

Het is een misverstand dat een informele en een formele aanpak van klachten tegenover elkaar staan. Daarover, en over andere misverstanden gaat deel 1 van een tweetal artikelen over de opzet van interne klachtrecht.

INTERN KLACHTRECHT: FORMEEL OF INFORMEEL? (DEEL 1)

Caroline Koetsenruijter en Yvette Nass

Inleiding

‘U bent de slager die zijn eigen vlees keurt!’, zegt de klager tegen de klachtbehandelaar die ook leidinggevende is van de ambtenaar waarover is geklaagd. ‘Waarom moet ik hierover in gesprek? Ik zie geen meerwaarde. Ga jij maar. Jij bent toch klachtbehandelaar?’, zegt de ambtenaar waarover geklaagd is. ‘Ik hoor het al! U belt mij alleen maar om mij te laten afzien van mijn klacht’, zegt de klager. Deze uitspraken vormen een illustratie van de spanningen die wij met enige regelmaat bij de behandeling van klachten door ambtenaren tegenkomen.

Waarom is het behoorlijk, rechtmatig en effectief behandelen van klachten in de overheidspraktijk toch zo moeilijk? Wat is er nodig om de knelpunten aan te pakken? Wat betekent dit voor het klachtproces en voor de deelnemers aan dit proces? Wat kunnen ambtenaren doen om de tevredenheid van de betrokken burgers te vergroten? En hoe verhoudt zich dit binnen de verschillende overheidsorganisaties tot de wens en behoefte om het eigen lerend vermogen te versterken?

In dit eerste artikel in een tweeluik staan wij allereerst stil bij een aantal misverstanden en misstanden die een belemmering vormen voor het succesvol aansluiten op het perspectief en de behoeften van burgers tijdens het klachtproces. In de volgende editie van dit tijdschrift laten wij aan de hand van praktijkervaringen zien wat overheidsorganisaties kunnen doen om zowel de kwaliteit als de effectiviteit van hun klachtbehandeling te vergroten. Hierbij kijken wij zowel naar formele als informele klachtbehandeling binnen het interne klachtrecht.

Misverstanden en misstanden

Wij trainen klachtbehandelaars, bemiddelen in complexe klachtzaken en analyseren klachten- en bezwaarprocedures op de inzet van informele interventies en de aandacht voor procedurele rechtvaardigheidsfactoren. Ook adviseren wij overheidsinstanties over mogelijke verbeteringen en procesoptimalisaties bij klachtbehandeling.

Wij willen met dit artikel meer aandacht vragen voor de (informele) aanpak van klachten. Het kabinet streeft niet alleen een informele aanpak van bezwaren na, maar juist

ook van klachten. Wat opvalt is dat er sprake is van een aantal hardnekkige misstanden en misverstanden bij de (informele) aanpak van klachten.

Al in 2010 schreef Marc Hertogh over waarom klachtprocedures niet automatisch leiden tot herstel van vertrouwen en beschreef hij diverse misstanden en misverstanden in en over het klachtrecht.¹ En nog eerder, in 2007 lieten Heinrich Winter en Michiel Herweijer al in hun evaluatie van de Wet intern klachtrecht zien dat de meeste klagers niet te spreken zijn over het intern klachtrecht. Veel klagers zijn, zo blijkt uit genoemde publicaties, ontevreden over de gevolgde procedure; slechts een derde is tevreden. Gemiddeld geven de meeste klagers een magere 4,7 als rapportcijfer voor de interne klachtenprocedure. In niet meer dan tien procent van alle gevallen neemt het vertrouwen van de klager in het bestuursorgaan toe door de klachtbehandeling. In het overgrote deel neemt het vertrouwen af of blijft gelijk.

Twee derde van de klagers weet niet waar hij terecht kan met de klacht en heeft meer behoefte aan informatie over de klachtenprocedure. Ook zijn er problemen met het steeds doorverwezen worden, de starre en bureaucratische houding van de overheid en de trage afhandeling van de klacht.²

Uit de evaluatie van Herweijer en Winter blijkt dat bestuursorganen relatief snel zijn met het aanbieden van excuses – veel vaker dan uit de casus verwacht kon worden. Maar daar staat tegenover dat bij brieven aan de klager vaak niet of nauwelijks is terug te vinden wat de oorzaak van de klacht is, welke maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen en op welke manier de klachten worden geregistreerd. De klachtfunctionaris is bij de meeste bestuursorganen bovendien een nevenfunctie en de ambtelijke leiding toont in het algemeen nauwelijks interesse voor de behandeling van klachten. Daarnaast blijkt dat in de praktijk bestuursorganen het horen van klagers vaak als tijdrovend en als weinig zinvol ervaren. Bij klachten die gegrond worden verklaard, wordt daarom dikwijls in strijd met artikel 9:10 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) het horen overgeslagen.

Wij zien dat door verschillende overheidsinstanties inmiddels stappen zijn en worden gezet in het verbeteren van

het interne klachtrecht, onder andere door een informele behandeling van klachten als onderdeel van de klachtbehandeling.³ Niettemin zien wij ook dat genoemde publicaties en onderzoeksresultaten nog steeds relevant zijn.

Van zuiver formeel naar meer informeel

Overheden hebben te kampen met een mankerende positionering in het maatschappelijk speelveld. Mensen nemen tegenwoordig niet meer alles aan van de overheid en zijn mondiger dan vroeger. Dit vraagt om een responsievere houding en gedrag van de overheid. Daarnaast is niet elke burger zelfredzaam en in het eerder aangehaalde artikel van Marc Hertogh blijkt ook dat de andere burgerbeelden in het klachtrecht (die van de calculerende en de egoïstische burger) niet altijd opgaan.⁴

De overheid maakt gelukkig een verandering door van een autonome en formeel bureaucratische naar een responsieve rechtsstaat, waarin de overheid actief luistert en de burger in plaats van de regels centraal stelt.⁵

Overheden hebben te kampen met een mankerende positionering

Voor de moderne burger wordt de kwaliteit van overheidshandelen, *naast* de inhoud, nu in aanzienlijke mate bepaald door de manier waarop de overheid met hem communiceert.⁶ De moderne burger wil dat de overheid hem serieus neemt en eerlijk behandelt. Hij wil zich rechtvaardig behandeld weten. Deze ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan democratische legitimatie van bestuursorganen. Simpelweg omdat het vertrouwen genereert, leidt het tot betere besluiten, grotere tevredenheid en acceptatie van die besluiten en minder juridische (klachten)procedures. Zelfs wanneer deze besluiten niet (helemaal) tegemoetkomen aan de wensen van betrokkenen. In plaats van het beeld van de ‘calculerende burger’ is het bijvoorbeeld belangrijk om tijdens een klachtenprocedure nog meer aandacht te besteden aan goede communicatie zodat klagers daadwerkelijk hun verhaal kunnen doen en meer het gevoel hebben dat er echt naar hen wordt geluisterd.⁷

Partijen bekijken met de klachtbehandelaar hoe hun klacht het beste kan worden behandeld

Een formele aanpak van klachten en bezwaren was tot voor kort voor de meeste bestuursorganen uitgangspunt maar wordt door burgers als een van de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de overheid ervaren. Een uitsluitend formele aanpak, waarbij de overheid formeel en schriftelijk reageert op een klacht met een ontvangstbeves-

ting en uitnodiging voor een ‘hoorzitting’, past daarom niet (meer) bij de wens van de burger. Daarnaast sluit het ook niet aan bij de bedoeling van de wetgever noch het kabinet om conflicten op te lossen in een laagdrempelige en eenvoudige procedure. Om die reden kiezen steeds meer bestuursorganen inmiddels voor een informele aanpak van klachten.

Kenmerkend voor zo’n informele aanpak is dat de klager en de beklaagde (als deze er is) kort na het indienen van de klacht persoonlijk worden benaderd door een onafhankelijke klachtbehandelaar om de klacht te verkennen.⁸ Dan wordt eerst geluisterd naar wat er speelt en welk probleem of vraag aan de klacht ten grondslag ligt (conflictdiagnose). En vervolgens bekijken partijen met de klachtbehandelaar op welke manier de klacht het beste kan worden behandeld (klachtbehandeling). Dit resulteert in een geïnformeerde keuze van de betrokken partijen over de beste behandeling van de klacht. Het zelf invloed kunnen uitoefenen op de manier waarop de klacht wordt behandeld blijkt de grootste impact te hebben op de uiteindelijke waardering van de burger voor de behandeling van zijn klacht.⁹

Een informele aanpak van klachten doet hiermee, meer dan een formele aanpak, het meeste recht aan genoemde doelstelling van de wetgever. Een uitsluitend formele aanpak van klachten is dus niet (meer) zoals ‘het hoort’.

Informeel sluit formeel niet uit

Zoals eerder geconstateerd door de Raad voor het openbaar bestuur, is door de term informele aanpak, onbedoeld én ongewenst, een tegenstelling met een formele aanpak van klachten ontstaan.¹⁰ De titel van ons artikel doet – ten onrechte – vermoeden dat er een absoluut onderscheid is tussen een informele aanpak en een formele aanpak van klachten. Dit klopt niet. Een informele aanpak van een klacht leidt niet altijd automatisch tot een informele klachtbehandeling, maar kan ook leiden tot een formele klachtbehandeling. En een informele aanpak van klachten behoort niet beperkt te blijven tot de informele klachtbehandeling, maar kan ook binnen een formele klachtbehandeling worden toegepast. Zo kan een klachtgesprek (‘hoorzitting’) een formeel karakter hebben, zoals een rechtszitting, maar kan ook het informelere karakter hebben van een vergadering of gesprek. Hierin is het bestuursorgaan vrij. Het is een misverstand dat een informele en een formele aanpak van klachten tegenover elkaar staan.

Ook om een andere reden is de tot op heden gebruikte terminologie verwarrend. De wet gaat namelijk uit van de term *klachtbehandeling* en niet van de term *klachtaanpak*. De termen *procedure*, *aanpak*, *afhandeling* en *behandeling* door elkaar gebruiken vinden wij daarom verwarrend en onwenselijk. Wij pleiten ervoor aan te sluiten bij de wettelijke term *klachtbehandeling*. Waarbij titel 9.1 van de Awb uitgaat van één klachtenprocedure waarin een informele en formele behandeling *naast* elkaar (kunnen) bestaan, elkaar opvolgen en elkaar aanvullen. Een infor-

mele klachtbehandeling ziet op het eerste verkennende telefoongesprek van de klachtbehandelaar met klager en beklagde, mogelijk gevolgd door informeel vervoloverleg. Een formele klachtbehandeling ziet op het doen van onderzoek naar de klacht, al dan niet na een hoorzitting, resulterend in een oordeel in een klachtafdoeningsbrief. Als een informele klachtbehandeling niet tot een oplossing van de klacht leidt¹¹ of de klager bewust kiest voor een formele behandeling (pas dan) komt in onze optiek de formele klachtafhandeling om de hoek kijken.

Het is ook een misverstand, zoals in de praktijk nog wel eens wordt gedacht, dat alleen de informele behandeling van klachten 'goed' zou zijn en de formele behandeling van klachten 'fout'. Of dat de informele behandeling van klachten 'handjeclap' is en alleen de formele behandeling van klachten rechtmatig. Maar de een kan niet zonder de ander. Dat betekent dat bij een informele klachtbehandeling óók voldaan moet zijn aan de minimumeisen van hoofdstuk 9 van de Awb, zoals bijvoorbeeld het tijdig sturen van een ontvangstbevestiging van de klacht. Want ook een informele behandeling van klachten moet rechtmatig en consistent zijn.

En tegelijkertijd geldt ook dat in een formele klachtbehandeling de klachtbehandelaar, binnen de geldende wetten en regels, open, proactief en oplossingsgericht de klacht behandelt en op zoek gaat naar de beste oplossing voor alle partijen. Want ook bij een formele behandeling van klachten is snel, persoonlijk contact mogelijk en zelfs de bedoeling van de wetgever.

Passend contact is zoals 'het hoort'

Waar het ons om gaat is dat partijen zelf een geïnformeerde keuze maken, voor ofwel een formele dan wel een informele behandeling van de klacht. Een behoorlijke en effectieve klachtbehandeling is daarmee informeel én formeel in plaats van informeel óf formeel. Voor de wetgever zijn de geldende waarden gedurende de gehele klachtbehandeling: responsief, rechtvaardig én rechtmatig. Of het nu gaat om het eerste verkennende telefoongesprek, het informele vervoloverleg of de formele hoorzitting. Indien aan al deze waarden wordt voldaan, kan gesproken worden van passend contact met de overheid of van een passende behandeling van klachten.¹² Passend contact is daarmee een nadere invulling van de behoorlijkheidsnorm in artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht, die een behoorlijke klachtbehandeling voorschrijft. Met andere woorden: als er passend contact is, is sprake van een behoorlijke klachtbehandeling. Passend contact is zoals 'het hoort'.

Procedurele rechtvaardigheid

Een (klachten)procedure die volgens de letter van de wet gevolgd is, is in deze tijd naar de mening van de wetgever

en het kabinet niet (meer) voldoende voor legitimiteit van het overheidshandelen en voor vertrouwen in de overheid. Vertrouwen moet in het proces 'verdiend' worden.¹³ Door een passende behandeling van klachten ervaren klagers en beklagden procedurele rechtvaardigheid.¹⁴ Het gaat dan om de elementen *voice*, *respect* en *explanations*.¹⁵ Hiermee bedoelen wij het volgende. Partijen willen ruimte om hun verhaal te doen. Ook willen zij zich 'gehoord weten' (*voice*) doordat de klachtbehandelaar actief en met gepaste aandacht (*due consideration*) naar klager en beklagde luistert en hen als persoon (*personhood*) en niet als nummer behandelt (*respect*). En hen actief 'meeneemt' in het hoe en waarom van de klachtenprocedure, verwachtingen bespreekt, aangeeft waar grenzen liggen en hen daarbij includeert (*explanations*) in plaats van buitensluit.

Wij zien dat klachtbehandelaars in de praktijk gemakkelijker met de klager contact opnemen dan met de beklagde(n). Voor ons is van belang dat procedurele rechtvaardigheid meervoudig is, dus niet alleen richting klager, maar ook richting beklagde(n)! Om die reden achten wij het essentieel dat de klachtbehandelaar, die regie heeft op het proces, gesprekken met de klager en beklagde niet alleen op inhoud (het wát) voorbereidt, maar vooral ook op het verloop van de klachtbehandeling (het hóé). Niet uit te sluiten is bijvoorbeeld dat de klachtbehandelaar verzeild raakt in een knellend communicatief patroon. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de beklagde die vraagt om bevestiging of goedkeuring over het eigen handelen van de klachtbehandelaar, de klager die cynisch wordt en vraagt naar hoeveel ervaring de klachtbehandelaar eigenlijk heeft en de klachtbehandelaar die vanuit een loyaliteitsconflict de gedraging vergoelijkt.

Er is ons inziens altijd ruimte voor toepassing van procedurele rechtvaardigheid in het klachtproces in woord, daad en geschrift. Bijvoorbeeld door in het eerste telefonische contact aan te geven en te laten blijken dat de klacht goed is gelezen, de naam van de betrokkenen te kennen en uit te kijken met algemeen, bagatelliserend of defensief taalgebruik. Wij zijn verheugd dat steeds meer (zelfstandige) bestuursorganen en rechtbanken hun procedures 'passend contact'-*proof* maken door bewust en expliciet aandacht te besteden aan procedurele rechtvaardigheid in deze procedures.¹⁶

Waar start passend contact?

Passend contact bij klachten start, wat ons betreft, bij een heldere visie op en keuzes in het klachtproces en het vaststellen van duidelijke organisatienormen rondom klachten in dit klachtproces door het bestuursorgaan. Bijvoorbeeld dat zowel klager als beklagde binnen twee tot vijf werkdagen gebeld worden, na ontvangst van de klacht.¹⁷ In de praktijk wordt het vaststellen van deze heldere visie (het 'waarom') helaas vaak onderschat en ontbreekt deze visie ook vaak, waardoor van passend contact geen sprake is. De klachtbehandelaars voelen zich niet gesteund door

hun management en zijn permanent zoekende naar wat er van hen verwacht wordt. Ze voelen zich onder druk gezet door de door het management gestelde (bezuinigings-) doelstellingen, om zoveel mogelijk klachten informeel af te doen.¹⁸ Wij ontmoeten veel klachtbehandelaars die de indruk hebben dat ze de klachten alleen maar ‘goed’ behandelen als ze deze zo snel mogelijk (lieft na één telefoontje) van tafel hebben. Hiermee wordt het belang ‘klacht van tafel’ een doelstelling op zich in de klachtenprocedure, waarmee de klachtbehandelaar niet (meer) open, nieuwsgierig en belangeloos in de procedure staat en mogelijk zelfs hierin gaat ‘sturen op intrekking’. Dit staat haaks op de doelen van een effectieve klachtbehandeling namelijk: herstellen van vertrouwen en leren van klachten.

Er is een gebrek aan heldere organisatienormen rondom de informele behandeling van klachten. Bij veel bestuursorganen is niet afgesproken of standaard gebeld wordt bij klachten dan wel dat de klachtbehandelaar dit zelf mag bepalen. Ook ontbreken vaak afspraken binnen welke termijn het eerste verkennende telefoontje plaatsvindt, wie dit telefoontje pleegt en wat het doel is van het eerste verkennende telefoontje. Deze vrijwilligheid leidt tot vrijblijvendheid.

Dit heeft tot gevolg dat, bij gebrek aan een visie, leiderschap en heldere organisatienormen rondom klachten, de persoonlijke en eigen invulling van de klachtbehandelaar (persoonlijke norm) kan groeien. En dit leidt – ongewenst – tot willekeur en inconsistentie in de behandeling van klachten. Passend contact vergt aldus een principiële keuze vooraf door de politiek-bestuurlijke top voor passend contact. Wij onderschrijven hiermee de aanbeveling van de Raad voor het openbaar bestuur in eerder genoemd advies.¹⁹ Passend contact is geen projectmatige hobby en moet een centrale plaats in de organisatiestrategie krijgen en volmondig en actief gesteund worden door de politieke en ambtelijke top. Dit vergt ook dat medewerkers die niet vrijwillig mee willen doen met deze andere manier van werken of zich niet houden aan de gestelde organisatienormen, daarop worden aangesproken. Vanwege genoemde vrijblijvendheid wordt een informele behandeling van klachten en daarmee passend contact nog onvoldoende benut. Hier ligt nog een mooie uitdaging voor bestuursorganen. Wij nodigen bestuursorganen uit deze uitdaging (verder) op te pakken!

Met veel dank aan Lynn van der Velden, projectleider Prettig contact met de overheid (PCMO) die ons artikel aanvulde met haar reactie.

Noten

- 1 Zie de bijdrage van Marc Hertogh in: M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, p. 49-63.
- 2 T. de Beer & P. Kanne *De Nationale ombudsman: relatief onbekend, maar bemind*, Amsterdam: TNS Nipo 2009.
- 3 Zie onder andere de huidige klachtenregeling van de gemeente Amsterdam
- 4 Zie de bijdrage van Marc Hertogh in Laemers & Brenninkmeijer 2010, p. 49-63.
- 5 Michiel Scheltema, ‘Rechtstatelijk en responsief bestuur’, keynote-conferentie *Toekomstbestendig goed bestuur*, 2 september 2015.
- 6 Hoofdstuk 3 Handleiding ‘Professioneel behandelen van bezwaarschriften’, www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.
- 7 Zie de bijdrage van Marc Hertogh in Laemers & Brenninkmeijer 2010, p. 63.
- 8 Zo luidt de definitie op de website www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.
- 9 Zie de bijdrage van Lynn van der Velden in Laemers & Brenninkmeijer 2010, p. 86.
- 10 Zie het advies *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger* van de Raad voor het openbaar bestuur, juni 2014, p. 13. Zie ook de lezing van Michiel Scheltema op het congres *Formele of informele aanpak*, pionierskrant 2011.
- 11 Zoals bedoeld in artikel 9:5 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 12 Vgl. het Rob-advies 2014. Het kabinet nam de aanbeveling van de Rob op dit punt over. Zie de kabinetsreactie van 9 februari 2016, kenmerk 2016-00000835350.
- 13 Vgl. speech Jacques Wallage op de conferentie *Passend contact tussen overheid en burger*, 22 september 2016.
- 14 Tevens gestoeld op diverse onderzoeken van professor Allan Lind over procedurele rechtvaardigheid.
- 15 Ook wel genoemd *de big three* van procedurele rechtvaardigheid.
- 16 Zie bijvoorbeeld de bezwarenprocedure van de onafhankelijke bezwarencommissie van de gemeente Leiden e.o., Servicepunt 71. Zie bijvoorbeeld de bezwarenprocedure van de onafhankelijke bezwarencommissie van de gemeente Leiden e.o., Servicepunt 71.
- 17 Keuzes: bijvoorbeeld wie als klachtbehandelaar wordt aangewezen, welke vaardigheden hij moet hebben en welke positie hij heeft in de organisatie, centraal of decentraal. En hoe klachten herkend worden.
- 18 Zie de constatering in Rob-advies 2014.
- 19 Rob-advies 2014, p. 20.