
OMBUDSVISIE OP PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING

Werken aan oplossingen en leren van klachten

Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling

Werken aan oplossingen en leren van klachten

Projectteam

Yvonne van der Vlugt, projectleider

Albertien Meulenaar, senior onderzoeker

Elleke Meijer, senior onderzoeker

Marianne van Loon, onderzoeker

Natalia Molina Espeleta, onderzoeker

Tekstopmaak

Sij=a Beer

Datum: 19 maart 2018

Rapportnummer: 2018/005

OMBUDSVISIE OP PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING

Aanleiding

De Nationale ombudsman biedt u met deze 'Visie op professionele klachtbehandeling' inspiratie en houvast om klachtbehandeling nog professioneler aan te pakken. Overheidsinstanties bevragen ons steeds vaker over klachtbehandeling; op die vragen willen we antwoord geven. Ook willen wij stimuleren dat overheidsinstanties leren van klachten.

[Lees meer](#) ➞

De doelen van professionele klachtbehandeling

- De burger (op weg) helpen.
- Leren van de klacht voor de toekomst.

Bij iedere klacht maakt u als klachtbehandelaar een afweging of u met klachtbehandeling iets kunt betekenen. De beide doelstellingen geven richting aan de keuzes die u maakt bij deze afweging. Vraag u steeds af: dragen acties of koerswijzigingen bij aan de verschillende doelstellingen van klachtbehandeling?

[Lees meer](#) ➞

Een klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie:

"Als de directeur er niet op stuurde, ben je weg"

Wat heeft een klachtbehandelaar nodig?

- **Bestuurder:** visie op klachtbehandeling binnen de organisatie en steun aan de klachtbehandelaar.
- **Leidinggevende:** open cultuur creëren en steun aan de klachtbehandelaar.
- **Klachtbehandelaar:** kennis en vaardigheden, netwerk en contact met andere klachtbehandelaars.

[Lees meer](#) ➞

Vijf vuistregels om de doelen van professionele klachtbehandeling te behalen:

Om de doelstellingen in de praktijk te kunnen behalen, heeft de Nationale ombudsman vijf vuistregels geformuleerd. De vuistregels zijn bedoeld om tijdens de klachtbehandeling als leidraad in gedachten te houden.

1. Binnenkomst: wees alert en bied toegang.
2. Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger.
3. Is er een oplossing? Los het probleem op.
4. Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel.
5. Afronding: geef gemotiveerde duidelijkheid.

[Lees meer](#) ➞

Een klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie:

"Je moet op zoek naar de ruimte die er wél is"

Klachtbehandelingsladder in beeld ➞

De kunst bij klachtbehandeling is zo laag mogelijk op deze ladder te blijven



De verschillende stappen van klachtbehandeling ➞



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
1.1	Wat is de aanleiding voor onze visie op professionele klachtbehandeling?	5
1.2	Wat wil de Nationale ombudsman bereiken met de visie?	5
1.3	Hoe is deze visie tot stand gekomen?	6
1.4	Wat is een klacht en wat is klachtbehandeling?	7
1.5	Visie als startpunt	9
1.6	Hoe is deze visie opgebouwd?	9
2	DE BASIS OP ORDE: WAT HEEFT U NODIG VOOR PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?	10
2.1	Visie op klachtbehandeling belangrijk binnen organisaties	10
2.2	Open cultuur maakt klachtbehandeling kansrijker	12
2.3	Wat hebben klachtbehandelaars nodig?	13
	Samenvatting hoofdstuk 2	15
3	WAT ZIJN DE DOELSTELLINGEN VAN PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?	16
3.1	Welke doelstellingen had de Awb-wetgever voor ogen?	16
3.2	Welke doelstellingen hebben burgers voor ogen?	16
3.3	Wat ziet de Nationale ombudsman als de doelstellingen?	17
3.4	Hoe verhouden de doelstellingen zich tot elkaar?	18
3.5	Hoe kan de klachtbehandelaar deze doelstellingen verwezenlijken?	19
	Samenvatting hoofdstuk 3	20
4	WAT ZIJN DE KENMERKEN VAN PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?	21
4.1	Vijf vuistregels	21
4.2	Wees alert op klachten en bied toegang	22
4.3	Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger	24
4.4	Is er een oplossing? Los het probleem op	28
4.5	Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel	31
4.6	Afronding: geef gemotiveerd duidelijkheid	39
	Samenvatting hoofdstuk 4	45
5	BIJLAGE I	48
6	BIJLAGE II	49

I INLEIDING

Als u klachten behandelt binnen een overheidsorganisatie, dan vergt dit veel kennis en vaardigheden. Lastige gesprekken voeren, conflicten hanteren en beschikken over analytische vaardigheden horen daarbij. Ook is het belangrijk dat u vertrouwd bent met het wettelijk kader dat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat. Maar zelfs als u aan al deze voorwaarden voldoet, kan er in de praktijk twijfel ontstaan. Wat is in een bepaalde situatie de beste manier om een klacht te behandelen? De Nationale ombudsman biedt u met deze visie op klachtbehandeling inspiratie en houvast om de behandeling van klachten nog professioneler aan te pakken.

1.1 Wat is de aanleiding voor onze visie op professionele klachtbehandeling?

Ook bij de Nationale ombudsman proberen wij onze klachtbehandeling steeds te verbeteren. Daarom hebben wij het afgelopen jaar intern uitgebreid stilgestaan bij wat professionele klachtbehandeling inhoudt. Daar is een visie uit voortgekomen die wij graag delen met klachtbehandelaars van overheidsinstanties. Als overheidsinstanties werken we immers vanuit het gezamenlijke uitgangspunt: de overheid is er voor de burger, en niet andersom.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat overheidsinstanties elkaar versterken. Wij zien die behoefte ook bij overheidsinstanties zelf, die ons steeds vaker vragen hoe ze klachten op een goede manier kunnen behandelen. Omdat de Nationale ombudsman die vraag serieus neemt, hebben we onze visie geformuleerd. Daarmee hopen we de klachtbehandeling binnen de overheid samen met u naar een hoger niveau te tillen. Daarnaast legt deze visie een basis om in gesprek te blijven over het belang en de waarde van klachtbehandeling.

1.2 Wat wil de Nationale ombudsman bereiken met de visie?

De Nationale ombudsman wil het burgerperspectief helpen waarborgen in al het overheidsoptreden. Door klachten professioneel te behandelen, halen overheden de ervaringen van burgers van buiten naar binnen en geven ze het perspectief van burgers een plek. In deze visie leest u wat klachtbehandelaars nodig hebben om klachten professioneel te behandelen. Ze moeten beschikken over voldoende kennis, vaardigheden en escalatiemogelijkheden.¹ Ook is het belangrijk dat ze terecht kunnen in een netwerk binnen én buiten hun organisatie. Bovendien biedt deze ombudsvisie een gezamenlijk denkkader voor professionele klachtbehandeling. De behandeling van klachten is namelijk geen doel op zich. Het is een middel om de burger (op weg) te helpen en om de organisatie te laten leren van klachten.

Met deze doelstellingen scherp voor ogen kunt u als klachtbehandelaar betere afwegingen en keuzes maken. Kunt u het burgerperspectief helpen waarborgen binnen de organisatie. Ook een vaardige klachtbehandelaar kan dit echter niet alleen. Professionele klachtbehandeling is alleen mogelijk als iedereen binnen de overheid,

¹ Met escalatiemogelijkheid bedoelen we de mogelijkheid om via een leidinggevende een oplossing af te dwingen, als die op een andere manier niet tot stand kan komen. In hoofdstuk 2.3 lichten we dit nader toe.

klachten en klachtbehandeling ziet als een waardevolle manier om het burgerperspectief een plek te geven in het overheidsoptreden. Dit geldt zowel voor bestuurders en managers als voor alle medewerkers. Voor hen allemaal is deze visie daarom belangrijk.

De Nationale ombudsman roept klachtbehandelaars op om te gaan werken vanuit deze visie. Om binnen hun organisatie uit te dragen waarom goede klachtbehandeling belangrijk is en wat daarvoor nodig is. Randvoorwaarde is dat bestuurders en managers inzien dat professionele klachtbehandeling een meerwaarde heeft voor de overheidsinstantie die ze besturen en leiden. Eerst moeten zij het belang hiervan erkennen en zich hieraan zichtbaar committeren. Daarna zullen ook medewerkers klachten niet langer zien als iets negatiefs, maar als kansen om de ervaringen van burgers te benutten. Zodat ze burgers beter (op weg) helpen en er zelf van leren.

1.3 Hoe is deze visie tot stand gekomen?

Voordat we als Nationale ombudsman deze visie op klachtbehandeling door de overheid formuleerden, hebben we onszelf de vraag gesteld:

| *Wat is professionele klachtbehandeling door de Nationale ombudsman?*

Belangrijke subvragen hierbij waren:

- | – *Waaraan willen wij met professionele klachtbehandeling bijdragen?*
- | – *Hoe willen we met elkaar, de burger en de overheid omgaan tijdens onze klachtbehandeling?*
- | – *Wat betekent dit voor onze klachtbehandeling?*
- | – *En wat betekent dit voor de manier waarop wij onze instrumenten van klachtbehandeling inzetten?*

Aan de hand van deze subvragen hebben we belangrijke thema's rondom klachtbehandeling binnen de Nationale ombudsman in kaart gebracht: van de eigen verantwoordelijkheid en het leerproces van medewerkers en de organisatie, tot het belang van het contact tussen burger en overheid. Zo is een gezamenlijk denkkader ontstaan, waarin de medewerkers van de Nationale ombudsman nog beter van en met elkaar kunnen leren hoe ze met klachtbehandeling kunnen bijdragen aan onze missie: het perspectief van burgers borgen in alles wat de overheid doet.

Vervolgens hebben we professionele klachtbehandeling door de overheid in een breder maatschappelijk perspectief geplaatst via een rondetafelgesprek. Daarbij hebben wij elkaar en enkele bestuurders en wetenschappers uitgedaagd om tien jaar vooruit te kijken en met elkaar een aanzet te geven voor een ontwikkelagenda anno 2027 voor een optimale verbinding tussen burger en overheid, en de rol van het klachtrecht daarbinnen. Daarbij hebben we gebrainstormd over vragen als: welke kansen zien we voor klachtbehandeling? Wat is de waarde van klachtbehandeling in deze veranderende samenleving? En hoe ziet professionele klachtbehandeling anno 2027 eruit?²

² Een impressie van de belangrijkste inzichten vindt u in het (tijdens publicatie van deze visie) nog te verschijnen Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB) van april 2018.

Ten slotte hebben wij gekeken naar de rapporten van de Nationale ombudsman uit de periode 2007-2017 die over klachtbehandeling gaan. Hieruit hebben we de belangrijkste aandachtspunten gedestilleerd. Op basis hiervan is een visie geformuleerd op professionele klachtbehandeling door de overheid. Hierbij hebben we nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de dagelijkse praktijk van klachtbehandelaars die bij de overheid werken. In vier groepsgesprekken hebben we in november 2017 gesproken met ongeveer veertig klachtbehandelaars uit diverse overheidsinstanties (zie voor deelnemende instanties bijlage 1), over een eerste versie van deze visie. Wij hebben getoetst of zij zich in deze visie herkenden en, nog belangrijker, gevraagd wat zij nodig hebben om professionele klachtbehandeling binnen hun eigen organisatie waar te kunnen maken. Op een studiemiddag van de Vereniging voor Klachtrecht hebben we op 28 november 2017 de belangrijkste thema's uit deze visie gepresenteerd aan ongeveer 150 klachtbehandelaars. Daarna konden deze klachtbehandelaars op de visie reageren. Dit heeft zeer waardevolle reacties opgeleverd, die we hebben verwerkt in deze visie.

1.4 Wat is een klacht en wat is klachtbehandeling?

Voordat we ingaan op onze visie, staan we hier nog even stil bij de termen 'klacht' en 'klachtbehandeling'. Tijdens de rondetafelgesprekken met klachtbehandelaars bleek dat deze termen op verschillende manieren worden gebruikt, zowel door de klachtbehandelaars onderling als door de medewerkers van de Nationale ombudsman. Sommigen gaan uit van een ruime opvatting van deze termen, waarin alle uitingen van onvrede worden gezien als klacht en ook als zodanig worden opgepakt. Hierbij horen dus ook ergernissen uit de dagelijks praktijk, die medewerkers zelf oplossen in hun contact met burgers. Anderen hanteren een formelere opvatting. Die spreken pas over een klacht, als het niet gelukt is om het onderliggende probleem op te lossen en de klacht voor onderzoek in aanmerking komt. Daarmee krijgt het woord 'klacht' een zwaardere lading. In sommige organisaties betekent dit dat de indiening van een klacht of de constatering dat het aantal klachten is toegenomen, wordt gezien als reden voor extra politieke of persoonlijke verantwoording.

Iedere uiting van ongenoegen

De Nationale ombudsman vat een klacht op als 'iedere uiting van ongenoegen van een burger'. Hiermee hanteren we een ruime opvatting van het begrip 'klacht', ruimer dan sommige overheidsinstanties misschien gewend zijn. Alle handelingen waar de belangen, perspectieven of gezichtspunten van overheid en burger 'schuren', dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder dit ruime klachtbegrip.³ Uit al onze gesprekken met burgers en klachtbehandelaars blijkt namelijk dat het de burger vooral wil dat de overheid zijn telefoontje of brief serieus neemt en oppakt.

Klachtbehandelaar

'Het maakt de burger niet uit of het een klacht is of niet. De burger wil dat het wordt opgepakt.'

³ Zie ook Nationale ombudsman, [2017/035](#), Klachtbehandeling in het sociale domein, p. 59.

Klachtbehandelingsladder in beeld

De kunst bij klachtbehandeling is zo laag mogelijk op deze ladder te blijven



In deze visie stellen we voorop dat het bij klachtbehandeling gaat om de manier waarop de overheid reageert op alle uitingen van ongenoegen. Een behoorlijke dienstverlening is erop gericht, klachten zoals bedoeld in de Awb te voorkomen. Uitgangspunt is dat je er als overheid altijd bent voor de burger, dus niet pas als klachten zijn geëscaleerd.⁴

Klachtbehandelingsladder

Bij deze ruime definitie van het begrip 'klacht' past een gelaagdheid in de (meer of minder actieve) rol van de klachtbehandelaar. Deze rol hangt af van hoever de onvrede van een burger of een ambtenaar is geëscaleerd.⁵ In de mate van onvrede onderscheiden wij drie treden.

In contacten tussen ambtenaren en burgers kan onvrede ontstaan, die ze samen kunnen oplossen. Dit noemen we de eerste tree van de klachtbehandelingsladder. In deze fase kunnen partijen samen nagaan wat het probleem is en tot een oplossing komen. Een klachtbehandelaar heeft dan ook geen actieve rol, maar kan wel een rol spelen in de preventieve sfeer. Bijvoorbeeld door medewerkers te trainen hoe ze kunnen omgaan met onvrede bij burgers.

⁴ Zie ook jaarverslag Nationale ombudsman over het jaar 2016, 'Wie niet past, loopt vast'.

⁵ Vgl. het model van de escalatieladder van Glasl (2000, 2015).

Kan de onvrede niet direct worden opgelost? Of heeft een van beide partijen – meestal de burger – behoefte aan bemiddeling bij de behandeling van de klacht? Dan ligt er een taak voor de klachtbehandelaar binnen de organisatie. Dit is de tweede tree van de klachtbehandelingsladder. De klachtbehandelaar onderzoekt wat de kern van de klacht is en kijkt of er nog een oplossing mogelijk is. Als dat niet lukt, dan kan het nodig zijn om zo mogelijk een oordeel over de klacht te geven.

Is de burger ook na de interne klachtenprocedure niet tevreden en is de onvrede dus verder geëscaleerd? Dan kan het nodig zijn dat een externe partij, zoals een ombudsvoorziening, naar de zaak kijkt. We zijn dan beland op de derde tree van de klachtbehandelingsladder.

De Nationale ombudsman ziet het als de kunst van klachtbehandeling om zo laag mogelijk op deze ladder te blijven.

1.5 Visie als startpunt

De visie biedt enerzijds handvatten voor professionals die hun klachtbehandeling (verder) willen professionaliseren. Anderzijds geeft deze een helder kader voor klachtbehandeling door de overheid. Hierbij blijft er nadrukkelijk ruimte voor ontwikkeling en verandering. Klachtbehandeling is in ontwikkeling, zolang ook de maatschappij, de burger en de overheid zich verder ontwikkelen en veranderen. Het is de uitdaging voor iedere overheidsinstantie en klachtbehandelaar om die ontwikkeling te zien en mee te bewegen.

Bovendien vormt deze visie een startpunt voor het verdere gesprek tussen de Nationale ombudsman en bestuurders en klachtbehandelaars bij overheidsinstanties. Belangrijkste gespreksthema is het belang en de waarde van klachtbehandeling. Dit gesprek is al op gang gekomen door de groepsgesprekken en waardevolle reacties op het eerste concept van deze visie. Met plezier zetten we deze voort aan de hand van deze visie.

1.6 Hoe is deze visie opgebouwd?

In hoofdstuk 2 leest u eerst wat de voorwaarden zijn voor professionele klachtbehandeling binnen de overheid. Daarna zoomt de visie in hoofdstuk 3 in op de doelstellingen van professionele klachtbehandeling. Hoofdstuk 4 biedt vervolgens handvatten en vuistregels om deze doelstellingen vorm te geven in de dagelijkse praktijk.

2. DE **BASIS** OP ORDE: WAT HEEFT U NODIG VOOR PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?

Belangrijke voorwaarde om de professionele klachtbehandeling te laten slagen, is dat de basis op orde is. Daarvoor is het nodig dat iedereen binnen een overheidsinstantie, van bestuurder tot medewerker, op dezelfde manier aankijkt tegen klachten en klachtbehandeling. Namelijk dat klachtbehandeling een waardevolle manier is om het burgerperspectief een plek te geven in het overheidsoptreden. Als een kans om de dienstverlening te verbeteren. Allereerst is daarvoor een gezamenlijk denkkader nodig. Daarnaast is het nodig dat binnen de organisatie op verschillende niveaus wordt uitgedragen dat klachtbehandeling waardevol is. In paragraaf 2.1 en 2.2 leest u wat dit betekent voor bestuurders, leidinggevend en medewerkers. In paragraaf 2.3 staan de klachtbehandelaars centraal.

2.1 Visie op klachtbehandeling belangrijk binnen organisaties

De Nationale ombudsman benadrukte in zijn jaarverslag over 2016 dat de overheid er voor de burger is, en niet andersom. 'Omdat er geen burgers buiten de boot mogen vallen' en 'omdat nieuwe systemen niet belangrijker zijn dan mensen'.⁶ Dit betekent dat de overheid een dienende functie moet hebben. De overheid dient het algemeen belang, dat bestaat uit alle belangen van burgers.

Als een organisatie dat algemeen belang vooropstelt, is het belangrijk het burgerperspectief te waarborgen in alles wat de organisatie doet. Klachtbehandeling heeft hierbij een prominente rol, omdat de burger door goede klachtbehandeling eerder een centrale plek krijgt in het overheidshandelen. Klachten van burgers stimuleren een goede taakuitvoering, doordat ze wijzen op waar de dienstverlening beter kan. Vervolgens geeft professionele klachtbehandeling een organisatie een continue impuls tot leren. Als een organisatie weet wat ze kan verbeteren, kan ze dat in de toekomst immers automatisch meenemen bij vernieuwingen.

Om professionele klachtbehandeling echt van de grond te krijgen, is het belangrijk dat bestuurders stilstaan bij klachtbehandeling en wat klachtbehandeling betekent binnen hun organisatie. Passen de doelstellingen van klachtbehandeling bijvoorbeeld wel in de missie en visie van de organisatie? Is het doel van een innende overheidsinstantie met name geld innen, of gaat het erom dat dit behoorlijk gebeurt? Hoe dient hun overheidsinstantie dat algemeen belang van alle burgers het beste?

Bestuurders hebben een voorbeeldfunctie. Hoe hoger klachtbehandeling bij hen op de agenda staat, hoe eerder ook de medewerkers dit belangrijk gaan vinden.

⁶ Zie voor de overige vijf vuistregels: <http://www.burgerinbeeld.nl/#Omdat-de-overheid-er-voor-de-burger-is>.

Klachtbehandelaar

'De organisatie moet zeggen: "Wij willen goed zijn en onderdeel daarvan is klachten voorkomen" '

Klachtbehandelaar

'Als de directeur er niet op stuurt, ben je weg.'

2.2 Open cultuur maakt klachtbehandeling kansrijker

Professionele klachtbehandeling vraagt om een bepaalde cultuur binnen een organisatie. Een cultuur waarin mensen hun mond open durven te doen, fouten mogen maken, van de gebaande paden af durven wijken. Waarin snelle oplossingen mogelijk zijn. Mensen durven pas hun mening te geven of verandervoorstellen te doen, als ze erop vertrouwen dat daar zorgvuldig mee wordt omgegaan.

Klachtbehandelaar

'Je moet soms opboksen tegen een interne cultuur: geef jij nou die en die een podium?!'

Leidinggevenden kunnen deze gewenste cultuur helpen creëren. Het helpt als zij klachten niet zien als 'iets wat er nou eenmaal bij hoort'. Als ze het zien als kansen om te leren en de dienstverlening aan burgers te verbeteren. Dit wordt concreet als ze ook laten zien dat onvrede binnen de eigen organisatie op een laagdrempelige manier kan worden weggenomen. En als ze ervoor zorgen dat alle medewerkers dit weten en met onvrede kunnen omgaan. Medewerkers die onvrede of klachten herkennen en daarvoor een oplossing vinden, zijn waardevol voor een organisatie. Als zij de ruimte krijgen om gemotiveerd van de gebaande paden af te wijken, heeft klachtbehandeling een grotere kans van slagen.

Klachtbehandelaar

'Als de manager niet wil veranderen, ben je nergens.'

Als leidinggevenden hun ervaringen met klachtbehandeling delen, worden andere medewerkers alerter op klachten of onvrede. Het uitwisselen van ervaringen creëert ook een kader voor hoe medewerkers zelf zaken kunnen oplossen. Laat zien welke ruimte zij daarvoor krijgen van hun leidinggevende. Het is ook belangrijk dat alle medewerkers en leidinggevenden weten dat zij terecht kunnen bij de klachtbehandelaar. Ze kunnen om advies vragen of een zaak overdragen, als zij er niet uitkomen met een burger.

Tot slot is een leidinggevende belangrijk voor klachtbehandelaars als escalatiemogelijkheid. Bijvoorbeeld als een medewerker zou moeten meewerken aan een oplossing, maar dit niet wil. Of als er iets nodig is, wat de klachtbehandelaar niet op eigen houtje kan beslissen. Een klachtbehandelaar heeft dan praktische steun binnen de organisatie nodig. Als het management de klachtbehandelaar serieus neemt, gaan

Kennis

Met alleen de hiervoor aangeduide vaardigheden en eigenschappen zijn klachtbehandelaars er nog niet. Zij moeten ook beschikken over (juridische) basiskennis. Zoals van het interne klachtrecht uit hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). En van de klachtenregeling van hun organisatie. Alleen dan weten ze binnen welk kader zij klachten behandelen. Daarnaast hebben klachtbehandelaars kennis nodig over hun eigen organisatie, vooral over het primaire proces. Ze hoeven echter niet tot in detail paraat te hebben hoe de organisatie werkt of welke beleidsregels gelden. Er zijn immers voldoende medewerkers die de klachtbehandelaar daarover kunnen informeren.

Netwerk

Klachtbehandelaars gaven ook aan hoe nuttig het was om een netwerk te hebben. Via een netwerk krijgen ze informatie over hun eigen organisatie en horen ze bij welke collega ze moeten zijn voor welke oplossing. Daarnaast moeten alle medewerkers weten wie de klachtbehandelaar is. Dan weten ze bij wie ze moeten zijn als ze iets laagdrempelig willen oplossen of er juist niet uitkomen met een burger.

Het is bovendien belangrijk dat medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt. Tijdens de rondetafelgesprekken met klachtbehandelaars bleek een intern netwerk hierbij essentieel. Medewerkers moeten weten wat klachtbehandeling inhoudt, wie het doet (zijzelf!), maar vooral ook wat de meerwaarde van klachten is. Het moet voor medewerkers duidelijk zijn hoe de organisatie van klachten leert, en hoe dat hun dagelijkse werk leuker en makkelijker maakt. Net als bij klachtbehandeling is persoonlijk contact belangrijk om zo'n netwerk te vormen. Een klachtbehandelaar kan dit bijvoorbeeld stimuleren door interne lezingen te geven over klachtbehandeling. Of door een dag mee te lopen in het primaire proces. Een goede manier om een netwerk te vormen, is om binnen elke afdeling een contactpersoon aan te stellen. Die neemt het ambassadeurschap voor klachtbehandeling op zich en zorgt tegelijkertijd voor een kort lijntje met de klachtbehandelaar.

Voor een verandering binnen de organisatie is de steun van de bestuurder cruciaal. Daarom hoort ook uw bestuurder in uw netwerk! Maak als klachtbehandelaar duidelijk dát u er bent, waar u voor staat (denk aan de doelstellingen van klachtbehandeling uit hoofdstuk 3) en wat u nodig heeft. Maak bijvoorbeeld een afspraak met uw bestuurder, om uw positie binnen de organisatie te bespreken, te laten zien wat u met klachtbehandeling bereikt en te kijken hoe jullie elkaar kunnen versterken.

Escalatiemogelijkheid

Tot slot is het netwerk ook van belang om te kunnen 'escaleren' of een oplossing te vinden buiten de gebaande paden. De klachtbehandelaar bepaalt of een dergelijke oplossing nodig is en een leidinggevende maakt deze oplossing mogelijk. Nu zien klachtbehandelaars zelfs een ombudsvoorziening soms als een mogelijkheid om 'extern' te escaleren. Dit is dan een laatste hoop dat hun organisatie wél in beweging komt. Een dergelijke noodgreep zou niet nodig moeten zijn, als klachtbehandelaars zelf een goede ingang hebben bij hun bestuurder.

Klachtbehandelaar

'Je escaleert intern om beweging te krijgen en soms kun je zelfs extern escaleren om intern beweging te krijgen.'

Contact met andere klachtbehandelaars

Alle klachtbehandelaars waren het er tijdens de rondetafelgesprekken over eens hoe belangrijk het is om te kunnen sparren met anderen die zich bezighouden met klachtbehandeling. Dit kan in de vorm van collegiaal overleg of door intervisie buiten de organisatie. Elkaar scherp houden is een machtig instrument. Door trainingen te volgen en congressen bij te wonen, kunnen klachtbehandelaars de ontwikkelingen in hun vak bijhouden. Hiertoe kunnen ze zich aansluiten bij verschillende platforms, zoals de Vereniging van Klachtrecht en het Klachtennetwerk Noord-Nederland.

Klachtbehandelaar

'Verschillen in opvatting kun je juist opvatten als prikkel om kritisch te blijven kijken naar je eigen werk.'

SAMENVATTING HOOFDSTUK 2

Wat heeft een klachtbehandelaar nodig?

- **Bestuurder:** visie op klachtbehandeling binnen de organisatie en steun aan de klachtbehandelaar.
- **Leidinggevende:** open cultuur creëren en steun aan de klachtbehandelaar.
- **Klachtbehandelaar:** kennis en vaardigheden, netwerk en contact met andere klachtbehandelaars.

[Lees meer](#) ➞

Een klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie:

“Als de directeur er niet op stuurt, ben je weg”



3. WAT ZIJN DE **DOELSTELLINGEN** VAN PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?

Dit hoofdstuk voert u terug naar de basis van klachtbehandeling. Waarom is klachtbehandeling belangrijk volgens de wet (paragraaf 3.1), volgens de burgers (paragraaf 3.2) en volgens de Nationale ombudsman (paragraaf 3.3)? Hoe verhouden de doelstellingen uit deze verschillende hoeken zich tot elkaar (paragraaf 3.4)? En waaraan kunt u als klachtbehandelaar bijdragen met professionele klachtbehandeling (paragraaf 3.5)? Pas als u weet waarom u klachten professioneel behandelt, kunt u immers bepalen hoe dit moet.⁸

3.1 Welke doelstellingen had de Awb-wetgever voor ogen?

Onder klachtbehandeling verstaan wij als Nationale ombudsman veel meer dan klachtbehandeling zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Toch denken we dat de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb een goede basis biedt om antwoord te geven op de vraag waarom we aan klachtbehandeling doen. Als we kijken naar de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van deze wet, zien we dat de wetgever twee doelstellingen voor ogen had. Enerzijds was dit genoegdoening voor de burger, in welke vorm dan ook. Anderzijds was het doel een leereffect te creëren voor het bestuursorgaan.⁹

3.2 Welke doelstellingen hebben burgers voor ogen?

Waaruit bestaat die hiervoor genoemde genoegdoening voor burgers dan? En wat willen zij eigenlijk met klachtbehandeling bereiken? In de praktijk van de Nationale ombudsman zien we verschillende motieven om klachten in te dienen. Een groot deel van de klachten gaat in de kern over de wens om gehoord en gezien te worden. Maar soms wil een burger ook een oordeel over wat er is gebeurd, of rechtvaardigheid voor de toekomst. Soms is de wens dat de betrokken ambtenaar wordt aangesproken of berispt.

Burger

'Ik wil dat de gemeente mij serieus neemt en mij het gevoel geeft er ook voor mij te zijn.'

Burger

'Wat mij is overkomen, kan niet meer worden teruggedraaid. Maar er kan wel worden voorkomen dat dit anderen ook overkomt. Daar doe ik het voor.'

Burger

'Ik wil gewoon dat een onafhankelijk iemand naar de zaak kijkt.'

⁸ We hebben hier aansluiting gezocht bij de 'gouden cirkels van Sinek'. Marketingconsultant en auteur Simon Sinek stelt dat je eerst moet weten *waarom* je iets doet, voordat je kunt bepalen *hoe* je het doet en *wat* dat betekent voor je dagelijkse praktijk.

⁹ [Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 1-2.](#)

Burger

'Ik vind het belangrijk dat de directeur weet wat zijn mensen in de dagelijkse praktijk doen, en wat voor impact dat op mensen heeft.'

Wat een burger met klachtbehandeling wil bereiken, hoeft overigens niet altijd even realistisch of redelijk zijn. Bijvoorbeeld als iemand wil dat de betrokken ambtenaar wordt ontslagen. Juist in dit soort gevallen is het belangrijk om door te vragen waarom dat voor een burger zo belangrijk is. Door het doel van de burger als het ware 'af te pellen', komt u in veel gevallen alsnog tot een doel dat met klachtbehandeling te bereiken is. In paragraaf 4.3 vindt u handvatten om het probleem van de burger zodanig te verkennen dat duidelijk wordt waar het hem om te doen is.

3.3 Wat ziet de Nationale ombudsman als de doelstellingen?

Tijdens de rondetafelgesprekken hebben we met klachtbehandelaars besproken wat zij zien als de doelstellingen van hun werk. Daarbij passeerden verschillende doelstellingen de revue, waaronder bijvoorbeeld het herstel van vertrouwen in de overheid. De invalshoek van de klachtbehandelaar, de burger én de Awb-wetgever komen samen in de hoofddoelstellingen van de Nationale ombudsman.

Hoofddoelstellingen van klachtbehandeling

- *De burger (op weg) helpen*
- *Leren van de klacht voor de toekomst*

Deze doelstellingen zijn niet alleen leidend voor de manier waarop de Nationale ombudsman klachten behandelt. Ze gelden namelijk voor iedere tree op de klachtbehandelingsladder (zie paragraaf 1.4) en daarmee voor iedere klachtbehandelaar. Dat de Nationale ombudsman deze twee hoofddoelstellingen onderscheidt, betekent niet dat er met klachtbehandeling geen andere doelstellingen na te streven zijn. In de praktijk zijn die doelstellingen echter altijd te herleiden tot deze twee hoofddoelstellingen.

De burger (op weg) helpen

Bij de eerste doelstelling van klachtbehandeling ligt de focus op de burger die zich tot de overheid wendt. Klachtbehandeling is er dan op gericht om de burger (op weg) te helpen. Soms betekent dit dat het bestuursorgaan de klacht wegneemt, bijvoorbeeld door uitleg te geven over het handelen. Of door een gemaakte fout te herstellen. De burger kan ook op weg geholpen worden met een (warme) doorverwijzing naar een andere instantie. Bijvoorbeeld als de overheidsinstantie waar de burger heeft aangeklopt, niet de juiste instantie is. Wijs de burger dus niet zomaar de deur, maar denk actief mee over waar hij wel terecht kan. Leg zo mogelijk het eerste contact voor hem. Een burger die (op weg) geholpen wordt, doet een positieve ervaring op met overheidscontact. Dat werkt in de meeste gevallen positief uit op zijn toekomstige contacten met de overheid.

Klachtbehandelaar

'Je moet op zoek naar de ruimte die er wél is.'

Leren van de klacht voor de toekomst

Bij de tweede doelstelling van klachtbehandeling ligt de focus op de overheid. Als de overheid leert van klachten, kan zij soortgelijke klachten in de toekomst voorkomen. Dit draagt bij aan een behoorlijke overheid, die klachten benut om te reflecteren op haar eigen functioneren. Klachten van burgers bieden een schat aan informatie over hoe de organisatie functioneert. Dat gaat niet altijd over goed of fout, maar vooral over:

- hoe het handelen van de overheidsinstanties op de burger is overgekomen;
- waarom dit zo is overgekomen;
- hoe dat in de toekomst misschien beter kan worden aangepakt.

Klachtbehandelaar:

'Het begint ermee dat je als klachtbehandelaar denkt: 'Hé, waarom doen we dat eigenlijk?'

Voor een maximaal leereffect is het belangrijk dat de organisatie de binnengekomen klachten zodanig registreert dat er ook echt van te leren valt. Het gaat hierbij niet alleen om klachten in de zin van de Awb, maar om elke uiting van ongenoegen. Of ze nu binnenkomen via een klachtenformulier op de website, via social media, telefonisch of via een klanttevredenheidsonderzoek. Een overheidsorganisatie moet alle uitingen van ongenoegen regelmatig analyseren en iets doen met de uitkomsten van die analyse.¹⁰

Als er veel klachten over een bepaald onderwerp binnenkomen, betekent dit dat er mogelijk iets kan worden verbeterd. Maar ook een enkele klacht kan een belangrijk signaal zijn over wat misschien beter kan binnen de organisatie. Alertheid is hierbij belangrijk, maar ook het positief bevestigen van werknemers die op de goede weg zijn. Want niet alleen de klachtbehandelaar of het bestuur en management leren van klachten, dit doen álle medewerkers in de organisatie. Het is daarom ook belangrijk om per geval goed te kijken wie precies kan leren van een klacht. Dit kan de betrokken medewerker of diens rechtstreekse collega zijn. Maar ook de collega die het beleid heeft opgesteld dat de betrokken medewerker verkeerd heeft geïnterpreteerd.

3.4 Hoe verhouden de doelstellingen zich tot elkaar?

Theoretisch gezien zouden beide genoemde hoofddoelstellingen met elkaar op gelijk niveau moeten staan, maar in de praktijk is dit weleens anders. Tijdens de rondetafelgesprekken gaven diverse klachtbehandelaars aan dat het op de burger gerichte doel van klachtbehandeling vaak leidend is. De burger dient immers een klacht in en heeft recht op een reactie. Als organisatie daarna ook leren van die klacht, is prioriteit nummer twee. De tijd die een klachtbehandelaar binnen zijn organisatie krijgt voor klachtbehandeling, speelt daarbij een belangrijke rol. Hoeveel tijd iemand krijgt, staat weer in nauw verband met de mate waarin het binnen de visie van de organisatie past om te leren van klachtbehandeling.

De hoofddoelstellingen staan echter niet zo los van elkaar als misschien lijkt. Werken aan het ene doel kan invloed hebben op het andere doel. Als we kijken wat burgers met hun

¹⁰ Nationale ombudsman, [2017/020](#), Klachtbehandeling BOA, p. 24.

klacht willen bereiken, zien we dat het hen er vaak om te doen is dat een ander niet tegen dezelfde problemen aanloopt. Als de overheid leert van een klacht en dit ook laat zien aan de burger, komt ze dus tegemoet aan de wens van de burger. Dit kan de burger helpen, ook als wat hem is overkomen niet meer, of niet helemaal, kan worden teruggedraaid.

Aan de andere kant kan een concrete klacht een signaal zijn voor de overheidsinstantie dat er iets misgaat in haar werkproces. Door die klacht te behandelen, kan dan inzicht ontstaan in wat binnen de organisatie beter kan. Hier kan de overheid van leren op een schaal die de klacht zelf overstijgt.

3.5 Hoe kan de klachtbehandelaar deze doelstellingen verwezenlijken?

Iedere dag komen tientallen telefoontjes en klachten voorbij. Bij iedere klacht maakt u als klachtbehandelaar de afweging of u daar iets in kunt betekenen en, zo ja, wat. Door de genoemde hoofddoelstellingen expliciet bij uw afweging te betrekken, geeft u richting aan de keuzes die u hierin maakt. Dit creëert niet alleen duidelijkheid voor uzelf, maar ook voor de burger en voor uw organisatie. Toets het proces gedurende de hele klachtbehandeling steeds bewust aan het doel van klachtbehandeling. Vraag u steeds af: dragen acties of koerswijzigingen bij aan de verschillende doelstellingen van klachtbehandeling?

SAMENVATTING HOOFDSTUK 3

De doelen van professionele klachtbehandeling

- De burger (op weg) helpen
- Leren van de klacht voor de toekomst

Bij iedere klacht maakt u als klachtbehandelaar een afweging of u met klachtbehandeling iets kunt betekenen. De beide doelstellingen geven richting aan de keuzes die u maakt bij deze afweging. Vraag u steeds af: dragen acties of koerswijzigingen bij aan de verschillende doelstellingen van klachtbehandeling?

Lees meer ➞

Een klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie:

“Het begint ermee dat je als klachtbehandelaar denkt: ‘Hé, waarom doen we dat eigenlijk?’”

Een klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie:

“Je moet op zoek naar de ruimte die er wél is”



4. WAT ZIJN DE **KENMERKEN** VAN PROFESSIONELE KLACHTBEHANDELING?

Zoals gezegd zijn de hoofddoelstellingen van klachtbehandeling: de burger (op weg) helpen en leren van de klacht voor de toekomst. Maar deze doelstellingen ook echt verwezenlijken, is makkelijker gezegd dan gedaan. In paragraaf 4.1 vindt u daarom vijf vuistregels die daarbij helpen. Die vuistregels werken we vervolgens uit in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6. Ze zijn geïllustreerd met voorbeelden uit rapporten en krantencolumns van de Nationale ombudsman. Niet om de aandacht te vestigen op de (oude) werkwijze van de betrokken overheidsinstanties, maar om te laten zien wat wij onder professionele klachtbehandeling verstaan.*

Aan de hand van de vuistregels werken we uit wat een burger in redelijkheid mag verwachten als hij een klacht indient bij een overheidsinstantie. We geven antwoorden op vragen als: Hoe zorg je ervoor dat klachten van burgers de overheid ook echt bereiken? Hoe maak je – als klachtbehandelaar én als instantie – professionele klachtbehandeling waar? Maar ook: hoe houd je de regie, hoe ga je om met complex klaaggedrag, en wanneer mag je stoppen? Hoe leert de overheid van klachten?

4.1 Vijf vuistregels

Volgens de Nationale ombudsman kunnen de doelstellingen van klachtbehandeling richting geven aan de keuzes en afwegingen die u maakt. Tegelijkertijd geven zij geen antwoord op de vraag hoe u klachten oppakt. Hoe helpt u als klachtbehandelaar de burger echt op weg en hoe zorgt u ervoor dat uw organisatie hier vervolgens ook van leert?

Om deze doelstellingen in de praktijk te kunnen behalen, heeft de Nationale ombudsman vijf vuistregels geformuleerd. Ze beschrijven belangrijke aspecten bij de behandeling van een klacht. De vuistregels zijn bedoeld om tijdens de klachtbehandeling als leidraad in gedachten te houden. Niet als checklist, maar als richtsnoer voor de verschillende stappen in klachtbehandeling.

De verschillende stappen van klachtbehandeling



* Ook andere ombudsvoorzieningen geven adviezen over klachtbehandeling, zoals de Ombudsman van Rotterdam in het rapport '[Horen, zien en praten](#)' van 8 februari 2018.

https://www.ombudsmanrotterdam.nl/web/uploads/2018/02/HZP_onderzoek_def.pdf

4.2 Wees alert op klachten en bied toegang

Iedere burger moet toegang hebben tot de overheid, ook om zijn ongenoegen te uiten. Om problemen van burgers te kunnen oplossen, moeten deze problemen wel bekend zijn en herkend worden. Door alert te zijn en toegang te bieden, draagt u eraan bij dat alle burgers (ook de meer kwetsbare) hun stem kunnen laten horen. Het maakt daarbij niet uit hoe mensen deze klachten melden of waar. Stel geen eisen aan de manier van indienen en stuur mensen niet van het kastje naar de muur. Elke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld.¹¹ Toegang bieden is een voorwaarde om de burger (op weg) te kunnen helpen.

Klachten herkennen

Omdat elke ingang de juiste is, moeten alle medewerkers bij de overheid onvrede kunnen herkennen en een alerte, open houding hebben. Dan kunnen ze ervoor zorgen dat de klacht op de juiste plek terechtkomt en op de juiste manier behandeld wordt. Klachtherkenning geldt als een belangrijke waarborg voor een goede klachtbehandeling.¹² Ambtenaren hebben dagelijks op veel verschillende manieren contact met burgers: zij ontvangen burgers aan een balie voor afspraken, of ze staan hen telefonisch te woord in een klantcontactcentrum. Ook medewerkers die inkomende post registreren, kunnen helpen bij klachtherkenning.

Klachten via social media

Tegenwoordig gebruiken burgers verschillende kanalen om hun ongenoegen te uiten. Ze dienen klachten niet alleen in per brief, mail of telefonisch, maar het wordt ook steeds gebruikelijker om te klagen via social media, zoals via Facebook of Twitter. De vraag is welke reactie het beste is op deze uitingen van onvrede via social media. Allereerst zijn veel uitingen ongericht en weinig concreet. Een enkel 'duimpje omlaag' bij een post op facebook, hoeft geen aanleiding te zijn om in actie te komen.

Wordt het ongenoegen van een burger concreter en gericht, dan is het wel zaak om daar iets mee te doen. Het is lastig precies te bepalen waar de reactie van de overheid moet beginnen. Dit hangt ook af van hoe een overheidsinstantie zijn 'webcare' heeft ingericht. In eerste instantie is het reageren op een uiting van ongenoegen via social media te zien als dienstverlening. Heeft een organisatie een webcareteam aangesteld en komt dit team er met de burger niet meer uit? Dan kan dit een goed moment zijn om de klachtbehandelaar te vragen de klacht over te nemen en te kijken of klachtbehandeling tot een oplossing kan leiden.

Toegang bieden en geen drempels opwerpen

Een voorbeeld van een drempel is dat burgers een klacht alleen schriftelijk kunnen indienen. Maar liefst 2,5 miljoen van de mensen in Nederland is laaggeletterd.¹³ Dat betekent dat zij moeite hebben met lezen en schrijven. Voor hen is het lastig, zo niet onmogelijk, om informatie te verkrijgen over klachtbehandeling. Laat staan die klacht op

¹¹ Nationale ombudsman, [2017/035](#). Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties. p. 59.

¹² Brief Veteranenombudsman aan de minister van Defensie, 14 december 2016.

¹³ Algemene Rekenkamer. Aanpak van laaggeletterdheid. 20 april 2016.

schrift te stellen. Bied daarom altijd de mogelijkheid om een klacht mondeling in te dienen. Sta er ook bij stil dat een burger niet snel zegt dat hij niet goed kan lezen of schrijven. Een andere drempel kan zijn dat een klacht alleen behandeld wordt, als die aan het juiste loket is ingediend of als de burger zelf het woord 'klacht' gebruikt. Bied de burger daarom toegang in de ruimste zin van het woord en luister naar zijn verhaal.

Gemeente toetst klacht in te eng kader¹⁴

Sinds de renovatie van de straat en na het vervangen van het riool heeft een man, net als zijn bureu, geregeld wateroverlast in de kelders van zijn woning. De gemeente wil geen maatregelen nemen om deze wateroverlast te voorkomen. De burger heeft zich beklagd bij de gemeente, maar is niet tevreden met de klachtbehandeling. Daarom wendt hij zich tot de Nationale ombudsman. Als de Nationale ombudsman het onderzoek start naar de klacht van de man dat het college geen nadere maatregelen wil treffen, reageert de gemeente dat er geen sprake is van een klacht in de zin van artikel 9:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volgens dit artikel kan de burger klagen over een handeling van de gemeente jegens hem. Een klacht kan dus alleen gaan over zijn eigen communicatie met de gemeente, en niet over die van of met de bureu.

Het college vat de wens van de man dat de gemeente maatregelen treft, op als aansprakelijkstelling. De burger is, zo schrijft het college, kennelijk van mening dat de gemeente haar zorgplicht niet goed is nagekomen en de gevolgen daarvan moet herstellen. Dat is een privaatrechtelijke kwestie die niet gaat over hoe de gemeente de burger bejegt. De burger is het niet eens met de reactie op de aansprakelijkstelling en kan nu de gang naar de civiele rechter maken. Op grond van artikel 9:8 van de Awb hoeft de gemeente de klacht dan niet te behandelen. Omdat de burger volgens het college niet klaagt over gemeentelijk handelen, is er geen sprake van een klacht volgens artikel 9 van de Awb.

De Nationale ombudsman volgt de gemeente niet in deze redenering en wijst erop dat het onterecht en onjuist is dat de gemeente haar klachtbegrip beperkt tot bejegeningssklachten. Bij een overheidsinstantie beperkt het toetsingskader van klachtbehandeling zich ook niet tot de rechtmatigheid. Dit is anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter. Een overheidsinstantie beziet bij klachtbehandeling of zij zich jegens een burger behoorlijk heeft gedragen. Daar past een ruimere toetsing dan alleen aan de rechtmatigheid bij.

Actief naar knelpunten zoeken

Een overheid die drempels weg wil nemen, wacht niet op signalen of klachten, maar gaat ook zelf actief op zoek naar knelpunten waar burgers tegenaan kunnen lopen. Hoever u hierin gaat, hangt ook samen met het draagvlak voor klachten binnen uw organisatie. Het is belangrijk om bij de zoektocht naar knelpunten medewerkers uit de uitvoering te betrekken. Zij hebben het meeste contact met burgers en kunnen mogelijke knelpunten aanwijzen. Zorg er ook voor dat medewerkers binnen uw organisatie bekend zijn met

¹⁴ Nationale ombudsman, [2013/139](#)

klachtbehandeling en dat ze bij mogelijke klachten advies kunnen vragen aan de klachtbehandelaar.

Leren van klachten

De overheid kan alleen leren van klachten van haar burgers als ze die klachten ziet, hoort en onthoudt. Zorg daarom dat zo veel mogelijk klachten (dus ook signalen en meldingen) zo worden geregistreerd dat ze goed geanalyseerd kunnen worden.¹⁵ Zo gaat de organisatie steeds beter zien welke gedragingen tot klachten leiden, en groeit ook het inzicht in knelpunten en trends.

4.3 Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger

Uit de praktijk blijkt dat burgers een klacht indienen, omdat ze vinden dat er iets aan de hand is. Soms is dat iets anders dan op het eerste gezicht lijkt. Burgers voelen zich vaak niet gehoord of niet serieus genomen. Zij willen dat een overheidsinstantie hen hoort en ziet en hen niet behandelt als een nummer. Behalve de uitkomst is het voor hen belangrijk hoe het contact met de instantie is verlopen en hoe zij daarbij bejegend zijn. Zij willen graag zelf een stem hebben in het contact met de instantie en met respect bejegend worden. Bovendien hechten ze eraan een duidelijke onderbouwing te krijgen bij beslissingen die een overheidsinstantie neemt. Dit wordt ook wel genoemd de 'ervaren procedurele rechtvaardigheid'.¹⁶

De kern van de klacht vinden

Als een burger zich niet serieus genomen voelt, kan dit gevoel zich 'verschuilen' achter een klacht die in eerste instantie over iets anders lijkt te gaan. In de eerste fase van klachtbehandeling is daarom diagnose en analyse van de klacht en het perspectief van de burger belangrijk. Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger.

Burger

'Het gaat mij om genoegdoening. Wat dat voor mij betekent, vind ik lastig om te zeggen.'

Burger

'Dat zoiets in ons land kan gebeuren, dat kan ik echt niet geloven. Ik vind gewoon dat die politieagent ontslagen moet worden.'

Persoonlijk contact leggen

Het probleem verkennen lukt het beste in een persoonlijk contact. Bellen met de burger is hiervoor de meest aangewezen weg. Bij complexe zaken of zaken waarbij emoties een belangrijke rol spelen, is het goed om een burger uit te nodigen voor een gesprek. Dan helpt ook de non-verbale communicatie om te bepalen waar de klacht precies over gaat.

¹⁵ Nationale ombudsman, [2017/020](#). Buitengewone klachtbehandeling, p. 23.

¹⁶ Meer lezen over procedurele rechtvaardigheid? Zie Bos van den, K., (2007). Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties. *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, 183-195. Boom, Den Haag.

Daarnaast kan de burger in een face-to-facegesprek meer vrijheid voelen om vertrouwelijke zaken ter sprake te brengen. Bovendien krijgt de burger een stem in het klachtbehandelingsproces, als de klachtbehandelaar samen met hem verkent wat er speelt. Het is belangrijk in dat gesprek duidelijkheid te bieden over wat een burger kan verwachten.

De meeste burgers die over de overheid klagen, zijn 'gewone' mensen die een probleem hebben met de overheid. Over het algemeen lukt het klachtbehandelaars prima om met deze mensen een goede relatie op te bouwen en een gesprek te voeren dat is gebaseerd op wederzijds respect. Goed luisteren waar het de burger om gaat, biedt een aanzet om het contact tussen burger en overheid te herstellen. Los van de oplossing van het probleem verloopt het contact tussen de burger en de klachtbehandelaar dan naar tevredenheid. In een persoonlijk gesprek kan ook blijken dat het nodig is om de burger op weg te helpen, door informatie te verstrekken of te verwijzen naar instanties die hem verder kunnen helpen.

Het initiatief om de burger zijn verhaal te laten doen, ligt bij de overheidsinstantie. De overheid mag de verplichting tot initiatief niet bij de burger leggen.¹⁷

Afhankelijk van het doel van het gesprek, is dossierkennis meer of minder belangrijk. Bij het eerste contact met de burger is het vooral belangrijk om te focussen op wat het probleem voor de burger is. Het dossier van A tot Z doorlopen is in deze fase niet noodzakelijk.

Persoonlijk contact belangrijk bij afhandeling klacht¹⁸

Een vrouw wil haar oprit tot aan de straat laten doorlopen. De gemeente wil dit echter niet, omdat de oprit niet haar eigendom is. Zij laat de gemeente weten het niet eens te zijn met deze beslissing, omdat veel meer opritten in de gemeente tot aan de straat doorlopen. Ze laat dit ook zien met foto's die ze meestuurt. De gemeente is het niet met haar eens, omdat zij bij de foto's niet de exacte adressen heeft vermeld. De vrouw klaagt erover dat de gemeente haar niet in de gelegenheid heeft gesteld haar bewijzen te onderbouwen. De gemeente verklaart haar klacht niet-ontvankelijk en zegt dat ze ook een handhavingsbeslissing had kunnen uitlokken. De gemeente neemt geen persoonlijk contact op met de vrouw om te achterhalen wat voor haar de precieze aanleiding of achtergrond was om een klacht in te dienen bij de gemeente. Dit vindt de Nationale ombudsman een gemiste kans. Volgens de Nationale ombudsman had een persoonlijk gesprek voor de hand gelegen. Naar aanleiding daarvan had de gemeente dan alsnog, samen met mevrouw, kunnen bepalen op welke manier de klacht verder kon worden afgehandeld.

Burgers die geen contact met de overheid willen

Soms communiceren burgers liever niet telefonisch, omdat hun vertrouwen in de overheid al minimaal is. Zij geven de voorkeur aan schriftelijke communicatie, want dan liggen de feiten vast en zijn ze verifieerbaar. Wilt u toch graag telefonisch contact, dan is

¹⁷ Nationale ombudsman, [2008/317](#)

¹⁸ Nationale ombudsman, [2014/143](#)

het belangrijk de burger duidelijk te maken wat het doel daarvan is. En u kunt natuurlijk een persoonlijk contact schriftelijk bevestigen. Gaat een burger niet in op een uitnodiging tot persoonlijk contact? Dan blijft u als overheid verplicht om de klacht behoorlijk af te handelen.

Soms willen burgers geluidsopnamen maken van gesprekken met u. De Nationale ombudsman heeft hiervoor spelregels opgesteld. Als een burger een gesprek wil opnemen, moet hij dit van tevoren melden. De medewerker van de overheidsinstantie mag dit verzoek in beginsel niet weigeren. U kunt hierover wel nadere afspraken maken met de burger. In het rapport dat de Nationale ombudsman hierover uitbracht, leest u meer over de soort afspraken die u hierover kunt maken. Ook kunt u aan de burger vragen waarom hij het gesprek wil opnemen.¹⁹

Duidelijke klachtprocedure belangrijk voor alle betrokkenen

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat burgers vanaf het begin heldere informatie krijgen over de klachtprocedure. Zij moeten ook tijdens de klachtbehandeling op de hoogte worden gehouden van de stappen die in de klachtprocedure worden genomen.²⁰ Ook moet u aan de burger vragen wat hij verwacht van de klachtenprocedure. Burgers willen zien dat hun klacht wordt behandeld volgens een vaste procedure met bepaalde waarborgen. Op die manier krijgen ze meer vertrouwen in de klachtbehandeling. Daarom is het belangrijk dat burgers op de website van uw overheidsinstantie makkelijk informatie kunnen vinden over de klachtenprocedure, via een menu en/of met eenvoudige zoektermen.²¹

Ook de beklaagde moet weten wat de klachtprocedure inhoudt en wat hij kan verwachten. Dit is belangrijk, omdat een klacht over zijn functioneren ingrijpend kan zijn.

Een klachtbehandelaar kan de beklaagde:

- op zijn gemak stellen;
- ruimte geven om zijn verhaal te doen;
- begeleiden in het klachtproces;
- duidelijk vertellen wat hij kan verwachten.

Om klachten effectief te kunnen behandelen, is het verder belangrijk om goede interne werkafspraken te maken. Dan weten medewerkers waarvoor zij verantwoordelijk zijn en hoe zij moeten handelen. Dat geeft vertrouwen. Door kaders te scheppen, krijgen klachtbehandelaars ruimte om maatwerk te leveren.

Maak daarom afspraken over:

- de ontvangst en registratie van klachten;
- de manier van klachtbehandeling;
- het afleggen van verantwoording;
- de rollen die iedereen hierin heeft.

19 Nationale ombudsman, [2014/166](#)

20 Nationale ombudsman, [2016/074](#)

21 Nationale ombudsman, [2017/020](#)

Onderstaande column van de Nationale ombudsman laat zien waarom een goede interne klachtenregeling van belang is.

Neem klachten van veteranen serieus!

17 december 2016

Mevrouw Gerritsen* is weduwe van een verzetsmilitair. Haar overleden man Harrie* vocht in de Tweede Wereldoorlog. Als er iets verandert in het pensioen voor nabestaanden van verzetsmilitairen, schrijft ze namens meerdere lotgenoten een brief aan Defensie. Ze maakt zich zorgen over haar inkomen en vraagt in de brief om een gesprek. Vier maanden later heeft ze nog geen enkele reactie op haar brief.



De Veteranenombudsman ontvangt ieder jaar zo'n 100 klachten over het Ministerie van Defensie. Er kan altijd iets misgaan in de relatie tussen een veteraan (en zijn familie) en Defensie. Bij de Veteranenombudsman proberen we natuurlijk eerst de problemen op te lossen. Maar het is ons opgevallen dat het bij veel klachten lang duurt voordat iemand een reactie krijgt. Of dat een reactie zelfs helemaal uitblijft.

Zo gaan we natuurlijk niet met onze veteranen om. Dus starten we een onderzoek uit eigen beweging om te achterhalen wat hier aan de hand is. We zien dat de klachtbehandeling bij Defensie te lang duurt en dat klachten niet goed worden geregistreerd. Ook worden klachten soms helemaal niet herkend als klacht. We vragen de minister van Defensie om een reactie. Zij erkent dat de klachtbehandeling niet op orde was en ze belooft beterschap. Er is nu een nieuwe klachtenregeling. Die is veel makkelijker in gebruik voor haar ambtenaren. En zal naar verwachting leiden tot een betere behandeling van klachten van veteranen.

De Veteranenombudsman is blij dat de minister beterschap belooft. Maar we houden natuurlijk wel goed in de gaten of het ook echt beter gaat. Wij vinden het namelijk heel belangrijk dat klachten van veteranen serieus worden genomen. En dat het ministerie leert van de klachten die zij krijgt.

Mevrouw Gerritsen heeft niets meer aan de nieuwe klachtenregeling. Haar klacht is vooral een voorbeeld van hoe het niet moet. Zij schakelt na vier maanden de Veteranenombudsman in. Die stuurt haar brief over het gesprek door naar Defensie als klacht. Eerst blijft het ook dan stil, maar na een half jaar vindt het gesprek alsnog plaats waar mevrouw Gerritsen om vroeg. Vervolgens gaat het ook nog eens mis met toezeggingen die haar tijdens dat gesprek worden gedaan. Zo moet het dus duidelijk niet. Dat vindt Defensie ook: uiteindelijk worden de afspraken nagekomen en ontvangt mevrouw Gerritsen een uitnodiging om samen met andere weduwen als speciale gast naar Veteranendag te komen.

** Gefingeerde namen*

De persoon op de foto is niet de persoon uit deze column

Wie behandelt de klacht?

Het is belangrijk om stil te staan bij de vraag wie een klacht behandelt. Het uitgangspunt is dat iemand dit doet, die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarover de burger klaagt. Deze waarborg is bedoeld om (de schijn van) partijdigheid te vermijden. De Nationale ombudsman vindt dit uitgangspunt belangrijk, omdat interne klachtbehandeling niet onafhankelijk is. De klacht wordt immers behandeld door de instantie waarover de burger klaagt. Daarom zijn er extra waarborgen nodig om de kwaliteit van die klachtbehandeling veilig te stellen. Een van deze waarborgen is dat de klacht wordt behandeld door iemand anders dan de ambtenaar over wie de klacht gaat.²²

²² Nationale ombudsman, [2007/014](#)

Lering trekken uit de behandeling van de klacht

Door de klacht te verkennen, krijgt de overheid inzicht in de kern van de klacht, ofwel in de aspecten van de klacht waar het de burger echt om gaat. Die aspecten bieden waardevolle informatie waarvan de overheid kan leren. Overigens is niet alleen lering te trekken uit wat de burger zélf aandraagt, maar ook uit wat er nog meer naar voren is gekomen bij de behandeling van de klacht.

4.4 Is er een oplossing? Los het probleem op

Burgers dienen meestal een klacht in, omdat ze met een probleem zitten waarvan ze denken dat de overheid het kan oplossen. Vaak is daarom een eerste stap om te zoeken of er een (eenvoudige) oplossing is.

Samen verkennen of er oplossingen zijn

Nadat het probleem duidelijk is, is het belangrijk om samen met de burger te kijken of het kan worden opgelost. Dit heeft prioriteit boven het kijken naar formaliteiten zoals bevoegdheidskwesties. Soms heeft een medewerker al geprobeerd om tot een oplossing te komen, is dit niet gelukt en is de zaak daarom overgedragen aan een klachtbehandelaar. Probeer ook in dat geval toch nog een oplossing te vinden, voordat de formele klachtbehandeling van start gaat. Een frisse blik op de zaak kan soms een groot verschil maken!

Bij het verkennen van een mogelijke oplossing betreft u de burger en zo nodig andere betrokkenen. Samen gaat u op zoek naar een passende oplossing. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat u persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht handelt.

Een oplossing is dus altijd maatwerk. Maar hoe voorkomt u dan willekeur? Allereerst zijn casussen bijna nooit een-op-een vergelijkbaar. Daarnaast is het belangrijk om goed vast te leggen wát u doet en waarom. Ook kan het helpen om het gesprek aan te gaan met collega's binnen uw organisatie. Wat vinden zij van de oplossing die u in gedachten heeft? Hebben zij misschien nog andere ideeën?

Ruimte voor klachtbehandelaar

Het is belangrijk dat overheidsinstanties vertrouwen kunnen hebben in burgers en in de professionaliteit van hun medewerkers. Daarom beveelt de Nationale ombudsman aan dat ze hun medewerkers de ruimte en de mogelijkheden bieden om tot een oplossing voor de burger te komen. Out of the box denken is hierbij een noodzakelijke vaardigheid.²³ Overheden steunen hun medewerkers door niet de regel, maar de oplossing voorop te stellen.

23 Zie Nationale ombudsman, [2017/035](#). Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties. p. 58:

‘Om maatwerk te kunnen bieden moeten uitvoerend medewerkers de benodigde vaardigheden hebben, maar vooral ook de ruimte krijgen om out of the box te denken en te handelen. Dit bedoelt de ombudsman met zijn behoorlijkheidsnorm ‘professionaliteit’, waarbij ambtelijk medewerkers moeten worden toegerust om deskundig te kunnen handelen. Hierbij is niet het aanbod, maar de vraag leidend en wordt het probleem integraal opgepakt. Waar schotten het probleem van de organisatie zijn en niet dat van de burger.’

Wat is een oplossing?

Is er een oplossing mogelijk voor een probleem van de burger? Dan kan de overheid het vertrouwen van de burger helpen herstellen door dit probleem ook echt op te lossen. Oplossen betekent niet altijd de zaak zelf oppakken. Soms is het ook meedenken over waar een burger wél terecht kan en hem via een contactpersoon 'warm' doorverwijzen. U kunt ook zelf contact opnemen met de betrokken instantie, als u denkt sneller iets te kunnen bereiken dan de burger.

Voor de dichte deur

10 oktober 2015

Op een druilerige maandagmiddag komt mevrouw Bessem* om 16 uur thuis bij haar huis in Vlaardingen en ziet dat haar deur is opengebroken. Ze ontdekt ook dat er alweer een nieuw slot in is gezet. Een slot waarvan zij de sleutel niet heeft. Wat nu? Na een paar keer diep ademhalen vindt zij een brief van een deurwaarderskantoor. Daarin leest zij dat de deurwaarder samen met de politie bij haar thuis is geweest om het water af te sluiten. In de brief staat ook dat mevrouw Bessem de sleutel van haar nieuwe slot persoonlijk in Rotterdam op het deurwaarderskantoor kan komen ophalen met haar ID-bewijs.



Mevrouw Bessem is totaal overstuur. Hoe moet ze in hemelsnaam naar Rotterdam komen? Ze heeft geen geld voor het openbaar vervoer - laat staan een taxi - en er is zo gauw ook niemand die haar kan brengen. De enige persoon die haar nu te binnen schiet, is José* van de Formulierenbrigade. Die heeft haar al eerder geholpen met het op orde brengen van haar thuisadministratie. Mevrouw Bessem heeft namelijk al een tijdje geen overzicht meer in haar financiële situatie. En dan nu ook dit nog... Gelukkig is José vandaag aanwezig bij

de Formulierenbrigade. Nadat ze het verhaal van mevrouw Bessem heeft gehoord, belt ze meteen de Nationale ombudsman.

José krijgt één van mijn medewerkers aan de telefoon en legt het acute probleem aan haar voor. Deze medewerkster begrijpt dat er snel een pragmatische oplossing moet komen. Onder het mom 'niet geschoten, altijd mis' belt zij zelf met het deurwaarderskantoor en vraagt of er een andere oplossing mogelijk is zodat mevrouw Bessem alsnog vandaag haar huis in kan. Een mevrouw van het deurwaarderskantoor belt vervolgens met de deurwaarder om te kijken of hij nog bij mevrouw Bessem in de buurt is zodat hij zelf de sleutel aan haar kan geven. En ja, dat blijkt het geval. Wat een opluchting!

En zo krijgt mevrouw Bessem rond 17 uur alsnog de sleutel van haar nieuwe slot waarmee ze weer haar eigen huis binnen kan. Kleine moeite, groot gebaar. Was alles maar zo eenvoudig op te lossen als Nationale ombudsman...

**Gefingeerde naam*

De personen op de foto zijn niet de personen uit deze column

Soms ligt de oplossing niet in een snelle praktische handeling, maar juist in een goed gesprek. Zodat de burger (alsnog) het gevoel krijgt gehoord te zijn. Tijdens zo'n gesprek is er ruimte om uit te leggen wat de overheidsinstantie precies doet en mag doen, en wat een burger gelet daarop van die instantie kan verwachten. Een andere optie is het voeren van een bemiddelingsgesprek waarbij een onafhankelijk persoon het gesprek leidt.

Zijn er meer instanties betrokken bij een klacht? Dan is het belangrijk dat de burger niet het gevoel krijgt van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Als een burger zich in zo'n situatie bij een van de betrokken instanties meldt, is het belangrijk dat die instantie haar verantwoordelijkheid neemt voor het probleem van de burger. Kijk als

klachtbehandelaar dan niet alleen waar in de keten het probleem ontstaat, maar vooral ook waar het kan worden opgelost. Neem actief contact op met de andere betrokken instantie(s) en probeer samen tot een oplossing te komen.

Onderstaande column laat zien waarom het van belang is om samen met andere betrokken instanties een probleem op te lossen.

Dat verdient geen compliment

21 oktober 2017

De gepensioneerde Harry* is al jaren mantelzorger voor zijn zieke vrouw Ria*. Als mantelzorger kreeg je tot 1 januari 2015 jaarlijks een geldbedrag van de Rijksoverheid als blijk van waardering voor deze zorg. Dat noemen we een mantelzorgcompliment. Ook Harry kreeg dit mantelzorgcompliment²⁴. Maar als hij het mantelzorgcompliment over 2014 plotseling niet ontvangt, gaat schoondochter Jereni* op onderzoek uit.



Ze neemt contact op met de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze instantie besliste of iemand het mantelzorgcompliment kreeg of niet. Dat deed de SVB op basis van informatie van het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ). Deze instantie stelt vast hoeveel en hoe lang iemand zorg nodig heeft. Volgens de SVB had het CIZ vastgesteld dat Ria maar tot oktober 2014 zorg nodig had. Daarom kreeg Harry geen mantelzorgcompliment. Dat nieuws verbaast Jereni. Ria heeft namelijk nog steeds mantelzorg nodig. En bovendien stond in de brief die Ria van het CIZ had gekregen ook helemaal niet dat zij maar tot oktober

2014 zorg nodig zou hebben. Het CIZ laat Jereni weten dat er inderdaad geen einddatum is vastgesteld voor de zorg van Ria. Omdat Jereni vindt dat de SVB haar verkeerd heeft ingelicht, dient ze een klacht in.

Na lang wachten krijgt ze antwoord van de SVB. Zij bieden excuses aan voor de lange wachttijd maar achten haar klacht ongegrond. Ze blijven bij hun standpunt dat de zorgtermijn van Ria in oktober 2014 afliep. Daarom komt Harry niet in aanmerking voor het mantelzorgcompliment. Het CIZ blijft van mening dat ze geen einddatum voor de zorg van Ria hebben vastgesteld of doorgegeven aan de SVB. Jereni wordt zo wel van het kastje naar de muur gestuurd. Omdat de instanties het onderling niet eens kunnen worden en naar elkaar blijven verwijzen, is voor Jereni nog steeds niet duidelijk waarom haar schoonouders niet in aanmerking komen voor het mantelzorgcompliment. Ze belt met de Nationale ombudsman.

Medewerker Natalia start een onderzoek en neemt contact op met beide instanties. Tijdens het onderzoek concludeert het CIZ, dat er mogelijk iets is misgegaan aan hun kant. Zij keren daarom alsnog het mantelzorgcompliment uit aan Harry. Dat is een mooi gebaar, maar we vinden dat beide instanties onvoldoende hebben samengewerkt om Jereni duidelijkheid te geven. Wij vinden dat overheidsinstanties burgers één loket moeten bieden voor hun vraag of probleem. De SVB en het CIZ hadden gezamenlijk één standpunt richting de vrouw moeten innemen. Daarom bevelen we hen aan de samenwerking nog eens goed te bespreken. Dan kunnen situaties zoals die van Jereni, Harry en Ria voorkomen worden.

**gefingeerde naam*

De personen op de foto zijn niet de personen uit deze column

²⁴ Tot 1 januari 2015 bestond er vanuit de Rijksoverheid een financiële tegemoetkoming als blijk van waardering voor mantelzorgers, het mantelzorgcompliment. Om de zorgbehoefte te onderbouwen, was een indicatie van het CIZ of Bureau Jeugdzorg nodig. De SVB nam vervolgens op basis van die indicatie een besluit over de toekenning van het mantelzorgcompliment. Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van mantelzorgers. Gemeenten kunnen hier op hun eigen manier invulling aan geven.

Vergeet niet te leren!

Als het probleem van de burger is opgelost, is het werk nog niet klaar. Een goede klachtbehandelaar zoekt vervolgens een antwoord op de vraag of ook andere burgers met deze oplossing geholpen zouden kunnen zijn en of het probleem in het vervolg te voorkomen is. Dit is de beste manier om professioneel bezig te zijn met hoe de overheidsorganisatie kan leren van een oplossing.

4.5 Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman is: kijk altijd eerst of er een oplossing mogelijk is voor de klacht. Pas als dit niet het geval is, kan een formele klachtbehandeling nodig zijn of kunnen er formele beletsels bestaan om de klacht te behandelen. Bent u niet tot een oplossing gekomen? Dan behandelt u de klacht volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb).²⁵ Dat is ook het moment om te beoordelen of er formele redenen zijn om de klacht niet te behandelen.

Niet verplicht, maar wel bevoegd

In de Awb zijn enkele uitzonderingen opgenomen. In die gevallen is de overheid niet verplicht een klacht in behandeling te nemen.²⁶ Maar let op: als de verplichting van klachtbehandeling vervalt, bent u nog steeds *bevoegd* een klacht te behandelen. Een overheidsinstantie kan dus alsnog bepalen om een klacht wel te behandelen. De Nationale ombudsman benadrukt daarnaast dat de klachtbehandeling niet formeler en juridischer hoeft te worden, zodra de klacht wordt getoetst aan de Awb.

Klachtbehandelaar

'Natuurlijk is er een jaartermijn, maar dan ben je nog steeds wel bevoegd om een klacht te behandelen. Als een klacht gaat over iets wat langer dan een jaar geleden is voorgevallen, en die klacht lijkt een gegronde klacht, dan is dat juist een reden om de klacht alsnog te behandelen.'

Juist als u overweegt om een klacht om formele redenen niet te behandelen, is het belangrijk om persoonlijk contact op te nemen met de burger. Zo toetst u of uw overweging logisch voortvloeit uit de situatie van de burger, die geleid heeft tot de klacht.

Formele redenen om een klacht niet in behandeling te nemen

De eerste soort gedraging waarover een overheidsinstantie niet verplicht is een klacht te behandelen, is die waarover een klacht al eerder formeel is behandeld. Het gaat dus om een 'herhaalde' klacht. Als een klacht gaat over iets dat al een jaar of langer voor het indienen van de klacht heeft plaatsgevonden, kan er worden afgezien van behandeling. Immers, hoe langer het geleden is, hoe moeilijker in een onderzoek is vast te stellen hoe één en ander is verlopen. Als een klacht gaat over een beslissing van de overheidsinstantie, waartegen de burger bezwaar had kunnen maken, is er ook geen behandelplicht. Het is daarnaast ook niet handig om een dergelijke klacht te gaan behandelen; uiteindelijk is immers de rechter aan zet om een uitspraak te doen over de

²⁵ Nationale ombudsman, [2007/002](#), 8 januari 2007.

²⁶ Artikel 9:8 van de Awb

houdbaarheid van een beslissing en is voor die procedure een beslissing op bezwaar nodig. Hetzelfde geldt voor de vierde situatie waarin de overheidsinstantie geen behandelplicht heeft; het gaat dan om een gedraging van de overheidsinstantie waartegen de burger beroep in kan stellen of had kunnen instellen, behalve als het gaat om het niet tijdig nemen van een besluit, dan is klachtbehandeling weer wél verplicht. Als het mogelijk is om een oordeel te krijgen van een andere rechterlijke instantie dan de bestuursrechter over de klacht, of de procedure daartoe is al doorlopen, wordt klachtbehandeling ook niet verplicht gesteld. Tot slot is er een vrij specifieke reden om een klacht niet te behandelen. Zolang er 'terzake van de gedraging een opsporingsonderzoek of vervolging gaande is, of als de gedraging onderdeel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en er in dat kader een opsporingsonderzoek of vervolging gaande is'.

Als de gedraging waarover de klacht gaat, niet overeenkomt met bovenstaande opsomming, kan een overheidsinstantie de behandeling van de klacht alleen achterwege laten in één van de twee volgende gevallen:

- als het belang van de burger bij de klacht onvoldoende is of
- als het gewicht van de gedraging waarover is geklaagd kennelijk onvoldoende is.

Uit de praktijk van de Nationale ombudsman blijkt dat beide situaties eigenlijk bijna nooit voorkomen. Als je toch van mening bent dat de situatie zich wél voordoet, mag je dat niet te gemakkelijk aannemen. Daarom is het ook belangrijk in deze gevallen altijd contact op te nemen, omdat dan pas echt duidelijk wordt wat er speelt. Tot slot verdient het aanbeveling de beslissing om de klacht niet te behandelen voldoende te motiveren.

In het rapport 'Iedereen heeft het recht een klacht in te dienen'²⁷ benadrukt de Nationale ombudsman hoe belangrijk het is om te denken vanuit de doelstellingen van klachtbehandeling. Dit rapport bespreekt de situatie van een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen een burger en een overheidsinstantie. De conclusie kan zijn dat in bepaalde gevallen klachtbehandeling niet bijdraagt aan het herstel van vertrouwen. In het kader hierna volgt een citaat uit dit rapport.

27 Nationale ombudsman, [2017/113](#)

‘Wanneer is het legitiem om een klacht niet te behandelen?

De mogelijkheid om een klacht buiten behandeling te laten op grond van een te gering belang van de burger of gewicht van de gedraging, is opgenomen omdat volledige behandeling van dit soort klachten een te zware belasting met zich mee kan brengen voor bestuursorganen. In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat een bestuursorgaan uiteraard niet lichtvaardig mag besluiten om op die gronden van de behandeling van de klacht af te zien. Zou dat in een enkel geval wel gebeuren, dan kan men zich tot de Nationale ombudsman wenden, dan wel tot een eventuele andere externe klachtvoorziening die derhalve op een juist gebruik van deze bevoegdheid kan toezien. Om hierop te kunnen toezien, dient het bestuursorgaan bij de mededeling over het buiten behandeling laten van de klacht aan te geven waarom behandeling daarvan een te zware belasting met zich meebrengt en derhalve in het specifieke geval wordt geconcludeerd dat er (kennelijk) sprake is van een te gering belang of gewicht van de gedraging. Het is aan de Nationale ombudsman – of een eventuele andere externe klachtvoorziening – om te beoordelen of het bestuursorgaan zich in redelijkheid op dat standpunt kan stellen.

Een bestuursorgaan zou zich naar het oordeel van de Nationale ombudsman onder andere op dit standpunt kunnen stellen indien er sprake is van een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen een burger en een overheidsinstantie en het feitelijk zinloos is om klachten te behandelen die nauw samenhangen met of gerelateerd zijn aan dat verschil van mening, aangezien klachtbehandeling in die gevallen niet kan en zal bijdragen aan herstel van vertrouwen, het belangrijkste doel van klachtbehandeling.’

De klacht onderzoeken

Is er geen oplossing voor de klacht gevonden en zijn er geen formele redenen om van onderzoek af te zien? Of ziet u ondanks dat die formele redenen er wel zijn, toch aanleiding onderzoek te gaan doen? Dan start u verdergaand onderzoek naar de klacht. In het overgrote deel van de klachten kan echter een oplossing gevonden worden en is het dus *niet* nodig om een onderzoek te doen.

Wat houdt onderzoek doen in?

Onderzoek doen klinkt als een veelomvattende klus, maar hoeft dat niet altijd te zijn. Onderzoek kan op veel verschillende manieren gebeuren, afhankelijk van het soort klacht. U heeft – wettelijk gezien – de vrijheid om in het onderzoek maatwerk toe te passen. In hoofdstuk 9 van de Awb is niet vastgelegd hoe een overheidsinstantie een onderzoek naar een klacht moet uitvoeren. Het onderzoek gaat immers over klachten die onder eigen verantwoordelijkheid vallen. Over de behandeling van klachten schrijft de wet slechts twee elementen expliciet voor:

- dat een overheidsinstantie de beklaagde en de burger moet horen
- welke onderdelen er in de brief moeten staan waarmee de overheidsinstantie de klacht afhandelt

Wat is het doel van onderzoek doen?

Het onderzoek in deze fase van de klachtbehandeling is erop gericht de feiten te achterhalen die relevant en nodig zijn om een standpunt in te nemen over de klacht. Het gaat er allereerst om vast te stellen wat er is gebeurd. Daarnaast zoeken u uit wat het beleid is van uw overheidsinstantie en welke wet- en regelgeving geldt. Bovendien is interessant of meer mensen tegen hetzelfde probleem zijn aangelopen.

Het onderzoek kan op zichzelf al het conflict verzachten. Als de burger ziet dat er goed onderzoek is gedaan en als het standpunt goed wordt gemotiveerd, zal hij de afhandeling eerder accepteren. Het is daarom belangrijk om de burger ook in de onderzoeksfase goed op de hoogte te houden over de stappen die genomen worden en de stand van zaken.

Wie doet het onderzoek?

U kunt het onderzoek zelf doen of door een klachtencommissie laten doen. De ambtenaar of ambtenaren die zich bezighouden met het onderzoek, mogen niet betrokken zijn geweest bij de gedraging waarover de klacht gaat. Overheidsinstanties kunnen ervoor kiezen een klachtencommissie in te stellen om het onderzoek uit te voeren. Alles wat u hierna leest over onderzoek doen, geldt zowel voor individuele klachtbehandelaars als voor klachtencommissies.

Hoe ziet het onderzoek eruit?

Onderzoek bestaat in verschillende verschijningsvormen. Er is dus geen concrete beschrijving te geven van hoe een onderzoek eruit moet zien. Wel zijn er verschillende elementen die in elk onderzoek terug moeten komen. Die elementen komen hier aan de orde.

Persoonlijk contact en uitleg belangrijk

Ook in de onderzoeksfase is persoonlijk contact met de burger belangrijk. Een (persoonlijk) gesprek helpt om vast te stellen wat de belangen van de burger zijn en wat hij hoopt te bereiken met de klacht. Het gesprek kan daarnaast gebruikt worden om uitleg te geven over het onderzoek en de rol van de burger daarin. Naast de burger moet de beklaagde de gelegenheid krijgen zijn visie op de klacht toe te lichten. In dat gesprek krijgt ook de beklaagde uitleg over wat het onderzoek voor hem kan betekenen en welke gevolgen het onderzoek kan hebben.

Hoor en wederhoor

Het horen van beide partijen is wettelijk verplicht en is om verschillende redenen belangrijk. Het is heel waardevol voor burgers of beklaagden die het lastig vinden om hun boodschap schriftelijk te formuleren. Overigens is er nadrukkelijk een verschil tussen het informele, persoonlijke contact bij de start van de klachtbehandeling en het 'horen' in formele zin. Het eerste contact is gericht op 'wat is de klacht'? Bij het horen – waar het hier over gaat – gaat het erom zo veel mogelijk informatie te vergaren over de klacht en het gebeurde; het dient de waarheidsvinding. Bij dit horen kunt u bovendien nog steeds naar een oplossing zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht.

Hoor

Horen kan telefonisch, maar ook in een persoonlijk gesprek. Wilt u een burger telefonisch horen, ga dan na of hij dit ook een prettige manier vindt. Spreek met de burger af wanneer u hem belt voor het horen, zodat hij zich kan voorbereiden op het gesprek. Licht hierbij het doel van het gesprek en uw rol als klachtbehandelaar duidelijk toe en toets of dit voldoende duidelijk is voor de burger. Een burger moet nadrukkelijk in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Het initiatief hiertoe mag niet bij de burger liggen. Het komt nog wel eens voor dat in de ontvangstbevestiging van een klacht de burger wordt gevraagd om binnen twee weken bij de overheidsinstantie aan te geven of hij de klacht wil toelichten.²⁸ Dat is volgens de Nationale ombudsman niet voldoende. Zoek daarom bij het onderzoek actief contact met de burger om ervoor te zorgen dat hij zijn klacht kan toelichten. Doe dit ook als een burger zijn klacht schriftelijk al duidelijk heeft gemaakt.²⁹

En wederhoor

Wederhoor betekent dat beide partijen de kans krijgen om op elkaars standpunt te reageren. Het is niet verplicht om partijen in elkaars aanwezigheid te horen. Soms is dat echter wel aan te raden. In een persoonlijk gesprek kunnen partijen namelijk begrip krijgen voor elkaars standpunt, ook als de standpunten en verklaringen van elkaar blijven verschillen. De klachtbehandeling kan zo toch bevredigend zijn voor een burger, ook als hij geen gelijk krijgt.³⁰

Worden burger en beklaagde niet in elkaars aanwezigheid gehoord, dan geldt nog steeds dat zij beiden hun standpunt over de gedraging naar voren moeten kunnen brengen. En ze moeten op elkaars standpunt kunnen reageren. Komen de verklaringen van burger en beklaagde helemaal met elkaar overeen, dan is het niet nodig om hen in de gelegenheid te stellen op elkaars standpunt te reageren. Als blijkt dat de een de gebeurtenissen anders weergeeft dan de ander, kan dit betekenen dat de overheidsinstantie een extra ronde van wederhoor dient in te lassen. Bij deze extra ronde van wederhoor of een hoorzitting worden zowel burger als de beklaagde in elkaars aanwezigheid gehoord. Zo kan de klachtbehandeling zorgvuldiger worden.³¹ Als de standpunten na deze ronde blijven verschillen, is het de vraag of nog een extra ronde iets toevoegt.

Afzien van horen

Uitgangspunt in de klachtprocedure is dat betrokkenen worden gehoord. In de wet staat echter dat een overheidsinstantie in deze fase kan afzien van het horen als:

- de klacht kennelijk ongegrond is. Dit geldt alleen als het (na persoonlijk/telefonisch contact) helemaal zeker is wat de klacht van de burger is. Ook de feiten waarop de klacht betrekking heeft, moeten onbetwistbaar vaststaan
- een burger op de uitnodiging om gehoord te worden, laat weten dat hij van die gelegenheid geen gebruik wil maken

28 Nationale ombudsman, [2008/317](#)

29 Nationale ombudsman, [2017/064](#)

30 Nationale ombudsman, [2016/074](#)

31 Nationale ombudsman, [2009/126](#) en [2008/272](#)

Horen van getuigen

Soms is het nodig om getuigen te horen, bijvoorbeeld andere mensen die aanwezig waren bij de gedraging waarover de burger geklaagd heeft. Dit kunnen medewerkers van de overheidsinstantie of burgers zijn. Draagt een burger een getuige aan? Neem dan ook contact op met die getuige. Uitgangspunt is dat u de informatie die een burger aanvoert, betreft bij de behandeling van een klacht. De Nationale ombudsman oordeelde dat een overheidsinstantie een getuige moet horen als de identiteit van een getuige bekend is, en het contact relatief gemakkelijk gelegd kan worden.³²

Derden

Bij een klacht kunnen ook derden betrokken zijn: personen die niet zelf de klacht hebben ingediend, maar wél betrokken zijn bij het voorval waarover wordt geklaagd. Denk aan klachten over het optreden van een gemeente bij burenruzies. Als een van die burens klaagt, kan de klachtbehandeling ook gevolgen hebben voor de andere burens. Houd daarom in gedachten dat het belangrijk kan zijn om een of meer derden actief bij de klachtbehandeling te betrekken, bijvoorbeeld om een goed beeld te krijgen van de situatie. Daarnaast kan het van belang zijn om derden te laten weten dat een klacht in behandeling is. Bij een besluit om een derde te betrekken of te informeren, is het belangrijk om dit vooraf met de burger te bespreken.

Welke informatie is te gebruiken voor het oordeel?

Vrijwel alles wat een burger of beklagde tijdens het onderzoek aandraagt, kan gebruikt worden in het onderzoek naar de klacht. Er zijn namelijk geen beperkende regels over welke zaken als 'bewijs' mogen dienen, zoals in het straf- of bestuursprocesrecht.

Gebruik van geluidsopname die zonder aankondiging zijn gemaakt

Burgers maken soms geluidsopnamen van hun gesprekken met medewerkers van de overheid. Wat doet u met een opname die een burger heeft gemaakt zonder dat de medewerker dat wist? De Nationale ombudsman vindt allereerst dat burgers de geluidsopname horen aan te kondigen. Maar ook als dat niet is gebeurd, is deze wel te gebruiken in het onderzoek. Het is dan belangrijk om de beklagde te laten weten dat er een opname bestaat en hem de mogelijkheid te geven om deze te beluisteren (ook in het kader van hoor en wederhoor). Daarnaast kunt u als klachtbehandelaar de burger erop wijzen dat hij het voortaan wel moet melden als hij een geluidsopname wil maken.

32 Nationale ombudsman, [2007/005](#)

Ook laat ingebrachte geluidsopname proberen te gebruiken

*Een klachtencommissie wilde een geluidsopname niet meenemen in het onderzoek, omdat 'men zich voldoende voorgelicht achtte'. Bovendien kwam de burger erg laat in de procedure en onaangekondigd tijdens de hoorzitting met zijn verzoek. De Nationale ombudsman vond dat de commissie had moeten nagaan hoe de aangedragen informatie toch gebruikt had kunnen worden binnen de wellicht beperkte mogelijkheden en tijd van de hoorzitting. Had zij na een keer beluisteren geconstateerd dat dit niet voldoende was om de tekst te verstaan – zoals in het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken –, dan had de commissie dit (wél) aan de burger kunnen tegenwerpen.*³³

Geen rigide regels verbinden aan hoorzitting

De Nationale ombudsman kan een klachtencommissie niet volgen in haar standpunt dat het in het algemeen tijdens een hoorzitting niet meer is toegestaan om nieuwe stukken over te leggen. Het klachtrecht is bedoeld als een laagdrempelige informele procedure en moet te begrijpen zijn voor een burger. Het is daarom niet wenselijk om allerlei regels aan een hoorzitting te verbinden. De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat het in sommige gevallen niet meer redelijk kan worden geacht dat een partij (grote hoeveelheden of complexe) stukken inbrengt, dan wel onredelijk veel tijd gebruikt tijdens een hoorzitting. Maar een burger van tevoren – in een uitnodigingsbrief – laten weten dat hij geen nieuwe stukken mag inbrengen, vindt de Nationale ombudsman te rigide en in strijd met de bedoeling van het klachtrecht.

De klacht toetsen op rechtmatigheid en behoorlijkheid

In de Awb is niets opgenomen over het toetsingskader dat de overheidsinstantie moet hanteren. De Nationale ombudsman vindt het niet voldoende, als de overheidsinstantie bij de beoordeling van een klacht de rechtmatigheid toetst. Ze moet bij die toetsing ook betrekken of een gedraging behoorlijk was. Dit maakt deze toets dus breder dan bijvoorbeeld die in de beroepsprocedure tegen een besluit bij de bestuursrechter. Uiteraard moet een besluit of gedraging van de overheid voor een burger rechtmatig zijn in zakelijk of juridisch opzicht. Maar het is voor een burger net zo belangrijk dat hij respectvol, eerlijk en dus behoorlijk behandeld wordt.

De wetgever heeft niet verder ingevuld wat de term 'behoorlijkheid' inhoudt. De Nationale ombudsman heeft deze term uitgewerkt in 22 behoorlijkevereisten. Deze vereisten zijn verdeeld over vier kernwaarden: 'open en duidelijk', 'respectvol', 'betrokken en oplossingsgericht' en 'eerlijk en betrouwbaar'. Deze kernwaarden vormen de essentie van behoorlijk overheidsoptreden en zijn vastgelegd in een 'behoorlijkheidswijzer'.³⁴

³³ Nationale ombudsman, [2011/363](#) en [2017/015](#)

³⁴ Nationale ombudsman, [2017/020](#), p.28.

De klacht zorgvuldig beoordelen

Is het niet meer vast te stellen wat er is gebeurd of gezegd? Dan kan een overheidsinstantie geen oordeel geven over de onderzochte gedraging. In zo'n geval past het dus ook niet om als oordeel te geven: 'klacht ongegrond'.³⁵

Klacht ongegrond verklaren kan alleen met goede motivatie³⁶

Een burger heeft een klacht ingediend bij de gemeente. Hij klaagt over de incorrecte telefonische bejegening door een gemeenteambtenaar. De klachtencommissie van de gemeente stelt vast dat de ambtenaar het gesprek met de burger niet behoorlijk heeft beëindigd. Van de betrokken ambtenaar had een meer professionele benadering mogen worden verwacht. De commissie adviseert daarom het college van burgemeester en wethouders de klacht gegrond te verklaren.

Het college geeft bij zijn beslissing het volgende aan: de klachtencommissie is ervan uitgegaan dat de ambtenaar het gesprek abrupt heeft beëindigd, maar de ambtenaar ontkent dit. Hier staat slechts de stelling van de burger tegenover. Volgens het college is het niet mogelijk om vast te stellen hoe het gesprek is afgesloten en verklaart de klacht daarom ongegrond.

De Nationale ombudsman geeft vervolgens aan dat een ambtenaar een telefoongesprek correct moet beëindigen. Ook onder omstandigheden zoals deze (aan het betreffende gesprek waren een reeks langdurige en onprettig verlopen telefoongesprekken voorafgegaan). De Nationale ombudsman deelt daarom het standpunt van de klachtencommissie dat de abrupte manier waarop de ambtenaar het telefoongesprek heeft beëindigd, niet behoorlijk is.

Volgens de Nationale ombudsman had het college van burgemeester en wethouders het advies van de klachtencommissie moeten opvolgen. Als dat echt geen optie was, had het college zich van een oordeel moeten onthouden. Volgens de Nationale ombudsman had het college in elk geval niet tot het oordeel kunnen komen dat de klacht niet gegrond was. Dit is in strijd met het motiveringsvereiste.

Procedurele rechtvaardigheid

Het is belangrijk om goed onderzoek te doen, beide partijen te betrekken, hun goede uitleg te geven over de rest van de procedure en hun allebei een stem te geven. Dan ervaren betrokkenen de uitkomst als rechtvaardiger. En dit vergroot de kans dat ze de uitspraak accepteren. Het is belangrijk om zowel de beklagde als de burger goed te informeren over de te nemen stappen en de voortgang van het onderzoek. Wees transparant en laat merken dat de argumenten die zijn aangedragen, gehoord zijn en

35 Nationale ombudsman, [2010/078](#) en [2011/365](#)

36 Nationale ombudsman, [2007/330](#). De betreffende gemeente liet tijdens de totstandkoming van deze visie weten er veel waarde aan te hechten om haar burgers goed van dienst te zijn. Hierbij speelt de communicatie met de burger een belangrijke rol. De gemeente streeft er dan ook naar om de dienstverlening permanent te verbeteren en traint haar medewerkers hier op. Tevens houdt zij regelmatig audits om de kwaliteit van de dienstverlening aan en de communicatie met burgers te monitoren en waar nodig bij te sturen en te verbeteren.

worden meegewogen in het proces en de uitkomst. Maak ten slotte goede afspraken over de contactmomenten.

4.6 Afronding: geef gemotiveerd duidelijkheid

Klachten kunnen op verschillende manieren worden behandeld. Los van welke manier hiervoor gekozen is, vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat de burger duidelijk hoort dat de klachtbehandeling is afgerond. Verder moet een burger de beslissing van de overheidsinstantie altijd kunnen voorleggen aan een tweedelijns klachtinstantie. Daarom is het belangrijk om in een afrondend bericht ook te verwijzen naar de bevoegde ombudsvoorziening.

Afronding na oplossing

Sommige klachten kunnen snel weggenomen worden, soms zelfs al in het eerste gesprek erover. Bijvoorbeeld als een burger heeft geklaagd over een onduidelijke brief en in het gesprek direct uitleg krijgt over de inhoud daarvan. Wilt u de klachtbehandeling goed afronden? Ga dan zorgvuldig na of de klacht naar tevredenheid is opgelost in het persoonlijke contact. En of voor de burger alles aan de orde is geweest. Stel dus altijd de controlevraag of dit het geval is. Is de burger tevreden, geef hem dan in elk geval mee dat hij opnieuw bij uw instantie kan aankloppen. Bijvoorbeeld als hij na verloop van tijd toch ontevreden is of nog vragen heeft. Bedenkt de burger zich? Of heeft hij toch bezwaren? Dan kan het nodig zijn om de klacht alsnog uitgebreider te behandelen.

Het is niet per se nodig om een klacht die is opgelost, ook schriftelijk te behandelen. Als de burger tevreden is met de uitkomst, hoeft ook niet meer te worden voldaan aan de formele vereisten uit de Awb.³⁷ Soms vinden burgers het echter wel prettig of belangrijk om ook nog een brief te ontvangen. Zorg in dat geval ook voor een afsluitende brief.

Om bij de burger in goede aarde te vallen, moet een brief goed aansluiten bij wat er besproken is. Maak een korte samenvatting van het gesprek en geef aan wat er tijdens het gesprek is besloten.

³⁷ Nationale ombudsman, [2011/325](#)

Afrondingsbrief sluit niet aan bij afrondingsgesprek ³⁸

Een man gaat met een vertrouwenspersoon naar een bewustekeuzegesprek bij een zorgkantoor om toe te lichten waarom hij een persoonsgebonden budget (pgb) heeft aangevraagd. De vertrouwenspersoon wordt geweigerd, maar kort voor het einde van het gesprek wordt hij toch binnen geroepen. Het zorgkantoor vraagt of hij van de organisatie waar de man zorg wil inkopen, geld krijgt om de man te ondersteunen bij het gesprek. De man voelt zich tijdens het gesprek geïntimideerd. De man dient hierover een klacht in bij het zorgkantoor. Het zorgkantoor reageert telefonisch dat de vertrouwenspersoon niet geweigerd had mogen worden en vindt het vervelend dat hij zich geïntimideerd heeft gevoeld. Vervolgens ontvangt hij de volgende schriftelijke afhandeling van zijn klacht:

‘U hebt een klacht ingediend over het bewustekeuzegesprek dat heeft plaatsgevonden in het kader van de PGB-regeling. Concreet is uw klacht dat u op een bijzonder intimiderende wijze bejegend bent door het zorgkantoor tijdens het bewuste keuze gesprek. Wij hebben uw klacht gegrond verklaard en in behandeling genomen. Naar aanleiding van uw klacht hebben wij intern navraag gedaan over het beeld van de medewerker bij het gesprek. Mevrouw S. van het zorgkantoor heeft destijds het gesprek met u gevoerd en geeft aan dat het gesprek haars inziens prettig is verlopen. Zij geeft aan dat zij zich kan voorstellen dat u zich door de vragen geïntimideerd hebt gevoeld. Zij vindt het erg vervelend dat het gesprek intimiderend op u is overgekomen. Wij beschouwen uw klacht hierbij als afgehandeld.’

In deze brief wordt geen excuses gemaakt, terwijl dat in gesprek met de man wel is gedaan. Bovendien gaat de brief helemaal niet in op de inhoud van de klacht. Uit de brief blijkt evenmin hoe het zorgkantoor in de toekomst zal omgaan met vertrouwenspersonen die meekomen met cliënten. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat de burger zich door deze brief niet gehoord voelt en onderstreept het belang van een adequate afronding.

Deur openhouden

In een afsluitende brief past een vermelding over waar de burger terecht kan als hij niet tevreden is met de klachtafhandeling. Zodat hij alsnog contact kan opnemen met de overheidsinstantie. In dat geval is er immers toch geen oplossing gevonden en is de klachtbehandeling bij de instantie nog niet afgerond.

De instantie mag geen dwingende termijn stellen waarop de burger mag terugkomen op de klachtafhandeling. De Nationale ombudsman heeft al eens aangegeven dat voor een dergelijke termijn geen wettelijke basis bestaat.³⁹ Van een burger mag weliswaar worden verwacht dat hij spoedig kenbaar maakt of hij wil dat de klachtbehandeling wordt

³⁸ Nationale ombudsman, [2014/199](#)

³⁹ Nationale ombudsman [2006/374](#). Het zorgkantoor heeft ons laten weten dat het bij de huidige klachtafhandeling probeert de cliënt centraal te stellen, waar mogelijk het probleem op te lossen en waar dit niet mogelijk is in elk geval excuses aan te bieden voor wat de klant heeft ervaren. ‘We geven klachtsignalen vervolgens door aan de betreffende afdeling, met het verzoek het specifieke signaal op te pakken. Dit hebben we ook opgenomen in het strategische programma, klant 2018. Dit programma staat geheel in het teken van het centraal stellen van de klant, bij alles wat we doen.’

voortgezet. Maar hiervoor mag hem geen dwingende termijn worden gesteld. Dit geldt specifiek voor het terugkomen op de klachtafhandeling. Overigens hoeft een overheidsinstantie een klacht niet te behandelen (zie ook paragraaf 4.5), als die gaat over een gedraging van langer dan een jaar geleden. Hoe meer tijd er is verstreken tussen de gedraging en de klacht, hoe lastiger het is om de feiten vast te stellen.

Afronding na onderzoek

Als een klacht wordt afgerond na een onderzoek, is een schriftelijke reactie op de klacht op zijn plaats. Daarnaast kunt u dit oordeel mondeling toelichten. Als u het oordeel over de klacht goed motiveert, helpt dit de burger het oordeel te begrijpen en daarmee beter te accepteren. Maak hierbij duidelijk wat wel en niet kan en leg ook uit waarom.

Excuses maken

Als er iets verkeerd is gelopen bij een overheidsinstantie, heeft dat soms vervelende gevolgen voor een burger. Dan kunnen excuses en uitleg zeer op hun plaats zijn. Uit de dagelijkse praktijk van de ombudsman blijkt dat de overheidsinstanties en hun medewerkers het vaak niet eenvoudig vinden om excuses aan te bieden. Dat heeft verschillende oorzaken. Mensen vinden het vaak moeilijk om toe te geven dat iets is misgegaan. Soms willen ze wel, maar weten ze niet hoe ze het moeten doen, of zijn ze bang voor de reactie van de ander. Ook gaan overheidsvertegenwoordigers er vaak van uit dat het maken van excuses onvermijdelijk leidt tot aansprakelijkheid. Dat is echter niet zo.⁴⁰ Het gaat bij excuses veel meer om erkenning en om het gevoel gezien en begrepen te worden.

⁴⁰ Excuses in het openbaar bestuur van de Nationale ombudsman op www.nationaleombudsman-nieuws.nl/boeken-en-artikelen.

Onderstaande column laat zien wat het belang is van excuses bij klachtbehandeling.

Luisteren

7 oktober 2017

Hein* en José* scheiden na een huwelijk van bijna vijfendertig jaar in 2012. Na jaren waarin ze niets meer met elkaar delen behalve verwijten over en weer, kunnen ze nu allebei aan een nieuw leven beginnen. Ze spreken af dat Hein elke maand een forse partneralimentatie aan José overmaakt.



In 2015 vraagt Hein de rechter om de alimentatie naar beneden bij te stellen. De rechter denkt dat de alimentatieplicht over 2015 lager zou moeten zijn, maar weet nog niet precies hoeveel. Het inkomen van José over 2015 is namelijk nog niet bekend. Maar daar kunnen Hein en José vast wel samen uitkomen...

In januari 2016 klaagt José bij het LBIO dat Hein niet aan zijn alimentatieplicht voldoet. De afkorting LBIO staat voor Landelijk Bureau Inning

Onderhoudsbijdragen. Als ex-partners hun alimentatie niet betalen, gaat dit bureau er achteraan. Dat is belangrijk, want ex-partners moeten hun verantwoordelijkheid nemen en echtscheidingsconvenanten en rechterlijke uitspraken nakomen.

Hein vertelt het LBIO dat hij vindt dat hij wél aan zijn alimentatieplicht heeft voldaan. Volgens hem is de alimentatieplicht lager dan waar het LBIO van uitgaat. Hij wijst daarvoor op de uitspraak van de rechter uit 2015. Bovendien meent hij meer alimentatie te hebben betaald dan José het LBIO heeft verteld. Hein raakt in discussie met de behandelaar bij het LBIO. Het lijkt wel of deze niet echt naar hem luistert. Daarom dient Hein een klacht in, maar ook dat lost niets op. Het LBIO neemt de alimentatie-inning over. Dat betekent dat het LBIO loonbeslag legt en opslagkosten in rekening brengt.

Hein neemt contact op met de Nationale ombudsman. Mijn medewerker Natalia bestudeert de zaak en stelt het LBIO vragen over hoe alles is gelopen. Naar aanleiding van één van deze vragen komt het LBIO zelf tot de conclusie dat sommige zaken verkeerd zijn gegaan. Dat is wel een beetje gek, want Hein had precies dezelfde vraag meerdere keren aan het LBIO voorgelegd. Hieruit blijkt dat het LBIO Heins argumenten – en daarmee Hein zelf – niet erg serieus heeft genomen. Dat kan natuurlijk niet.

Het LBIO maakt Hein excuses in een brief aan ons en betaalt de opslagkosten aan hem terug. Maar dat vinden wij niet genoeg. Er is nog steeds geen rechtstreeks contact gezocht met Hein. Wij vinden dat het LBIO alsnog persoonlijk contact moet opnemen met Hein om excuses te maken. Wij wijzen het LBIO op onze Excuuskaart. Daarin staat hoe de overheid in vijf stappen een goed excuus kan maken.

**gefingeerde naam*

De personen op de foto zijn niet de personen uit deze column

Het maken van een gepast excuus is behoorlijk. Als de overheid op een goede manier excuus maakt en een burger dit aanvaardt, herstelt dat in veel gevallen de relatie tussen burger en overheid. Vaak voorkomt het ook dat een kwestie (verder) juridisch op de spits wordt gedreven. De Nationale ombudsman hecht veel waarde aan het aanbieden van passende excuses en heeft daarom een Excuuskaart ontwikkeld. Overheidsinstanties kunnen deze kaart als hulpmiddel gebruiken bij het aanbieden van excuses.⁴¹ In de Excuuskaart wordt beschreven wat een excuus maakt tot een goed excuus en welke vijf stappen een overheidsorganisatie kan volgen om burgers excuses aan te bieden voor

⁴¹ Nationale ombudsman. [Excuuskaart](#). In vijf stappen naar een goed excuus van de overheid. 2011.

een gemaakte fout. Een passende compensatie kan de verhouding helpen te herstellen. Er is geen standaardoplossing en zo'n compensatie kan dus vele vormen aannemen, bijvoorbeeld ook die van een financiële tegemoetkoming.⁴² Is een financiële schadevergoeding op zijn plaats, raadpleeg dan de Schadevergoedingswijzer van de Nationale ombudsman.

De beslissing zorgvuldig en volledig motiveren

Als de klachtenprocedure wordt afgerond, is het noodzakelijk om goed te motiveren hoe de klacht is beoordeeld en waarom het oordeel zo luidt. Deze motivering is enerzijds belangrijk voor de burger en heeft anderzijds een positieve invloed op het lerende effect van klachtbehandeling voor de overheidsinstantie.

Houd altijd voor ogen dat de essentie van de klacht moet worden behandeld. De Nationale ombudsman vindt dat een overheidsinstantie moet zorgen voor een duidelijke motivering. In die motivering kunt u verwijzen naar eventuele wet- en regelgeving waarop de gedraging is gebaseerd, of die de gedraging rechtvaardigt. Daarnaast moet u aangeven waarom een gedraging daarmee wordt gerechtvaardigd.⁴³ Bespreek in de klachtbehandelingsbrief ook alle oorzaken van de gemaakte fout waarover de klacht gaat.⁴⁴

Is de uitkomst van de klachtbehandeling dat de organisatie iets van de klacht heeft geleerd? Laat dit dan ook aan de burger weten in de afronding van de klacht. Als de uitkomst van de klachtbehandeling is dat geen individuele of structurele verbetering nodig is, laat ook dat dan gemotiveerd aan de burger weten. Daarnaast kan het zo zijn dat er geen verbetering nodig is, maar dat de overheid wel iets geleerd heeft van de klacht. Bijvoorbeeld als de klacht is ontstaan doordat de burger geen duidelijkheid kreeg over hoe een medewerker het beleid uitvoerde. De uitvoering van het beleid wordt dan niet aangepast, maar de medewerkers worden wel opnieuw geïnformeerd over de uitvoering, zodat zij in het vervolg alle burgers goed kunnen informeren.

Verwijzing naar ombudsvoorziening

Bij een afronding na onderzoek is een verwijzing naar een ombudsvoorziening op zijn plaats. Zo weet de burger waar hij terecht kan als hij verder wil met zijn klacht.

Afronding wegens complex klaaggedrag

Over het algemeen verloopt het contact tussen een klagende burger en de overheid goed. De meeste burgers en ambtenaren zijn redelijk. Toch krijgt iedereen die klachten behandelt, wel eens te maken met een burger met wie het moeilijk praten is. Belangrijk uitgangspunt is dat de mensen om wie het gaat niet lastig zijn, maar dat hun gedrag als lastig wordt ervaren. Daarom is een goede vuistregel voor het contact tussen de burger en de overheidsinstantie: 'Altijd contact houden, tenzij...' Lukt het niet om goede werkafspraken te maken? Dan kan de overheid eenzijdig gedragsregels opleggen,

⁴² Nationale ombudsman, [Schadevergoedingswijzer](#). Zestien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims. 2011.

⁴³ Nationale ombudsman, [2007/110](#).

⁴⁴ Nationale ombudsman, [2007/032](#), bij 7.

bijvoorbeeld dat alleen schriftelijk wordt gecommuniceerd. Wij adviseren hierbij om een dergelijke gedragsregel schriftelijk aan te kondigen en daarbij ook het onwenselijke gedrag te benoemen.⁴⁵

Als een overheidsinstantie buitensporig veel tijd kwijt is aan het beantwoorden van correspondentie van een burger, kan dit ten koste gaan van de belangen van andere burgers. In zo'n geval kan de overheidsinstantie eenzijdig een gedragslijn opleggen. Met een gedragslijn blijft het mogelijk om adequaat op de klagende burger te reageren, maar wordt een onevenredige belasting van de medewerkers beperkt. Met het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag de burger niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Ook moet hij zich nog steeds schriftelijk tot de overheidsinstantie kunnen richten.⁴⁶ Dit betekent dat een burger wel brieven mag blijven sturen, maar dat de organisatie daar niet meer op hoeft te reageren. Meer over het omgaan met complex klaaggedrag leest u in het rapport van de Nationale ombudsman 'Het verhaal achter de klacht'.⁴⁷

Verwijzing naar ombudsvoorziening

Ook bij een afronding wegens complex klaaggedrag is een verwijzing naar een ombudsvoorziening op zijn plaats. Zo weet de burger waar hij terecht kan als hij verder wil met zijn klacht.

Bij elke afronding: leren van klachten!

Bij de afronding van de klacht hoort dat je als overheidsinstantie leert van de klacht. Als klachtbehandelaar heb je daar een taak in. Uit welke punten kan de organisatie lering trekken? Gaat het alleen om de oplossing in dit individuele geval, of kan de organisatie hiervan leren om het in het vervolg beter te doen? Of gaat het verder en moet ook het achterliggende beleid van de organisatie worden aangepast? Een klachtbehandelaar kan het leereffect van een klacht bepalen op elk niveau: van de concrete casus tot het achterliggende beleid. Daarbij valt niet alleen te leren van wat de burger zelf aandraagt, maar ook van wat er nog meer naar voren is gekomen bij de behandeling van de klacht.

45 Nationale ombudsman. [Gesprekswijzer](#). Omgaan met lastig klaaggedrag, 2011

46 Nationale ombudsman, [2007/007](#)

47 Nationale ombudsman. [Het verhaal achter de klacht](#). Effectief omgaan met lastig klaaggedrag, 2013.

SAMENVATTING HOOFDSTUK 4

Wees alert op klachten en bied toegang

“Om problemen van burgers te kunnen oplossen, moeten deze u wel bekend zijn. Door alert te zijn en toegang te bieden, dragen u en uw organisatie daar aan bij.”

- Wees alert: herken onvrede, herken de klacht
- Bied toegang: werp geen onnodige drempels op
- Voorkom klachten: ga actief op zoek naar knelpunten
- Leer van klachten: registreer en analyseer zoveel mogelijk klachten, signalen, meldingen.

[Lees meer](#) ➞

Verken het probleem van de burger

“Om een probleem op te lossen, is het nodig dat u achterhaalt wat de kern van iemands klacht is; de aspecten van de klacht waar het de burger echt om gaat.”

Doe dit goed door:

- Diagnose en analyse van klachten
- Het perspectief van de burger leidend te laten zijn
- Het probleem te verkennen in persoonlijk contact. De klachtbehandelaar neemt daarvoor het initiatief
- Duidelijk te informeren over de klachtprocedure (zowel de burger als de medewerker die bij de klacht betrokken is)
- De schijn van partijdigheid te voorkomen: iemand anders dan de beklaagde behandelt de klacht.

[Lees meer](#) ➞

Los het probleem op

“Uitgangspunt bij klachtbehandeling is: kijk altijd eerst samen met de burger of u het probleem kan oplossen. Meestal is een oplossing voor handen.”

- Stel het vinden van een oplossing voorop; niet of u de klacht formeel gezien moet behandelen.
- Zorg voor een maatwerk-oplossing. Hierbij handelt u persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht.
- Steun als organisatie uw medewerkers: stel niet de regel maar de oplossing voorop.
- Voorkom willekeur: zorg voor goede afstemming binnen de organisatie. Stel goed vast welke keuze gemaakt is en waarom.
- Betrek zo nodig andere instanties.
- Bekijk of u andere burgers met dezelfde oplossing kunt helpen en of het probleem te voorkomen is.

[Lees meer](#) ➞

Geen oplossing, geef zo nodig een oordeel

“Heeft u geen oplossing bereikt? Dan volgt een onderzoek: het moment om te bepalen of er formele beletsels zijn om de klacht te onderzoeken.”

- Blijf vanaf de start van het onderzoek in persoonlijk contact met zowel de burger als de medewerker die bij de klacht betrokken is. Betrek hen bij het onderzoek en geef hen een stem.
- Informeer alle betrokkenen over de stappen en de voortgang van het onderzoek
- Vul zelf in hoe u het onderzoek uitvoert. Maatwerk is mogelijk. Wel schrijft de Awb twee elementen voor: a) het horen b) wat er in het bericht aan de burger moet staan.
- Toets bij de klachtbehandeling de rechtmatigheid én de behoorlijkheid. De Nationale ombudsman heeft hiervoor een [behoorlijkheidswijzer](#).

[Lees meer](#) ➞

Geef gemotiveerd duidelijkheid bij de afronding

“Als een oplossing gevonden is gaat u bij de burger na of hij tevreden is. En of voor de burger alles aan de orde is geweest.”

- Stel de burger altijd de controlevraag: bent u tevreden? Is alles voor u aan de orde geweest?
- Ga altijd na wat de organisatie van de klacht geleerd heeft: laat dit de burger weten.
- Zeg de burger in een afsluitend bericht dat hij terug kan komen op de uitkomst van de klachtbehandeling.
- Motiveer -bij afronding na onderzoek- in een schriftelijke reactie duidelijk het oordeel: leg uit wat u gedaan heeft en waarom u tot dit oordeel komt.
Excuses maken is soms gepast.
Verwijs ook naar de bevoegde ombudsvoorziening; dat is verplicht.

[Lees meer](#) ➞

“Bij omgaan met complex klaaggedrag is geven van gemotiveerde duidelijkheid heel belangrijk. Daarbij kunnen gedragsregels voor de burger nodig zijn”

- Kondig gedragsregels schriftelijk aan
- Benoem het onwenselijke gedrag.

[Lees meer](#) ➞



5 BIJLAGE I

Deelnemende organisaties

Van de volgende organisaties hebben klachtbehandelaars deelgenomen aan de rondetafelgesprekken. We danken hen allen hartelijk voor hun inzet en inbreng.

- Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant (OM)
- Belastingdienst (BD)
- Centraal Administratie Kantoor (CAK)
- Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR)
- Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT)
- Gemeente Enschede
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zoetermeer
- GGN gerechtsdeurwaarders
- Huurcommissie
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Klachtencommissie Jeugd Midden-Nederland
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Parket-Generaal
- Politie Regionale Eenheid Noord-Holland
- Politie Regionale Eenheid Oost-Brabant
- Provincie Drenthe
- Provincie Noord-Brabant
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)
- Regionale Belasting Groep (RBG)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Rijkswaterstaat (RWS)
- Samen Veilig Midden-Nederland
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

6 BIJLAGE II

Woordenlijst woordwolk

In de rondetafelgesprekken met klachtbehandelaars noemden zij desgevraagd een groot aantal verschillende eigenschappen en vaardigheden waarover een klachtbehandelaar zou moeten beschikken. Deze eigenschappen en vaardigheden hebben we op alfabetische volgorde weergegeven.

Afspraken nakomen	Leervermogen
Analytisch vermogen	Los staan van het juridische
Anderen willen helpen	Luisteren
Begrijpelijk schrijven	Maatwerk
Beslissingen kunnen motiveren	Mandaat om dingen daadwerkelijk op te kunnen lossen
Besluitvaardigheid	Motivatie
Bestuurlijk politieke sensitiviteit	Netwerk
Betrokkenheid	Niet bang zijn voor confrontatie
Buiten kaders kunnen denken	Nieuwsgierigheid Omgevingsbewustzijn
Burgerperspectief	Onafhankelijkheid
Creatief	Open blik
De juiste vragen stellen	Oplossingsgericht
Durf	Out of the box denken
Durf om fouten te erkennen	Overtuigingskracht
Empathie	Persoonlijk contact
Excuses durven maken	Plannen
Gedrevenheid	Plezier in je werk
Geen oordeel hebben	Proactiviteit
Gespreksvaardigheid	Samenwerking
Grenzen stellen	Spiegelen
Humor	Strategische positie
Incasseringsvermogen	Verantwoordelijkheid nemen
Inlevingsvermogen	Verwachtingenmanagement
Kennis van de organisatie	Voortvarendheid
Kennis van zaken	Zelfkennis
Klachtherkenning	
Klantvriendelijkheid	
Kritisch zijn	



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, maart 2018