

INTERN KLACHTRECHT: FORMEEL OF INFORMEEL? (DEEL 2)

Het is een misverstand dat een informele en een formele aanpak van klachten tegenover elkaar staan. Daarover, en over andere misverstanden ging deel 1 van een serie van twee over de opzet van intern klachtrecht.¹ In dit tweede deel een infographic van het intern klachtrecht, vereiste competenties en 'onthullingen' en concrete aanbevelingen, vanuit onze trainersachtergrond.

Caroline Koetsenruijter en Yvette Nass

Ideaal passend contact

Hoe ziet passend contact bij klachten er in onze visie idealiter uit?² De klacht komt binnen bij de overheid en wordt toegewezen aan een klachtbehandelaar.³ De klachtbehandeling verloopt in onze visie vervolgens idealiter in de in de infographic aangegeven (drie) fasen (zie p. 12).

Fase 1: Klachtverkenning

Uit een klacht blijkt vaak niet wat er precies aan de hand is. Om die reden neemt de onafhankelijke klachtbehandelaar binnen twee tot vijf werkdagen na ontvangst van de klacht snel persoonlijk (telefonisch) contact op met zowel de klager als beklagde.⁴ Hierbij geeft hij aan wat zijn rol is en wat het doel is van het eerste (telefonische) contact. Zo krijgt hij duidelijkheid over wat er precies aan de hand is en kunnen de klager en beklagde samen bespreken op welke wijze de klacht het beste behandeld kan worden. In bijna alle gevallen is zo'n verkennend gesprek mogelijk en zinvol. Een eerste (telefonisch) contact vervult in die zin een diagnosefunctie en is onderdeel van een informele behandeling van de klacht.

In samenspraak met de klager en beklagde wordt een geïnformeerde keuze gemaakt voor een formele of informele behandeling van de klacht. Ook kan dit eerste contact erin resulteren dat geen (verdere) klachtbehandeling plaatsvindt⁵ of dat de klacht wordt doorgestuurd of doorverwezen, omdat een andere instantie bevoegd is.

Fase 2: Klachtbehandeling – formeel of informeel

In de meeste gevallen is er bij betrokkenen een voorkeur voor een informele behandeling van de klacht en volgt er op de klachtverkenning (fase 1) een informeel vervolgesprek, als onderdeel van een informele klachtbehandeling. Of dit mogelijk is, is afhankelijk van de mate van escalatie en bewegingsbereidheid van partijen.

Dit informeel vervolgoverleg is veelal een tweede telefoontje van de klachtbehandelaar met partijen, een informeel (twee)gesprek tussen klager en beklagde of een informeel

(drie)gesprek tussen klager en beklagde waarbij de klachtbehandelaar als gespreksleider optreedt. Dit informeel (drie)gesprek heeft als doel: samen zoeken naar oplossingsrichtingen in het wederzijds belang. Ook hier heeft de klachtbehandelaar een procesbegeleidende, onafhankelijke rol. Klager en beklagde bepalen zelf de inhoud van het gesprek en de eventuele oplossing.

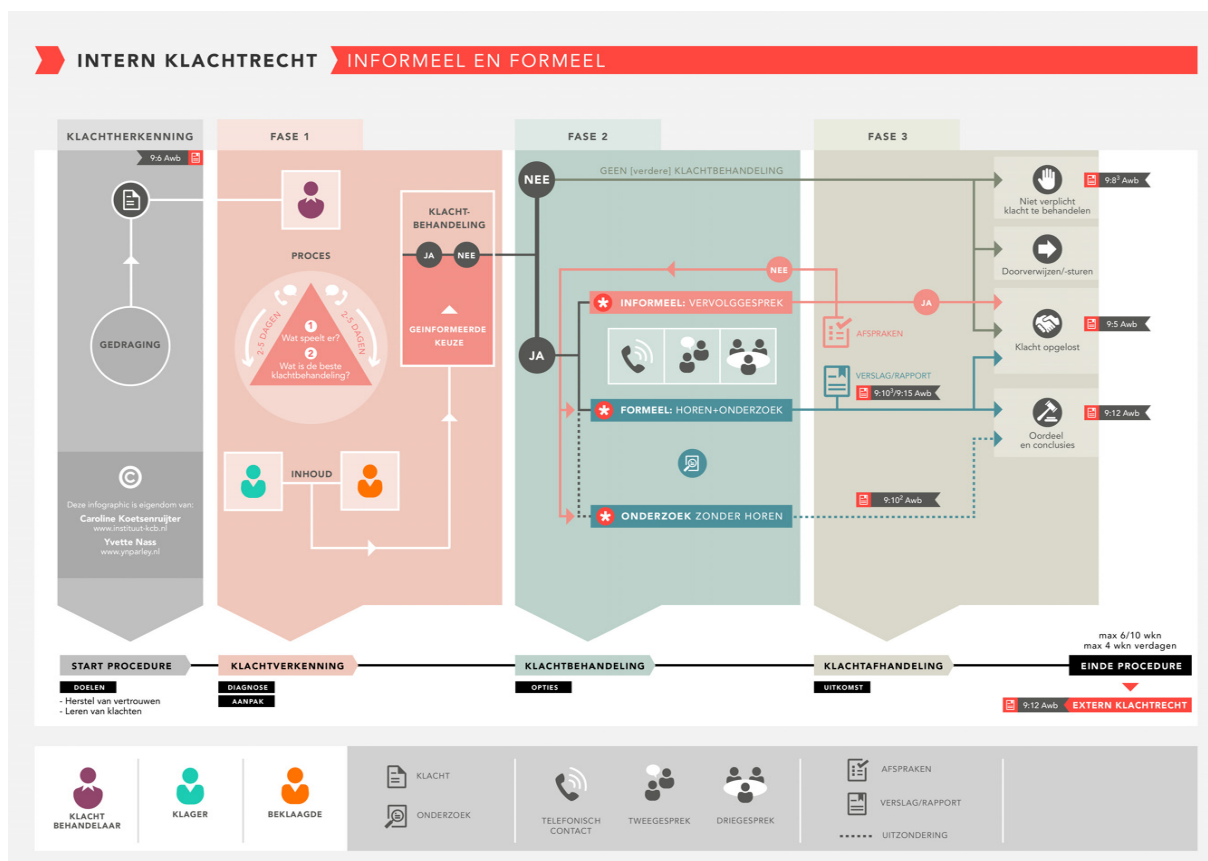
Wanneer het informele en persoonlijke contact in fase 1 en/of 2 niet naar tevredenheid van klager tot een afronding van de klacht komt,⁶ dan wel als partijen bij de klachtverkenning in fase 1 een geïnformeerde keuze maakten voor een formele klachtbehandeling, wordt de formele klachtprocedure (opnieuw) opgepakt en de informele fase afgerond door hiervan al dan niet in algemene termen aan betrokkenen verslag van te doen en het resultaat van de informele fase transparant en consistent te registreren, zodat optimaal geleerd kan worden van klachten.

De klachtbehandelaar bespreekt met klager in deze fase of hij (alsnog) gehoord wil worden en zo ja, op welke wijze dit horen plaatsvindt, alvorens de klacht schriftelijk wordt afgehandeld.⁷ Vragen die de klachtbehandelaar in deze fase kan stellen, zijn: 'Wat heeft u (klager) bij de informele behandeling gemist?' en/of 'Wat is blijven liggen?' De antwoorden hierop zijn relevant voor de formele klachtafhandeling.

Omdat voor ons in elke fase van de klachtbehandeling vertrouwensherstel en leren centraal staan, adviseren wij, indien in fase 2 gekozen wordt voor een formele klachtbehandeling, om klager en beklagde(n) in elkaars aanwezigheid te horen in plaats van apart of telefonisch. Met het horen in elkaars aanwezigheid wordt ons inziens het meeste recht gedaan aan het beginsel van hoor en wederhoor, herstel van vertrouwen tussen partijen, reflectie en leren van klachten.

Fase 3: Klachtafhandeling

Een informele klachtbehandeling resulteert vaak in het stopzetten van de klachtbehandeling nadat er een oplos-



sing is gevonden waarmee de klager tevreden is en die ziet op alle onderdelen van de klacht. Het oordeel van de klager is hierbij doorslaggevend en niet dat van het bestuursorgaan. Vanuit consistentie en transparantie is het belangrijk dat het bestuursorgaan de tussen partijen gemaakte afspraken in het informeel overleg schriftelijk vastlegt en ook de mededeling dat het bestuursorgaan ervan uitgaat dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld.

Is de klager niet tevreden over de informele behandeling van zijn klacht (na fase 1 en/of 2), dan zal het bestuursorgaan de klacht (verder) formeel moeten afhandelen conform titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belangrijk is dat de klager actief op deze mogelijkheid gewezen wordt.

Bij de formele klachtafhandeling handelt het bestuursorgaan de klacht, al dan niet na het horen van partijen over de klacht, schriftelijk af met een zogenoemde 'klachtafdoeningsbrief'.⁸ Het bestuursorgaan geeft hierin zijn bevindingen weer, een oordeel over de klacht (gegrond of ongegrond) en trekt conclusies die samenhangen met het gegrond verklaren van een klacht, zoals bijvoorbeeld een beleidswijziging, het maken van excuses, etcetera. Hiermee is de interne klachtafhandeling geëindigd. Mocht een klager ontevreden zijn over de interne klachtbehandeling, kan hij zijn klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman, dan wel een lokale ombudsman of ombudscommissie.⁹

Vereiste competenties

Klachtbehandeling vanuit passend contact is, in onze optiek, vakmanschap.¹⁰ Want náást vereiste juridische kennis over (intern) klachtrecht zijn houding en vaardigheden van klachtbehandelaars cruciaal voor succesvol passend contact. Dit vraagt om een persoonlijke, open, onbevagen, onbevooroordeelde en geïnteresseerde oplossingsgerichte houding van de klachtbehandelaar en vereist daarnaast een aantal communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden. Wij ontwikkelden hiervoor een aantal spelregels, die wij 'conflictetiquette voor klachtbehandelaars' noemen. Wat bedoelen wij hiermee? Een effectieve klachtbehandelaar is volgens ons een OEN, gebruikt LSD, smeert NIVEA en zijn naam is ANNA.¹¹ Dit komt erop neer dat de klachtbehandelaar, met behoud van zelfzorg, in staat is om onpartijdig regie te voeren en houden op gesprekken.

Het professioneel behandelen van klachten vergt motivatie, kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het klachtrecht. Wij pleiten daarom voor een volwaardige professionele rol en functie als klachtbehandelaar en zijn minder enthousiast over 'klachten er even bij doen', zoals wij nu nog vaak zien bij bestuursorganen.

De klachtbehandelaar is als gespreksleider, zowel in twee- als driegesprekken, 'rolvast', zowel naar klager als

beklaagde(n) qua neutraliteit en procedurele rechtvaardigheid. De klager en beklagde(n) moeten zich beiden, ongeacht de uitkomst van de procedure, eerlijk en rechtvaardig behandeld voelen door de klachtbehandelaar.

Dit alles vindt, volgens ons, zijn basis in de norm die artikel 9:7 Awb stelt, te weten dat de klachtbehandelaar gedurende het *gehele* klachtproces, vanaf het eerste contact, onpartijdig en onbevooroordeeld is en dus zijn eigen (waarde)oordeel over de klacht en betrokkenen ‘parkeert’ totdat hij in de klachtafdoeningsbrief zijn oordeel over de klacht formuleert. Klagers en beklagden zijn namelijk altijd gevoelig voor de oordelende houding van de klachtbehandelaar, zeker als er (grote) belangen spelen en er spanning op de zaak zit. Hoe meer de klachtbehandelaar een mening of verantwoordelijkheid heeft over de uitkomst van een gesprek en de mensen in het gesprek, hoe lastiger het is om het proces neutraal te begeleiden. Al snel drukt een klachtbehandelaar subtiel of minder subtiel zijn oordeel door, of laat mensen minder aan het woord. Dergelijke subtiele vormen van uitsluiting zorgen er niet alleen voor dat niet alle invalshoeken naar boven komen bij de behandeling van de klacht, maar ook dat partijen zich mogelijk buitengesloten voelen en weerstand gaan vertonen.

Dit leidt in de praktijk niet zelden tot een niet-effectieve ‘agressiespiraal’ waarbij er gecommuniceerd wordt vanuit aanval en verdediging en de klachtbehandelaar – onbedoeld en ongewenst – onderdeel wordt van het conflict. Ook op dit punt pleiten wij voor meer opleiding en ondersteuning van klachtbehandelaars. Doordat klachtbehandeling nu nog vaak ‘erbij’ moet worden gedaan door klachtbehandelaars en opleiding in passend contact dan wel kennis van klachtrecht in de praktijk nog vaak ontbreekt bij klachtbehandelaars, worden de mogelijkheden van passend contact en een informele behandeling bij klachten ons inziens nog onvoldoende benut.

‘Onthullingen’ en aanbevelingen

Helaas verloopt klachtbehandeling niet altijd zoals volgens een passende aanpak ‘hoort’. In de praktijk lopen wij, naast de hiervoor genoemde ‘misverstanden’ tegen de volgende ‘misstanden’ aan (zonder hierbij uitputtend te zijn), waarbij ons inziens meerdere aanbevelingen op zijn plaats zijn:

Herkennen en registreren van klachten

Het komt niet zelden voor dat brieven en telefoongesprekken met daarin signalen, knelpunten, problemen, misstanden, etc. al dan niet bewust niet als klacht herkend en behandeld worden en vaak pas geregistreerd worden nadat een informele behandeling niet tot een oplossing leidde.¹² De burger loopt hierdoor onnodig rechtsbescherming mis en de overheid ontnemt zichzelf de kans om ook van deze klachten te leren.

Aanbeveling: haal drempels weg bij het herkennen van klachten, bijvoorbeeld door de klachtbehandelaar op dit

punt te trainen. Wees proactief bij klachten, merk elke mondelinge en/of schriftelijke uiting van ongenoegen aan als klacht en maak hier een organisatienorm van.

Het eerste informele (telefonische) contact

Bij sommige bestuursorganen wordt door de klachtbehandelaar standaard gebeld bij klachten na ontvangst van de klacht, bij andere bestuursorganen bepaalt de individuele klachtbehandelaar zelf of en wanneer contact gezocht wordt met klager en/of beklagden. Dit kan leiden tot vrijblijvendheid en willekeur.

Het eerste (telefonische) contact wordt niet alleen gebruikt om te bespreken wat er speelt en hoe de klacht zal worden behandeld.

Ook komt het in de praktijk voor dat het doel van het eerste contact is om, vanuit bezuinigingsoptiek, ‘de klacht van tafel’ te krijgen en dat de klachtbehandelaar hierop aanstuurt. Ook komt het voor, zien wij in de praktijk, dat ‘standaard’ een uitnodiging voor een informeel gesprek volgt, zonder geïnformeerde keuze daartoe van partijen, waardoor een informeel gesprek een doel op zich wordt en klager zich op dit punt mogelijk gemanipuleerd voelt. Dit kan consequenties hebben voor het commitment van klager om in dit gesprek te zoeken naar oplossingsrichtingen in wederzijds belang.

Daarnaast zien wij dat het eerste verkennende telefoongesprek, vanuit efficiencyoptiek, ingestoken wordt als telefonisch ‘horen’. Dit kan, zo zagen wij, bij de klager een gevoel geven van manipulatie, overrompeling en intimidatie.

Aanbeveling: zorg voor een helder (organisatie)doel van het eerste gesprek met klager en beklagde, waarbij het doel is te kijken naar wat er speelt en wat de beste behandeling is van de klacht. Draag de doelen uit en spreek medewerkers hierop aan.

Doel en aanpak van een informeel vervolgesprek

Doel en aanpak van het informele vervolgesprek verschillen sterk tussen bestuursorganen. Ook zien wij verschillen tussen degene die dit informeel gesprek leidt. Dit is in de meeste gevallen (een collega van) de klachtbehandelaar die het eerste verkennende telefoontje pleegde, maar ook komt het in de praktijk voor dat dit de leidinggevende is van degene over wie geklaagd wordt, of beklagde zelf. Deze laatste twee opties zijn niet conform de norm die artikel 9:7 Awb stelt.

Aanbeveling: maak het doel van het informeel gesprek vooraf duidelijk aan alle partijen middels een uitnodigingsbrief of e-mail. Dat doel is: zoeken naar oplossingsrichtingen in wederzijds belang. Wees ook duidelijk over de rol en functie van de medewerker(s) bij het informeel overleg en welke verwachtingen en consequenties de burger aan dit gesprek mag verbinden. Maak hierbij proactief duidelijk dat de mogelijkheid openstaat c.q. blijft staan om gehoord te worden, ter voorkoming van beperking van rechtsbescherming. Zorg ervoor dat degene die het

informeel vervolgesprek voert, rolvast en onpartijdig is en voldoet aan de norm van artikel 9:7 Awb. Zorg tevens voor voldoende afstand tussen klachtbehandelaar en beklagde.

Neutraliteit en procedurele rechtvaardigheid

Het komt in de praktijk nogal eens voor dat beklagden ‘vergeten’ worden in het klachtproces. Niet in alle gevallen worden zij geïnformeerd of gehoord over de klacht. Dit is in strijd met de wet en hiermee wordt de impact van klachten op medewerkers (beklaagden) onderschat.

Aanbeveling: de kracht van effectief behandelen van klachten zit hem erin dat we dezelfde rechtvaardige behandeling die we aan de klager bieden ook aan beklagde gunnen. Onze aanbeveling is dat hier in de klachtafhandeling meer aandacht en ruimte voor komt. Wanneer een hoofddoel ‘leren van klachten’ is, volgt de conclusie ‘zet klager én beklagde centraal’ al snel.

Kansen bij klachten

Wij zien, zoals hiervoor betoogd, nog onbenutte kansen bij de inzet van passend contact bij klachten en een informele klachtbehandeling, waarbij klachtbehandeling wordt ingezet als eenvoudige en laagdrempelige conflictoplossende procedure op basis van een door betrokkenen gemaakte geïnformeerde keuze voor informele klachtbehandeling. Dat de kansen voor een informele klachtbehandeling nog onbenut zijn is jammer, aangezien de wet hiervoor juist uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt. De wetgever heeft willen voorkomen dat onnodig geformaliseerd wordt, wanneer de klager daar geen behoefte aan heeft.

Een informele behandeling van klachten staat hiermee dus voorop, mits voldaan wordt aan rechtszekerheid en rechtmatigheid. Door ook aan deze behoorlijkenormen te voldoen, kan bij een informele klachtbehandeling sprake zijn van een duidelijke, transparante en consistente procedure, die voor iedereen gelijk is. Aangesloten kan worden bij de hulpmiddelen die op dit punt reeds zijn ontwikkeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken zoals de Belwijzer en de checklist Informeel overleg, alsmede de spelregels van de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) voor keukentafelgesprekken, etc. Andere kansen liggen in het registreren en intern delen van de resultaten uit informele of mondelinge klachtbehandeling. Op dit punt gaan nu nog veel nuttige leereffecten ‘verloren’ en worden verbeterpunten voor de organisatie niet benut.

Ook kunnen er na een formele klachtprocedure nog meer concrete aanbevelingen worden gedaan na gegronde klachten, die actief gevolgd en nageleefd worden.

Ook kunnen bestuursorganen meer nog dan nu kiezen voor een ruime(re) klachtdefinitie, dan wel het wegnemen van ‘hobbels’ voor het indienen van een klacht. Veelal wordt nu nog vastgehouden aan een (te) enge en kwantitatieve klachtdefinitie en wordt alleen bij schriftelijke klachten gesproken van een ‘formele’ klacht. Dit is jammer, temeer nu in het intern klachtrecht een ‘klachtclausule’

ontbreekt bij gedragingen, zoals we wel een bezwarenclausule kennen onder besluiten en een verwijzing naar een ombudsinstituut bij afgehandelde interne klachten, en burgers in dat laatste geval actief gewezen worden op hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Conclusie

Een passende aanpak van klachten is de norm, omdat dat het best aansluit bij de wens van de burger, het de bedoeling van de Awb-wetgever is en een voorwaarde voor behoorlijk bestuur. Hierbij dient recht te worden gedaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, responsiviteit en procedurele rechtvaardigheid. Het klachtproces – formeel of informeel – moet vertrouwen, professionele reflectie, respect en draagvlak opleveren. Investeer dus in een procedureel rechtvaardige klachtbehandeling en investeer in training van gemotiveerde klachtbehandelaars in conflictbemiddeling en conflictetiquette.

De passende aanpak van klachten vergt een heldere visie, organisatienormen en keuzes vooraf. Klachtbehandeling wordt hiermee een specialisme in plaats van ‘erbij doen’. En levert draagvlak en acceptatie van besluiten bij burgers op en behoorlijke klachtprocedures. En bovenal voorkomt het eerder door ons gesignaleerde ‘onthullingen’.

Noten

- 1 Zie Tijdschrift voor Klachtrecht 2017, nr. 1.
- 2 Zie de website: www.prettigcontactmetdeoverheid.nl voor diverse publicaties, handreikingen, belwijzer en instructiefilms.
- 3 In dit artikel gaan wij niet verder in op de plek binnen de organisatie waar de klacht binnenkomt, hoe de keuze van de klachtbehandelaar gemaakt wordt en op welke wijze klachten al dan niet herkend worden.
- 4 Hierbij kan hij gebruikmaken van de belwijzer, conflicthanteringspalet en instructiefilmpjes, terug te vinden op www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.
- 5 Zoals bedoeld in artikel 9:8 Awb.
- 6 Zoals bedoeld in artikel 9:5 Awb.
- 7 Dit kan zowel ‘ambtelijk’ horen zijn als het horen door een klachtadviescommissie als bedoeld in artikel 9:14 Awb.
- 8 Zoals bedoeld in artikel 9:12 Awb.
- 9 Idem.
- 10 Klachtbehandeling volgens passend contact, zoals beschreven in deel 1 van onze bijdrage.
- 11 OEN: open, eerlijk en nieuwsgierig, LSD: luisteren, samenvatten, doorvragen, NIVEA: niet invullen voor een ander, ANNA: altijd navragen, nooit aannemen.
- 12 Gemeenten zijn in het algemeen reactief, op afstand en afwachtend bij het ontvangen van signalen en klachten, vlg. het rapport *Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties* van de Nationale ombudsman (2017/035), p. 56.

MR. Y. NASS IS GEDRAGSTRAINER, CONFLICTBEMIDDELAAR, LUIS-TERCOACH EN JURIST. MR. C. KOETSENRIJTER IS GEDRAGSTRAINER, COACH, MEDIATOR EN ADVISEUR