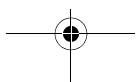
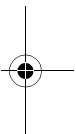
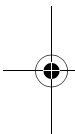


Klagen bij bestuursorganen



**In het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006 zijn
verschenen:**

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter	ISBN 978-90-5454-797-6
Feitenvaststelling in beroep	ISBN 978-90-5454-768-6
Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen	ISBN 978-90-5454-794-5
Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek	ISBN 978-90-5454-788-4
De Europese agenda van de Awb	ISBN 978-90-5454-781-5
Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006	ISBN 978-90-5454-055-7

DERDE EVALUATIE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT 2006

Klagen bij bestuursorganen

*Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door
bestuursorganen*

H.B. Winter
A. Middelkamp
M. Herweijer

Bju

Boom Juridische uitgevers



RuG



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Aanbevolen citeerwijze: H.B. Winter e.a., Klagen bij bestuursorganen

© 2007 WODC

Dit rapport is uitgebracht ten behoeve van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wOdc) te Den Haag.

Deze uitgave is gedrukt op chloorvrij papier.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

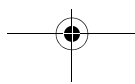
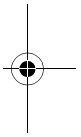
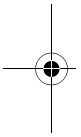
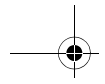
ISBN 978-90-5454-794-5
NUR 823

Inhoud

Voorwoord	ix
Dankwoord van de auteurs	xi
Samenvatting	xiii
1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING	1
1.1 De regeling van het intern klachtrecht	1
1.2 Onderzoekskader	2
1.3 Probleemstelling en deelvragen	2
1.3.1 Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?	3
1.3.2 Hoe verloopt de klachtbehandeling bij bestuursorganen in de praktijk?	4
1.3.3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?	5
1.3.4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?	6
1.3.5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?	7
1.3.6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?	7
2 DE REGELING VAN HET INTERN KLACHTRECHT	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Totstandkoming van de regeling	10
2.3 Definitie van een klacht	11
2.4 Indiening van een klacht	13
2.5 Klachtbehandeling volgens afdeling 9.1.2 Awb	14
2.6 Klachtadviesprocedure	18
3 THEORETISCH KADER	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Kwaliteit van dienstverlening: het kader van intern klachtrecht	19
3.3 Functies van intern klachtrecht	21
3.4 Veronderstellingen over klachten	23
3.4.1 Waarom en wanneer dient iemand een klacht in?	23
3.4.2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld?	27

4 ONDERZOEKSAANPAK	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Deelonderzoek I: literatuuronderzoek	33
4.3 Deelonderzoek II: enquêteonderzoek bestuursorganen	33
4.4 Deelonderzoek III: dossieronderzoek en interviews	34
4.5 Deelonderzoek IV: enquêteonderzoek klagers	35
4.6 Expert meeting	36
5 DE PRAKTIJK VAN HET INTERN KLACHTRECHT BIJ BESTUURSORGANEN: VERSLAG VAN HET BREEDTEONDERZOEK	39
5.1 Onderzochte groep bestuursorganen	39
5.2 Nadere uitwerking van interne klachtbehandeling bij bestuursorganen	40
5.3 Positie klachtfunctionaris	42
5.4 Informatieverstrekking over intern klachtrecht	45
5.5 Werkwijze	48
5.6 Bekendmaking van het oordeel	55
5.7 Werkomstandigheden klachtfunctionaris	57
5.8 Klachtfunctionarissen over titel 9.1 Awb	59
6 DE PRAKTIJK VAN HET INTERN KLACHTRECHT BIJ BESTUURSORGANEN: VERSLAG VAN HET DIEPTEONDERZOEK	61
6.1 Inleiding	61
6.2 Aspecten van klachtbehandeling	61
6.3 Typen bestuursorganen	81
6.3.1 Inleiding	81
6.3.2 Kwaliteit van klachtprocedure en klachtbehandelaar	82
6.3.3 Lerend vermogen van de organisatie	82
6.3.4 Casevergelijking: kwaliteit van klachtbehandeling	83
6.3.5 Casevergelijking: lerend vermogen	84
6.3.6 Drie typen	85
6.3.7 Verklaring	86
6.4 Functioneren van titel 9.1 Awb	88
7 ERVARINGEN VAN KLAGERS: VERSLAG VAN TELEFONISCH ENQUÊTEONDERZOEK	91
7.1 Inleiding	91
7.2 Waarover wordt geklaagd?	92
7.3 Informatievoorziening over de klachtprocedure	97
7.4 De gang van zaken	100
7.5 Het oordeel over de klacht	104
7.6 Het oordeel over de ervaren procedure	106
7.7 Wordt ombudsman ingeschakeld?	109
7.8 Conclusie	110

8 SLOTBESCHOUWING	113
8.1 Inleiding	113
8.2 Conclusies	113
8.2.1 Inleiding	113
8.2.2 De vormgeving van de klachtprocedure	114
8.2.3 Het verloop van de klachtbehandeling	116
8.2.4 De samenloop tussen klachten en bezwaren	120
8.2.5 De uitkomsten van de klachtbehandeling	121
8.2.6 Tevredenheid van de klagers	124
8.3 Veronderstellingen en doelstellingen	125
8.4 Knelpunten	126
8.5 Aanbevelingen	127
SUMMARY	133
LITERATUUR	137
BIJLAGE 1 Tekst van titel 9.1 Awb	139
BIJLAGE 2 Samenstelling van de begeleidingscommissie	143
BIJLAGE 3 Overzicht respons van responderende bestuursorganen	145
BIJLAGE 4 Overzicht opmerkingen schriftelijke enquête bestuursorganen	149
BIJLAGE 5 Vragenlijst schriftelijke enquête bestuursorganen	151
BIJLAGE 6 Beschrijvingen op hoofdlijnen diepteonderzoek bestuursorganen	163
BIJLAGE 7 Vragenlijst klagers	191
BIJLAGE 8 Lijst van gesprekspartners	201



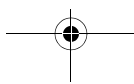
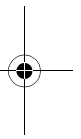
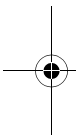
Voorwoord

Dit rapport behandelt het onderwerp 'intern klachtrecht' en maakt deel uit van een vijftal onderzoeken die samen de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen. Volgens de wettelijke evaluatiebepaling dienen de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken drie jaar na de inwerkingtreding en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de wet aan de Tweede Kamer toe te zenden.

De eerste evaluatie vond plaats drie jaar na inwerkingtreding van de wet, in 1996 en vijf jaar later, in 2001, de tweede. De onderwerpen uit deze evaluatieronde zijn voor een belangrijk deel het resultaat van een 'open inschrijving'. In een aantal vakbladen zijn mensen uitgenodigd om aandachtspunten op te geven voor de evaluatie. Naast het 'intern klachtrecht' worden in deze evaluatie de volgende onderwerpen behandeld: feitenvaststelling, definitieve geschilbeslechting, de burger en de Awb en Europa en de Awb.

Ik spreek de hoop uit dat de evaluatiecommissie onder leiding van mr. J.W. IJssink, door de uitkomsten van de onderzoeken goed geïnformeerd en geïnspireerd wordt om tot een advies te komen over een eventuele aanpassing van de wet.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

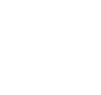
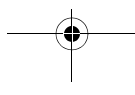
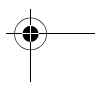
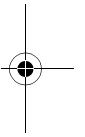
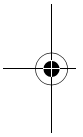
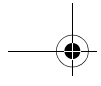
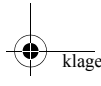


Dankwoord van de auteurs

Dit rapport is geschreven door een hecht onderzoeksteam van Pro Facto RuG en de Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de RuG. Wij zijn tijdens onze werkzaamheden ondersteund door mr.dr. A.J.G.M. van Montfort en drs. J.M.C. Meulenbroek, die als (wetenschappelijk) adviseur zijn opgetreden. Veel dank zijn wij verschuldigd aan de informanten bij bestuursorganen, die hun medewerking hebben verleend aan de gegevensverzameling en aan de klagers, die ons in een telefonisch interview informatie gaven over het verloop van de behandeling van hun klacht en hun oordeel daarover. Verder was ook van groot belang de hulp die we kregen van de experts die aan een discussiebijeenkomst over de belangrijkste bevindingen deelnamen. Tot slot willen wij voorzitter en leden van de begeleidingscommissie bedanken, die ons op verschillende momenten en manieren tijdens het onderzoek van advies hebben voorzien. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Groningen, juli 2006

Dr. Heinrich Winter
Mr. Ina Middelkamp
Prof. dr. Michiel Herweijer
m.m.v. mr. Niko Struiksma en Jasper Nagtegaal



Samenvatting

De wettelijke regeling

In dit onderzoek staat de klachtbehandeling door bestuursorganen centraal. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in titel 9.1 de regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen neergelegd. Deze vorm van klachtbehandeling is bekend onder de noemer 'intern klachtrecht' en moet onderscheiden worden van het 'extern klachtrecht', dat behandeling van klachten over bestuursorganen door een externe klachtvoorziening regelt. De regeling in de Awb bevat minimumeisen waaraan de klachtbehandeling door bestuursorganen moet voldoen. Het is toegestaan een uitgebreidere vorm van klachtbehandeling te hanteren, wanneer maar aan de minimumnormen uit de Awb wordt voldaan.

Een ieder kan een klacht indienen over een gedraging van een bestuursorgaan (art. 9:1 Awb), het bestuursorgaan is gehouden de klacht zorgvuldig te behandelen. Wanneer de klacht op schrift is gesteld en aan bepaalde eisen voldoet, is de behandeling aan bepaalde voorschriften gebonden. Zo moet de ontvangst van de klacht worden bevestigd (art. 9:6 Awb), moet de klacht worden behandeld door iemand die niet bij de klacht betrokken was (art. 9:7 Awb) en moet de klager in beginsel worden gehoord (art. 9:10 Awb). Een belangrijke bepaling is neergelegd in artikel 9:5 Awb. Hierin is bepaald dat wanneer een bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de nog resterende verplichtingen kunnen vervallen. Wanneer niet op snelle en informele wijze aan de klager tegemoet kan worden gekomen, dient het bestuursorgaan de klacht overeenkomstig artikel 9:12 Awb af te doen. Dat betekent dat de klager in kennis moet worden gesteld van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht en van de eventuele conclusies die het bestuursorgaan daaraan verbindt.

Bestuursorganen die dat willen kunnen een adviescommissie instellen. Dit is geregeld in de (facultatieve) afdeling 9.1.3 Awb.

Onderzoeksvraag

De regeling van het intern klachtrecht functioneert sinds 1 januari 1999. Bedoeling van dit evaluatieonderzoek is het in beeld brengen van de behandeling van klachten door bestuursorganen in de praktijk. De centrale probleemstelling luidt:

Hoe functioneert de regeling van het intern klachtrecht van de Awb, worden de doelstellingen die de wetgever daarbij voor ogen stonden gehaald, welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en is er aanleiding voor aanpassing van de regeling en/of de uitvoeringspraktijk?

Deze probleemstelling is uiteengelegd in de volgende zes deelvragen:

- Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?
- Hoe verloopt de klachtprocedure bij bestuursorganen in de praktijk?
- Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?
- Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- Zijn burgers tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?

Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast het bestuderen van relevante literatuur, is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder 224 bestuursorganen (waterschappen, gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten). Daarvan zijn er 116 geretourneerd. De uitkomsten van dit breedteonderzoek zijn verdiept door klachtfunctionarissen van 22 bestuursorganen te interviewen en bij diezelfde bestuursorganen dossiers te bestuderen. Daarnaast is 224 burgers een telefonisch interview afgenomen. Het ging om mensen die een klacht bij een bestuursorgaan hebben ingediend. Tot slot zijn in een expert meeting de onderzoeksresultaten voorgelegd aan experts en op hun houdbaarheid getoetst.

Funcities van het klachtrecht

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel intern klachtrecht werden aan het klachtrecht drie functies toegeschreven. De eerste functie is de genoegdoeningsfunctie. Het klachtrecht kan voor de individuele burger die onheus bejegend is door het bestuursorgaan een middel vormen om van het bestuursorgaan genoegdoening te krijgen. Daarnaast vormt het klachtrecht een uitwerking van het beginsel van de dienende overheid. Het zorgvuldig afhandelen van klachten is een vorm van bestuurlijke betamelijkheid en vormt een invulling van fundamentele rechtsbeginselen. Ten slotte bieden klachten het bestuursorgaan belangrijke informatie over de kwaliteit van dienstverlening. Van klachten kan geleerd worden hoe de dienstverlening van het bestuursorgaan verbeterd kan worden. Klachtrecht dient dus ook een leerfunctie te vervullen.

Bevindingen

Uit het breedteonderzoek blijkt dat het aantal klachten dat bestuursorganen ontvangen sterk wisselt en samenhangt met de personeelsomvang, uitgedrukt in het aantal formatieplaatsen. Verder valt op dat de ambtelijk leidinggevendenden vaak niet geïnteresseerd zijn in de klachtbehandeling.

De dieptestudie bij bestuursorganen geeft een genuanceerd beeld van de klachtbehandeling door 22 bestuursorganen. Het blijkt dat in de wijze waarop met klachten omgegaan wordt grote verschillen bestaan. Veel bestuursorganen heb-

ben moeite met het halen van de termijnen die de Awb aan de klachtbehandeling verbindt, terwijl er ook bestuursorganen met relatief veel klachten zijn die de termijnen betrekkelijk eenvoudig halen. Verder blijkt dat bestuursorganen onderling verschillen in de mate waarin zij correct gebruikmaken van de mogelijkheid om klachten informeel af te doen met behulp van artikel 9:5 Awb.

Er is een analyse gemaakt van de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van bestuursorganen. Bij lang niet alle bestuursorganen is de kwaliteit van de klachtbehandeling op orde. Evenmin slagen de bestuursorganen erin te leren van klachten. Bestuursorganen die de klachtbehandeling wel op orde hebben en die ook lering trekken uit ingediende klachten, blijken de klachtbehandeling te hebben georganiseerd in een stafafdeling of bij een klachtadviesinstantie. Ook de personeelsomvang van het bestuursorgaan lijkt van invloed te zijn op de kwaliteit van de klachtbehandeling.

Uit het publieksonderzoek blijkt dat niet het streven naar genoegdoening voorop staat bij het indienen van een klacht. Burgers hopen dat de organisatie leert van fouten en dat anderen bespaard blijft wat hen overkwam. Verder valt op dat burgers het als een vanzelfsprekendheid ervaren dat klachten kunnen worden ingediend. Ook wanneer ze daarover geen informatie van een bestuursorgaan hebben ontvangen, dienen burgers een klacht in. Ten slotte blijkt dat, hoewel het vertrouwen van burgers in het bestuursorgaan niet of nauwelijks herstelt door de klachtprocedure, ze wel massaal opnieuw een klacht zouden indienen.

Aanbevelingen

Al met al zijn de conclusies van het onderzoek dat het intern klachtrecht op een aantal punten niet functioneert zoals de wetgever voor ogen heeft gestaan. Daarbij is het niet de wettelijke regeling die zorgt voor problemen, maar liggen de knelpunten overwegend in de uitvoeringspraktijk bij bestuursorganen. Belangrijkste probleem is het vaak ontbreken van een op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening gerichte organisatiecultuur. De organisaties die de klachtbehandeling wel duidelijk plaatsen in die sleutel, blijken te investeren in klachtherkenning, klachtbehandeling, registratie en evaluatie. Bij die organisaties wordt ook geleerd van ingediende klachten. Daar tegenover staan de organisaties die de behandeling van klachten zien als een verplicht nummer, die niet of nauwelijks leren van een ingediende klacht en waarbij binnen de klachtbehandeling sprake is van de neiging tot bureaucratisering en formalisering.

Op basis van deze bevindingen is de centrale aanbeveling dat gestreefd dient te worden naar versterking van het draagvlak binnen het bestuursorgaan voor de behandeling van klachten. Daarvoor is nodig dat klagen bij bestuursorganen komt te staan in het kader van de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de behandeling van klachten zou dat betekenen dat wordt ingezet op informele afdoening, dat de klant snel en rechtstreeks wordt benaderd nadat hij zijn klacht kenbaar heeft gemaakt, dat de ingediende klachten goed worden gere-

gistreerd en dat uit de ingediende klachten lering wordt getrokken. Het onderzoek laat zien dat dit het best wordt gegarandeerd wanneer de behandeling van klachten bij bestuursorganen uit de lijn wordt gehaald en bij een stafafdeling wordt ondergebracht.

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 DE REGELING VAN HET INTERN KLACHTRECHT

In de Algemene wet bestuursrecht is sinds juli 1999 een regeling opgenomen voor een interne klachtprocedure. De regeling is te zien als een basisregeling, waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd van de klachtbehandeling bij bestuursorganen. Een ieder heeft volgens artikel 9:1 Awb het recht een klacht in te dienen over de manier waarop het bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen. Het bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke behandeling van een schriftelijk of mondeling ingediende klacht, aldus artikel 9:2 Awb. Voor de behandeling van een klaagschrift, een klacht die aan de vereisten van artikel 9:4 Awb voldoet, waaronder de eis dat de klacht op schrift wordt gesteld, kent de Awb een aantal procedurele vereisten. Zo moet de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk worden bevestigd (art. 9:6 Awb), moet de klacht worden behandeld door een persoon die niet betrokken was bij de gedraging waarop de klacht ziet (art. 9:7 Awb) en moet de klager worden gehoord (art. 9:10 Awb). Daarbij gelden termijnen, motiveringseisen, een registratieplicht en de verplichting jaarlijks voor publicatie van ingediende en behandelde klachten te zorgen (art. 9:12a Awb). Sinds 1 januari 2003 schrijft artikel 170, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet voor dat informatie over de gemeentelijke dienstverlening wordt opgenomen in het door de burgemeester uit te brengen burgerjaarverslag. Veel burgemeesters kiezen ervoor daarbij ook verslag te doen van de ingediende en behandelde klachten. De Provinciewet kent in het tweede lid van artikel 175 een vergelijkbare regeling voor de Commissaris van de Koningin. Veel andere overheidsorganisaties vermelden dergelijke informatie in een jaarverslag.

Het klachtrecht kan worden onderscheiden in intern klachtrecht en extern klachtrecht. De behandeling van klachten is bij het externe klachtrecht in handen van een instantie buiten het bestuursorgaan, zoals de Nationale ombudsman, een gemeentelijke ombudsman of een ombudscommissie. De behandeling van interne klachten blijft letterlijk intern: het is het verantwoordelijke bestuursorgaan dat uiteindelijk de klacht beoordeelt. Wel kan het bestuursorgaan zich laten adviseren door een klachtadviesinstantie, vergelijkbaar met een adviescommissie in de bezwaarschriftprocedure. Voor deze klachtadviesprocedure zijn in afdeling 9.1.3 Awb regels gesteld.

Op grond van het intern klachtrecht in hoofdstuk 9 Awb zijn bestuursorganen verplicht klachten in behandeling te nemen volgens de regels die de Awb daaraan stelt. Veel bestuursorganen hebben de interne klachtbehandeling in een nadere regeling neergelegd, bijvoorbeeld in een procesbeschrijving, een beleidsregel of in een verordening. De interne klachtbehandeling wordt door de wetgever gezien

als een verplichte voorprocedure ('kenbaarheidsvereiste' van art. 9:20, eerste lid, Awb) voor de externe klachtprocedure. De bepalingen die op die externe klachtprocedure bij bestuursorganen betrekking hebben, zijn in titel 9.2 van de Awb neergelegd, en werken vanaf 15 maart 2005. Die regeling is ook van toepassing voor zover externe klachtbehandeling plaatsvindt door een ombudsman. Op 1 januari 2006 zijn de relevante bepalingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Daarmee is ook de Nationale ombudsman bevoegd als vangnetvoorziening voor bestuursorganen die geen eigen externe klachtvoorziening, zoals een ombudsman of ombudscommissie hebben vastgesteld.

1.2 ONDERZOEKSKADER

De regeling van het intern klachtrecht in de Awb werkt inmiddels meer dan vijf jaar. In de praktijk hebben gemeenten, provincies, waterschappen, ministeries, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en andere overheidsinstellingen op verschillende manieren invulling gegeven aan de verplichting van de wet om zorg te dragen voor interne klachtbehandeling. De door bestuursorganen gevolgde procedures functioneren op uiteenlopende wijze. Om die reden ligt het voor de hand dat wordt onderzocht in hoeverre de regeling van het intern klachtrecht voldoet aan de doelstellingen die bij de invoering daarvan zijn geformuleerd en of knelpunten – zo die in de praktijk worden aangetroffen – aanleiding vormen om aanbevelingen te doen voor aanpassing van de regelgeving en/of de uitvoeringspraktijk.

1.3 PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN

Doelstelling van het onderzoek is ruim vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling van het intern klachtrecht in kaart te brengen hoe de regeling functioneert. Binnen het onderzoek ligt het accent op de variatie in het functioneren van de regeling binnen verschillende bestuursorganen. Daarmee is de probleemstelling voldoende ingeleid:

Hoe functioneert de regeling van het intern klachtrecht van de Awb, worden de doelstellingen die de wetgever daarbij voor ogen stonden gehaald, welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en is er aanleiding voor aanpassing van de regeling en/of de uitvoeringspraktijk?

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, is niet het eerste onderzoek op het terrein van het intern klachtrecht. Eind 1999 is door de Nationale ombudsman een enquête gehouden onder (een groot aantal van) de bestuursorganen die bij de Nationale ombudsman waren aangesloten, over de stappen die zij hebben genomen ter uitwerking van de regeling van het intern klachtrecht van de Awb. In het jaarverslag over 1999 rapporteerde de Nationale ombudsman over de resultaten van dit onderzoek. Gelet op het tijdstip van rapportage betrof het uiteraard slechts een inventarisatie van de eerste resultaten van de invoering van de regeling van het intern klachtrecht.

Enkele jaren later is ter gelegenheid van het twintigjarige bestaan van het instituut Nationale ombudsman in 2002 een onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman uitgevoerd door de Katholieke universiteit Nijmegen, waarin de stand van zaken werd beschreven van de implementatie van hoofdstuk 9 van de Awb, na drie jaar.¹ In dit onderzoek zijn enquêtes verstuurd naar een groot aantal bestuursorganen, waarvan in totaal meer dan 300 werden geretourneerd. Enquêteonderzoek is een efficiënt instrument om aantallen en opvattingen te achterhalen, maar kent ook zijn beperkingen in termen van betrouwbaarheid van de resultaten. Ook blijft het informatiegehalte ‘dicht onder de oppervlakte’, doordat vooral aantallen worden geregistreerd en opvattingen achterhaald. Zo is het moeilijk door middel van enquêteonderzoek informatie te verzamelen over een belangrijke doelstelling van de interne klachtprocedure: het leereffect. Voor verdieping van de via enquêtes verzamelde informatie moet – zoals hierna in hoofdstuk 4 ook verder wordt uitgewerkt – van aanvullende onderzoeksmethoden gebruik worden gemaakt.

De hierboven geformuleerde probleemstelling valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?
- 2 Hoe verloopt de klachtprocedure bij bestuursorganen in de praktijk?
- 3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?
- 4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- 5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?
- 6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?

Deze deelvragen worden hierna achtereenvolgens geïntroduceerd.

1.3.1 Hoe is de klachtprocedure bij bestuursorganen vormgegeven?

Bestuursorganen hebben de vrijheid om eigen keuzes te maken bij de inrichting van de klachtprocedure. De regeling in titel 9.1 Awb geeft de hoofdlijnen die in organisatorische zin op uiteenlopende wijze kunnen worden vormgegeven. De regeling maakt het mogelijk een klachtadviesprocedure vast te stellen. In die regeling van afdeling 9.1.3 Awb wordt een persoon of college belast met behandeling van en advisering over klachten (art. 9:14, eerste lid, Awb). Sommige bestuursorganen hebben ervoor gekozen de (intern of extern samengestelde) bezwaarschriftcommissie, die het bestuursorgaan reeds adviseert over bezwaarschriften, ook in het kader van de interne klachtprocedure een adviserende rol te geven. Soms is er een centrale klachtfunctionaris benoemd die een coördinerende rol heeft bij de afhandeling van klachten en die het bestuursorgaan adviseert over te nemen beslissingen op ingekomen klachten. In het onderzoek moet

1. M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen, *De implementatie van hoofdstuk 9 Awb bij bestuursorganen: de stand van zaken*, Nijmegen 2002.

worden achterhaald hoe de klachtprocedure eruit ziet bij de verschillende bestuursorganen. Bijzonder aandachtspunt is de bekendheid die bestuursorganen geven aan de klachtprocedure. De Awb stelt op dat punt geen eisen, tenzij de regeling in een beleidsregel is neergelegd, dan geldt de bekendmakingseis van artikel 3:40 Awb. Wanneer de regeling in een verordening is vastgelegd, geldt de bekendmakingseis van de Gemeentewet. Vraag is of bestuursorganen potentiële klagers informeren over de mogelijkheid een klacht in te dienen. En uiteraard of overeenkomstig die informatie wordt gehandeld. Het onderzoek moet in het kader van deze onderzoeksvraag antwoord geven op de volgende deelvragen:

- 1a Is er een regeling waarin de procedure van de interne klachtbehandeling is vastgelegd?
- 1b Wat is de juridische status van deze regeling (verordening, beleidsregel, werk-instructie, procesbeschrijving)?
- 1c Wanneer een interne klachtadviesprocedure is vastgesteld, wie is de behandelaar van de klacht (een commissie, een centrale klachtfunctionaris, een externe deskundige)?
- 1d Geven bestuursorganen bekendheid aan de klachtprocedure en de wijze waarop een klacht kan worden ingediend? Komt die informatie overeen met de werkelijk bestaande situatie?

Om deze vragen te beantwoorden is een schriftelijk enquêteonderzoek onder bestuursorganen uitgevoerd, zijn klagers benaderd met een telefonische enquête en zijn klachtdossiers bestudeerd bij bestuursorganen.

1.3.2 Hoe verloopt de klachtbehandeling bij bestuursorganen in de praktijk?

Het onderzoek richt zich behalve op de formele procedure, ook op het feitelijke verloop van de klachtbehandeling. Ervaringen van zowel burgers als bestuursorganen worden achterhaald, maar ook wordt op basis van dossieronderzoek beschreven en geanalyseerd hoe de klachtbehandeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Onderzocht wordt daarbij ook of bestuursorganen aansluiting zoeken bij de invulling van de behoorlijkheidsnorm die de Nationale ombudsman in zijn rapporten heeft gegeven en die in brochures en publicaties zijn verspreid.

Het verloop van de beoordeling van klachten betreft ook het tijdsbeslag dat met de klachtprocedure is gemoeid. In de praktijk blijkt een belangrijk probleem het herkennen van klachten te zijn. Dat zou veroorzaakt kunnen worden door de manier waarop burgers hun grieven onder woorden brengen, maar het kan ook komen door een slechts in gebrekkige mate ontwikkelde antenne voor het herkennen van klachten. Door het ontbreken van de schriftelijkheidseis in afdeling 9.1.1 Awb, vraagt dit onderdeel bijzondere aandacht. Naar verluidt worden geschriften door externe instanties (zoals de Nationale ombudsman) nog wel eens aan bestuursorganen doorgezonden ter behandeling als klacht. Dat zou een gevolg kunnen zijn van onvoldoende herkenning van klachten door bestuursorganen. Vraag is of dit ook daadwerkelijk in de praktijk wordt aangetroffen. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende deelvragen:

- 2a Zijn er interne afspraken, richtlijnen of toetsingskaders voor de beoordeling van klachten?
- 2b Op welke wijze worden de aangetroffen beoordelingsmaatstaven in de klachtbehandeling gehanteerd, ook wanneer een klachtadviesprocedure van toepassing is?
- 2c Hoe verloopt de relatie tussen de klachtadviesinstantie en het bestuursorgaan (overnemen adviezen, contrair gaan)?
- 2d Hoe lang duurt de afhandeling van een klacht?
- 2e Hoe vaak wordt door bestuursorganen een klacht ontvangen die is doorgezonden door een externe instantie? Worden geschriften die als klacht worden ingediend, wel als zodanig herkend?

Deze vragen zijn beantwoord met deskresearch (2a), dossierstudie (2c, 2d), interviews (2b, 2c, 2d), een telefonische enquête (2d, 2e) en een schriftelijke enquête (2e).

1.3.3 Is er sprake van samenloop tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure?

De klachtenregeling en de bezwaarschriftprocedure kunnen samenlopen en op dezelfde handelingen zien.² De bedoeling van de klager bepaalt of behandeling als bezwaarschrift, als klaagschrift of als bezwaar en klacht tegelijkertijd plaatsvindt. Wanneer de gedraging waarover wordt geklaagd een besluit omvat, hoeft het bestuursorgaan overeenkomstig artikel 9:8, eerste lid, onder c, Awb, de klacht niet in behandeling te nemen wanneer bezwaar gemaakt had kunnen worden, maar inmiddels de termijn daarvoor is verstreken. Wordt een klacht ingediend terwijl de termijn voor het indienen van een bezwaar nog loopt, dan zou de klager het besluit op zichzelf bijvoorbeeld kunnen accepteren, maar klagen over de voorbereiding van het besluit. Het geschrift wordt dan als klacht in behandeling genomen. Gaat het geschrift over het overschrijden van een beslistermijn, dan moet het als bezwaarschrift worden behandeld, tenzij de klager aangeeft dat het gaat om een klacht.

Ook is het mogelijk dat tegelijkertijd bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit en een klacht wordt ingediend tegen een gedraging die in het kader van de voorbereiding van dat besluit. In een dergelijk geval worden zowel de klacht tegen de gedraging als het bezwaarschrift tegen het besluit in behandeling genomen. Daarbij kan het bestuursorgaan er overigens voor kiezen beide geschriften in dezelfde procedure te behandelen (bijvoorbeeld door inschakeling van een commissie die fungeert als commissie in de zin van art. 7:13 Awb en als klachtadviesinstantie in de zin van art. 9:14 Awb). Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende deelvragen:

2. J.B.J.M. ten Berge, De ombudsman en de beschikking omringende gedragingen, in: *Gst.* 2006/7243, p. 9-12.

- 3a Hoe vaak komt het voor dat in een geschrift zowel een gedraging van een bestuursorgaan (of een gedraging van een onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan werkzame persoon) als een besluit (materieel) aan de orde wordt gesteld?
- 3b Op grond van welke overwegingen wordt daarbij gekozen voor afhandeling als klacht en/of als bezwaar? Welke definitie van het begrip klacht wordt gehanteerd? Is die definitie vastgelegd?
- 3c Wordt bij het maken van een keuze tussen afhandeling als bezwaar en/of klacht ook contact opgenomen met de indiener van het geschrift?
- 3d Wanneer het geschrift als klacht en als bezwaarschrift in behandeling wordt genomen, in hoeverre vindt daarbij coördinatie van de behandeling plaats?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van dossierstudie (3a, 3d) en interviews (3a-3d).

1.3.4 Wat zijn de uitkomsten van de klachtprocedure bij bestuursorganen?

Behalve de vormgeving (deelvraag 1) en het functioneren van klachtprocedures (deelvraag 2) is uiteraard ook de uitkomst van procedures medebepalend voor de mate waarin de klachtprocedure bijdraagt aan het realiseren van de daarmee beoogde doelstellingen (probleemstelling). Bij deze deelvraag gaat het om het oordeel over de ingediende klacht, waarbij ook de mogelijk daarop volgende klachtprocedure bij een externe klachtinstantie wordt betrokken. De finaliteit van de interne klachtprocedure is dan aan de orde. Daarbij wordt in het oog gehouden in hoeverre klachten ook daadwerkelijk in een klachtprocedure terechtkomen, dan wel op een andere – bijvoorbeeld informele – wijze worden afgedaan.

Klachtprocedures hebben idealiter een leereffect. Hebben bestuursorganen zelf procedures en criteria ontwikkeld over de manier waarop dat leereffect kan worden gerealiseerd? Is voorzien in mechanismen voor terugkoppeling? Zo doet een leereffect zich alleen dan voor als informatie uit een klachtprocedure wordt teruggekoppeld naar personen of onderdelen van de organisatie waarvoor die informatie relevant is. Zijn daarover afspraken gemaakt binnen de organisatie? Verder is uiteraard – vergelijkbaar met de bezwaarschriftprocedure – de vraag naar de zeefwerking of filterfunctie van de klachtprocedure relevant.

- 4a Wat is de uitkomst van de beoordeling van de klacht (toewijzing, afwijzing, andere afdoening)?
- 4b Hoe verhoudt zich het oordeel van de interne klachtbehandeling tot het oordeel dat het resultaat is van de daaropvolgende externe klachtprocedure? In hoeveel gevallen krijgen klagers alsnog (deels) gelijk in een externe klachtprocedure?
- 4c Wat is het leereffect van klachten? Leiden klachten tot aanpassing van de organisatie, de gevolgde procedures, of de cultuur in de organisatie?
- 4d In hoeverre leidt de interne klachtprocedure tot het weghouden van zaken bij externe klachtinstanties? Loopt die filterratio uiteen bij verschillende bestuursorganen?

Ter beantwoording van deze vragen is dossierstudie (4a) uitgevoerd onder 22 bestuursorganen en zijn bij dezelfde bestuursorganen interviews (4b-4d) gehouden.

1.3.5 Zijn burgers bekend met en tevreden over de klachtprocedure bij bestuursorganen?

Bestuursorganen kunnen prachtige procedures vaststellen voor de behandeling van klachten en die klachten ook snel behandelen, maar als klagers de mogelijkheid niet kennen om een klacht in te dienen, ingediende klachten niet als zodanig worden herkend, of klachten niet de aandacht krijgen die ze verdienen, zal het functioneren van klachtprocedures niet aan de verwachtingen kunnen voldoen. Daarom is het van belang dat ook onder klagers wordt nagegaan welke ervaringen zij hebben met het functioneren van klachtprocedures. Vinden zij dat ze goed geïnformeerd worden over de mogelijkheid een klacht in te dienen? Is de procedure duidelijk? Handelen bestuursorganen overeenkomstig de procedure? Worden klachten serieus genomen? Worden – na gegronde verklarde klachten – de benodigde maatregelen genomen?

Naarmate de indiener van een klacht gedurende (procedure) en na afloop (uitkomst) van de procedure een grotere *redelijkheid* ervaart, zal zijn tevredenheid toenemen. Barendrecht e.a. onderscheiden in onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid behalve controle over de procedure, de beslisregels en de uitkomst ook betrouwbaarheid, respect en neutraliteit (professionaliteit) als belangrijke grootheden.³ Bij het onderzoek onder burgers (klagers) wordt aan die mogelijke invulling van *procedurele rechtvaardigheid* aandacht geschonken:

- 5a Hoe is de informatieverschaffing over de interne klachtprocedure in de ogen van klagers? Is het onderscheid met de bezwaarschriftprocedure duidelijk?
- 5b Functioneert de klachtprocedure overeenkomstig de daarover verstrekte informatie?
- 5c Vinden klagers dat hun klachten serieus worden genomen en leiden ingediende klachten tot maatregelen die tot verbetering kunnen leiden?
- 5d Is het oordeel van de klager over het bestuursorgaan na behandeling van de klacht gewijzigd? In positieve (vertrouwen – deels – hersteld) of negatieve (wantrouwen toegenomen) zin?

De vragen zijn aan de hand van een telefonisch enquêteonderzoek beantwoord.

1.3.6 Zijn er knelpunten in het functioneren van het intern klachtrecht?

Op basis van het materiaal dat na beantwoording van de vorige onderzoeksvragen beschikbaar is gekomen, is een analyse te maken van de knelpunten van de hui-

3. M. Barendrecht, A. Klijn, A. Brenninkmeijer, F. Bruinsma, C. De Dreu, R. Eshuis, N. Huls, L. de Groot-van Leeuwen, F. Leeuw, F. van Tulder, B. van Velthoven, *Balanceren en vernieuwen, een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 2004.

dige regeling van klachtbehandeling door bestuursorganen. Los daarvan kunnen betrokkenen (klagers, bestuursorganen, klachtadviesinstanties, juridisch adviseurs) ook expliciet bevroegd worden op dit punt, waarbij zij ook suggesties kunnen formuleren ter verbetering:

- 6a Zijn er knelpunten in het functioneren van het interne klachtrecht en welke mogelijke oplossingen zijn daarbij denkbaar?
- 6b Voldoet de klachtprocedure aan de Awb-normen en algemene rechtsbeginselen (als tijdigheid, onbevooroordeeldheid enzovoort)?

Deze vragen zijn in de interviews met klagers en vertegenwoordigers van bestuursorganen aan de orde gesteld. Verder is een expert meeting georganiseerd, waar – mede op basis van analyse van het overige verzamelde materiaal – over deze vragen van gedachten werd gewisseld.

2 De regeling van het intern klachtrecht

2.1 INLEIDING

De regeling van het intern klachtrecht trad op 1 juli 1999 in werking. De regeling bestond op dat moment uit drie afdelingen, afdeling 9.1 Algemene bepalingen, afdeling 9.2 De behandeling van klaagschriften en afdeling 9.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure. Na de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht, (grotendeels) op 1 januari 2006, werden deze afdelingen, vernummerd tot respectievelijk 9.1.1, 9.1.2 en 9.1.3, opgenomen in titel 9.1, Klachtbehandeling door een bestuursorgaan. De regeling bevat *minimumeisen* voor de wijze waarop bestuursorganen klachten dienen te behandelen die gaan over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Volgens artikel 9:1, tweede lid, Awb heeft de regeling ook betrekking op gedragingen van personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Gedragingen van ondergeschikte ambtenaren, maar ook van medewerkers in tijdelijke dienst, worden toegerekend aan het bestuursorgaan. Dat betekent overigens niet dat wanneer de klacht niet meteen tot één of meer medewerkers kan worden herleid, er geen sprake is van een klacht in de zin van deze regeling. Klachten over ondergeschikte ambtenaren die een geattribueerde bevoegdheid uitoefenen, worden toegerekend aan het bestuursorgaan waarvoor de ambtenaar werkzaam is. Ook klachten over leden van het bestuursorgaan worden aan het bestuursorgaan toegerekend.

De regeling in hoofdstuk 9 Awb bestaat uit een regeling voor de klachtbehandeling door een bestuursorgaan in titel 9.1 Awb en een regeling voor klachtbehandeling door een ombudsman, de Wet extern klachtrecht, in titel 9.2 Awb. Deze laatste regeling is van toepassing op klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en op de behandeling van een klacht door een ombudsman of ombudscommissie, ingesteld op grond van bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet (art. 9:17 Awb). Tussen beide regelingen bestaat een logisch verband, dat in artikel 9:20 Awb is vastgelegd, het zogenoemde *kenbaarheidsvereiste*. Voordat een verzoek bij een ombudsman kan worden ingediend, dient een klacht bij het betrokken bestuursorgaan te worden ingediend, tenzij dat redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd, of indien het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan (art. 9:20, lid 2 Awb). De interne klachtprocedure is dus te zien als een verplichte voorfase, voordat een verzoek bij een externe klachtinstantie kan worden ingediend. Uit het voorgaande blijkt dat beide regelingen, het intern klachtrecht en het extern klachtrecht, ook terminologisch van elkaar worden onderscheiden door het gebruik van de termen 'klacht' en 'klaagschrift' voor het intern klachtrecht en de termen 'verzoek' en 'verzoekschrift' voor het extern klachtrecht.

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan enkele aspecten van de interne klachtprocedure. In paragraaf 2.2 komt de totstandkoming van de regeling kort aan de orde. Vervolgens besteden we in paragraaf 2.3 aandacht aan de vraag waarover kan worden geklaagd. In paragraaf 2.4 staat de wijze waarop een klacht kan worden ingediend centraal. In paragraaf 2.5 wordt de in het kader van de klachtbehandeling te volgen procedure van afdeling 9.1.2 Awb belicht, waarbij onder meer aan het horen aandacht wordt geschonken. Ten slotte komt de klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3 Awb beknopt aan de orde in paragraaf 2.6.

Een belangrijk aspect van de klachtprocedure is de informele afdoening van een klacht, waarop art. 9:5 Awb ziet ('Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk'). Van belang daarbij, maar ook in meer algemene zin, is dat de regeling van het intern klachtrecht beoogt een betrekkelijk informele, laagdrempelige en flexibele behandeling van klachten mogelijk te maken. Volgens de regering in de memorie van toelichting is gezocht naar een evenwicht 'tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds'.⁴ De vraag is of de regeling zich in de praktijk op punten als formalisering en bureaucratisering onderscheidt van de bezwaarschriftprocedure in de Awb. In ieder geval valt op dat de regeling een aantal overeenkomsten heeft met die regeling, zoals artikel 9:10, eerste lid, Awb, op grond waarvan de klager in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord.

2.2 TOTSTANDKOMING VAN DE REGELING

Titel 9.1 Awb beoogt uniformering van het klachtrecht voor bestuursorganen. Tot januari 1999 bestonden op tal van terreinen regelingen voor de behandeling van klachten.⁵ Diverse gemeenten beschikten over interne regelingen. Verschillende bijzondere formele wetten kenden een procedure voor interne klachtbehandeling, zoals de Politiewet 1993. Binnen die regelingen waren verschillende vormen van klachtbehandeling te onderscheiden. De wetgever wilde die verschillende wijzen van klachtbehandeling uniformeren en daarvoor de grondslag in één wettelijke regeling neerleggen. De motieven daarvoor komen overeen met de motieven die ook aan de eerste tranche van de Awb ten grondslag zijn gelegd: het geheel aan klachtvoorzieningen maakt een onoverzichtelijke indruk, de verschillen in de procedure zijn niet goed verklaarbaar of verdedigbaar en de onoverzichtelijkheid gaat ten koste van de toegankelijkheid van klachtvoorzieningen voor de burger.⁶

4. TK 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 7.

5. Zie onder meer: M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling: contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

6. In het inwerkingtreedingsbesluit (Stb. 1999, 241) wordt een aantal beleidsterreinen van de werking van de wet uitgezonderd, zoals de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Wet op de jeugdhulpverlening, de Penitentiaire beginselenwet en de Reclasseringsregeling 1995.

Opneming in de Awb van de uniform geldende regels biedt het voordeel dat die regels voor alle bestuursorganen gelden. Bestuursorganen behoeven niet ieder afzonderlijk deze regels in een klachtenregeling neer te leggen omdat de voorziening van de Awb voldoende is. Uiteraard hebben bestuursorganen wel de mogelijkheid naast de minimumnormen van de Awb *aanvullende voorschriften* vast te stellen, bijvoorbeeld voorschriften waarin extra waarborgen voor burgers zijn opgenomen. Ook voorschriften omtrent de organisatie van de interne gang van zaken, zoals de coördinatie van de behandeling van klachten door een bepaalde functionaris, kunnen in dat verband van belang worden geacht. De wetgever heeft echter gemaand tot het betrachten van terughoudendheid. Voor het onderhavige evaluatieonderzoek is het uiteraard een relevante vraag in hoeverre bestuursorganen zich toch genoodzaakt hebben gevoeld een regeling intern klachtrecht vast te stellen en, voor zover dat is gebeurd, in hoeverre die regelingen afwijken van de in de Awb neergelegde uniforme regeling.

2.3 DEFINITIE VAN EEN KLACHT

Een klacht betreft volgens artikel 9:1, eerste lid, Awb, de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft *gedragen*. Dat sluit niet uit dat klachten ook betrekking kunnen hebben op het nalaten van een handeling. In de praktijk is dat ook het geval: veel klachten betreffen bijvoorbeeld het niet tijdig beslissen door bestuursorganen. Het begrip *klacht* is in de Awb niet precies gedefinieerd. Door in artikel 9:1, eerste lid, Awb, het indienen van een klacht te beperken tot *een bepaalde aangelegenheid*, wordt de reikwijdte van de regeling beperkt. Algemene klachten over beleid(skeuzes) of over beleidsuitvoering in algemene zin betreffen niet een *bepaalde aangelegenheid* en zijn ook niet te zien als een gedraging *jegens iemand*, waardoor dergelijke klachten niet zijn te beschouwen als klachten in de zin van artikel 9:1 Awb.⁷

Voor het overige geldt dat alles wat geen bezwaar is, als klacht kan worden beschouwd, waarbij de precieze beoordeling in een concreet geval aan het bestuursorgaan wordt gelaten. In specifieke gevallen kan dat met zich meebrengen dat het bestuursorgaan in contact dient te treden met de betrokkene om diens bedoelingen te achterhalen. In ieder geval is het niet zo dat een klacht pas als zodanig in behandeling kan worden genomen als de betrokkene spreekt van een klacht. Evenmin is het bij het indienen van een geschrift vereist dat daaraan de aanduiding *klacht* of een vergelijkbare term is gegeven. Ook het omgekeerde komt voor: een geschrift met als opschrift *klacht* kan heel goed een bezwaarschrift blijken te zijn.

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb maakt het mogelijk een klacht niet in behandeling te nemen indien tegen de gedraging waartegen de klacht is gericht bezwaar gemaakt had kunnen worden. Tegelijkertijd betekent dit dat wanneer de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift nog niet is verlopen,

7. TK 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12-13.

een ingediende klacht in behandeling moet worden genomen. *Samenloop* tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure is dus mogelijk wanneer een bezwaarschrift is ingediend en vervolgens tijdens of na afloop van de bezwaartermijn ook een klacht wordt ingediend. Over de mogelijke samenloop van klachtbehandeling en een beroepsprocedure is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb bepaald dat een klacht niet in behandeling hoeft te worden genomen indien tegen de gedraging beroep kan of kon worden ingesteld. De uitzondering op die regel is het indienen van een klacht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, waar *samenloop* van een klachtprocedure en een beroepsprocedure mogelijk is.⁸ Ook hier geldt dat eveneens van *samenloop* sprake is als tijdens of na afloop van de beroepstermijn een klacht wordt ingediend en het bestuursorgaan – ondanks dat het daartoe niet verplicht is – toch overgaat tot de behandeling daarvan.

Overigens bepaalt artikel 9:8 Awb ook in een aantal andere situaties wanneer een bestuursorgaan een klacht niet in behandeling hoeft te nemen. Vanzelf spreekt dat een herhaalde klacht niet opnieuw in behandeling hoeft te worden genomen (art. 9:8, lid 1a Awb). Wanneer de gedraging langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden, kan het bestuursorgaan eveneens afzien van de klachtbehandeling (art. 9:8, lid 1b Awb). Dat geldt ook wanneer bij een andere rechter dan de bestuursrechter een procedure is ingesteld, of reeds is afgerond (art. 9:8, lid 1e Awb), of wanneer ten gevolge van de gedraging een opsporingsonderzoek of strafrechtelijke vervolging gaande is, of de klacht betrekking heeft op gedragingen van OM en politie in het kader van opsporing en vervolging (art. 9:8, lid 1f Awb). Van belang is ook dat artikel 9:8, tweede lid, Awb een mogelijkheid kent om af te zien van klachtbehandeling indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is, de zogenaamde *bagatelzaken*.

Een gedraging kan inhouden het verrichten van een feitelijke handeling, dan wel een publiek- of een privaatrechtelijke handeling. Voor zover binnen een klachtprocedure de rechtmatigheid van een besluit aan de orde komt, kan echter geen rechtens bindend oordeel totstandkomen, waartegen vervolgens bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Beslissingen die op een ingediende klacht worden genomen zijn niet gericht op rechtsgevolg en om die reden niet appellabel. Om verwarring te voorkomen is dat in artikel 9:3 Awb expliciet geregeld. Dat neemt niet weg dat in een klachtprocedure besluiten wel door een bestuursorgaan kunnen worden beoordeeld. Eventueel kunnen daaruit ook conclusies volgen. Wil de betrokkene een rechtens bindend oordeel, dan moet hij dat langs de geëigende weg van de rechtsbeschermingsvoorzieningen van bezwaar en/of beroep uitlokken. Overigens behoort hij daarop door het bestuursorgaan te worden gewezen ingevolge artikel 3:45 Awb. En hoewel ook dat geen rechtens bindend oordeel kan

8. Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb is bij de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht gewijzigd door daaraan toe te voegen 'tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit'.

opleveren, dient ingevolge artikel 9:12, tweede lid, Awb de klager wel te worden gewezen op de mogelijkheid bij een ombudsman een verzoekschrift in te dienen.

2.4 INDIENING VAN EEN KLACHT

Een klacht kan volgens artikel 9:1, eerste lid, Awb door *een ieder* worden ingediend. Daaronder moeten worden verstaan natuurlijke personen, rechtspersonen en andere entiteiten zoals ondernemingsraden.⁹ Veelal gaat het bij het indienen van klachten om natuurlijke personen. Ook een ambtenaar kan een klacht indienen over de manier waarop zijn werkgever (of iemand die onder diens verantwoordelijkheid werkzaam is) zich jegens hem gedraagt. Uiteraard kan degene die een klacht indient zich daarbij laten vertegenwoordigen. Daarbij geldt artikel 2:1 Awb.

Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Voor *mondelinge* klachten gelden geen vormvereisten. Mondelinge klachten kunnen in persoon, bijvoorbeeld aan de balie, of telefonisch worden ingediend. Voor de behandeling van mondelinge klachten geldt dat het bestuursorgaan zorg dient te dragen voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Een schriftelijke reactie op een mondelinge klacht is niet vereist. Door het – eventueel ook langs telefonische weg – geven van uitleg, of mogelijk het aanbieden van excuses kan een mondelinge klacht voldoende zorgvuldig zijn behandeld. Wenst de klager een schriftelijke reactie, dan brengt de behoorlijkheidseis van artikel 9:2 Awb met zich mee dat die ook wordt gegeven.

Schriftelijke klachten die voldoen aan de eisen van artikel 9:4, tweede lid, Awb, zijn *klaagschriften*. Dat betekent dat de klacht op schrift is gesteld, naam en het adres van de klager bevat, is voorzien van een ondertekening en een omschrijving bevat van de gedraging waartegen de klacht is gericht. Omdat artikel 6:5, derde lid, Awb van toepassing is, moet de indiener ervoor zorgen dat het klaagschrift wordt vertaald indien het klaagschrift in een vreemde taal is gesteld en een goede behandeling van het klaagschrift vertaling nodig maakt. Voldoet een klacht aan die eisen, dan moet de klacht in behandeling worden genomen volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb. Dat betekent niet dat ook in alle gevallen een schriftelijke afdoening moet volgen. Volgens artikel 9:5 Awb kan de behandeling van een klacht stoppen ‘zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen’. Artikel 9:4 heeft ook niet als strekking dat de behandeling van mondelinge klachten volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb niet mogelijk is. Het bestuursorgaan beslist daarover. Verder blijkt uit artikel 9:4, eerste lid, Awb dat de procedure van afdeling 9.1.2 Awb verplicht is voorgeschreven voor de behandeling van een schriftelijke klacht die gaat over een gedraging jegens de klager en tevens voldoet aan de vereisten uit artikel 9:4, tweede lid, Awb. De schriftelijke klacht die betrekking heeft op een gedraging jegens een ander behoeft dus niet volgens de regels van afdeling 9.1.2 Awb te worden behandeld.

9. T.C. Borman, 2003, (T&C Awb), aant. 2. bij art. 9:1 Awb.

Wanneer een klacht per *e-mail* wordt ingediend – dat lijkt in de bestuurspraktijk veelvuldig het geval te zijn – wordt voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Dat is namelijk bepaald bij de invoering van de Wet bestuurlijk elektronisch verkeer. Maar een per e-mail ingediende klacht behoeft door het bestuursorgaan alleen in behandeling te worden genomen wanneer deze elektronische weg expliciet voor het indienen van klachten is opengesteld op grond van artikel 2:13, eerste lid, jo. 2:15 Awb. Dat is tot op heden slechts door enkele bestuursorganen gebeurd. De vraag is daarom relevant voor het evaluatieonderzoek in welke mate desondanks toch klachten die via e-mail worden ingediend, in behandeling worden genomen.

2.5 KLACHTBEHANDELING VOLGENS AFDELING 9.1.2 AWB

In afdeling 9.1.2 Awb heeft de wetgever een aantal minimumvereisten gegeven voor de procedure die bij de klachtbehandeling moet worden gevolgd. Zoals hierboven reeds gesteld, is het volgen van die voorschriften ingevolge artikel 9:4, eerste lid, Awb verplicht bij het behandelen van schriftelijke klachten die aan de eisen van artikel 9:4, eerste en tweede lid, Awb voldoen (de zogeheten ‘klaagschriften’), maar kan die ook volgen bij de behandeling van andersoortige klachten dan klaagschriften, bijvoorbeeld mondelinge klachten en schriftelijke klachten die niet betrekking hebben op een gedraging jegens de klager.

Een zeer belangrijke bepaling in deze afdeling is het eerdergenoemde artikel 9:5, waarin is bepaald dat de procedure kan worden stopgezet zodra de klacht naar tevredenheid van de klager is behandeld. Dat kan zijn omdat er een oplossing is gevonden waarmee sprake is van genoegdoening. Het kan ook zijn dat in een telefonisch contact uitleg is gegeven, waarmee de klager genoegen neemt. Het stoppen van de klachtbehandeling kan op elk moment. Dat betekent dat wanneer direct na ontvangst van de klacht het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan de klacht tegemoetkomt, de verdere verplichtingen, zoals het sturen van een *ontvangstbevestiging* en het *horen* van de klager vervallen. Wanneer de oplossing later in de procedure wordt gevonden, kan het betekenen dat het horen niet plaats hoeft te vinden.

Uiteraard is het aan de klager om vast te stellen of sprake is van tegemoetkoming aan zijn klacht en niet aan het bestuursorgaan. In alle gevallen, maar zeker als daarover twijfel bestaat, is het verstandig schriftelijk vast te leggen en aan klager mee te delen dat het bestuursorgaan heeft begrepen dat de klacht naar het oordeel van de klager naar tevredenheid is behandeld. Dat geeft de klager gelegenheid daarop te reageren. Soms kan het verstandig zijn de klager om een expliciete, schriftelijke bevestiging te vragen. Wanneer de klager niet tevreden is, dient de klachtbehandeling volgens de procedure van afdeling 9.1.2 Awb te worden voortgezet en normaal gesproken uit te monden in een schriftelijke afdoeningsbrief in de zin van artikel 9:12 Awb. Voor het evaluatieonderzoek is het relevant om vast te stellen op welke wijze artikel 9:5 Awb in de praktijk functioneert. Maken bestuursorganen gebruik van de mogelijkheid om langs informele weg de klacht snel af te doen? Hoe doen ze dat (schriftelijk of mondeling)? Komen de

interpretaties van klager en bestuursorgaan op dit punt overeen? Hoe vaak komt het voor dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet, ondanks de aanvankelijke gedachte van het bestuursorgaan dat de klacht naar tevredenheid was behandeld?

De ontvangst van het klaagschrift moet schriftelijk worden bevestigd (art. 9:6 Awb). Uiteraard is het verstandig die schriftelijke bevestiging vergezeld te doen gaan van informatie over de procedure, zoals de mogelijkheid om gehoord te worden. Wanneer bij de behandeling van de klacht een *klachtadviesinstantie* in de zin van afdeling 9.1.3 Awb wordt ingeschakeld om advies uit te brengen, moet daarvan bij de ontvangstbevestiging mededeling worden gedaan volgens artikel 9:15, eerste lid, Awb. Uiteraard dient het evaluatieonderzoek antwoord te geven op de vraag of deze ontvangstbevestigingen daadwerkelijk worden gestuurd, en binnen welke termijn dat het geval is.

Een klacht heeft veelal betrekking op een gedraging van een persoon. Indien dat het geval is, schrijft artikel 9:9 Awb voor dat een afschrift van het klaagschrift wordt toegezonden aan de *aangeklaagde*. Dat is dus niet mogelijk wanneer de klacht een meer algemeen karakter heeft, zoals veelal het geval zal zijn bij klachten over telefonische bereikbaarheid, en soms bij niet tijdig beslissen. Dit voorschrift is bij voorbeeld van belang in verband met de *hoorzitting* die mogelijk volgt en waarop degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft zich volgens het verdedigingsbeginsel moet kunnen voorbereiden. Ook de met het klaagschrift meegezonden stukken dienen aan de aangeklaagde ter kennis te worden gebracht. Het evaluatieonderzoek moet antwoord geven op de vraag in hoeverre bestuursorganen klaagschriften altijd aan de aangeklaagde beschikbaar stellen.

Artikel 9:7 Awb bevat een waarborg voor een zorgvuldige klachtbehandeling door te bepalen dat voor de behandeling van de klacht geldt dat die geschiedt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Dat is slechts anders als volgens lid 2 de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, of een lid of de voorzitter daarvan. De bepaling moet ruim worden uitgelegd: het principe geldt voor alle stappen in de procedure, voor het horen, het trekken van conclusies uit het onderzoek, het ondertekenen van de uitnodigingsbrief voor het horen en – vanzelfsprekend – het ondertekenen van de *klachtafdoeningsbrief*. In het evaluatieonderzoek wordt nagegaan of de klachtbehandeling door bestuursorganen voldoet aan de norm van artikel 9:7 Awb.

Een belangrijk onderdeel van de klachtprocedure is de *hoorplicht*. Artikel 9:10 Awb kent een formulering die vergelijkbaar is met artikel 7:2 Awb over de hoorplicht in de bezwaarschriftprocedure: 'stelt in de gelegenheid te worden gehoord'. De hoorplicht is niet absoluut, zoals uit de formulering van deze bepaling kan worden afgeleid. De bepaling geeft een recht om te worden gehoord, dat geldt zowel voor de klager als voor degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. De klager hoeft niet te worden gehoord wanneer hij daarop geen prijs

stelt of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is. Aangenomen moet worden dat de aangeklaagde in dat laatste geval ook niet gehoord hoeft te worden. Het horen is een essentieel onderdeel van de procedure. Daarom dient de klager schriftelijk, in persoon of telefonisch te verklaren dat hij afziet van het recht te worden gehoord. Onderzocht wordt of bestuursorganen op dit punt – evenals bij het horen in de bezwaarschriftprocedure – de praktijk volgen van het sturen van een ontvangstbevestiging van het klaagschrift met een bijgevoegde antwoordkaart waarop de klager vervolgens kan aangeven of, en zo ja op welke wijze, hij gehoord wenst te worden. Volgens vaste jurisprudentie over horen in bezwaar is het in dergelijke gevallen niet geoorloofd af te zien van horen indien de klager daarop niet reageert. Bij twijfel zou juist wel gehoord moeten worden.¹⁰ Horen kan in persoon, maar ook via de telefoon. In dat laatste geval is het aan de klager om daarmee in te stemmen. Niet is bepaald dat klager en aangeklaagde in elkaars aanwezigheid moeten worden gehoord. Niettemin staat de gedachte van *hoor en wederhoor* wel centraal bij het horen in het kader van de klachtbehandeling. Volgens de Nationale ombudsman rechtvaardigt het enkele feit dat de klacht gegrond is geacht en excuses zijn aangeboden, niet dat van het horen wordt afgezien. In het evaluatieonderzoek wordt nagegaan op welke wijze bestuursorganen toepassing geven aan artikel 9:10 Awb en hoe de wettelijke uitzonderingsmogelijkheden op de hoorplicht worden gehanteerd.

Artikel 9:10, derde lid, Awb bepaalt dat van het horen verslag wordt gemaakt. Dat verslag bevat de hoofdlijnen van het verhandelde tijdens het horen. De wetgever heeft bestuursorganen de ruimte willen laten bij de keuze van de wijze waarop verslag wordt gedaan. Ook kan worden volstaan met vermelding van hetgeen tijdens het horen aan de orde kwam in de *afdoeningsbrief*. Wordt een klachtadviesinstantie ingeschakeld op grond van afdeling 9.1.3 Awb, dan moet het verslag worden opgenomen in het rapport van bevindingen dat die instantie uitbrengt aan het bestuursorgaan (art. 9:12, lid 2 Awb). Een verplichting het verslag toe te zenden aan partijen ontbreekt.

Het bestuursorgaan dient de klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift te behandelen. Dat is tien weken als een klachtadviesinstantie in de zin van afdeling 9.1.3 Awb is ingeschakeld (art. 9:11, lid 1 Awb). De behandeling kan met ten hoogste vier weken worden verdaagd (art. 9:11, lid 2 Awb). Deze termijnen zijn vergelijkbaar met de in de bezwaarschriftprocedure geldende termijnen. Uit *ombudsprudentie* blijkt dat ook de Nationale ombudsman deze termijnen aanhoudt. Net als bij de behandeling van bezwaarschriften geldt dat de *verdagingmogelijkheid* zich beperkt tot bijzondere gevallen en dus niet standaard kan worden gehanteerd. In de memorie van toelichting wordt gewezen op situaties van overmacht waarin het moeilijk zal zijn de termijn te halen. Zo'n situatie kan zich bij

10. In dit verband is het interessant dat in een concept-wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht een wijziging van artikel 9:10, tweede lid, Awb wordt voorgesteld waarin het volgens een nieuw onderdeel c mogelijk wordt van het horen af te zien indien de klager niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt de zogenoemde antwoordkaartmethode in de wet vastgelegd.

voorbeeld voordoen wanneer de klager in het buitenland verblijft. In het evaluatieonderzoek is de afhandelingsduur van klachten een nadrukkelijk aandachtspunt. Naar verluidt blijken niet alle bestuursorganen in staat te zijn klachten binnen de geldende termijnen te behandelen. Uiteraard is de vervolgvraag wat daarvan een verklaring kan zijn.

Klachtbehandeling eindigt, indien de volledige procedure wordt doorlopen, met een *afdoeningsbrief*. Volgens artikel 9:12 Awb stelt het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, *zijn oordeel daarover* en van de *eventuele conclusies* die daaruit worden getrokken. De wettekst spreekt over *eventuele conclusies*. Niet altijd, ook niet wanneer de klacht gegrond wordt verklaard, dient dat te leiden tot het treffen van maatregelen. De afdoeningsbrief kan kort en bondig zijn wanneer de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. De wetgever geeft er de voorkeur aan wanneer de afdoeningsbrief in een duidelijk oordeel, *gegrond of ongegrond*, uitmondt. Dat blijkt niet expliciet uit de wettekst, maar wel uit de memorie van toelichting. Wanneer de klacht gegrond wordt verklaard, kan de afdoeningsbrief maatregelen bevatten die gelet op de aard van de gedraging worden genomen. Dat wordt met de term *conclusies* bedoeld.

Het tweede lid van artikel 9:12 Awb schrijft voor dat de klager in de afdoeningsbrief wordt geïnformeerd bij welke ombudsman binnen welke termijn een klacht kan worden ingediend. Dat mag uiteraard ook in een bijgevoegde brochure. Tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel heeft de regering toegezegd dat klagers bij bestuursorganen van het Rijk ook zullen worden verwezen naar de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer.

Wordt een *klachtadviesinstantie* ingeschakeld, dan geldt een *verzwaarde motiveringsplicht* wanneer de *conclusies* van het bestuursorgaan afwijken van het advies van deze instantie, overeenkomstig artikel 9:16 Awb. In dat geval wordt het advies meegezonden met de afdoeningsbrief. Aangenomen moet worden dat met de term *conclusies* in artikel 9:16 Awb hetzelfde wordt bedoeld als met de term *oordeel* in artikel 9:12 Awb.

De wet schrijft voor dat ingediende klachten worden geregistreerd en dat daarover jaarlijks wordt gepubliceerd. De bedoeling van artikel 9:12a Awb is dat op die manier het *leereffect* van de klachtprocedure wordt versterkt. Ook de transparantie en de controle op bestuursorganen zijn daarmee gediend. Aangenomen wordt dat de registratieplicht ook geldt voor schriftelijke klachten die niet voldoen aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 9:4 Awb. Ook klaagschriften die snel en naar tevredenheid van de klager (art. 9:5 Awb) worden afgehandeld, dienen te worden geregistreerd. Via het sinds enkele jaren, op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet, respectievelijk artikel 175, tweede lid, Provinciewet, verplicht gestelde burgerjaarverslag kunnen de burgemeester en de commissaris van de Koningin invulling geven aan de registratie- en publicatieplicht van artikel 9:12a Awb. In het evaluatieonderzoek wordt gekeken naar de manier waarop

bestuursorganen de registratie- en publicatieplicht invullen, waarbij met name ook aandacht wordt geschonken aan de registratie van mondelinge klachten en van klaagschriften die versneld worden afgedaan op grond van artikel 9:5 Awb.

2.6 KLACHTADVIESPROCEDURE

Bestuursorganen die een uitvoerige interne procedure van klachtbehandeling wensen, kunnen daarvoor kiezen door op grond van afdeling 9.1.3 Awb een klachtadviesinstantie in te schakelen. Dat kan bij afzonderlijk besluit, of op grond van een wettelijk voorschrift (art. 9:13 Awb). In de Politiewet is deze procedure verplicht voorgeschreven door de klachtbehandeling in handen te leggen van een klachtencommissie die geheel uit externen is samengesteld.

Het bestuursorgaan kan ingevolge afdeling 9.1.3 Awb de klachtbehandeling in handen leggen van een bepaalde persoon (bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon) of een bepaalde commissie (samengesteld uit internen of geheel of gedeeltelijk uit externen). De klachtadviesinstantie heeft tot taak de klager en de aangeklaagde te horen, hetgeen bij een klachtadviescommissie aan de voorzitter of een lid van de commissie kan worden opgedragen (art. 9:15, lid 2 Awb). De klachtadviesinstantie stuurt het bestuursorgaan een rapport van bevindingen, een advies en eventuele aanbevelingen (art. 9:15, lid 4 Awb). Dit betreft met nadruk geen eindoordeel: het is aan het bestuursorgaan om op basis van de bevindingen en het advies een eindoordeel over de klacht te geven.

Ook wanneer een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld om de klacht te behandelen, blijft snelle en informele afdoening volgens artikel 9:5 Awb mogelijk, als de klager maar tevreden is over de afdoening.

3 Theoretisch kader

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan we stil bij de literatuur over het intern klachtrecht. In paragraaf 3.2 plaatsen we het intern klachtrecht in de sleutel van het thema *kwaliteit van dienstverlening*. In paragraaf 3.3 worden de *doelstellingen* van het intern klachtrecht geschetst, zoals die door de wetgever, onder meer in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over het intern klachtrecht, tot uitdrukking zijn gebracht. In paragraaf 3.4 formuleren we een aantal *veronderstellingen* over de werking van het intern klachtrecht in de praktijk. Die veronderstellingen hebben als functie het genereren van verklaringen voor de in het onderzoek beschreven werking van de regeling. Die verklaringen stellen ons in staat in het slothoofdstuk van dit rapport enkele aanbevelingen te formuleren. De veronderstellingen worden dus niet in het onderzoek getoetst – daarop is het onderzoeksdesign onvoldoende toegesneden – maar gehanteerd als interpretatiekader.

3.2 KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING: HET KADER VAN INTERN KLACHTRECHT

Kwaliteit van dienstverlening is 'in'. In het actieprogramma 'Andere Overheid' van het kabinet Balkenende II is één van de doelstellingen het opvoeren van de prestaties van overheidsinstellingen door verbetering van de dienstverlening aan de burgers. Dat streven past in een breder streven naar *kwaliteit*. Nederlandse burgers zijn ontevreden over de prijs-kwaliteitverhouding van de publieke dienstverlening. Lange wachttijden, ingewikkelde formulieren en gebrekkige informatie staan tegenover hoge eigen bijdragen en niet op maat gesneden prestaties.

Als onderdeel van publieke dienstverlening wordt ook de kwaliteit van (primaire) overheidsbesluitvorming aan de orde gesteld. Burgers lijken steeds vaker bezwaar en beroep in te stellen tegen concrete beschikkingen. Niet altijd is tekortschietende kwaliteit aan het bestuur te wijten. Vaker zijn de condities waaronder het bestuur zijn werk moet doen, bepalend. De kwaliteit van de regeling die wordt uitgevoerd, is daarbij regelmatig een bepalende factor. Tegenwoordig is er steeds meer erkenning voor de slechts beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van prestaties van de overheid positief te beïnvloeden door regelgeving. In het voortgezette streven naar deregulering – eerst onder de noemer B₄, beter bestuur voor burgers en bedrijven, later onder de vlag van de 'Bruikbare Rechtsorde' – is vooral sprake van herregulering. Gedetailleerde normstelling wordt vervangen door globale, open normering. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar harmonisatie van het stelsel van regelgeving, door versimpeling van procedures, verheldering van algemene beginselen en stroomlijning van procedures van rechtsbescherming. De

Algemene wet bestuursrecht moet vooral ook in die sleutel worden gezien. De mogelijkheden van de Awb om de kwaliteit van de dienstverlening door *de overheid* te verbeteren zijn echter beperkt. De Awb staat immers vrijwel geheel in het teken van het besluitbegrip, afgezien van enkele bepalingen, zoals de schakelbepaling van artikel 3:1 Awb. Bij kwaliteit van dienstverlening gaat het veeleer om de bejegening die de burger ten deel valt, om bereikbaarheid en communicatie. *Betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en tijdigheid* lijken daarbij betere indicatoren van de kwaliteit van het overheidshandelen dan de rechtmatigheid van het uiteindelijk tot stand gebrachte besluit, afgemeten naar de motivering daarvan, of de vermelding van de juiste wettelijke grondslag. Anderzijds kan men overigens verdedigen dat dergelijke kwaliteitsnormen wel degelijk deel uitmaken van het objectieve recht (via bijvoorbeeld Awb-termijnen, de zorgvuldigheidsnorm van art. 3:2 Awb of het rechtszekerheidsbeginsel). De afdwingbaarheid van deze normen via procedures van bezwaar en beroep blijkt echter vaak beperkt te zijn.¹¹

Hoe het is gesteld met de kwaliteit van de dienstverlening door overheidsorganisaties, wordt regelmatig gemeten aan de hand van bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoek, bereikbaarheidsonderzoek of imago-onderzoek. Overheden ontwikkelen daartoe meetinstrumenten als on-line enquêtes en omnibusonderzoeken. Soms proberen zij de relatieve kwaliteit van hun prestaties in beeld te krijgen door allerlei benchmarkgegevens te verzamelen. Opvallend is dat bij het thans bekende benchmarkonderzoek slechts beperkt aansluiting wordt gezocht bij de Awb-normen en ombudsmancriteria.

Behalve een opvatting over de kwaliteit van de dienstverlening in algemene zin hebben burgers die *klant*¹² zijn van dienstverlenende instellingen, ook over de individuele prestaties vaak een mening. Wanneer die mening minder gunstig is, verheft een *klant* soms zijn stem. Dat kan door een klacht in te dienen. Van klachten wordt wel gezegd: *een klacht is een gratis advies*. Uiteraard is dat veel te simpel. Maar dat neemt niet weg dat een overheidsinstelling wel veel kan leren van de klachten die *klanten* indienen. Aard en hoeveelheid van ingediende klachten geven informatie over bepaalde kwaliteitsaspecten van de dienstverlening. Hoe stellen de medewerkers zich op in hun contacten met burgers? Op welke manier wordt er gecommuniceerd?

-
11. Die constatering ligt mede ten grondslag aan het wetsvoorstel 'Beroep bij niet tijdig beslissen', TK 2005/06, 30 435, dat in januari 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend. Daarnaast behandelt de Tweede Kamer momenteel een initiatief-wetsvoorstel, in november 2004 ingediend door de leden Wolfsen en Luchtenveld, TK 2004/05, 29 934. Overigens is bij amendement-Fierens/Van Schijndel (TK 2005/06, 29 934, nr. 16) voorgesteld beide wetsvoorstellen in elkaar te voegen.
 12. We spreken in dit rapport over de burger als *klant* van de dienstverlening door de overheid. Hoewel die term ook nadelen heeft – de burger heeft immers veelal niets te kiezen, maar is aangewezen op die dienstverlening – is het voordeel dat aldus een onderscheid wordt gemaakt met de burger als *belanghebbende* bij besluiten en de burger als *kieszer* in het kiesrecht.

3.3 FUNCTIES VAN INTERN KLACHTRECHT

De regeling van het intern klachtrecht kent een aantal functies. Die functies hangen samen met het perspectief van waaruit het klachtrecht wordt gezien. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Intern Klachtrecht zijn die verschillende functies en perspectieven geschetst. Het is van belang die functies goed te ordenen, omdat in de doelstelling van de evaluatie een relatie wordt gelegd tussen het functioneren van interne klachtprocedures en de doelstellingen die de wetgever bij de invoering van het interne klachtrecht formuleerde.

1 De burger: genoegdoeningsfunctie

Bezien vanuit de burger, die als 'klant' van de overheid vaak in een afhankelijke positie verkeert, kan het klachtrecht een bijdrage leveren aan het krijgen van *genoegdoening* (in welke vorm dan ook) in verband met onheuse bejegening door de overheid. Die genoegdoening kan bestaan uit het aanbieden van excuses, maar kan ook verder gaan. Sommige bestuursorganen bieden een terecht klagende burger een *cadeaubon* of een *bloemetje* aan, of schelden hem bepaalde verplichtingen (het betalen van leges of een boete) kwijt.

2 De overheid: beginsel van de dienende overheid (de legitimiteitsfunctie)

Wordt het klachtrecht bekeken vanuit de positie van de overheid, dan is een zorgvuldige klachtbehandeling een concretisering van de beginselen van behoorlijk bestuur en kan het bieden van een zorgvuldige klachtprocedure worden beschouwd als een kwestie van *bestuurlijke betamelijkheid*. De functie van het klachtrecht is dan dat daarmee invulling wordt gegeven aan fundamentele rechtsbeginselen. Daarbij is het uitgangspunt van de dienende overheid een belangrijk beginsel. Burgers ontlenen aan het bestaan van een klachtenregeling mogelijk vertrouwen dat de overheid hen serieus neemt. In die zin gaat van een klachtenregeling een zekere legitimerende werking uit. Deze functie heeft een verbijzondering in concrete gevallen, voor zover klachten kunnen worden gezien als een hulpmiddel dat de overheid in staat stelt haar dienende rol in individuele gevallen waar te maken. Signalen die erop duiden dat mogelijk afbreuk wordt gedaan aan die dienende rol in individuele gevallen, worden beoordeeld en zo nodig ter harte genomen. Voor zover sprake was van een vertrouwensbreuk tussen overheid en burger, kan de behandeling van een klacht leiden tot herstel van vertrouwen. Er is sprake van een zekere overlap met de genoegdoeningsfunctie: als een burger na het indienen van een klacht tevreden kan worden gesteld, zal het vertrouwen in de overheid doorgaans ook weer vergroot worden.

3 De overheid: leerfunctie

In het verlengde van deze tweede functie ligt het belang van het interne klachtrecht gezien vanuit de overheid ook in het vermogen van klachtprocedures een bijdrage te leveren aan *kwaliteitsverbetering*. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van

burgers immers concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om optimaal te kunnen *leren* van ingediende klachten schrijft artikel 9:12a van de Awb het bestuursorgaan voor de klachten te registreren en voor jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten te zorgen. Registratie, analyse en evaluatie van de klachtbehandeling kan ertoe bijdragen dat dit leereffect inderdaad optreedt. In haar rapport 'Klantgerichtheid publieke dienstverlening' benadrukt ook de Algemene Rekenkamer het belang van deze functie van het klachtrecht.

De leerfunctie veronderstelt dat de inrichting van de klachtbehandeling ertoe leidt dat de organisatie ook daadwerkelijk van klachten leert. Men zou kunnen veronderstellen dat dit het sterkst het geval is indien de klachtbehandeling is georganiseerd in de staf. Op die manier wordt informatie over de klachten immers het best gebundeld en is er beter een lijn in klachten te ontdekken. Indien een klacht in de lijn wordt afgedaan, is een sterke centrale coördinatie vereist om de leerfunctie tot z'n recht te laten komen. Het gezag van de klachtcoördinator speelt ook een rol bij de doorwerking. Ook het belang dat het bestuur aan klachten hecht, speelt een rol bij de doorwerking en het leereffect. Het voorgaande betekent ook dat een op zichzelf uitstekend functionerende klachtbehandeling niet garandeert dat de organisatie als geheel daarvan leert.

Behalve deze hoofdfuncties zou als nevenfunctie ook nog gewezen kunnen worden op de *filterwerking* van de interne klachtprocedure. Een veronderstelling die daarbij door de wetgever wel is geformuleerd, is dat een goed functionerend intern klachtrecht ertoe bijdraagt dat bestuursorgaan en klagende burgers klachten onderling oplossen, voordat een externe instantie wordt ingeschakeld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Intern Klachtrecht wordt aldus sterk de nadruk gelegd op de functies die het intern klachtrecht heeft voor de kwaliteit van dienstverlening in algemene zin en de verhouding tussen de overheid en burgers. Dat belang van het klachtrecht wordt overigens niet slechts binnen de overheid onderkend. Ook in het bedrijfsleven is dat besef sterk gegroeid en is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening de primaire functie van de klachtbehandeling. Aldus voormalig Nationaal ombudsman Roel Fernhout: 'Voor de meeste bedrijven is klachtbehandeling inmiddels een vast onderdeel van de marketingmix. Verstandige fabrikanten dragen hun klagende klanten op handen. Dat komt doordat een klager op verjaardagspartijtjes en in de kroeg gemiddeld met 15 anderen over zijn negatieve ervaring praat. Een tevreden klant is veel minder spraakzaam. Die maakt slechts twee anderen deelgenoot van zijn tevredenheid, leert consumentenonderzoek. (...) Bij (van nature niet-commerciële) overheidsorganen ligt dat natuurlijk anders. Maar wat betreft het doorgeven van negatieve ervaringen wat weer tot nieuwe klachten leidt, is er geen verschil.'

En daarom is het zo belangrijk om zelf de klachten uit de markt te halen, om te proberen klachten naar tevredenheid op te lossen en dat ook snel te doen.”¹³

Ook overigens is er een parallelle ontwikkeling tussen overheid en bedrijfsleven waar te nemen, als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening. Overheden laten zich steeds vaker ISO-certificeren. Het doel daarvan is tweeledig: het professionaliseren van de interne organisatie en het winnen aan betrouwbaarheid in de ogen van de klant (versterking imago).

3.4 VERONDERSTELLINGEN OVER KLACHTEN

In dit hoofdstuk stellen wij enkele vragen aan de orde, die als inbedding dienen voor het empirisch onderzoek dat in het kader van deze evaluatie wordt uitgevoerd. Op basis van de aan de literatuur ontleende antwoorden op die vragen formuleren we veronderstellingen die zijn gebruikt bij het ontwikkelen van de vragenlijsten die voor het empirisch onderzoek zijn gebruikt. De veronderstellingen dienen aldus als een zoeklicht om structuur te ontdekken binnen de veelvormige werkelijkheid van het intern klachtrecht.

De twee vragen die hierna aan de orde worden gesteld luiden aldus:

- 1 Welke factoren spelen een rol bij het indienen van een klacht? (3.4.1)
- 2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld? (3.4.2)

3.4.1 *Waarom en wanneer dient iemand een klacht in?*

Klachten in de zin van artikel 9:1 Awb, over een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, in een bepaalde aangelegenheid, ontstaan op basis van concrete contacten tussen bestuursorganen en burgers. Klachten over het beleid van een bestuursorgaan of gedragingen in algemene zin vallen immers niet onder de noemer van artikel 9:1 Awb. Die contacten kunnen *frequent* plaatsvinden, maar het kan ook gaan om een *incidenteel* contact. De contacten kunnen *intensief en ingrijpend* zijn. Maar ook kunnen ze *oppervlakkig en formeel* van aard zijn. Een medisch onderzoek door een verzekeringsgeneeskundige ter beoordeling van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is zonder twijfel intensief en indringend, terwijl binnen een gemeente het baliecontact bij het ophalen van het digitaal aangevraagde paspoort vooral een oppervlakkig en formeel karakter heeft. Deze voorbeelden laten zien dat contacten tussen bestuursorganen en burgers aan het nemen van een besluit vooraf kunnen gaan en dat die contacten ook kunnen volgen nadat het besluit is genomen. In het contact tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende gaat het de belanghebbende die het besluit aanvraagt vaak niet alleen om het verkrijgen van het formele besluit. Vaak is er aan dat besluit een bepaalde dienst gekoppeld. Op een uitkeringsbeschikking volgt – als het goed is – een aantal betalingen.

13. ‘De burger is geen klant, want hij kan niet kiezen waar hij zijn vergunning haalt’, interview met Nationale ombudsman, Roel Fernhout, *Oprecht*, 2005/3, p. 12-13.

En het bestuursorgaan dat een ambtshalve besluit neemt tot het opleggen van een boete, wil uiteindelijk ook een betaling. Als is besloten dat een uitkeringsgerechtigde een re-integratietraject gaat volgen, wordt vervolgens met het oog daarop een aantal gesprekken gevoerd. Klachten kunnen dus betrekking hebben op de *besluitvorming* (het totstandkomen, motiveren en bekendmaken van het besluit), maar ook op de *dienstverlening* die een uitwerking vormt van dat besluit.

Uiteraard zal ook de aard van de klachten variëren per type bestuursorgaan. Bij gemeenten is te verwachten dat klachten vaak handelingen van ambtenaren betreffen, bijvoorbeeld omdat klagers zich niet goed bejegend voelen. Bij ministeriële diensten en zbo's kan men zich voorstellen dat klachten meestal gaan over gebrekkige informatievoorziening en het uitblijven van (re)acties. Wij baseren die verwachting op het gegeven dat gemeenten doorgaans meer baliecontacten hebben dan ministeriële diensten en zbo's, die vaak een meer administratieve taak hebben.

Klachten zijn een bewuste uiting van ongenoegen waarvan de betrokkene de gedachte heeft dat het de moeite loont aan dit ongenoegen uiting te geven. Niet elk ongenoegen zal worden geuit in de richting van het bestuursorgaan, en zeker niet in een als klacht herkenbare vorm. Het indienen van een klacht vraagt de nodige vaardigheden. We spreken in dit verband wel van *bureaucratische competentie*. Niet iedere burger beschikt over voldoende vaardigheden om in staat te zijn langs schriftelijke weg een klacht in te dienen. Mede om die reden is in de Awb voorzien in de mogelijkheid een klacht ook mondeling, bijvoorbeeld in persoon aan de balie, of in een telefoongesprek, in te dienen. Een randvoorwaarde voor adequate klachtbehandeling is dan dat bestuursorganen investeren in *klachtherkenning*. Dat is vooral van belang bij de postkamer, waar klachten doorgaans herkend moeten worden en naar de klachtcoördinator moeten worden geleid.

Bij steeds meer bestuursorganen is het mogelijk dat klachten online worden ingediend. Door het steeds grotere internetgebruik bij de bevolking is de drempel van online dienstverlening steeds lager en wordt hiervan ook steeds vaker gebruikgemaakt om klachten in te dienen. Klachten worden dan online ingediend of er wordt online een klachtenformulier gedownload. Het voordeel hiervan is dat dergelijke grieven onmiskenbaar als klacht worden ingediend. De klacht kan dus automatisch als zodanig worden herkend.

Veronderstelling 1: bestuursorganen die investeren in klachtherkenning, zorgen ook voor een toegankelijke online mogelijkheid voor het indienen van klachten.

Van een burger vraagt het formuleren van een klacht en het indienen daarvan de nodige energie. Bij het maken van de afweging een klacht in te dienen kunnen verschillende motieven een rol spelen: het indienen van een klacht kan voor de eigen situatie meerwaarde opleveren, kan relevante informatie opleveren voor het behandelende bestuursorgaan, waarmee het bestuursorgaan zijn voordeel kan doen en daarmee kan het ook voor toekomstige *klanten* van dat bestuursorgaan

zinnig zijn. Wanneer we uitgaan van de klager als een rationeel handelende actor, mag verwacht worden dat klagers vooral hun eigen situatie op het oog hebben wanneer ze overwegen een klacht in te dienen. De klacht hoeft overigens niet per definitie de inhoud van de dienstverlening te betreffen. Bij klagende burgers gaat het vaak om het *gevoel* niet goed behandeld te zijn. Dat uiting kan worden gegeven aan dit gevoel door middel van een klacht, geeft op zichzelf vaak al een zekere opluchting.

Veronderstelling 2: Het belangrijkste motief voor een klager om een klacht in te dienen is het nastreven van een verbetering in de eigen situatie.

Of een klacht wordt ingediend wordt bepaald door het antwoord op de vraag of de betrokkene zich onbehoorlijk behandeld voelt. Of een burger zich onbehoorlijk behandeld voelt, hangt ook sterk samen met de *verwachtingen* die iemand koestert over hoe het bestuursorgaan zich jegens hem dient te gedragen. In situaties waarin het verwachtingspatroon van de functionarissen van een bestuursorgaan sterk afwijkt van het verwachtingspatroon van de *klant* is er in beginsel aanleiding tot ongenoegen, onbegrip en misverstand. Wanneer *klanten* en functionarissen van een bestuursorgaan vergelijkbare verwachtingspatronen hebben, vanwege bekendheid met de geldende regelgeving en de gangbare uitvoeringspraktijk, zal de bereidheid om een klacht in te dienen gering zijn. Daar staat tegenover dat de geroutineerde burger (volgens de theorie van Galanter, de repeat-player) sneller de weg naar de klachtfunctionaris zal weten te vinden en daarmee een effectievere klager zal zijn.¹⁴ Er zijn overigens ook notoire klagers, die soms een paar keer per jaar een klacht hebben over uiteenlopende zaken. Zij zijn vaak uitstekend op de hoogte van de klachtprocedure, maar hen laten we hier verder buiten beschouwing.

Veronderstelling 3: Naarmate de bekendheid van de burger met de uitvoeringspraktijk van het betreffende bestuursorgaan groter is, zal de bereidheid een klacht in te dienen kleiner zijn. Aan de andere kant zullen repeat-players er beter in slagen hun klacht op de juiste plaats aanhangig te maken.

Of een *klant* van een bestuursorgaan een klacht indient, wordt ook bepaald door het antwoord op de vraag of er andere manieren zijn waarop het ongenoegen kenbaar kan worden gemaakt. De ontevreden *klant* kan dat doen door bij de *bron* te beginnen. Zo kan een gesprek worden aangeknoopt met de medewerker die de burger onheus heeft bejegend. Vaak zal zo'n stap toereikend zijn. De burger die meent dat het zetten van die stap geen zin heeft, zal om dezelfde reden vaak ook afzien van het indienen van een klacht bij een buitenstaander (binnen het bestuursorgaan). Zo bezien is *berusting* een niet zo heel vreemde reactie op een confrontatie met een onbehoorlijk geachte gedraging.¹⁵ Uit onderzoek komt ook wel naar voren dat het ene belang zwaarder is dan het andere en dat het voeren

14. Mark Galanter, *Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, in: *Law & Society Review*, 1983/9, p. 95-160.

van een juridische procedure voor een bedrijf eenvoudiger is dan voor een burger.¹⁶ Daar komt bij dat het in veel gevallen vaak onmogelijk is een verantwoordelijke overheidsfunctionaris aan te wijzen in een op zichzelf *klachtwaardige* situatie.

Als de gegriefde niet wenst te berusten, is er in theorie een groot aantal alternatieven: men kan het ongenoegen kenbaar maken via de media (krant, internetweblog, nieuwsprogramma's), men kan een brief schrijven naar een raadslid, een bezwaarschrift indienen, en – wellicht later – beroep instellen, en men kan een klacht indienen. De kans dat bij een gegeven ongerief een klacht wordt ingediend, neemt toe wanneer de andere alternatieven zijn uitgesloten. Veel gedragingen vinden plaats *in de schaduw van het beschikkende bestuur*, zodat een aangrijpingspunt voor het uiten van ongenoegen kan worden gevonden in het instellen van bezwaar of het indienen van beroep. Maar bij verschillende organisaties bestaat die uitlaatklep niet. Verreweg de meeste gedragingen van functionarissen van de regiopolitie kunnen bijvoorbeeld niet op die manier aan de kaak worden gesteld. Het voorgaande leidt tot de volgende veronderstelling.

Veronderstelling 4: Naarmate andere mogelijkheden voor het uiten van ongenoegen afwezig zijn, wordt de mogelijkheid van het indienen van een klacht vaker benut.

Bij het maken van de afweging om al dan niet een klacht in te dienen is het uiteraard ook van belang dat de burger weet heeft van de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Uit onderzoek blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen de aanwezigheid van informatiemateriaal over de mogelijkheid een klacht in te dienen en het aantal ingediende klachten.¹⁷ Veelal zullen burgers weten dat ze hun ongenoegen in rechtsbeschermingsprocedures aan de orde kunnen stellen. Artikel 3:45 Awb geeft een zekere waarborg dat bestuursorganen burgers daarover informeren. Een vergelijkbare bepaling is in titel 9.1 Awb echter niet te vinden. Bestuursorganen kunnen burgers uiteraard bij elk schriftelijk contact wijzen op de mogelijkheid een klacht in te dienen over de gedraging. Dat kan ook – maar is wel lastiger voorstelbaar – wanneer er in persoon of langs telefonische weg contact is. Behalve voorlichting over de mogelijkheid in concrete situaties een klacht in te dienen, kan een bestuursorgaan burgers over die mogelijkheid informeren met behulp van algemene voorlichtingsinstrumenten. Veel bestuursorganen benutten daarvoor de website en ontwikkelen daarvoor speciaal bedoelde (elektronische) formulieren, die vaak ook op een stapeltje bij de balie liggen.

-
15. Ook in onderzoek naar juridische geschillen blijkt dat 'berusting' een veelvoorkomende strategie is. Zie bijvoorbeeld: B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, *De geschilbeslechtingdelta*, BJu, Den Haag 2004.
16. M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam en F.W. Verbaas, *Aspecten van financiële beschikkingverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer 1996. M. Herweijer en A.J.G.M. van Montfort, *Beleid en recht*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 1998, p. 289-306.
17. K.J. Bos, *Naar een behoorlijke klachtenprocedure bij gemeenten*, afstudeerscriptie RU Groningen, 1998.

Ook hierbij speelt de herkenning van klachten door de organisatie een rol. Ook een burger die niet weet dat er zoiets als intern klachtrecht bestaat, kan uiting geven aan zijn onvrede door het schrijven van een boze brief aan het bestuursorgaan. Deze brief zal dan niet geadresseerd zijn aan de klachtbehandelaar en wordt door de burger ook niet voorzien van het label 'klacht'. Bij een organisatie die klachten serieus neemt, komen dergelijke brieven toch op de juiste plaats terecht en wordt de brief als klacht behandeld.

Verondersteld kan worden dat overheidsorganisaties die bekendheid geven aan de mogelijkheid om een klacht in te dienen en die het indienen van klachten faciliteren, de organisaties zijn die de klachtbehandeling serieus nemen. Bij deze organisaties staat klachtbehandeling in het teken van het streven naar verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Deze organisaties maken zich bewust vatbaar voor klachten omdat ze zich realiseren dat op de punten waarover geklaagd wordt, verbetering mogelijk is. 'Zeg mij waarover wordt geklaagd, en ik zeg u hoe het met uw organisatie is gesteld', zou een motto kunnen zijn. En een stap verder: 'Bestuursorganen die zelf de problemen van hun burgers weten op te lossen, scheppen vertrouwen.'

Veronderstelling 5: Overheidsorganisaties die hun klanten informeren over de mogelijkheid klachten in te dienen en daarbij ook behulpzaam zijn, wekken vertrouwen en zullen uiteindelijk een hogere tevredenheidsscore behalen.

Het voorgaande houdt nauw verband met de vraag of betrokkenen begrijpen dat klagen zin heeft. Die informatie kan de klager langs verschillende wegen bereiken. Bijvoorbeeld na lezing van een column van *Nationale ombudsman* Brenninkmeijer in *De Telegraaf*, waarin deze de effectiviteit van een bepaalde interventie door de ombudsman beschrijft. Zo beschouwd leidt goede klachtbehandeling tot meer klachten. Het aantal klachten dat bij een bestuursorgaan wordt geregistreerd hoeft dus niet alles te zeggen over de kwaliteit van de dienstverlening. Een omgekeerd verband is ook mogelijk. Als er veel wordt geklaagd, laat dat zien dat a) de burger weet dat hij kan klagen, b) de registratie van de ingediende klachten goed is, c) de interne organisatie op orde is, en d) de verwachting bestaat dat klagen zin heeft.

Veronderstelling 6: Registratie en publicatie van klachten beïnvloedt de afweging die de burger maakt over het indienen van een klacht in positieve zin.

3.4.2 Welke eisen moeten aan klachtbehandeling worden gesteld?

Bepalend voor het indienen van een klacht is mogelijk ook het vertrouwen dat deze heeft in de procedure van klachtbehandeling. Uit onderzoek van Van Montfort en Tromp komt naar voren dat een burger met een bezwaar een zeker wantrouwen heeft tegenover de overheid. Die overheid heeft hem immers – in zijn ogen – onheus bejegend. Burgers gaan er om die reden niet snel van uit dat de

onafhankelijke, externe bezwaarschriftcommissie wel echt onafhankelijk is, zo blijkt uit dat onderzoek.¹⁸ Dat neemt niet weg dat het toch interessant zou zijn het een en ander te weten te komen over de onpartijdigheid en de deskundigheid van de klachtfunctionaris. Volgens de litigation-theorie wil de klagende mens eigenlijk vier zaken¹⁹:

- een onbevooroordeelde procedure waarin men zich ongegeneerd en vrijblijvend (zonder risico's voor de eigen persoon) kan uitspreken;
- een luisterend oor, aandacht, tijd en begrip;
- deskundigheid;
- een duidelijke en gemotiveerde reactie.

In het onderzoek wordt nagegaan of de klagende burgers inderdaad wensen hebben die hiermee overeenkomen en of vervolgens de behandeling van hun klacht door het bestuursorgaan aan die wensen tegemoetkomt.

Eisen aan de procedure

Als het klopt dat klanten van bestuursorganen bovenstaande eisen stellen aan de procedure van klachtbehandeling door bestuursorganen, dan is het de vraag of bestuursorganen klagers ook *waar bieden voor hun geld*²⁰:

- 1 Is er een klachtfunctionaris die volgens een voorgeschreven, geprotocolleerde procedure te werk gaat?
- 2 Is die functionaris deskundig, dus goed opgeleid, heeft hij de tijd voor de behandeling van de klacht?
- 3 Slaagt de functionaris erin tijdig informatie te verschaffen over de procedure die zal worden gevolgd en over de uitkomsten daarvan?
- 4 Worden de praktische waarborgen voor adequate klachtbehandeling in de praktijk aangetroffen? Neemt de klachtbehandelaar de tijd om rustig met de klager te praten, wordt een kopje koffie aangeboden, is er een goede gespreksruimte, wordt er een verslag gemaakt?
- 5 Leidt de klachtbehandeling tot bevindingen die aan de klager worden gerapporteerd, en blijkt daaruit wat er met de klacht wordt gedaan?

In het onderzoek wordt gezien of er een verband te leggen valt tussen dergelijke kenmerken van de klachtprocedure en het vertrouwen dat klagers daarin stellen.

Veronderstelling 7: Wanneer de klachtprocedure voldoet aan een aantal eisen, zoals een onbevooroordeelde beoordeling, inzet van deskundigen, serieuze aandacht voor de grieven van de burger en het geven van een gemotiveerde en duidelijke reactie, neemt het vertrouwen in de klachtbehandeling toe.

18. A.J.G.M. van Montfort en H.M. Tromp, Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure, in: *Beleidswetenschap* 2000/4, p. 340-358.

19. J. Griffiths, The general theory of litigation – a first step, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 1983/5.

20. Erin Research, *Citizens First, Research in commission of the Canadian Centre for Management Development and the Citizen-Centred Service Network*, October 1998.

Het leereffect

In de literatuur komen we vaak de opmerking tegen dat een klacht een *gratis advies* is van een betrokken burger. En dat er met zo'n gratis advies wat kan worden gedaan ter verbetering van de communicatie met de *klanten* van de uitvoerende dienst. Maar welke voorwaarden moeten zijn vervuld opdat een klacht inderdaad bijdraagt aan de kwaliteit van de geleverde dienstverlening? Uit de literatuur over het leereffect van de bezwaarschriftprocedure blijkt dat het niet vanzelf spreekt dat organisaties leren van de in de bezwaarschriftprocedure opgedane ervaringen.²¹ Voor het trekken van lering uit klachtbehandeling geldt vermoedelijk hetzelfde. Een belangrijke stimulerende voorwaarde zal zijn dat de organisatie een kwaliteitsbeleid voert. Dat betekent dat de organisatie begrippen als klantgerichtheid en afstemming van dienstverlening (*éénloketgedachte*) van belang acht in de relatie met de klanten. Het periodiek meten van klanttevredenheid is daarvan een onderdeel, evengoed als het bijhouden van bepaalde indicatoren, zoals doorlooptijden van gevraagde diensten, relevant is. Uit de literatuur blijkt dat sommige bestuursorganen het lastig vinden zichzelf te profileren als een klantgerichte organisatie omdat ze ambtshalve beslissingen nemen waarmee de belanghebbenden niet blij zijn. Aan de andere kant is er de Belastingdienst, die niet als een vriendelijk bestuursorgaan kan worden getypeerd, maar die burgers wel tevreden kan stellen door zijn werkmethode aan te passen. Volgens de Nationale ombudsman: 'Ik zie dat veel gemeenten nog sterk gericht zijn op de rechtmatigheid van individuele beslissingen. De Belastingdienst heeft dit principe verlaten en gaat er nu in beginsel van uit dat mensen niet liegen. Burgers vullen zelf hun aangifte in en steekproefsgewijs controleert de dienst of ze dat juist hebben gedaan. Die omslag heeft ertoe geleid dat er spectaculair minder klachten over de Belastingdienst binnenkomen, terwijl burgers toch braaf hun belasting betalen. Neem de burgers dus serieus.'²²

Veronderstelling 8: Bestuursorganen die de procedure van klachtbehandeling hebben ingebed in het bredere kader van een beleid gericht op de kwaliteit van dienstverlening zijn in staat lering te trekken uit de klachtbehandeling.

Organisatorische inbedding en kwaliteit van afhandeling

Titel 9.1 Awb biedt een ruim kader voor de wijze waarop klachten dienen te worden afgehandeld. Bestuursorganen kunnen daartoe tot op zekere hoogte zelf keuzes maken. Bij de klachtafhandeling kan ervoor worden gekozen een rol te geven aan een klachtadviesinstantie, eventueel samen te stellen uit mensen van buiten de organisatie. De klachtafhandeling kan ook volledig intern blijven. Binnen de organisatie kan het centraal of decentraal gebeuren, waarbij de behandeling in beide gevallen in de lijn of in de staf kan plaatsvinden. Keuzes te over dus. Het aantal klachten per jaar, de organisatiestructuur en/of -grootte, de werkwijze (al

21. M.S. Beerten e.a, *Financiële beschikkingverlening en de Awb, eerste evaluatie van de Awb*, Den Haag 2002.

22. 'De burger is geen klant, want hij kan niet kiezen waar hij zijn vergunning haalt', interview met Nationale ombudsman, Roel Fernhout, *Oprecht*, 2005/3, p. 12-13.

dan niet integraal management) zijn enkele van de variabelen die de keuze kunnen bepalen. Afhandeling in de staf leidt logischerwijs tot bundeling van deskundigheid. In een organisatie met vijf afdelingen die alle *hun eigen* klachten behandelen, houden vijf afdelingshoofden of hun medewerkers zich bezig met klachten. Klachten kunnen een – soms hinderlijke – onderbreking van het dagelijkse werk zijn en om die reden minder prioriteit hebben. Indien klachten in de staf worden afgedaan, worden er – logischerwijs – meer klachten door dezelfde persoon afgedaan dan als het verspreid over verschillende afdelingen gebeurt. Specifieke kennis over formele vereisten, vaardigheden in het schrijven van goede (invoelende) brieven en een standaardwerkwijze worden dus gebundeld indien klachten in de staf worden afgehandeld. Ook is duidelijker een lijn in klachten te herkennen, waardoor het lerend vermogen zou kunnen worden vergroot.

Veronderstelling 9: de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen zijn groter indien klachten in de staf worden behandeld dan wanneer klachten in de lijn worden behandeld.

Uit de literatuur komt naar voren dat de klant van een grote organisatie in beginsel een zwakke partij is en dat de functionaris die als vast lid van de organisatie een uitvoerig netwerk heeft, relatief sterk staat.²³ Deze machtsverhouding verkeert echter in zijn tegendeel wanneer een derde zich ermee gaat bemoeien. Die derde is de klachtfunctionaris die op verzoek van de burger wordt ingeschakeld. Dan komt de volgende machtsvraag aan de orde. Hoe groot is het gezag van de klachtfunctionaris ten opzichte van diegene over wie wordt geklaagd?

Afdoening van de klacht

Uit het vorige hoofdstuk komt naar voren dat het begin van een klachtprocedure in de wet redelijk scherp omljnd is, maar dat voor de verdere afhandeling allerlei alternatieven kunnen worden bewandeld. De klachtprocedure begint met de registratie van de klacht en het bevestigen van de ontvangst. Daarna moet de klager de gelegenheid worden geboden over zijn klacht te worden gehoord. Soms wordt langs telefonische weg gehoord. Indien mogelijk wordt de klacht voorgelegd aan degene over wie wordt geklaagd. Deze functionaris zal zijn visie op de klacht geven, reageren en dan moet de klachtfunctionaris zien of er mogelijkheden zijn om de klacht op niet-formele wijze af te doen. Dat kan zijn door het maken van excuses, of door het geven van een duidelijke uitleg. Vaak kan een klager op die manier tevreden worden gesteld en kan de procedure op grond van artikel 9:5 Awb beëindigd worden. Het kan ook zijn dat de klachtfunctionaris mogelijkheden ziet voor *mediation*.²⁴ Dan volgt een min of meer open zoekproces dat kan uitmonden in een bevredigend antwoord. Soms wil de betrokkene niet nader overleggen. Soms ziet de functionaris geen reden zich te verontschuldigen en blijft het punt van geschil bestaan. De bevindingen van de klachtfunctionaris

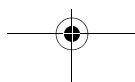
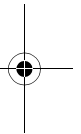
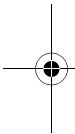
23. Donald Black, *The behaviour of Law*, Academic Press, New York/San Francisco/London, 1976.

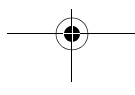
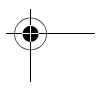
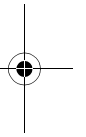
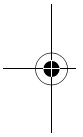
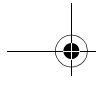
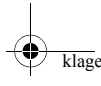
24. K.J. de Graaf, *Mediation en bestuursrecht?* In: *Openbaar bestuur*, 2005/8, p. 33-36.



moeten nu op papier worden gezet in een afdoeningsbrief ex artikel 9:12 Awb en moeten aan de betrokkene bekend worden gemaakt.

Aan wie worden de bevindingen van een afgehandelde klacht kenbaar gemaakt? Voor de hand ligt dat de bevindingen aan de betrokken medewerker of diens leidinggevende bekend worden gemaakt, al schrijft de wet dat niet voor. Ook in bredere kring kunnen de uitkomsten van de klachtbehandeling kenbaar worden gemaakt. Bijvoorbeeld door daarvan verslag te doen in een burgerjaarverslag, zoals de Gemeentewet voorschrijft, door over de resultaten op het intranet te rapporteren, of door daarvan een perspublicatie te maken.





4 Onderzoeksanpak

4.1 INLEIDING

Op basis van de in hoofdstuk 2 behandelde elementen van de regeling van titel 9.1 Awb en het in het vorige hoofdstuk geschetste theoretisch kader, worden in dit hoofdstuk de verschillende onderzoeksmethoden besproken die bij de uitvoering van het onderzoek zijn gehanteerd. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan het uitgevoerde literatuuronderzoek (4.2), het enquêteonderzoek onder bestuursorganen (4.3), het dossieronderzoek bij 22 bestuursorganen (4.4), het telefonische enquêteonderzoek onder klagers (4.5). In paragraaf 4.6 wordt de expert meeting die aan het eind van de onderzoeksperiode is gehouden kort toegelicht.

4.2 DEELONDERZOEK I: LITERATUURONDERZOEK

In een beperkte literatuurverkenning is rechtssociologische literatuur bestudeerd over het functioneren van buitengerechtelijke procedures en de factoren die ertoe bijdragen dat geschillen binnen het bestuursorgaan worden opgelost. Object van studie was literatuur over tweezijdige geschillen, waarbij zonder tussenkomst van een derde overleg wordt gevoerd en een oplossing wordt bereikt. Bij de interne klachtbehandeling is dat redelijk informeel – maar niet louter informeel aangezien er een regeling en een procedure zijn.

Verder is – zie hiervoor – een nauwgezette analyse uitgevoerd van eerder door en in opdracht van de Nationale ombudsman uitgevoerd onderzoek naar de naleving van de bepalingen omtrent het interne klachtrecht uit hoofdstuk 9 Awb.

Daarnaast zijn de onderzoekers te rade gegaan bij ervaringen die buiten het bestuursrechtelijke kader van de regeling van het interne klachtrecht in de Awb zijn opgedaan met klachtprocedures bij non-profitinstellingen en bij bedrijven. Met name met het oog op de opzet van het empirisch onderzoek gericht op klagers en bestuursorganen bleek dat zinvol te zijn. Onder meer bevindingen over *filterwerking* en *leereffect* zijn bij het ontwikkelen van een vragenlijst ten behoeve van een schriftelijke en telefonische enquête benut.

4.3 DEELONDERZOEK II: ENQUÊTEONDERZOEK BESTUURSORGANEN

Alle ministeries, provincies en waterschappen, 20 zbo's en 150 gemeenten (evenredig gespreid over groottecategorieën) zijn in een schriftelijk enquêteonderzoek betrokken. Gevraagd is onder meer naar de inrichting van de procedure, de verantwoordelijkheid voor de klachtbehandeling en de normen die bij de beoorde-

ling van klachten worden gehanteerd. De vragenlijst is vooraf om commentaar voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Verdeeld over de verschillende categorieën bestuursorganen zijn van de volgende bestuursorganen ingevulde vragenformulieren ontvangen. Hierbij leveren de gemeenten met 76 ingevulde enquêtes (64% van het totaal aantal ingevulde enquêtes) het grootste aandeel in de totale respons.

Tabel 4.1 Respons op de schriftelijke enquête onder bestuursorganen

	Aangeschreven	Absoluut	Percentage van de totale respons	Percentage per categorie
Ministeriële diensten	14	8	7%	57%
Provincies	12	9	8%	75%
Gemeenten	150	76	64%	51%
Waterschappen	28	16	13%	57%
Zbo's	20	9	8%	45%
Totaal	224	118	100%	53%

Na afloop van de responstermijn is gerappelleerd. Dat heeft uiteindelijk de totale respons van 118 enquêtes opgeleverd. Dit is 53% van het totaal aantal uitgezonden enquêtes. De respons was het hoogst bij de provincies (75%) en het laagst bij de zbo's (45%). Van de 118 vragenlijsten bleken er overigens twee niet bruikbaar te zijn voor de analyse. In hoofdstuk 5, waar verslag wordt gedaan van het enquêteonderzoek onder bestuursorganen, wordt daarom gewerkt met een bestand van 116 bestuursorganen. Een lijst met de bestuursorganen die op de enquête hebben gereageerd is te vinden in bijlage 3. Ook is er een opsomming gemaakt van de vele opmerkingen en noten van de invullers van de enquêtes. De meest opvallende en constructieve opmerkingen zijn gebundeld in bijlage 4.

De schriftelijke enquête is tevens gebruikt om de geënquêteerde bestuursorganen te vragen mee te werken aan het uitvoeren van dossieronderzoek en het afnemen van interviews. Bestuursorganen bleken in ruime mate bereid te zijn aan vervolgonderzoek mee te werken.

Tot slot is van een selectie van de gemeenten medewerking gevraagd bij het ter beschikking stellen van gegevens van klagers, ten behoeve van deelonderzoek III. Ook op dat punt waren de bestuursorganen in ruime mate bereid hun medewerking te verlenen

4.4 DEELONDERZOEK III: DOSSIERONDERZOEK EN INTERVIEWS

Bij een aantal bestuursorganen is dossieronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek diende ertoe een beeld te verkrijgen van het daadwerkelijke verloop van de klachtbehandeling in de praktijk. Onder meer de samenloop met de bezwaarschriftprocedure (onderzoeksvraag 3), het tijdsbeslag van een klachtbehandeling (2d) en de uitkomst van de klachtbehandeling (4a) zijn onderzocht. De verwachting bestaat

dat de praktijk van de interne klachtbehandeling een zeer gevarieerde is: soms zeer informeel gestructureerd, soms sterk geformaliseerd, en een enkele keer in het geheel niet doordacht. Het onderzoek moet de vraag beantwoorden waarom voor een bepaalde wijze van klachtbehandeling is gekozen. Interessant is uiteraard te achterhalen of en zo ja op welke manier is voorzien in de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop klachten dienen te worden behandeld.

Bij de analyse van de klachtendossiers is gebruikgemaakt van een checklist.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd bij 10 gemeenten, 3 provincies, 3 ministeriële diensten, 3 waterschappen en 3 zbo's. Om de anonimiteit van de betreffende bestuursorganen te waarborgen worden ze in dit rapport niet bij naam genoemd. In bijlage 6 worden de bevindingen per bestuursorgaan op hoofdlijnen weergegeven.

Bij twee kerndepartementen is een gesprek gevoerd over de wijze van klachtbehandeling. Vanwege de veelvormigheid van de klachtbehandeling binnen een ministerie, is gekozen voor het afnemen van enkele interviews bij ministeries om een beeld te krijgen van de afspraken die binnen een kerndepartement worden gemaakt omtrent klachtbehandeling.

In de interviews zijn zaken aan de orde gekomen als de relatie tussen het bestuursorgaan en de klachtadviesinstantie, de wijze waarop de klacht wordt beoordeeld, de relatie met de afdoening van bezwaarschriften, het leereffect en de relatie met externe klachtbehandeling. De respondenten is tevens gevraagd naar de knelpunten rond de regeling en de uitvoeringspraktijk van de interne klachtbehandeling. Tijdens de interviews werden vrijwel steeds ook bijzonderheden die tijdens het dossieronderzoek aan het licht kwamen, aan de respondent voorgelegd.

4.5 DEELONDERZOEK IV: ENQUÊTEONDERZOEK KLAGERS

Voor het benaderen van klagers is gekozen voor het uitvoeren van een telefonisch enquêteonderzoek. De non-respons blijkt bij telefonische enquêtes onder burgers substantieel lager te zijn dan bij schriftelijke enquêtes. Bovendien geeft een telefonische enquête de mogelijkheid vragen toe te lichten die wellicht bij de respondent minder duidelijk overkomen.

Namen van klagers zijn opgevraagd bij een aantal van de bestuursorganen die in de schriftelijke vragenlijst hadden aangegeven mee te willen werken aan vervolgonderzoek. De bestuursorganen is gevraagd een steekproef te trekken uit recente klachtendossiers. In overleg met de bestuursorganen is vervolgens, voorafgaand aan het ter beschikking stellen van de namen en telefoonnummers, een procedure gevolgd waarin het voor de klagers mogelijk was door middel van antwoordkaarten aan te geven of zij bereid waren aan dit onderzoek mee te werken. Afhankelijk van de wens van het betreffende bestuursorgaan is daarbij een enkele keer gekozen voor het hanteren van de 'positieve variant': wanneer men wil meewer-

ken, kan men een antwoordkaart retourneren. In de meeste gevallen is de ‘negatieve variant’ gehanteerd: als men niet wil meewerken moet men de antwoordkaart terugsturen. Het spreekt bijna vanzelf dat in het laatste geval de respons aanmerkelijk hoger was dan in het eerste geval.

In totaal zijn 224 burgers die een klacht hebben ingediend bevraagd op hun ervaringen met de klachtprocedure (onderzoeksvraag 5): functioneert de procedure overeenkomstig de daaromtrent verschaft informatie, worden klachten serieus genomen (procedure, uitkomst) en leidt de afhandeling van de klacht tot een ander beeld bij de klager van het bestuursorgaan? Aan klagers is ook verzocht aan te geven of zij na de interne klachtprocedure een klacht bij een externe instantie hebben ingediend en wat daarvan de uitkomst was. Daarnaast is gevraagd naar de manier waarop klagers op de hoogte zijn geraakt van het bestaan van de mogelijkheid een klacht in te dienen, de daarvoor geldende procedure enzovoort.

Bij het benaderen van burgers zijn de onderstaande aantallen als uitgangspunt genomen:

- 75 klagers bij gemeenten;
- 75 klagers bij politie en justitie;
- 100 klagers bij instanties in de keten van uitkeringsverstrekking.

Er is gewerkt met een belbestand van 290 klagers, verdeeld over de volgende groepen:

- 123 klagers bij gemeenten;
- 5 klagers bij waterschappen;
- 118 klagers bij politie en justitie;
- 44 klagers bij instanties in de keten van uitkeringsverstrekking.

Uiteindelijk zijn, verdeeld over de voorgaande categorieën repondenten, 224 gesprekken gevoerd. Die verdelen zich als volgt over de bestuursorganen:

- 106 klagers bij 4 gemeenten;
- 1 klager bij 1 waterschap;
- 84 klagers bij 2 organisaties van politie en justitie;
- 33 klagers bij 2 organisaties in de keten van uitkeringsverstrekking.

De (overigens beperkte) non-respons werd overwegend veroorzaakt doordat de klagers niet bereikt konden worden. Slechts twee klagers weigerden (gaandeweg) het telefonische interview verdere medewerking. In het ene geval om de prozaïsche reden dat de bestelde taxi zich aandienende, in het andere geval omdat de klager meende dat hij medewerking had toegezegd aan een bemiddelingsgesprek.

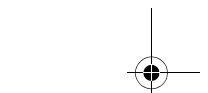
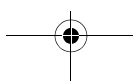
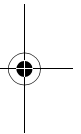
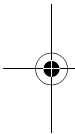
4.6 EXPERT MEETING

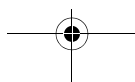
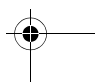
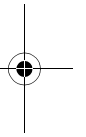
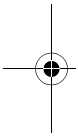
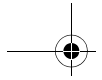
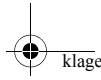
In de laatste fase van het onderzoek is een bijeenkomst georganiseerd waarvoor een tiental deskundigen uit de wereld van het klachtrecht bij bestuursorganen werd uitgenodigd. Aanwezig waren klachtfunctionarissen afkomstig uit enkele



gemeenten, twee grote zbo's, een politieregio en een provincie. Verder was een oud-burgemeester, momenteel voorzitter van een gemeentelijke ombudscommissie en lid van een klachtadviescommissie in een politieregio, aanwezig en ook een medewerker van de ombudsman van Amsterdam, Almere en Zaanstad.

Tijdens de expert meeting is van gedachten gewisseld over een aantal centrale onderzoeksbevindingen. De uitgenodigde experts werden in de gelegenheid gesteld op de uitkomsten van het onderzoek te reageren en daar hun eigen ervaringen naast te leggen. De expert meeting heeft het onderzoeksteam verder in staat gesteld het draagvlak voor mogelijke aanbevelingen te testen en het perspectief scherper te stellen.





5 De praktijk van het intern klachtrecht bij bestuursorganen: verslag van het breedteonderzoek

5.1 ONDERZOCHE GROEP BESTUURSORGANEN

Dit hoofdstuk beschrijft hoe begin 2006 het intern klachtrecht bij Nederlandse bestuursorganen is vormgegeven. Het gaat om de antwoorden op schriftelijke vragen die door klachtfunctionarissen van 116 Nederlandse bestuursorganen aan de onderzoekers zijn toegezonden. Er is informatie beschikbaar over 76 gemeenten, 15 waterschappen, 9 provincies, 9 zbo's en 7 ministeriële diensten. In de onderzochte groep bestuursorganen vormen de gemeenten de meest omvangrijke categorie. Dat betekent dat kenmerken van gemeenten in sterke mate het gemiddelde beeld bepalen dat in dit hoofdstuk wordt geschetst.

Bij het beschrijven van de toepassing van het klachtrecht door bestuursorganen wordt steeds gezien of er opvallende verschillen zijn tussen de vijf onderscheiden typen bestuursorganen: gemeente, waterschap, provincie, zelfstandig bestuursorgaan of ministeriële dienst. Alleen als deze verschillen van enige betekenis zijn, wordt dit in de tekst vermeld. Ook wordt bekeken of er opvallende verschillen zijn tussen bestuursorganen die variëren in de omvang van het aantal medewerkers. De gemeenten en waterschappen in het onderzoek worden gekenmerkt door een kleinere formatieomvang, terwijl de zbo's en ministeriële diensten zich onderscheiden door een grotere formatieomvang (zie tabel 5.1). Maar ook binnen de categorie gemeenten zijn er aanzienlijke verschillen tussen de bestuursorganen wat betreft hun formatieomvang.

Tabel 5.1 Aantal onderzochte bestuursorganen naar formatieomvang (in medewerkers) en type bestuursorgaan

	Tot 160	Van 160 tot 300	Van 300 tot 600	Van 600 tot 1.000	Meer dan 1.000	Aantal bestuursorganen
Gemeente	16	17	15	13	9	70
Waterschap	2	5	3	4	–	14
Provincie	–	–	1	4	4	9
Zbo	3	1	–	–	5	9
Min. dienst	–	1	–	2	3	6
Totaal	21	24	19	23	21	108

Ontbrekende waarnemingen = 8

Het gemiddelde (mediane) aantal klachten dat de onderzochte bestuursorganen in het jaar 2005 hebben ontvangen bedraagt 20.²⁵ Naarmate het betreffende bestuursorgaan meer personeelsleden in dienst heeft (een grotere formatieomvang kent), neemt het gemiddelde (mediane) aantal klachten toe. Provincies krijgen opvallend weinig klachten. De ministeriële diensten en zbo's krijgen relatief veel klachten (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Gemiddeld (mediaan) aantal klachten per type bestuursorgaan en formatieomvang (in aantal medewerkers)

	Gemeente (n=73)	Water- schap (n=14)	Provin- cie (n=9)	Min. dienst (n=6)	Zbo (n=8)	Gemiddeld aantal klachten voor deze formatieomvang (n=110)
Tot 160	5	41	–	–	24	7
Van 160 tot 300	12	11	–	18	–	15
Van 300 tot 600	37	20	5	–	–	37
Van 600 tot 1.000	50	19	9	59	–	35
Meer dan 1.000	200	–	17	471	1.122	150
Gemiddeld aantal klachten voor dit type	20	20	9	62	720	–

Ontbrekende waarnemingen = 6

Leeswijzer: gemeenten met minder dan 160 medewerkers krijgen gemiddeld genomen 5 klachten per jaar; waterschappen met minder dan 160 medewerkers krijgen gemiddeld 41 klachten per jaar.

Bij de navolgende beschrijving van de stand van zaken staan we eerst stil bij hoe het bestuursorgaan de interne klachtbehandeling heeft geregeld (paragraaf. 5.2). Vervolgens staan wij stil bij de positie van de klachtfunctionaris (paragraaf. 5.3). In de daarop volgende paragrafen wordt de gang van zaken in chronologische volgorde beschreven. Hoe wordt er bekendheid gegeven aan de mogelijkheid klachten in te dienen (paragraaf. 5.4)? Wie hoort de klager (paragraaf. 5.5)? Hoe en aan wie wordt het oordeel over de ingediende klacht kenbaar gemaakt (paragraaf 5.6)? Vervolgens plaatsen wij de positie van de klachtfunctionaris in een breder perspectief. In paragraaf 5.7 wordt stilgestaan bij het beleid dat het bestuursorgaan voert ten aanzien van kwaliteit en wordt ingegaan op de werkomstandigheden zoals de klachtfunctionaris die ervaart. In de afsluitende paragraaf staan wij stil bij het oordeel dat de respondent (de klachtfunctionaris) geeft over titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

5.2 NADERE UITWERKING VAN INTERNE KLACHTBEHANDELING BIJ BESTUURSORGANEN

Bijna negen van de tien bestuursorganen hebben een eigen regeling opgesteld waarin de interne procedure van klachtbehandeling wordt vastgelegd. Bij waterschappen (een op de vier organen) en bij zelfstandige bestuursorganen (een op de

25. De gemeente Rotterdam registreerde in 2005 140.000 klachten. Daarmee is dit bestuursorgaan in ons onderzoek de uitschieter. In dit aantal van 140.000 gevallen zitten ook veel meldingen.

drie organen) komt het vaak voor dat het bestuursorgaan *geen* interne regeling heeft vastgesteld.

Tabel 5.3 Wijze waarop bestuursorgaan klachtbehandeling intern heeft geregeld

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Bij verordening	57%	58
Bij beleidsregel	18%	19
Als procesbeschrijving	10%	10
Als interne werkinstructie	10%	10
Anders	3%	3
Onbekend	2%	2
Totaal	100%	102

Ontbrekende waarnemingen = 14

Gemeenten, provincies en waterschappen regelen het intern klachtrecht vooral bij algemeen verbindend voorschrift (verordening). Bij zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten wordt de interne procedure van klachtbehandeling vooral neergelegd in beleidsregels, interne werkinstructies en procesbeschrijvingen. Enkele bestuursorganen met een kleine formatieomvang (vooral gemeenten) kennen geen eigen, interne regeling van de klachtbehandeling.

Artikel 9.13 Awb bepaalt dat een klachtadviesinstantie kan worden ingesteld. Uit de vragenlijsten komt naar voren dat de meeste bestuursorganen niet gebruiken van een klachtadviesinstantie.

Tabel 5.4 Beschikt bestuursorgaan over klachtadviesinstantie?

		Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuurs- organen
Nee	Geen klachtadviesinstantie	60%	69
Ja	Namelijk, een commissie met externe leden	30%	34
	Namelijk, een commissie bestaande uit eigen medewerkers	8%	9
	Namelijk, een gemengde commissie met eigen medewerkers én externe leden	2%	3
Totaal		100%	115

Ontbrekende waarneming = 1

Gemeenten, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten beschikken in de meeste gevallen niet over een klachtadviesinstantie. Provincies en waterschappen beschikken in meerderheid wel over een externe klachtadviescommissie.

5.3 POSITIE KLACHTFUNCTIONARIS

Een belangrijk kenmerk van de positie van klachtfunctionaris is de omvang van zijn aanstelling. Andere kenmerken zijn de wijze waarop deze functionaris voor zijn taak werd geworven en opgeleid. Verder is van belang aan welke leidinggevende de klachtfunctionaris dient te rapporteren. Dit laatste bepaalt hoe de klachtfunctionaris in de interne organisatie van het bestuursorgaan is ingebed.

Bij de meeste bestuursorganen (92%) – en bij alle provincies en waterschappen binnen de onderzoeksgroep – oefent de klachtfunctionaris deze functie uit als *neventaak*. Bij de zelfstandige bestuursorganen is er wat vaker sprake van een hoofdfunctie die voltijds wordt uitgeoefend (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Aard functie klachtfunctionaris

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Hoofdfunctie	8%	10
Nevenfunctie	92%	106
Totaal	100%	116

Een kwart van de klachtfunctionarissen (23%) besteedt minder dan één uur per week aan deze functie. Een vijfde van de functionarissen (20%) besteedt precies één uur per week aan deze taak. Eén op de zeven functionarissen (16%) besteedt tussen de twee en vijf uur aan deze functie. Een kwart van de functionarissen besteedt meer dan vijf uur per week aan het behandelen van klachten. De mediane waarde is twee uur per week; het rekenkundig gemiddelde is vijf uur per week.²⁶ Het aantal uren dat de klachtfunctionaris wekelijks aan de behandeling van klachten besteedt, hangt zowel positief samen met de formatieomvang als met het aantal klachten dat jaarlijks door het bestuursorgaan wordt ontvangen. Het gemiddeld aantal uren dat de klachtfunctionaris aan zijn taak besteedt, verschilt per bestuursorgaan. Bij het waterschap kost de behandeling van klachten de klachtfunctionaris gemiddeld genomen twee uur per week. Bij de ministeriële diensten en zbo's gaat het – gemiddeld genomen – om relatief omvangrijke taken (van acht respectievelijk zeventien uur per week). Bij gemeenten en provincies blijft het tijdsbeslag beperkt tot gemiddeld vier uur (zie tabel 5.6).

Naarmate een bestuursorgaan meer klachten binnenkrijgt, wordt de klachtfunctionaris vaker aangeduid als *klachtcoördinator*. De klachtcoördinator besteedt meer uren aan deze neventaak dan de andere klachtfunctionarissen. Bij twee op de vijf bestuursorganen komen we functionarissen tegen die als klachtcoördinatoren worden aangesproken. Wanneer een bestuursorgaan minder klachten binnenkrijgt, wordt de klachtfunctionaris vaker aangeduid met een term die verwijst naar de uitgeoefende hoofdfunctie. Dat kunnen overigens heel verschillende hoofdfuncties zijn. Het meest frequent wordt dan de functie van juridisch

26. Het rekenkundig gemiddelde is gevoelig voor uitschieters naar boven of naar beneden.

beleidsmedewerker (bij een op de drie bestuursorganen) genoemd. Daarnaast wordt de functie van klachtfunctionaris ook met enige regelmaat uitgeoefend door medewerkers van de afdeling kwaliteit of communicatie (11%), de secretaris van de bezwaarschriftcommissie of een manager met lijnverantwoordelijkheid (zie tabel 5.7).

Tabel 5.6 Aantal uren dat functionaris wekelijks aan klachtbehandeling besteedt

	Gemiddeld aantal uren per week	Aantal bestuursorganen
Waterschap	2 uur	13
Provincie	4 uur	7
Gemeente	4 uur	61
Min. dienst	8 uur	6
Zbo	17 uur	8
Totaal	7 uur	95

Ontbrekende waarnemingen = 21

Leeswijzer: bij de dertien waterschappen die aan dit onderzoek meededen besteedt de klachtfunctionaris per week gemiddeld twee uur aan klachtbehandeling

Bij vrijwel alle waterschappen wordt de functie van klachtfunctionaris als neven-taak uitgeoefend door een juridische beleidsmedewerker. Bij een op de drie zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten worden de klachten behandeld door een medewerker van de afdeling kwaliteit.

Tabel 5.7 Welke functiebenaming heeft de klachtfunctionaris?

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Klachtcoördinator	43%	48
Juridisch (beleids)medewerker	37%	42
Adviseur kwaliteit of communicatie	11%	12
Secretaris bezwaarschriftcommissie	5%	6
Managementfunctie	4%	5
Totaal	100%	113

Ontbrekende waarnemingen = 3

Gezien het beperkte tijdsbeslag ligt het minder voor de hand dat deze interne klachtfunctionarissen worden geworven via open wervingsprocedures. De meeste klachtfunctionarissen (56%) zijn door hun leidinggevende gevraagd deze functie op zich te nemen. Het gaat dan om een interne wervingsprocedure. Slechts in een kleine minderheid van de gevallen (14%) is sprake geweest van een formele wervingsprocedure (zie tabel 5.8). Twee op de drie klachtfunctionarissen zijn geworven vanuit de eigen organisatie.

Tabel 5.8 Hoe is klachtfunctionaris op deze functie terechtgekomen?

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Interne medewerker werd gevraagd Functionaris nam als interne kandidaat deel aan wervingsprocedure	56%	65
Functionaris nam als externe kandidaat deel aan wervingsprocedure	7%	8
Anders	7%	8
	30%	35
Totaal	100%	116

Ontbrekende waarneming = 1

Het gaat bij interne klachtbehandeling om een nieuwe functie. Over het algemeen is sprake geweest van een interne werving. Het is interessant of de klachtfunctionaris specifiek voor de nieuwe taak is opgeleid. Meer dan de helft (52%) van de respondenten heeft geen cursus gevolgd op het terrein van klachtbehandeling. In een derde van de gevallen heeft de functionaris één cursus gevolgd (38%). Het is uitzonderlijk (10%) dat twee of meer cursussen werden gevolgd (zie tabel 5.9). Het volgen van opleidingen komt relatief vaak voor bij medewerkers die werkzaam zijn bij provincies, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Naarmate het bestuursorgaan meer medewerkers heeft respectievelijk jaarlijks meer klachten ontvangt, is de kans groter dat de klachtfunctionaris een of meer cursussen heeft gevolgd.

Tabel 5.9 Heeft klachtfunctionaris specifieke cursussen gevolgd?

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Nee, cursus werd niet aangeboden	36%	41
Nee, niet gebruikgemaakt van cursusaanbod	16%	18
Ja, een keer op cursus geweest	38%	44
Ja, elk jaar cursus gevolgd	8%	10
Ja, elk jaar meerdere cursussen gevolgd	2%	2
Totaal	100%	115

Ontbrekende waarneming = 1

Ten slotte de vraag aan wie de klachtfunctionaris rapporteert. Onder wiens verantwoordelijkheid is hij werkzaam? Het meeste komt voor dat de klachtbehandeling formeel onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (50%) valt. Dit is de situatie bij tweederde van de gemeenten en bij eenderde van de provincies. Vervolgens onderscheiden we de situatie dat de klachtfunctionaris formeel valt onder de voorzitter van het bestuursorgaan. Dit is het geval bij een kwart van de waterschappen en een veel geringer percentage van de onderzochte gemeenten en provincies (respectievelijk 6% en 11%; zie tabel 5.10). Ook komt het voor dat de klachtfunctionaris dient te rapporteren aan de directeur(-bestuurder). Dit is de situatie bij het merendeel (56%) van de onderzochte zelfstandige bestuursorganen. Bij het merendeel van de ministeriële diensten dient de klachtfunctio-

naris te rapporteren aan de hoogste leidinggevende ambtenaar (de directeur). Het is opvallend dat de klachtfunctionaris relatief vaak (bij 65% van de bestuursorganen) werkt onder de verantwoordelijkheid van een *benoemde bestuurder* (en dus niet onder leiding van de hoogste *ambtelijk leidinggevende*).

Tabel 5.10 Aan wie dient klachtfunctionaris te rapporteren?

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
College als geheel	50%	58
Bestuursvoorzitter	9%	10
Individuele bestuurder	2%	3
Directeur-bestuurder	4%	5
Afdelingshoofd	16%	19
Hoogste leidinggevende ambtenaar	8%	9
Onduidelijk	10%	12
Totaal	100%	116

5.4 INFORMATIEVERSTREKKING OVER INTERN KLACHTRECHT

Om van het klachtrecht gebruik te kunnen maken, moet de burger wel bekend zijn met het recht te kunnen klagen en moet de burger weten waar (en hoe) hij een klacht moet indienen. Het lijkt ons een taak voor het bestuursorgaan om in deze latente informatiebehoefte te voorzien. In deze paragraaf staan we eerst stil bij de vraag hoe burgers door bestuursorganen worden geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen. Daarna wordt ingegaan op de vraag langs welke kanalen gegriefde burgers een klacht kunnen indienen.

Bij 91% van de onderzochte bestuursorganen is informatie over de interne klachtprocedure te vinden op de website van de organisatie (zie tabel 5.11). Bij 79% van de organisaties kunnen medewerkers van de frontoffice (de balie, het callcenter) de burger inlichten over de geldende klachtprocedure. In tweedederde van de organisaties (68%) is ooit informatie over de klachtprocedure bekendgemaakt via een huis-aan-huisblad. Het zijn met name gemeenten (91%) die van het huis-aan-huisblad gebruik hebben gemaakt. In 60% van de onderzochte organisaties worden klanten geïnformeerd met behulp van folders waarin de klachtprocedure wordt beschreven. De zelfstandige bestuursorganen plegen zich vooral (78%) van folders te bedienen. De klachtprocedure kan ook worden vermeld in brieven en andere stukken die gericht zijn aan afzonderlijke burgers. Dit is een mogelijkheid die slechts zelden wordt toegepast (13%), en die met name te vinden is bij zelfstandige bestuursorganen (44% van de zbo's noemt dit informatiekanaal).

Tabel 5.11 Hoe worden burgers over klachtmogelijkheid geïnformeerd?*

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat informatiekanaal gebruikt
Gepubliceerd op website	91%	101
Door medewerkers frontoffice	79%	88
Is gepubliceerd in huis-aan-huisblad	68%	76
In folders van bestuursorgaan	60%	67
Wordt standaard vermeld in brieven	13%	14

n = 111, ontbrekende waarnemingen = 7

* Bestuursorganen hanteren meerdere kanalen waarlangs informatie wordt verstrekt

We stappen nu over naar de kanalen die burgers kunnen gebruiken voor het indienen van klachten. In de enquête aan de bestuursorganen is gevraagd welke kanalen er openstaan. De *brief* wordt het meest genoemd als kanaal dat openstaat voor het vervoeren van een klacht (100%). De elektronische postbus wordt in rangorde van frequentie als tweede kanaal genoemd (86%). De ministeriële diensten zijn het minst ontvankelijk voor klachten die worden ingediend per e-mail (29% van de ministeriële diensten neemt per e-mail binnengekomen klachten *niet* in behandeling). De telefoon is in rangorde van frequentie het derde kanaal waarlangs klachten door burgers kunnen worden ingediend (84%). Vooral bij gemeenten staat dit kanaal relatief *minder* vaak open (21% van de gemeenten geeft te kennen telefonisch ingediende klachten *niet* te verwerken). Het in persoon indienen van de klacht wordt ook frequent als mogelijkheid (83%) door de bestuursorganen genoemd. Eén op de vijf provincies geeft te kennen dat zij onbekend zijn met het fenomeen dat burgers in persoon bij hen een klacht indienen. De andere drie onderscheiden vormen van communicatie komen minder vaak voor. Bijna de helft van de bestuursorganen zegt te beschikken over een standaardformulier (47%) waarop de klacht kan worden uiteengezet. Vooral bij gemeenten ontbreken standaardformulieren met behulp waarvan klagers hun klacht gestructureerd uiteen kunnen zetten (twee op de vijf gemeentelijke klachtfunctionarissen geven aan dat hun gemeente *geen* standaardformulier heeft vastgesteld). Online te downloaden klachtformulieren komen we bij één op de drie bestuursorganen tegen (35%). Vooral provincies en zelfstandige bestuursorganen bieden deze optie aan hun klanten aan. Ten slotte geeft een kwart van de responderende klachtfunctionarissen aan dat hun bestuursorgaan een speciale klachten-telefoon kent (24%). Vermoedelijk gaat het hier om de mogelijkheid telefonisch meldingen door te geven. Met name provincies bieden deze mogelijkheid aan.²⁷

Of een kanaal openstaat is één, of het kanaal wordt benut is twee. Burgers maken een keuze uit de hen aangeboden kanalen. Om over het gebruik van deze kanalen uitspraken te kunnen doen, zijn gegevens van alle bestuursorganen bij elkaar gevoegd.²⁸

27. Waarschijnlijk hebben deze respondenten daarbij gedacht aan telefoonnummers waar meldingen van overlast kunnen worden doorgegeven, onder andere op het vlak van milieu, wegenonderhoud en openbaar vervoer.

Tabel 5.12 Langs welke weg kunnen klachten worden ingediend?*

	Als percentage van aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen waar dit kanaal openstaat
Per brief	100%	115
Per e-mail	86%	98
Per telefoon	84%	95
In persoon	83%	94
Via standaardformulier	47%	54
Via elektronisch formulier	35%	39
Via klachtentelefoon	24%	28

n = 115, ontbrekende waarneming = 1

* Er staan bij de bestuursorganen meerdere kanalen open waarlangs de belanghebbende een klacht in kan dienen

Het meest bewandeld wordt de schriftelijke weg: ruim tweederde van de klachten komt binnen per brief (68%). Vooral klanten van provincies en zelfstandige bestuursorganen hebben een voorkeur voor de brief. Een goede tweede is op dit moment de elektronische postbus: één op de tien klachten komt binnen per e-mail. Vooral klanten van gemeenten maken vaak gebruik van e-mail om hun klacht in te dienen. Het derde medium – gemeten naar frequentie van gebruik – is het standaardformulier (8% van de klachten komt binnen via een standaardformulier).

Tabel 5.13 Langs welke weg komen klachten van klagers binnen?*

	Percentage
Brief	68%
E-mail	10%
Telefoon	3%
In persoon	5%
Standaardformulier	8%
Elektronisch formulier	3%
Klachtentelefoon	3%
Totaal	100%

n = 113, ontbrekende waarnemingen = 3

* Deze tabel is gebaseerd op schattingen afkomstig van 113 bestuursorganen.

Behalve het aanbod en het gebruik van informatiekkanalen is ook de kwaliteit van deze informatiekkanalen een punt van aandacht. We hebben de klachtfunctionarissen gevraagd of het bestuursorgaan voor de klagers wel goed toegankelijk is. Meer dan de helft van de klachtfunctionarissen (54%) is van mening dat vrijwel *alle* klanten die een grief hebben er ook in zullen slagen deze klacht feitelijk in te dienen. Eenderde van de klachtfunctionarissen (36%) meent dat ten minste een groot deel van de klanten met een klacht er met gemak in zal slagen de klacht cor-

28. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben de klachtfunctionarissen vrij ruwe schattingen moeten maken. Aangezien deze ruwe schattingen zowel een afwijking naar boven als een afwijking naar beneden kunnen betekenen, levert een samenvoeging van de 113 ingezonden schattingen een genuanceerd beeld op.

rect in te dienen. Een op de tien respondenten weet niet zeker of hun klanten daar wel in zullen slagen. De klachtfunctionarissen van de ministeriële diensten zijn het minst overtuigd van de toegankelijkheid van hun bestuursorgaan: slechts een kwart (28%) meent dat alle burgers met een klacht er wel in zullen slagen om bij hun ministeriële dienst de klacht daadwerkelijk voor het voetlicht te brengen.

Tabel 5.14 Toegankelijkheid bestuursorgaan voor klachten, volgens klachtfunctionaris

<i>'Slagen uw klanten er over het algemeen in een klacht correct bij uw organisatie in te dienen?'</i>	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Ja, vrijwel iedereen slaagt daarin	54%	62
Ja, een groot deel slaagt daarin	36%	42
Een deel van onze klanten slaagt daarin	3%	3
Weet dat niet	7%	8
Totaal	100%	115

Ontbrekende waarneming = 1

Voordat wij aandacht besteden aan de wijze waarop klachten worden behandeld, staan we kort stil bij de onderwerpen die in de klachten worden aangeroerd. Naar het oordeel van de geraadpleegde klachtfunctionarissen is de tekortschietende bejegening van de burger door de medewerkers van het bestuursorgaan de meest voorkomende klacht (tabel 5.15). De tekortschietende voortvarendheid en het niet nakomen van afspraken is het tweede aspect van het bestuurshandelen dat klachten oproept. De onjuiste of ontoereikende informatieverstrekking en het optreden van administratieve onnauwkeurigheden is het in frequentie als derde genoemde punt. We beperken ons in dit hoofdstuk tot deze top drie. In paragraaf 7.2 bespreken we de onderwerpen waarover de klagers zich bekommeren.

Tabel 5.15 De drie onderwerpen waarover burgers volgens de klachtfunctionarissen het meest klagen*

Rangnummer	Aspect	Aantal keren genoemd
1	Bejegening	38 keer
2	Te laat reageren en niet nakomen van afspraken	31 keer
3	Informatieverstrekking en administratieve onnauwkeurigheid	14 keer

* Deze gegevens berusten op de antwoorden op een open vraag die door veel respondenten niet werd ingevuld.

5.5 WERKWIJZE

De wetgever veronderstelt dat klachten snel en informeel worden afgehandeld. De voorkeur van de wetgever gaat uit naar een snelle handelwijze. Het is zeker niet de bedoeling dat alle geformuleerde klachten een uitvoerige behandeling en beoordeling ten gronde ondergaan. Veeleer heeft het de voorkeur klachten met een op te lossen. Het is overigens lastig hierover via een vragenlijst informatie te

verkrijgen (zie daarom ook het volgende hoofdstuk). Een belangrijke voorwaarde voor voortvarende afhandeling van klachten is dat de medewerkers in de organisatie goed zijn geïnformeerd over de te volgen werkwijze en over de te hanteren normen (de burgerservicecode). Een belangrijke vraag is: bij wie in de organisatie is de procedure van interne klachtbehandeling bekend?

Over het algemeen stellen de klachtbehandelaars dat in de eigen organisatie de bekendheid met de klachtprocedure groot is. Meer dan de helft van de respondenten meent dat een groot deel van de organisatie bekend is met de klachtprocedure. Bij waterschappen daarentegen denken de meeste klachtbehandelaars dat de klachtprocedure alleen bekend is bij dat deel van de organisatie dat met regelmaat met klachten wordt geconfronteerd. Ook de provinciale klachtfunctionarissen stellen dat de klachtprocedure alleen bekend is bij die delen van de organisatie die met klachten in aanraking komen.

Tabel 5.16 Hoe bekend is de interne klachtprocedure in eigen organisatie?

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen
Bekend bij gehele organisatie	23%	26
Bekend bij groot deel organisatie	38%	44
Bekend bij deel organisatie dat klachten kan verwachten	36%	41
Alleen bekend bij klachtbehandelaar zelf	3%	4
Totaal	100%	115

Ontbrekkenden waarneming = 1

Wanneer de klachten niet meteen door medewerkers in de eerste lijn tot tevredenheid van de klant kunnen worden afgehandeld, treedt er een moment op waarbij de klant besluit zijn klacht schriftelijk kenbaar te maken aan het bestuursorgaan. Na dit moment van *formalisering* rijst de vraag wie namens het bestuursorgaan de beoordeling van de geformuleerde klacht gaat uitvoeren. De respondenten hebben bij deze vraag meerdere antwoordcategorieën aangekruist. Dit wil zeggen dat er binnen bestuursorganen vaak twee of meer instanties gelijktijdig tot taak hebben om een oordeel te geven over de ingediende klachten. In veel gevallen is er sprake van *gemeenschappelijke oordeelsvorming* door bijvoorbeeld de leidinggevende én de interne klachtcoördinator. Maar ook andere combinaties komen voor. We komen drie veel genoemde werkwijzen tegen. In de eerste plaats dat klachten ter behandeling worden doorgestuurd naar de klachtbehandelaar. Een in omvang vergelijkbaar kanaal is klachtbehandeling door de leidinggevende. Ten slotte wordt door een relatief groot aantal bestuursorganen een beroep gedaan op een klachtadviescommissie. Daarbij moet worden herhaald dat er vaak sprake is van een combinatie van twee of zelfs meer instanties die gemeenschappelijk een oordeel geven over de gegrondheid van de klacht.

Tabel 5.17 Bij wie ligt taak schriftelijke klachten te beoordelen? (n=116)*

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat dit antwoord geeft
Klachtbehandelaar	47%	53
Leidinggevende	45%	51
Klachtadviescommissie	35%	40
Collega van aangeklaagde	6%	5
Medewerker over wie de klacht gaat	3%	3

Ontbrekende waarnemingen = 1

* Bestuursorganen leggen het behandelen van klacht vaak neer bij twee verschillende functionarissen. Om die reden tellen de percentages op tot meer dan 100

Bij gemeenten is de leidinggevende de meest aangewezen om een klacht te beoordelen. Bij provincies en ministeriële diensten is de klachtadviescommissie de eerst aangewezen instantie om zich uit te spreken over de gegrondheid van de klacht. Bij waterschappen en zelfstandige bestuursorganen neemt de klachtbehandelaar een relatief prominente plaats in bij het behandelen van klachten.

Tabel 5.18 Wie voert beoordeling uit, uitgesplitst naar type bestuursorgaan (n=112)*

	Gemeente (n=74)	Provincie (n=7)	Waterschap (n=15)	Zbo (n=9)	Min. dienst (n=7)	Totaal (n=112)
Klachtbehandelaar	38%	50%	73%	67%	57%	47%
Leidinggevende	55%	13%	47%	22%	0%	45%
Klachtadviescommissie	27%	100%	47%	11%	57%	35%
Anderen	6%	0%	13%	11%	0%	9%

Ontbrekende waarnemingen = 4

* Omdat bestuursorganen meer dan één functionaris kunnen belasten met de klachtbehandeling tellen de percentages in de kolommen op tot boven de 100

Een belangrijke stap in de procedure is het horen van de klager. Het horen kan op verschillende manieren plaatsvinden. We vroegen de bestuursorganen aan te geven van welke communicatiekanalen ze bij het horen gebruikmaken en in hoeveel procent van de gevallen deze kanalen worden gekozen. Alle bestuursorganen bieden klagers de gelegenheid *in persoon* te worden gehoord. Feitelijk worden bijna twee op de drie klagers daadwerkelijk in persoon gehoord. Ruim de helft van de bestuursorganen is bereid de klagers telefonisch te horen. In de praktijk wordt bijna een kwart van de klagers telefonisch gehoord. Het telefonisch horen wordt vooral aangeboden door waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten. Hoe groter de formatieomvang van het bestuursorgaan, des te vaker het telefonisch horen wordt aangeboden (Cramer's $V = 0,31$). Eén op de vijf bestuursorganen is bereid het horen via schriftelijke weg te laten plaatsvinden. Van deze mogelijkheid wordt overigens sporadisch gebruikgemaakt.

De wetgever noemt in artikel 9:10, tweede lid, Awb twee categorieën van zaken waarin niet hoeft te worden gehoord: bij een kennelijk ongegronde klacht en wanneer de klager verklaart geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Acht procent van de klagers stelt – naar de klachtfunctionarissen aangeven – geen prijs op de mogelijkheid te worden gehoord. Bij de ministeries en zelfstandige bestuursorganen komt het relatief vaak voor dat klagers geen prijs stellen op het horen. In drie procent van de gevallen wordt de klacht zonder horen afgehandeld omdat het bestuursorgaan meent dat de klacht kennelijk ongegrond is.

Tabel 5.19 Wijze waarop klager kan worden gehoord*

	Aantal bestuursorganen dat deze mogelijkheid aanbiedt	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen
In persoon	115	100%
Per telefoon	67	58%
Schriftelijk	24	21%
Klager stelt geen prijs op horen	33	29%
Kennelijk ongegrond; niet gehoord	23	20%

Ontbrekende waarneming = 1

* De bestuursorganen hanteren meerdere kanalen waarlangs belanghebbenden kunnen worden gehoord. Om deze reden tellen de percentages op tot meer dan 100

Tabel 5.20 Wijze waarop klager feitelijk wordt gehoord (n=115)*

	Percentage klagers dat aldus wordt gehoord
In persoon	64%
Per telefoon	23%
Schriftelijk	2%
Klager stelt geen prijs op horen	8%
Kennelijk ongegrond; niet gehoord	3%
Totaal	100%

Ontbrekende waarneming = 1

* Deze percentering berust op schattingen die 115 klachtfunctionarissen hebben ingediend

We vroegen de bestuursorganen om aan te geven door wie het horen van klagers wordt uitgevoerd. Over het algemeen (in vier op de vijf gevallen) zal de instantie die de klachten afhandelt (leidinggevende, klachtbehandelaar of klachtadviescommissie) ook het horen van de klager voor zijn rekening nemen. Vaak vindt het horen plaats in aanwezigheid van meer functionarissen. Wanneer de klachtbehandelaar de regie heeft, zal in een aantal gevallen bij het horen ook de leidinggevende of een lid van de klachtadviescommissie betrokken worden. Wanneer de leidinggevende de regie van de klachtbehandeling voert, kan het voorkomen dat bij het horen de klachtbehandelaar of een lid van de klachtadviescommissie aanwezig is. Het zelfde kan mutatis mutandis worden gesteld over de klachtprocedure die wordt geleid door de klachtadviescommissie.

Tabel 5.21 Wie hoort de klager? (n=112)*

	Als percentage van totaal aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat deze optie noemt
Klachtfunctionaris	61%	69
Leidinggevende	48%	54
Klachtadviescommissie	38%	43
Bestuurder	5%	6

* Omdat bij het horen regelmatig meer functionarissen aanwezig zijn tellen de percentages op tot meer dan 100

Om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop het horen plaatsvindt hebben wij de klachtfunctionarissen een zestal stellingen voorgelegd. Op een antwoord-schaal met vijf antwoordmogelijkheden konden zij aangeven of deze stelling op hun werksituatie van toepassing was. Aan de hand van de antwoorden op deze zes stellingen ontstaat een globaal beeld van de wijze waarop wordt gehoord. De helft van de respondenten (51%) stelt dat de klager en de medewerker in elkaars aanwezigheid worden gehoord (tabel 5.22). Alle provinciale respondenten geven aan dat deze praktijk op hun bestuursorgaan van toepassing is.

De Awb kent de verplichting van het horen een verslag te maken (art. 9:10, lid 3 Awb). Verreweg de meeste bestuursorganen (82%) kennen een praktijk waarbij van het horen een verslag wordt gemaakt. De provincies maken altijd een verslag (tabel 5.22).

Tabel 5.22 De aard van het horen aan de hand van zes stellingen (n=114)

	Van toepassing	Deels van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Klager en medewerker worden in elkaars aanwezigheid gehoord	51%	15%	34%	100%
Van het horen wordt verslag gemaakt	82%	10%	8%	100%
Aan de klager wordt het verslag gezonden	80%	7%	13%	100%
De aangeklaagde ontvangt verslag van hoorzitting	75%	10%	15%	100%
De klager kan het verslag corrigeren op onjuistheden	37%	15%	48%	100%
De medewerker kan het verslag van horen corrigeren	33%	15%	52%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 2

Verreweg de meeste respondenten (80%) stellen dat het bij hun bestuursorgaan gebruikelijk is dat het verslag van het horen aan de klagers wordt toegezonden. De provinciale klachtfunctionarissen stellen dat zij altijd het verslag van het horen aan de klager sturen.

Driekwart van de klachtfunctionarissen (75%) stelt dat de medewerker over wiens gedrag wordt geklaagd een afschrift van het horen ontvangt. Vooral bij waterschappen en zelfstandige bestuursorganen kan de praktijk worden aangetroffen

dat de medewerker over wie wordt geklaagd *geen verslag* krijgt van het horen van de klager. Naarmate de organisatieomvang groter is, neemt de kans toe dat de betrokken medewerker geen verslag van het horen krijgt (Cramer's $V = + 0.25$).

Ongeveer de helft van de bestuursorganen (48%) stelt dat de klager *niet* in de gelegenheid is om correcties aan te brengen in het verslag van het horen. Ruim eenderde van de bestuursorganen (37%) zegt dat zij wel de klagers in de gelegenheid stellen om het verslag van het horen te corrigeren. Vooral provincies en waterschappen stellen klagers *niet* in de gelegenheid om het verslag te corrigeren. Respondenten werkzaam bij ministeriële diensten lieten relatief vaak weten dat zij klagers *wel* in de gelegenheid stellen om het verslag te corrigeren. De gemeenten volgen – zoals bij de meeste uitsplitsingen – het gemiddelde patroon. Naarmate de formatieomvang toeneemt, neemt de kans toe dat de klager de mogelijkheid wordt geboden het verslag van het horen te corrigeren.

In de helft van de gevallen (52%) krijgt de medewerker waarover werd geklaagd *niet* de gelegenheid het verslag te corrigeren. Bij provincies krijgen de medewerkers zelden de gelegenheid het verslag te corrigeren. Bij ministeries daarentegen krijgen de medewerkers meestal wel de gelegenheid het verslag van het horen te corrigeren. Kleinere organisaties zijn minder genegen om medewerkers een correctiemogelijkheid te bieden. Grotere organisaties bieden deze mogelijkheid vaker aan. Het gaat hier om een zwak positief verband (Cramer's $V = + 0.22$).

We vroegen de informanten bij de bestuursorganen aan te geven hoeveel tijd er verstrijkt tussen de ontvangst van de klacht en het moment waarop de klager gehoord wordt.

Tabel 5.23 Moment van horen

	Als percentage totale aantal bestuursorganen	Aantal bestuursorganen dat dit moment hanteert
Binnen week na ontvangst van klacht	6%	7
Eén tot drie weken na ontvangst klacht	39%	44
Drie tot zes weken na ontvangst klacht	46%	53
Meer dan zes weken na ontvangst klacht	9%	10
Totaal	100%	114

Ontbrekende waarnemingen = 2

In bijna de helft van de gevallen (46%) vindt het horen plaats drie tot zes weken na de ontvangst van de klacht. In de andere helft van de gevallen (45%) vindt het horen plaats binnen een periode tot drie weken na het indienen van de klacht. Ten slotte zien wij dat het in een op de tien gevallen (9%) langer dan zes weken duurt voordat de klager wordt gehoord. Dit levert een probleem op omdat in artikel 9.II, lid I, Awb staat dat de klacht dient te worden afgehandeld binnen een termijn van zes weken, tenzij er sprake is van een klachtadviescommissie.

Van de tien bestuursorganen waarbij het moment van horen later ligt dan zes weken na het moment van indienen van de klacht, hanteren zeven een procedure – ingevolge afdeling 9.1.3 Awb – waarbij een klachtadviescommissie zich uitspreekt voordat het bestuursorgaan tot een oordeel komt. Er zijn – volgens deze gegevens – ten minste drie bestuursorganen waarvan het moment van horen duidelijk te laat is.²⁹ Tabel 5.24 laat zien dat in die gevallen waarbij de klachtbehandeling voor een belangrijk deel op het bordje van de adviescommissie komt, het tempo van horen lager ligt. Dit positieve verband is statistisch significant.

Tabel 5.24 Moment van horen, uitgesplitst naar aanwezigheid klachtadviescommissie

	Klachtadviescommissie		Aantal bestuursorganen
	Geen	Wel	
Binnen een week	9% (6)	2% (1)	6% (7)
Binnen drie weken	49% (33)	24% (11)	39% (44)
Binnen zes weken	38% (26)	59% (27)	46% (53)
Langer dan zes weken	4% (3)	15% (7)	9% (10)
Totaal	100% (68)	100% (46)	100% (114)

Ontbrekende waarnemingen = 2

Chikwadraat = 12, $p < .01$, Cramer's V = +.33

Klachten kunnen op verschillende momenten in de procedure van klachtbehandeling worden opgelost. In de vragenlijst worden vijf momenten van afhandeling geopperd. Veel klachten (twee op de vijf) worden opgelost na het eerste contact dat de klachtbehandelaar met de burger legt. Een op de vier klachten (26%) wordt opgelost na het horen. Een op de zes gevallen (18%) wordt opgelost nadat er advies is uitgebracht aan het bestuursorgaan. Ten slotte wordt een op de twintig klachten (5%) op andere moment opgelost.

Tabel 5.25 Moment waarop klachten worden opgelost (n=101)*

	Percentage
Na actie van klachtbehandelaar	45%
Na horen van klager en aangeklaagde	26%
Na uitbrengen van advies aan bestuursorgaan	18%
Op ander moment	5%
Klacht bleef bestaan	6%
Totaal	100%

Ontbrekende waarnemingen = 15

* Deze berekening is uitgevoerd op basis van schattingen die door 101 respondenten aan de onderzoekers zijn aangeleverd

Volgens de respondenten komt het slechts in gemiddeld 40% van de ingediende klachten tot een oordeel van het bestuursorgaan over de houdbaarheid van de klacht. Bij provincies en waterschappen worden relatief veel klachten tot tevre-

29. Afgezien van de mogelijkheid om in bijzondere gevallen te verdagen.

denheid afgedaan zonder dat het tot een oordeel van het bestuursorgaan komt. Gemeenten en ministeriële diensten daarentegen rapporteren relatief vaak dat ingediende klachten ook resulteren in oordelen van het bestuursorgaan. Overigens zijn de verschillen tussen bestuursorganen van dezelfde categorie op dit punt groot.

5.6 BEKENDMAKING VAN HET OORDEEL

Wanneer het bestuursorgaan een oordeel heeft geveld, rijst de vraag aan wie dat oordeel wordt kenbaar gemaakt. Aan de bestuursorganen is gevraagd wie van de bevindingen van het onderzoek op de hoogte worden gesteld. Er kon antwoord worden gegeven op een schaal met vijf mogelijkheden. In tabel 5.26 zijn de antwoordmogelijkheden samengetrokken tot drie mogelijkheden. Allereerst vroegen we of de bevindingen van het onderzoek bekend worden gemaakt aan degene die de klacht heeft ingediend.

Tabel 5.26 Aan wie wordt het oordeel kenbaar gemaakt?*(n=113)

	Altijd/meestal	Vaak/soms	Nooit/n.v.t.**	Totaal
Klager	98%	2%	0%	100%
Aangeklaagde	94%	3%	3%	100%
Leidinggevende	86%	8%	6%	100%
Afdeling	6%	38%	56%	100%
Gehele organisatie	3%	22%	75%	100%
Volksvertegenwoordiging	21%	20%	59%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 3

* Bij het bekendmaken van de uitkomst van het klachtenonderzoek aan derden komen meerdere adressanten in aanmerking. De in de tabel opgenomen percentages tellen dus op tot meer dan 100

** We wijzen erop dat hier de antwoordcategorie nooit en niet van toepassing werden samengevoegd

Bij het geven van bekendheid aan het oordeel over de klacht is sprake van een zekere gelaagdheid. De klager (98%) en de degene over wie werd geklaagd (94%) krijgen vrijwel altijd informatie over het oordeel van het bestuursorgaan. Ook de leidinggevende onder wiens verantwoordelijkheid de aangeklaagde functionaris werkzaam is, krijgt over het algemeen de beschikking over het oordeel (86%). Op veel grotere afstand van het betreffende geschil staat de afdeling, de organisatie als geheel en de – eventueel aanwezige – volksvertegenwoordiging. Het komt zelden voor dat de afdeling (6%), de gehele organisatie (3%) of de volksvertegenwoordiging (21%) in kennis wordt gesteld van het oordeel over de klacht. Veel gebruikelijker is dat zij in het geheel niets horen over het oordeel over de klacht. In de meeste gevallen horen de medewerkers van de afdeling (56%), de medewerkers van de organisatie als geheel (75%) en de volksvertegenwoordigers (59%) *niets* over de klacht. De meeste zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten geven aan dat toezending van het oordeel aan volksvertegenwoordigers niet voorkomt. Wanneer wordt uitgesplitst naar organisatiegrootte, blijkt dat hoe groter de organisatie hoe kleiner de kans dat een volksvertegenwoordiger wordt

geïnformeerd over het oordeel van het bestuursorgaan over een klacht. Het zijn met name de kleinere gemeenten die soms raadsleden informeren over het oordeel over de klachten.

Bij klachtbehandeling kan blijken dat er bepaalde hardnekkige knelpunten zijn in de publieke dienstverlening. Als het om vaak terugkerende klachten gaat, kan het op de weg van de klachtfunctionaris liggen de rest van de organisatie op de gebreken te wijzen. We hebben onze informanten gevraagd welke wegen worden bewandeld om deze lessen aan de rest van de organisatie kenbaar te maken.

Over het algemeen zullen signalen over hardnekkige gebreken in de eigen dienstverlening de collega's niet bereiken. Het is uitzonderlijk wanneer in een nieuwsbrief aan de medewerkers wordt ingegaan op dergelijke knelpunten (dat gebeurt in slechts 6% van de bestuursorganen). Ook komt het niet vaak voor dat informatie over deze gebreken wordt vermeld op het intranet. Dat gebeurt overigens wel in ongeveer een kwart van de bestuursorganen (28%). Het meest gebruikte kanaal waarlangs medewerkers worden geïnformeerd over ingeslopen knelpunten is het team- of werkoverleg. In bijna de helft van de bestuursorganen (47%) komt het voor dat de leidinggevende de medewerkers van de afdeling bijpraat over de bevindingen van de klachtfunctionaris. Er zijn nog andere informatiewijzen. Zo werden bij de beantwoording van de open vraag nog de volgende zaken genoemd: medewerkers krijgen trainingen (drie keer genoemd) en het wordt vermeld in de managementrapportages (dertien keer genoemd).

Tabel 5.27 Hoe wordt bekendheid gegeven aan klachtbehandeling? (n=111)

Medium	Aan afdeling	Aan organisatie	Aan niemand	Totaal
Nieuwsbrief aan medewerkers	1%	5%	94%	100%
Intranet	1%	27%	72%	100%
In werkoverleg	47%	14%	38%	100%
Anders	6%	31%	63%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 5

Artikel 9.12a Awb stelt dat het bestuursorgaan het aantal ingediende klachten registreert en de geregistreerde klachten jaarlijks publiceert. Onze informanten geven aan dat zij deze externe publicatieverplichting als volgt hebben ingevuld:

- een burgerjaarverslag (45 keer genoemd: 40%);
- een algemeen jaarverslag (32 keer genoemd: 29%);
- een jaarverslag van de klachtinstantie (21 keer genoemd: 19%);
- website (2 keer genoemd: 2%);
- *geen* externe verslaglegging (12 keer genoemd: 10%).

Twaalf bestuursorganen geven aan dat zij – op dit moment – nog niet voldoen aan de genoemde externe publicatieplicht.

5.7 WERKOMSTANDIGHEDEN KLACHTFUNCTIONARIS

In tabel 5.28 komt de vraag aan de orde welke ambities de bestuursorganen hebben geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening. Vrijwel alle bestuursorganen (95%) maken tegenwoordig in hun mission statement melding van een streven naar klantgerichtheid en vraaggerichtheid. Dit duidt erop dat de organisatie aansluiting zoekt bij het kwaliteitsdenken. In dat kwaliteitsdenken is een adequate klachtvoorziening een vast onderdeel. Alleen bij provincies en ministeriële diensten is de tendens om in het mission statement aandacht te besteden aan klantvriendelijkheid en vraaggerichtheid minder sterk ontwikkeld dan bij de waterschappen, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen.

Op de stelling dat de eigen organisatie de doorlooptijden van de belangrijkste beslissingen op aanvraag standaard bijhoudt, reageert meer dan de helft van de respondenten (61%) positief. Het zijn vooral ministeriële diensten, zbo's en provincies die hier hoog scoren. De gemeenten en waterschappen blijven hier enigszins bij achter.

Het behandelen van klachten verschaft de organisatie informatie over hoe de *klanten* van de organisatie aankijken tegen de kwaliteit van de informatieverstrekking en van de dienstverlening. Het is interessant te weten of vanuit die organisatie wel eens aan de klachtbehandelaar de vraag wordt voorgelegd om trends of ontwikkelingen te signaleren in de binnengekomen klachten. De helft van onze respondenten geeft aan dat dit verzoek hen wel eens heeft bereikt. Het zijn vooral de respondenten in grote organisaties die wel eens het verzoek krijgen om op deze trends in te gaan. Wanneer we dit uitsplitsen naar type bestuursorgaan, blijkt dat vooral klachtbehandelaars bij ministeriële diensten en zbo's vragen krijgen over trends in klachten. Klachtfunctionarissen bij waterschappen en provincies krijgen veel minder vaak de vraag wat de gebreken in de dienstverleningskwaliteit zijn (namelijk slechts bij een op de vier organisaties).

Tabel 5.28 Uitspraken over elementen van kwaliteitszorg (n=112)

	Percentage respondenten dat uitspraak onderschrijft
Onze organisatie streeft in mission statement naar klantgerichtheid en vraaggerichtheid	95%
Onze organisatie houdt standaard doorlooptijd van belangrijke beslissingen op aanvraag bij	61%
Organisatie vraagt aan klachtbehandelaar wel eens om trends en ontwikkelingen in klachten aan te geven	53%
Onze organisatie voert ten minste eenmaal per jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit	41%
Ontbrekende waarnemingen = 4	

Behalve de zorg voor tijdigheid en adequate klachtbehandeling is ook het uitvoeren van periodiek klanttevredenheidsonderzoek een vast onderdeel in de kwali-

teitszorg. Twee op de vijf respondenten zegt dat bij het eigen bestuursorgaan ten minste een keer per jaar een klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Het zijn vooral de bestuursorganen met een grote formatie die met enige regelmaat klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren ($\tau_{ub} = +.29$, $p < .01$). Het instrument klanttevredenheidsonderzoek is ingeburgerd bij ministeriële diensten en zbo's (bij meer dan 70% van deze organisaties). Bij waterschappen en gemeenten is het instrument klanttevredenheidsonderzoek minder ver ingeburgerd (respectievelijk bij 20% en 36% van de betreffende bestuursorganen in deze categorie).

Om de werkomstandigheden van de klachtbehandelaars in context te plaatsen hebben wij de informanten vijf stellingen voorgelegd. Aan de hand van hun antwoord krijgen we een globaal beeld van de werkomstandigheden van de gemiddelde klachtfunctionaris. Over het algemeen zijn de informanten van mening dat de functie van de klachtbehandelaar duidelijk en volledig is omschreven (70%). Slechts de helft van de informanten vindt dat zij voldoende tijd hebben om hun functie goed uit te oefenen. Met name medewerkers van waterschappen en ministeriële diensten klagen over het feit dat zij tijd tekortkomen. De klachtbehandelaar heeft over het algemeen niet te klagen over gebrek aan medewerking. Integendeel, bijna alle klachtbehandelaars (87%) zeggen dat zij alle medewerking krijgen. Wanneer zij aanbevelingen formuleren, worden deze in drie van de vier gevallen overgenomen. In de jaarverslagen van de betreffende bestuursorganen wordt in de meeste gevallen aandacht besteed aan het werk van de klachtbehandelaar (85%).

Tabel 5.29 Werkomstandigheden van de klachtfunctionaris (n=112)

<i>Stelling:</i>	Helemaal van toepassing	Enigszins van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Functieomschrijving is duidelijk	70%	18%	12%	100%
Klachtbehandelaar heeft voldoende tijd voor zijn werk	49%	26%	25%	100%
Klachtfunctionaris zegt alle medewerking te krijgen	87%	8%	5%	100%
Aanbevelingen worden altijd overgenomen	75%	21%	4%	100%
In (burger)jaarverslag wordt aandacht besteed aan klachten	85%	4%	11%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

We hebben de informanten niet alleen gevraagd naar enkele aspecten van hun werkomstandigheden, maar hebben ook gevraagd of ze serieus genomen worden en of hun werk belangrijk wordt gevonden. Dit zijn zaken die voor arbeidsmotivatie van niet geringe betekenis zijn. Het blijkt dat de verschillende *stakeholders* heel verschillend tegen de klachtbehandelaar aan kijken.

Over het algemeen blijkt dat *bestuurders* veel belang stellen in het werk van de klachtfunctionaris. De informanten menen dat bestuurders in drie van de vier

gevallen geïnteresseerd zijn. De *ambtelijk* leidinggevende (het management) is niet zo geïnteresseerd. De klachtbehandelaars voelen zich in slechts één op de vijf gevallen (18%) serieus genomen door de leidinggevendenden. Vooral klachtbehandelaars bij waterschappen, ministeriële diensten en zelfstandige bestuursorganen zijn van mening dat de ambtelijk leidinggevendenden hen niet serieus nemen. Hoe groter de organisatie hoe minder vaak de informant wist hoe het belang van zijn functie door het ambtelijke management wordt ingeschat. De werkvloer zit hier wat tussen in. De helft van de informanten meent dat medewerkers geïnteresseerd zijn en willen weten hoe klachten beoordeeld worden. Maar als die klacht op de medewerker zelf betrekking heeft, is dat niet zo'n hoge score. Hoe kleiner de organisatie, hoe vaker wordt gesteld dat collega's informatie vragen naar de uitkomst van klachtprocedures. Bij waterschappen wordt relatief het vaakst gevraagd hoe de klachten zijn afgehandeld en bij de ministeriële diensten is deze interesse het geringst. Twee van de vijf informanten menen dat hun collega's de klachtbehandeling niet echt belangrijk vinden (44%). Een bijna even grote groep informanten denkt daar anders over en stelt dat hun collega's juist wel belang stellen in de klachtbehandeling. Vooral bij de provincies zijn de collega's niet in de klachtbehandeling geïnteresseerd. Bij de waterschappen ligt dit anders. Hoe groter de organisatie is, des te vaker zeggen onze informanten dat ze eigenlijk niet weten of hun collega's nu wel of niet geïnteresseerd zijn in hun werk.

Tabel 5.30 Interesse en waardering voor de functie van klachtbehandelaar (n=112)

	Helemaal van toepassing	Enigszins van toepassing	Niet van toepassing	Totaal
Collega's vinden klachtbehandeling belangrijk	40%	44%	16%	100%
Organisatieleden vragen hoe klachten zijn beoordeeld	53%	32%	15%	100%
Leidinggevendenden nemen klachtbehandelaar serieus	18%	43%	39%	100%
Ambtelijke leiding is geïnteresseerd in klachten	12%	7%	82%	100%
De bestuurders zijn geïnteresseerd	76%	9%	15%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

5.8 KLACHTFUNCTIONARISSEN OVER TITEL 9.1 AWB

De functionarissen die uitvoering geven aan interne klachtbehandeling zijn tevreden over de onderzochte wettelijke regeling (zie tabel 5.31). De geraadpleegde klachtfunctionarissen achten het van groot belang dat de wetgever deze procedure heeft gecodificeerd (95%). De respondenten vinden de regeling uitvoerbaar (85%) en vinden de afzonderlijke artikelen helder (84%). Ook over de consistentie van de regeling en de verhouding met het externe klachtrecht zijn de klachtbehandelaars overwegend (zeer) positief. Toch vindt één op de tien respondenten (12%) dat het noodzakelijk is verandering aan te brengen in bepalingen

van titel 9.1 Awb. Het zijn vooral de juristen, onder de klachtfunctionarissen, die deze mening zijn toegedaan.

Tabel 5.31 Wat vinden klachtbehandelaars van de wettelijke regeling? (n=112)

	Eens	Neutraal	Oneens	Totaal
Goed dat er in Awb aandacht is voor klachtbehandeling	95%	3%	2%	100%
De wettelijke procedure is in de praktijk uitvoerbaar	85%	13%	2%	100%
De betreffende wetsartikelen zijn helder	84%	14%	2%	100%
Titel 9.1 Awb zit logisch in elkaar	78%	21%	1%	100%
Verhouding tussen het interne en het externe klachtrecht is duidelijk	76%	19%	5%	100%
Titel 9.1 behoeft niet te worden gewijzigd	68%	20%	12%	100%

Ontbrekende waarnemingen = 4

Twee van de respondenten die werkzaam zijn bij een kleine gemeente, geven de wetgever als rapportcijfer een tien. Dat staat voor uitmuntend. Het *gemiddelde oordeel* van onze respondenten over het werk van de wetgever is een 7,6. Het is opvallend dat de 107 geraadpleegde ervaringsdeskundigen geen enkele onvoldoende hebben uitgedeeld. Het is in dat verband interessant om aan het eind van hoofdstuk 7 te bezien hoe de klagers – als gebruikers van de wettelijke regeling – de interne klachtprocedure waarderen.

Tabel 5.32 Het oordeel van klachtfunctionarissen over titel 9.1 Awb

Uitgedrukt in een rapportcijfer	Als percentage van alle respondenten	Aantal respondenten dat dit cijfer geeft
Zes, net voldoende	7%	7
Zeven, ruim voldoende	38%	41
Acht, goed	52%	56
Negen, zeer goed	1%	1
Tien, uitstekend	2%	2
Totaal	100%	107

Ontbrekende waarnemingen = 9

6 De praktijk van het intern klachtrecht bij bestuursorganen: verslag van het diepteonderzoek

6.1 INLEIDING

Ter verdieping van de gegevens uit het enquêteonderzoek is dossieronderzoek uitgevoerd bij 22 bestuursorganen. Het betrof recente dossiers, veelal uit 2005 en begin 2006. Verder zijn gesprekken gevoerd met medewerkers die zich bij deze bestuursorganen bezighouden met klachtbehandeling. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit diepteonderzoek beschreven.

In de volgende paragraaf worden verschillende aspecten van klachtbehandeling onderscheiden. Deze aspecten komen voor een deel overeen met de wettelijke elementen uit titel 9.1 Awb, maar ook voor andere aspecten van de klachtbehandeling (lerend vermogen, aanwezigheid eigen regeling, mandatering van de bevoegdheid tot afdoening) is aandacht. In paragraaf 6.3 worden de onderzochte bestuursorganen getypeerd. We hebben daarbij gekeken naar de kwaliteit van de procedure en van de inhoudelijke wijze van behandeling van de klacht. Tevens is daarbij de mate waarin het bestuursorgaan leert van klachten betrokken. De problemen die bestuursorganen met de regeling uit titel 9.1 Awb ondervinden, zijn uitgelicht in paragraaf 6.4.

6.2 ASPECTEN VAN KLACHTBEHANDELING

In titel 9.1 Awb zijn de minimale eisen neergelegd waaraan klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. De regeling is in hoofdstuk 2 uitvoerig aan de orde gesteld. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de regeling functioneert, op basis van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews bij bestuursorganen.

Klachtwaardigheid

Er wordt over van alles en nog wat geklaagd. Vrijwel elke klacht betreft echter een 'uiting van ongenoegen' van een burger. Iemand heeft iets meegemaakt dat voor hem een aanleiding was het bestuursorgaan daarop aan te spreken. Hij heeft de moeite genomen een brief te schrijven, een e-mail te sturen of telefonisch contact op te nemen met de gemeente, de provincie of een ander bestuursorgaan. Het minste wat hij mag verwachten is dat er op een serieuze manier wordt omgegaan met de klacht.

Enkele klachtcoördinatoren benadrukken dat zij het niet als hun taak zien te beoordelen of een gedraging waarover wordt geklaagd, ook *klachtwaardig* is. Zij vinden dat alle klachten die ze ontvangen op een juiste manier moeten worden behandeld. Daarbij maken ze vervolgens wel gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt om een klacht niet in behandeling te nemen of de behandeling daarvan op te schorten. De reden hiervoor is echter niet dat ze de gedraging *als zodanig* niet klachtwaardig vinden. Eén klachtcoördinator vertelt dat hij ervan uitgaat dat maar één op de tien burgers een klacht indient over een gedraging die hem stoort. De binnengekomen klachten vormen slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Het oplossen van een enkele klacht – en het verbeteren van de dienstverlening op dat punt – neemt waarschijnlijk bij meer personen ongenoegen weg dan alleen bij de klager.

Klachtherkenning

Uit het onderzoek blijkt dat het herkennen van klachten niet altijd zonder slag of stoot gaat. Welke uitingen van ongenoegen nu als klacht moeten worden aangemerkt en welke niet is niet altijd eenvoudige vast te stellen. De mensen in de frontlinie, van de postkamer of de telefoon, doen hun best, maar de klachtfunctionarissen betwijfelen of alle klachten werkelijk door de organisatie herkend worden. Dit speelt bij mondelinge klachten meer dan bij schriftelijke, omdat een schriftelijk stuk doorgestuurd en bestudeerd kan worden en men in geval van twijfel de klachtfunctionaris een afschrift kan sturen. Er worden verschillende strategieën gehanteerd om klachten zoveel mogelijk op de juiste plaats binnen de organisatie, meestal de klachtfunctionaris, te krijgen. Er zijn organisaties die speciale klachtformulieren en/of een eigen postbus voor klachten gebruiken. Er wordt overleg gevoerd met medewerkers van de postregistratie waar post wordt verspreid over de organisatie en in een enkel geval krijgt de klachtfunctionaris alle post van de organisatie onder ogen. Deze werkwijzen voorkomen dat met name schriftelijke klachten niet aankomen. Het herkennen van mondelinge klachten is en blijft veel lastiger. Volgens artikel 9:2 Awb moeten bestuursorganen open staan voor mondelinge klachten. Deze bepaling is in de praktijk lastig te hanteren, omdat mondelinge klachten zo slecht te herkennen zijn. Op mondelinge klachten wordt hierna verder ingegaan.

Het begrip klacht

Artikel 9:1 Awb bepaalt dat het mogelijk is om te klagen over een *gedraging* van het bestuursorgaan. Uit het onderzoek blijkt dat dit artikel een aantal problemen oplevert. In dit artikel is vastgelegd dat het mogelijk is om *een klacht* in te dienen. Niet is vastgelegd wat een klacht precies is. Een definitie van het begrip ontbreekt. Een groot deel van de bestuursorganen die in dit onderzoek zijn betrokken, onderscheidt naast klachten en bezwaren ook nog meldingen. Het gaat dan met name om bestuursorganen van decentrale overheden. Meldingen zijn signalen van burgers dat er zaken zijn die de aandacht van het bestuursorgaan behoeven. Vaak gaat het dan om zaken in de openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn losliggende stoeptegels, niet functionerende straatverlichting en dichtgegroeide gemalen. Hoe de grens tussen een melding en een klacht moet worden

getrokken is niet duidelijk. Eén bestuursorgaan zoekt daarvoor aansluiting bij de term *gedraging*³⁰ uit de wet. Dat een stoeptegel los ligt, is volgens de respondent van dit bestuursorgaan niet aan te merken als een gedraging van het bestuursorgaan. Of deze stelling houdbaar is, is de vraag. Wel kan hierover worden opgemerkt dat het losliggen van een stoeptegel niet te zien is als een gedraging *jegens hem of een ander*. Wanneer iemand het bestuursorgaan daarop opmerkzaam maakt, is er om die reden geen sprake van een klacht. Wanneer vervolgens de bestrating niet tijdig wordt hersteld, c.q. niet op de melding wordt gereageerd, is wel sprake van een klachtwaardige gedraging jegens degene die de melding heeft gedaan, dus van een nalaten door het bestuursorgaan. In dat geval is een tweede telefoontje van een burger wél een klacht. Zo blijkt het in de praktijk vaak ook te werken: een herhaalde melding wordt opgevat als een klacht en een op zichzelf staande melding niet.

Het is de vraag of een duidelijk onderscheid tussen melding en klacht nodig is. Beide zijn een signaal van burgers waarmee iets gedaan moet worden. Een melding wordt door het bestuursorgaan meestal binnen afzienbare tijd afgedaan, door het probleem op te lossen. Reageert het bestuursorgaan niet tijdig en adequaat op de melding, dan kan de melding een klacht worden. Onder welke omstandigheden dat het geval zal zijn, wordt zozeer bepaald door casuïstiek, dat daarvoor in het algemeen geen afbakening is te geven. Hoewel de grenzen tussen meldingen en klachten in de praktijk niet tot problemen hoeven te leiden, ziet een aantal bestuursorganen het begrip toch graag beter afgebakend, bijvoorbeeld door het opnemen van een definitie in de Awb. Op dit moment hebben bestuursorganen soms ook zelf in hun eigen regeling een definitie opgenomen.

Gedraging jegens een ander

Uit artikel 9:1 Awb blijkt verder dat het mogelijk is om een klacht in te dienen over een gedraging van het bestuursorgaan jegens *een ander* dan de klager. In de praktijk blijkt dat dit niet of nauwelijks voorkomt. Slechts één bestuursorgaan ontvangt met grote regelmaat klachten over gedragingen jegens anderen. Het gaat dan veelal om klagers die het handelen van dit bestuursorgaan jegens bepaalde personen onacceptabel vinden en in de pen klimmen. De klagers zijn vaak betrokken en bezorgde burgers. Bijzonder is dat het betreffende bestuursorgaan deze klachten niet in behandeling neemt, tenzij een machtiging kan worden overgelegd van degene die met de gedraging is geconfronteerd. Het bestuursorgaan meent daartoe te moeten overgaan aangezien behandeling van de klacht tot gevolg kan hebben dat de klager vertrouwelijke gegevens van anderen onder ogen krijgt. Wanneer daarvoor geen machtiging bestaat, is dit in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. Twee bestuursorganen hebben in een eigen, aanvullende, regeling – in strijd met de Awb – uitgesloten dat over een gedraging jegens een ander geklaagd kan worden.

30. Onder gedraging kan ook een nalaten door het bestuursorgaan begrepen worden.

Gedragingen buiten werktijd

Volgens artikel 9:1, lid 2, Awb kan (ook) worden geklaagd over een gedraging van een persoon werkzaam *onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan*. In één van de interviews kwam in dit verband een bijzondere situatie aan de orde (zie kader): het handelen van een ambtenaar buiten werktijd. Wanneer is het handelen van een ambtenaar buiten werktijd vatbaar voor klachten die door zijn werkgever in behandeling moeten worden genomen? Dat zal sterk van het betreffende geval afhangen. In het algemeen zullen dergelijke klachten niet in behandeling worden genomen. Omdat dergelijke situaties zelden voor zullen komen, lijkt het opnemen van een regeling hierover in de Awb niet nodig.

Een inspecteur van een waterschap komt voor een controle bij een boer in de weide. Volgens de boer heeft de inspecteur na de inspectie het hek tussen twee weiden open laten staan, waardoor vee uit de ene weide het net ingezaaide gras in de andere weide heeft vertrapt. De inspecteur bestrijdt dit. Enkele dagen later ontmoeten de boer en de inspecteur elkaar buiten werktijd tijdens het dorpsfeest in de feesttent. Over het al dan niet opengelaten hek ontstaat een handgemeen tussen beiden. De boer dient een klacht in bij het waterschap, vanwege dit handgemeen buiten werktijd. Het waterschap neemt de klacht in behandeling.

Mondeling ingediende klachten

Klachten kunnen mondeling en schriftelijk worden ingediend. Voor schriftelijke klachten die aan bepaalde voorschriften voldoen, zijn in afdeling 9.1.2 Awb extra eisen aan de behandeling gesteld. Dat ontslaat bestuursorganen echter niet van een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten die niet aan deze eisen voldoen. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle bestuursorganen mondelinge klachten zonder meer in behandeling nemen. Wanneer klachten mondeling worden ingediend, verzoeken enkele bestuursorganen de klager hun klacht alsnog op schrift te (laten) zetten. Als reden wordt hiervoor wel aangevoerd dat het voorkomt dat in een later stadium niet meer duidelijk is waarop de klacht precies betrekking heeft. Soms wordt dit verzoek ook gedaan als een klacht een ernstige aangelegenheid lijkt te betreffen. Ook hebben we een bestuursorgaan aangetroffen waar het niet mogelijk was om een klacht in te dienen per telefoon. Wel kon men op het spreekuur van een bestuurder een klacht mondeling indienen. Bij vrijwel alle bestuursorganen die wel openstaan voor mondelinge klachten, blijkt dat het onduidelijk is hoeveel klachten er mondeling zijn ingediend en hoe die zijn afgehandeld. Deze klachten worden meestal ook niet opgenomen in registratiesystemen. Al met al is tijdens dit onderzoek niet duidelijk geworden hoeveel klachten mondeling worden ingediend en hoe daarmee wordt omgegaan.

Voor klagers die niet in staat zijn hun klacht op schrift te stellen heeft een aantal bestuursorganen in een eigen regeling bepaald dat zij door het bestuursorgaan terzijde worden gestaan wanneer ze een schriftelijke klacht willen indienen.

Ontvangstbevestiging

De ontvangst van klaagschriften moet ex artikel 9:6 Awb schriftelijk worden bevestigd aan de klager. De meeste bestuursorganen houden zich aan dit artikel. Wie de verzending van de ontvangstbevestiging verzorgt, verschilt nogal eens. Bij een aantal bestuursorganen verzorgt de postregistratie de ontvangstbevestiging. Omdat zij de bevestiging van alle poststukken verzorgen, gaat bij klachten een standaardbevestiging uit. Ook komt het voor dat de klachtcoördinator de ontvangst van een klacht bevestigt. De klachtcoördinatoren kunnen meer op maat gesneden brieven verzenden, waarin bijvoorbeeld ook de klachtprocedure uiteengezet wordt. Het komt ook voor dat de klachtbehandelaars de ontvangstbevestiging sturen.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal bestuursorganen geen ontvangstbevestiging stuurt indien zij verwachten het onderzoek snel te kunnen afronden en de resultaten daarvan aan de klager te kunnen meedelen. Hierbij bestaat het gevaar dat de ontvangstbevestiging uiteindelijk achterwege blijft wanneer het onderzoek toch niet zo voorspoedig verloopt als men had gehoopt.

De ontvangstbevestiging kan benut worden om de klager allerlei relevante informatie te verschaffen. Een aantal bestuursorganen doet dit. Men stuurt informatie mee over de procedure (soms in de vorm van een folder), wie als contactpersoon of klachtbehandelaar functioneert en/of binnen welke termijn een reactie op de klacht kan worden verwacht. Eén bestuursorgaan stuurt bij de ontvangstbevestiging een formulier mee waarop de klager kan aangeven of hij er prijs op stelt om gehoord te worden. Ook kan hij meteen aangeven of hij in persoon of per telefoon gehoord wil worden.

De toon waarop klagers benaderd worden kan van invloed zijn op de manier waarop zij de klachtprocedure ervaren. De toonzetting van ontvangstbevestigingen en andere brieven is dan ook iets waaraan aandacht besteed moet worden. Niet alle bestuursorganen hebben hiervoor oog. In het kader is de tekst van een ontvangstbevestiging opgenomen die naar ons oordeel wel positief kan worden beoordeeld.

Een aantal bestuursorgaan heeft ervoor gekozen om niet alleen een ontvangstbevestiging te verzenden, maar ook binnen een aantal dagen telefonisch contact op te nemen met de klager. Tijdens het gesprek wordt het verloop van de procedure uiteengezet en wordt meer informatie over de klacht en de achtergronden daarvan verzameld. Deze werkwijze wordt erg gewaardeerd, zo blijkt uit het tevredenheidsonderzoek van één van die bestuursorganen. Ook kunnen veel klachten in dit eerste gesprek al informeel opgelost worden.

Geachte [aanhef],

Hiermee bevestig ik de goede ontvangst van uw klacht. Ik wil u bedanken voor de moeite die u genomen heeft om uw opmerkingen over het functioneren van [bestuursorgaan] op papier te zetten. Inmiddels is een onderzoek gestart inzake de feiten en omstandigheden die voor u aanleiding zijn geweest te reageren. De uitkomst van dit onderzoek zal tevens gebruikt worden om de dienstverlening van [bestuursorgaan] waar nodig aan te passen.

Afhandelingstermijn

Ik streef naar een behandeling van uw klacht binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

U ontvangt zo spoedig mogelijk nader bericht.

Met vriendelijke groet,
[ondertekening]

Niet in behandeling nemen van klachten

Bestuursorganen hoeven niet alle klachten in behandeling te nemen. In artikel 9:8 Awb is een aantal gevallen genoemd waarin een bestuursorgaan kan afzien van de behandeling van een klacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer beroep kan of kon worden ingesteld, de gedraging meer dan een jaar geleden plaatsvond of de gedraging waarop de klacht betrekking heeft in een strafrechtelijk onderzoek aan de orde komt. Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle ingediende klachten in behandeling worden genomen, althans niet op grond van dit artikel buiten behandeling worden gelaten. Wanneer klachten niet in behandeling worden genomen, worden klagers daarvan altijd op de hoogte gesteld. Uit het onderzoek bij een politiekorps blijkt dat men daar gebruikmaakt van het bepaalde onder artikel 9:8, lid 1, aanhef en onder f, Awb. Zolang een opsporingsonderzoek loopt of er vervolging plaatsvindt, wordt de behandeling van de klacht aangehouden. Wanneer het onderzoek of de vervolging is afgerond, neemt de klachtcoördinator van de politie alsnog contact op met de klager om na te gaan of hij prijs stelt op verdere behandeling van de klacht. Dat is meestal niet het geval.

De klachtbehandelaar

Het is niet toegestaan dat een klacht behandeld wordt door een persoon die bij de gedraging waarover geklaagd wordt, betrokken was. We zijn geen bestuursorganen tegengekomen waarbij de aangeklaagde zelf de klachten over zijn gedrag behandelde. Uit het onderzoek blijkt wel dat er een grote variatie is wat betreft degene die de klacht feitelijk behandelt. Daarbij zijn de volgende varianten te onderscheiden:

- behandeling centraal door de staf;
- behandeling centraal door de lijn;
- behandeling decentraal door de staf;

- behandeling decentraal door de lijn;
- behandeling door een klachtadviesinstantie.

Het is van belang hier op te merken dat we het hier hebben over klacht*behandeling*. Het gaat dus over de plek in de organisatie waar het feitenonderzoek plaatsvindt en waar het horen van klager en ambtenaar geschiedt. Onder staf verstaan we hier al die medewerkers en diensten die geen deel uitmaken van het primaire proces, maar ter ondersteuning daarvan functioneren. Met lijn worden juist wel afdelingen en medewerkers bedoeld die zich met de primaire processen en taken bezighouden.

De eerste variant is dat het klachtonderzoek centraal in de staf is ondergebracht. Het gaat dan om een diensten- of afdelingenoverstijgend organisatieonderdeel dat niet alleen de klachtbehandeling coördineert, maar ook zelf onderzoek uitvoert, hoort en het advies voor het bestuursorgaan schrijft of de klacht in mandaat afhandelt. Klachtbehandeling kan ook decentraal in de staf plaatsvinden. Dit houdt in dat de klachten door een centrale, afdelings- of dienstoverstijgende klachtcoördinator worden ontvangen. Deze klachtcoördinator zet de klachten uit bij stafmedewerkers die decentraal in de organisatie zijn ondergebracht. In een aantal gevallen is dit omdat het bestuursorgaan vestigingen over het gehele land heeft en de klachten op locatie wil onderzoeken. Bij een ander bestuursorgaan speelt mee dat de primaire werkprocessen zo verschillend zijn, dat klachtbehandelaars met kennis van het primaire proces nodig zijn. In de derde variant is de klachtbehandeling centraal in de lijn ondergebracht. Het komt maar zelden voor dat er zich centraal in de lijn iemand bezighoudt met de klachtbehandeling. Het zijn natuurlijk uiteindelijk wel de bestuurders die de klachten formeel afdoen, maar de voorbereiding daarvan geschiedt vrijwel altijd door klachtbehandelaars die zich lager in de lijn of in de staf bevinden. Bij één bestuursorgaan heeft in de hoorcommissie altijd een bestuurder zitting. Bij een ander bestuursorgaan schrijft de hoogste ambtenaar altijd een advies aan het bestuursorgaan. Verder bemoeien bestuurders zich soms met individuele gevallen die onder hun aandacht worden gebracht. Klachtbehandeling op een centrale plek in de lijn komt heel beperkt voor. Wat wel veel voorkomt is dat klachtbehandeling decentraal in de lijn plaatsvindt, de vierde variant waarop de klachtbehandeling is georganiseerd. Klachtcoördinatoren ontvangen klachten en zetten die uit bij afdelingshoofden. Het is dan vervolgens aan de afdelingshoofden om het feitenonderzoek uit te voeren, de hoorzitting te organiseren en een advies voor de afdoening te schrijven. De precieze rol van de klachtcoördinator verschilt in deze variant van bestuursorgaan tot bestuursorgaan en hangt ook samen met de precieze functie en de persoon van de klachtcoördinator. Ten slotte zijn er nog bestuursorganen die gebruikmaken van een klachtadviesinstantie. Deze klachtadviesinstantie voert het onderzoek uit – bijgestaan door de secretaris van de klachtadviesinstantie die vaak tevens centrale klachtcoördinator is –, hoort betrokkenen en schrijft een advies aan het bestuursorgaan. Het is vervolgens altijd aan het bestuursorgaan om een oordeel over de klacht te geven.

Aan de keuze voor een bepaalde variant door een bestuursorgaan liggen verschillende motieven ten grondslag. Indien er een substantieel aantal klachten per jaar is, wordt vaak gekozen voor centrale klachtbehandeling in de staf. Het behandelen van klachten is dan dikwijls een volledige baan. In organisaties waar het principe van integraal management wordt toegepast, vindt klachtbehandeling doorgaans decentraal in de lijn plaats. Interessant is dat één organisatie uit ons onderzoek de klachtbehandeling een half jaar geleden heeft aangepast van decentraal in de lijn naar centraal in de staf. De argumenten om dit te veranderen, waren dat de decentrale klachtbehandeling als te versnipperd werd ervaren en er daardoor moeilijker een patroon in de klachten te ontdekken viel. Ook kan voorkomen worden dat de klachten worden *vergoelijkt*, hetgeen eerder zal gebeuren als een direct leidinggevende een klacht behandelt in plaats van een – wat verder op afstand zittende – stafmedewerker.

Klachtadviesinstantie

Aan bestuursorganen is de mogelijkheid geboden een klachtadviesinstantie in te stellen. Deze klachtadviesinstantie behandelt dan de klacht en adviseert het bestuursorgaan. De instantie kan bestaan uit externen, maar dit hoeft niet. Van de 22 bestuursorganen die in ons onderzoek betrokken waren, beschikken er vijf over een klachtadviesinstantie: een gemeente, twee provincies, een waterschap en een politiekorps. Vier hebben hier vrijwillig voor gekozen. Het politiekorps is op grond van de Politiewet verplicht een klachtadviesinstantie in te stellen. Als reden voor het instellen van een klachtadviesinstantie wordt de grotere afstand van deze instantie tot het bestuursorgaan genoemd.

Een klachtadviesinstantie kan een commissie zijn, maar dit hoeft niet. Een klachtadviescommissie kan ook uit één persoon bestaan, dit was het geval bij de betreffende gemeente in ons onderzoek. De voorzitter van de commissie bezwaar en beroep vervulde daar ook de rol van klachtadviesinstantie. Bij beide provincies in kwestie hebben leden van provinciale staten zitting in de klachtadviesinstantie. De klachtadviesinstantie van het betreffende waterschap wordt gevormd door een commissie die tevens de commissie voor bezwaar en beroep is. De klachtadviescommissie van het politiekorps is volledig extern ondergebracht, ook het secretariaat wordt daar door een externe vervuld. De klachtadviesinstanties komen pas in actie nadat een informele oplossing met de klager niet is gevonden. Bij één van de provincies is gekozen voor een getrapt systeem. Nadat een klacht door de klachtcoördinator is ontvangen, neemt de coördinator contact op met de voorzitter. De voorzitter beslist dan of de klachtcoördinator de klacht afdoet, de voorzitter en de coördinator de klacht afdoen of dat de commissie bijeengeroepen wordt. Deze flexibiliteit in de wijze waarop klachten kunnen worden afgedaan, wordt door de klachtcoördinator van deze provincie erg gewaardeerd.

Verzenden van de klacht aan de aangeklaagde

Niet alle klachten hebben betrekking op een specifieke ambtenaar. Vaak gaan klachten over gebreken in werkprocessen, onvolledige of onjuiste communicatie of andere zaken waarvoor niet één iemand specifiek aan te wijzen is. Wanneer

een klacht echter op een aanwijsbare ambtenaar betrekking heeft, moet deze het klaagschrift ontvangen, aldus artikel 9:9 Awb. Of deze bepaling goed wordt nageleefd is de vraag. Veel klachtcoördinatoren geven aan dat (een omschrijving van) de klacht alleen aan de leidinggevende van de aangeklaagde wordt gezonden. Het is dan aan de leidinggevende om de ondergeschikte van de klacht op de hoogte te brengen. Of dat vervolgens ook gebeurt, is de klachtcoördinatoren niet bekend. Bij één bestuursorgaan zendt de centrale klachtcoördinator zelf de klacht altijd door naar de medewerker. Naast de klacht wordt een – op medewerkers toegesneden – folder meegezonden. Hierin wordt uiteengezet hoe de klachtprocedure in elkaar steekt en wat de aangeklaagde kan verwachten.

In sommige klaagschriften laat de klager zich ongenueanceerd, onbeschoft of kwetsend uit over de aangeklaagde. Dit kan echter geen reden zijn om het klaagschrift niet te overleggen. Wanneer er een hoorzitting plaatsvindt, moet de aangeklaagde immers wel weten wat hem te wachten staat.

Probleemoplossing tegenover klachtafdoening

Wanneer burgers een klacht bij een bestuursorgaan indienen, ligt daaraan vaak een probleem ten grondslag. Een brief of een uitspraak van het bestuursorgaan over de klacht is meestal niet waar de burger op zit te wachten. Hij wil een inhoudelijke reactie op zijn brief, excuses van de onbeschofte ambtenaar, snel en zonder rompslomp zijn dubbel betaalde boete terug, kortom, hij wil dat zijn probleem opgelost wordt. Of de klacht daarna nog gegronnd verklaard wordt, is dan meestal niet meer relevant. Een informele procedure, waarin naar de burger geluisterd en met hem meegedacht wordt, kan een burger al snel tevreden stellen. Hierbij is het van groot belang welke visie het bestuursorgaan heeft op klachtbehandeling. Is het doel van de klachtprocedure om de burger een oordeel te geven over zijn klacht of om mee te werken – voor zover mogelijk – aan de oplossing van zijn probleem? Uit het onderzoek blijkt dat beide uitersten voorkomen. Er zijn bestuursorganen die de klacht aangrijpen om het oorspronkelijke dossier op te pakken en aan de problemen daarin te werken. Er zijn ook organen die een uitspraak doen over de klacht en het daarbij laten.

Informele afdoening

Wanneer een klacht naar tevredenheid van de burger is afgehandeld, kan de klachtprocedure stoppen. Sommige bestuursorganen maken veelvuldig gebruik van deze mogelijkheid (al dan niet bewust), andere willen elke klacht formeel afdoen. Ruwweg zijn drie varianten te onderscheiden. Er zijn bestuursorganen die alle klachten eerst informeel – bijvoorbeeld via bemiddeling of een op schrift gestelde toelichting – proberen op te lossen. Wanneer ze daar niet in slagen, wordt de formele procedure in werking gesteld. In de tweede variant worden klachten meteen in de formele procedure behandeld, maar worden de eerste weken van de formele procedure gebruikt om alsnog tot een informele oplossing te komen. Wanneer dat niet lukt, spreekt het bestuursorgaan uiteindelijk zijn oordeel uit. In de derde variant worden klachten meteen via de formele procedure afgedaan. Informele klachtbehandeling vindt dan niet plaats. Er zijn bestuurs-

organen die bepaalde (typen) klachten zo ernstig vinden, dat men daarover een formeel oordeel wil uitspreken. Eén bestuursorgaan behandelt bijvoorbeeld alle klachten die gaan over bejegening van klagers in een formele procedure. Andere bestuursorganen staan erop dat ze *alle* klachten formeel afdoen, zonder dat daarvoor een duidelijk aanwijsbare reden bestaat.

Wat we ook hebben gezien, zijn klachten die eigenlijk niet behandeld worden. Als reactie op een klacht stuurt het betreffende bestuursorgaan een brief met een toelichting. Daarmee is voor hem de kous af. Een voorbeeld daarvan ziet u in het kader hieronder. In feite is de klacht daarmee niet als klacht behandeld.

In een krant verschijnt een bericht over de voorgenomen verkoop van een synagoge door een gemeente. Naar aanleiding van dit bericht klagen enkele mensen over de bewoordingen waarin een medewerker van de gemeente zich in het bericht heeft uitgelaten over de lokale Joodse gemeenschap.

De gemeente zendt deze klagers een nietszeggende brief die eindigt met:

‘Uw reactie beschouwen we hiermee als afgedaan.’

Een verwijzing naar de mogelijkheid de klachtprocedure te vervolgen ontbreekt.

Wanneer een klacht op informele wijze, dus met toepassing van artikel 9:5 Awb, wordt afgedaan, moet het bestuursorgaan nagaan of de klager tevreden is met de uitkomst van de klachtbehandeling. Deze controle gebeurt bij de bestuursorganen verschillend. Niet alle bestuursorganen controleren of de klager tevreden is met de gevonden oplossing. Het geval in het bovenstaande kader is daar een voorbeeld van. Verder zijn er bestuursorganen die telefonisch met de klager overleggen. Hoewel dit op zich een goede manier is om na te gaan of klagers tevreden zijn, heeft dit als nadeel dat het resultaat van het gesprek niet in het dossier terug te vinden is. Wanneer later discussie ontstaat over de oplossing of de inhoud daarvan, is niet meer na te gaan waarmee de klager nu precies heeft ingestemd. De meest geëigende weg om na te gaan of de klager tevreden is, is door het zenden van een brief waarin de overeengekomen oplossing is verwoord. De klager kan dan aangeven of deze oplossing hem tevreden stelt en of het vervolg van de procedure kan worden gestopt. De meeste bestuursorganen verzenden een dergelijke brief wanneer ze met een klager tot een informele oplossing zijn gekomen. In vrijwel alle gevallen waarin een dergelijke brief wordt verzonden is een passage opgenomen waarin de klager wordt verzocht contact op te nemen wanneer hij *niet* tevreden is, onder het motto ‘geen bericht is goed bericht’. Eén bestuursorgaan verzendt brieven waarbij de klager verzocht wordt binnen twee weken contact op te nemen wanneer hij kan instemmen met de informele oplossing. Als de klager dat niet doet, wordt de formele klachtprocedure voortgezet.³¹

31. Overigens neemt de klachtcoördinator altijd nog even contact op met een klager die niets van zich heeft laten horen, om onnodig werk te voorkomen. Vaak blijken klagers wel tevreden te zijn, maar hebben ze vergeten contact te zoeken.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat een aantal bestuursorganen klagers na het afronden van een informele procedure doorverwijst naar de externe klachtinstantie. De mogelijkheid om alsnog de formele procedure bij dit bestuursorgaan door te zetten is afgesloten en klagers moeten zich meteen bij de externe klachtinstantie melden. Hoewel dit juridisch niet correct lijkt, neemt de externe klachtinstantie dergelijke klachten vaak wel in behandeling.

Nog lang niet alle bestuursorganen handelen klachten informeel af. Vooral het pakken van een telefoon om even snel contact met de klager op te nemen is een lastige horde voor veel klachtbehandelaars. Hoewel flexibiliteit nodig is voor informele behandeling van klachten, kan het goed zijn om afspraken te maken over registratie en 'oplossingsbrieven'.

Voortzetting van de klachtbehandeling kan worden gestopt wanneer de klager tevreden is met de informele oplossing. Maar hoe zit dat met de aangeklaagde? Bij twee bestuursorganen kan de aangeklaagde het bestuursorgaan verzoeken een oordeel uit te spreken over de klacht. Op die manier kan hij achterhalen of zijn gedrag niet door de beugel kon.

Verskillende bestuursorganen vinden het lastig een onderscheid te maken tussen de fase waarin een klacht nog informeel afgehandeld kan worden en de fase waarin de formele klachtbehandeling plaatsvindt. De fase van informele afhandeling gaat soms als een soort voorprocedure vooraf aan de formele klachtbehandeling. Bij andere bestuursorganen maakt de informele fase deel uit van de formele klachtbehandeling. Ook de eisen die gesteld worden aan een informele procedure zijn niet altijd helder. Zo moet bijvoorbeeld ook bij klachten die weliswaar informeel, maar niet direct kunnen worden afgedaan wel een ontvangstbevestiging worden verstuurd.

Het zicht dat de centrale klachtfunctionarissen hebben op de informele afhandeling is beperkt. Hoe en wanneer klachten informeel worden opgelost is niet altijd te achterhalen. De dossiers vertonen hiaten en evenmin is te achterhalen of de klacht nu eigenlijk gegrond of ongegrond was. Leren van informeel afgehandelde klachten is daarmee lastig, zo niet onmogelijk.

Horen

Wanneer een klacht niet naar tevredenheid van de klager kan worden afgedaan ex artikel 9:5 Awb, moet het bestuursorgaan een onderzoek uitvoeren. Onderdeel van dat onderzoek is volgens artikel 9:10 Awb het horen van de klager. Van het horen kan alleen worden afgezien indien de klager heeft aangegeven geen prijs te stellen op een hoorzitting of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is. *In alle andere gevallen moet er worden gehoord.* Uit de gesprekken die we met verschillende bestuursorganen voerden, blijkt dat de hoorplicht, zoals die is neergelegd in de Awb, niet altijd goed functioneert. Vooral bij bestuursorganen die een groot aantal klachten binnenkrijgen wordt de hoorplicht niet altijd nageleefd. Horen wordt gezien als lastig, tijdrovend en soms betwijfelt men het nut ervan. Horen

in zaken waarbij al uitgebreid overleg met de klager is geweest, lijkt niet altijd nuttig, omdat het horen geen nieuwe informatie aan het dossier toevoegt. Klagers die een klacht indienen waarvan op het eerste oog al duidelijk is dat de klacht gegrond wordt verklaard, krijgen geen uitnodiging voor een hoorsessie. Eén orgaan voegde aan alle adviezen het woordje ‘kennelijk’ toe (kennelijk gegrond / kennelijk ongegrond), omdat dan afgezien zou kunnen worden van horen. Wat ook nog wel eens wil gebeuren, is dat klagers niet in staat of bereid zijn naar het bestuursorgaan te reizen voor een hoorsessie. Hoe begrijpelijk deze redenen ook zijn, ze staan niet toe dat het bestuursorgaan eenzijdig besluit om niet tot horen van de klager over te gaan.

Over het algemeen valt bij bestuursorganen niet altijd een lijn te vinden in de zaken waarin wel en niet wordt gehoord en welke redenen daaraan ten grondslag liggen. Eén bestuursorgaan geeft aan het beleid te voeren bij kennelijk gegronde klachten die zien op termijnoverschrijdingen nooit te horen. De reden hiervoor is dat dit bestuursorgaan heel veel terechte klachten hierover ontvangt en het horen arbeidsintensief is. Bovendien leert de ervaring dat de klagers de primaire procedure niet kunnen scheiden van de klachtprocedure, waardoor de hoorzitting in het teken van de aangevraagde beschikking komt te staan en niet meer gaat over de klacht.

Van de mogelijkheid om klagers telefonisch te horen wordt niet altijd gebruikgemaakt, terwijl dit beter uitvoerbaar is. Voor klagers die ver weg wonen of de kosten voor de reis niet kunnen opbrengen, is telefonisch horen een mogelijkheid om toch hun stem te laten horen. Slechts één bestuursorgaan biedt klagers de keuze tussen een telefonische hoorzitting en een hoorzitting in persoon. Bij een ander bestuursorgaan wordt deze manier van horen meestal pas aangeboden nadat een klager een ‘gewone’ hoorzitting heeft afgeslagen. De meeste bestuursorganen houden slechts incidenteel telefonische hoorzittingen. Ook komt het voor dat een telefoongesprek, geïnitieerd door de klachtbehandelaar, gaandeweg het karakter van een hoorzitting krijgt of achteraf door het bestuursorgaan aange merkt wordt als een hoorzitting. Hoewel het begrijpelijk is dat een klachtbehandelaar doorvraagt wanneer hij een klager aan de lijn krijgt, is het de vraag of dit een goede manier van horen is. De klager kan door het gesprek overvallen zijn en krijgt niet de kans om zich goed voor te bereiden. Het is beter – juist ook voor een telefonische hoorzitting – een afspraak te plannen met de klager.

Ook de wijze waarop klagers voor een hoorzitting uitgenodigd worden varieert. Sommige bestuursorganen sturen de klager een brief met daarop plaats en tijd van de hoorzitting. Als de klager geen belang heeft bij een hoorzitting of verhinderd is, wordt hij verzocht dit voor de zitting te melden. Andere bestuursorganen nodigen de klager uit contact op te nemen voor het plannen van een hoorzitting.

Het derde lid van artikel 9:10 Awb schrijft voor dat er een verslag van de hoorzitting gemaakt moet worden. De vorm van dit verslag is vrij. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de verslagen niet altijd aanwezig zijn. Wanneer een klager telefo-

nisch gehoord is, wordt zelden een verslag gemaakt. In het dossier zijn soms de handgeschreven aantekeningen van de klachtbehandelaar terug te vinden. Van een hoorzitting in persoon wordt vaker verslag gemaakt. Ook zijn er bestuursorganen die in hun afdoeningsbrief een verslag van de hoorzitting weergeven. Bij een aantal bestuursorganen is ook niet duidelijk of er nu wel of geen verslag van een hoorzitting is opgemaakt. In de afdoeningsbrief wordt dan bijvoorbeeld verwezen naar de hoorzitting die heeft plaatsgevonden, maar in het dossier is van die hoorzitting niets terug te vinden.

Het verslag hoeft niet aan de klager te worden toegezonden. Sommige bestuursorganen zenden de klager altijd het verslag van de zitting. Een aantal kiest ervoor om het verslag als bijlage bij de afdoeningsbrief te voegen. Een andere mogelijkheid is dat in de afdoeningsbrief inhoudelijk naar de hoorzitting verwezen wordt. Er zijn ook bestuursorganen die een inhoudelijk verslag van de hoorzitting niet aan klagers doen toekomen.

Normen voor klachtbehandeling

We vroegen de verschillende bestuursorganen naar de normen die zij hanteren wanneer ze klachten in behandeling hebben. Op deze vraag kwamen verschillende antwoorden. Veel bestuursorganen wijzen naar wet- en regelgeving als kader waaraan klachten worden getoetst. Ook de normen die door de Nationale of de lokale ombudsman of -commissie worden gehanteerd, vormen voor de bestuursorganen een richtsnoer bij de behandeling van klachten. Enkele anderen noemen ook algemene rechtsbeginselen en de redelijkheid en billijkheid als toetsingskader bij klachtbehandeling. Andere bestuursorganen geven aan eigenlijk geen toetsingskader te hanteren, zij kijken per geval wat volgens hen de juiste beoordeling is. Ook het *fingerspitzengefühl* van de klachtbehandelaren wordt genoemd als antwoord op de vraag waaraan klachten getoetst moeten worden.

Het valt op dat klachtbehandeling bij de deel van de bestuursorganen is ondergebracht bij overwegend juridisch ingestelde afdelingen of juridisch geschoolde personen. Naar klachten wordt dan ook al snel op een juridische wijze gekeken. De vraag of een klacht juridisch gegrond is, krijgt dan ook veel aandacht. Aandacht voor de persoon van de klager of diens situatie is niet altijd even goed ontwikkeld. Eén bestuursorgaan heeft ervoor gekozen de klachtbehandeling onder te brengen bij de afdeling communicatie, omdat klachten vaak zien op een gebrek aan of een gebrek in de communicatie met klagers.

Afdoening

Wanneer een klacht niet informeel is afgehandeld, dient het bestuursorgaan een oordeel te geven over de klacht. Uit ons onderzoek blijkt dat elk bestuursorgaan na afloop van het onderzoek een brief stuurt aan de klager. Meestal wordt ook werkelijk een oordeel uitgesproken. Bij een groot aantal bestuursorganen worden de termen 'gegrond' en 'ongegrond' daarbij overigens niet (altijd) genoemd. Dat is geen probleem als maar wel expliciet duidelijk wordt wat het oordeel van het bestuursorgaan is. Er zijn bestuursorganen waarbij in de afdoeningsbrieven dit

oordeel niet duidelijk is. Zij willen de kool en de geit sparen en geven in hun afdoeningsbrief slechts een toelichting op de oorzaken van de klacht. Of de klager terecht heeft geklaagd blijft onduidelijk.

De conclusies die het bestuursorgaan aan de klacht verbindt, de eventuele maatregelen die binnen de organisatie worden getroffen, worden niet door elk bestuursorgaan meegedeeld aan de klager. Eén van de redenen daarvoor lijkt te zijn dat bestuursorganen hieromtrent geen duidelijk beleid voeren. In die gevallen hangt het van de opsteller van de brief af welke informatie over de conclusie met de klager wordt gedeeld. Een andere, frequent voorkomende reden is dat het bestuursorgaan geen conclusie verbindt aan de klacht en de klager dus ook niets te melden heeft. Andere bestuursorganen maken in de afdoeningsbrieven aan de klagers wel duidelijk melding van de conclusies en de daaraan verbonden verbeteracties. Eén bestuursorgaan heeft ervoor gekozen om alle conclusies met betrekking tot werkprocessen expliciet aan klagers mee te delen. Wanneer er een verbeteractie met betrekking tot het personeel (bijvoorbeeld trainingen) wordt ingezet, wordt in algemene bewoordingen aan de klager meegedeeld dat aan de klacht conclusies worden verbonden en dat verbeteringen zijn ingezet.

Afdoening in mandaat

De klachtbehandeling kan worden gemandateerd aan ambtenaren. Een aantal bestuursorganen heeft daarvoor gekozen. Mandaat ligt dan bij de klachtbehandelaars; afdelings- of diensthoofden of klachtcoördinatoren. Uit het onderzoek blijkt dat het ook voorkomt dat klachtbehandelaars de klachten wel zelf, in naam van het bestuursorgaan, afdoen, maar dat het mandaat hiervoor (nog) niet is verleend.

Termijnen

In de Awb is een bepaling opgenomen over de termijn waarbinnen de klachtbehandeling moet geschieden. In beginsel moeten klachten binnen zes weken worden afgedaan. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een klachtadviesinstantie, is die termijn tien weken. In beide gevallen is het mogelijk om de termijn met vier weken te verdagen.

De snelheid waarmee klachten behandeld worden verschilt, zo blijkt uit het onderzoek. Enkele bestuursorganen slagen er goed in om klachten binnen de termijn af te handelen. Een aantal andere organen heeft grote moeite om de termijn te halen of slaagt daar in het geheel niet in. Als reden voor deze overschrijding wordt wel aangevoerd dat het informeel oplossen van een klacht de voorkeur geniet, maar dat dit ook veel tijd kost. Wanneer een informele oplossing niet mogelijk is, is vervolgens veel tijd verloren gegaan en blijken de termijnen niet (meer) haalbaar. Ook blijkt dat het plannen van bijvoorbeeld een hoorzitting niet altijd even vlot verloopt. Het afstemmen van agenda's kost tijd en gaat ten koste van de termijnen. Een voorbeeld daarvan vindt u in het kader hiernaast. Andere bestuursorganen zijn gewoonweg traag bij het behandelen en afdoen van klachten. Vooral indien een klacht in de lijn wordt afgedaan, lijkt de behandeling ervan vaak niet de hoogste prioriteit te hebben.

Eén bestuursorgaan redeneert dat de periode waarin het bestuursorgaan wacht op de klager, niet meetelt voor de behandeltermijn. Ook meent dit bestuursorgaan dat het mogelijk is de termijn van klachtbehandeling op te schorten wanneer het bestuursorgaan en de klager in gesprek zijn over een informele oplossing.

Een visvereniging is al enkele jaren in overleg met het lokale waterschap over de handhaving van illegale visboten. Het waterschap heeft toezeggingen gedaan die tot dan toe niet zijn nagekomen. Daarop dient de visvereniging een klacht in bij het waterschap. De klacht wordt half november ingediend. Het duurt uiteindelijk tot half januari voordat de hoorzitting plaatsvindt.

De termijn van zes weken waarbinnen de klacht afgehandeld moet zijn, is dan al verstreken.

Genoegdoening

Als een klager gelijk krijgt, ontvangt hij excuses. Bij vrijwel alle bestuursorganen is dat het geval. Is het nodig om klagers meer aan te bieden? In incidentele gevallen bieden bestuursorganen de in het gelijk gestelde klagers bijvoorbeeld een bloemetje aan. Maar één bestuursorgaan ging structureel verder dan het aanbieden van excuses en schold regelmatig (delen van) boetes of administratieve verhogingen kwijt. Bij een ander orgaan had de klachtbehandelaar het idee om – bij wijze van positief signaal – aan iedereen die een gegronde klacht indiende een boekenbon te schenken. Het bestuur wilde er (nog) niet aan. Van het geven van een presentje kan een stimulerende werking uitgaan. Het geeft het signaal af dat het bestuursorgaan blij is met de klacht van burgers.

Inlevingsvermogen

Het serieus in behandeling nemen van klachten betekent ook dat rekening gehouden wordt met de gevoelens van de klager. De klachtbehandelaar hoeft geen psycholoog te worden, maar het hanteren van elementaire fatsoensnormen en een duidelijke en coherente correspondentie met respect voor de persoon van klager en begrip voor diens positie, mogen verwacht worden. Enige empathie in een brief, waardoor de klager zich serieus genomen voelt, is op z'n plaats. De meeste bestuursorganen slagen hier in meer of mindere mate in.

Verschillende bestuursorganen bieden de klager altijd excuses aan, ongeacht of de klacht gegrond of ongegrond wordt verklaard. De gedachte hierachter is dat de klager een vervelende situatie heeft meegemaakt (of in elk geval als zodanig heeft ervaren) en de moeite heeft genomen te klagen. Ook wanneer het bestuursorgaan de klacht niet gegrond acht, worden excuses aangeboden voor de situatie die door de klager als vervelend is ervaren. Andere bestuursorganen danken de klager voor het indienen van de klacht. Zij zien de klacht, zo schrijven ze aan de klager, als een aanknopingspunt om nog eens kritisch naar de eigen dienstverlening te kijken en danken de klager daarvoor.

Bij enkele bestuursorganen blijft de correspondentie echter onder de maat. De brieven gaan geheel voorbij aan de situatie of de gevoelens van de burger die een klacht heeft ingediend. Een voorbeeld van een dergelijke brief is hieronder aan te treffen. Bij één gemeente bestaat de afdoeningsbrief hoofdzakelijk uit citaten uit het onderzoeksrapport van de afdeling waarover geklaagd is. De inleiding, de tussenzinnen en het slot van de brief getuigen evenmin van veel empathisch vermogen en geven er weinig blijk van dat de klacht op een persoonlijke manier is afgehandeld. Hoewel de feitelijke informatie aanwezig is en klopt, wordt aan de motieven die de burger had om zijn klacht in te dienen voorbijgegaan, evenals aan de ervaring van de burger. Een dergelijke brief zal niet bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de burger in het bestuursorgaan. Het is uiteraard niet alleen in afdoeningsbrieven van belang dat het bestuursorgaan blijk zou moeten geven van enig inlevingsvermogen en empathie. In al het contact met de burger, zowel schriftelijk als mondeling, dient dit het geval te zijn.

Een dame op leeftijd dient een keurig geformuleerde klacht in over een – in haar ogen – te schaars geklede baliemedewerkster van een gemeente. De gemeente reageert met de volgende brief.

‘Het spijt ons zeer dat u zich heeft geërgerd aan de kleding van één onzer medewerkers. Binnen de gemeente (...) is er geen kledingreglement anders dan veiligheidsvoorschriften ARBO voor de buitendienst. We zijn ook niet voornemens een kledingvoorschrift op te stellen.

Het spijt ons dat wij niet van u vernomen hebben dat u correct en vriendelijk te woord bent gestaan. Want klantvriendelijkheid en goede service is wel wat wij voorstaan. De betrokken medewerkster kennen wij als een open en vrolijke jonge vrouw, die haar baliewerk met enthousiasme en naar volle tevredenheid van ons en het publiek uitvoert. Dat jonge vrouwen zich modern kleden is een gegeven. Hier willen we echter niet het door u gekozen woord ‘vies’ aan verbinden. Zelfs het woord ‘onbetamelijk’ achten we hier niet op zijn plaats. Mocht u klachten hebben over de kwaliteit van de serviceverlening, dan zijn we altijd bereid hier verbetering in te brengen.’

Verwijzing naar de externe klachtvoorziening

Het bestuursorgaan is verplicht te verwijzen naar de externe klachtvoorziening waarbij het zich heeft aangesloten. Dit kan de Nationale ombudsman, een lokale ombudsman of een lokale ombudscommissie zijn. De verwijzing naar deze externe klachtvoorziening gaat meestal goed. De meeste bestuursorganen hebben in de afdoeningsbrief een standaardpassage opgenomen waarin deze verwijzing staat. Vooral bij de bestuursorganen waar de klachtbehandeling decentraal is geregeld en waar men niet veel klachten ontvangt, lijkt de verwijzing niet in alle gevallen in de afdoeningsbrief te zijn opgenomen. De individuele klachtbehandelaars schrijven zelf de afdoeningsbrieven en willen de verwijzing dan nog wel eens vergeten. De klachtcoördinator van één bestuursorgaan gaf aan dat het haar indruk was dat de verwijzing naar de externe klachtvoorziening soms achterwege

blijft in verband met de kosten die behandeling van een klacht door de externe voorziening met zich meebrengt.

Twee zbo's die in het diepteonderzoek betrokken waren, verwijzen niet alleen naar de externe klachtvoorziening, maar ook naar de commissie voor de verzoekschriften van de Tweede Kamer.

Relatie met de externe klachtvoorziening

Wanneer een klager na het doorlopen van de interne klachtprocedure niet tevreden is over de wijze waarop zijn klacht is afgedaan, kan hij zich wenden tot de externe klachtvoorziening waarbij het bestuursorgaan zich heeft aangesloten. Van de in dit onderzoek betrokken bestuursorganen hebben zich veertien bij de Nationale ombudsman aangesloten, vier bij een lokale ombudscommissie en de overige vier bij een lokale ombudsman. De contacten met de externe voorziening worden over het algemeen als goed beoordeeld. De ombudsmannen organiseren jaarlijks bijeenkomsten waarbij de klachtcoördinatoren van bij hen aangesloten organisaties elkaar en de ombudsman kunnen ontmoeten en van gedachten kunnen wisselen. Deze bijeenkomsten worden als nuttig ervaren.

Uit de dossiers van waterschappen en in de gesprekken met de medewerkers ervan kwam naar voren dat de Nationale ombudsman meent dat niet goed naar hem verwezen wordt. Wanneer een waterschap een besluit neemt, staat de ombudsman erop dat niet alleen een verwijzing naar de beroepsrechter, maar ook een verwijzing naar de ombudsman wordt opgenomen. In eerste instantie weigerde een waterschap, omdat het meende dat de verwijzing naar de ombudsman niet nodig en niet verplicht was. Voor het aanvechten van een besluit staan immers andere middelen ter beschikking dan een beroep op de ombudsman. De ombudsman is het hier niet mee eens. Als pressiemiddel heeft hij gedreigd klachten over dit waterschap die nog niet ter kennis van het waterschap waren gebracht, ogenblikkelijk in behandeling te nemen. Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat klachten die meteen bij de Nationale ombudsman worden ingediend, door hem doorgestuurd worden aan het bestuursorgaan om eerst intern te worden behandeld. Soms duurt de doorzending door de Nationale ombudsman erg lang. In enkele gevallen lagen brieven ten minste twee maanden bij de ombudsman voordat ze doorgestuurd werden naar het betreffende bestuursorgaan.

Publicatie van klachten

Vrijwel alle bestuursorganen die wij bezochten publiceren hun klachten. Deze publicatie beperkt zich soms tot een vrij summiere vermelding in het (burger)jaarverslag. Andere bestuursorganen brengen een klachtenjaarverslag uit. Deze klachtenjaarverslagen zijn uitgebreider en geven meestal ook de trends in de klachten en gedane aanbevelingen weer. De (burger)jaarverslagen zijn opvraagbaar. Soms wordt een samenvatting huis-aan-huis verspreid. Vaak zijn de jaarverslagen en de klachtenjaarverslagen ook via internet in te zien.

Eigen regeling

Bestuursorganen mogen een eigen klachtenregeling in aanvulling op de Awb vaststellen. Van de 22 bestuursorganen uit dit onderzoek hebben slechts twee *geen* aanvullende regeling vastgesteld. Alle andere bestuursorganen hebben wel een aanvullende regeling. De meest voorkomende vorm van die regeling is een verordening of een beleidsregel. De klachtenregelingen van bestuursorganen bevatten meestal een uitwerking van de regeling uit de Awb. In de eigen regelingen is bijvoorbeeld vastgelegd wie klachten ontvangt en afdoet, dat het bestuursorgaan de klager op diens verzoek assisteert bij het op schrift stellen van diens klacht, waar verantwoordelijkheden liggen en hoe de inrichting is van de hoorprocedure. Vaak wordt de regeling die in de Awb is neergelegd herhaald. In de eigen regelingen zijn bijvoorbeeld de gronden waarop een klacht niet in behandeling hoeft te worden genomen opnieuw genoemd en worden verplichte elementen uit de klachtprocedure (bijvoorbeeld het zenden van een ontvangstbevestiging) herhaald. De eigen regeling van de klachtbehandeling is soms samen met de regeling van de behandeling van bezwaarschriften ondergebracht in één regeling. De regeling omvat in een enkel geval ook de regeling voor de externe klachtvoorziening. Wanneer het bestuursorgaan gekozen heeft voor toepassing van afdeling 9.1.3, Awb, de instelling van een klachtadviesinstantie, bevat de eigen regeling ook die keuze en eventueel daarvoor aanvullende bepalingen. In één eigen regeling is uitdrukkelijk bepaald dat klachten die in samenhang met een bezwaar zijn ingediend, kunnen worden afgehandeld conform de verordening bezwaar en beroep.

Een klachtcoördinator had het plan om voor klachten een antwoordnummer in het leven te roepen, zodat burgers hun klacht kosteloos bij de gemeente in konden dienen. De gemeente ontving enkele honderden klachten per jaar.

Uiteindelijk heeft het managementteam hier een stokje voor gestoken. Het meende dat de klagende burger de gemeente wel wist te vinden en dat een antwoordnummer niet nodig was. Het antwoordnummer is er niet gekomen.

De eigen regelingen zijn over het algemeen niet in strijd met de Awb. Uitzondering wordt gevormd door twee eigen regelingen waarin wordt bepaald dat slechts klachten kunnen worden ingediend over gedragingen jegens de klager. Dit wijkt af van artikel 9:1 Awb, waarin is bepaald dat een klacht ook kan worden ingediend over een gedraging jegens een ander. Verder is in één regeling bepaald dat 'klachten over gedragingen van het bestuursorgaan zelf danwel de voorzitter of een lid daarvan' door de externe klachtvoorziening worden afgehandeld. Deze klachten komen dus niet in de interne klachtbehandeling terecht. Deze drie regelingen zijn in strijd met de Awb.

De eigen regelingen, en dan met name de verordeningen en beleidsregels, geven vooral regels voor klachtbehandeling wanneer informele afdoening niet mogelijk is. Hoe de fase voorafgaand aan de formele procedure verloopt is niet altijd vastgelegd of terug te vinden.

Cultuur

Uit het onderzoek, de gesprekken en schriftelijke vragenlijst blijkt dat niet alle klachtfunctionarissen het gevoel hebben dat hun collega's en leidinggevendenden het nut van een goede klachtbehandeling zien. Het is niet zo dat ze tegengewerkt worden, maar een gevoel van urgentie en het geven van prioriteit aan binnengekomen klachten is naar hun waarneming in de organisatie niet aanwezig. Ook voelen medewerkers zich soms in hun functioneren bedreigd door ingediende klachten. Als in een organisatie ook nog een cultuur van 'afrekenen' heerst, hebben medewerkers de neiging fouten en klachten daarover te verdoezelen. Dit staat een goede klachtbehandeling en een verbetering van de dienstverlening in de weg. Twee klachtcoördinatoren wezen ons op de weerstand die zij in hun organisatie ondervinden wanneer ze hun collega's betrekken bij klachtbehandeling. Hoewel beiden klachtbehandeling voortvarend op willen pakken, slagen ze daar niet in. Een andere klachtcoördinator vertelde dat zijn collega's de klachtprocedure, net als de bezwaarprocedure, zien als een manier om de vakafdelingen af te schermen van het contact met burgers. Zodra een klacht binnenkomt, is dit een uitgelezen moment om het betreffende dossier op het bureau van de klachtcoördinator te dumpen.

Leereffecten

Eén van de redenen om het klachtrecht in de Awb op te nemen was het idee dat bestuursorganen van klachten kunnen leren. Of nu werkelijk van klachten geleerd wordt, is lastig vast te stellen. Bij met name de kleinere bestuursorganen lijkt klachtbehandeling vooral te bestaan uit het afdoen van deze ene concrete klacht. In brieven aan de klager is niet terug te vinden wat de oorzaak van de klacht was en/of maatregelen zijn getroffen om een volgende keer een vergelijkbaar voorval te voorkomen. Ook in interne stukken of in het klachtregistratiesysteem zijn aanbevelingen niet altijd terug te vinden. Redenen daarvoor zijn divers; het systeem wordt niet (juist) ingevuld of gebruikt, aanbevelingen worden zo algemeen gesteld dat niet na te gaan is of ze ook daadwerkelijk opgevolgd zijn en soms worden eenvoudigweg geen aanbevelingen of verbetervoorstellen gedaan. Wanneer deze wel gedaan worden, is het vervolgens ook nog de vraag of deze voorstellen overgenomen en geïmplementeerd worden.

Scholing medewerkers

Medewerkers die de klachtprocedure moeten uitvoeren worden slechts in betrekkelijk beperkte mate daarin geschoold. Specifieke opleidingen ontbreken ook. Overleg met klachtcoördinatoren en -behandelaars van andere bestuursorganen vindt nauwelijks plaats. Wel zijn de meeste bestuursorganen of hun klachtfunctionarissen aangesloten bij de in 2005 opgerichte Vereniging voor Klachtrecht.

Klachten van eigen medewerkers

Medewerkers van een bestuursorgaan kunnen in een situatie terechtkomen waarin ze zelf een klacht bij hun werkgever indienen. Het kan gaan om een klacht over de wijze waarop het bestuursorgaan zich als werkgever heeft gedragen. Het kan ook zijn dat de medewerker als burger te maken heeft met het

bestuursorgaan. Van beide situaties treft u in het kader hieronder een voorbeeld aan.

Klachten van een medewerker over het bestuursorgaan als werkgever

Een medewerker van een provincie vertrekt. Er ontstaan onduidelijkheden over loonbetalingen. De oud-werknemer dient daarop een klacht in bij zijn voormalige werkgever.

Een medewerkster van een waterschap ligt ziek thuis. Haar leidinggevende neemt telefonisch contact op om te horen hoe bepaalde werkzaamheden zijn verlopen. De echtgenoot neemt de telefoon aan en voelt zich door de leidinggevende onheus behandeld wanneer hij niet ogenblikkelijk de telefoon overhandigt aan zijn zieke echtgenote. De echtgenoot dient vervolgens een klacht in over het optreden van de leidinggevende van zijn vrouw.

Klacht van een werknemer als klant van de dienstverlening van het bestuursorgaan

Een medewerker van een gemeente plant, na overleg met de gemeente, voor zijn huis een heg. De heg blijkt deels op gemeentegrond te zijn geplant. Er ontstaat discussie over de toezeggingen die buitendienstmedewerkers van de gemeente hebben gedaan in het voortraject. De medewerker dient daarop een klacht in bij de gemeente.

Hoe om te gaan met een klacht van een medewerker is niet expliciet geregeld in de Awb. Het laten behandelen van de klacht door de eigen organisatie kan spanningen oproepen. De gemeente uit het voorbeeld hierboven heeft ervoor gekozen om de klacht niet zelf te behandelen, maar rechtstreeks voor te leggen aan de externe klachtvoorziening. In de beide andere voorbeelden werd de klacht wel intern afgedaan. Een mogelijke tussenoplossing zou kunnen liggen in het inschakelen van een externe klachtadviesinstantie. Hoewel de klacht dan volgens de interne klachtprocedure wordt behandeld, is de behandeling wel op afstand van de organisatie geplaatst.

Notoire klagers

Vrijwel elk bestuursorgaan heeft ze: de notoire klagers. Burgers die op alle mogelijke manieren en met alle mogelijke middelen het bestuursorgaan bestoken. Ze dienen niet alleen klachten in, maar ook bezwaren, zoeken de pers op of gebruiken het internet om hun ervaringen met het bestuursorgaan voor iedereen toegankelijk te maken. Bij één bestuursorgaan houdt zo'n notoire klager één personeelslid vrijwel volledig aan het werk. De bestuursorganen blijven de brieven over het algemeen serieus en correct beantwoorden, maar nieuwe correspondentie lokt nieuwe klachten uit. Duidelijkheid over dit probleem is gewenst. Zijn er grenzen aan wat van bestuursorganen gevraagd mag worden in het kader van klachtbehandeling? Of horen notoire klagers erbij en moeten de bestuursorganen zich daar maar bij neerleggen? Er zijn wel praktische oplossingen gekozen. Bij

één bestuursorgaan heeft een bepaalde klager een contactpersoon toegewezen gekregen, waarbij hem verboden is met andere ambtenaren van het orgaan contact op te nemen. Bij herhaalde correspondentie van een notoire klager over dezelfde klacht hebben enkele bestuursorganen uit ons onderzoek ervoor gekozen de klager mee te delen dat nieuwe brieven slechts voor kennisgeving worden aangenomen en niet meer inhoudelijk beantwoord worden.

Dossiervorming

Om een beeld te krijgen van de klachtbehandeling door bestuursorganen, hebben we dossiers bestudeerd. Over het algemeen bleek dat de dossiers niet compleet waren. Vaak ontbrak elke vorm van ordening. Met name ontvangstbevestigingen, verslagen van hoorzittingen en de formele afdoeningsbrief ontbraken geregeld.

Kerndepartementen

Bovenstaande beschrijvingen geven een beeld van de klachtbehandeling van 22 bestuursorganen. Met klachtfunctionarissen van twee kerndepartementen is een gesprek gevoerd om na te gaan hoe de klachtbehandeling daar wordt opgepakt. De verwachting daarbij was dat, nu kerndepartementen betrekkelijk weinig *klantcontacten* hebben, de klachtafhandeling minder sterk zal zijn ontwikkeld. Die verwachting blijkt inderdaad uit te komen: bij beide departementen was de klachtbehandeling niet of nauwelijks ontwikkeld.

Op het eerste departement vindt klachtbehandeling vrijwel altijd decentraal plaats. Hoewel men op het departement pogingen onderneemt om alle klachten centraal te ontvangen, slaagt men daar nauwelijks in. De geïnterviewde klachtfunctionaris meent dat door de specifieke problemen waarmee dit departement worstelt, klachtbehandeling conform de Awb niet altijd mogelijk is.

Het tweede kerndepartement heeft hernieuwde aandacht voor de klachtbehandeling gekregen na een rapport van de Nationale ombudsman. Klachtcoördinatie is vervolgens centraal ondergebracht met decentrale klachtbehandelaren in de lijn. Het blijkt echter dat de centrale coördinatoren ook na deze reorganisatie slechts in beperkte mate greep hebben gekregen op de klachtbehandeling. Zo is niet bij de coördinatoren bekend wie alle decentrale klachtcoördinatoren zijn, is niet te achterhalen hoeveel klachten zijn ingediend en afgehandeld en waarop deze klachten betrekking hebben.

6.3 TYPEN BESTUURSORGANEN

6.3.1 Inleiding

Uit ons onderzoek blijkt dat de klachtbehandeling bij bestuursorganen nogal varieert. Bij het ene bestuursorgaan is klachtbehandeling ondergebracht in de staf, bij het andere in de lijn. Centraal en decentraal, beide komt voor. Het ene bestuursorgaan heeft de procedure goed doordacht en ontwikkeld, bij het andere bestuursorgaan is dat veel minder het geval. Sommige bestuursorganen slagen er

goed in klachten informeel af te doen, andere zijn formeler. In deze paragraaf formuleren we een aantal typen bestuursorganen. We hebben alle 22 bestuursorganen uit dit onderzoek beoordeeld op twee kenmerken: de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen. Daarbij zijn de toegekende scores, relatieve scores. In bijlage 6 zijn deze scores in een tekstbox per bestuursorgaan opgenomen en blijkt uit de beknopte beschrijvingen per bestuursorgaan hoe die scores tot stand zijn gekomen.

6.3.2 *Kwaliteit van klachtprocedure en klachtbehandelaar*

Het eerste kenmerk waarnaar we hebben gekeken is de kwaliteit van de klachtbehandeling. Of met klachten serieus wordt omgegaan, hangt af van de professionaliteit waarmee de klachtbehandeling is opgezet en wordt opgepakt. Het gaat dan om vragen als: hebben klachtcoördinatoren en -behandelaars voldoende tijd voor het behandelen van klachten? Zijn ze op de hoogte van de verplichtingen uit de Awb? Is er een visie op klachten en klachtbehandeling? Is de wijze waarop omgegaan wordt met klachten doordacht? Zijn dossiers compleet? Worden de termijnen van de Awb gehaald? Kortom: het gaat om de kwaliteit van de klachtbehandeling. Daarbij hebben we niet alleen gelet op de wettelijke elementen, maar bijvoorbeeld ook op het invoelend vermogen van een bestuursorgaan en de mate waarin een bestuursorgaan erin slaagt om klachten op een juiste wijze informeel af te doen.

Op dit kenmerk zijn de volgende scores mogelijk:

- In vergelijking met andere bestuursorganen heeft dit bestuursorgaan een onvoldoende ontwikkelde klachtprocedure en/of is de kwaliteit van de klachtbehandeling onvoldoende.
- In vergelijking met andere bestuursorganen is bij dit bestuursorgaan de klachtprocedure nog niet voldoende ontwikkeld en/of is de kwaliteit van de klachtbehandeling nog niet voldoende.
- + In vergelijking met andere bestuursorganen is bij dit bestuursorgaan de klachtprocedure voldoende ontwikkeld en is de kwaliteit van de klachtbehandeling voldoende.
- ++ In vergelijking met andere bestuursorganen heeft dit bestuursorgaan een goed ontwikkelde klachtprocedure en is de kwaliteit van de klachtbehandeling goed.

6.3.3 *Lerend vermogen van de organisatie*

Eén van de doelen van de regeling uit titel 9.1 Awb is dat bestuursorganen leren van de klachten die zij over hun dienstverlening ontvangen. Een goed ingerichte, kwalitatief hoogstaande en professionele organisatie van de klachtprocedure heeft immers nauwelijks effect bij het bestuursorgaan als de dienstverlening en de primaire processen naar aanleiding van klachten niet aangepast worden. Het lerend vermogen van een bestuursorgaan is daarom het tweede kenmerk waarnaar wij gekeken hebben. Aanwijzingen voor het lerend vermogen van een organisatie zijn onder meer: het aanspreken van ambtenaren op hun gedraging, het

formuleren van aanbevelingen voor de organisatie en het implementeren van en rapporteren over de resultaten van deze aanbevelingen.

Op dit kenmerk zijn de volgende scores mogelijk:

- In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan onvoldoende van klachten en/of staat de organisatie niet open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van de dienstverlening geven.
- In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan nog niet voldoende van klachten en/of staat de organisatie nog niet voldoende open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van dienstverlening geven.
- + In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan meestal van klachten en staat een deel van de organisatie open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van dienstverlening geven.
- ++ In vergelijking met andere bestuursorganen leert dit bestuursorgaan van vrijwel alle klachten en staat de gehele organisatie open voor de signalen die klachten over de kwaliteit van de dienstverlening geven. Verbeteringen voor dienstverlening worden voorgesteld en geïmplementeerd.

6.3.4 Casevergelijking: kwaliteit van klachtbehandeling

In de tabel hieronder ziet u hoe de verschillende bestuursorganen hebben gescoord op de kwaliteit van de klachtbehandeling.

Tabel 6.1 Kwaliteit van de klachtbehandeling van de onderzochte bestuursorganen

		Bestuursorgaan
Kwaliteit van de klachtbehandeling	--	- gemeente 3 - gemeente 4
	-	- gemeente 1 - gemeente 2 - gemeente 7 - gemeente 8 - gemeente 9 - waterschap 3
	+	- politiekorps 1 - gemeente 5 - provincie 3 - ministeriële dienst 1 - ministeriële dienst 2 - waterschap 1
	++	- gemeente 6 - gemeente 10 - waterschap 2 - ministeriële dienst 3 - zbo 1 - zbo 2 - provincie 1 - provincie 2

Van de onderzochte bestuursorganen zijn er acht waarvan de kwaliteit van de klachtbehandeling naar ons oordeel onvoldoende is. Bij twee van die acht is de kwaliteit zelfs ver onder de maat. Klachten bij die twee bestuursorganen worden niet zorgvuldig in behandeling genomen, de correspondentie is onvoldoende en getuigt niet van enig invoelend vermogen richting klager. Bij de overige zes bestuursorganen worden niet alle klachten goed afgehandeld. Termijnen worden nogal eens overschreden. Verder ontbreekt afstemming en overleg over de te volgen procedures bij klachten. Ook de continuïteit van klachtbehandeling lijkt niet of onvoldoende geborgd.

Van de overige veertien bestuursorganen is de kwaliteit van de klachtbehandeling bij zes voldoende, acht bestuursorganen scoren goed. De bestuursorganen die goed scoren hebben hun klachtprocedure doordacht, de correspondentie op orde en ze hebben aandacht voor de klager en zijn probleem. Overigens wil dit niet zeggen dat de klachtbehandeling bij deze bestuursorganen vlekkeloos verloopt. Ook bij deze organisaties gaat er wel eens iets mis, ook in de klachtbehandeling, maar over de gehele linie bezien is de kwaliteit goed.

6.3.5 Casevergelijking: lerend vermogen

Wanneer een bestuursorgaan geen aandacht heeft voor de onvolkomenheden waar klachten op duiden, gaat de meerwaarde van een klacht voor de organisatie verloren. We hebben de onderzochte bestuursorganen ook op dit kenmerk gescoord. In de tabel hieronder treft u het resultaat aan.

Tabel 6.2 De mate waarin de onderzochte bestuursorganen leren van klachten

		Bestuursorganen
Lerend vermogen	--	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente 2 - gemeente 3 - gemeente 4 - gemeente 5 - politiekorps 1 - provincie 3
	-	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente 1 - gemeente 6 - gemeente 7 - gemeente 8 - gemeente 9 - ministeriële dienst 1 - ministeriële dienst 2 - ministeriële dienst 3 - waterschap 1 - waterschap 2 - waterschap 3
	+	<ul style="list-style-type: none"> - zbo 1 - provincie 1 - provincie 2 - gemeente 10
	++	<ul style="list-style-type: none"> - zbo 2

De meerderheid van de bestuursorganen scoort op het lerend vermogen van de organisatie onvoldoende. Bij twee van de zes bestuursorganen die niet leren van klachten heeft dit te maken met de organisatiecultuur. De klachtfunctionarissen bevinden zich in een organisatie die in het geheel niet openstaat voor klachten. Klachten worden ervaren als lastig en medewerkers zijn er niet van overtuigd dat hun handelen klachten op zou kunnen roepen. Drie andere bestuursorganen hebben hun klachtbehandeling niet op orde en slagen er daarom niet in van klachten te leren. Zolang niet inzichtelijk is welke klachten binnenkomen en wat de oorzaak van deze klachten is, is het onmogelijk om te leren van deze klachten. Het laatste bestuursorgaan heeft de klachtbehandeling wel op orde, maar kan niet aangeven of en op welke wijze van klachten geleerd wordt. Of naar aanleiding van klachten verbeteracties zijn getroffen en zo ja, welke, is niet te achterhalen.

De bestuursorganen die onvoldoende scores, houden zich niet structureel bezig met het leren van klachtbehandeling. Ook staat niet de gehele organisatie open voor de signalen die van klachten uitgaan. In concrete gevallen worden soms wel aanbevelingen gedaan, maar of die aanbevelingen overgenomen worden door het bestuursorgaan en of deze aanbevelingen ook geïmplementeerd worden is niet duidelijk.

De bestuursorganen die op dit kenmerk voldoende scores, houden zich structureel bezig met de vraag wat ze kunnen leren van de klachten die ze ontvangen. Werkprocessen worden – indien nodig – aangepast en medewerkers getraind. Het bestuursorgaan dat op dit onderdeel goed scoort, gebruikt klachten om de eigen dienstverlening te verbeteren. Medewerkers worden naar aanleiding van klachten getraind, processen worden aangepast. Om klachtbehandeling bij de medewerkers onder de aandacht te brengen, bezoeken de klachtcoördinatoren de verschillende afdelingen. Ook op andere wijze probeert men medewerkers bij klachtbehandeling te betrekken. Daarbij worden creatieve manieren gezocht, zo was er in de toegangshal van het kantoor van dit zbo al eens een tentoonstelling georganiseerd van klachtbrieven.

6.3.6 *Drie typen*

Wanneer we de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van de organisatie tegen elkaar uitzetten, ontstaat het volgende beeld.

Tabel 6.3 Het lerend vermogen en de kwaliteit van de klachtbehandeling van de onderzochte bestuursorganen

		Lerend vermogen				
		--	-	+	++	
Kwaliteit klachtbehandeling	--	- gemeente 3 - gemeente 4				--
	-	- gemeente 2	- gemeente 1 - gemeente 7 - gemeente 8 - gemeente 9 - waterschap 3			-
	+	- politiekorps 1 - gemeente 5 - provincie 3	- ministeriële dienst 1 - ministeriële dienst 2 - waterschap 1			+
	++		- gemeente 6 - waterschap 2 - ministeriële dienst 3	- zbo 1 - provincie 1 - provincie 2 - gemeente 10	- zbo 2	++
		--	-	+	++	

Er zijn drie typen bestuursorganen te onderscheiden. Allereerst zijn dat bestuursorganen waarvan de klachtbehandeling onvoldoende is en die er ook niet in slagen te leren van klachten. Dit is het kwadrant linksboven. In dit kwadrant vallen acht bestuursorganen. Twee gemeenten scoren op beide elementen zwaar onvoldoende. Het tweede type bestuursorgaan vinden we in het kwadrant linksonder. De klachtbehandeling is bij deze organen voldoende, maar zij slagen er niet of onvoldoende in om te leren van klachten. In dit onderzoek is dit bij negen bestuursorganen het geval. Het derde type wordt gevormd door de bestuursorganen die zowel op de kwaliteit van de klachtbehandeling als op het lerend vermogen van de organisatie voldoende scores. In de tabel is dit het kwadrant rechtsonder. Er zijn vijf bestuursorganen die aan dit type voldoen.

Het is logisch dat het kwadrant rechtsboven niet gevuld is. Het ligt niet voor de hand dat de kwaliteit van de klachtbehandeling niet goed is, maar dat de organisatie wel zou leren van behandelde klachten.

6.3.7 Verklaring

We hebben gekeken naar een aantal organisatiekenmerken van de betrokken bestuursorganen als mogelijke verklaring voor de kwaliteit van de klachtbehandeling en het lerend vermogen van de organisatie. Achtereenvolgens zijn dit de plek waar de klachtbehandeling plaatsvindt (centraal of decentraal), door wie de klachtbehandeling geschiedt (medewerkers uit de staf, de lijn of een klachtadviesinstantie), de grootte van de organisatie en het aantal klachten dat de organisatie op jaarbasis ontvangt. Hieronder staat de score van elke bestuursorgaan op de

kwaliteit van klachtbehandeling en het lerende vermogen van de organisatie en de organisatiekenmerken. Het slechtst scorende bestuursorgaan staat bovenaan, het bestuursorgaan dat het beste scoort staat onderaan.

Tabel 6.4 Enkele organisatiekenmerken van de onderzochte bestuursorganen vergeleken met de scores op lerend vermogen en kwaliteit klachtbehandeling

	Kwaliteit klacht-behandeling	Lerend vermogen	Staf of lijn	(de)Centrale afdoening	Aantal mede-werkers	Aantal klachten per jaar
Gemeente 3	--	--	lijn	decentraal	400	15-20
Gemeente 4	--	--	lijn	decentraal	72	2
Gemeente 2	-	--	lijn	decentraal	130	8
Gemeente 1	-	-	lijn	decentraal	487	50
Gemeente 7	-	-	lijn	decentraal	200	5-10
Gemeente 8	-	-	lijn	decentraal	905	15
Gemeente 9	-	-	lijn	decentraal	1.200	300
Waterschap 3	-	-	lijn	decentraal	240	72
Politiekorps 1	+	--	adviesinst.	nvt	1.400	100
Gemeente 5	+	--	lijn	decentraal	1.125	285
Provincie 3	+	--	adviesinst.	nvt	1.000	10
Min. dienst 1	+	-	staf	centraal	890	100-120
Min. dienst 2	+	-	staf	centraal	3.784	13.216
Waterschap 1	+	-	staf	centraal	600	6-8
Gemeente 6	++	-	adviesinst.	nvt	261	14-16
Waterschap 2	++	-	adviesinst.	nvt	700	23
Min. dienst 3	++	-	staf	decentraal	440	400
Zbo 1	++	+	staf	decentraal	5.000	1.080
Provincie 1	++	+	staf	centraal	1.000	7
Provincie 2	++	+	adviesinst.	nvt	958	30
Gemeente 10	++	+	lijn	decentraal	2.262	269
Zbo 2	++	++	staf	decentraal	1.700	1.164

Als we kijken naar de plek in de organisatie waar de klachtbehandeling plaatsvindt, dan valt op dat alle bestuursorganen waarvan wij menen dat de kwaliteit van hun klachtbehandeling onvoldoende is, de klachtbehandeling decentraal hebben ondergebracht. Vijf van de veertien bestuursorganen die wel voldoende scoren op de kwaliteit van klachtbehandeling hebben de klachtbehandeling echter ook decentraal ondergebracht. Van de vijf bestuursorganen die zowel op de kwaliteit van de klachtbehandeling als op het lerend vermogen van de organisatie voldoende scoren zijn er zelfs drie die klachten decentraal afdoen. Van alle bestuursorganen hebben we in kaart gebracht of klachtbehandeling in de staf, in de lijn of door een klachtadviesinstantie geschiedt. Het blijkt dat de bestuursorganen die ervoor gekozen hebben om klachten te laten behandelen door een klachtadviesinstantie of door stafmedewerkers, allemaal voldoende scoren. Slechts twee bestuursorganen die de klachtbehandeling in de lijn laten plaatsvinden scoren een voldoende. Ook alle bestuursorganen die gekozen hebben voor een klachtadviescommissie scoren voldoende. Dat bestuursorganen die hun klachten in een staf afdoen, beter scoren dan de organen die de klachten in de lijn afdoen, is wel

verklaarbaar. Indien klachten in de staf worden afgehandeld, zal de klachtbehandeling niet snel een lage prioriteit krijgen. Het gevolg is dat klachten eerder binnen de Awb-termijnen worden behandeld. Indien een klacht in de staf wordt afgehandeld, zal – zeker indien de klacht over een persoon gaat – ook minder snel de neiging bestaan een klacht te vergoelijken. Verder zal de uniformiteit van de afhandeling toenemen bij afhandeling in de staf, omdat het aantal plaatsen waar klachten wordt afgedaan afneemt. Het valt op dat vijf bestuursorganen die op zowel de kwaliteit van de klachtbehandeling als het lerend vermogen voldoende scores, grote organisaties zijn. De kleinste van deze vijf heeft ruim 900 medewerkers. Als we alleen kijken naar de kwaliteit van de klachtbehandeling, blijkt dat er een verband is tussen kwaliteit en aantal medewerkers van de organisatie. De acht bestuursorganen die onvoldoende of slecht scores, hebben op twee na alle minder dan 500 medewerkers. Van de veertien bestuursorganen die voldoende scores heeft er slechts één minder dan 500 medewerkers. Er lijkt een kritische grootte te zijn, waarbij de organisatie gaat investeren in de kwaliteit van de klachtbehandeling.

Tussen het aantal klachten per jaar en de kwaliteit van de klachtbehandeling of het lerend vermogen lijkt geen verband te zitten. Het aantal klachten van de organisaties die op beide kenmerken goed scores loopt uiteen van meer dan duizend tot zeven. Ook bij de organisaties die het niet goed doen loopt het aantal klachten uiteen.

6.4 FUNCTIONEREN VAN TITEL 9.1 AWB

In de gesprekken met klachtfunctionarissen hebben we gevraagd wat hun ervaringen zijn met titel 9.1 Awb en welke knelpunten ze daarbij ervaren. De belangrijkste resultaten vindt u hieronder.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat zij de regeling van klachten in de Awb een goede zaak vinden. Het dwingt bestuursorganen na te denken over hoe met klachten omgegaan moet worden en welk beleid het bestuurorgaan rondom klachten wil voeren. De flexibiliteit die titel 9.1 Awb biedt wordt erg gewaardeerd. Het maakt klachtbehandeling op maat mogelijk en biedt bestuurorganen de ruimte om een eigen invulling te geven aan de klachtprocedure. Ook de facultatieve klachtadviesinstantie wordt gewaardeerd.

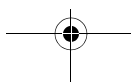
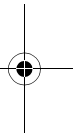
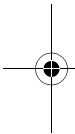
Dat in de Awb geen definitie van het begrip klacht is opgenomen, vindt men bij een aantal bestuursorganen lastig werkbaar. Wat nu een klacht is en wat niet is niet helder en dat maakt het herkennen van klachten door medewerkers ook moeilijk. Dat speelt vooral bij mondelinge klachten, omdat de betreffende medewerker ter plekke een inschatting van het verhaal van de burger moet maken.

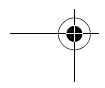
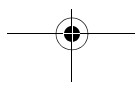
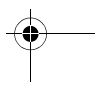
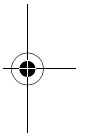
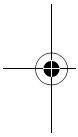
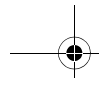
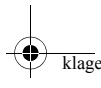
Onze gesprekpartners gaven aan ook problemen te ondervinden met de verplichting om ook bij alle gegronde en kennelijk gegronde klachten de klager te moeten horen. Vooral bij de bestuursorganen die veel klachten ontvangen wordt dit als



een probleem ervaren. De tijd en inspanningen voor het horen zijn groot, de toegevoegde waarde wordt soms betwijfeld.

Verder is het halen van de termijnen een probleem. Vooral wanneer het bestuursorgaan deels afhankelijk is van de klager, bijvoorbeeld voor het plannen van een hoorzitting of het verschaffen van aanvullende informatie, is het lastig om de termijnen te halen. Het verlengen van termijnen met instemming van de klager wordt daarvoor wel als oplossing gehanteerd. De Awb biedt deze mogelijkheid echter niet.





7 Ervaringen van klagers: verslag van telefonisch enquêteonderzoek

7.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de vraag hoe klagers terugkijken op de wijze waarop de door hen ingediende klacht door het bestuursorgaan werd behandeld. Het gaat om 224 klagers die in 2005 een klacht hebben ingediend bij negen verschillende bestuursorganen. Het gaat daarbij om:

- 106 klagers bij vier verschillende gemeenten; 1 klager bij één waterschap; in dit onderzoek aan te duiden als de ‘gemeenten’;
- 33 klagers bij twee verschillende zelfstandige bestuursorganen die belast zijn met massale beschikkingverlening op het terrein van de sociale zekerheid, hierna aan te duiden als de ‘uitkeringsinstanties’;
- 84 klagers bij één politiekorps en bij één instantie voor massale verwerking van financiële sancties, hierna aan te duiden als ‘politie en justitie’.

De respondenten zijn benaderd in twee stappen. In de eerste stap is gevraagd aan de groep bestuursorganen die hebben deelgenomen aan het dossieronderzoek of zij ook medewerking wilden geven aan het voorgenomen enquêteonderzoek onder indieners van een klacht. Negen bestuursorganen hebben hun medewerking toegezegd. Vervolgens hebben de klachtfunctionarissen van deze negen bestuursorganen personen die in 2005 een klacht hadden ingediend benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen aan een telefonisch interview. In paragraaf 4.5 is ingegaan op de wijze waarop deze klagers zijn benaderd en op hun bereidheid aan het telefonische interview in april/mei 2006 deel te nemen.

Dit hoofdstuk geeft een gemiddeld beeld van de ervaringen van meer dan tweehonderd klagers met de interne klachtprocedure van een negental verschillende bestuursorganen. Het geschetste beeld kan niet worden beschouwd als representatief. Het gaat immers niet om een aselechte steekproef van klagers bij de gehele populatie bestuursorganen die vallen onder de werking van hoofdstuk 9 Awb. Ook is het lastig achteraf te beoordelen of deze respondentengroep wel representatief is. Er zijn namelijk geen kwantitatieve kenmerken bekend over de groep burgers die recent klachten hebben ingediend bij de betreffende bestuursorganen. Wij wijzen erop dat het bovendien zo is dat de meewerkende bestuursorganen slechts klagers hebben geselecteerd die in hun registraties voorkwamen, hetgeen waarschijnlijk betekent dat sprake is van een oververtegenwoordiging van klagers die hun klacht op schrift hebben gesteld.

We beginnen met de vraag waarover werd geklaagd (paragraaf 7.2). Daarna staan we stil bij de vraag hoe het bestuursorgaan de *klanten* van de organisatie informeert over de mogelijkheden om een klacht in te dienen (paragraaf 7.3). De feitelijke gang van zaken waaronder het horen komt aan de orde in paragraaf 7.4. In paragraaf 7.5 staan we stil bij het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. In paragraaf 7.6 volgt het oordeel van de klagers over de procedure van interne klachtbehandeling. In paragraaf 7.7 komt de vraag aan de orde of de klager na het doorlopen van de interne klachtprocedure besloten heeft de klacht in te dienen bij een externe ombudsinstantie. In de laatste paragraaf volgen enkele conclusies.

Voordat we ingaan op de opgeworpen vragen schetsen we het profiel van onze respondenten. De meeste respondenten (68%) hebben niet eerder een klacht ingediend. Dat geldt niet voor de personen die een klacht indienen bij de gemeente. Meer dan de helft van hen (53%) heeft wel eerder een klacht ingediend. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 48 jaar. Personen die klagen bij gemeenten zijn wat ouder (gemiddeld 53 jaar), personen die klagen bij de uitkeringsinstanties zijn wat jonger (gemiddeld 38 jaar). Zestig procent van de klagers is man. Bij de klagers bij politie en justitie ligt dat percentage nog wat hoger (69% is man). Bij de klagers over de uitkeringsinstanties ligt dat wat lager (42% is man). Ruim de helft van de respondenten (58%) heeft een middelbare of hogere beroepsopleiding genoten. Van de personen die een klacht indienen bij de uitkeringsinstanties heeft ruim een op de vijf (21%) een universitaire studie afgerond.

7.2 WAAROVER WORDT GEKLAAGD?

Aan alle 224 respondenten is gevraagd naar de inhoud van hun klacht. Soms heeft de klacht betrekking op één aspect van het handelen van het bestuursorgaan. Soms heeft de klacht betrekking op twee of meer aspecten van het handelen van het bestuursorgaan. De 224 respondenten melden in totaal 281 verschillende klachten.

De meest voorkomende klacht heeft betrekking op bejegening door functionarissen van het bestuursorgaan. Gemiddeld is de helft van de klagers (50%) ontevreden over dit aspect. Bij politie en justitie wordt vooral geklaagd over de bejegening (twee van de drie klachten, 66%). Op de tweede plaats staan de klachten over het gebrek aan tijdigheid en voortvarendheid: bij gemeenten en uitkeringsinstanties is ongeveer een derde van de klagers ontevreden over dit aspect van het bestuurshandelen. Over dit gebrek aan voortvarendheid wordt bij politie en justitie aanmerkelijk minder vaak geklaagd (slechts door 8% van de klagers). Op de derde plaats komen de klachten over de ontoereikendheid van de verkregen informatie: een vijfde deel van de respondenten van gemeenten en uitkeringsinstanties is ontevreden over dit aspect. Over dit aspect wordt bij politie en justitie minder geklaagd (12%). Ten slotte is er nog de categorie 'overig' waarop twaalf procent van de klachten betrekking heeft.³²

Tabel 7.1 Waarover wordt geklaagd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

	Gemeenten		Uitkerings- instanties		Politie en justitie		Totaal aantal genoemde klachten	
Bejegening	60	40%	12	40%	67	66%	139	50%
Tijdigheid en voortvarendheid	45	30%	10	33%	8	8%	63	22%
Onvoldoende informatie	28	19%	6	20%	12	12%	46	16%
Andere klacht	16	11%	2	7%	15	14%	33	12%
Totaal	149	100%	30	100%	102	100%	281	100%

De meeste klagers hebben zelf de klacht ingediend (95%). In twaalf gevallen was er sprake van *een derde* die de klager bij het doorlopen van de klachtprocedure heeft bijgestaan. Van de respondenten geeft 23 procent aan dat zij naast de klachtprocedure nog een andere procedure hebben doorlopen. Vooral bij gemeenten zien wij dat naast de klachtprocedure nog andere procedures worden gevolgd (in 29% van de gevallen). Hoewel in het onderzoek niet de vraag is gesteld welke andere procedure werd aangespannen, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het in vele gevallen zal gaan over een bezwaarprocedure.

De meeste klagers hebben zich uiteindelijk schriftelijk tot het bestuursorgaan gericht. In de meeste gevallen ging het om een brief (88%). In ongeveer vier procent van de gevallen ging het om een e-mail; even vaak worden klachten telefonisch ingediend (4%); iets minder vaak worden klachten in persoon ingediend (3%). Opvallend is dat de cliënten van de negen verschillende bestuursorganen een gelijklopende voorkeursverdeling hebben voor de kanalen waarlangs zij hun ontevredenheid naar voren brengen.

Tabel 7.2 Langs welk kanaal is klacht ingediend? (n=224)

	Gemeenten		Uitkeringsinstanties		Politie en justitie		Totaal aantal	
Brief	92	86%	31	94%	74	88%	197	88%
Telefoon	8	7%	1	3%	1	1%	10	4%
E-mail	5	5%	1	3%	2	2%	8	4%
In persoon	2	2%	–	–	5	6%	7	3%
Weet niet	–	–	–	–	2	2%	2	1%
Totaal	107	100%	33	100%	84	100%	224	100%

Een klacht indienen vergt inspanning en gaat vaak gepaard met ergernis. Het is derhalve interessant te bezien wat argumenten zijn die burgers ertoe brengen hun ongerief voor het voetlicht van het bestuursorgaan te brengen. Een stelling die door de meeste respondenten (88%) wordt onderschreven, is dat het indienen

32. In zes van de 33 gevallen was er sprake van een *melding* (trottoir onveilig, aanwezigheid zwerfvuil, tekortschieten groenonderhoud, vrachtauto's gebruiken straat als sluiproute), in elf van de 33 gevallen is er sprake van een *bezwaar* tegen de inhoud van een besluit (OZB-aanslag, weigering uitkering, oplegging boete, uitblijven betaling) en ten slotte waren er andere aspecten van het bestuurshandelen waarover werd geklaagd zoals belangenverstrengeling, administratieve fouten en ongelijke behandeling.

van klachten de organisatie attent maakt op fouten. De antwoorden op deze stelling hangen relatief hoog samen met een tweede stelling. Deze tweede stelling is: door een klacht in te dienen stel ik de leiding van de organisatie in staat er wat aan te doen. Ook deze tweede stelling wordt door de meerderheid van de respondenten (85%) onderschreven.

De gedachte dat wanneer je geen klacht indient, je geen recht van spreken hebt, vinden veel klagers overtuigend. Ruim driekwart van de respondenten is het met deze stelling eens. Bijna een kwart van de respondenten kan deze stelling echter niet onderschrijven.

Het indienen van klachten is niet alleen een middel om de organisatie te helpen, maar kan ook worden begrepen als middel om te zorgen dat anderen niet worden geconfronteerd met vergelijkbare problemen. Ruim de helft van de respondenten (61%) meent dat door het indienen van een klacht voorkomen kan worden dat anderen de dupe worden van vergelijkbare fouten. Bijna de helft denkt dat als je een klacht indient, er ook een grote kans is dat er wat aan wordt gedaan. Een niet onaanzienlijke groep klagers denkt dat ook wanneer je klaagt, de kans dat er meteen wat aan zal worden gedaan niet erg groot is (40% onderschrijft deze sceptische houding).

Ruim een kwart van de respondenten denkt dat wanneer je een klacht indient, dit ertoe zal leiden dat de ambtenaar die de gewraakte gedraging heeft ontplooid op de vingers zal worden getikt. Bijna de helft van de respondenten weet dat laatste nog niet zo zeker. Over de effectiviteit van deze manier van protesteren zijn de klagers niet zonder meer positief. Slechts twintig procent van de respondenten denkt dat door het indienen van een klacht de kans groot is dat men op een snelle en gemakkelijke manier zijn recht kan halen. Meer dan de helft van de respondenten (64%) stelt dat het indienen van een klacht er niet toe zal leiden dat men snel en gemakkelijk verkrijgt waarop men recht meent te hebben.

Uit de antwoorden komt een zekere burgerzin naar voren. Het bestuursorgaan kan heel wat leren uit de ingediende klachten. Er bestaat zeker de hoop dat andere burgers in de toekomst minder snel de dupe worden van dit soort fouten. Door te klagen behoud je als burger wel het recht om erover mee te blijven spreken. Zo kan aan jou niet het zwijgen worden opgelegd. Maar de gedachte dat de klager er zelf veel mee op zal schieten, wordt gemiddeld genomen niet hoog geschat.

De drie groepen respondenten (afkomstig van gemeenten, uitkeringsinstanties en politie en justitie) hebben gelijklopende motieven om een klacht in te dienen. Op vijf van de zes stellingen zijn geen significante verschillen geconstateerd. Ten aanzien van de zesde stelling moet echter worden geconcludeerd dat klagers met een politiecontact over het algemeen vaker verwachten dat ze door een klacht in te dienen aan een lange en moeizame procedure zijn begonnen (77%). Bij de mensen die klagen over het optreden van een gemeente meent iets meer dan de