief antwoord. Voor geestelijke gezondheid scoort zij 5 punten, terwijl ze voor haar dagelijkse activiteiten volledig afhankelijk is van haar partner. De verzoekster dient eind juni 2008 een bezwaar in en ontvangt, buiten de wettelijke termijn, een negatieve beslissing. Omdat de Raad van State geen optie is, raadt de Vlaamse Ombudsdienst de verzoekster aan een nieuwe aanvraag in te dienen, waarbij ze 49 punten haalt. Op het onderdeel geestelijke gezondheid scoort zij 11 punten, ondanks een ongewijzigde toestand.

De consequenties van de indicatiestelling worden mee bepaald door de kwaliteit van het meetinstrument waarmee de zorgnood wordt vastgesteld. De Vlaamse Ombudsdienst vraagt zich daarom af of de BEL-schaal wel voldoende verfijnd en consequent wordt toegepast. Indien niet, worden rechtszekerheid en vertrouwen in de overheid aangetast. Het klopt dat de handleiding inmiddels is verfijnd en dat er interviews zijn georganiseerd met het oog op eenduidiger en uniformer scores, maar de Vlaamse Ombudsdienst vraagt zich af of die initiatieven voldoende zijn om eenduidiger te indiceren. Daarom dringt de Vlaamse Ombudsdienst aan op een grondige evaluatie, met het oog op de verbetering en de bewaking van de kwaliteit van het meetinstrument. Ook het Rekenhof acht dat aangegeven. De Vlaamse Ombudsdienst is benieuwd naar mogelijke initiatieven.

Tot slot blijft ook de uitoefening van het hoorrecht voor klachten zorgen, in het bijzonder als dit telefonisch verloopt. Dat een en ander niet altijd kwaliteitsvol verloopt, wordt niet alleen aangegeven door zorgbehoevenden maar ook door begeleiders. Ook hier beveelt de Vlaamse Ombudsdienst een evaluatie aan. Met het oog op rechtszekerheid pleit hij voor objectivering van de inschaling. Het Vlaams Zorgfonds moet voldoende kwaliteitscontrole uitoefenen op de behandeling van de bezwaarschriften en op de inspecties van het controlegeorgan Mediwe.

Mevrouw Karine Nijs geeft commentaar bij de tabel over de eerstelijnsklachten. Bij het VAPH zijn de redenen voor onontvankelijkheid dat in feite de VDAB bevoegd is, dat niet alle beroepsprocedures zijn uitgeput of dat het om algemene beleidsklachten gaat. De spreker signaleert dat het agentschap bezig is een ‘service level agreement’ over prestaties en kwaliteitseisen af te sluiten met het Agentschap Inspectie WVG.

Van de 1609 eerstelijnsklachten over Kind en Gezin gaan er slechts 378 over de dienstverlening zelf en niet over de voorzieningen. Daarvan zijn er 135 onontvankelijk, omdat ze gaan over regelgeving en beleid, buiten Kind en Gezin vallen, kennelijk ongegrond zijn of gebaseerd op feiten ouder dan één jaar. Er waren gesprekken met het Agentschap Inspectie WVG met het oog op afspraken over de klachtenbehandeling. De spreker suggereert om ook hier een ‘service level agreement’ af te sluiten.

Bij het Agentschap Jongerenwelzijn zijn de 580 meldingen goed voor 53 klachten waarvan er 35 onmiddellijk opgelost werden en niet opgenomen zijn in de rapportage. 310 meldingen gaan over informatieverstrekking in de hulpverlening. Slechts twee klachten gaan over gemeenschapsinstellingen. Voortaan zal de JO-lijn de eerste lijn waarnemen.

Van de 25 klachten over het Agentschap Inspectie WVG waren er 24 ongegrond gezien de procedure correct werd gevolgd. Het merendeel van de klachten werd ingediend door ouders. Veelal gaat het om ouders die bang zijn dat ze hun kinderopvang zullen kwijtraken. Ondanks het feit dat de ouders niet aanwezig waren tijdens de inspectie moet de klachtendienst nagaan of de inspectie procedureel correct is verlopen. De klachten vallen immers onder artikel 9 van het Klachtendecreet.

OPZ Geel registreert en behandelt zonder onderscheid elke uiting van ongenoegen en komt daardoor aan een groot aantal klachten. De meeste gaan over gedwongen opname of over het wegvallen van een therapie.

Van de 805 klachten over het UZ Gent zijn er 746 onontvankelijk. De meeste klachten over UZ Gent gaan over administratieve zaken zoals facturatie, klachten op medisch vlak, organisatorisch of verpleegkundig.

3. Vragen van de leden

Mevrouw *Mieke Vogels* wil weten of de klachten regionaal opgedeeld worden, in het bijzonder wat de bijzondere jeugdzorg betreft. Zij vermoedt een verschil tussen stedelijke

en landelijke omgevingen. De kwaliteit van de dienstverlening in de bezoekersruimte van CAW kan ongetwijfeld nog beter, maar men mag niet vergeten dat de partners in conflict zijn, zonder dat de centra daarover door de federale rechtbanken geïnformeerd worden of dat zij zelf aan de rechtbank mogen rapporteren. Het lid pleit ervoor dit in een samenwerkingsakkoord op te lossen.

Wat de indicatiestelling betreft, is de RAI-schaal misschien objectiever maar tegelijk ook medischer. Inschaling leidt altijd tot klachten: er balanceren immers altijd mensen op de rand van de drempel. Volledige objectivering is een illusie, al erkent mevrouw Mieke Vogels dat sterk uiteenlopende inschalingen vermeden moeten worden. Tot slot informeert zij naar het profiel van de klagers. Gezien het Mattheuseffect is dat niet zonder belang.

Mevrouw *Katrien Schryvers* meent dat het, gezien de uiteenlopende benaderingen in de praktijk, nodig is dat de Vlaamse Ombudsdienst een kader aangeeft voor het moeilijke onderscheid tussen klachten en meldingen. Het lid onderstreept het belang van goede communicatie en informatie, inclusief de motivering van beslissingen. Wat de bezoekeromtes betreft, is van belang te detecteren van welke betrokken partijen de klachten komen. De Vlaamse Ombudsdienst schuift terecht de professionalisering van het personeel naar voren en de minister liet weten dat hij werkt aan een deontologisch kader. Ook aan de relatie met Justitie is nog werk, al vraagt dat omzichtigheid. Zij waardeert tot slot dat de Vlaamse Ombudsdienst de uitvoering van zijn eerdere aanbevelingen opvolgt.

Mevrouw *Vera Van der Borcht* vindt het bedroevend dat jaar na jaar dezelfde zaken terugkeren. Zij begint met de klachten over gebrek aan communicatie en over onvoldoende uitleg. Dat is geen probleem van middelen en toch raakt het niet opgelost. Ligt dit aan de ingesteldheid van de mensen op de werkvloer of is de burger te mondig? Hoe kan het beleid bijsturen?

In de sector van de personen met een handicap zijn het de wachtlijsten die elk jaar terugkeren. Daarnaast blijkt ook de combinatie van PAB en kortverblijf problematisch te zijn. Dat is betreurenswaardig, oordeelt het lid. Het maakt alleen maar duidelijker dat PGB dringend nodig is.

Wat de adoptieprocedure betreft, kijkt zij hoopvol uit naar de resultaten van de Staten-Generaal. Schrijnend en onbegrijpelijk is verder de ontbrekende motivering bij de inspectie van kinderopvang. Ook bij de CAW voldoet de communicatie niet. Wisselde de Vlaamse Ombudsdienst van gedachten met het Agentschap Inspectie WVG met het oog op remediëring?

Tot slot blijven ook de klachten over de indicatiestelling in de Vlaamse Zorgverzekering terugkeren. Kwaliteitscontrole is dringend.

De heer *Nan Van Zutphen* antwoordt dat de Vlaamse Ombudsdienst in 2004 het profiel van de verzoekers heeft onderzocht, en vermoedt dat de conclusies nog steeds gelden. Het zijn niet de ouderen, maar wel de jongeren die ondervertegenwoordigd zijn. Mogelijk speelt daarbij dat zij onder normale omstandigheden minder contact hebben met overheidsdiensten. Dat allochtonen de weg niet vinden, klopt niet. Zeker is wel dat beter opgeleiden gemakkelijker hun weg vinden, ook al is het niet ingewikkeld om een klacht in te dienen. Er is enkel een zekere bureaucratische competentie nodig. Lokale ombudsdiensten zijn op dat punt toegankelijker.

Het onderscheid tussen melding en klacht is vooral van belang voor de cijfers en hun interpretatie, niet zozeer voor de oplossing van het probleem. Het thema wordt geregeld besproken met de eerstelijnsklachtenbehandelaars. Belangrijk is dat alle Vlaamse overheidsdiensten dezelfde definitie hanteren. In de circulaire valt de beste te vinden.

Dat klachten terugkomen, is niet vreemd. Goede behandeltermijnen en communicatie moeten immers ieder moment opnieuw waargemaakt worden. Zij zijn nooit definitief op orde. Anderzijds zijn er terreinen, ook buiten Welzijn, waarop wel degelijk duidelijke verbeteringen merkbaar zijn tegenover enkele jaren geleden. Wel is het zo dat de sector sterk van middelen afhankelijk is. De Vlaamse ombudsman attendeert op het artikel van de heer Erwin Janssens over het effect van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst op de regelgeving.

Mevrouw *Karine Nijs* sluit zich aan bij de bevestiging van de impact van het ombudswerk. Zij geeft het voorbeeld van de aanbeveling over de aangetekende brief die voortaan voortgaat aan de boete in de zorgverzekering.

Wat de bezoekeruimte betreft, duiken de grootouders en de partners bij wie de kinderen niet verblijven, op als klagers. Het klopt dat hulpverleners niet over de inhoud mogen rapporteren (dat moeten de partijen zelf doen), maar zij kunnen wel duidelijk de grenzen van het kader uitleggen aan de cliënten. Conflicten komen immers vooral voort uit frustratie over niet ingeloste verwachtingen. Maar het grootste probleem is dat van de werklust, die tot gevolg heeft dat men ten aanzien van cliënten die net iets meer ondersteuning nodig hebben, tekortschiet. Het personeelsverloop in de sector is relatief groot. Het klachtenbeeld van de Vlaamse Ombudsdienst is te beperkt voor een regionaal onderscheid. Op de eerste lijn wordt geen opsplitsing gemaakt. Het Agentschap Jongerenwelzijn doet veel om de hulpverlening te verbeteren, onderstreept de spreker, maar een sterker personeelskader blijft nodig.

Dat de indicatiestelling, ongeacht de gehanteerde schaal, voor klachten zal blijven zorgen, is een terechte opmerking. Maar de huidige aanpak is te subjectief. De spreker heeft tijdens een intervisie zelf ervaren dat zo'n 40 indicatiestellers ongeveer 35 verschillende scores gaven aan hetzelfde geval. Dat roept vragen op. Misschien zijn bijkomende criteria nodig en een regelmatigere evaluatie. Aan het telefonische hoorrecht moeten kwaliteitseisen gesteld worden. Ook daar zijn evaluatie en criteria wenselijk.

Er heeft inderdaad een gedachtewisseling plaatsgevonden met het Agentschap Inspectie WVG. Wat de motivering van de evaluatie volgens de KWAPOI-schaal betreft, verwijst zij naar de werklust, de gedeeltelijke zelfevaluatie en de overbodigheid bij een positief resultaat. De Vlaamse Ombudsdienst daarentegen vindt dat men ook in het laatste geval op verzoek een motivering moet krijgen. Het Agentschap Inspectie WVG denkt na over een volledig nieuw instrument, maar dat is een beleidsoptie.

Mevrouw *Mieke Vogels* bevestigt dat de sterke uitstroom bij consulenten een gevolg is van de werklust. Er is evenwel nog een andere factor. In Antwerpen werkten veertien tijdelijke consulenten tot ieders voldoening, maar slechts vier slaagden na twee jaar in hun examen met het oog op een vaste benoeming. Gevolg is dat men niet alleen opnieuw moet beginnen met de mensen die wel slaagden en uit heel Vlaanderen komen, maar dat men ook geconfronteerd wordt met het structurele probleem dat zij meteen hun overplaatsing naar een werkplek dichtbij huis vragen. Het lid stelt voor om elders verworven competenties in rekening te brengen.

De voorzitter,

Tom DEHAENE

De verslaggever,

Mia DE VITS

Gebruikte afkortingen

BEL-schaal	basiseerstelijnschaal
CAW	centrum algemeen welzijnswerk
JO-lijn	jongerenlijn: luister- en klachtenlijn van het Agentschap Jongerenwelzijn
KWAPOI	kwaliteitsinstrument particuliere opvanginstellingen
OPZ	openbaar psychiatrisch zorgcentrum
PAB	persoonlijkeassistentiebudget
PGB	persoonsgebonden budget
RAI-schaal	Resident Assesment Instrument-schaal
UZ	universitair ziekenhuis
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin