

Klagen vergelijkenderwijs

Samenvatting

In de laatste decennia is in Nederland een groot aantal regelingen voor klachtrecht van individuen van de grond gekomen. Dit is een voortvloeisel van een ontwikkeling die reeds langer gaande is op het gebied van democratisering van de rechtsmogelijkheden en een adequatere rechtsverschaffing aan maatschappelijk zwakkeren. Aan de hand van eigen onderzoek en literatuur wordt dieper ingegaan op de factoren die een rol spelen bij gebruik en resultaat van dit soort klachtmogelijkheden. Het lijkt erop dat de regelingen zoals ze thans werken, aan de klager een geringe kans op succes bieden. Hierbij doen regelingen met een laagdrempelige informele (eerste) klachtinstantie het beter dan de meer geformaliseerde, met name omdat klachten dikwijls een sociaal-emotionele component hebben. Bij het ontwerpen van klachtprocedures is het belangrijk om daarmee rekening te houden. Daarnaast zijn van belang: het type organisatie waarover wordt geklaagd en de primaire doelstelling die de organisatie met de klachtenregeling heeft. Klachtenregelingen dienen te functioneren in 'the shadow of the law'.

1. Inleiding

In dit artikel zullen we ingaan op een opmerkelijke ontwikkeling uit het afgelopen decennium, namelijk de totstandkoming en verruiming van klachtmogelijkheden voor individuen, een ontwikkeling die zich op een breed terrein in zeer uiteenlopende organisaties manifesteerde. We gaan in op de met het klachtrecht beoogde doelstellingen, geven een drietal praktijkvoorbeelden weer en staan daarna stil bij enkele aspecten van het 'klachtproces'.

E.A. Mante-Meljer

Werkzaam bij de vakgroep Methoden en Technieken van het Sociologisch Instituut RUL.

P.C. Ippel

Verbonden aan de afdeling Rechtssociologie, Juridische Faculteit, VU.

J.J.G.J. van Helvert

Werkzaam als adjunct-directeur bij NIRIA in Den Haag.

Adres: Stationsplein 242, 2300 AD Leiden, tel. 071-148333.

2. Klachtenregelingen en klachtenprocedures

Mogelijkheden tot het deponeren van klachten bestaan natuurlijk al lang. Zo gaf de in het begin van deze eeuw ingevoerde Beroepswet aan de burger het recht op te komen tegen beslissingen van instanties in de sociale-zekerheidssector. Ook de tuchtrechtspraak heeft al een hele geschiedenis: de medische tuchtcolleges bestaan al meer dan 50 jaar.¹

Niettemin is de ontwikkeling van het klachtrecht op een breed terrein zo opmerkelijk, dat met enige overdrijving van een 'klachtenrechtgolf' kan worden gesproken. De instelling van nieuwe klacht- en verweermogelijkheden hangt samen met het streven naar betere rechtshulpverlening en adequater rechtsbescherming in de jaren zeventig. In een samenleving die sterker de trekken van een 'onderhandelingshuishouding' gaat aannemen worden machtsverschillen en handelingen van hiërarchisch hogeren niet meer als vanzelfsprekend aanvaard.²

Een eenvoudige opsomming illustreert de gevarieerde activiteiten aan het klachtrechtfront. Op het terrein van het consumentenrecht kregen de branche-geschillencommissies vorm, waarvan enkele belangrijke door de overheid erkend en gesubsidieerd worden. Na een lange voorbereidings-tijd ging in 1982 de Nationale ombudsman van start, terwijl in diezelfde tijd enkele gemeentelijke ombudslieden hun deuren openden. In de gezondheidszorg werd het bestaande tuchtrecht aangevuld met andere klachtbehandelings- en bemiddelingsfora, waarvan de patiëntenvertrouwenspersoon in psychiatrische ziekenhuizen het meest uitgekristalliseerde voorbeeld is. In 'totale instituties', als gevangenissen en kinderschermingste-

huizen, werd het klachtrecht aangescherpt en wettelijk vastgelegd. Voor achtergestelde groepen zoals vrouwen, buitenlanders en homoseksuelen werden en worden kanalen geopend om onvrede over ondervonden discriminatie aan te kaarten. Over het individuele klachtrecht van werknemers in bedrijven verscheen in 1981 een SER-advies. In de media was veel aandacht voor de initiatieven om tot een effectiever en eerlijker behandeling van klachten over politieoptreden te komen.³

Het gaat hier klaarblijkelijk niet om op zichzelf staande, geïsoleerde tendensen. De rechtspositie van minder machtige en gedepriveerde groepen kwam duidelijker in beeld. Een belangrijke mijlpaal – zo bleek met name uit het onverwacht frequente gebruik ervan – was de introductie van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (arob) in 1976, die een algemene (aanvullende) mogelijkheid biedt om zich tegen overheidsbeslissingen, die burgers direct raken, met juridische middelen te verzetten. De eerste fase die deze wet kent – de bezwaarschriftenfase – kan men tot de klachtprocedures rekenen.⁴ Uit dit voorbeeld blijkt tegelijk dat de grenslijn tussen klachtprocedures en officiële rechtspraak vaak niet zo gemakkelijk te trekken is. Er is nogal eens een 'vloeiende overgang': in veel gevallen kan men na een klachtprocedure alsnog naar de rechter stappen. Klachtprocedures functioneren 'in the shadow of the law'. Om het domein van de klachtprocedures iets meer af te bakenen, gaan we nu in op een paar begrippen en onderscheiden een aantal bij klachtenregelingen genoemde doelstellingen.

3. Definities en doelstellingen

Onder individueel klachtrecht verstaan we de (al dan niet wettelijk voorziene) mogelijkheid tot het uiten van gevoelens van onvrede over behandeling door vertegenwoordigers van een organisatie plus de daarop volgende verwerking van het bezwaar. Het ongenoegen kan betrekking hebben op handelingen of beslissingen (c.q. het uitblijven daarvan) waarmee de betrokkene werd geconfronteerd. Het begrip klacht duidt dus op: de verwoording van gevoelens van onvrede. Klachtprocedures verschillen in de mate van openheid en omvat-

tendheid van het klachtbegrip: in sommige gevallen is dat zeer beperkt, in andere voorbeelden juist bijzonder ruim. Bij de invoering of herziening van klachtprocedures worden allerlei doelstellingen genoemd. Meestal zijn de volgende elementen te herkennen:

- Op *individueel* niveau wordt genoemd het concretiseren van mondigheid door aan het individu de gelegenheid te geven zijn belangen en visie nog eens naar voren te brengen. Geschillen tussen individu en organisatie moeten zo aan de orde kunnen komen dat aan het rechtsgevoel van de klager wordt tegemoet gekomen, zelfs als deze ongelijk krijgt.

- Op het vlak van de *organisatie* wordt als motivering gegeven, dat een goede klachtprocedure kan meewerken aan een beter werk- en dienstverleningsklimaat, aan een grotere 'responsiviteit'. Op deze wijze kan de democratische controle op het reilen en zeilen van de organisatie verbeteren.

- Daarnaast kan uit de via klachtprocedures ontvangen *signalen* worden opgemaakt, waar leemtes in de wet- en regelgeving aanwezig zijn.

Samenvattend kan men zeggen dat het vanuit het gezichtspunt van het individu gaat om 'oplossing van problemen' en 'genezing van kwalen'; in de organisaties om klimaatverbetering en cliëntgerichtheid en, algemener gezien, om het creëren van een effectiever tegenwicht (zodat klachten in de toekomst worden voorkómen). In de meeste klachtenregelingen treft men deze doelstellingen wel aan, zij het in verschillende mengvormen, en met uiteenlopende pretenties. Maar pretenties zijn het, en de vraag is of ze in de praktijk uitkomen. Bij enig nadenken rijzen vragen als: wat hebben de bestaande regelingen tot nu toe opgeleverd? In hoeverre beantwoorden zij aan de expliciete, dan wel impliciete doelstellingen? Waar liggen overeenkomsten, waar karakteristieke verschillen tussen de diverse procedures?

In dit artikel proberen we op enkele van deze vragen een voorlopig antwoord te geven. Afdoende kan het antwoord niet zijn, al was het maar omdat de ontwikkeling in volle gang is en er toe nu toe tamelijk weinig onderzoek is verricht. Wij stippen drie regelingen voor individueel klachtrecht aan die wij momenteel onderzoeken, namelijk die in (a) psychiatrische inrichtingen, (b) in onderne-

mingen en (c) in de relatie tussen burger en overheid. Deze regelingen zijn werkzaam binnen sterk uiteenlopende contexten. Een belangrijke overeenkomst is dat het steeds om een confrontatie gaat met (vertegenwoordigers) van grote, gebureaucratiseerde organisaties. Bij een vergelijking van 'klachtconstellaties' moeten de volgende variabelen in de beschouwing worden betrokken:⁵

1. de *inrichting van de klachtprocedure*: deze kan meer of minder formeel zijn; een belangrijke vraag is, of er een hogere beroepsinstantie is; wat is het karakter van de uitspraak?
2. de *omgrenzing van het klachtbegrip*: is er een ruime of enge omschrijving?
3. wat zijn de *kenmerken van de organisatie* waarbinnen de klacht is ontstaan en waarbinnen deze wordt afgehandeld?
4. hoe is de *positie van de klager*: hoeveel macht kan hij of zij mobiliseren; hoe liggen de mogelijkheden voor collectieve belangenbehartiging; zijn er alternatieven (b.v. een exit-mogelijkheid).

Aan de hand van de volgende drie cases beschrijven en analyseren we enige verschillen en overeenkomsten. De drie korte verhalen zijn geconstrueerd, maar ze berusten op ons eigen onderzoeksmateriaal.⁶

4. Drie cases

4.1. *De zaak-Kan* – Mevrouw Kan werkt bij een vestiging van een groot bankbedrijf. Zij functioneert op een zelfstandige wijze en vervangt haar chef bij zijn afwezigheid. Deze ziet dit met gemengde gevoelens; hij is bang dat mevrouw Kan hem zal overvleugelen. Hier zijn spanningen het gevolg van.

Op een gegeven moment wil mevrouw Kan solliciteren naar een leidinggevende functie bij een andere afdeling. Zij voldoet aan de vereisten, maar mist op één gebied de vereiste kwalificatie. Via het volgen van een cursus kunnen deze vaardigheden worden bijgespijkerd. Volgens de regels van het bedrijf kan ze hierop aanspraak maken. Haar chef weigert het verzoek om studieverlof echter met de argumentatie, dat ze deze dag niet gemist kan worden. Mevrouw Kan besluit een klacht in te dienen. Volgens de geldende klachtenregeling moet ze eerst contact opnemen met haar chef om hem van de onvrede op de hoogte te brengen. Dit gesprek verloopt onaangenaam. De chef wijst erop dat de klacht weleens fnui-

kend voor haar promotiekansen zou kunnen zijn: aan querulanten heeft de bank geen behoefte. Ook de regio-directeur schuift haar argumentatie terzijde en neemt de zienswijze van de chef over. Mevrouw Kan laat het hier niet bij zitten en zoekt het hogerop. De paritair samengestelde geschillencommissie geeft in haar uitspraak toestemming de cursus te volgen. Wanneer ze na een half jaar, met het vereiste diploma, solliciteert naar de hogere functie, wordt ze afgewezen. Haar chef reageert met leedvermaak.

In het kader van een bezuinigingsoperatie wordt ze enige tijd later voor overplaatsing voorgedragen voor een baan die beneden haar niveau ligt. Vanwege vakantie en ziekte komt haar bezwaar tegen deze gang van zaken te laat binnen en wordt het niet-ontvankelijk verklaard. Aanvankelijk wil ze zich hierbij neerleggen, maar een ondernemingsraadslid meent dat er alle redenen zijn in beroep te gaan en biedt aan haar hierbij te helpen. Hij adviseert haar bij het opstellen van een beklagbrief. De geschillencommissie raakt er, mede door het toedoen van het OR-lid, van overtuigd dat het om een zaak met een lange voorgeschiedenis gaat. De commissie beperkt het onderzoek dus niet tot de feiten rond de overplaatsing. Zij doet de aanbeveling naar een meer passende werkkring binnen een andere afdeling te zoeken, omdat het niet verstandig is de slechte werkrelatie met de chef te continueren. Ze adviseert daarom naar een nieuwe functie met meer vooruitzichten te zoeken. De hoofddirectie neemt als uitspraakinstantie de adviezen over. Een half jaar later doet zich een mogelijkheid tot positieverbetering voor. Men blijkt echter de belofte te zijn vergeten.

4.2. *De zaak-Vos* – Geert Vos is sinds anderhalf jaar opgenomen in een Psychiatrisch Centrum. Vos was machine-bankwerker; bij een bedrijfsongeval liep hij een lichte hersenbeschadiging op. Toen daar huwelijksmoeilijkheden bijkwamen stortte hij in. De afdeling waar hij verblijft staat bekend als één van de 'zwaarste' van de hele inrichting. Enkele maanden geleden is de afdelingsleiding overgegaan op een gedragstherapeutische behandelingsmethode. Deze houdt onder meer in dat een patiënt voor een bepaalde correct verrichte handeling (b.v. bedopmaken) een aantal punten ('tokens') krijgt. Iedere dag kan de betrokken patiënt de verdiende punten inwisselen voor een klein bedrag aan geld. Naast de gedragstherapie worden patiënten medicamenteus behandeld, hoewel de bedoeling is het gebruik van medicijnen terug te dringen. Geert krijgt, wanneer hij een maximaal aantal 'tokens' verdient, ongeveer vier gulden per dag. Hij is hier zeer ontevreden over, want hij

heeft zo niet eens voldoende geld om zijn rookgerei te betalen. Na gesprekken met medepatiënten gaat Vos naar een vergadering van de patiëntenraad, die uit zo'n tien actieve bewoners en ex-bewoners bestaat. In de patiëntenraad is al vaker over het 'token'-systeem gesproken; men overweegt zelfs actie te voeren tijdens de jaarlijkse 'Week van de psychiatrie'. Voor het individuele probleem van Geert kan men op het moment niet zo veel doen. Iemand adviseert hem bij de patiëntenvertrouwenspersoon langs te gaan. De patiëntenvertrouwenspersoon is er speciaal voor bemiddeling en behandeling van klachten. In het gesprek met de vertrouwenspersoon wordt al snel duidelijk dat Vos niet gedwongen (d.w.z. via een rechterlijke maatregel) is opgenomen. Dat hij zijn uitkering niet zelf ontvangt en kan beheren is in strijd met de wet. Er wordt een onderhoud belegd tussen de afdelingsleiding en de patiëntenvertrouwenspersoon met zijn cliënt. De laatsten stellen dat zij ernstige twijfels hebben over de huidige behandelingspraktijk, met name over de wijze van geldbeheer. Door verpleging en behandelaars wordt nog een keer naar voren gebracht dat het hier om een bijzonder veelbelovende methode gaat, die de tijd moet krijgen zich te bewijzen. De proefneming moet doorgaan, naar hun mening, omdat er voor deze groep extreem moeilijke mensen nauwelijks alternatieven zijn. Na verschillende gespreksrondes wordt uiteindelijk een compromis bereikt: het experiment met de gedragstherapie wordt voortgezet, maar er zal meer geleid aan de vrijwillig opgenomen patiënten ter beschikking worden gesteld. Geert Vos zegt daar redelijk tevreden mee te zijn. De patiëntenpersoon zegt deze zaak nog eens met collega's te bespreken, omdat hij van mening is dat er iets structureel scheef zit.⁷

4.3. De zaak Reints – In 1965 verhuisden Dirk Reints en zijn vrouw naar de stad. Ze kwamen terecht in de volkswijk Tuindorp. In die tijd waren overal winkels. Die zijn nu voor het merendeel verdwenen. De slagerij die Reints begon, is één van de weinige die zich heeft kunnen handhaven.

In 1979 wordt een houten bouwsel achter de slagerij door de Arbeidsinspectie afgekeurd. Er moet iets nieuws komen, dat beter aan eisen van hygiëne en veiligheid voldoet. Om raad te vragen bezoekt Reints het Projektbureau, een buurtorgaan ten behoeve van de in gang zijnde renovatie. De daar aanwezige bouwkundige maakt op Reints' verzoek tekeningen en vult formulieren in voor de aanvraag voor de bouwvergunning. De gemeente heeft geen bezwaren en verleent de bouwvergunning. De aannemer begint het karwei en het vordert snel. Halverwege de ver-

bouwing krijgt Reints het idee een versleten luifel van zeildoek te vervangen. De aannemer wil dit wel voor een schappelijke prijs doen. Al vlug hangt er een nieuwe zonwering boven de etalage van de slagerij, dit keer van hout. De verbouwing verloopt zonder problemen en begin 1980 herneemt het leven rond de slagerij zijn gewone gang. In de daaropvolgende zomer komt een ambtenaar van bouw- en woningtoezicht bij Reints in de winkel. Na enig rondkijken zegt hij, dat de zonwering niet aan de eisen voldoet en dat Reints er nog wel meer van zal horen. Reints is behoorlijk geschrokken. Hij gaat opnieuw naar het Projektbureau en vertelt daar over het bezoek van de ambtenaar. Bouwkundige Nijdam stelt hem echter gerust.

In september 1980 valt een brief bij Reints in de bus, waarin de gemeente hem vraagt voor de zonwering een bouwvergunning aan te vragen. Nijdam helpt met het maken van de tekeningen, die samen met formulieren voor de vergunningsaanvraag naar de gemeente worden opgestuurd. Deze wijst de aanvraag af. De zonwering overschrijdt de voorgevelrooilijn en is daarom in strijd met de bouwverordening. Bovendien vindt de welstandsadviescommissie de zonwering 'uit welstandsoverwegingen' niet passend. Wanneer Reints de brief leest, is de termijn van dertig dagen, waarbinnen een bezwaarschrift dient te worden ingediend, al ruimschoots verstreken. Tijdens een buurtvergadering hoort de voorzitter van het wijkorgaan, dat Reints een 'waarschuwing politiedwang' zal krijgen, om de zonwering weg te doen halen. Zij gaat naar de slager, om hem gerust te stellen. Toch raakt Reints enigszins in paniek, maar de medewerkers van het Projektbureau schrijven een bezwaarschrift tegen de aanschrijving. Zij nemen intussen contact op met de betrokken wethouder. De medewerkers proberen de wethouder ervan te overtuigen de zonneluifel te laten hangen. De wethouder is echter niet te vermurwen. De hoorzitting volgt ongeveer een jaar na het bezoek van de controlerend ambtenaar aan de slagerij. Reints gaat er heen, samen met de voorzitter van het wijkorgaan, mevrouw Braams. De hoorcommissie zwicht voor de argumenten van Reints en van mevrouw Braams. De commissie meent, dat het belang van de gemeente bij verwijdering van de zonwering niet opweegt tegen Reints' belang bij handhaving ervan. Daarnaast vindt de commissie dat de zonwering wel voldoet aan redelijke eisen van welstand, zowel wat constructie als wat kleur betreft. De aanschrijving wordt door B en W, conform het advies van de commissie, ingetrokken. Het bezwaarschrift wordt beschouwd als een hernieuwde aanvraag voor een bouwvergunning. Op

grond van de bouwverordening wordt vrijstelling verleend van het bepaalde ten aanzien van overschrijding van de voorgevelrooilijn.

5. Commentaar

De drie hier kort beschreven cases illustreren enkele overeenkomsten en verschillen in de situaties die aanleiding gaven tot klachten en in de afhandeling daarvan. In ons commentaar belichten we een aantal facetten, waarop bij bestudering van klachtenprocedures moet worden gelet. In de loop van dit stuk zullen we een samenvattend model presenteren.

5.1. Het 'klachtenproces' – Voor iemand tot indiening van een klacht komt doorloopt hij een beslissingsproces met verschillende stadia. Allereerst moet hij zich het probleem of de onvrede bewust worden: hij moet het als mogelijke klacht 'thematiseren'. De vraag komt dan naar voren, of hij deze onvrede wil laten uitmonden in een echte, toegespitste klacht. Er vindt een afweging plaats van de voor- en nadelen: hoe zal degene reageren over wiens handelen of beslissing wordt geklaagd; wat is te zeggen over het te verwachten resultaat: zijn er raadgevende of hulpverlenende instanties. In deze fase wordt overwogen, welke route te prefereren valt: de formele weg of liever de informele kanalen. De uitkomst van deze beslissing zal afhangen van de aard van de klacht, van het vertrouwen in de klachtbehandelaars en van de machtsbronnen, waarover men beschikt.

Wanneer de afweging positief uitvalt – dit gaat niet steeds zo rationeel als hier wordt gesuggereerd – wordt de klacht ingediend. Na beëindiging van de klachtprocedure is er weer een moment van beoordeling, waarbij het er om gaat of de klager vindt dat de zaak bevredigend is behandeld en of er naar zijn mening tegemoet is gekomen aan de eis van rechtvaardigheid. In sommige gevallen zal men de klacht nog eens aan een beroepsinstantie willen voorleggen. Aan het eind van de totale procedure vindt weer een afweging plaats. De uitkomst daarvan heeft invloed op het toekomstig gedrag van klager en zijn sociale kring. Een frustrerend resultaat zal de neiging tot het indienen van klachten waarschijnlijk afremmen.⁸

De opeenvolgende stappen zien we terug in de cases. Of de potentiële klager daadwerkelijk verder initiatief zal nemen hangt af van een aantal factoren, die we nu zullen bespreken.

5.2 De klachtenregeling – In de drie genoemde voorbeelden is sprake van een min of meer formele en geïnstitutionaliseerde klachtprocedure. Dit is lang niet altijd het geval. Veel organisaties kennen een dergelijke geformaliseerde klachtenregeling niet of zijn bezig er één te ontwikkelen. Wanneer een overheidsregeling ontbreekt hangt het van de organisatie zelf af, of en hoe men aan de klachtenregeling vorm geeft. De klachtinstantie moet de klacht – althans idealiter – objectief en onafhankelijk behandelen. Dit betekent lang niet altijd dat er wettelijke garanties voor de onafhankelijkheid zijn (dat is eigenlijk alleen bij de Nationale ombudsman en bij de klachtencommissies in de penitentiaire sector het geval). De klachteninstantie is meestal ingebed in de organisatie waarbinnen ze optreedt. In een (psychiatrisch) ziekenhuis worden klachten aanvankelijk meestal op afdelingsniveau behandeld. Komt men er daar niet uit of is de relatie toch al bekoeld dan kunnen directie en bestuur worden ingeschakeld. De eerder genoemde patiëntenvertrouwenspersoon treedt vooral op als belangenbehartiger van de patiënt en adviseert deze bij het formuleren van de klacht. In het bedrijfsleven is de beroepsinstantie meestal binnen de organisatie gesitueerd. Ook in 'gewone' ziekenhuizen bestaat de klachteninstantie meestal uit directie, eventueel aangevuld met stafleden. Deze laat de beoordeling van de klacht overigens vaak over aan een adviserende klachten- of geschillencommissie.

De bevoegdheden van de klachtenbehandelaars variëren. In sommige gevallen hebben zij beslissingsmacht en kunnen besluiten vernietigen of schorsen ofwel een bindend advies uitbrengen. Vaak gaat het echter om advisering aan directies of bestuurders die op papier de beslissing dienen te nemen. Het is weliswaar uitzonderlijk wanneer de adviezen niet worden overgenomen, maar de kans is aanwezig dat adviezen vooral op haalbaarheid worden bekeken en dat geanticipeerd wordt op het directiestandpunt.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het gebruik van de klachtenregeling is natuurlijk de bekendheid met het bestaan ervan. Onderzoek heeft aangetoond dat die bekendheid dikwijls gering is: veel mogelijke klagers blijken niet op de hoogte te zijn van de wegen die voor hen openstaan, al worden deze mogelijkheden wel in officiële reglementen genoemd. Overigens is hier niet alleen sprake van een leemte in kennis, maar zeker ook van selectieve perceptie. Men is niet in een klachtenregeling geïnteresseerd tot het moment dat men zelf ontevreden raakt. Publikaties of reglementen worden slecht of helemaal niet gelezen.

Wanneer men de resultaten van klachtafhandeling in uiteenlopende maatschappelijke sectoren bekijkt (de 'klachtjurisprudentie') valt moeilijk aan de indruk te ontkomen, dat klagers relatief vaak aan het kortste eind trekken (zie tabel 1).

Een belangrijke vraag is, hoe deze uit het oogpunt van de klager magere resultaten te verklaren zijn. Is de klager werkelijk zo slecht op de hoogte van de haalbaarheid, maken veel querulanten gebruik van de regeling of weet men niet de juiste argumenten te vinden?

Het al genoemde, uit onderzoek gebleken gebrek aan kennis, is zeker niet de enige verklaringsfactor. Ook 'querulantie' is niet doorslaggevend: uit een recent jurisprudentie- en enquêteonderzoek naar klachtbehandeling bij penitentiaire instellingen en banken, blijkt dat het in het algemeen om voor de klager wezenlijke problemen gaat.¹⁰ Meer dan de helft van de klachten in beide sectoren betreft ernstige tot zeer ernstige zaken, zoals disciplinaire maatregelen, promotie, beoordeling en verstoorde verhoudingen. Hoewel in de perceptie van veel mensen die ermee te maken hebben, klachten bij penitentiaire instellingen over 'futiliteiten' gaan, blijkt de categorie 'klachten over ongemakken' slechts 15% van het aantal klachten te beslaan.

Wat is dan de achtergrond van het hoge percentage niet gehonoreerde klachten? Een belangrijke factor zou wel eens kunnen zijn dat de gedeponeerde klachten in conflict komen met het in organisaties gehanteerde beleid, de geldende regels en gegroeide praktijken. De organisatie zal daarom de neiging hebben klachten en de onwelgevallige gevolgen daarvan te ontwijken door deze af te wij-

Tabel 1: Overzicht klachtindiening en -behandeling in een aantal maatschappelijke sectoren, in absolute aantallen⁹

a. Klachtindiening en -behandeling bij de Raden voor de Kinderbescherming (mei 1982 - maart 1984)

Ingediend bij klachtencommissie:	52
Uitspraak: niet ontvankelijk:	27
ongegrond	14
gedeeltelijk gegrond	10
gegrond	1
Percentage klagers in het gelijk gesteld:	21%

b. Klachtindiening en -behandeling gedetineerden 1983

Ingediend bij beklagcommissie:	832
Uitspraak: niet ontvankelijk	49
ongegrond	633
ingetrokken	25
gegrond	196
Percentage klagers in het gelijk gesteld:	24%

c. Klachtindiening bij een grote bank 1983/1984

Aantal zaken in eerste beroep:	19
Uitspraak: afgewezen	15
toegewezen	3
geschiedt	1
Aantal zaken in hoger beroep	7
Uitspraak: afgewezen	3
gedeeltelijk toegewezen	2
toegewezen	1
terugverwezen	1
Percentage klagers in het gelijk gesteld:	23%

d. Klachtindiening bij Rijksinrichtingen voor de Kinderbescherming 1985

Ingediend bij klachtencommissie:	102
Uitspraak: niet ontvankelijk of ingetrokken	31
ongegrond	47
gedeeltelijk gegrond	10
gegrond	13
Percentage klagers in het gelijk gesteld:	22%

zen of op andere manier te neutraliseren. Angst voor precedentwerking speelt hierbij een belangrijke rol.

5.3. De organisatie en de klachten – Klagers hebben veelal te maken met organisaties die een min of meer bureaucratisch karakter vertonen. De mate waarin centrale en formele regels de gang van zaken bepalen, varieert en de wijze waarop ze worden gerechtvaardigd eveneens. In een psychiatrische inrichting komt het vasthouden aan regime

en regels bij voorbeeld voort uit een behandelingsvisie.

Diverse organisatiesociologen wijzen erop dat er een vaste relatie bestaat tussen de mate waarin binnen een organisatie sprake is van centralisatie, de mate van stratificatie in hiërarchische niveaus en de mate waarin formele regels het functioneren van de organisatie beïnvloeden. Het samengaan van deze kenmerken resulteert in de organisatiestructuur van de 'klassieke bureaucratie' of 'machinebureaucratie', die gekenmerkt wordt door sterke routinisering en geringe flexibiliteit.¹¹

Studies van dienstverlenende organisaties geven aan dat formele regelgeving, standaardisatie, onpersoonlijkheid en strikt toezicht leiden tot een geringe 'responsiviteit' tegenover cliënten. Het handelen volgens voorschriften wordt belangrijker geacht dan het inspelen op verlangens van klanten.¹² Krijgt een dergelijke organisatie te maken met klachten, hetzij van cliënten, hetzij van werknemers, dan zal zij tenderen naar een klacht-recht dat wordt gekenmerkt door uniforme formele procedures, vasthouden aan gezagslijnen en door een beperkte beslissingsbevoegdheid op lager niveau. Jurisprudentie wordt gehanteerd om precedentes te voorkomen. Waar regels geen soulaas bieden, worden ze aangevuld om 'gaten te dichten'. Functionarissen proberen zich bij voorbaat in te dekken door zich te beroepen op regels en voorschriften.

Zodra een organisatie met een complexer problematiek te maken krijgt die niet routinematig kan worden opgelost, voldoet een dergelijk mechanisch regime niet meer. Op den duur zal de organisatie aan de personeelsleden grotere bevoegdheden en grotere vrijheid in het interpreteren van regels moeten toestaan, zodat ook de inrichting van de organisatie 'flexibeler' wordt.¹³ Het is te verwachten dat onder dergelijke condities ook een soepeler klachtbehandeling ontstaat: men zal minder angstig zijn voor het toestaan van grotere bevoegdheden aan klachtinstanties en sneller bereid zijn om 'slechte' regels te veranderen. Hoe dat in de concrete organisatorische werkelijkheid plaats vindt is een empirische vraag.

getroffen in een belang dat in hun *beleving* wezenlijk is. Het gaat daarbij om belangen van individuele aard, die niet via collectieve kanalen kunnen worden behartigd. Anderen – familie, vrienden, lotgenoten en min of meer professionele helpers – kunnen wel een belangrijke rol spelen bij de beslissing om al of niet een klacht in te dienen. Vanzelfsprekend is klagen immers niet: veel mensen zien er om een scala van redenen van af. Zij proberen zich aan de onbevredigende situatie te onttrekken of berusten in wat hen overkomt ('exit' in plaats van 'voice').¹⁴

In alle drie genoemde gevallen is de uitkomst van de klacht in zekere zin gunstig voor de klager. Getuige de lotgevallen van mevrouw Kan betekent een positieve uitspraak van de klachtbehandelaar niet automatisch dat deze ook wordt doorgevoerd (het probleem van implementatie).¹⁵ Reints krijgt uiteindelijk zijn gelijk, maar hij zou daar zonder zijn helpers en medestanders waarschijnlijk niet in zijn geslaagd. De casus van Vos vertoont de trekken van een compromisoplossing. In veel gevallen hebben de organisaties waarover wordt geklaagd, er baat bij zo'n compromisresultaat te bereiken. Angst voor precedentwerking en de behoefte om de overlast van klachten te beperken zijn daarvoor de beweegredenen.

De afloop van het conflict wordt niet alleen bepaald door het type klacht, al maakt het natuurlijk wel uit of het gaat om een betrekkelijk eenvoudig materieel geschil of een klacht met een sociaal-emotionele 'achterkant'. Naast de inhoud van de klacht is de positie van het individu ten opzichte van de organisatie van belang.

De positie van de klager wordt bepaald door de band die hij met de organisatie onderhoudt, een band die verschilt naar de mate van duurzaamheid, omvattendheid, dwingendheid en de aanwezigheid van grote of kleine machtsverschillen.

Naarmate de relatie *duurzamer* is, zal het moeilijker zijn het conflict tot het bittere eind uit te vechten. Men heeft er belang bij het geschil niet al te hoog te laten oplopen. Iets soortgelijks geldt voor het kenmerk '*omvattendheid*', dat wil zeggen de vraag of de relatie een groter of kleiner aantal aspecten van het leven omvat: een gedetineerde of een psychiatrische patiënt heeft een omvattender relatie met de organisatie dan een werknemer of

5.4. De inhoud van de klacht en de positie van de klager – In de gepresenteerde cases zijn de klagers

een consument. *Dwingendheid* van de relatie heeft betrekking op de vraag, of het individu alternatieven heeft buiten de huidige situatie (bij voorbeeld: staat de zogenaamde 'exit-optie' open). Hoe sterker iemand aan een organisatie gebonden is, hoe meer het indienen van een klacht een sprong in het ongewisse is, omdat het uiteindelijk effect onduidelijk is.

Of de positionele factoren een ernstige belemmering voor klachtindiening vormen, is afhankelijk van de *relatieve macht* van de betrokken partijen. Deze machtsverhouding bepaalt in grote mate het belang dat de organisatie eraan zal hechten de klager tevreden te stellen. Organisaties kunnen ook hun (manipulatie)macht gebruiken om klachten te onderdrukken.

Een belangrijke variabele is de aan- of afwezigheid van steun van derden: klachtbegeleiders of vertrouwenspersonen kunnen helpen bij het verwoorden van de klacht, kunnen eventueel bemiddelen, als vertegenwoordiger optreden en het verloop van de procedure bewaken. Bekendheid van dergelijke vertrouwenspersonen zal het inschakelen van klachtbehandelingsfora vergemakkelijken. Een onderzoek bij enige bedrijven toonde aan dat bij aanwezigheid en bekendheid van ervaren 'klachtbegeleiders', óók klagers uit de laagste regionen met klachten kwamen. Bij banken blijkt de hulp van een klachtbegeleider bij de indiening van een klacht significant vaker samen te hangen met een positief resultaat. Ook recente ervaringen met patiëntenvertrouwenspersonen wijzen in deze richting.

De aanwezigheid van een sterke belangenorganisatie kan klachtenbehandelaars ertoe dwingen hun werk serieus te doen. Niet voor niets wijst Abel erop dat het grievance-systeem in de Amerikaanse industrie goed werkt, omdat het wordt gedragen door sterke vakbonden.¹⁶

Zoals wij reeds zeiden hebben klachten, *inhoudelijk gezien*, dikwijls een relationele, sociaal-emotionele kant. Een onderzoek van Wanders bij een bankinstelling¹⁷ naar conflicthantering en -begeleiding onderstreept dit (zie tabel 2). Niet alleen gaat ongeveer een derde van de in de bank geuite klachten over relationele problemen als zodanig, ook de andere klachten hebben een duidelijke relationele component. Materiële aspecten scoren verreweg het laagst.

Tabel 2: Klachten naar inhoud en aantal in een grote bankinstelling 1983/84

gedrag van chef	10
overplaatsing	7
taakuitvoering	7
ontslag	4
promotie	4
werktijden	2
uitleg CAO	2
begeleiding personeelszaken	2
en maatschappelijk werk	
beloning	2
afvloeiingsregeling	1
herstructurering	1
bevoegdheden	1
uitleg personeelsreglement	1
Totaal	44

Naarmate de band van de klager met de organisatie sterker en totaler is, is de kans op relationele conflicten groter. Dit verschijnsel impliceert dat het niet wenselijk is om voor elk type klacht eenzelfde 'oplossingsmodel' te kiezen. Literatuur over conflictbeslechting geeft aan, dat een '*rechtspraakmodel*' meer geëigend is voor geschillen waarin een duidelijke uitspraak over gelijk of ongelijk wordt gevraagd, terwijl voor sociale en relatieconflicten eerder een *procesbegeleidings- en bemiddelingsmodel* op zijn plaats is.¹⁸

Voor het klachtrecht heeft dit, denken wij, als consequentie dat zowel de uitspraak- als de bemiddelingsfunctie uit de verf moeten komen. Procesbegeleiding en -bemiddeling kunnen het best plaats vinden in een vroeg stadium door een vertrouwenspersoon of instantie met een lage drempel. In het geval van psychiatrisch patiënt Vos treften we hiervan een voorbeeld aan, maar ook in andere sectoren, zoals in het bedrijfsklachtrecht, zijn equivalenten. De publikaties over de patiëntenvertrouwenspersoon in de geestelijke gezondheidszorg doen vermoeden dat hiermee inderdaad succes wordt geboekt (zie tabel 3).

Ook resultaten van een enquête onder leden van klachtinstanties bij penitentiaire instellingen, banken en ziekenhuizen wijzen in deze richting: volgens de respondenten werd in ruim 70% van de bemiddelingsgevallen een of andere (voor de klager bevredigende) oplossing gevonden.²⁰ Uit het voorhanden onderzoek komt tegelijkertijd naar

Tabel 3: Patiëntenvertrouwenspersonen 1984/85¹⁹

Aantal binnengekomen klachten	1621
Resultaat: succes	540
compromis	203
ingetrokken	109
doorverwezen	275
geen resultaat	266
informatie gegeven	143
vanzelf over	103
Percentage succes van echte klachten:	54%

voren dat procesbegeleiding en -bemiddeling vaak tot een compromis leiden. Op die wijze realiseert men veelal een 'haalbare' oplossing. Lang niet altijd wordt tegemoet gekomen aan het rechtsgevoel van de klager; hij houdt het idee dat de grotere (onderhandelings)macht van de organisatie zegenvierde. De bemiddeling kan natuurlijk ook falen; klager en tegenpartij blijven op hun standpunt staan. In deze zaken dient de weg naar een beslissende 'rechtsprekende' instantie niet geblokkeerd te zijn. In dat stadium zal de toetsing de neiging hebben formeler te zijn. Veel klachten met een sociaal-emotionele (relationele) inslag en achtergrond zijn echter niet 'hard' genoeg om een dergelijke formele toetsing te doorstaan.

6. Evaluatie

Aan de hand van drie cases hebben we een aantal aspecten van het functioneren van klachtregelingen besproken. Hoe men de resultaten van een klachtregeling beoordeelt, zal sterk afhangen van het doel dat men ermee beoogt. Zoals gezegd, er is sprake van uiteenlopende doelstellingen. Het ene type doelstelling let vooral op de rechtspositie van de klager: de behartiging van zijn rechten en belangen, en het rechtzetten van foute beslissingen. In de tweede plaats kan men de klachtenprocedure vooral zien in termen van 'klimaatverbetering': de oplossing van geschillen en het wegnemen van onvrede. Ten slotte is het mogelijk de klachtenregeling primair te beschouwen als 'middel tot feedback' met betrekking tot de gang van zaken in de organisatie: controle op beslissingen en het signaleren van misstanden. Als men aan het laatste belang hecht is het natuurlijk nodig instrumenten te scheppen die een signalering mogelijk maken.

Wat de *gebruiksvoorwaarden* betreft kan men stellen dat het merendeel van de regelingen een in beginsel ruim klachtbegrip hanteert. Aan de bekendheid blijkt het evenwel te schorten. In een recent onderzoek naar het functioneren van klachtenregelingen bij banken en in penitentiaire instellingen gaven de informanten in respectievelijk 37% en 31% van de gevallen 'onbekendheid' als knelpunt aan. Uit onderzoek bleek al eerder dat op ruimere schaal gegeven informatie het gebruik van een klachtenregeling doet toenemen.

Op een meer algemeen niveau wordt in de rechtssociologische literatuur gewezen op de bevinding dat systemen van 'informele rechtspleging' ('informal justice'), waartoe ook de individuele klachtenregelingen te rekenen zijn, vooral de relatief sterkeren ten goede komen, willekeur in de hand kunnen werken en als fopspeen gaan fungeren.²¹ Het al genoemde eigen onderzoek geeft aan dat klachtbehandelaars zelf lang niet altijd positief staan tegenover klagers. Een kwart van de ondervraagde leden van klachtinstanties bleek het eens met de uitspraak 'veel klagers zijn querulanten'. Het is niet onwaarschijnlijk dat een dergelijke houding een afspiegeling vormt van de cultuur in een organisatie; een dergelijke kritische instelling zal in de bejegening van klagers doorwerken. Ook bij het bekijken van de resultaten van klachtenregelingen lijkt enige somberheid gerechtvaardigd (zie de gegevens in tabel 1). De beoordeling van de gegevens kan variëren, naar gelang de doelstelling die men als belangrijkste beschouwt (handhaving rechtspositie, sfeerverbetering of structurele signaleringsfunctie). In ieder geval is het zinvol te bezien, welke argumentaties men in de beslissingspraktijk hanteert. De eerder genoemde enquête- en dossierstudie geeft als resultaat bij banken en penitentiaire instellingen dat in 48% van de gevallen sprake is van 'zuivere toetsing aan de regels', dat in 41% voornamelijk 'organisatorische argumenten' naar voren komen en dat in slechts 20% van de gevallen (ook) de 'positie van de klager' in ogenschouw wordt genomen.

Wijst dit al niet op een zeer klager-vriendelijke instelling, nog andere bedenkelijke, dubbelzinnige ontwikkelingen zijn te noemen. Meer dan één onderzoeker brengt naar voren dat organisaties zich tegen verdere klachten indekken door extra

formalisering of door striktere regelgeving. In penitentiaire inrichtingen werd bij voorbeeld verscheidene keren ingegrepen door het ministerie van Justitie na gegrond bevonden klachten: er kwamen aangepaste richtlijnen en circulaire, zodat de aanvankelijke situatie in feite werd hersteld. Uit de sfeer van de politie wordt gemeld dat politiefunctionarissen zich proberen te onttrekken aan klachten door hun processen-verbaal aan te passen. In het bedrijfsleven maakt men verschillende keren gewag van extra regelgeving om 'misbruik' van klachtenregelingen tegen te gaan. Een indicatie voor verdere formalisering en juridisering is ook de aanstelling van juristen als voorzitter of secretaris van klachtencommissies. Bij (hogere) beroepsinstanties is dit, vanwege de formelere toetsing in dit stadium, niet zo'n probleem, maar in de informele fase kan een juridische vorm van conflicthantering extra vervreemding met zich brengen.²²

Moet dus nu al geconstateerd worden dat de met veel verve geponeerde doelstellingen van het individuele klachtrecht – probleemoplossing, klimaatverbetering en signalering van tekortkomingen – ideologische prietpraat zijn? Tegenover de licht ontgoochelde geluiden staat rooskleuriger berichtgeving. Het klachtrecht voor psychiatrische patiënten en voor gedetineerden lijkt hun positie wel degelijk te hebben versterkt. Ook in andere organisaties betekent het loutere feit, dat beslissingen en handelwijzen kunnen worden aangevochten, waarschijnlijk in veel gevallen dat functionarissen zich gedwongen voelen beter na te denken over kwaliteit en gevolgen van hun handelen. Het lijkt daarom niet onaanneemlijk dat individuele klachtbehandeling een nuttige functie kan vervullen in die situaties, waarin collectieve vertegenwoordiging en belangenbehartiging te kort schieten, hetzij omdat daartoe de voorwaarden ontbreken, hetzij omdat de moeilijkheid op zuiver individueel vlak ligt.

De opkomst van en aandacht voor individuele klachtenregelingen is begrijpelijk in een maatschappijtype, waarin enkelingen in toenemende mate te maken krijgen met handelingen en beslissingen van grote organisaties die de merites van een bepaald geval lang niet altijd op de juiste waarde schatten. Echter – we zeggen het met na-

druk – het is een nader te onderzoeken vraag, of de door propagandisten met het klachtrecht beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Noten

1. Zie over de diverse terreinen van tuchtrecht de bundel *Tuchtrecht* (NJB-reeks), Zwolle 1975. Hierin staat o.m. een beschouwing van J.F. Rang over medisch tuchtrecht (p. 86-124). Een recent boek over tuchtrecht en andere vormen van rechterlijke bemoeienis is: J.K.M. Gevers, *De rechter en het medisch handelen*, Deventer 1984. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtsgang (en de ervaring van klagers) bij de Raden van Beroep is: Kees Schuyt, Alex Jettinghof, Eric Lambregts en Faas Zwart, *Een beroep op de rechter*, Deventer 1978.

2. Zie b.v. A. de Swaan, Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding, in: (dez.) *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam 1981.

3. Zie over politiekklachten: J. Naeyé, Klagen over politietredens: een schets van een probleemveld, *Nederlands Juristenblad* 1980, no. 8. De praktijk van de klachtenbehandeling in de penitentiaire sector en in psychiatrische inrichtingen komt aan de orde in respectievelijk: G. Ploeg en J. Nijboer, *Klagers achter slot en grendel*, Groningen 1983 en in: Marianne Donker, De eerste ervaringen met het patiëntenvertrouwenswerk, *Maandblad voor Geestelijke Volksgezondheid*, 1984, no. 6.

4. In opdracht van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken is door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de RU-Groningen onderzoek gedaan naar de praktijk van de Arob-bezwaarschriftenprocedure. Dit resulteerde in twee boeken: C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer en M. Oosting, Deventer 1982, en: C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, H. Rawee, J. Griffiths en M. Oosting, *Arob-praktijken*, Deventer 1984. Aan dit laatste boek ontleen wij de onder 2.3. besproken zaak-Reints.

5. Voor een model zie: E.A. Mante-Meijer en J.J.G.J. van Helvert, Individueel klachtrecht. Het SER-advies getoetst aan de sociale werkelijkheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, feb. 1982, p. 118 e.v.

6. De eerste casus is ontleend aan onderzoek van E.A. Mante-Meijer, de tweede zaak aan onderzoek van A. Frid, P. Ippel en P. Laurs, *Jij liever dan ik. De psychiatrische patiënt: wat heeft hij te vertellen*, Den Haag 1980. De derde casus is een verkorte weergave van een Arob-zaak in het eerder genoemde boek van Breeuwsma e.a., *Arob-praktijken*, p. 361-368.

7. Over het werk van de patiëntenvertrouwenspersonen zijn tot nu toe drie jaarverslagen verschenen, het laatste in 1986 (*Jaarverslag Stichting patiënten vertrouwenspersoon 1985*, Utrecht 1986). Zie ook: Pieter Ippel, Kleine Klagologie. Opmerkingen over het effect van klachtprocedures, in: *Ombudsman. Tijdschrift voor klacht- en tuchtrecht*, 1985, 4.

8. *Sociaal Maandblad Arbeid* 1982, p. 118 e.v.

9 Deze cijfers zijn ontleend aan resp.: M.A.P. van der Linden, *Klachtrecht bij de Raden van Kinderbescherming, Ombudsman 1984 no. 4* (p. 235) en: *Verslag over 1983*, ministerie van Justitie/Directie Gevangeniswezen, en: *Sociaal Jaarverslag ABN 1983/84*.

10. Deze cijfers komen voort uit nog niet gepubliceerd onderzoek naar de werking van individuele klachtenregelingen in drie maatschappelijke sectoren (subsidie min. van Justitie). Zie verder: G. Ploeg en J. Nijboer, *Klagers achter slot en grendel*, a.w.: P. Geerts, *En anders dien je maar een klacht in*, Nijmegen 1982 en E.A. Mante-Meijer en J.J.G.J. van Helvert, *Individuele klachtenregeling*, Alphen aan den Rijn 1982.

11. H. Mintzberg, *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs 1979.

12. F.V. Fox, L.E. Pate en L. Pondy, *Designing organizations to be responsive to their clients*, in: P.M. Blau, *On the nature of organizations*, Londen 1974. Aan de hand van diverse onderzoeken komen de auteurs tot een aantal kenmerken van responsieve en van niet-responsieve organisaties. Met name organisaties met sterk bureaucratische trekken bieden slechte voorwaarden voor een responsieve aanpak van problemen van cliënten.

13. W.G. Scott, *The management of conflict. Appeal systems in organizations*, Homewood 1965.

14. Zie voor deze begrippen: Albert O. Hirschman, *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge (VS) en Londen 1970 en Freek Bruinsma, *The (non) assertion of welfare rights. Hirschmans Theory Applied, Acta Politica* 1980 no. 3.

15. Een soortgelijke problematiek speelt bij de implementatie van gerechtelijke beslissingen. Zie daarover: E.

Blankenburg en R. Voigt, *Die Implementation von Gerichtsentscheidungen*, Opladen 1986.

16. R.L. Abel (red.), *The politics of informal justice* (2 vol.), New York 1982.

17. In een onderzoek van Schmitz e.a. kwam naar voren, dat slechts 40% van door werknemers geuite klachten over primaire arbeidsomstandigheden ging. Klachten in het middenkader betroffen bijna uitsluitend kwesties rond intermenselijke contacten (b.v. gebrek aan respect of erkenning). Zie: H.P.W. Schmitz, G. Laenen, H.A.J. Koekenbier, *Onvrede en klachten bij werknemers*, Nijmegen. Een onderzoek onder 'klachtbegeleiders' bij een bankinstelling wees uit, dat klachten maar in bescheiden mate betrekking hadden op materiële zaken, maar des te meer op interpersoonlijke moeilijkheden: H. Wanders, *Konflikthantering en klachtenbegeleiding in een organisatie-kontekst*, (uitg. Amro-bank) 1984.

18. Zie noot 10 en: J.A. Nijboer en T.R. Brandsma, *Klachtrecht en conflictoplossing in detentiesituaties, Delikt en Delinkwent*, 1980 no. 4.

19. Uit: *Verslag over 1984*, Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon in de geestelijke gezondheidszorg, Utrecht 1985.

20. Zie noot 10.

21. Zie noot 16 en R.L. Abel, *Delegalization. A critical review of its ideology, manifestations and social consequences*, *Jahrbuch für Rechtssoziologie*, Opladen 1980.

22. Deze ervaring van vervreemding wordt o.a. geuit door (ex)klagers in het onderzoek van C. Schuyt e.a., *Een beroep op de rechter*, Deventer 1978, p. 171 e.v. Uit een observatiestudie van P.C. Ippel naar de behandeling van Arob-bezwaarschriften bij de gemeente Amsterdam komt eenzelfde beeld naar voren.