

# LASTIG KLAAGGEDRAG BIJ GECERTIFICEERDE INSTELLINGEN

- EEN VERKENNEND ONDERZOEK -

Woerden, 30 september 2020

Marika Lenglet  
Elise Sondorp

## **Colofon**

© **Van Montfoort**

In opdracht van Jeugdzorg Nederland.

Woerden, 30 september 2020

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van VanMontfoort. Bij overname is bronvermelding verplicht.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en onderzoeksopzet</b> .....	<b>4</b>
1.1	Inleiding.....	4
1.2	Onderzoeksopzet.....	5
1.2.1	Fase 1: Verkenningfase.....	5
1.2.2	Fase 2: Afstemmingsfase.....	6
1.2.3	Fase 3: Rapportagefase.....	6
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b> .....	<b>7</b>
2.1	Definitie lastig klaaggedrag.....	7
2.2	Klachtbehandeling door de GI.....	8
2.2.1	Algemene klachtbehandeling.....	8
2.2.2	Huidige aanpak van lastig klaaggedrag.....	9
2.2.3	Kosten en gevolgen lastig klaaggedrag.....	9
2.3	Klachtbehandeling door andere organisaties.....	10
2.3.1	Belastingdienst.....	10
2.3.2	Nationale Ombudsman.....	12
2.4	Voorlopige opbrengsten.....	13
2.5	Afstemmingsfase.....	13
<b>3</b>	<b>Opbrengsten: werkzame elementen</b> .....	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Conclusie en overige aanbevelingen</b> .....	<b>20</b>
4.1	Monitoring en een lerende organisatie.....	20
4.2	Stapeling van procedures is een belasting.....	21

## 1 Inleiding en onderzoeksopzet

### 1.1 Inleiding

Jeugdzorg Nederland heeft VanMontfoort gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar de aanpak van (extreem) lastig klaaggedrag bij Gecertificeerde instellingen (hierna GI's).

De professionals van de GI's zetten zich in om kinderbeschermingsmaatregelen uit te voeren in een zo goed mogelijke samenwerkingsrelatie met jeugdigen en ouders. Als cliënten van een GI niet tevreden zijn over het handelen van een (professional van de) GI kunnen zij een klacht indienen bij de GI en/of de klachtencommissie van de GI. Ook kunnen ontevreden cliënten zich tot gemeentelijke ombudsmannen, de landelijke Ombudsman of de Inspectie wenden. Daarnaast staat de mogelijkheid open om tegen SKJ-geregistreerde professionals een klacht in te dienen bij het College van Toezicht van de SKJ. Indien een cliënt niet tevreden is met de afhandeling van deze klacht, kan hij of zij zich nog wenden tot het College van Beroep van de SKJ.

Het aantal GI-clieënten dat verschillende klachtenprocedures opstart (opeenvolgend dan wel parallel) stijgt sinds een aantal jaren, evenals het aantal cliënten dat de (dreiging van) klachtenprocedures gebruikt als pressiemiddel jegens de GI en de professional. Het gaat hier om mensen die veel klacht- en/of procedeedrag vertonen en het gaat vaak om zwaar geëscaleerde casussen.

Een casus met veel klaaggedrag veroorzaakt veel (psychische) werkdruk voor de professional en de GI. De vele klachtenprocedures hebben een negatieve impact op de hulpverleningsrelatie en staan in sommige gevallen zelfs een duurzame verbetering van de situatie van de betrokken jeugdige in de weg. Veel jeugdbeschermers ervaren daarnaast de toevoeging van het tuchtrecht als een belasting. Uit een kwalitatief onderzoek uit 2017 is naar voren gekomen dat de impact van het tuchtrecht op het werk van de jeugdbeschermers groot is: de procedure kost veel tijd en energie en leidt tot meer vastleggen en 'indekken'<sup>1</sup>.

De impact van lastig klaaggedrag en de stapeling van de verschillende klachtprocedures heeft al geruime tijd de aandacht van Jeugdzorg Nederland. Zo is er in het najaar van 2018 een expertmeeting met alle relevante stakeholders over dit onderwerp geweest. Mede naar aanleiding daarvan wil Jeugdzorg Nederland een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar werkzame elementen uit de klachtbehandeling van andere organisaties die met lastig klaaggedrag te maken hebben. Doel van het onderzoek is om te verkennen of deze werkzame elementen gebruikt kunnen worden door de GI's in hun omgang met lastig klaaggedrag en wat daarvoor nodig is.

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat is: *'hoe kan een GI ervoor zorgen dat lastig klaaggedrag van cliënten zo min mogelijk impact heeft op het werk, de professionals en de GI?'*

---

<sup>1</sup> Lenglet en Sondorp 2017. De impact van het tuchtrecht op jeugdbeschermers.

## 1.2 Onderzoeksopzet

In samenspraak met de opdrachtgever is het onderzoek verdeeld in drie fasen: een verkenningsfase, een afstemmingsfase en een rapportagefase. Tijdens iedere fase zijn de resultaten teruggekoppeld aan de opdrachtgever en zijn de vervolgstappen besproken.

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is de Covid19-crisis uitgebroken, waardoor sommige onderdelen van het onderzoek in overleg met de opdrachtgever op aangepaste wijze hebben plaatsgevonden. Zo hebben alle interviews digitaal of telefonisch plaatsgevonden en hebben wij in plaats van groepsinterviews meerdere individuele gesprekken gevoerd.

Bij de start van het onderzoek bleek dat de SKJ op dat moment bezig was met een evaluatie van het tuchtrecht in de afgelopen vijf jaar en geen mogelijkheid had om daarnaast nog mee te werken aan dit onderzoek. De Nederlandse Orde van Advocaten kon vanwege de Covid19-crisis geen medewerking verlenen aan ons onderzoek. In overleg met de opdrachtgever hebben we in plaats daarvan de aanpak van lastig klaaggedrag door de Nationale Ombudsman onderzocht.

### 1.2.1 Fase 1: Verkenningsfase

Wij zijn ons onderzoek begonnen met een deskresearch naar de huidige klachtbehandeling door de GI's. Hiervoor hebben we de relevante wet- en regelgeving geanalyseerd en de diverse klachtreglementen en protocollen met elkaar vergeleken.

We hebben gekeken naar de 'informele' klachtprocedure, waarbij een klacht of een andere uiting van ongenoegen wordt opgepakt door de jeugdbeschermer en/of de teammanager. In veel gevallen wordt de klager vervolgens uitgenodigd voor een gesprek met de betrokken jeugdbeschermer en diens teammanager. Ook hebben we de formele klachtprocedure bekeken, waarbij de klacht conform de bepalingen hieromtrent in de Jeugdwet wordt ingediend bij de klachtencommissie van de GI, al dan niet na een informeel gesprek met de jeugdbeschermer en de teammanager.

Vervolgens zijn we in gesprek gegaan met medewerkers van een aantal organisaties over de wijze waarop GI's met lastig klaaggedrag omgaan en welke verbeteringen er in hun ogen nodig zijn. We hebben gesproken met een klachtfunctionaris, twee leden van twee klachtencommissies, twee beleidsmedewerkers en een teammanager van:

- Jeugdbescherming West (1)
- Jeugdbescherming Noord (1)
- Jeugdbescherming Regio Amsterdam (2)
- Het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (1)
- De Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (1)

Ook hebben we gesproken met twee cliënten over hun ervaringen met de klachtbehandeling door een GI.

Daarnaast hebben we in deze fase onderzocht hoe twee andere organisaties, die net als een GI op regelmatige basis te maken hebben met lastig klaaggedrag, hiermee omgaan. Het gaat om de Belastingdienst en de Nationale Ombudsman. Doel van dit gedeelte van het onderzoek is het destilleren van werkzame elementen uit de aanpakken van deze organisaties, om deze elementen

in het verdere onderzoek te kunnen toespitsen op de klachtbehandeling door een GI.

### *1.2.2 Fase 2: Afstemmingsfase*

In de afstemmingsfase hebben wij gesproken met een teammanager, twee juristen en een uitvoerend professional van:

- Bureau Jeugdzorg Limburg (1)
- Jeugdbescherming Gelderland (1)
- Jeugdbescherming Noord (1)
- Samen Veilig Midden-Nederland (1)

We hebben de voorlopige opbrengsten uit de verkenningsfase aan hen voorgelegd en hen de vraag gesteld of en in welke vorm deze opbrengsten van toepassing kunnen zijn op het omgaan met lastig klaaggedrag door een GI. Dit heeft geleid tot de formulering van een aantal werkzame elementen.

Deze werkzame elementen hebben we vervolgens voorgelegd aan de bestuurder en bestuurssecretaris van Jeugdbescherming Brabant en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond en aan de bestuurder van Jeugdbescherming Noord. Ook hebben we met hen een aantal van onze aanbevelingen besproken, met als doel deze aanbevelingen zo veel mogelijk te kunnen laten aansluiten bij de behoefte van de GI op dit onderwerp.

### *1.2.3 Fase 3: Rapportagefase*

Gedurende het onderzoek hebben we zowel in de verkenningsfase als in de afstemmingsfase een concept rapportage aan de opdrachtgever voorgelegd. Deze rapportages zijn uitvoerig besproken en waar nodig aangepast. Op die manier is de opdrachtgever betrokken bij het onderzoek en de resultaten.

In de rapportagefase hebben we de eind rapportage eerst in concept aan de opdrachtgever voorgelegd, alvorens de definitieve rapportage op te leveren.

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst onze bevindingen uit de verkenningsfase. We geven een korte schets van de klachtbehandeling door een GI in het algemeen en de huidige omgang met lastig klaaggedrag in het bijzonder. Daarna volgt een uitgebreide samenvatting van de interviews met de Belastingdienst en de Nationale Ombudsman en geven we de voorlopige opbrengsten van de verkenningsfase weer. We sluiten het hoofdstuk af met de bevindingen uit de afstemmingsfase.

### 2.1 Definitie lastig klaaggedrag

Voordat we de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, is het van belang om te onderzoeken wat lastig klaaggedrag eigenlijk is. De Nationale Ombudsman omschrijft in zijn handreiking 'Het verhaal achter de klacht'<sup>2</sup> lastig klaaggedrag als volgt:

*Lastig klaaggedrag is gedrag dat, gezien vanuit de subjectieve ervaring van een persoon, te weten de klachtbehandelaar, als lastig wordt ervaren. Daardoor verloopt de communicatie onbevredigend en krijgen beide partijen over en weer een gevoel van onmacht<sup>3</sup>.*

Wij hebben de vraag 'wat is lastig klaaggedrag' ook gesteld aan alle respondenten uit de verkenningsfase. Uit de antwoorden blijkt dat het antwoord op deze vraag weliswaar subjectief is, maar dat er veel overeenkomsten zijn: het gedrag van de klager wordt ervaren als lastig/extreem//belastend, de communicatie verloopt moeizaam en daardoor wordt de behandeling van de klacht verstoord.

De respondenten onderscheiden in hun antwoord op bovenstaande vraag daarnaast een aantal vormen van lastig klaaggedrag:

- veel klagen / aanhoudend klaaggedrag: klagers die over hetzelfde onderwerp blijven klagen of klagers die continue nieuwe klachten indienen, soms nog voordat de eerdere klacht is afgehandeld, al dan niet bij verschillende instanties;
- dominant klaaggedrag: klagers die zich dwingend en veeleisend opstellen;
- manipulatief klaaggedrag: klagers die proberen om via de klacht een ander doel te bereiken, bijvoorbeeld in een complexe echtscheiding de andere ouder dwars zitten;
- verbaal agressief klaaggedrag: grensoverschrijdende uitingen in de klacht zoals beledigingen of bedreigingen.

In de handreiking 'Het verhaal achter de klacht' onderscheidt de Nationale Ombudsman ook verschillende vormen van lastig klaaggedrag, waaronder bovengenoemde vier.

---

<sup>2</sup> Nationale Ombudsman: Het verhaal achter de klacht, december 2013.

<sup>3</sup> Nationale Ombudsman: Het verhaal achter de klacht, pagina 3.

## 2.2 Klachtbehandeling door de GI

### 2.2.1 Algemene klachtbehandeling

Zoals in de inleiding al genoemd is, kunnen cliënten op verschillende manieren een klacht indienen bij (een professional van) een GI:

1. Bij de organisatie zelf. Dit wordt ook wel de informele klachtprocedure genoemd;
2. Bij de klachtencommissie van de GI (de formele klachtprocedure conform de Jeugdwet);
3. Bij de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd;
4. Bij de gemeentelijke of Nationale Ombudsman;
5. Tuchtklachten bij de SKJ.

Wettelijk gezien bestaan alle klachtmogelijkheden naast elkaar. Cliënten zijn niet gehouden om eerst een informele klacht in te dienen waarna zij naar de klachtencommissie of de SKJ kunnen. In de klachtenregeling van enkele GI's wordt wel getracht een bepaalde getraptheid in de klachtbehandeling aan te brengen, bijvoorbeeld door aan te geven dat de klachtprocedure start met een gesprek met de jeugdbeschermer en/of diens leidinggevende alvorens de klacht formeel in behandeling wordt genomen door de klachtencommissie.

De wijze waarop de klacht door de GI en/of diens klachtencommissie wordt behandeld verschilt per GI, maar is op hoofdlijnen gelijk. We beperken ons in deze rapportage tot een korte schets van de voornaamste verschillen.

#### Informele klachtprocedure

Sommige GI's hebben een aparte klachtenfunctionaris die alle klachten in behandeling neemt, klagers informeert over de informele en formele klachtprocedure, hen adviseert over de meest passende route voor de klacht en die het eerste contact met klager heeft. Bij andere GI's is de jeugdbeschermer of de teammanager (al dan niet in samenwerking met de administratieve ondersteuning) degene die dit doet.

Bij alle GI's van wie wij een medewerker gesproken hebben, is het in de meeste gevallen de teammanager die een klachtgesprek/bemiddelingsgesprek/oplossingsgericht gesprek voert met de klager en de betrokken professional. Het verschilt per GI of en in welke mate er wordt aangestuurd op een dergelijk gesprek: de ene GI probeert een klager meer te bewegen tot een gesprek alvorens de klacht middels de formele klachtprocedure in behandeling wordt genomen dan de andere GI.

Ook de monitoring van informele klachten verschilt per GI. Bij sommige GI's worden alle informele klachten in het teammanagers-overleg besproken en bij sommige GI's wordt van iedere klacht een analyse gemaakt en in het betreffende team besproken.

#### Formele klachtprocedure

Het oordeel van de klachtencommissie is in feite een advies aan de Raad van Bestuur van de GI. Het verschilt per GI hoe de Raad van Bestuur een gegronde klacht verder afhandelt. Meestal stuurt de bestuurder een brief aan de klager waarin wordt aangegeven wat er met het oordeel van de Klachtencommissie gedaan gaat worden.



Het komt daarnaast ook voor dat uitspraken worden gemonitord door de uitvoering. Er wordt dan na een aantal maanden contact opgenomen met de klager om te vragen hoe het gaat na de uitspraak, bijvoorbeeld om te bezien of de samenwerking verbeterd is.

Tot slot worden de uitspraken van de klachtencommissie in sommige gevallen jaarlijks besproken met alle teammanagers en de Raad van Bestuur en wordt er gezamenlijk geïnventariseerd wat er met de uitspraken is gedaan.

### *2.2.2 Huidige aanpak van lastig klaaggedrag*

Iedere respondent heeft direct of indirect ervaring met lastig klaaggedrag. Dat wil zeggen dat ze zelf te maken hebben gehad met een of meerdere klagers die lastig klaaggedrag vertoonden, bijvoorbeeld als teammanager. Ook de juristen die wij spraken zijn bekend met dit fenomeen, bijvoorbeeld doordat hen om advies wordt gevraagd over de aanpak van dergelijk klaaggedrag. Nagenoeg alle respondenten zien lastig klaaggedrag als een belasting voor de GI en diens professionals. Daartegenover staat uiteraard het recht van de cliënt om een klacht te kunnen indienen, zo stellen de respondenten.

Wij zijn in ons onderzoek geen vaste werkwijze van een GI bij lastig klaaggedrag tegengekomen, noch richtlijnen voor de omgang met bijvoorbeeld veelklagers die een grote druk leggen op de jeugdbeschermer en de organisatie. Meerdere respondenten hebben aangegeven wel behoefte te hebben aan een werkwijze en/of richtlijnen die recht doen aan de belasting van de professionals en de GI enerzijds en het recht van de cliënt anderzijds.

De medewerkers van de GI's die wij spraken in dit onderzoek noemden wel verschillende middelen die in voorkomende gevallen ingezet worden bij lastig klaaggedrag:

- Mediation tussen klager en de jeugdbeschermer door een externe bemiddelaar;
- De aanwezigheid van de bij de casus betrokken gedragswetenschapper bij het gesprek tussen klager, jeugdbeschermer en teammanager;
- De inzet van een sociaal psychiatrisch verpleegkundige bij het gesprek met de teammanager;
- Strakke regie. Bij klagers met lastig klaaggedrag wordt extra aandacht besteed aan het proces en wordt ervoor gezorgd dat de klachtbehandeling strikt gevolgd wordt en dat de klager niet meer ruimte krijgt dan noodzakelijk voor afdoening van de klacht;
- Schriftelijke afdoening van de klacht. Dit wordt ingezet wanneer klagers heel vaak klagen en eerder gebleken is dat een gesprek niet tot een oplossing leidt.

### *2.2.3 Kosten en gevolgen lastig klaaggedrag*

De behandeling van klachten brengt kosten met zich mee: de uren van de betrokken medewerkers (de professional, de teammanager, de klachtfunctionaris, de jurist, de administratie en de bestuurder), de kosten voor de klachtencommissie en eventueel in te huren juridische ondersteuning. Klachtbehandeling en de daarmee gepaard gaande kosten horen bij de werkzaamheden van een GI. Lastig klaaggedrag kan echter buitensporig veel tijd in beslag nemen en dus ook veel kosten met zich meebrengen. Met name veelklagers en/of de stapeling van verschillende procedures worden in dit verband genoemd. Het komt voor dat een jeugdbeschermer twee uur per week bezig is met de afwikkeling van klachten die tegen hem of haar zijn ingediend.

Er zijn teammanagers die een tot twee dagen in de week bezig zijn met de behandeling van klachten tegen hun jeugdbeschermers.

Lastig klaaggedrag kan ook leiden tot een verhoging van de werkdruk, verlies van werkplezier en verstoring van de samenwerkingsrelatie met de jeugdige en het gezin, zo blijkt uit de interviews.

## 2.3 Klachtbehandeling door andere organisaties

De belangrijkste onderzoeksvraag is om te verkennen of er uit de omgang met lastig klaaggedrag door andere organisaties werkzame elementen te destilleren zijn die mogelijk overgenomen kunnen worden door een GI bij hun aanpak van lastig klaaggedrag. Ter beantwoording van deze vraag zijn we in gesprek gegaan met een gespecialiseerde klachtbehandelaar van de Belastingdienst en de coördinator complex klaaggedrag en tevens bemiddelaar van de Nationale Ombudsman. We hebben hen uitgebreid bevraagd over de manier waarop hun organisatie omgaat met lastig klaaggedrag en hebben hen gevraagd naar adviezen voor de omgang met lastig klaaggedrag door een GI. In deze paragraaf geven we een samenvatting van beide gesprekken.

### 2.3.1 Belastingdienst

De Belastingdienst heeft landelijk vier klachtbehandelingsteams met in totaal zo'n 30 fulltime medewerkers<sup>4</sup>. Binnen elk team is een inhoudelijk coördinator werkzaam.

Klachtbehandeling wordt binnen de Belastingdienst gezien als een specialisme en alle klachtbehandelaren zijn speciaal daartoe opgeleide professionals; zij volgen onder andere een vierdaagse interne opleiding. Daarnaast beschikken veel klachtbehandelaren over mediation-vaardigheden.

#### Klachtprocedure

De Belastingdienst kent een formele en een informele klachtprocedure. Formeel wil zeggen dat er officieel besluit genomen wordt met rechtsmiddelverwijzing. Meestal wordt er echter gestart met de informele klachtprocedure. Alleen als op voorhand blijkt dat de klager niet tevreden gesteld kan worden in de informele procedure, wordt de klacht direct formeel afgehandeld.

Klachten komen op allerlei manieren binnen: mondeling, schriftelijk of via de Belastingtelefoon. Ook wanneer het woord klacht genoemd wordt in een telefoongesprek of bezwaarschrift wordt dit als een klacht in behandeling genomen. Vervolgens wordt de klacht uitgedeeld naar het team waar ruimte is. Binnen het team vindt een matching tussen de klager en de inhoud van de klacht enerzijds en de behandelaar anderzijds plaats, waarbij onder meer gekeken wordt naar de specifieke vaardigheden van de klachtbehandelaar. Binnen zeven dagen moet er een eerste contact met de klager zijn. Bij klachten over bejegening door een medewerker van de Belastingdienst wordt in principe standaard diens leidinggevende betrokken.

Sommige behandelaars pakken bij een nieuwe klacht meteen de telefoon, anderen kiezen voor een schriftelijke start. Onze respondent heeft de voorkeur voor bellen: *'meestal zit er meer achter*

---

<sup>4</sup> De FIOD, de afdeling Toeslagen en de Douane hebben een eigen klachtbehandeling.

*een klacht dan er op papier staat*. Een ander voordeel van zo'n eerste telefoongesprek is de mogelijkheid om met dit telefoongesprek een klacht direct op te lossen: *'we hebben een aantal fenomenen in ons team die met een telefoongesprek met de klager de klacht tot ieders tevredenheid kunnen afhandelen'*.

Wanneer de klachtbehandeling wel voortgezet wordt, vindt er vaak een gesprek tussen de klager en de klachtbehandelaar plaats; ook een mediationgesprek met de betrokken inspecteur is een optie. Vaak leidt een klacht tot beweging in de oorspronkelijke zaak waarin de klacht is ingediend. Afdoeningen middels de formele klachtprocedure zijn schaars.

De inhoud van de zaak staat in de klachtafhandeling los van de klacht. De klachtbehandelaren toetsen enkel het gedrag van de betrokken medewerker van de Belastingdienst. Er is een duidelijke scheiding tussen de persoon die de zaak inhoudelijk behandelt en de klachtbehandelaar.

#### De omgang met lastig klaaggedrag

Binnen de Belastingdienst is het Escala-onderzoek<sup>5</sup> uitgevoerd; een onderzoek naar honderd conflictdossiers waarbij is gekeken naar algemene kenmerken, de kosten en lasten van deze dossiers voor de Belastingdienst en het gedrag van beide partijen. Ook de (effectiviteit van) ingezette interventies is onderzocht. Een van de constatering is dat conflictdeskundigheid en een interventierepertoire van belang zijn bij de omgang met lastig klaaggedrag. Ook is uit het onderzoek naar voren gekomen dat interventies die gericht zijn op verbetering van de behandeling van het dossier en het beheersbaar krijgen van een dossier beter werken dan interventies die gericht zijn op het beëindigen van het proces en een inhoudelijke oplossing.

Er zijn bij de Belastingdienst zogenaamde Escala-medewerkers, zij zijn adviserend aan alle medewerkers van de Belastingdienst die te maken kunnen krijgen met conflictdossiers. De klachtbehandelaren hebben echter hun eigen expertise op dit onderwerp en maken niet of nauwelijks gebruik van de diensten van de Escala-medewerkers.

Teneinde burgers indien nodig te kunnen begrenzen staan op de website van de Belastingdienst enkele fatsoensnormen. Burgers worden geacht zich daaraan te houden en kunnen daarop gewezen worden in de klachtprocedure.

#### Adviezen van de Belastingdienst voor de GI:

- Zie de inhoud los van de klacht en manage de verwachtingen van de cliënt op dit punt: inhoudelijk gaat de klacht niet tot een andere beslissing leiden;
- Bel de klager onmiddellijk op en laat hem of haar zijn of haar verhaal vertellen. Ga niet meteen inhoudelijk in op de klacht en ga niet in de verdediging, maar hoor het verhaal echt even aan;
- Klachtbehandeling is een vak. Zorg voor speciaal daartoe opgeleide klachtbehandelaren. De behoefte van hulpverleners om mensen te helpen kan bovendien een valkuil zijn in de behandeling van klachten; er bestaat een risico dat dit het kritisch vermogen beïnvloedt.

---

<sup>5</sup> Zie onder andere: Het Register. Crijns en Dautzenberg. Conflictdossiers: het project Escala. Oktober 2019.

### 2.3.2 Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman komt op voor de belangen van burgers en helpt overheden hun dienstverlening te verbeteren. De Nationale Ombudsman behandelt signalen en klachten van burgers over de overheid met als doel de burger te helpen en te onderzoeken waar het misgaat en hoe het beter kan.

Bij de Nationale Ombudsman werken speciaal daartoe opgeleide klachtbehandelaren. Ook het telefoonteam is opgeleid om binnenkomende klachten te bespreken. De medewerkers worden onder andere getraind in gesprekstechnieken en conflicthantering.

#### Klachtprocedure

De klachtbehandeling door de Nationale Ombudsman begint altijd met telefonisch contact met de klager. De medewerkers zijn opgeleid om door te vragen naar de belangen van de klager bij de klacht en naar de achtergrond van de klacht. In het eerste gesprek is er daarnaast uitgebreid aandacht voor de verwachtingen van de klager van de Nationale Ombudsman. Het telefoonteam maakt een eerste inschatting en onderneemt een van de volgende acties:

- Verwijzen naar de interne klachtprocedure van de betrokken overheidsorganisatie als deze nog niet gevolgd is;
- De inzet van een interventie: een medewerker van de Nationale Ombudsman neemt contact op met de betrokken overheidsorganisatie en kan bijvoorbeeld vragen om bepaalde zaken nog eens te bekijken. In deze gevallen gaat men op zoek naar een praktische oplossing;
- Een bemiddelingsgesprek tussen de klager en de betrokken overheidsinstantie;
- Een schriftelijk onderzoek naar de klacht door de Nationale Ombudsman. Een klager kan een herzieningsverzoek indienen als hij of zij het niet eens is met uitkomst van dit onderzoek.

#### De omgang met lastig klaaggedrag

De Nationale Ombudsman heeft naast bovengenoemde klachtbehandelaren een team van medewerkers dat zich uitsluitend bezig houdt met lastig klaaggedrag en hierin gespecialiseerd is.

Zoals al eerder genoemd in deze rapportage heeft de Nationale Ombudsman in 2013 een handreiking opgesteld voor het effectief omgaan met lastig klaaggedrag. Deze handreiking is nog steeds actueel.

Bij grensoverschrijdend gedrag heeft de Nationale Ombudsman de mogelijkheid om een sanctie op te leggen, bijvoorbeeld een waarschuwing. Ook komt het voor dat de dienstverlening (tijdelijk) stopgezet wordt. In uiterste gevallen kan er een melding gedaan worden bij de politie.

#### Adviezen van de Nationale Ombudsman voor de GI:

- Zorg ervoor dat een klacht zo snel mogelijk op de juiste plek in de organisatie terecht komt;
- Het begrenzen van klagers is essentieel, net als het behouden van de regie: *'de behandelaar bepaalt hoe de klachtbehandeling verloopt'*;
- Het is mogelijk om te stoppen met de communicatie met een klager. Er zijn gevallen waarin dit de enige oplossing is. Dit kan pas na een deugdelijke afhandeling van de oorspronkelijke klacht;

- Het is van belang om de klachtbehandeling werkbaar te houden voor de organisatie en de medewerkers. Dat kan door duidelijke richtlijnen te hebben voor de behandeling van klachten en de omgang met lastig klaaggedrag. Borg dit in de organisatie en zorg voor ondersteuning van de medewerkers.

## 2.4 Voorlopige opbrengsten

De verkenningsfase heeft een aantal voorlopige elementen opgeleverd die van belang kunnen zijn bij de omgang met lastig klaaggedrag:

- Herken tijdig lastig klaaggedrag;
- Wees je bewust van je eigen rol als professional/klachtbehandelaar;
- Neem iedere klacht en iedere klager serieus;
- Klachtbehandeling behoeft expertise;
- Maak duidelijke afspraken en kom deze afspraken na;
- Lever maatwerk;
- Verbreek soms op verantwoorde wijze het contact.

## 2.5 Afstemmingsfase

In de afstemmingsfase hebben wij met professionals van vier GI's over bovengenoemde opbrengsten van de verkenningsfase gesproken om deze opbrengsten te toetsen aan de praktijk, om eventueel een keuze te maken tussen verschillende elementen, deze waar nodig aan te scherpen en te vertalen naar concrete en toepasbare aanbevelingen.

Zo hebben wij het werkzame element '*klachtbehandeling behoeft expertise*' (zie hierna uitgebreid in hoofdstuk 3) uitgebreid besproken met de respondenten uit deze fase. Uit die gesprekken is gebleken dat er zeker behoefte is aan meer expertise op het gebied van klachtbehandeling, met name als het gaat om klagers met lastig klaaggedrag. Het is echter ook duidelijk geworden dat het aanstellen van een of meerdere gespecialiseerde klachtbehandelaren die voortaan alle informele klachten tegen de GI inhoudelijk behandelen niet wenselijk is voor iedere GI.

De behandeling van informele klachten of andere uitingen van ongenoegen door de betrokken jeugdbeschermer en diens teammanager heeft ook voordelen, zo gaven de respondenten aan: de jeugdbeschermer is direct op de hoogte van de ontevredenheid van zijn of haar cliënt en kan meteen actie ondernemen, de teammanager kent de inhoud van de zaak en de betrokken jeugdbeschermer en de procedure is laagdrempelig en niet onnodig formeel. Daartegenover staat dat het sommige teammanagers erg veel tijd kost en dat niet iedere teammanager dit aspect van het werk waardeert.

Naar aanleiding van deze bevindingen hebben we dit element verder aangescherpt en uitgewerkt, zie hoofdstuk 3.

Ook het element '*lever maatwerk*' is in de verkenningsfase als belangrijk element naar voren gekomen. In onze gesprekken in de afstemmingsfase is echter gebleken dat alle GI's dit al doen.

Bij iedere klacht wordt goed gekeken wat er aan de hand is en wat de beste oplossing is voor deze klager. Dit is voor ons aanleiding geweest dit element niet verder mee te nemen in ons onderzoek.

In deze fase van het onderzoek spraken wij ook met de bestuurders van drie GI's en de bestuurssecretarissen van twee GI's. We hebben de werkzame elementen besproken en zijn met hen in gesprek gegaan over onze mogelijke aanbevelingen. Deze gesprekken hebben tot een verdere aanscherping van de werkzame elementen geleid en hebben ons geholpen bij het formuleren van concrete aanbevelingen voor de GI's en hun professionals.

### 3 Opbrengsten: werkzame elementen

In dit hoofdstuk beschrijven we de door ons geformuleerde werkzame elementen en geven we concrete adviezen voor de GI's voor toepassing hiervan op de omgang met lastig klaaggedrag .

#### **Vroegtijdig lastig klaaggedrag signaleren**

Om ervoor te zorgen dat de impact van een klager met lastig klaaggedrag op de professional en de GI beheersbaar blijft, is het in de eerste plaats van belang om lastig klaaggedrag tijdig te herkennen.

Bij klagers met lastig klaaggedrag gaat het in het algemeen niet om één aspect van de dienstverlening dat niet helemaal goed is gegaan en wat met een gedegen afhandeling van de klacht opgelost wordt, maar zit er meer achter het veelvuldige klagen, of de veeleisende of manipulatieve opstelling. Alle professionals die te maken met klagers met mogelijk lastig klaaggedrag doen er daarom goed aan om oog te hebben voor de inhoudelijke, psychologische en procedurele belangen die klagers kunnen hebben<sup>6</sup>. Zo vragen de medewerkers van de Nationale Ombudsman in het eerste gesprek met de klager expliciet naar het doel dat de klager heeft bij het indienen van de klacht en wat diens verwachtingen zijn van de klachtprocedure. Tijdige herkenning van lastig klaaggedrag en inzicht in de mogelijke motieven/achtergronden van de klager zorgt ervoor dat er vanaf de start van de klachtbehandeling ingezet kan worden op een werkbaar contact en beperking van de druk op de professional en de organisatie.

Hierbij is ook de rol van de professional zelf van belang: de opstelling van de professional en de wijze van communiceren kan ondanks het feit dat het een klager met lastig klaaggedrag betreft, tot een werkbaar contact leiden. Daarom matcht de Belastingdienst een klager en diens klacht aan een specifieke klachtbehandelaar: bepaalde klachtbehandelaren passen beter bij bepaalde klagers en klachten en andersom.

#### *Wat kan de GI doen?*

Zorg binnen de organisatie voor aandacht voor het fenomeen lastig klaaggedrag en erken dat het een probleem kan zijn. Van jeugdbeschermer, tot klachtfunctionaris tot bestuurder, iedereen kan te maken krijgen met een klager met lastig klaaggedrag. Voor iedere professional is het daarom van belang hier alert op te zijn en tijdig en adequaat te reageren, bijvoorbeeld door het inschakelen van een expert op dit thema (zie hierna). Het is helpend als het voor de professionals duidelijk is wat hun handelingsperspectief in dit soort gevallen is.

Er kan ook gedacht worden aan richtlijnen voor de signalering van en omgang met lastig klaaggedrag.

#### **Neem iedere klager serieus, ook de klager met lastig klaaggedrag**

Alle respondenten erkennen dat het van essentieel belang is dat klagers zich gehoord en serieus genomen voelen. Dat geldt ook voor klagers met lastig klaaggedrag. Bij lastig klaaggedrag kan het

---

<sup>6</sup> Nationale Ombudsman: Het verhaal achter de klacht, december 2013.

echter moeilijk zijn om keer op keer actief te luisteren naar het verhaal van de klager en ligt de gedachte *'daar heb je hem of haar weer'* op de loer. Zeker als het gaat om klagers die hetzelfde klachtpatroon laten zien: veel klachten indienen die betrekking op een bepaalde (nagenoeg ongewijzigde) situatie. De Nationale Ombudsman schrijft: *'als klagers zich gehoord en serieus genomen voelen en het gevoel hebben dat een goede, eerlijke procedure plaatsvindt, dan zullen zij ook eerder in staat zijn te luisteren naar een beslissing of opvatting die tegenstrijdig is met hun verwachtingen'*.

In dit kader dient overigens opgemerkt te worden dat ook een klager met lastig klaaggedrag terecht een klacht kan indienen.

#### *Wat kan de GI doen?*

Ook hier is bewustwording van het fenomeen lastig klaaggedrag en de gevolgen daarvan voor professionals en de GI van belang. Wees je als professional, wat je rol in de organisatie ook is, bewust van de valkuilen bij klachten van klagers met lastig klaaggedrag en zorg ervoor dat ook een klager met de zoveelste klacht zich serieus genomen voelt in de behandeling van die klacht. De GI kan hier een belangrijke rol in spelen door te zorgen voor voorlichting en training over lastig klaaggedrag en de daarmee gepaard gaande valkuilen.

In intervisie bijeenkomsten kan dit onderwerp ook interessant zijn: zo kunnen de professionals van elkaar leren op dit gebied.

#### **Klachten zijn onlosmakelijk verbonden met het werk**

Accepteer als professional en als organisatie dat cliënten van een GI net als andere cliënten ontevreden kunnen zijn over de dienstverlening en een klacht kunnen indienen.

Daarbij komt dat jeugdbeschermers een door de rechter opgelegde kindbeschermingsmaatregel uitvoeren. Een dergelijk door de rechter opgelegd ingrijpen in de opvoedingssituatie kan erg ingrijpend zijn. Een klacht is in de eerste plaats een recht van een cliënt om aan te geven dat iets naar zijn of haar mening niet goed is gegaan. Het kan echter ook een middel zijn om diens ongenoegen over zijn of haar situatie te uiten. Niet iedere cliënt doet dit op een even prettige en constructieve manier. Klachten en de afhandeling daarvan horen echter bij het werk. En daarmee dus ook de omgang met klagers met lastig klaaggedrag.

#### *Wat kan de GI doen?*

Zorg voor een goede en duidelijke procesbeschrijving van de klachtprocedure, zowel van de informele procedure binnen de GI en formele procedure bij de klachtencommissie: welke stappen kunnen er wanneer gezet worden, wat zijn mogelijke interventies, waar is de taak belegd, wat wordt er van de professional verwacht en wat kan de professional van de organisatie verwachten?

Maak klachten en klachtbehandeling bespreekbaar binnen de organisatie en licht (beginnende) jeugdbeschermers voor over klachtbehandeling, lastig klaaggedrag en de mogelijke impact daarvan op een professional en de GI.

---

<sup>7</sup> Verwijzing.



### **Klachtbehandeling heeft expertise**

De erkenning dat klachtbehandeling onderdeel uitmaakt van het werk van een jeugdbeschermer en een GI, brengt met zich mee dat de klachtbehandeling serieus genomen wordt en een zichtbare en gewaardeerde plek in de organisatie inneemt. Daarmee bedoelen wij niet alleen een duidelijke procesbeschrijving van de klachtprocedure, aandacht voor de tijdige signalering van en omgang met lastig klaaggedrag zoals hierboven beschreven, maar ook behandeling van klachten door daartoe opgeleide medewerkers, in het bijzonder de behandeling van klachten van klagers met lastig klaaggedrag.

#### *Wat kan de GI doen?*

Zorg voor voldoende expertise op het onderwerp. Dit kan op verschillende manieren vormgegeven worden, al naar gelang de behoefte van de GI en diens professionals. Een paar voorbeelden:

- Een aparte afdeling klachtbehandeling. De klachtbehandelaren nemen alle informele klachten en uitingen van ongenoegen in behandeling, nemen contact op met de klager voor een eerste uitvraag en hebben aandacht voor en zijn gespecialiseerd in de signalering van mogelijk lastig klaaggedrag. Ook zorgen zij voor voorlichting van klagers over de procedure, voor een eventuele verwijzing naar een andere klachtprocedure en/of het AKJ en voeren zij het (bemiddelings)gesprek met de klager en de betrokken jeugdbeschermer. Vervolgens zorgen zij voor doorgeleiding aan de klachtencommissie indien nodig.  
Voordelen: speciaal opgeleide medewerkers, de informatie over alle klachten wordt op een plek verzameld en teammanagers kunnen zich op hun primaire taak richten.  
Nadelen: de teammanager kent de betrokken professional en de inhoud van de zaak, onnodige formalisering van een informele procedure.
- Een expertteam voor lastig klaaggedrag binnen de organisatie. Zorg voor een of meerdere medewerkers die speciaal opgeleid worden om met lastig klaaggedrag om te gaan en affiniteit hebben met dit onderwerp. Deze medewerkers zijn flexibel inzetbaar en kunnen ingevlogen worden op het moment dat een jeugdbeschermer en/of een teammanager dat nodig vindt.
- Deskundigheidsbevordering van de teammanagers op het gebied van klachtbehandeling in het algemeen en de omgang met lastig klaaggedrag in het bijzonder, nu zij degenen zijn die vaak de klachtgesprekken tussen jeugdbeschermer en klager voeren.
- Een landelijk expertteam bestaande uit medewerkers van verschillende GI's en/of externe specialisten die de behandeling van de klachten van een klager met lastig klaaggedrag van een GI kunnen overnemen.

Ook van de leden van de klachtencommissie van de GI mag een bepaalde expertise op het gebied van klachtbehandeling verwacht worden. Daar dient bij de werving en samenstelling expliciet aandacht voor te zijn. Ook deskundigheidsbevordering voor de klachtencommissie op het gebied van lastig klaaggedrag is van belang. Daarbij kan speciale aandacht gegeven worden aan de ontvankelijkheid van herhaalde klachten van klagers met lastig klaaggedrag.

### **Goede voorlichting en duidelijke afspraken**

Het is belangrijk dat een klager precies weet wat hij van de GI kan verwachten tijdens de informele en de formele klachtprocedure. Ook dienen klagers vooraf duidelijk geïnformeerd te worden over de mogelijke uitkomsten van de verschillende klachtprocedures bij de GI. Natuurlijk kan een klacht

gegrond verklaard worden en zal de GI vervolgens de gepaste actie ondernemen. Afgezien daarvan, een informele klacht leidt niet tot een andere beslissing van de rechter over de ondertoezichtstelling of de omgangsregeling en een formele klacht leidt niet tot ontslag van de jeugdbeschermer.

Het is uiteraard bij de behandeling van iedere klacht van belang om duidelijke afspraken te maken, maar lastig klaaggedrag vraagt daar in het bijzonder om. Daarbij is het minstens zo belangrijk dat deze afspraken nageleefd worden.

Het AKJ krijgt met enige regelmaat klachten binnen over de klachtbehandeling door een GI: geen reactie op een klacht, geen verslag van het klachtgesprek of geen reactie van de bestuurder op de uitspraak van de klachtencommissie. Ook de ouders die wij spraken beamen dit: *'als ouders geen reactie krijgen op hun klacht, gaan ze op zoek naar andere manieren of instellingen om daar hun onvrede te uiten'*.

#### *Wat kan de GI doen?*

Zorg ervoor dat een klager goed begrijpt wat de informele en formele klachtprocedure hem of haar kan opleveren. Neem in de procesbeschrijving duidelijk op wie er verantwoordelijk is voor de voorlichting van klagers en waar deze voorlichting minimaal uit bestaat.

Vertrouwen winnen gaat in sommige gevallen niet lukken, dat heb je zelf ook niet altijd in de hand. Betrouwbaar zijn heb je wel zelf in de hand: wees duidelijk over wat je (niet) doet en kom dat na. Wees er als professional en als GI bij lastig klaaggedrag extra alert op dat de procedures correct verlopen. Zorg ervoor dat de klachtbehandeling geen reden voor nieuwe klachten oplevert.

#### **Durf te begrenzen**

Diverse GI's hebben fatsoensnormen geformuleerd en op hun website gepubliceerd. Klagers dienen zich aan deze normen te houden en zich te onthouden van grensoverschrijdend gedrag.

Een klacht waarop reeds een beslissing is genomen hoeft niet nog een keer behandeld te worden. Wees hier duidelijk over in de klachtenregeling. Met name bij veelklagers kan het helpend zijn om klachten snel (maar zorgvuldig) af te handelen en klachten over hetzelfde onderwerp niet meer in behandeling te nemen, zodat de klacht/klager minder druk op de organisatie legt.

#### *Wat kan de GI doen?*

Zorg ervoor dat de consequenties van het overschrijden van de fatsoensnormen proportioneel en voor de klager op voorhand helder zijn. Houd je vervolgens aan je eigen regels: overtreding van de fatsoensnormen wordt niet getolereerd.

In sommige gevallen lukt het eenvoudigweg niet om een goede communicatie tot stand te brengen en de klachtprocedure naar tevredenheid af te ronden. In die -uitzonderlijke- gevallen kan het nodig zijn om het contact met de klager te verbreken. De GI kan dit alleen op een verantwoorde manier doen wanneer is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het kan alleen in gevallen waarin een klager blijft klagen over zaken waarop al een beslissing genomen is. Een klager heeft immers recht op een uitspraak op zijn klacht;

- Er is duidelijk en schriftelijk aangegeven dat er niet meer gecommuniceerd wordt met klager, op geen enkele manier;
- Nieuwe klachten van dezelfde klager worden wel in behandeling genomen. Het is soms moeilijk te bepalen wanneer iets een nieuwe klacht is. Zorg ervoor dat medewerkers bij de beantwoording van deze vraag gebruik kunnen maken van de expertise van een jurist.

## 4 Conclusie en overige aanbevelingen

Wanneer een professional bepaald klaaggedrag van een cliënt lastig of belastend vindt, kan dit de communicatie tussen hen bemoeilijken en kan het voorkomen dat een klager zich niet serieus genomen en niet gehoord voelt. Het lastige klaaggedrag van een cliënt kan ook leiden tot frustratie bij de professional. De klacht wordt niet hiermee opgelost. Dit kan leiden tot nieuwe klachten, tot klachten over de klachtafhandeling of tot nieuwe klachten bij andere organisaties zoals de Nationale of gemeentelijke Ombudsman of de SKJ. Als de professional ook de jeugdbeschermer is die de zaak van klager behandelt, kan het bovendien de samenwerkingsrelatie en de voortgang van de zaak in gevaar brengen. Daarbij komt dat het klaaggedrag ook een grote druk op de jeugdbeschermer, diens teammanager en misschien zelfs de hele organisatie kan leggen, met alle (financiële) gevolgen van dien.

De vraag die we in dit onderzoek hebben willen beantwoorden is niet *'hoe komen we af van klagers met lastig klaaggedrag?'*, maar *'hoe kan dit fenomeen, dat nu eenmaal bij het werk hoort, zo min mogelijk belastend zijn voor de professionals en de GI?'*.

Voornaamste conclusie is dat klachtbehandeling expertise behoeft, in het bijzonder de behandeling van klachten van klagers met lastig klaaggedrag. Zowel de Belastingdienst als de Nationale Ombudsman zien klachtbehandeling in het algemeen en de omgang met lastig klaaggedrag in het bijzonder als een specialisme: de klachtbehandeling wordt uitgevoerd door speciaal daartoe opgeleide professionals. Hoe dit vormgegeven gaat worden binnen een GI, is aan iedere GI zelf. Er zijn verschillende mogelijkheden die ieder op een eigen manier zorgen voor meer deskundigheid en meer vaardigheden bij diegenen die te maken krijgen met lastig klaaggedrag.

Klachtbehandeling moet ook een duidelijke en gewaardeerde plek in de organisatie krijgen. Het moet voor de professional duidelijk zijn waar de behandeling van klachten is belegd, wie er verantwoordelijk is, wat de interne processen zijn en hoe de ondersteuning van de professional is geregeld.

Op basis van de bevindingen uit de verkenningsfase en de afstemmingsfase hebben we in het vorige hoofdstuk een aantal werkbare elementen voor de omgang van lastig klaaggedrag geformuleerd en hebben we getracht concrete handvatten aan te reiken voor het ontwikkelen van een werkwijze voor de omgang met klagers met lastig klaaggedrag.

In de volgende paragraaf volgen tot slot nog enkele aanbevelingen die naar onze mening ondersteunend zijn aan de klachtbehandeling en de omgang met lastig klaaggedrag.

### 4.1 Monitoring en een lerende organisatie

Monitor over welke onderwerpen er geklaagd wordt, op welk moment in het traject en in wat voor soort zaken, ook in de informele klachtprocedure. Dat levert belangrijke informatie op over de dienstverlening door de GI en de zaken waarover cliënten minder tevreden zijn. Vervolgens kan bekeken worden of en op welke wijze actie ondernomen moet worden op de geconstateerde onderwerpen. Zo worden klachten concrete leerpunten voor de GI en de professionals.

Ook van de wijze van klachtbehandeling en de omgang met lastig klaaggedrag kun je veel leren, zowel intern als extern. Zorg voor kennisdeling en informatie uitwisseling tussen GI's over dit onderwerp. Dat geldt zowel voor de informele klachtenprocedure door de GI als voor de formele procedure bij de klachtencommissie.

Organiseer intervisie en reflectie op dit onderwerp op alle niveaus van de GI. Bijvoorbeeld over de manier waarop teammanagers de klachtgesprekken voeren en over de manier waarop zij met lastig klaaggedrag omgaan. Zorg voor een platform waar jeugdbeschermers met hun frustratie over lastig klaaggedrag enerzijds en hun best practises anderzijds terecht kunnen.

Deze intervisie kan intern plaatsvinden, maar als het gaat om lastig klaaggedrag is het naar onze mening nuttig om te leren van elkaar als GI.

#### **4.2 Stapeling van procedures is een belasting**

Alhoewel geen expliciet onderdeel van dit onderzoek, is tijdens het gros van de interviews de stapeling van de verschillende klachtprocedures en de mogelijkheid tot het indienen van een tuchtklacht aan de orde gekomen. Wij realiseren ons dat dit al langer onderwerp van discussie is en de nadrukkelijke aandacht van de opdrachtgever heeft. Op dit punt volstaan wij daarom met hetgeen de respondenten op dit punt hebben aangedragen, ten behoeve van deze discussie:

- 1 voorportaal voor alle klachtroutes waar zorgvuldig gekeken wordt waar de klacht thuishoort;
- onderlinge verwijzing tussen de verschillende klachtinstanties;
- laat de klager een keuze maken voor een bepaalde klachtroute en sluit de andere routes af;
- maak de verschillen tussen de procedures en de mogelijke uitkomsten duidelijk aan klagers.