



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De praktijk van het klachtrecht in de spotlight

Doornbos, N.

DOI

[10.5553/TvK/1871-41022020016004003](https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022020016004003)

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Klachtrecht

License

Unspecified

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Doornbos, N. (2020). De praktijk van het klachtrecht in de spotlight. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 16(4), 5-9. <https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022020016004003>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De praktijk van het klachtrecht in de spotlight

Nienke Doornbos

De redactie van *Tijdschrift voor Klachtrecht* legde voormalig hoofdredacteur Nienke Doornbos een bloemlezing van artikelen voor die eerder in dit tijdschrift verschenen (en verderop in dit nummer zijn opgenomen). Doornbos reflecteert mede aan de hand daarvan op de ontwikkeling van het tijdschrift en de onderwerpen die aan bod zijn gekomen.

Het *Tijdschrift voor Klachtrecht* bestaat vijftien jaar. Dat is een felicitatie waard! De variatie aan artikelen die in de loop der tijd de revue zijn gepasseerd, laat zien dat het tijdschrift het onderwerp klachtrecht breed opvat. Zowel organisatorische als procedurele en ethische kanten van klachtbehandeling komen aan de orde. Veelal staat ook de klachtbehandelaar als mens centraal. De klachtbehandeling in alle hoeken van de samenleving komt aan bod: van de Nationale ombudsman tot gemeentes, onderwijsinstellingen, politie en de geheime dienst.

Het tijdschrift is een belangrijk forum voor klachtbehandelaars in de publieke sector en nauw verbonden aan de Vereniging voor Klachtrecht. De oprichters van het eerste uur – Thea Quant, Jeltje Meulenbroek en Roel Fernhout – wilden met de oprichting van zowel de vereniging als het tijdschrift een platform bieden voor de uitwisseling van ervaringen en deskundigheid, en zo bijdragen aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van het interne en externe klachtrecht. De rol die het tijdschrift daarin vervult zal een bredere uitstraling krijgen nu het tijdschrift ook digitaal beschikbaar is via de tijdschriftportal van uitgeverij Boom en zo

een groter lezerspubliek bereikt. Ook heeft het tijdschrift een mooie, nieuwe look gekregen.

Vijftien jaargangen *Tijdschrift voor Klachtrecht* laten goed zien hoe het beroep van klachtbehandelaar zich heeft ontwikkeld in de loop der tijd en welke dilemma's zich voordoen in de relatie tot klagers en tot de organisatie waar de klachtbehandelaar werkzaam is. Ik kijk daarnaar met de blik van een relatieve, maar betrokken buitenstaander. Met veel plezier heb ik de bloemlezing aan artikelen herlezen die in dit jubileumnummer in de spotlight wordt gezet. In deze bijdrage bespreek ik wat mij bij lezing daarvan is opgevallen aan ontwikkelingen binnen de praktijk van het klachtrecht. Aan het slot ga ik kort in op de inhoud en focus van het *Tijdschrift voor Klachtrecht*.

Het behandelen van klachten is al lang niet meer een taak die medewerkers 'erbij' doen

Toegenomen professionalisering

Lezing van de artikelen maakt duidelijk dat het behandelen van klachten al lang niet meer een taak is die medewerkers 'erbij' doen. Er is

tegenwoordig meer erkenning voor het feit dat klachtbehandeling een vak apart is, waar veel bij komt kijken. Uit de artikelen blijkt een enorme betrokkenheid bij het vak van klachtbehandelaar.

De praktijk kan profiteren van wetenschappelijke kennis – en omgekeerd

Veel bijdragen in het tijdschrift bevatten adviezen aan klachtbehandelaars. Bijvoorbeeld is het advies om klachten vanuit verschillende perspectieven te onderzoeken en je daarbij bewust te zijn van je eigen (voor)oordelen en ervaringen (zie het artikel van Boersma uit TvK 2019/3, hierna op → p. 62). Maar ook meer structurele aspecten van de klachtbehandeling komen aan de orde. Bijvoorbeeld in het advies om te 'durven analyseren, selecteren en prioriteren' teneinde de organisatie inzicht te geven in de aard en omvang van de klachten en zover te krijgen dat ook daadwerkelijk wordt geleerd van klachten (Bomhoff en Van der Vlugt, 2018/1 → p. 51). Een verrassend advies vond ik nog om niet alleen aandacht te hebben voor wat er mis gaat, maar ook voor wat er goed gaat (Ruitenburg, 2014/1 → p. 24). Klachtbehandelaars hebben vanuit hun positie vaak niet alleen zicht op *bad practices*, maar ook op *good practices*. De *good practices* kunnen inspirerend zijn voor anderen. Het *Tijdschrift voor Klachtrecht* kan hierin een rol vervullen en doet dat ook, door innovatieve of vooruitstrevende projecten te belichten, bijvoorbeeld het project 'Welkom in het systeem' van de gemeentelijke ombudsman in Amsterdam (Bisselink, 2016/1).

Caroline Emmen en Sylvia Nollen (2015/1 → p. 25) laten zien dat het vak van klachtenfunctionaris zich in snel tempo ontwikkelt. De klachtenfunctionaris is 'spin in het web': hij of zij moet zich zowel tot de klager als tot de aangeklaagde als tot het management van de organisatie verhouden. Van belang is dat de organisatie een uitgewerkte visie heeft op het gebied van klachtenmanagement en dat deze is vertaald naar helder beleid. Om de professionalisering van het vakgebied verder te bevorderen, pleiten deze auteurs voor permanente educatie. Zij wijzen er echter op dat het aanbod van opleidingen achterblijft.

Universiteiten en hogescholen zouden zich deze situatie moeten aantrekken. Bij universiteiten (waar ik beter zicht op heb dan op de hogescholen) is zelfs in het reguliere onderwijs aan rechtenstudenten niet of nauwelijks aandacht voor klachtrecht. Ook worden althans in de universitaire wereld nog maar weinig postacademische cursussen aangeboden (een mooie uitzondering is de masterclass voor ombudsfunctionarissen, zie Herfs en Klijn, 2018/4). Naar mijn weten is er geen enkele hoogleraar bestuursrecht met 'klachtrecht' in zijn of haar leeropdracht. Het vakgebied is wat dat betreft nog een ondergeschoven kindje. Het zou de professionalisering van het vakgebied ten goede komen als er vanuit het hoger en wetenschappelijk onderwijs meer aandacht voor klachtrecht komt.

Dat de praktijk kan profiteren van wetenschappelijke kennis – en omgekeerd – kan worden geïllustreerd met het artikel van Martijn Keizer (2016/1 → p. 34). Hij bespreekt hierin onder andere theorieën over waarom mensen wel of niet klagen. Vanuit het perspectief van de klachtbehandelaar lijkt het soms alsof iedereen die maar ontevreden is in de pen klimt. Keizer relativeert dat. Slechts een klein deel van mensen met vervelende ervaringen met organisaties zet die ontevredenheid om in een klacht. Veel mensen klagen juist niet, bijvoorbeeld omdat zij net niet ontevreden genoeg zijn om te klagen, omdat zij geen vertrouwen in een positieve uitkomst hebben of omdat zij de vaardigheden missen om een dergelijke procedure te beginnen.

Schakelen tussen formeel en informeel

Eind jaren negentig stond formalisering van het klachtrecht centraal. Per 1 juli 1999 werd een wettelijke regeling voor het interne klachtrecht opgenomen in hoofdstuk 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gevolgd door hoofdstuk 9.2 van de Awb met de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht per 15 maart 2005 (zie Meulenbroek, 2005/1 → p. 10). Het was natuurlijk van groot belang dat het recht te klagen en de wijze waarop het onderzoek naar klachten moet plaatsvinden, wettelijk werd vastgelegd.

De laatste jaren is er juist een roep om een 'responsieve rechtsstaat waarin de overheid actief luistert en de burger in plaats van de regels centraal stelt', aldus Caroline Koetsenruijter en Yvette Nass (2017/1 → p. 39). Nog altijd gaat het

Mijns inziens dient overheidsoptreden eerst en vooral rechtmatig te zijn

volgens deze auteurs om 'behoorlijk, rechtmatig en effectief behandelen van klachten', maar hierbij is vooral 'passend contact' vereist. Een klachtbehandelaar moet steeds kunnen schakelen tussen een formele en informele aanpak. En volgens deze auteurs dienen partijen zelf een belangrijke stem te hebben in de keuze voor formeel of informeel. 'Een behoorlijke en effectieve klachtbehandeling is daarmee informeel én formeel in plaats van informeel óf formeel'. Deze ontwikkeling is mooi, maar het valt mij wel op dat het aspect 'rechtmatig' op de achtergrond verdwijnt. Voor klachtbehandelaars lijkt het mij van belang om de rechtmatigheid en behoorlijkheid van (overheids)handelen als basisnormen te blijven hanteren en van daaruit te zoeken naar behoorlijke en passende oplossingen. Over de behoorlijkheidsnormen die de ombudsmannen in de afgelopen jaren ontwikkeld hebben, staan in dit nummer interessante bijdragen van Alex Brenninkmeijer (2009/3 → p. 20) en Gio ten Berge (2009/1 → p. 18). *Mijns inziens dient overheidsoptreden eerst en vooral rechtmatig te zijn.* Andere normen, zoals de behoorlijkheidsnorm, doelmatigheid of passend contact zijn ook belangrijk, maar komen mijns inziens letterlijk op de tweede, derde en vierde plek.

Ook is er in de loop der tijd meer aandacht gekomen voor procedurele rechtvaardigheid, of beter gezegd: de door klagers *ervaren* procedurele rechtvaardigheid. Dat betreft het idee dat als mensen zich rechtvaardig en met respect behandeld voelen, zij een beslissing beter zullen accepteren. Zij zullen dan de beslissende autoriteit eerder als legitiem ervaren en meer vertrouwen hebben in instituties, zelfs als de beslissing negatief voor hen uitpakt. De toegenomen aandacht voor procedurele rechtvaardigheid (zie onder meer Brenninkmeijer, 2006/1 → p. 12 en Meulenbroek, 2006/4 → p. 14) is op zichzelf beschouwd natuurlijk een hele verbetering ten opzichte van de situaties waarin organisaties niet of nauwelijks interesse toonden in de belevingswereld van klagers of bezwaarmakers. Ook de aandacht voor andere vormen van klachtbehandeling of geschilbeslechting is in dit licht interessant. Zo merkt Marliz Schellekens op

dat de toepassing van mediation talrijke voordelen heeft boven de meer traditionele schriftelijke klachtbehandeling (2008/2 → p. 15).

Maar soms bekruipt mij het gevoel dat de hang naar informele klacht- en bezwaarafhandeling en oplossingsgerichtheid doorslaat, niet specifiek in het *Tijdschrift voor Klachtrecht*, maar in het bestuursrecht in het algemeen. Al die aandacht voor waargenomen procedurele rechtvaardigheid, hoe waardevol ook, haalt de aandacht weg van de inhoudelijke afdoening van zaken. De rechtvaardigheid van uitkomsten, bijvoorbeeld in het licht van het gelijkheidsbeginsel, lijkt haast van ondergeschikt belang. De neiging in onderzoek om vooral op procedurele rechtvaardigheid te focussen, wekt soms de indruk dat sprake is van een afvinklijstje: als de bejegening op orde is en rechtzoekenden inspraak hebben gehad in de procedure en tevreden zijn, dan zit het wel goed. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat rechtzoekenden louter inzicht hebben in hun eigen procedure en niet altijd weten wat ze daarvan kunnen verwachten. Zij weten bovendien vaak niet tot welke resultaten de klacht- of bezwaarafhandeling in andere zaken heeft geleid. We kunnen daarom niet volstaan met klanttevredenheidsonderzoeken, ook een objectieve analyse van de uitkomsten van zaken is van belang.

Soms bekruipt mij het gevoel dat de hang naar informele klacht- en bezwaarafhandeling en oplossingsgerichtheid doorslaat

Beelden over klagers

De wens naar meer responsiviteit in de contacten tussen (overheids)organisaties en burgers maakt ook dat beelden over klagers aan verandering onderhevig zijn. De beelden van de calculerende en egoïstische burger verdwijnen langzaam meer op de achtergrond (Koetsenruijter en Nass, 2017/1 → p. 39). J. van der Heiden besteedt in haar bijdrage aandacht aan notoire of zelfs agressieve klagers, bij wie alleen al het noemen van de naam 'collectieve ergernis' of 'lachsalvo's' oproept (2008/4 → p. 16). Elke grote organisatie zal dit nog steeds wel herkennen. Maar tegenwoordig lijkt er

gelukkig meer aandacht of zelfs behoefte te zijn om de intenties of achtergronden van querulanten of boze klagers beter te doorgronden dan om louter een ontmoedigingsbeleid te voeren. De bijdrage van Roy Kemmers, Willem de Koster en Jeroen van der Waal vormt daar een mooi voorbeeld van (2019/2 → p. 58). Zij betogen dat organisaties het perspectief en de belevingswereld van ontevreden burgers maar beter serieus kunnen nemen om te voorkomen dat het wantrouwen van die burgers in instituties nog meer toeneemt of dat bijvoorbeeld lageropgeleiden zich weggezet voelen als cultureel en moreel inferieur.

Moet de onvrede in de vorm van een klacht of een bezwaar geformuleerd worden?

Het ideaal van de responsieve overheid zet ook de spotlight op een ander beeld van de burger, namelijk de zelfredzame burger. Wethouder Rensen uit Houten (2016/4 → p. 37) begint 'met het goede nieuws: een groot deel van onze inwoners kan zich prima redden, deze mensen zijn sociaal krachtig'. Maar hij constateert ook dat 'voordat er een beroep kan worden gedaan op welke vorm van zelfredzaamheid of sociaal netwerk dan ook, er een relatie en vertrouwen moet zijn tussen inwoner en gemeente.' Het streven om de leefwereld van burgers (in plaats van de systeemwereld van organisaties) centraal te stellen, is nog wel een hele lastige opgave. Ook is duidelijk dat niet iedereen wordt bereikt en dat zelfredzaamheid niet als norm kan dienen, maar wel als ideaal.

Dat ook kinderen serieus worden genomen met hun klachten en in 2011 een eigen ombudsman kregen, is natuurlijk een ontwikkeling die niet onbenoemd mag blijven. De evaluatie naar aanleiding van het vijfjarig bestaan van de Kinderombudsman kraakte wel nog wat kritische noten: jeugdigen kloppen zelf nauwelijks aan bij de Kinderombudsman en het is niet altijd duidelijk hoe het toetsingskader van de Kinderombudsman zich verhoudt tot dat van de Nationale ombudsman (zie Verkroost en Rap, 2017/4 → p. 47). Maar de auteurs constateerden ook dat de samenwerking van de beide ombudsmannen wel een belangrijke meerwaarde heeft doordat ze elkaar aanvullen. Waar de ombudsman de gedra-

gingen van bestuursorganen aan de behoorlijkheidsnormen toetst, heeft de Kinderombudsman specifieke expertise op het gebied van kinderrechten. Die meerwaarde bleek bijvoorbeeld toen ze samen optrokken in de problematiek rond de aardbevings schade in Groningen.

Toegankelijkheid van klachtprocedures

Het is wel erg jammer, zo niet schandalig, dat uitgerekend op terreinen waarop de overheid zich tot doel stelde om die zelfredzaamheid van burgers te bevorderen, zoals bij de uitvoering van de Wmo, klachtprocedures zo ondoorzichtig zijn. In de samenwerking tussen gemeenten en zorgaanbieders is het niet altijd duidelijk wie voor welk aspect van zorgverlening verantwoordelijk is, laat staan waar burgers terecht kunnen als ze klachten hebben. Moet de klacht bij de zorgverlener of bij de gemeente worden ingediend? Moet de onvrede in de vorm van een klacht of een bezwaar geformuleerd worden? Over deze en andere vragen is in de afgelopen jaren wel meer duidelijk geworden, maar de wetgeving is overhaast ingevoerd en leidde aanvankelijk tot situaties waaruit zelfs deskundigen niet of nauwelijks wijs konden worden. Een artikel als dat van Bert Marseille (2015/2 → p. 30) is dan ook zeer waardevol, omdat het een overzicht biedt van de verschillen en overeenkomsten tussen verschillende wettelijke regelingen en een pleidooi bevat voor een integrale afdoening van klachten en bezwaarzaken.

Toegankelijkheid van klachtprocedures is en blijft een aandachtspunt, te meer omdat mensen tegenwoordig ook andere middelen ter beschikking staan om hun onvrede te uiten. Ik denk nu met name aan de sociale media. Dat platform heeft een groot bereik, zonder dat tijdrovende procedures gevolgd worden. Zo worden misstanden binnen organisaties of gevallen van seksuele intimidatie of misbruik regelmatig via de journalistiek of via Twitter, Facebook of andere social media aan de kaak gesteld. #Metoo is daarvan wel het duidelijkste voorbeeld. Een zorgvuldige procedure van hoor en wederhoor ontbreekt in zo'n geval. Lezing van de artikelen in dit nummer leidde bij mij tot de vraag: zullen mensen in de toekomst nog wel de moeite nemen om een klacht in te dienen en de uitkomst daarvan af te wachten? Deze vraag illustreert mijns inziens het belang van toegankelijke klachtbehandeling en het serieus nemen van klachten en klagers.

Vijftien jaargangen Tijdschrift voor Klachtrecht laten zien dat het onderwerp 'klachtrecht' nog lang niet is uitgeput

De betekenis van klachten voor organisaties

Klagers willen naast een rechtvaardige oplossing voor hun eigen probleem veelal ook voorkomen dat anderen hetzelfde overkomt. Om dat te voorkomen is het van belang dat organisaties van klachten leren. Dit is het onderwerp van de bijdrage van Manja Bomhoff en Yvonne van der Vlugt (2018/1 → p. 51). Klachten worden dan wel vaak 'gratis adviezen' genoemd, maar als het puntje bij paaltje komt blijken organisaties maar slecht in staat om die adviezen ter harte te nemen of zelfs maar op waarde te kunnen beoordelen. De registratie en rapportage van klachten nodigt daar niet toe uit, maar kern van het probleem is 'de cultuur binnen de organisatie en het vermogen van medewerkers en leidinggevenden om een klacht niet alleen als kritiek te zien'. Ook Martijn Keizer ziet hierin een belemmering (2016/1 → p. 34). Volgens hem is het juist in het belang van een organisatie dat ontevreden klanten klagen. Klachten zijn immers een belangrijke bron van feedback en bieden de mogelijkheid om in contact te komen met ontevreden klanten.

Een concreet voorbeeld van belemmeringen in de organisatiecultuur geeft Jair Schalkwijk in een interview met betrekking tot de politie. Zijn ervaring is dat binnen de politie integriteit en klachtbehandeling nog te weinig in onderling verband worden gezien, waardoor ernstige klachten soms onvoldoende worden onderzocht. Naar zijn mening hebben klachtbehandelaars 'de vrijheid en misschien zelfs de morele verantwoordelijkheid' om dit hokjesdenken te doorbreken (Boersma, 2019/3 → p. 62).

Op dit punt aangekomen kan ik mij niet onttrekken aan de gedachte dat tijdschriften soms eigenlijk andere doelgroepen zouden moeten aanboren dan ze feitelijk doen. Voor klachtbehandelaars is de gedachte dat organisaties kunnen leren van klachten en het belang van onderlinge uitwisseling van

informatie immers gesneden koek, maar de oren voor wie deze boodschap écht bedoeld is, worden niet bereikt. Zo constateren Caroline Emmen en Sylvia Nollen: 'Bij veel organisaties staan klachten niet scherp op het netvlies. De meeste klachten bereiken het management van de organisatie niet of nauwelijks' (2015/1 → p. 25). Het is niet meer zo erg als vroeger, toen 'het bewaren van rust in de organisatie' en 'het aantal klachten en claims zo laag mogelijk houden' de belangrijkste opdracht was van de klachtenfunctionaris, maar de inbedding van de klachtenfunctionaris binnen de organisatie is en blijft een punt van aandacht.

Binnen dit vakgebied wordt behalve geklaagd gelukkig ook veel gelachen

Tot slot

Vijftien jaargangen *Tijdschrift voor Klachtrecht*, waarvan in dit nummer een bloemlezing is opgenomen, laten zien dat het onderwerp 'klachtrecht' nog lang niet is uitgeput. Het valt mij op dat de meeste artikelen over de praktijk van klachtbehandeling gaan en niet zozeer over juridisch-inhoudelijke aspecten, bijvoorbeeld de normstelling in wet- en regelgeving. Dat is opmerkelijk voor een *Tijdschrift voor Klachtrecht*. Het is verklaarbaar in het licht van de hiervoor besproken ontwikkelingen richting meer informele klachtafdoening, responsiviteit, en de gebrekkige aandacht vanuit de rechtsgeleerdheid voor dit onderwerp. Bovenal laat het zien dat de praktijk van klachtbehandeling heel veelzijdig is. Veel persoonlijke verhalen die klachtbehandelaars van klagers te horen krijgen zijn om te huilen. Zij raken verstrikt in bureaucratische regels en procedures. Maar binnen dit vakgebied wordt behalve geklaagd gelukkig ook veel gelachen. Het plezier en de liefde voor het vakgebied blijkt uit de vele bijdragen die in dit nummer zijn weergegeven. Veel leesplezier.

Dr. N. Doornbos is universitair docent rechts-sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, voormalig hoofdredacteur van dit tijdschrift en lid van de Klachtencommissie Beëdigde Tolken en Vertalers.