

**AWB: SPRINGPLANK VOOR MODERN KLACHTENMANAGEMENT
BINNEN DE (RIJKS)OVERHEID**

drs. J. Korteweg en drs. I.M.F.J. Joukes

Artikel, gepubliceerd in *Overheidsmanagement*,
jaargang 12, nummer 7-8 (juli/augustus 1999), pp. 194-196

Introductie

Gezien de aard en de vorm van de wettelijke eisen aan klachtenprocedures, worden bestuursorganen met de inwerkingtreding van de regeling "Behandeling van klachten door bestuursorganen" voor een ingewikkeld inrichtingsvraagstuk gesteld. Een klachtenprocedure die Awb-proof is, bestaat uit een klachtenregeling en een klachtverwerkingsproces. Voor de inrichting van het klachtverwerkingsproces, het onderwerp van dit artikel, geldt een aantal kritieke ontwerpcriteria. Als aan die criteria wordt voldaan, kan het klachtverwerkingsproces worden beschouwd als de springplank naar modern klachtenmanagement.

Op 1 juli jongstleden trad hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking. In hoofdstuk 9 is de regeling "Behandeling van klachten door bestuursorganen" integraal opgenomen. Sinds het genoemde tijdstip is elk bestuursorgaan verplicht om over een interne klachtenprocedure te beschikken. De interne klachtenprocedure moet voldoen aan door de wet voorgeschreven eisen. De wetgever tracht daarmee de burger meer bescherming te bieden wanneer sprake is (geweest) van een onjuiste behandeling door het bestuursorgaan. Die onjuiste behandeling moet dan wel door middel van een mondelinge of schriftelijke klacht aan het bestuursorgaan bekend worden gesteld.

Vanwege het ontbreken van een klacht definitie in de Awb, dient in de bestuursorgaanspecifieke klachtenregeling een klachtdefinitie te worden opgenomen. Een werkbare definitie is: "Iedere uiting van ontevredenheid over een gedraging van het bestuursorgaan wordt beschouwd als een klacht." In de praktijk wordt het klachtrecht doorgaans toegekend aan degene die de gedraging heeft ondergaan of zijn bij wet of anderszins bepaalde vertegenwoordiger.

Klachten hebben volgens de gegeven definitie altijd betrekking op gedragingen van het bestuursorgaan. Mogelijke bronnen voor het ontstaan van een klacht zijn:

- de procedurele werkwijze van het bestuursorgaan;
- de kwaliteit van het door het bestuursorgaan geleverde product (zowel voor wat betreft de vorm als de inhoud van dat product);
- de wijze waarop een medewerker van een bestuursorgaan zijn functie uitoefent.

Wettelijke eisen aan klachtenprocedures

De Awb stelt een aantal eisen aan de klachtenprocedure. Deze eisen zijn door de wetgever opzettelijk ruim gedefinieerd. Op die wijze creëert de wetgever ruimte voor een op het bestuursorgaan toegesneden implementatie van de klachtenprocedure. De hieronder vermelde eisen gelden met name de schriftelijk gestelde bekende klachten. Wanneer het monde-



linge klachten betreft, geldt dat deze mondeling mogen worden afgedaan, zolang een en ander "behoorlijk" geschiedt. De eisen die de Awb aan interne klachtenprocedures stelt, worden in figuur 1 gespecificeerd.

Eisen die de Awb aan interne klachtenprocedures stelt

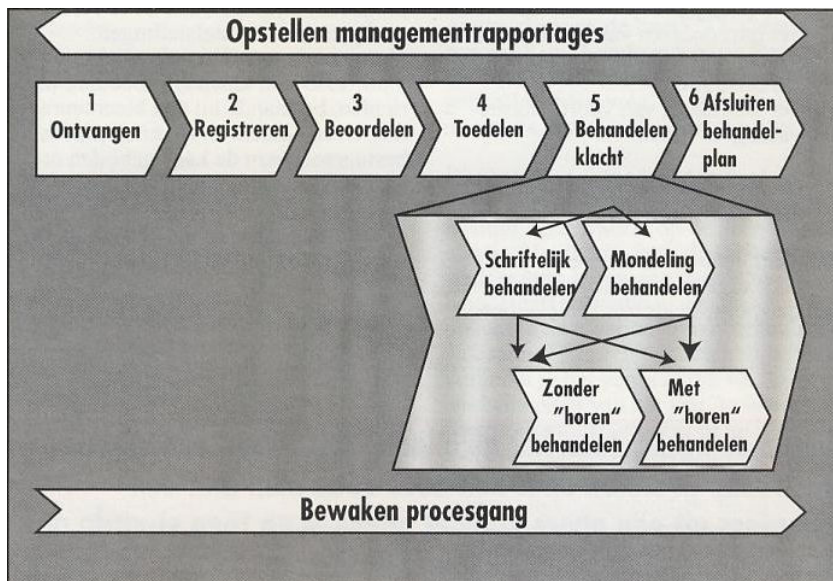
- a) De ontvangst van een (schriftelijke) klacht wordt bevestigd.
- b) De behandeling van een klacht geschiedt door een medewerker die niet bij de beklagde gedraging was betrokken.
- c) Als de gedraging langer dan een jaar geleden plaatsvond, mag het bestuursorgaan de klacht afwijzen.
- d) Hetzelfde geldt in geval van een eerder aangetekend bezwaar of beroep.
- e) De klacht gaat in afschrift naar de betrokken medewerker (indien van toepassing).
- f) Zowel klager als aangeklaagde kunnen worden gehoord.
- g) Van het horen wordt een verslag opgemaakt.
- h) Het bestuursorgaan handelt de klacht binnen zes of tien weken af. (De langere termijn geldt wanneer een klachtadviescommissie wordt ingeschakeld.)
- i) Het bestuursorgaan kan de behandelingstermijn met vier weken verlengen. De klager ontvangt dan gemotiveerd bericht.
- j) Het bestuursorgaan geeft de klager gemotiveerd uitsluit.
- k) Het bestuursorgaan heeft de plicht klachten te registreren en er jaarlijks over te publiceren.
- l) De klachtadviesprocedure is van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan is bepaald.
- m) Een persoon of commissie wordt aangewezen voor behandeling van de klacht.
- n) Deze persoon of commissie geeft advies en doet aanbevelingen aan het bestuursorgaan.
- o) Als het bestuursorgaan afwijkend van het gegeven advies beslist, dan moet het bestuursorgaan de klager hierover gemotiveerd berichten.

Figuur 1 Awb-eisen voor interne klachtprocedure

Standard klachtverwerkingsproces

Het bestuursorgaan dat overgaat tot de introductie van of de aanpassing tot een Awb-conforme interne klachtenprocedure, staat voor een niet geringe inspanning. Die inspanning heeft niet alleen betrekking op de totstandkoming van de procedure, maar ook op de dagelijkse werking ervan. Nadat het wettelijk voorgeschreven besluit inzake de introductie is genomen en personeel en middelen zijn vrijgemaakt, moet duidelijkheid ontstaan omtrent de invulling van het klachtverwerkingsproces. Globaal gezien komt de in figuur 2 weergegeven standaardprocesgang voor elk bestuursorgaan in aanmerking.

Het geschetste standaard klachtverwerkingsproces biedt de mogelijkheid tot bestuursorgaanspecifieke invulling. Echter, onafhankelijk van de in de praktijk gemaakte inrichtingskeuzes, moeten de onderstaande, per stap beschreven, activiteiten plaatsvinden om te voldoen aan de eisen die de regeling "Behandeling van klachten door bestuursorganen" oplegt.



Figuur 2: Standaard klachtverwerkingsproces

Ontvangen omvat alle activiteiten die gerelateerd zijn aan het ontvangen van mondelinge of schriftelijke klachten. Stap 1 van de standaardprocesgang betreft onder andere het als zodanig herkennen van een klacht. Dat wil zeggen: is er sprake van een uiting van ontevredenheid inzake een gedraging van het bestuursorgaan?

Registreren beslaat alle activiteiten die samenhangen met het inschrijven van een klacht in de klachtenregistratie. Tijdens stap 2 van de standaardprocesgang valt bovendien te denken aan het registreren en verifiëren van gegevens over de klacht of de klager; het toekennen van een uniek klachtnummer en het versturen van een ontvangstbevestiging.

Beoordelen omvat alle activiteiten die ingaan op het beoordelen van het al dan niet ontvankelijk zijn van een klacht. Stap 3 van de standaardprocesgang betreft onder andere:

- het beoordelen of de beklagde gedraging onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan valt;
- het beoordelen of de klachtbekendstelling aan de formele eisen voldoet;
- het beoordelen of de gedraging volgens de klachtenregeling in aanmerking komt voor beklag.

Toedelen beslaat alle activiteiten die te maken hebben met het toewijzen van de klachtenbehandeling aan een individuele klachtenbehandelaar. Binnen stap 4 wordt ook een keuze gemaakt voor de procedurele wijze van klachtenbehandeling als het bestuursorgaan verschillende klachtenbehandelingsvarianten onderkent.

Behandelen klacht omvat het inhoudelijk behandelen van de klacht. Stap 5 van de standaardprocesgang is in de praktijk de meest langdurige. Zo kan het noodzakelijk worden geacht om de klager in persoon te horen. Ook het inschakelen van een (externe) klachtadviescommissie is in deze fase van het klachtverwerkingsproces mogelijk.



Afsluiten behandelplan geschiedt nadat alle door de klachtenregeling voorgeschreven activiteiten zijn afgerond. Indien de klachtencoördinator (zie het inrichtingsvraagstuk) van mening is dat aan alle wettelijke eisen is voldaan, wordt de klachtenbehandelaar in stap 6 van zijn taak ontheven en wordt het klachtdossier gesloten verklaard.

Naast de zes stappen completeren twee deelprocessen met een continu karakter de standaardprocesgang voor de klachtbehandelingsprocedure. Het opstellen van management-rapportages vindt periodiek plaats. Daarnaast is sprake van het ad hoc "getriggerd" worden ervan via een door het management geaccordeerd formeel verzoek om informatie. De taak wordt uitgevoerd door de klachtencoördinator. Het bewaken van de procesgang pat in op alle activiteiten die te maken hebben met het bewaken van de voortgang binnen de wettelijk voorgeschreven behandeltermijnen en het signaleren van de (eventuele) overschrijding daarvan.

Inrichtingsvraagstuk

Eerder is aangegeven dat de Awb het begrip klacht niet heeft gedefinieerd. De Awb schrijft evenmin iets voor over de wijze waarop een klacht aan het bestuursorgaan bekend moet worden gesteld. Vanuit de dagelijkse praktijk gezien betekent dit dat een schriftelijke klacht bij elke postontvangende medewerker van het bestuursorgaan kan binnenkomen en dat het enige bruikbare criterium ter identificatie van een klacht bestaat uit het ontdekken van een uiting van onvrede over een gedraging van het bestuursorgaan. Vanwege deze onduidelijkheden stelt de wet het bestuursorgaan voor een complex inrichtingsvraagstuk. Om hieraan tegemoet te komen dient bij het ontwerpen van het klachtverwerkingsproces een aantal kritieke ontwerpcriteria te worden onderkend. Deze zijn:

1. Het als zodanig herkennen van een klacht.
2. Het garanderen van een eenduidige klachtenbeoordeling en -behandeling.
3. Het voorkomen van ongegronde beschadiging van de medewerker waartegen een klacht is ingediend.
4. Het bewaken dat de klachtenbehandeling binnen de wettelijke behandelingstermijnen geschiedt.
5. Het kunnen rapporteren aan en verantwoorden naar belanghebbende en belangstellende partijen.
6. Het scheiden tussen de administratieve en de inhoudelijke aspecten van klachtenverwerking.

Voorbeelden van oplossingen die in de praktijk recht blijken te doen aan de kritieke ontwerpcriteria zijn:

- Het filteren van schriftelijke klachten uit de normale poststroom door het openstellen van een speciaal postbusnummer.
- Het ontwikkelen van beslisinstructies voor het al dan niet ontvankelijk en gegrond verklaren van een klacht.
- Het opnemen van klachtverwerkingsinstructies in de klachtregeling.
- Het opstellen van richtlijnen met betrekking tot de privacy van een beklaagde medewerker.
- Het onderscheiden van werkzaamheden voor klachtencoördinator en klachtenbehandelaar.



- Het opleiden van de diverse functionarissen werkzaam in het klachtverwerkingsproces.
- Het introduceren van geautomatiseerde ondersteuning inzake klachtenregistratie.
- Het faciliteren van voortgangsbewaking, et cetera.

Van klachtenbehandeling naar klachtenmanagement

Wanneer het bestuursorgaan maatregelen in de organisatie belegt die voldoen aan de voorgestelde zes kritieke ontwerpcriteria, ontstaat een klachtverwerkingsproces dat Awb-proof is. Daarmee biedt het bestuursorgaan de burger de mogelijkheid te klagen. Tevens biedt het bestuursorgaan de burger de garantie dat zijn klacht gelijksoortig en rechtmatig wordt behandeld. Met andere woorden: dankzij hoofdstuk 9 van de Awb is de beoogde positieverbetering van de burger, voor wat betreft behandeling en bescherming, ten opzichte van het bestuursorgaan gerealiseerd.

Klachten confronteren bestuursorganen met de, soms ongewenste, resultaten van hun dienstverlening. Door klachten te (h)erkennen, verkrijgt het bestuursorgaan de mogelijkheid om klachtevaluaties om te zetten in verbeteracties met betrekking tot de inrichting van de bedrijfsprocessen. Het (h)erkennen van klachten biedt bovendien de mogelijkheid om de effectiviteit van een bestuursorgaan te beoordelen. Bijvoorbeeld: het bestuursorgaan verkrijgt nu inzicht in de mate en wijze waarop de producten bijdragen aan de te verwezenlijken beleidsdoelstellingen.

Vanwege de wettelijke verplichting per 1 juli 1999 een klachtenprocedure in te richten, bestaande uit een klachtenregeling en een klachtverwerkingsproces, is bestuursorganen de kans geboden om tot klachtenmanagement te komen. De Awb moet daarom worden gezien als de springplank naar modern klachtenmanagement binnen de rijksoverheid.

Dankwoord

Dit artikel is, met dank aan mr. drs. R. van den Bedem en mr. C. Oranje, tot stand gekomen naar aanleiding van hun praktijkervaringen binnen de rijksoverheid.

Over de auteurs / dankwoord

Ten tijde van de publicatie van dit artikel waren de auteurs werkzaam als management consultant bij CMG Public Sector B.V. te Den Haag.

Meer informatie

Voor meer informatie, of een reactie op dit artikel, zend u een email aan:

- jaap.korteweg@implematiq.nl; website: <http://www.implematiq.nl>,
of
- idsert.joukes@implematiq.nl