

Leren van klachten

Drie interviews over klachtbehandeling door de overheid

NTB 2018/20

1. Inleiding

Op 15 september 2017 vond in Leiden een Kirchheiner-expertmeeting plaats over het onderwerp 'Ontwikkelingen in de maatschappij en de rol van klachtbehandeling door de overheid'. Tijdens de expertmeeting hielden Liesbeth Huyzer (politie), Maarten Schurink (Sociale verzekeringsbank) en Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman) voordrachten over hoe in hun organisaties klachten worden behandeld. Onder de aanwezigen bevonden zich twee redacteuren van het NTB. Zij vonden die inleidingen dermate interessant dat de redactie de drie sprekers heeft gevraagd of zij hun inzichten in de vorm van een interview met een breder publiek wilden delen. Na hun instemmende reacties zijn wij naar Amstelveen en Den Haag afgereisd voor gesprekken met de sprekers van de bijeenkomst van september 2017. De drie interviews staan hieronder weergegeven. In aansluiting daarop stippen we kort aan wat voor ons de meest opmerkelijke overeenkomsten en verschillen waren tussen de klachtbehandeling bij de drie instanties.

2. 'Hoe krijgen we de collega's en de politieorganisatie in een lerende beweging?'

Interview met Liesbeth Huyzer, lid van de korpsleiding van de politie.²

De aanleiding van dit interview is het verhaal dat u in september vorig jaar in Leiden hield over de behandeling van klachten door de politie.

Ik had daar als frame gekozen: de politie als lerende organisatie. Hoe kunnen we leren van klachten? We krijgen al

jaren lang ruim 10.000 klachten per jaar binnen en de top drie van klachten is constant: bejegening, dat we geen of te weinig actie hebben ondernomen en dat we niet de juiste actie hebben ondernomen.

De missie van de politie is dat we waakzaam en dienstbaar zijn. Het waakzaam-gedeelte is beter ontwikkeld dan het dienstbaar-gedeelte. Veel mensen gaan bij de politie omdat ze boeven willen vangen of omdat ze mensen in nood willen helpen. Dat valt allemaal onder waakzaam. Maar het dienstbaar zijn, waaronder ook de verantwoording, dat wordt nog te vaak gezien als noodzakelijk kwaad. Het is geen onwil, iedereen beseft het belang ervan, maar in de cultuur van de organisatie valt het afleggen van verantwoording van wat je doet al snel weg in de schaarste van de beschikbare tijd. Bepalend voor hoe binnen de politie tegen klachten wordt aangekeken is daarnaast dat we een normerende organisatie zijn. Het is dan al snel zwart-wit. Alle nuances daartussen vinden we ingewikkeld. Wat bij dat normerende ook speelt, is dat we snel denken dat we wel weten wat die burger wil – en dan is het moeilijk je voor te stellen dat die er ook anders tegenaan kan kijken.

Soms zijn normen inflexibel, dat helpt niet. Zo hebben we een norm dat de aanrijtijd niet meer dan 15 minuten mag zijn. Het vergt veel van de organisatie om die te halen. Maar het is de vraag of die norm voor de stad niet te lang is en voor het platteland juist te kort. Ook normen die gelden voor telefoongesprekken die we voeren zijn weinig flexibel. Vanuit de optiek van het dienstverleningsbelang hanteren we daar twee normen: binnen 20 seconden moet de telefoon worden opgenomen en het gesprek moet binnen 2 minuten zijn afgerond, of doorgezet naar een collega. Hoe werkt die norm in de praktijk? Als je er naast gaat staan, zie je dat zo'n gesprek goed begint: 'wat kan ik voor u doen', 'vertelt u het maar', 'waar gaat het u om', maar na anderhalve minuut zie je een verandering in het gesprek, dan krijgt de collega die het gesprek voert een signaal dat hij nog 30 seconden heeft en gaat hij z'n best doen de norm te halen, met als gevolg dat ondanks die mooie aanloop het gesprek toch nog wordt verknald. De burger was de eerste anderhalve minuut tevreden, maar is dat aan het eind van het gesprek niet meer. Dat soort normen hebben als gevaar dat ze hun doel voorbyschieten. Je ziet dat het ook een druk legt op de voorkant, op die 20 seconden, halen we die wel? Er wordt alleen maar naar de klok gekeken, het middel wordt het doel. Voor de collega's die daar werken is dat ongelooflijk frustrerend.

Beide voorbeelden staan voor de zoektocht waar we mee bezig zijn, naar wat de essentie is van onze dienstverlening en dus ook naar hoe we klachten kunnen voorkomen. Daar is een hele beweging op ingezet, een programma: we willen dichtbij zijn, transparant zijn, luisteren. We zien prachtige

1 Bert Marseille en Marc Wever zijn werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, Harriet Wildeboer is hogooschooldocent en onderzoeker bij het Instituut voor Rechtenstudies en het lectoraat Healthy Ageing, Allied Health Care and Nursing van de Hanzehogeschool Groningen en is voor haar promotie-onderzoek tevens verbonden aan vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Sinds 1 januari 2013 vormen tien regionale eenheden, de Landelijke Eenheid en het Politiedienstencentrum samen één landelijk politiekorps dat bestaat uit meer dan 60.000 medewerkers. De basispolitiezorg, uitgevoerd door de basisteams in de regionale eenheden, is voor burgers het meest zichtbaar. Klachten van burgers over het gedrag van een politiemedewerker worden in twee fasen behandeld. In de eerste fase overlegt de interne klachtbehandelaar met de klager over de mogelijkheden voor een bemiddelingsgesprek of een andere oplossing. Als de klager na deze fase niet tevreden is en de klacht wil doorzetten, volgt in de tweede fase de behandeling door de externe klachtencommissie. Deze fase eindigt met een schriftelijke beslissing van de politiechef, waarin ook het advies van de klachtencommissie is meegewogen. De klager die het niet eens is met die beslissing kan terecht bij de Nationale ombudsman.

voorbeelden van wat dat oplevert, zoals bij een van die top drie-klachten: de aangifte is niet opgenomen. Vaak blijkt dat als iemand belt om aangifte te doen en je doorvraagt, het die persoon niet om de aangifte is te doen, maar dat hij of zij vooral het probleem opgelost wil hebben. In een basisteam dat zo te werk ging, leidde dat tot 80% (!) minder aangiften en toch vooral tevreden burgers. Zedendelicten bieden een ander voorbeeld. Bij zedenzaken komt heel veel gevoelige privé-informatie naar buiten. Ter bescherming van de slachtoffers hebben we een bedenktijd ingebouwd zodat ze in meer rust kunnen nadenken over de consequenties van het doen van aangifte. Maar het gaat niet altijd goed. Het slachtoffer heeft soms het idee dat de politie de aangifte niet wil opnemen. Dat kan tot een klacht leiden: waarom doet de politie nog niets, waarom gaat het zo traag? Om allerlei redenen werd in de praktijk vaak de volle twee weken (het maximum) gewacht met het opnemen van de aangifte. Dat creëerde het beeld dat de politie de aangifte niet wilde opnemen. We zijn nu bezig met dat te verbeteren, zonder voorbij te gaan aan het belang van het slachtoffer.

Van de 10.000 klachten die we jaarlijks als organisatie binnenkrijgen, gaan veel over ongeveer hetzelfde. Leren we voldoende van al die klachten? Een probleem dat we hebben moeten onderkennen is dat veel politiecollega's een klacht als een straf ervaren. De klacht wordt niet opgepakt als een leermogelijkheid, in plaats daarvan wordt die gezien als een belemmering voor de carrière. Met als gevolg dat ze in de verdediging gaan, in plaats van het te zien als kans om feedback te krijgen. Hoe de klachtprocedure is georganiseerd, helpt daar niet altijd bij. De klachtencommissies hebben vaak een hoog gehalte aan juristen en (oud-)rechters en je ziet dat dat hun aanpak beïnvloedt. De agent voelt zich niet gelijkwaardig behandeld. De klager krijgt naar zijn gevoel uitgebreid de gelegenheid zijn verhaal te vertellen, maar de betrokken collega voelt zich niet altijd gehoord.

Daar komt bij dat de collega over wie de klacht gaat lang niet altijd goed wordt meegenomen in de procedure. In de voorbereiding wordt onvoldoende verteld: wat gaat er nu gebeuren, wat ga je meemaken als de klacht niet wordt afgehandeld in de fase voordat die bij de commissie komt, hoe gaat het dan verder, waar moet je je op voorbereiden. Het belang van een goede begeleiding hebben we inmiddels onderkend. Daarnaast zijn we ook nadrukkelijker gaan kijken naar de samenstelling van de klachtencommissies. We willen dat die meer een spiegel van de samenleving vormen, dat er niet alleen juristen in zitten, al was het maar omdat bij klachtbehandeling niet alleen het juridische perspectief van belang is.

Waarom zaten er in de klachtencommissies bijna alleen maar juristen en rechters?

Deels denk ik omdat zij het interessant vinden om dit werk te doen en zich daardoor eerder voor een dergelijke functie melden. Maar ik denk dat wij zelf eerder ook op die manier naar de behandeling van klachten keken, dat vooropstond dat ze op een zorgvuldige en juridisch correcte manier werden beoordeeld. De juridische beoordeling moet er een plek

in hebben, maar veel belangrijker, en dat vond ik ook het interessante in de lijn die de Nationale ombudsman heeft ingezet met de wat grotere onderzoeken, is om naar de rode draden te kijken, naar hoe je de collega's en de organisatie als geheel in een lerende beweging krijgt. Want je wilt veranderen, meer recht doen aan wat de burger en de samenleving nodig heeft. Voor een goede klachtprocedure spelen dus meerdere aspecten een rol: niet alleen hoe je recht doet aan de klager, maar ook hoe je ervan kunt leren om op die manier klachten in de toekomst te voorkomen.

De relatie met de Nationale ombudsman is daarbij belangrijk. Vroeger schoten we vaak in de verdediging als er een rapport of een onderzoek openbaar werd. Niet onbegrijpelijk, want wij krijgen als organisatie jaarlijks meer dan 200 onderzoeken over ons heen, met een veelvoud van aanbevelingen, niet alleen van de Nationale ombudsman, maar ook van allerlei andere instanties. Voordat je het weet word je daar murw van. Al die verschillende onderzoeken met al die aanbevelingen hebben dan geen enkel effect meer.

Een voorbeeld van hoe het goed kan gaan, is een onderzoek van een paar jaar geleden naar de omgangsregeling bij vechtscheidingen, door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Zij presenteerden ons de resultaten van hun onderzoek voorafgaand aan de publicatie. Zo konden we meedenken over de formulering van de aanbevelingen zodat het leereffect voor de organisatie zo optimaal mogelijk was. We hebben het onderzoek vervolgens gezamenlijk gecommuniceerd. Het is dan niet alleen meer iets van de Nationale ombudsman over ons, maar vooral een product van ons samen. Dat maakt de ontvankelijkheid van onze organisatie voor de uitkomst van zo'n onderzoek veel groter.

Dit in tegenstelling tot veel berichtgeving in het nieuws waar bijvoorbeeld een filmpje van ingrijpen van een agent zonder verdere context verschijnt met als boodschap: kijk, de politie mishandelt weer. Wij worden dan direct in de verdediging geduwd. Enig begrip voor wat wij doen ontbreekt. Heb je dat begrip wel, dan staan we ook open voor feedback en voor op- en aanmerkingen over wat beter kan. Dus ik heb liever een paar wat grotere en meer diepgaande onderzoeken die op een meer fundamentele manier kijken naar ons functioneren en waarin wordt aangegeven op welke manier we verbeteringen kunnen doorvoeren, dan dat we worden overspoeld met heel veel rapporten over kleine, individuele zaken die minder diepgaand zijn en veel minder leereffect tweebrengen.

Hoe verhouden eerste fase (overleg) en tweede fase (adviesring door de klachtencommissie) van de procedure zich ten opzichte van elkaar? Lukt het om de meeste klachten in die eerste fase op te lossen?

Ik zie wel een verbetering, maar je moet het wel afzetten tegen de cultuurverandering waar we mee bezig zijn. Bemiddeling staat en valt met een lerende houding. Als dat lukt, dan kun je de klachtbehandeling weghouden uit de juridische sfeer. Bemiddeling loopt goed in één op één-zaken,

maar het effect op de organisatie is dan minder duidelijk. Daar moeten we nog wel beter naar kijken.

Heel belangrijk is dat de leiding van de eenheden in contact staat met de klachtencommissies, dat sneller een feedback-loop wordt gelegd. We hebben één klachtencommissie per eenheid. Maar die eenheden zijn groot, variërend van 3000 tot bijna 9000 fte's per eenheid, dus die commissies behandelen veel klachten. De leiding van een eenheid en de klachtencommissie moeten niet maar één keer per jaar met elkaar spreken naar aanleiding van het jaarverslag. Er moet vaker contact zijn. Daarnaast moet worden gekeken naar de interne afhandeling, zodat de ervaringen uit de klachtprocedure gebruikt kunnen worden in leiderschapsprogramma's en dergelijke.

Op welke manier wordt toezicht gehouden op het functioneren van de klachtencommissies zelf?

Het toezicht op het functioneren ligt primair bij de minister. Hij benoemt en ontslaat ook de leden. Daarnaast is er landelijk overleg met alle voorzitters. Niettemin ligt er in mijn ogen ook een eigen taak voor de politiechef. Maar eerlijk gezegd, over het eigenlijke functioneren van de klachtencommissie zelf, denk ik dat er vaak een soort oneigenlijke terughoudendheid is om daar iets van te vinden. Het idee was, ze zijn onafhankelijk dus daar mag ik me niet tegenaan bemoeien. Ik vind juist dat je je daar wel mee moet bemoeien. Niet op de inhoud, maar wel voor de vraag: word ik door de klachtencommissie in voldoende mate bediend. Als eindverantwoordelijke ben ik tenslotte gebaat bij een goed functionerende klachtencommissie. Maar dat is wel ingewikkeld, want voor je het weet krijg je het verwijt dat je je er inhoudelijk mee bemoeit.

Hoe staat het met de samenstelling van klachtencommissies?

De commissie bestaat geheel uit buitenstaanders die worden benoemd door de minister. Dat is geregeld in een ministeriële regeling. In de klachtencommissies zit wel vaak iemand die in het verleden het politievak heeft beoefend, die zelf politieagent is geweest.

Hoe is de klachtbehandeling in de eerste fase binnen de eenheden georganiseerd?

Per eenheid zijn er een aantal klachtbehandelaars. Die zien erop toe dat de procedure goed verloopt. Het kan een beetje per eenheid verschillen. Soms doen die mensen fulltime klachten en soms doen ze ook andere taken erbij. Zij maken allemaal onderdeel uit van de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK), waar ook alle disciplinaire onderzoeken en dergelijke plaatsvinden. Dus het komt voor dat klachtbehandelaars ook andere taken binnen die afdeling doen. Dat klachten onder de afdeling VIK vallen, verklaart deels hoe politieagenten tegen klachten aankijken: die zitten niet te wachten op een klacht of een disciplinair onderzoek. Als er een bericht komt van VIK, waar de klachtbehandelaars zitten, betekent dat: slecht nieuws.

In een aantal gevallen wordt een klacht in drie instanties behandeld: eerst door een klachtbehandelaar, vervolgens door een klachtencommissie en daarna nog door de Nationale ombudsman. Heeft dat niet meer nadelen dan voordelen?

Dat hangt er vanaf. Voor de collega kan het ook gunstig zijn. Want we hebben natuurlijk ook veel zaken die de verschillende procedures doorlopen en waar de collega steeds in het gelijk wordt gesteld. Dan wordt gewoon door meerdere partijen bevestigd dat hij het goed heeft gedaan. Het is dan vooral vervelend dat je lang moet wachten op een definitief oordeel over de klacht.

Mogen we u tot slot een stelling voorleggen? 'Bij de politie wordt te defensief op klachten gereageerd. Politieagenten staan in de vuurlinie, dus het is onvermijdelijk is dat er relatief vaak klachten zijn over hun optreden. Eigenlijk is het verbazend dat er bij de politie niet veel ontspannender met klachten wordt omgegaan'.

De rode draad bij de hele opzet van de klachtafhandeling is: hoe zorgen we ervoor dat de collega's een klacht zien als een mogelijkheid om te leren. Het heeft weer te maken met waar het hiervoor over ging. Het handelen van politieagenten wordt vaak breed uitgemeten in de krant. Je werkt als het ware in een glazen huis. Het is een prachtig beroep, maar je moet wel over elke handeling verantwoording afleggen. Je moet je dus ook verplaatsten in die agenten. Alles ligt direct op straat en iedereen heeft er een oordeel over. Agenten worden met hun gezicht, naam en toenaam in de media te kijk gezet. Dit terwijl je naar eer en geweten je werk doet. Daarbij komt dat ze zich niet mogen verdedigen als de zaak in onderzoek is. Dan is het erg lastig om een klacht nog steeds als mogelijkheid zien om te leren.

Maar het is wel van belang dat het gebeurt. De legitimiteit van ons als organisatie is ervan afhankelijk. Daarom bewegen we toe naar een lerende organisatie die openstaat voor feedback. Mensen willen bij de politie om boeven te vangen en dat is mooi, is ook nodig, maar dat andere deel, het dienstbaar zijn, transparant zijn en openstaan voor kritiek, dat is van groot belang – en daar is nog verbetering nodig.

3. **'Als medewerker voel je je verantwoordelijk, voor je eigen fouten – en voor alle successen'**

Interview met Linda Huijgens, André Peursum en Maarten Schurink, werkzaam bij de Sociale verzekeringsbank,³ als klachtenfunctionarissen (Linda Huijgens en André Peursum) en voorzitter van de raad van bestuur (Maarten Schurink).

³ De Sociale verzekeringsbank (SVB) verzorgt de uitkering van sociale verzekeringen zoals het AOW-pensioen, de kinderbijslag en de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Ook verzorgt de SVB de uitbetaling van salarissen en declaraties van de persoonsgebonden budgetten (PGB). Dit doet de organisatie voor ruim 5,5 miljoen burgers. De SVB zorgt ervoor dat haar klanten zoveel mogelijk zelf kunnen regelen, onder andere via de digitale portalen. Als klanten liever persoonlijk contact willen, dan kunnen zij terecht bij de medewerkers die proberen hun vragen snel en in één keer goed beantwoorden.

Hoe heeft de Sociale verzekeringsbank de klachtprocedure georganiseerd?

Bij de Sociale verzekeringsbank (SVB) is geen aparte afdeling die de klachten van klanten behandelt. Zo'n 1.800 collega's behandelen dagelijks vragen van klanten over de meest uiteenlopende onderwerpen zoals AOW, kinderbijslag of de persoonsgebonden budgetten (PGB). Deze collega's werken verspreid over alle locaties door heel Nederland. Ze werken in teams van gemiddeld tien personen. Ieder team is gespecialiseerd om vragen over een bepaalde regeling te beantwoorden. De teams behandelen ook de klachten die we ontvangen. Eerder was de klachtbehandeling ondergebracht bij de afdeling die ook de bezwaarschriften behandelt. Nu doet in principe iedere medewerker in ieder geval de telefonische klachtafhandeling.

Onze definitie van een klacht is 'elke uiting van ongenoegen'. De klant hoeft zijn ongenoegen dus niet expliciet een klacht te noemen. We hebben geen waterdichte registratie, het is aan de medewerker om te beslissen of een telefoontje wordt aangemerkt als 'klachtbehandeling', maar onze indruk is dat heel serieus wordt omgegaan met de signalen die binnenkomen. Klachten kunnen de wijze van behandeling van een dossier betreffen of over bejegening gaan, maar vaak zijn die twee moeilijk te scheiden. Als een klacht is dat een dossier te lang is blijven liggen, dan noemt een klant ook nogal eens dat hij of zij zich van het kastje naar de muur gestuurd voelt of dat het telefoongesprek daarover niet helemaal soepeltjes verliep, dan is een klacht over tijdigheid tegelijk ook een klacht over bejegening.

Klachten kunnen telefonisch, per brief, via de website of via social media (Twitter) worden ingediend. De klachten die per brief of digitaal binnenkomen worden verdeeld over de teams en medewerkers. Als een klant belt met een klacht, krijgt hij of zij direct een medewerker aan de telefoon die de klacht in behandeling neemt. De klachten waarmee klanten bellen, worden voor zover mogelijk 'teruggegeven' aan het team waar de klacht is ontstaan. Niet aan de medewerker die de klacht veroorzaakt heeft, maar wel aan dat team. Zo kunnen medewerkers rechtstreeks leren als er fouten zijn gemaakt.

Als we een klacht schriftelijk of via internet binnenkrijgen bellen we in de regel binnen twee dagen de indiener op. Hebben we geen nummer dan mailen we, of we sturen een brief met de vraag of ze contact met ons willen opnemen. Veel mensen reageren positief op ons telefoontje, ze zijn blij verrast dat je al na twee dagen belt, en dat je vraagt 'hoe gaat het nu met u', en 'wat vervelend om te horen'. Het streven is om de klacht binnen twee weken op te lossen. Dat lukt in 86,6 procent van de gevallen.

Vaak is voorlichting en uitleg voldoende om een klacht weg te nemen. Ongeveer 72% van de binnengekomen klachten wordt direct telefonisch opgelost. Dat veel klachten direct kunnen worden afgehandeld, heeft ook te maken met het

feit dat de inhoud van de regelingen die we uitvoeren grosso modo niet heel complex is. Als er een internationaal aspect aan verbonden is, is het ingewikkelder, maar in een heel groot gedeelte van onze uitvoering is uitleg voldoende om de klacht naar tevredenheid op te lossen.

Waarom worden de klachten door de teams zelf behandeld?

M.S.: We hebben gekozen voor deze wijze van klachtbehandeling om de feedbackloop te versnellen en te verbeteren. Nu is de feedback direct. In de teams zelf wordt er gesproken over de klachten. Dat is belangrijk want het gaat er niet alleen om dat je klachten goed afhandelt, maar ook dat je er van leert, zodat er minder klachten komen. Daarom hebben we het op deze manier georganiseerd. Dat is de principiële keuze. Het is mijn overtuiging dat onze werkwijze het beste werkt voor grote uitvoeringsorganisaties als de SVB. Het is van belang dat de feedback van klachten zo direct mogelijk bij de collega's in de uitvoering terecht komt, want daar moet het immers elke dag beter.

Wat als het niet lukt om in het telefoongesprek een oplossing voor de klacht te vinden?

Hoe de klacht verder wordt behandeld, als het telefoongesprek niets heeft opgeleverd, verschilt. We gaan dan niet 'opschalen'. De klacht komt niet bij de manager terecht, of op een andere afdeling. Iemand kan worden uitgenodigd voor een gesprek, soms wordt het schriftelijk uitgelegd, en soms bellen we daarna of de klant de uitleg begrepen heeft. Zo'n 500 keer per jaar sturen wij een formele klachtafhandelingsbrief. Dit kan zijn omdat we geen oplossing vinden maar ook zodat de klant alles nog eens rustig kan nalezen. Is de klant dan nog niet tevreden, dan kan hij door naar de Nationale ombudsman.

Hier is geen strak protocol voor. Het is meer het gevoel van de medewerker die de wijze van behandeling bepaalt. We willen maatwerk leveren. De professionaliteit van de medewerker is doorslaggevend. En dat kan ook, want de medewerker doet de hele dag niets anders dan klanten te woord staan. Als er iemand goed in staat is om te bepalen op welke manier met een klant moet worden omgegaan, en op welke manier met een klacht moet worden omgegaan, dan is het die medewerker wel. Het is de professionaliteit van de medewerker die het verschil maakt. Die proberen we te stimuleren door ze daarin op te leiden, doordat we lokale klachtcoördinatoren hebben bij wie ze terecht kunnen als ze er niet direct uitkomen, en een landelijke klachtcoördinator. Maar we kiezen er heel bewust voor om niet te zeggen, je moet het altijd zus of zo doen, want dan is het vaak niet effectief en zeker niet efficiënt.

Je hoort vaak dat ambtenaren behoefte hebben aan vastigheid, een checklist op grond waarvan ze kunnen beoordelen welke keuze ze moeten maken, als het telefoongesprek niets oplevert. Als dat soort regels er niet zijn, bestaat dan niet het risico dat

medewerker A liever een brief schrijft en dat altijd doet, en medewerker B liever het gesprek aangaat en dat altijd doet?

M.S.: Waarom zou dat een punt zijn?

Misschien omdat de helft van degenen die van de ene medewerker een brief krijgt meer geholpen zou zijn met een gesprek en de helft van de mensen die een gesprek heeft met de andere medewerker, liever een brief met uitleg had gehad.

M.S.: Maar ja, dat is ook een beetje hoe het is, in het echt, en daar helpt geen regel of checklist aan. Het zijn mensen die je aan de lijn krijgen.

A.P.: De klant heeft zelf ook keuzemogelijkheden, die kan vragen of hij langs kan komen.

M.S.: De vragen die je stelt gaan heel erg over begrippen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, dat zonder aanzien des persoons wordt gehandeld. Dat is een klassiek Weberiaans beeld van de overheidsbureaucratie. We zijn er inmiddels achter dat dat niet meer passend is. Natuurlijk mag je als burger niet in je rechten worden aangetast. Maar het kan wel zo zijn dat omdat je situatie anders is, je ook anders wordt behandeld dan je buurman. Dus als jij aan de telefoon slecht uit je woorden komt en je buurman juist goed, dan kan het zomaar zijn dat we in overleg met jou aan jou een brief sturen terwijl we met je buurman een gesprek hebben. Dat is het maatwerk dat je als overheid zou moeten kunnen bieden.

Burgers zijn verschillend, dus die verdienen een behandeling op maat, maar de klachtbehandelaars zijn ook verschillend, dus we kunnen ons niet anders voorstellen dan dat jullie een soort beleid hebben...

M.S.: Bellen, dat is het beleid. En daarna je verstand gebruiken. En dat werkt heel goed. En goed selecteren en opleiden.

Welke regelingen leveren de meeste klachten op?

De regelingen die de mensen het meeste treffen in hun portemonnee. Zo is AOW vaak een heel belangrijk deel van het inkomen van veel mensen. Ongeveer 60 procent van de klachten gaat over de AOW.

We keren ook de aanvullende inkomensondersteuning (AIO) uit aan ouderen. Dat is bijstand voor gepensioneerden. Die groep bestaat uit wat meer kwetsbare personen, die minder makkelijk contact opnemen met de overheid, en de taal vaak niet goed spreken. Er zitten veel eerste generatie mensen bij van Marokkaanse en Turkse komaf die nu net 65 zijn geworden. Vaak begrijpen ze de brieven die wij sturen niet goed. Of hun kind belt, maar we kunnen dan alleen de dingen uitleggen als de kinderen officieel gemachtigd zijn door hun ouders. Vaak is dat niet het geval en dat leidt dan weer tot klachten. Bovendien is de AIO een wat meer complexe regeling. Zo is het bijvoorbeeld verplicht om vermogen of een huis in het buitenland te melden. Ook is er behoorlijk

wat gewijzigd in de regels de afgelopen jaren. Mensen mogen maximaal drie maanden per jaar op vakantie, vroeger was dat zes maanden. Alles bij elkaar leidt ertoe dat dit een groep is die relatief veel klachten indient.

Is er een verschil tussen ouderen en jongeren?

Dat is er zeker. Jongeren zijn vaak wat feller, kunnen wat assertiever uit de hoek komen, maar hebben ook eerder iets van: nou, dit is het. Bij ouderen heb je vaker klanten die terug blijven komen. Het gaat dan vaak verder dan de klacht, het is ook een stukje eenzaamheid.

Komt het voor dat jullie klachten hebben over regelgeving waarvan jullie ook zelf vinden dat die te complex is of onrechtvaardig uitwerkt?

Dat komt zeker voor, we hebben er zelfs een project voor gestart: 'Garage de Bedoeling'. Als medewerkers onvolkomenheden in wet- en regelgeving tegenkomen, kunnen ze die daar aanmelden. Het gaat dan om wetten of regels waarvan iedereen denkt: 'Hé, dit is niet wat er met die regel bedoeld kan zijn, maar het werkt wel zo uit'. In Garage de Bedoeling worden mensen bij elkaar gehaald van allerlei verschillende afdelingen en specialismen, zoals juristen en ict-ers. Soms wordt ook de klant uitgenodigd, of mensen van buiten de SVB. We halen bijvoorbeeld regelmatig het ministerie erbij met de vraag: wat was nou eigenlijk de bedoeling?

In de Garage kijken we of we voor regels die in de praktijk op een onwenselijke manier uitwerken toch nog een oplossing kunnen vinden, met andere woorden: of we de auto weer rijdend kunnen krijgen. De aanwezigen, de monteurs, zitten daar aan een tafel gemaakt van autobanden, met blauwe overalls aan met daarop Garage de Bedoeling. Dat is allemaal bedoeld om te laten zien dat je ook op een andere manier bij elkaar kunt komen en dingen voor elkaar kan krijgen. Het klinkt misschien een beetje raar, iedereen in zo'n pak, maar het werkt. Iedereen is daar monteur. Formele positie en macht doen niet ter zake, alleen de inhoudelijke kennis die iemand meebrengt. Inmiddels hebben we 40 Garagesessies gehad. Dat heeft geresulteerd in wijzigingen van onze eigen regels. En er is een wetgevingstraject afgerond naar aanleiding van zo'n sessie. Belangrijk is dat er bij de SVB heel veel mensen zijn met heel veel ervaring, er is een enorme bak aan kennis. Je kunt daarom veel problemen oplossen aan die tafel. In driekwart van de gevallen vinden we een oplossing zonder dat het ministerie er aan te pas hoeft te komen.

Het feit dat we die Garage hebben, maakt ook dat het gesprek met de klant die een klacht heeft, plezieriger kan verlopen. Als de klant aangeeft dat een regeling onrechtvaardig uitwerkt of onnodig complex lijkt, kan de medewerker zeggen: 'Ik begrijp uw punt. Zoals u me dat vertelt, lijkt me dat ook heel onredelijk. Ik kan niet direct iets voor u doen, want de regeling zit nu eenmaal zo in elkaar. Maar wat ik wel kan doen, is wat u vertelt, aanmelden bij Garage de Bedoeling',

om vervolgens uit te leggen wat daar gebeurt naar aanleiding van de klacht. Dat is een stuk bevredigender dan te moeten zeggen: 'Sorry, ik kan er ook niets aan doen dat die regeling zo werkt.'

Wat is het moeilijkste aan klachtbehandeling?

L.H.: Wat ik persoonlijk het lastigst vind is dat de ene medewerker anders met een klacht omgaat dan een andere. Dat kan positief zijn, vanwege het maatwerk, maar het maakt het ook lastig om de kwaliteit op peil te houden. De ene medewerker is goed in gesprekken, de ander is weer ergens anders goed in. Dat is lastig. Krijg je iedereen van zo'n team mee, snapt iedereen het belang van klachtafhandeling? Verschillen tussen mensen houd je altijd. De een doet het nu eenmaal anders dan de ander. Maar als klachtcoördinator is het vaak lastig hoe je met die verschillen moet omgaan.

Zijn er ook medewerkers die zeggen: ik heb daar geen zin in, klachtbehandeling, of: een brief is nog tot daaraantoe, maar bellen...

In beginsel behandelt iedereen in een team klachten. Maar in de praktijk wordt wel gekeken naar de competenties van de verschillende collega's in het team. Er is de vrijheid om in zekere mate aan arbeidsdeling te doen. Maar bellen hoort er gewoon bij. Er zijn wel medewerkers die zeggen: een brief schrijven, daar heb ik geen zin in. Hoe daarmee wordt omgegaan, verschilt per locatie. Op onze locatie zeggen we: dat hoort er allemaal bij.

Hoe wordt ervoor gezorgd dat een ervaring uit team A ook bekend wordt in team B?

Belangrijk is de interne nieuwsbrief over klachten. Die gaat de hele organisatie door. Daarnaast heeft elk team een weekstart, daar wordt ook de nieuwsbrief doorgenomen. En verder is er overleg tussen coördinatoren, teamleiders en zijn er locatierapportages. Dat zorgt er allemaal voor dat de informatie niet alleen in het team blijft.

Wat kan er (nog) beter?

M.S.: Met het verbeteren van de registratie en het herkennen van klachten ben je nooit klaar. En ik denk dat die 72% telefonische intrekking nog beter kan. Dat nog meer telefonisch opgelost kan worden.

Metten jullie de tevredenheid over de klachtafhandeling?

M.S.: Onze klachtafhandeling scoort een 5,6 als cijfer. Dat zijn de klachten die niet in een keer telefonisch worden afgehandeld. Intuïtief zou je denken: dat kan wel wat hoger. Maar het is moeilijk om te zeggen of dat cijfer hoog of laag is. Klachtttevredenheid wordt maar heel weinig betrouwbaar gemeten. Ik heb een keer een presentatie gehouden bij de Vereniging voor Klachtrecht, daar leefde het idee dat je eigenlijk een laag cijfer voor de klachtafhandeling moet

verwachten. Mensen waren al ontevreden bij het indienen van de klacht en die worden niet ineens enorm tevreden. Maar wat die 5,6 precies betekent, of wij het beter, gemiddeld of slechter doen, dat weet ik niet. Bij de Vereniging voor Klachtrecht kon men mij dat niet vertellen. Het zou interessant zijn om over meerdere organisaties te weten hoe de klachtafhandeling wordt gewaardeerd.

Hebben jullie nog vragen gemist, of hebben jullie nog een afsluitende opmerking?

L.H.: Ja, als afsluitende opmerking: het is bijzonder dat wij alles bij de medewerkers leggen. Als medewerker voel je je dan verantwoordelijk, voor je eigen fouten – en voor alle successen. We zijn blij dat we die slag hebben gemaakt.

4. **'We hebben meer armslag nodig voor grote onderzoeken, om echt iets te veranderen bij de overheid'**

Interview Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman.

In hoeverre is de werkwijze van de Nationale ombudsman nu anders dan tien jaar geleden?

Toen ik startte heb ik wel gekeken, hoe ging het vroeger? Toen was vaak de reactie van de ombudsman op een probleem een rapport. Onder mijn voorganger, Alex Brenninkmeijer, zijn grote stappen gezet in de richting van een meer informele klachtafhandeling. De interventiepraktijk is verder uitgebouwd. Kunnen we met minder energie sneller problemen oplossen, dan hoeven we geen rapport meer te schrijven. Dus als het zonder rapport kan, dan doen we dat. Dat heeft geleid tot de praktijk van vandaag: niet meer dan 200 rapporten per jaar.

De wens van de Tweede Kamer bij de benoeming van Brenninkmeijer was dat de Nationale ombudsman meer onderzoeken uit eigen beweging zou doen. Dat is ook gebeurd, een hele goede ontwikkeling. Toen ik drie jaar geleden begon, vond ik wel dat we nogal formeel waren aan het begin van de procedure. Eerst werd gecheckt of wij bevoegd waren en of de klager ontvankelijk was in diens klacht; soms leek het alsof je dan pas welkom was. Nu zeggen we: je bent altijd welkom, wij gaan daarna kijken wat we voor je kunnen doen, of hoe we je verder kunnen helpen. Toen ik in januari in Groningen was vanwege de gaswinning, bleek mij opnieuw: er is een wirwar van procedures, allerlei mensen weten niet waar ze terecht kunnen. Daarom hebben we gezegd: meld je maar, dan kijken wij wat er aan de hand is en hoe we je (verder) kunnen helpen. In een paar dagen tijd leidde dat tot tientallen telefoontjes. Dan neem je wel een verantwoordelijkheid op je, want je moet dan wel goed doorverwijzen. We kijken nu ook kritisch naar het nieuwe schadeprotocol, of daar duidelijk is geregeld bij wie je voor wat terecht kunt.

Dat soort initiatieven sluiten aan bij onze missie. Die is: de burger op weg helpen, naar een oplossing, of naar een juiste

instantie, en: er moet geleerd worden van de grote rapporten die we schrijven. We zijn ook meer op zoek gegaan naar anderen die ons kunnen helpen, om er achter te komen wat er speelt in de samenleving. Dus we gingen naar Per Saldo, voor de PGB's, en we zaten bij omroep MAX, vanwege ouderen die problemen hebben met het digitaal doen van aangifte.

Dat we een Onderzoeksagenda met een aantal grote thema's hebben waar we onderzoek naar gaan doen is ook zo'n stap. Met die thema's laten we zien waar we mee bezig zijn en waar mensen op kunnen rekenen, en zo verantwoorden we ook waar we onze middelen aan besteden. Daar zijn we veel explicieter in geworden. De thema's waar we ons op concentreren, zijn: schuld en armoede, toegang tot voorzieningen, burgerparticipatie, digitalisering en de bescherming van rechten. Die vijf thema's zijn mede gekozen op basis van wat we van burgers horen. De zaken die voor hen belangrijk zijn. Alle geplande grote onderzoeken zijn te herleiden tot zo'n thema. Daarnaast houden we van het budget voor groot onderzoek zo'n 30 tot 40% open, zodat als er morgen iets gebeurt, we direct aan de slag kunnen.

Als een klacht wordt opgelost zonder dat de Nationale ombudsman een beslissing neemt op basis van een rapport naar aanleiding van de klacht, is dat voor de burger waarschijnlijk winst, maar is het misschien jammer dat er geen rapport komt waarin het probleem dat reden was voor de klacht in zijn algemeenheid wordt geadresseerd.

In zo'n geval doen we soms beide: we schrijven dan op dat er gedurende de behandeling van het verzoek een oplossing is gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor de klacht, maar we beschrijven ook wat er niet goed is gegaan in de organisatie en hoe dat beter zou moeten. We doen dat omdat we juist de grote lijnen belangrijk vinden: hoe kunnen overheidsorganisaties leren van de klachten die bij ons binnenkomen. We zetten rapporten ook in om een punt dat we eerder in zijn algemeenheid hebben gemaakt, opnieuw onder de aandacht te brengen. Een voorbeeld biedt een rapport over beslag, met onze column: *Waar is mijn auto?* Daar stond alles in wat we ervan vonden en wat er moest gebeuren, maar toen er een paar maanden later weer een klacht over kwam, hebben we toch weer een rapport gemaakt, om het punt opnieuw te agenderen. Zo zetten we een rapport strategisch in, vanwege het punt dat we opnieuw onder de aandacht willen brengen.

Is er bij de werkwijze om niet bij iedere klacht een rapport te schrijven ook iets verloren gegaan?

Het voordeel van hoe we vroeger werkten, was dat iedereen een brief kreeg waarin de Nationale ombudsman iets zei over het probleem dat aan de orde was gesteld. Nu sturen we regelmatig brieven waarin wel staat, we hebben goed naar uw zaak gekeken, maar ook, we ondernemen verder niet iets omdat er behoorlijk is gehandeld. Maar nadelen, of er iets verloren is gegaan? Misschien dat het wat lastiger is voor de buitenwacht om het geheel van ons werk te kennen.

Want vroeger werd het allemaal in één vorm gepubliceerd, in al die rapporten. Dat was overigens vooral handig voor geïnteresseerden in het klachtrecht, maar niet direct voor het publiek in het algemeen.

Wat wel een gevaar is van de meer gevarieerde werkwijze, is dat we in verschillende rapporten en onderzoeken tegengestelde boodschappen geven. Soms lees ik iets in een rapport dat niet helemaal strookt met wat we ergens anders stellen. Bijvoorbeeld, herstel van vertrouwen. Dat wordt in sommige rapporten helemaal centraal gesteld, in andere wordt het meer als bijproduct van de oplossing van een probleem geschetst, en soms zeggen we: de kern van het klachtrecht ligt besloten in hoofdstuk 9 van de Awb. Doordat onze werkwijze diverser is geworden, vergt het een grote inspanning om consistent te blijven.

Het heeft er ook mee te maken dat we onze onderzoekers in de rapporten meer de vrijheid laten. Zij doen het werk, zij zijn met de klacht bezig. Ik zit er alleen maar in het begin in, en helemaal aan het eind. Ik moet dan vragen: is het consistent? Nog een reden dat het meer inspanning vergt om consistent te zijn: we hebben veel meer contacten met burgers. Medewerkers die werken op het Ombudsplein, waar alle telefonische vragen van burgers binnenkomen, moeten hetzelfde verhaal vertellen. Die moeten weten waarover gebeld kan worden, wat onze lijn is in problemen die ze in die telefoontjes kunnen tegenkomen. De actualiteit wordt in de gaten gehouden, soms wordt zelfs mijn agenda er bijgehaald zodat, als ik bijvoorbeeld in Groningen ben, men bij het Ombudsplein weet wat voor vragen er kunnen komen. Je moet ook steeds met elkaar overleggen waarom je doet wat je doet, registreren wat je reactie was op vragen en achteraf analyseren wat je hebt gedaan en waarom. De rode draad van dit hele verhaal is: lang niet elke klacht leidt tot een formeel rapport dat wordt vermeld in het jaarverslag. Maar met onze meer gedifferentieerde werkwijze bereiken we meer in de samenleving.

Zijn er ook medewerkers hier op het Bureau die minder enthousiast zijn?

Er zijn best mensen die er aan moeten wennen. Ja, de good old diehards, die hier al 35 jaar werken, die kijken naar mij en zeggen: dat hebben we allemaal al een keer meegeemaakt. En daar hebben ze ook gelijk in. Het is ook een golfbeweging.

De Nationale ombudsman is tweedelijnsklachtbehandelaar, na behandeling van de klacht door het bestuursorgaan zelf. In een aantal gevallen, zoals bij de politie, is een klacht dan al in twee interne rondes behandeld. Wat is dan nog de toegevoegde waarde van het onderzoek door de Nationale ombudsman?

Ik zie toch regelmatig dat niet goed is gekeken naar de klacht, dat het probleem niet goed is opgelost. Bijvoorbeeld de manier waarop mensen in het systeem staan geregistreerd. De klacht was: het staat er echt niet goed, de reactie

van het bestuursorgaan: het staat in het systeem dus het is zo. We zijn dat gaan onderzoeken en dan blijkt dat het er niet goed staat. Dan vind ik mezelf echt een tweedelijnsinstantie. Maar soms zeggen we niet tegen de eerste lijn: zo moeten jullie het doen, maar: we gaan samen terug naar de eerste lijn, om te kijken of we daar de klacht kunnen oplossen.

Als het gaat om professionaliteit van klachtafhandeling, dan hebben we van alles te vertellen aan klachtbehandelaars bij ministeries, de politie, het UWV, over hoe klachten het beste kunnen worden behandeld. Onze centrale boodschap daarbij is: dichter bij de burger. Wij hoeven als Nationale ombudsman niet zelf dicht bij al die 17 miljoen Nederlanders te staan, maar degene die met het probleem van de burger wordt geconfronteerd, die wel. Daar is onze boodschap: wees er snel bij en probeer ervoor te zorgen dat er een echte oplossing komt voor de klacht.

In andere gesprekken bleek dat veel bestuursorganen zeggen: we willen dichter bij de burger staan en we gaan daar ook werk van maken. Ziet u daar ook positieve resultaten van?

We zien een grote bereidheid van allerlei instanties, ze staan in de rij om te praten over onze 'Visie op professionele klachtbehandeling', er is meer ontvankelijkheid. Wellicht dat er ook meer ruimte voor is bij bestuursorganen dan een paar jaar geleden, zoals bij de politie. Daar hoorde je eerder, vanwege hun reorganisatie, 'we weten nog niet wie over een paar maanden de klachtbehandelaar is', maar nu niet meer.

De Nationale ombudsman is niet voor alle bestuursorganen tweedelijnsinstantie. Voor zover overheden (zoals gemeenten) de keuze hebben zich wel of niet bij de Nationale ombudsman aan te sluiten, heeft u dan nog een voorkeur of ze dat wel of juist niet doen? Want je zou kunnen denken: hoe minder klachten bij de Nationale ombudsman, hoe meer ruimte voor ambtshalve onderzoek.

Allereerst: beide activiteiten vind ik belangrijk. Het is essentieel dat we de grote ambtshalve onderzoeken doen, maar ik ben ook heel blij dat we ons met individuele klachten – die staan constant op zo'n 30.000 per jaar – bezighouden, we hebben die ook nodig om te weten wat er bij burgers en overheidsinstanties speelt. Alles wat landelijk is (de ministeries, de belastingdienst, het CBR enzovoorts) hebben we per definitie, gemeenten hebben de keuze. Die hebben soms een lokale ombudsman. Zij kunnen niet alles van het ombudswerk in hun gemeente doen, alleen wat volgens de Wet Nationale ombudsman kan worden geattribueerd aan de gemeentelijke ombudsman. Al het andere kan niet, dus we moeten veel samenwerken. Een voorbeeld biedt een probleem in Amsterdam: bekeuren als je onder het Rijksmuseum doorrijdt. Voor een deel is dat gemeentelijk beleid (zet ik dat bord er wel of niet neer), maar deels ook niet (het verbaliseren en vervolgen, de strafbeschikking). Klachten daaromheen kunnen voor de Nationale ombudsman zijn, dus we moeten daar de samenwerking zoeken.

En bekeken vanuit de gemeente, is een eigen ombudsvoorziening een goed idee? Of alleen voor grotere gemeenten? Dus wel in Amsterdam, maar niet op Vlieland?

Als ik het voorzichtig zeg, denk ik dat een ombudscommissie of ombudsfunctie wel enig volume moet hebben om het goed te kunnen doen. Is er voldoende kennis aanwezig en wordt voldoende geld beschikbaar gesteld om het ombudswerk te kunnen doen? We moeten zeker voeling houden met ombudsmannen zonder personeel, juist die moeten van onze expertise kunnen profiteren. Een aantal lokale ombudsmannen doet het heel erg goed. Maar ik kom er ook wel tegen die zeggen: 'Nu moet ik een klacht behandelen van mijn ene buurman over mijn andere buurman die ambtenaar is. En dat vind ik een beetje...'. Dan gaat men noodgedwongen voor rechter spelen en de zaken heel formeel aanpakken, waarna de commissie zich na het gesprek als een soort Rijdende Rechter terugtrekt en een beslissing schrijft. Dat past niet bij de manier waarop wij naar het ombudswerk en goede klachtafhandeling kijken, waar het vinden van een goede oplossing centraal staat. Dat gebeurt dan te weinig. Het is dan jammer dat wij daar niets van kunnen zeggen.

We kunnen wel vinden dat kleinere gemeenten zich bij de Nationale ombudsman moeten aansluiten, maar dan moeten we wel laten zien dat we in de praktijk meer te bieden hebben dan alleen maar twee keer een rapport schrijven over iemand in die gemeente die toevallig weet dat wij er zijn. Los van de vraag of overheden zich bij de Nationale ombudsman zouden moeten aansluiten, is het contact met de lokale ombudscommissies of -functionarissen van belang. Dat is wel iets waar we nog meer aandacht aan kunnen besteden. Ik betrek bijvoorbeeld Piet Jansen, de voorzitter van de Ombudscommissie Overijssel, bij de komende bus tour, daar doen we dus dingen samen. En in Assen hebben we samen met de ombudsman daar op de markt gestaan.

Maar ook de ongeveer 270 gemeenten waar wij de tweedelijnsklachtbehandelaar zijn, zijn onze aandacht waard. We zijn de laatste tijd bezig die rol beter in te vullen. We hebben te weinig gevraagd aan lokale besturen en gemeenteraden: 'Weet jij wel wat er gebeurt in jouw gemeente, en weet je wel hoe jouw klachtafhandeling verloopt? Wat kunnen we voor jou doen?' Daar besteden we nu meer aandacht aan dan in het verleden. Maar zolang we het nog niet helemaal waarmaken in onze 270 gemeenten is het een beetje hovaardig om te zeggen: geef me die andere 100 gemeenten er ook maar bij. Dat vind ik niet kunnen op dit moment.

Voor burgers speelt ook dat ze uiteindelijk bij verschillende instanties terecht komen. Een klacht over een bijstandsuitkering eindigt dan bij de gemeentelijke ombudsman, een klacht over het UWV eindigt bij ons. Erger dan die fragmentatie aan het eind van de rit is de fragmentatie aan het begin. De ellende is dan dat één klacht formeel gezien soms bij drie of meer instanties moet worden neergelegd. Met name in het sociaal domein zie je dat. Voor besluitvorming moet

je bij de gemeente zijn, maar voorzieningen worden vaak geleverd door private organisaties. Die hebben dan op grond van de Wkkgz een eigen klachtvoorziening, die soms ook nog eens over dezelfde onderwerpen gaat als waar je bij de gemeenten over kunt klagen. Wat dat betreft is de visie van Michiel Scheltema, de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, over integraliteit zeker ook voor ons van belang. Die integraliteit moet er juist aan het begin van het proces zijn. Dat is belangrijker dan dat die er nog steeds is aan het eind van de rit, als men bij mij komt. Dus als het probleem opkomt, moet de klacht bij één loket kunnen worden ingediend.

Zou het accent van de werkzaamheden van de Nationale ombudsman niet meer moeten liggen op de grote onderzoeken en wat minder op al die kleine individuele zaken?

Ik wil natuurlijk allebei. Wij moeten ruimte en armslag krijgen om meer grote onderzoeken te kunnen doen. Daar zou eventueel extra geld naartoe moeten gaan. Die 30.000 klachten per jaar, die kunnen we op dit moment redelijk goed aan. Het mag allemaal nog wel sneller, want ook wij hebben af en toe wel wat achterstanden en soms zijn er zorgen over de doorlooptijden, maar middelen zijn vooral nodig om de grotere dingen aan te kunnen pakken. Om bijvoorbeeld sneller achter elkaar verschillende deelonderzoeken naar één onderwerp te kunnen doen, zoals de schuldsanering. We zijn begonnen met schuldhulp en op dit moment zijn we bezig met de toegang tot de schuldsanering. Maar nu moet ik tot het einde van het jaar wachten tot we kunnen kijken naar hoe het is als je in de schuldsanering zit. En dan nog een jaar voordat ik kan gaan onderzoeken hoe het is als je eruit komt. Dus het aantal mensen dat we aan het werk kunnen zetten voor die grote onderzoeken zou ik zonder moeite kunnen verdubbelen. Als ik kijk naar de onderwerpen waar we ons op kunnen richten, zijn die er in overvloed. Geen enkel probleem om van 20 naar 40 onderzoeken te gaan.

Hoe zijn jullie bezig met wat overheidsinstanties doen met jullie aanbevelingen?

Al die grote onderzoeken passen in onze strategie om echt iets te veranderen bij de overheid. Vroeger waren we vaak alleen maar bezig met het uitvoeren van goed onderzoek, een deugdelijke analyse en duidelijke aanbevelingen. Daar bleef het bij. Nu zijn we veel meer bezig met de follow up: wat gebeurt er met de resultaten. Wordt er geluisterd, verandert er iets? Als we constateren dat dat niet zo is, komen we erop terug. Zo stond in een brief van de Belastingdienst Toeslagen nog steeds: "Kijk voor nadere informatie op de site." Dan blijkt een brief van ons genoeg, waarin we zeggen: we hebben toen afgesproken dat het mogelijk blijft om op andere manieren dan via internet met jullie te communiceren. En dan luisteren ze ook. Zo helpen we met één brief aan de Belastingdienst 72.000 mensen die dan gewoon via een helpdesk geholpen kunnen worden.

Die follow-up doen we ook met onderzoeken van voor mijn tijd, zoals die naar de Q-koorts uit de periode dat Alex Brenninkmeijer de Nationale ombudsman was. Toen bleek dat een aantal belangrijke aanbevelingen die hij had gedaan nog steeds niet waren opgevolgd, hebben we gekeken hoe dat kwam en wat er wel en niet was gebeurd. Daaruit bleek trouwens dat ook heel veel goed of in ieder geval veel beter ging. Maar ook dat nog heel veel niet was gebeurd. Dat hebben we toen opnieuw aan de orde gesteld.

Per groot onderzoek zetten we een strategie uit over wat er gebeurt na het openbaar maken van het rapport. Maar soms leggen we onze bevindingen en aanbevelingen ook al voorafgaand aan de openbaarmaking van het onderzoek voor aan betrokken partijen. Wat vinden jullie daarvan? Dat betrekken we dan bij het definitieve rapport. Als je weet wat betrokken partijen belangrijk vinden en daar op inspeelt, kun je vaak meer bereiken dan als je van afstand tegen een overheidsorganisatie zegt: 'Hier is het fout gegaan. We verwachten excuses, genoegdoening en schadevergoeding.' Dan ben je belerend. Soms moet dat ook, maar niet altijd. Het verschilt per zaak. En per organisatie waar het om gaat. Soms hebben we een gezamenlijke geschiedenis. Dat we al eerder hebben samengewerkt om dingen te verbeteren. Je kiest de manier waarvan je denkt dat die het meeste succes heeft. Die keuze staat zeker in de grote onderzoeken in het teken van effectiviteit. We zijn nu veel bewuster bezig met de vraag hoe we onze boodschap zullen brengen.

Niet elke overheidsorganisatie zal zich altijd even ontvankelijk tonen voor de aanbevelingen van rapporten van de Nationale ombudsman. Hoe gaan jullie daarmee om?

Het lijkt vaak dat hoe dichter de organisatie bij de burger staat, hoe ontvankelijker voor kritiek en suggesties. De herkenbaarheid van het probleem is veel groter. Want zij hebben met de mensen te maken aan hun loket. Ze herkennen de zaken die wij aankaarten. Ik zie het bijvoorbeeld bij het UWV, daar vinden ze het heel belangrijk dat de relatie met hun klanten goed blijft. 'De dingen die jullie zeggen helpen ons om daarover na te denken, om onze diensten beter te kunnen uitvoeren', zeggen ze dan. Bij departementen hoor je eerder: 'We zouden wel willen, maar we kunnen weinig', of: 'Onze minister maakt geen keuzes.' In gesprekken bij ministeries is het dus vaak harder werken, maar die gesprekken vormen wel een mooie uitdaging.

Tot slot: wat wordt nu een heel groot thema de komende tijd?

De systeemwereld moet niet nog machtiger worden. Er zijn zoveel mogelijkheden als algoritmes, block-chain, de Algemene Verordening Gegevensbescherming, het koppelen van gegevens enzovoort. Ik ben heel erg beducht dat als die systemen nog machtiger worden, ambtenaren en diensten nog vaker zullen zeggen: 'Het staat in het systeem, dus het is zo.' Onze inzet de afgelopen drie jaar was: persoonlijk contact tussen de burger en de overheid moet blijven bestaan. Het gevaar is dat, ondanks dat veel mensen zeggen, 'dat moet

inderdaad', dat persoonlijke contact toch verdwijnt. We moeten daar bedacht op zijn. En ik zie daar zeker een rol voor mij weggelegd. Die slagzinnen *De overheid is er voor de burger* en *Systemen mogen niet belangrijker zijn of worden dan mensen*, die twee gaan de komende drie jaar van mijn ambtstermijn beheersen.

En nog meer tot slot: kunt u nog een uitdaging noemen?

Om uit het vaarwater van de verschillende politieke stromingen te blijven en toch zaken op de politieke agenda te krijgen. Dat vind ik voor mezelf erg belangrijk. En dat zal ook zo blijven. Het alternatief is grote afstand, maar voor mij is dat geen reëel alternatief.

5. Nabeschuiving

De gesprekken bij de politie, de SVB en de Nationale ombudsman, waarin we vooral het eigen verhaal van die instanties hebben opgetekend, hebben ons tal van inzichten over klachtbehandeling opgeleverd. Uit de gesprekken kwam als centraal thema naar voren: leren van klachten. Bij de politie is het een belangrijk beleidsdoel, de SVB heeft er de organisatie van de klachtbehandeling op ingericht en in de visie van de Nationale ombudsman op professionele klachtbehandeling die in maart 2018 verschijnt, is 'leren van klachten' één van de centrale thema's.

Waar is het leren op gericht? Bij de politie en de SVB vormen klachten een belangrijk instrument om disfunctionerende procedures op het spoor te komen. De schaal van de organisatie is daarbij een voordeel. Bij beide organisaties – bij de SVB wellicht nog meer dan bij de politie – is sprake van veel gelijksoortige contacten met het publiek en worden veel gelijksoortige handelingen verricht. Omdat bij de politie en de SVB, zeker in absolute aantallen, veel klachten binnenkomen, is het gemakkelijk daar patronen in te ontdekken. Vervolgens kan worden gekeken hoe door het veranderen van regels en procedures de dienstverlening kan worden verbeterd. Bij de SVB is zelfs sprake van een project, in de vorm van een werkplaats, waar wordt gekeken wat er valt te repareren aan onuitlegbare regels en procedures.⁴ Bij de Nationale ombudsman gaat het er vooral om anderen te laten leren. De manier waarop dat gebeurt, verschilt van die van een aantal jaren geleden. De Nationale ombudsman brengt een stuk minder rapporten uit naar aanleiding van individuele klachten, maar doet vaker dan vroeger ambtshalve onderzoek naar grote thema's, zoals – een greep uit het afgelopen half jaar – schuldhelpverlening, knelpunten voor burgers bij MijnOverheid en het stopzetten van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst.

Een opvallende overeenkomst tussen de drie gesprekken was dat het wettelijke kader op basis waarvan de klachtbehandeling plaatsvindt, hoofdstuk 9 van de Awb, zo goed als ongenoemd bleef. Er was geen kritiek op de regeling

en er werden geen twijfels geuit over de conformiteit van de organisatie van de klachtbehandeling met de daarvoor geldende regels. Wel was in het interview met de Nationale ombudsman op een zeker moment de vraag aan de orde of klachtprocedureregels een belemmering kunnen vormen voor een effectieve klachtbehandeling, toen het gesprek ging over klachten over de gemeentelijke taak in het sociaal domein die, ook al betreffen ze een en hetzelfde probleem, soms versnipperd over verschillende instanties moeten worden ingediend.⁵ Maar het dominante beeld is dat de klachtenregeling van de Awb aan overheidsinstanties meer dan genoeg ruimte biedt om procedures op te zetten die bevorderen dat van klachten wordt geleerd. Illustratief zijn de grote verschillen in werkwijze tussen politie en SVB, terwijl beide in overeenstemming zijn met de klachtenregeling van de Awb.

Behalve overeenkomsten vielen er genoeg verschillen tussen de SVB en de politie waar te nemen. Het grootste verschil houdt verband met de aard van het werk van die beide organisaties. De SVB heeft vooral contact met het publiek via de mail en de telefoon, de politie heeft daarnaast ook veel contact op straat en bij mensen thuis. Medewerkers van de SVB opereren voornamelijk buiten de schijnwerpers, die van de politie bevinden zich veelvuldig in een glazen huis. Het verbaast dan ook niet dat in het gesprek bij de SVB de vraag naar de impact van een klacht op de medewerker tegen wie die is gericht, nauwelijks aan de orde was en in het gesprek bij de politie juist veelvuldig. De aard van het werk, de aard van de klachten, maar ook de cultuur van de organisatie en wellicht ook de wijze waarop de klachtbehandeling is georganiseerd – met name het onderbrengen van klachtbehandeling bij de medewerkers die ook de disciplinaire onderzoeken naar diezelfde agenten doen – leiden ertoe dat de reactie van een politieagent op een tegen hem gerichte klacht vaak defensief is. Bij de politie heeft de ambitie te leren daarom ook betrekking op (het gebrek aan) begeleiding van agenten die in een klachtprocedure terecht komen. 'De klacht meer zien als kans' klinkt wellicht als een wat gratis slogan, maar het is wel de kern van de leerambities van de politie.

Een thema dat in de gesprekken bij de politie en de Nationale ombudsman nadrukkelijk aan de orde was, betrof de samenwerking tussen instanties die klachten behandelen in de 'eerste lijn' (de organisatie waar de klacht tegen gericht is) en in de 'tweede lijn' (een lokale of de Nationale ombudsman). Die is onder meer aan de orde als de Nationale ombudsman een ambtshalve onderzoek uitbrengt. Tussen politie en Nationale ombudsman bleek een grote mate van overeenstemming te zijn over de betekenis van die ambtshalve onderzoeken. In de gesprekken bij beide instanties werd benadrukt dat het van belang is dat de betreffende overheidsorganisatie ontvankelijk is voor de inhoud van het onderzoeksrapport. Het louter 'de wereld inzenden' van een

4 A.T. Marseille & M. Wever, 'Huisvuil en responsiviteit', *NJB* 2018/208.

5 H.M.D. Wildeboer & A.T. Marseille, 'Behandeling Wmo-klachten volgens de Wkkgz: wenselijk of niet?', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2017 (1), p. 3-6.

onderzoek is niet genoeg, want organisaties als de politie worden overspoeld met talloze rapporten met een veelvoud van aanbevelingen. Contact en overleg voorafgaand aan de publicatie van een rapport, een gezamenlijke presentatie van de onderzoeksresultaten en gesprekken achteraf om te vragen hoe het staat met de implementatie zijn allemaal van belang om ervoor te zorgen dat het uiteindelijke doel van die onderzoeken, het verbeteren van de werkwijze van de overheid, ook wordt gerealiseerd.

Nadat we de drie gesprekken hadden gevoerd, vroegen we ons af wat onze gesprekspartners bij de SVB, de politie en de Nationale ombudsman elkaar – desgevraagd – bij kennisname van de interviews hadden willen meegeven. Welke complimenten, welke goede raad? We vermoeden dat de SVB zou worden gecompimenteerd met de deconcentratie van de klachtbehandeling, de politie met de kritische blik op de eigen procedures en de Nationale ombudsman met zijn inspanningen om op een meer systematische manier zicht te krijgen op overheidsfalen en daar met de betreffende instanties over in gesprek te gaan. De goede raad aan de SVB zou, vermoeden wij, inhouden: bewaak dat de tijd en aandacht die er voor klachten is, niet te veel wordt bepaald door de cultuur van elk van de afzonderlijke organisatieonderdelen en teams. De goede raad aan de politie: overweeg om de klachtbehandeling te organiseren vanuit een andere afdeling dan die waar ook de disciplinaire onderzoeken worden verricht. De goede raad aan de Nationale ombudsman: denk er over of je – zeker gezien het voornemen een zwaarder accent te leggen op de ambtshalve onderzoeken – er aan kunt bijdragen dat het aantal klachten dat jou als tweedelijnsinstantie wordt voorgelegd, substantieel afneemt. Ons goede voornemen: kijken of we onze gesprekspartners bij de SVB, de politie en de Nationale ombudsman in de toekomst nog eens een keer bij elkaar kunnen brengen, voor een gezamenlijk interview.