

## De wet intern klachtrecht geevalueerd

Herweijer, Michiel; Winter, Heinrich

*Published in:*  
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Herweijer, M., & Winter, H. B. (2007). De wet intern klachtrecht geevalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 7, 235-244.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?

33

M. Herweijer en H.B. Winter<sup>1</sup>

## 1 Inleiding<sup>2</sup>

Sinds 1 juli 1999 functioneert de in de Algemene wet bestuursrecht in titel 9.1 opgenomen regeling voor een interne klachtprocedure. De regeling is te zien als een basisregeling, waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd van de klachtbehandeling bij bestuursorganen. Een ieder heeft volgens art. 9:1 Awb het recht een klacht in te dienen over de manier waarop het bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen. Het bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke behandeling van een schriftelijk of mondeling ingediende klacht, aldus art. 9:2 Awb. Voor de behandeling van een klaagschrift, een klacht die aan de vereisten van art. 9:4 Awb voldoet, waaronder de eis dat de klacht op schrift wordt gesteld, kent de Awb een aantal procedurele vereisten. Zo moet de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk worden bevestigd (art. 9:6), moet de klacht worden behandeld door een persoon die niet betrokken was bij de gedraging waarop de klacht ziet (art. 9:7) en moet de klager worden gehoord (art. 9:10). Daarbij gelden termijnen, motiveringseisen, een registratieplicht en de verplichting jaarlijks voor publicatie van ingediende en behandelde klachten te zorgen (art. 9:12a).

*De behandeling van interne klachten blijft letterlijk intern: het is het verantwoordelijke bestuursorgaan dat uiteindelijk de klacht beoordeelt*

Het klachtrecht kan worden onderscheiden in intern klachtrecht en extern klachtrecht. De behandeling van klachten is bij het externe klachtrecht in handen van een instantie buiten het bestuursorgaan, zoals de Nationale ombudsman, een gemeentelijke ombudsman of een ombudscommissie. De behandeling van interne klachten blijft letterlijk intern: het is het verantwoor-

delijke bestuursorgaan dat uiteindelijk de klacht beoordeelt. Wel kan het bestuursorgaan zich laten adviseren door een klachtadviesinstantie, vergelijkbaar met een adviescommissie in de bezwaarschriftprocedure. Voor deze klachtadviesprocedure zijn in afdeling 9.1.3 regels gesteld. De interne klachtbehandeling wordt door de wetgever gezien als een verplichte voorprocedure ('kenbaarheidsvereiste' van art. 9:20 lid 1) voor de externe klachtprocedure. De bepalingen die op die externe klachtprocedure bij bestuursorganen betrekking hebben, zijn in titel 9.2 van de Awb neergelegd, en werken vanaf 15 maart 2005. Die regeling is ook van toepassing voor zover externe klachtbehandeling plaatsvindt door een ombudsman. Op 1 januari 2006 zijn de relevante bepalingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Daarmee is ook de Nationale ombudsman bevoegd als vangnetvoorziening voor bestuursorganen die geen eigen externe klachtvoorziening, zoals een ombudsman of ombudscommissie hebben vastgesteld.

De Awb-regeling van het intern klachtrecht functioneert inmiddels dus ruim acht jaar. In het kader van de derde evaluatie van de Awb is onderzocht hoe de regeling werkt. Van dat onderzoek is verslag gedaan in het rapport 'Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen'.<sup>3</sup> De centrale vraag van dat onderzoek was: *hoe functioneert de regeling van het intern klachtrecht van de Awb, worden de doelstellingen die de wetgever daarbij voor ogen stonden gehaald, welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en is er aanleiding voor aanpassing van de regeling en/of de uitvoeringspraktijk?* Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. We hebben een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder 224 bestuursorganen (waterschappen, gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen en ministeriële diensten), waarvan er 116 zijn geretourneerd. De uitkomsten van dit breedteonderzoek zijn verdiept door klachtfunctionarissen van 22 bestuursorganen te interviewen en bij diezelfde bestuursorganen dossiers te bestuderen. Daarnaast hebben we 224 klagers, waarvan de klacht

1. Michiel Herweijer is hoogleraar bestuurskunde in de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde te Groningen. Heinrich Winter is universitair hoofddocent bestuursrecht in dezelfde vakgroep en directeur van het onderzoeksbureau Pro Facto BV te Groningen. De

auteurs waren projectleiders van het onderzoek dat is uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoek- en adviesbureau Pro Facto BV.

2. De auteurs bedanken dr. A.J.G.M. van

Montfort, vakgroep bestuurskunde, Vrije Universiteit Amsterdam, voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

3. H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgever 2007.

was afgehandeld, telefonisch geïnterviewd. Tot slot zijn de onderzoeksresultaten in een expertmeeting voorgelegd aan een aantal deskundigen en op hun houdbaarheid getoetst.

*Organisaties die het klachtrecht plaatsen in de sleutel van kwaliteit, blijken te investeren in klachtherkenning, klachtbehandeling, registratie en evaluatie*

We vatten in het eerste deel (par. 2) van dit artikel de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen. Die komen er heel in het kort op neer dat de regeling van het intern klachtrecht op een aantal punten niet functioneert zoals de wetgever voor ogen heeft gestaan. De wettelijke regeling zelf zorgt niet voor de geconstateerde knelpunten; die liggen overwegend in de uitvoeringspraktijk bij de bestuursorganen. Waar de regeling niet bevredigend functioneert, is dat vooral toe te schrijven aan het ontbreken van een op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening gerichte organisatiecultuur. Organisaties die het klachtrecht plaatsen in de sleutel van kwaliteit, blijken te investeren in klachtherkenning, klachtbehandeling, registratie en evaluatie. Daartegenover staan de organisaties die de behandeling van klachten zien als een verplicht nummer, die niet of nauwelijks leren van klachten en waarbij klachtbehandeling leidt tot onnodige formalisering en bureaucrativering. We zien een parallel met de behandeling van bezwaarschriften. Ook daarbij zijn er bestuursorganen die de meerwaarde van de heroverweging zien en die benutten voor verbetering van het primaire proces en de relaties met de 'klanten'. Maar dat is eerder uitzondering dan regel. Er lijkt brede overeenstemming te zijn dat de behandeling van bezwaarschriften zijn doel voorbij is geschoten. Bij veel bestuursorganen komt dat tot uitdrukking in de quasi-rechterlijke rol van externe adviescommissies, een gebrekkige heroverweging van bestreden besluiten op doelmatigheidsaspecten en dikwijls de afwezigheid van écht contact met de bezwaarmakende burger. In aansluiting daarop vragen we ons in het tweede deel (par. 3) van dit artikel af hoe de regeling intern klachtrecht moet worden beoordeeld op één van zijn centrale doelstellingen: het herstel van vertrouwen van de burger (de klager) in de overheid. Daartoe hebben we een deel van de verzamelde gegevens nogmaals geanalyseerd. Het artikel ronden we (par. 4) af met een conclusie waarin we een aantal suggesties doen in de richting van bestuursorganen over de behandeling van klachten en de manier waarop dat kan bijdragen aan tevreden klagers.

## 2 De belangrijkste bevindingen

### 2.1 Institutionaliserings

Titel 9.1 Awb heeft zich in de afgelopen jaren een duidelijke plaats in de bestuurspraktijk verworven. Het klachtrecht is verwickeld in een proces van institutionalisering. In 2005 werd de *Vereniging voor Klachtrecht* opgericht en verscheen het eerste nummer van het *Tijdschrift voor Klachtrecht*. Bestuursorganen hebben de afgelopen jaren veel energie gestoken in de ontwikkeling van interne klachtprocedures. Dat blijkt uit de regelingen die bestuursorganen hebben vastgesteld, procedurebeschrijvingen die zijn uitgewerkt en codes die zijn afgesproken. Naast het bieden van genoegdoening in concrete gevallen wordt de klachtprocedure door veel bestuursorganen benut voor het verwerken van informatie die de *klant* van het bestuursorgaan geeft over de *dienstverlening* door het bestuursorgaan. Klachtbehandeling wordt dan onderdeel van een cyclisch proces van terugkoppeling van informatie over de uitvoeringspraktijk. Er zijn echter ook (veel) bestuursorganen die het intern klachtrecht veel beperkter opvatten.

*Klachtbehandeling wordt dan onderdeel van een cyclisch proces van terugkoppeling van informatie over de uitvoeringspraktijk. Er zijn echter ook (veel) bestuursorganen die het intern klachtrecht veel beperkter opvatten*

Bij die bestuursorganen ligt de nadruk op de klachtbehandeling in het voorliggende geval. Genoegdoening van de klager die tekort is gedaan staat daarbij voorop.

### 2.2 Klachtherkenning

Het herkennen van een klacht blijkt lastig te zijn. De klachtcoördinatoren die in het onderzoek zijn betrokken, betwijfelen of alle klachten die bij de organisatie worden ingediend wel worden herkend. Dat met name mondelinge klachten niet altijd direct herkend worden, heeft ook te maken met het feit dat in de wet het begrip 'klacht' niet wordt omschreven. In de praktijk wordt wel onderscheid gemaakt tussen klachten en meldingen. Een melding is dan een signaal van een burger dat optreden gewenst is, bijvoorbeeld omdat ergens een stoeptegels los ligt of een lantaarnpaal niet brandt. Meldingen worden door de meeste bestuursorganen, terecht, niet als klacht aangemerkt. Maar een melding kan wel een klacht worden. Een klacht heeft betrekking op een handeling of gedraging (of uitblijven daarvan)

*jegens* een specifieke burger. Als aan een melding over een losliggende stoeptegels niets gedaan wordt en daarover wordt geklaagd, is niet de losliggende stoeptegels het onderwerp van de klacht, maar het uitblijven van een (re)actie van het bestuursorgaan op het verzoek van een burger iets aan die tegel te doen. Het is de vraag of altijd op het juiste moment binnen het soms grijze gebied tussen melding en klacht de conclusie wordt getrokken dat sprake is van een klacht. Uiteraard is dat op zichzelf niet zo erg; als er maar wat wordt ondernomen. Aan de andere kant ontnemen gebrekkige registratie het zicht op meer structurele tekortkomingen en zullen daarop gerichte maatregelen dan eerder uitblijven. Overigens hebben wij in de casestudies geen aanwijzingen aangetroffen dat het begrip 'klacht' te beperkt zou worden geïnterpreteerd. Integendeel: we zijn verschillende klachtendossiers tegengekomen waaruit bleek dat burgers verbaasd waren dat hun e-mail of brief als klacht in procedure is genomen.

### **2.3 'Informeel' klachtbehandeling via art. 9:5**

De wetgever heeft een duidelijke voorkeur uitgesproken voor *informele klachtbehandeling*, waarbij klager en bestuursorgaan snel en liefst buiten een (meer als 'formeel' te typeren) hoorzitting om, met elkaar in gesprek raken. 'Informeel' behandeling betekent dat getracht wordt een klacht naar tevredenheid van de klager af te handelen zonder dat het komt tot een beoordeling van de klacht. De term *informele* behandeling is wellicht enigszins verwarrend, omdat de klacht uiteraard wél 'formeel' in behandeling moet worden genomen. Aan alle formele vereisten zoals het versturen van een ontvangstbevestiging en het horen van de klager moet in beginsel worden voldaan. Wanneer de klacht naar tevredenheid van de klager wordt opgelost, vervalt volgens art. 9:5 Awb de verplichting tot het verder toepassen van de bepalingen uit hoofdstuk 9 Awb. Indien de klacht niet naar tevredenheid van de klager kan worden opgelost, wordt de *formele* (interne) procedure *vervolgd*, en dient aan alle vereisten uit de Awb te worden voldaan. Veel (bijna 40%) klachten worden op een dergelijke snelle en laagdrempelige wijze opgelost. Na het horen wordt nog eens bijna een kwart van de klachten opgelost. Bestuursorganen geven aan dat slechts 40% van de klachten leidt tot een oordeel. Op basis van de casestudies lijkt dit percentage nog aan de hoge kant.

Uit het evaluatieonderzoek (zowel het enquêteonderzoek onder bestuursorganen als de casestudies) blijkt dat er wat betreft de *informele afhandeling* van klachten drie typen bestuursorganen zijn. Het eerste type probeert alle klachten eerst laagdrempelig (vaak telefonisch) op te lossen. Als dat niet lukt, volgt de 'formele' procedure, waarin een onderzoek naar de desbetreffende gedraging wordt ingesteld en een beoordeling van de klacht volgt. Pas op dat moment beginnen naar het oordeel van het bestuursorgaan de termijnen te lopen. Formeel-juridisch is dit echter niet correct. Het

tweede type start de formele procedure meteen voor alle klachten, maar probeert in het begin van die formele procedure tot een 'informele, laagdrempelige' afdoening te komen. Het derde type bestuursorgaan doet alle klachten af in de formele procedure; ruimte voor 'informele' afdoening is er niet.

### **Veel klachtbehandelaars hebben moeite met het leggen van informeel contact met een klagende burger**

Veel klachtbehandelaars hebben moeite met het leggen van *informeel contact* met een klagende burger. De reden hiervoor kan zijn de positie van de klachtbehandelaar in de organisatie. Wanneer de klachtbehandelaar geen managementfunctie heeft en de daarbij behorende bevoegdheden mist, of een staffunctionaris is die zich niet gesteund voelt bij het nastreven van 'informele' oplossingen, zal de bereidheid om in direct contact te treden wellicht geringer zijn. Een andere reden is van psychosociale aard. Het kan zijn dat de klachtbehandelaar contact met een klager vermijdt omdat dat een minder plezierige confrontatie kan opleveren. Wanneer klachten wel 'informeel' worden afgedaan laat de registratie van die klachten, zo blijkt uit de casestudies, te wensen over. Daarmee ontstaat geen goed beeld van het aantal klachten dat bij het bestuursorgaan wordt ingediend, maar wordt ook het leren van klachten bemoeilijkt. Hierna zal nog blijken dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de 'informele' wijze van afhandeling van een klacht door klagers erg op prijs wordt gesteld.

### **2.4 Horen**

Tenzij de klacht op 'informele, laagdrempelig' wijze kan worden behandeld, moet de klager volgens art. 9:10 lid 1 Awb in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Bestuursorganen blijken moeite te hebben met de hoorplicht. Horen wordt gezien als tijdrovend. De respondenten bij bestuursorganen vinden horen vaak weinig zinvol. In tegenspraak met art. 9:10 lid 2 Awb wordt het horen dikwijls overgeslagen bij klachten die gegrond worden verklaard. Alleen wanneer een klacht kennelijk ongegrond is, of wanneer de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, kan volgens art. 9:10 lid 2 Awb van het horen worden afgezien. Uit de casestudies blijkt dat slechts één bestuursorgaan klagers een keuze biedt tussen telefonisch horen en horen in persoon. Bij de meeste bestuursorganen komt telefonisch horen pas in beeld wanneer een *gewone* hoorzitting door de klager is afgeslagen. Wanneer de klager wordt gehoord geven de bestuursorganen in het enquêteonderzoek te kennen dat in het overgrote deel van de gevallen een *verslag* wordt gemaakt dat ook aan de

klager wordt gezonden. De wet schrijft op dit punt slechts voor dat een verslag wordt gemaakt (art. 9:10 lid 3 Awb). Overigens blijkt uit de casestudies dat de verslagen lang niet altijd in de dossiers te vinden waren. Wanneer telefonisch wordt gehoord, wordt – in strijd met art. 9:10 lid 3 Awb – zelden een verslag gemaakt. Nogal eens wordt in afdoeningsbrieven melding gemaakt van een hoorzitting, maar wordt daarover verder niets gemeld.

## 2.5 Relatie interne en externe klachtbehandeling

Onder meer door een column van de Nationale ombudsman in *De Telegraaf* weten burgers dat de ombudsman over klachten gaat, waardoor het externe klachtrecht beter bekend lijkt te zijn dan het interne. Toch zijn we in de casestudies slechts weinig klachten tegengekomen die in eerste instantie bij een externe instantie als de Nationale ombudsman waren ingediend. Over de relatie tussen de interne klachtprocedures en de externe ombudsvoorzieningen hebben wij geen bijzonderheden aangetroffen. In de dossiers die we hebben bestudeerd kwam een enkele keer een klacht voor die door de ombudsman was doorgezonden om eerst door het bestuursorgaan te worden behandeld. Saillant detail daarbij is dat de Nationale ombudsman er in een aantal van die gevallen erg lang, tot soms wel twee maanden, over deed om een klacht door te sturen die ten onrechte niet eerst bij het bestuursorgaan was ingediend. Interventies in die zin dat de externe klachtinstantie, waar een klacht ten onrechte is ingediend, voorstellen doet voor een bepaalde manier van klachtbehandeling of zelf op onderzoek uit gaat, zijn wij in het onderzoek niet tegengekomen.

Hoe vaak gaan klagers nadat hun klacht is behandeld, door naar een externe klachtvoorziening? De telefonisch geïnterviewde klagers gaven aan in 14% van de (deels) ongegrond verklaarde klachten door te zijn gegaan naar een ombudsvoorziening. Uit de casestudies blijkt overigens dat lang niet alle bestuursorganen zich (altijd) houden aan art. 9:12 lid 2 Awb dat bestuursorganen verplicht in de afdoeningsbrief een verwijzing op te nemen naar de ombudsman waarbij een klacht kan worden ingediend. Dat lijkt in het onderzoek onder klagers te worden bevestigd. Slechts één op de vijf respondenten stelt dat het bestuursorgaan hun erop heeft gewezen dat zij eventueel bij een externe ombudsman een klacht kunnen indienen.

## 2.6 De beoordeling van klachten

We hebben geen enkel bestuursorgaan aangetroffen dat expliciete beoordelingsmaatstaven heeft geformuleerd voor het beoordelen van de klachten. De afweging gebeurt doorgaans per geval en van de toepassing van

*ombudsprudentie* is nauwelijks sprake.<sup>4</sup> Een bestuursorgaan stelt zich bij gedragingen waarover wordt geklaagd de vraag of de gedraging ‘passend’ en ‘functioneel’ was. Die normen zijn echter nergens vastgelegd. Sommige bestuursorganen zijn ruimhartig bij het beoordelen van klachten. Als een klager zich niet goed bejegend voelt, dan is hij niet goed bejegend. Andere bestuursorganen, vooral daar waar klachten door afdelingshoofden in de lijn worden behandeld, zijn meer geneigd de klacht te *verklaren* en denken daarbij minder vanuit het perspectief van de burger. Er lijkt hierbij een verband te bestaan met de achtergrond van de klachtbehandelaar. Juridisch geschoolde behandelaars lijken een wat formelere invalshoek te hebben, terwijl niet-juridisch geschoolden meer gevoelsmatig te werk lijken te gaan. De bestuursorganen die gebruikmaken van een klachtadviesinstantie volgen vrijwel altijd het oordeel van deze instantie over de klacht. In het dossieronderzoek kwamen wij geen gevallen tegen waarin het bestuursorgaan ‘contrair’ was gegaan.

*We hebben geen enkel bestuursorgaan aangetroffen dat expliciete beoordelingsmaatstaven heeft geformuleerd voor het beoordelen van de klachten*

Uit het onderzoek onder de klagers blijkt dat van de klachten waarover een inhoudelijk oordeel is geveld, 40% (deels) gegrond is verklaard. De helft van de respondenten ontving een schriftelijke toelichting op het oordeel, die zij vrijwel allemaal begrijpelijk vonden. Van de 224 geïnterviewde klagers kreeg naar eigen zeggen 18% een of andere vorm van compensatie voor de ondervonden hinder of het ervaren ongemak. Dat was meestal het aanbieden van excuses, in vier van de 41 gevallen ging het om een of andere materiële vorm van compensatie (bloemetje of het kwijtschelden van een (deel van) een boete). Opvallend is dat uit de casestudies bleek dat bestuursorganen veel vaker excuses aanbieden dan strikt genomen verwacht zou worden. Niet alleen gebeurt dat in vrijwel alle gevallen waarin de klager (deels) in het gelijk wordt gesteld, ook bij klachten die ongegrond worden verklaard worden soms toch excuses aangeboden (‘voorzover u zich in het contact met onze organisatie onheus bejegend voelt, spijt ons dat en bieden wij u daarvoor onze excuses aan’). In het dossieronderzoek troffen wij voorbeelden aan van bestuursorganen die er in de correspondentie met de klager in slagen deze op adequate, duidelijke en respectvolle te benaderen. Tegelijkertijd zijn er ook bestuursorganen die daarin minder goed slagen en die de klacht op soms hautaine en onduidelijk geformuleerde wijze van de hand wijzen.

4. Zie Ph.M. Langbroek & P. Rijpkema (red.), *Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnorm en zijn toepassing*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.

## 2.7 Termijnen

Voor de behandeling van klachten stelt art. 9:11 Awb *termijnen* vast. Een klacht moet binnen zes weken worden behandeld. De termijn is tien weken wanneer een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld. Beide termijnen kunnen met maximaal vier weken worden verdaagd. Wordt de klacht in behandeling genomen volgens de formele procedure en wordt de klager in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, dan blijkt het lastig te zijn de klacht binnen de Awb-termijn te behandelen. Van de onderzochte klagers stelt 39% dat de klacht binnen de wettelijke termijn van zes weken is behandeld. Maar tevens stelt 39% dat de behandeling langer dan tien weken duurde. Bij politie en justitie lijkt de klachtbehandeling iets vlotter te verlopen. Deze cijfers sporen met onze indrukken uit de casestudies. De lange duur van de klachtbehandeling lijkt de klagers dwars te zitten. Bijna de helft van de klagers bij gemeenten en uitkeringsinstanties is ontevreden over de tijd die gemoeid is met de behandeling van hun klacht. De klagers bij politie en justitie zijn iets minder ontevreden over de duur van de klachtbehandeling (33%).

## 2.8 Tevredenheid over de procedure en herstel van vertrouwen

Een belangrijke doelstelling van het intern klachtrecht is dat door zorgvuldige klachtbehandeling het vertrouwen van de burger in de overheid hersteld kan worden. Het onderzoek levert op dit punt geen erg bemoedigende resultaten. Veel klagers zijn ontevreden (54%) over de gevolgde procedure, hoewel een grote minderheid (35%) wel tevreden is. Het meest tevreden zijn de klagers bij de uitkeringsinstanties (45%). Het meest ontevreden zijn de klagers bij politie en justitie (63%). Het vertrouwen van de klagers in het bestuursorgaan is als gevolg van de klachtbehandeling slechts in een kleine 10% van de klachten toegenomen. Meestal is het vertrouwen juist afgenomen (46%) of gelijk gebleven (47%). Hoewel de klagers dus niet erg tevreden zijn over de klachtprocedure, hetgeen ook blijkt uit het gemiddelde cijfer dat de klachtbehandeling krijgt, namelijk een 4,7, zegt de overgrote meerderheid (82%) toch opnieuw een klacht te zullen indienen in een voorkomend geval. We noemen dit de paradox van de klachtbehandeling.

Tevredenheid van klagers over de procedure is van invloed op het herstel van vertrouwen in de overheid. Omdat herstel van vertrouwen één van de centrale doelstellingen was die de wetgever voor ogen stonden bij de introductie van het intern klachtrecht, hebben we de gegevens die het onderzoek over klagerstevredenheid opleverde nogmaals geanalyseerd. Daarover gaat het volgende onderdeel.

## 3 Wat bepaalt de tevredenheid van klagers?

### 3.1 Inleiding

Waarom zijn sommige klagers tevreden over de procedure van interne klachtbehandeling die ze hebben doorlopen en andere niet? We hopen met het onderstaande een bijdrage te kunnen leveren aan het werk van klachtbehandelaars die zich richten op tevreden klagers.

*We hopen met het onderstaande een bijdrage te kunnen leveren aan het werk van klachtbehandelaars die zich richten op tevreden klagers*

Bij primaire besluitvorming door bestuursorganen gaat het meestal om betrekkelijk zakelijke transacties. Burgers stellen belang in een vergunning, een subsidie, een identiteitskaart of een gewaarmerkt bewijs van eigendom of vaardigheid. Na het verkrijgen van deze documenten, kunnen zij met meer gemak hun eigen particuliere belangen verwezenlijken. Het is handig over een passende vergunning, een ondersteunende subsidie of een geschikt bewijs van bekwaamheid te beschikken. Dat vergemakkelijkt de positie van de belanghebbende in het maatschappelijke verkeer.<sup>5</sup> Ook voor het bestuursorgaan gaat het bij primaire besluitvorming om een betrekkelijk zakelijke transactie. Want in ruil voor de vergunning dient de vergunninghouder bepaalde voorschriften in acht te nemen waarvan de naleving functioneel is voor het bereiken van het algemene belang dat de overheid nastreeft. De subsidie wordt niet verleend voor een willekeurige activiteit maar voor activiteiten die passen bij het doel van het overheidsbeleid. Ook bij het verstrekken (en weigeren) van identiteitskaarten komt het aan op bestuurlijke overwegingen ter zake van maatschappelijke ordening. Empirisch onderzoek naar besluitvorming door bestuursorganen betreft veelal vragen als ‘maken burgers gebruik van het overheidsaanbod?’, ‘komen belanghebbenden de betreffende gedragsverplichtingen na?’ en ‘dragen de beschikkingverlening en normnaleving bij aan het bereiken van de doelen die de wetgever zich stelt?’ Het is gelet op deze vragen niet verwonderlijk dat transacties tussen bestuursorganen en belanghebbenden veelal worden bestudeerd met behulp van de rationele keuzetheorie of eventueel – als variant daarop – met behulp van de ruiltheorie. Deze conclusie trekt ook een team van Nijmeegse onderzoekers onder leiding van

5. Zie voor deze redenering vooral: Hans Buurma, *Marketing van overheidsbeleid*,

Utrecht: Lemma, 2001; en D.J. Wolfson,

*Transactie als bestuurlijke vernieuwing*, Amsterdam: University Press 2005.

professor I.E. de Groot. Zij hebben – ook ten behoeve van de derde evaluatie van de Awb – een groot aantal onderzoeken naar procedures van primaire besluitvorming en rechtsbescherming op een rij gezet.<sup>6</sup> Als het gaat om rechtsbescherming is er naast of in plaats van de rationele keuzetheorie een belangrijke plaats ingeruimd voor de procedurele rechtvaardigheidstheorie. In het hiernavolgende hanteren we die theorie bij het zoeken naar een verklaring voor de tevredenheid van klagers over de wijze waarop klachten zijn behandeld door het bestuursorgaan.

### 3.2 Heroverweging in bezwaar- en klachtprocedures

De Awb gaat behalve over primaire besluitvorming, ook over procedures van secundaire besluitvorming: klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures. Op initiatief van een teleurgestelde betrokkene wordt het bestuursorgaan verzocht de film nog een keer terug te draaien en te bezien of er iets over het hoofd werd gezien. Ten aanzien van besluiten is dit proces van heroverweging geregeld in de bezwaarprocedure. Ten aanzien van feitelijk handelen (informatie verstrekken, doorverwijzen, reageren, tegemoet treden, tijdig handelen) is er de interne klachtprocedure. Als ook deze tweede laag van besluitvorming niet tot overeenstemming of berusting leidt, kan de belanghebbende zijn recht zoeken buiten de muren van het bestuursorgaan bij onafhankelijke instanties zoals de Nationale of lokale ombudsman, de bestuursrechter of de civiele rechter.

*Op initiatief van een teleurgestelde betrokkene wordt het bestuursorgaan verzocht de film nog een keer terug te draaien en te bezien of er iets over het hoofd werd gezien*

Aan de basis van een interne klachtprocedure ligt de grief van een belanghebbende. Als buitenstaander kan men het verschil in opvatting tussen een belanghebbende en een bestuursorgaan zakelijk en rationeel benaderen. Zo onderzocht De Jong in zijn proefschrift 'Beroep op tijd' de vraag of belanghebbenden die een objectief belang hadden bij uitstel van de behandeling van hun geschil met het bestuursorgaan, ook pogingen ondernamen het proces van besluitvorming te vertragen.<sup>7</sup> Uit zijn analyse bleek dat ook belanghebbenden

die een objectief belang hadden bij uitstel, aandrongen op versnelling van de rechterlijke uitspraak. Kennelijk duldte het geëmotioneerde streven naar genoegdoening geen (zakelijk) uitstel. In zijn onderzoek naar het tijdsverloop van geschilbeslechting door de bestuursrechter stuitte De Jong dus op de grenzen van een rationele, zakelijke verklaring voor procedeedgedrag. Herweijer en Van de Peppel constateerden in een daaraan voorafgaand onderzoek dat arbeidsongeschikten waarvan het uitkeringsniveau was verlaagd zich bij hun beslissing bezwaar aan te tekenen sterker lieten leiden door de opvatting dat zij niet correct bejegend waren dan door de omvang van de financiële schade die het gevolg was van het vastgestelde uitkeringsrecht.<sup>8</sup> Ook hier bleek de rationele interpretatie van het gedrag van partijen die met elkaar in een conflict waren verwickeld, minder bevredigend te zijn.

Bij het verklaren van gedrag tijdens contentieuze procedures (dus ook tijdens de bezwaar- en klachtprocedure) biedt de psychologische theorievorming over de aanvaardbaarheid van procedures mogelijk een beter houvast dan de economische theorievorming over de evenwichtigheid van bepaalde transacties of de optimaliteit van bepaalde keuzen.<sup>9</sup> Vanuit dit vertrekpunt is het de vraag of de factoren die volgens de procedurele rechtvaardigheidstheorie bepalend zijn voor de waardering van procedures, ook verklaren waarom sommige klagers wel en andere niet tevreden zijn over de behandeling van hun klacht door het bestuursorgaan.

### 3.3 Aspecten van procedurele rechtvaardigheid

De gedachte dat de zorgvuldigheid van besluitvormingsprocedures bijdraagt aan de aanvaarding van belastende besluiten is al te vinden in het in 1969 gepubliceerde 'Legitimation durch Verfahren' van de hand van de Duitse rechtssocioloog Niklas Luhmann.<sup>10</sup> In de theorie van de procedurele rechtvaardigheid wordt in de eerste plaats benadrukt dat belanghebbenden er prijs opstellen dat zij tegemoet worden getreden door competente en deskundige beslissers. De beslissers moeten betrouwbaar en deskundig zijn. Wanneer de indruk bestaat dat competente beslissers het besluit hebben genomen, wordt ook groter gezag toegekend aan het besluit. Onder gezag wordt in dit verband verstaan de geneigdheid om besluiten – ook als deze onwolgevallig zijn – te accepteren zonder de gronden voor het besluit geheel en al zelf te willen controleren en te willen onderschrijven. De basis voor de gezagsaanvaarding is dat de beslissers competent worden geacht en over het algemeen besluiten blijken te nemen die op langere termijn bezien ook in het belang van de

6. Zie: M.T.A.B. Laemers, I.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

7. P.O. de Jong, *Beroep op tijd*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

8. M. Herweijer & R.A. van de Peppel, 'Eerst

bezwaar maken en daarna wellicht nog in beroep: het perspectief van de belanghebbende', in: F.A.M. Stroink e.a. (red), *Vijf jaar JB en Awb* (Juridische Reeks Universiteit Maastricht), Den Haag: Sdu 1999, p. 39-52.

9. Zie voor deze conclusie: M.T.A.B. Laemers, I.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-*

*procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 38-39.

10. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied am Rhein: Luchterhand 1969.

belanghebbende zijn. Naast dit aspect van professionaliteit speelt ook de feitelijke gang van zaken een rol. Het gaat bij dit tweede aspect meer om de voor de belanghebbende zichtbare bejegening dan om de inhoud van deze besluitvorming. Wordt de belanghebbende met respect tegemoet getreden? Toont de besliser zich geïnteresseerd? Neemt de besliser de tijd? Wordt er geluisterd en adequaat gereageerd op vragen van de belanghebbende? Als klachtbehandelaars een minder geïnteresseerde indruk maken, zal de belanghebbende geneigd zijn aan te nemen dat ook de inhoudelijke kant van de besluitvorming wellicht betrekkelijk arbitrair zal zijn verlopen. Respectvol optreden omvat ook het in acht nemen van een neutrale, niet vooringenomen houding. Een houding dus waarbij de besliser zich laat leiden door algemene regels en beginselen en niet door concrete belangen of bepaalde personen.

Behalve op de deskundigheid van de besliser en de bejegening tijdens de procedure, zal de belanghebbende in de derde plaats de procedure waarderen op het aspect tijdigheid. Daartoe worden ook gerekend de lengte van de doorlooptijd en de finaliteit. Procedures die snel na indiening van het verzoek beginnen, niet lang duren, en in één keer tot een definitieve uitkomst leiden, worden hoger gewaardeerd dan procedures die pas na een geruime wachttijd beginnen, lang duren, en uitkomsten opleveren die pas definitieve zekerheid geven wanneer diverse vervolgpcedures zijn doorlopen.

Ongeduld is een menselijke eigenschap. Als er sprake is van een grief, duurt de tijd kennelijk lang. In de vierde plaats blijkt dat het oordeel van de belanghebbende in hoge mate samenhangt met de uitkomst van de beslissing. Als wordt verkregen wat werd gevraagd – en dat is meestal ook wat werd verwacht – is de belanghebbende tevreden over de procedure. Wanneer de belanghebbende niet heeft gekregen wat werd gevraagd, leidt dat tot ontevredenheid en geneigdheid het besluit als niet legitiem te aanvaarden en eventueel aan te vechten in een volgende instantie. Uit het beschikbare empirische onderzoek op het terrein van het Nederlandse bestuursrecht komt naar voren dat de uitkomst van de besluitvorming van de vijf onderscheiden factoren het meeste gewicht in de schaal legt.<sup>11</sup>

Een laatste inzicht is dat een procedure waarin de belanghebbende zelf zijn zegje kan doen en zelf zijn belangen en perceptie van de feiten naar voren kan brengen, hoger wordt gewaardeerd dan een procedure waarin de belanghebbende niet wordt gehoord, niet zelf zijn of haar zienswijze op de belangen en feiten kan inbrengen.<sup>12</sup> In zijn veel geciteerde 'Exit, Voice and Loyalty' gaat de Amerikaanse econoom Hirschman in op de reacties van ontevreden klanten op een neergang in de kwaliteit van publieke dienstverlening. De reactie om te protesteren wordt door hem aangeduid met de

term 'voice': het duidelijk van zich laten horen.<sup>13</sup> Naarmate de belanghebbende meer controle kan uitoefenen op de procedure van besluitvorming, door van zich te laten horen, neemt de acceptatie van de procedure en de uitkomst daarvan toe. We onderscheiden deze factor in de mogelijkheid zijn eigen verhaal te kunnen doen ('voice'), en de mogelijkheid te kunnen bepalen waarover het in de procedure zal gaan ('control'). Beide componenten kunnen ertoe leiden dat de belanghebbende in de procedure een erkende en – min of meer – gelijkwaardige positie inneemt ten opzichte van het bestuursorgaan.

*Naarmate de belanghebbende meer controle kan uitoefenen op de procedure van besluitvorming, door van zich te laten horen, neemt de acceptatie van de procedure en de uitkomst daarvan toe*

De vijf genoemde factoren worden samengevat in schema 1.

Schema 1: Overzicht van door belanghebbende te onderscheiden factoren die de kwaliteit van contentieuze procedure bepalen<sup>14</sup>

Ten aanzien van de beslissers	deskundig respectvol	fair bejegening correct en neutraal
Ten aanzien van de procedure	tijdig	voortvarend korte doorlooptijd definitieve beslissing (geen vervolgpcedure)
Ten aanzien van de uitkomst	gewenst besluit	kreeg wat zij wilde
Ten aanzien van de positie van de belanghebbende	voice control	kon zich uitspreken kon regie uitoefenen

Omdat de inhoud van de beslissing een relatief belangrijke rol speelt bij de aanvaarding daarvan is het van belang in onderzoek naar de kwaliteit van procedures bij teleurgestelde personen die niet kregen waarop zij zaten te wachten, te vragen naar de onderdelen van de procedure die wél naar tevredenheid zijn ver-

11. A.J.G.M. van Montfort en G.H.M. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?', *Beleidswetenschap* 2000, 4, p. 340-358.

12. Zie voor deze conclusie: M.T.A.B. Laemers, I.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 22-25.

13. A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge: Mass., Harvard University Press 1970.

14. Het hier gepresenteerde schema is in sterke mate gebaseerd op de tabel 2, p. 75 van M.T.A.B. Laemers, I.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.



lopen. En bij diegenen die kregen waarom zij vroegen dient juist te worden geïnformeerd naar de aspecten van de procedure waarover zij ontevreden zijn. Zo kunnen we corrigeren voor de grote invloed die de materiële uitkomst heeft op het oordeel over de billijkheid van de procedure; en krijgen de onderzoekers toch een beeld van de sterke en zwakke kanten van de beoordeelde procedure van besluitvorming.<sup>15</sup>

### 3.4 De verklaring van de (on)tevredenheid over de interne klachtprocedure

Kunnen de verschillen in tevredenheid binnen de groep van 224 door ons in 2006 telefonisch geïnterviewde klagers worden verklaard vanuit de hierboven opgesomde factoren uit de theorie van de procedurele rechtvaardigheid? We hebben onze respondenten indertijd gevraagd de klachtbehandeling te waarderen met een rapportcijfer van 1 tot 10. Gemiddeld was het rapportcijfer dat onze respondenten gaven voor het behandelen van de klacht door het bestuursorgaan een 4,7.<sup>16</sup> De spreiding in de tevredenheid was groot. Tien procent van de respondenten gaf het cijfer 8 of hoger. Ruim twintig procent waardeerde de behandeling met het cijfer 7. Een op de zes respondenten gaf het cijfer 1. Het onderzoek onder klagers leverde voor vier (van de zes) hierboven genoemde factoren geschikte indicatoren op.<sup>17</sup> Zo werd aan respondenten de vraag voorgelegd: 'Vond u dat degene die uw klacht behandelde, u serieus nam?' Daarnaast vroegen wij: 'Vond u de klachtbehandelaar deskundig?' Ook is rechtstreeks geïnformeerd naar de tijdigheid van de procedure: 'Hoe lang heeft het geduurd voordat uw klacht werd afgehandeld, gerekend vanaf het moment waarop u uw klacht indiende?' Ook stelden wij de vraag: 'Is uw klacht grond verklaard?'

Over de mate waarin de klager invloed kon uitoefenen op de procedure (control) bevatte de vragenlijst weinig items. Eigenlijk is er maar één vraag geschikt om als meting van voice te worden aangemerkt. Zo vroegen wij: 'Heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid een toelichting te geven op uw klacht?' We gebruiken deze indicator hierna wel, maar daarbij moet bedacht worden dat lang niet alle klagers in de gelegenheid zijn gesteld te worden gehoord, bijvoorbeeld omdat in de informele voorfase de klacht reeds tot tevredenheid van de klager was afgehandeld.

#### 3.4.1 De relatie tussen de vijf onderzochte factoren en de klagerstevredenheid

Twee op de vijf geraadpleegde klagers vonden dat de klachtbehandelaren deskundig waren. De meerderheid van de respondenten had over dit aspect geen positief

oordeel. Naarmate de respondenten positiever oordeelden over de deskundigheid van de klachtbehandelaar, gaven zij een hoger cijfer voor de procedure als geheel.<sup>18</sup> Bijna de helft van de klagers voelde zich serieus genomen. Naarmate de respondenten van mening zijn dat zij serieuzer tegemoet zijn getreden, geven zij een hoger rapportcijfer voor de klachtbehandeling.<sup>19</sup> Ongeveer een derde van de klachtprocedures wordt – naar onze respondenten zich herinneren – afgehandeld binnen de wettelijke termijn van zes weken. Zeker een derde van de procedures duurt langer dan een half jaar. Wanneer er sprake is van trage afhandeling van de klacht, heeft dat een negatief gevolg voor het rapportcijfer.<sup>20</sup> Bij deze drie aspecten van de procedure (deskundigheid klachtbehandelaren, serieus genomen worden, snelheid van afhandeling van de klacht) worden de verwachtingen die zijn ontleend aan de theorie van de procedure rechtvaardigheid dus ondersteund.

*Naarmate de respondenten van mening zijn dat zij serieuzer tegemoet zijn getreden, geven zij een hoger rapportcijfer voor de klachtbehandeling*

In drie op de tien gevallen werd de klacht door het bestuursorgaan gegrond verklaard. In een even groot aantal gevallen werd de klacht ongegrond verklaard. Ten slotte is in een aantal gevallen sprake van een klacht die nog in behandeling was; waarover geen oordeel was uitgesproken; of waarbij sprake was van gedeeltelijke grondverklaring. Het oordeel van het bestuursorgaan over de gegrondheid van de klacht laat geen sterke samenhang zien met het rapportcijfer.<sup>21</sup> Hoewel op basis van de literatuur over procedurele rechtvaardigheid een andere verwachting was geformuleerd, is dat bij nader inzien wellicht toch niet zo vreemd. Het rechtsgevolg van een gegrond verklaarde klacht is immers dat de betrokkene genoegdoening verkrijgt, bijvoorbeeld in de vorm van een excuus, maar in beginsel niet dat er een nieuwe beslissing wordt genomen waarmee het belang van de rechtzoekende beter wordt gediend. Klachten richten zich immers op gedragingen van het bestuursorgaan zonder specifiek rechtsgevolg. Soms kunnen de gevolgen van die gedraging worden hersteld maar in de meeste gevallen valt er eenvoudigweg niets meer recht te zetten.

We hebben ook gekeken naar de mate waarin klagers gebruikmaken van de mogelijkheid te worden gehoord. Twee op de vijf klagers stellen van deze mogelijkheid gebruik te hebben gemaakt. Een even groot aantal zegt niet in de gelegenheid te zijn gesteld te worden ge-

15. Commissie Evaluatie Awb III (commissie Il-sink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 19.

16. De mediane waarde is een 5.

17. Zie voor een verantwoording van de gebruikte data hoofdstuk 4, hoofdstuk 7 en bijlage 7 van H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

18. Contingentie coëfficiënt = +.42,  $p < .01$ .

19. Contingentie coëfficiënt = +.60,  $p < .01$ .

20. Contingentie coëfficiënt = -.52,  $p < .01$ .

21. Contingentie coëfficiënt = +.33,  $p < .01$ .

hoord. Dat is verklaarbaar want een behoorlijk aantal klachten wordt informeel afgedaan in een betrekkelijk vroege fase van de procedure. En niet alle (één op de zes) klagers maken gebruik van de mogelijkheid te worden gehoord. Het wel benutten van de mogelijkheid zich uit te spreken levert een positieve bijdrage aan het rapportcijfer.<sup>22</sup> Toch is deze bijdrage op het eerste gezicht lager dan mocht worden verwacht op grond van de prominente plaats die daaraan in de theorie van de procedurele rechtvaardigheid wordt toegekend.

### 3.4.2 De vijf factoren in samenhang bezien

In het voorgaande zijn de relaties tussen de vijf factoren en het rapportcijfer van de klagers over de procedure afzonderlijk bekeken. Dat is een versimpeling van de situatie. De vijf factoren worden immers gelijktijdig gewaardeerd en meegenomen in het oordeel van klagers over de procedure. Om die reden is een regressieanalyse opgesteld, die inzicht geeft in het relatieve gewicht van de afzonderlijke factoren. De gevonden resultaten staan in schema 2.

Schema 2: De voorspelling van het rapportcijfer door de vijf factoren (verklaarde variantie = 44%) (n=224)<sup>23</sup>

Factoren	bèta coëfficiënt	t-toets	statistische significantie
Serius genomen	+0.32	4,8	p < .01
Behandelingsduur	-0.23	4,3	p < .01
Deskundige behandelaar	+0.21	3,3	p < .01
Klacht gegrond verklaard	+0.13	2,4	p < .05
Gebruik van mogelijkheid te worden gehoord?	+0.04	0,8	p > .05 (n.s.)

Met behulp van deze regressie-analyse kan het onderlinge gewicht van de vijf factoren ten opzichte van elkaar worden vastgesteld. Voor vier van de vijf factoren die in de theorie van de procedurele rechtvaardigheid worden onderscheiden, kan worden gesteld dat deze steun vinden in de gegevens. Zoals hierboven al gemeld, is het opvallend dat de uitkomst van de procedure ('mijn klacht is ongegrond verklaard') een relatief gering gewicht in de schaal legt. De meer op de beleving gerichte componenten van de procedure – 'serius genomen worden' en 'een deskundige behandelaar toegewezen krijgen' – leveren inderdaad een relatief hoge bijdrage aan de tevredenheid over de procedure. Dat laatste geldt ook voor de tijdigheid van de klachtbehandeling. 'Hoe sneller, hoe beter' was een conclusie

die ook op basis van een ander publieksonderzoek kon worden getrokken.<sup>24</sup>

Het aspect waarmee 'voice' werd gemeten ('ik heb gebruik gemaakt van de mogelijkheid te worden gehoord') heeft in deze regressievergelijking slechts een beperkt positief effect dat bovendien niet statistisch significant is. Dit resultaat komt naar ons oordeel grotendeels op het conto van een ongelukkige meting.

## 4 Conclusie: het intern klachtrecht en de klagerstevredenheid

De evaluatie van het intern klachtrecht laat zien dat in de wijze waarop bestuursorganen met klachten omgaan grote verschillen bestaan. Bestuursorganen verschillen sterk naar de mate waarin ze er in slagen klachten op 'informele' wijze af te handelen, zoals de wetgever met art. 9:5 Awb voor ogen stond. Ook tot het halen van de termijnen blijken niet alle bestuursorganen even goed in staat. Uit het onderzoek blijkt dat 'informele' afhandeling ex art. 9:5 Awb en het halen van de termijnen van art. 9:10 Awb deels op gespannen voet met elkaar staan.

*Uit het onderzoek blijkt dat 'informele' afhandeling ex art. 9:5 Awb en het halen van de termijnen van art. 9:10 Awb deels op gespannen voet met elkaar staan*

Wanneer de 'informele' afhandeling niet slaagt, moet vervolgens de 'formele' afhandeling alsnog gestalte krijgen. Maar in veel gevallen lukt het wel de klacht te behandelen zonder de hele klachtprocedure te doorlopen. En dan wordt de voorgeschreven termijn veelal wel gehaald. De onderzoeksresultaten laten zien dat de tevredenheid van de klagers over de klachtafhandeling door verschillende factoren wordt bepaald. Naarmate klagers vinden dat ze serieuzer worden genomen, sneller worden geholpen en een deskundige klachtbehandelaar treffen ligt het rapportcijfer dat zij geven hoger. De klagerstevredenheid wordt ook positief beïnvloed door gegrondverklaring van de klacht, maar relatief is daarbij sprake van de kleinste invloed.

Een positief oordeel van klagers over de interne klachtafhandeling door bestuursorganen hangt dus in belangrijke mate af van het gevoel serieus te zijn genomen, de indruk snel te zijn geholpen en de mening dat men een deskundige klachtenfunctionaris heeft getroffen. Voor het positieve oordeel over de klachtprocedure is de uitkomst van de procedure, anders dan op

22. Contingentie coëfficiënt = +0.31, p < .01.

23. De bèta coëfficiënt duidt op de sterkte van de samenhang; met behulp van de t-toets wordt beoordeeld of de aangetroffen samenhang wellicht op toeval berust; de p(probability)waarde

geeft de kans aan dat er geen sprake is van een verband tussen het betreffende procedureaspect en het rapportcijfer van de klager. De verklaarde variantie komt overeen met een enkelvoudige correlatie van R = .66.

24. A.J.G.M. van Montfort, P.O. de Jong, M. Herweijer en A.T.Marseille, 'The sooner the better: management of time in district courts', *International Journal of the Sociology of Law* 2005, 35-51.

basis van de literatuur mocht worden verwacht, van een minder groot belang. Deze bevinding is relevant. Het oordeel van de klagers over de klachtafhandeling is immers relatief negatief. Deze bevindingen geven de richting aan voor het aanbrengen van verbeteringen in de klachtbehandeling.

*Voor het positieve oordeel over de klachtprocedure is de uitkomst van de procedure, anders dan op basis van de literatuur mocht worden verwacht, van een minder groot belang*

Door te investeren in de communicatie met klagers kan het geschonden vertrouwen in de overheidsorganisatie (deels) worden hersteld. Informele afhandeling van klachten in de zin van art. 9:5 Awb biedt wat dat betreft goede kansen, die worden vergroot door de klagers serieus te nemen en te werken aan de deskundigheid van de klachtbehandelaars. Het komt daarbij wat ons betreft eerder aan op praktische vaardigheden – tegenwoordig veelal ook wel enigszins verhullend aangeduid als ‘pre-mediation’ – dan op de inzet van juridische expertise in een formele procedure. Ook als een klager geen gelijk heeft kan dat beter worden uitgelegd in een gewoon gesprek dan in een schriftelijk en gemotiveerd oordeel in de zin van art. 9:12 lid 1 Awb. In veel gevallen wordt daarmee ook de snelheid van de afhandeling gediend.