

De beklaagde ambtenaar

Een vergeten hoofdrolspeler?

Caroline Koetsenruijter

‘Pardon?! Hoe kan het nou weer dat de klachtbehandeling over mij al zonder mij gestart is??!! Ik moet via een mailtje van mijn leidinggevende horen dat er een klacht is ingediend! Hoezo veilige en lerende organisatie! Ik word hier kotsmisselijk van!’¹

In dit artikel pleit ik voor een sterkere positie voor beklaagde ambtenaren (m/v) in het klachtproces.² Klachtbehandeling gaat in hoofdzaak uit van het perspectief van de klager. De klager is veelal een burger die een uiting van ongenoegen heeft ten opzichte van een bestuursorgaan. De wet ondersteunt echter wat mij betreft de beklaagde ambtenaar niet. Sterker nog, ten opzichte van de klager heeft hij een achtergestelde positie. Dit leidt in de huidige aanpak van klachten vaak tot een afhoudende, verdedigende of voorzichtige houding van beklaagden, en dat is onwenselijk en inefficiënt. Tijd dus om te kijken naar een andere aanpak.

Achtergestelde positie beklaagden

Voor de wetgever staat in het interne klachtrecht de tevredenheid van de klager voorop. Het gaat om de vraag of de klager tevreden is, en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behóren te zijn (art. 9:5 Awb).³

Het risico hiervan is dat de beklaagde onder druk van de organisatie als middel wordt ingezet om verplichte of niet gemeente excuses te maken om daarmee de klacht op te lossen. Dit kan voor de beklaagde als heel onrechtvaardig voelen, omdat zijn kant van het verhaal daarbij kennelijk niet of minder telt. Daarnaast draagt een verplicht sorry ook niet bij aan het leren van klachten en leidt het niet zelden tot escalatie tussen klager en beklaagde. Laten we op zoek gaan naar verklaringen achter dit fenomeen. Hoe komt een beklaagde wel tot zijn (klacht)recht?

Achtergrond

Om de achtergestelde positie van beklaagden in het interne klachtrecht te begrijpen, is het goed om naar

de achtergrond hiervan te kijken. Klachtbehandeling is van oorsprong bedoeld als een vorm van (aanvullende) rechtsbescherming voor burgers tegen de overheid.⁴ Tijdens de parlementaire behandeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is en was er relatief weinig aandacht voor de beklaagde. Volgens de wet is een klacht een kwestie tussen de klager en het bestuursorgaan. De beklaagde ambtenaar is dus geen procespartij. Zijn positie is hiermee onderbelicht en onduidelijk, terwijl bij bejegeningklachten de beklaagde wel de mogelijke bron is van het ontstaan van de klacht.

Voorbeelden in de wet

De achtergestelde positie van de beklaagde ten opzichte van de klager is terug te vinden in verschillende wetsartikelen van hoofdstuk 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht:

- Wat mij betreft met stip op nummer 1: de beklaagde kan niet naar een tweedelijns klachtbehandelaar als hij het oneens is met de uitspraak op de klacht van de eerstelijns klachtbehandelaar. Alleen de klager moet geïnformeerd worden over de klachtafdoening en de mogelijkheid om de klacht aan een ombudsman voor te leggen (9:12 Awb). Voor de beklaagde ambtenaar is dit niet geregeld. Hij kan geen klacht voorleggen.
- De klager kan zich laten bijstaan of vertegenwoordigen (2:1 Awb). Voor beklaagden is dit recht niet wettelijk geborgd.
- Het bestuursorgaan behoeft alleen instemming van klager bij verder uitstel van de termijn van afhandeling van de klacht (9:11 Awb). Instemming van beklaagde is niet vereist.
- Alleen een klager kan een klacht indienen (9:1

Awb) bij een bestuursorgaan. Voor beklagden bestaat geen recht om (terug) te klagen.

- Het bestuursorgaan is alleen verplicht een schriftelijke ontvangstbevestiging van de klacht te sturen aan klager (9:6 Awb). Deze verplichting ontbreekt voor toezending aan beklagden.
- Pas als het bestuursorgaan de klacht in behandeling heeft genomen, geldt de toezendplicht en worden klacht en stukken naar de beklagde toegestuurd (9:9 Awb). Vaak wordt de beklagde daarbij alleen – per e-mail – om een schriftelijke reactie gevraagd.
- Alleen de klager wordt op de hoogte gesteld als zijn klacht niet in behandeling wordt genomen door het bestuursorgaan (9:8, derde lid, Awb). De beklagde hoeft hiervan niet op de hoogte gesteld te worden en heeft hiermee een informatieachterstand.
- De klager kan aangeven niet (meer) gehoord te willen worden, de beklagde kan dit niet (9:10 Awb).

Impact van klachten voor beklagden

Vraag is of het uitgangspunt van de ondergeschikte en achtergestelde burger nog wel reëel en gewenst is in een tijd waarin veel burgers mondiger zijn.⁵ Gezien de incidenten die zich de laatste jaren (steeds vaker) voordoen met agressieve, eisende en manipulatieve burgers, stel ik de laatste tijd steeds vaker de vraag: maar hoe zit het met de positie van de beklagde ambtenaar bij klachten? Uit ervaring weet ik namelijk dat een klacht impact heeft op de beklagde als persoon. Zeker als die het gevoel heeft dat hij zich hiertegen niet kan verweren. Waar kan deze ambtenaar terecht? Nu nergens... Nu is het een zaak van de leidinggevende en de organisatie om de beklagde op te vangen en bij te staan. Maar beklagden krijgen tot dusver weinig hulp en bijstand vanuit het ambtelijk apparaat bij klachten. Ook nazorg en bescherming bij afwijkend klaaggedrag van de klager is niet altijd op orde, omdat niet altijd (op de juiste wijze) aangifte wordt gedaan van agressie en/of geweldsincidenten.

Een ander punt van zorg is de personele consequentie van een klacht. Ik zag voorbeelden van klachten die onderdeel werden van iemands personeelsdossier en klachtprocedures die misbruikt werden om informatie te verzamelen over de beklagde ambtenaar en zo aan dossieropbouw te doen. Niet zonder reden zijn beklagde ambtenaren dus vaak bang dat een klacht schadelijk is voor hun loopbaan, met een defensieve houding tegenover klachten tot gevolg.

Daarnaast is er vanuit organisaties vaak weinig tot geen aandacht voor het leren van klachten voor de



beklaagde. Nu worden klachten vaak enkel nog integraal of in samengevatte vorm doorgestuurd naar de beklagde in de hoop dat hij/zij er zelf lering uit trekt.⁶

Verbeteren positie beklagden nodig

Een aanpak van klachten die beklagden meer actief betreft is wat mij betreft dus hard nodig, ook omdat het leidt tot reflectie en leren van klachten. Bijvoorbeeld doordat de organisatie degenen over wie wordt geklaagd actief zelf laat meedenken over verbetermogelijkheden voor de toekomst. Daarmee kunnen klachten positief bijdragen aan een structurele verbetering van de dienstverlening en klachtbehandeling van de organisatie en nieuwe klachten over eenzelfde gedraging(en) voorkomen worden. Op deze wijze draagt de organisatie tevens bij aan het gewenste herstel van vertrouwen bij de klager. Want klagers is het meestal niet te doen om hun eigen gelijk, maar wel om anderen te behoeden voor wat hen is overkomen.

Positie beklagden extern klachtrecht

Het externe klachtrecht behandelt de klager (verzoeker) en de beklagde al gelijkwaardig. Beiden worden door de ombudsman in de gelegenheid gesteld hun standpunt toe te lichten (9:30 Awb) en beiden krijgen, voordat de ombudsman zijn eindrapport uitbrengt, de gelegenheid te reageren op het verslag van bevindingen van de ombudsman in hun zaak (9:35 Awb). Het eindrapport wordt vervolgens zowel aan de klager als aan de beklagde toegezonden (9:36 Awb).

Maar ook hier is nog geen sprake van volwaardigheid. Een voorbeeld hiervan is dat een ombudsman verplicht is de klager schriftelijk en zo spoedig mogelijk te melden als hij geen onderzoek gaat instellen, onder opgaaf van redenen. Deze verplichting geldt niet jegens de beklagde.

Daar staat tegenover dat:

- als een ombudsman een onderzoek niet voortzet, hij niet alleen verplicht is de klager, maar ook het bestuursorgaan en eventuele andere betrokkenen daarvan schriftelijk mededeling te doen;
- de wet het aan de ombudsman zelf overlaat of en hoe hij een klager (en beklagde) in kennis stelt van (de vorderingen van) zijn onderzoek. Dat de ombudsman zelf bepaalt hoe hij zijn taak uitvoert, ook wat betreft het stellen van termijnen, past binnen zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Dilemma voor een ombudsman is dat hij zich bij een oordeel over de klacht niet kan laten leiden door de eventuele personele gevolgen voor een beklagde ambtenaar. Als een ombudsman zich namelijk teveel zou laten leiden door deze personele gevolgen, kan dit gevolgen hebben voor zijn onpartijdigheid. Dit is en blijft maatwerk.

Je ziet aan de andere kant wel een ontwikkeling dat ombudsmannen ermee instemmen dat een bestuursorgaan de klachtbehandeling stopt als de klager niet (meer) constructief is in het klachtproces (9:8, tweede lid, Awb).⁷ Bijvoorbeeld als klager zich in de communicatie intimiderend of beledigend uitlaat richting (beklaagde) ambtenaren. Hiermee komt de wederkerigheid in het klachtrecht al wat meer terug.

Beperkingen voor bescherming

Mijn ervaring is dat beklagde ambtenaren bij klachtbehandeling dus vaak de steun missen van de eigen organisatie. Probleem is dat de positie van de beklagde ambtenaar niet te vergelijken is met die van de klagende burger, er zijn immers wezenlijke verschillen. Het zijn niet de klagende burger en de beklagde ambtenaar die de partijen zijn in de interne klachtenprocedure, maar de burger en het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de ambtenaar handelt. Maar voelt dat ook zo?

Binnen de huidige context van de wet extern klachtrecht is een gelijke wijze van bescherming moeilijk te construeren; de ombudsman moet beoordelen of een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een burger al dan niet behoorlijk heeft gedragen en dat sluit uit dat een beklagde ambtenaar (zijn) gedraging door een ombudsman kan laten onderzoeken.⁸

Bovendien hebben de beklagde ambtenaar en het

bestuursorgaan een werkrelatie met elkaar, waarop nu nog de Ambtenarenwet van toepassing is. Dat gaat veranderen: vanaf (waarschijnlijk) 2020 gaan ambtenaren ook onder het arbeidsrecht uit het Burgerlijk Wetboek vallen. Dit is het gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Vrees van professionals is dat de positie van (beklaagde) ambtenaren hiermee nog verder verslechtert.⁹ Zeker als het na invoering van de Wnra komt tot disciplinaire zaken. Het arbeidstuchtrecht biedt de ambtenaar dan niet meer de waarborgen die het nu nog geldende bestuursrechtelijke ambtelijke tuchtrecht hem geeft. Dat geldt zowel voor de procedurele als voor inhoudelijke aspecten.

Beide tuchtstelsels kennen weliswaar goede procesuele waarborgen, maar voor de ambtenaar vervalt, na de Wnra, de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De disciplinaire straf is dan geen besluit meer in de zin van de Awb waartegen hij eerst bezwaar kan maken. Dat betekent dat de ambtenaar meteen naar de (civiele) kantonrechter moet stappen om de disciplinaire straf van zijn werkgever aan te vechten. Waarbij de ambtenaar, bij verlies, het risico loopt de proceskosten van zijn werkgever aan zijn broek te krijgen.

Ook inhoudelijk gezien is het arbeidstuchtrecht duidelijk minder goed ontwikkeld dan het huidige ambtenarentuchtrecht. De kans is aanwezig dat dit na de Wnra nog verder zal verslechteren, omdat het huidige stelsel van disciplinaire straffen niet wordt opgenomen in de Ambtenarenwet 2017 (AW2017).¹⁰ In elk geval verdwijnt daardoor de straf van voorwaardelijk strafontslag. Anderzijds blijft wel de norm van 'goed ambtenaarschap' als specifieke norm in de AW gehandhaafd.

Kanttekeningen bij bescherming

Pleit ik met dit artikel dan voor een vrijbrief voor de beklagden in het klachtproces? Zeker niet! Uiteraard moeten ook beklagde ambtenaren nog steeds bij bejegening- en integriteitsklachten kunnen worden aangesproken op houding en gedrag, dan wel gemaakte fouten. Veel klachten ontstaan namelijk bij toonzetting in brieven, e-mails en (telefoon)gesprekken met ambtenaren. Al dan niet getriggert door uitlatingen van burgers en klagers wordt defensief en soms ook agressief (terug)gereageerd op klachten. Dat is begrijpelijk vanuit een gedragsneiging, maar niet effectief.

Agressie bij burgers is vaak zelfs een gevolg van de wijze waarop slecht nieuws wordt gebracht of waarop ambtenaren omgaan met frustraties van burgers. Hiermee zijn ambtenaren – onbedoeld – soms zelf de oorzaak van escalatie van conflicten en het ontstaan

van klachten. Om die reden is het ook hier dus belangrijk dat de ambtelijke organisatie ambtenaren coacht, traint en begeleidt. Zowel in het omgaan met lastig klaaggedrag, als in het effectief brengen van slecht nieuws. Vaak krijgen ambtenaren nu pas training of coaching na een incident van agressie of grensoverschrijdend gedrag. In mijn optiek is dat te laat.

Aanbevelingen

Ik heb vijf aanbevelingen om de beklagde (alsnog) een gelijkwaardiger en procedureel rechtvaardige positie te geven in het klachtproces.

1. Volg de aanpak zoals geschetst in de KlachtWijzer.¹¹ Heb als leidinggevende van een beklagde ook altijd persoonlijk contact met de beklagde binnen twee tot vijf werkdagen na binnenkomst van de klacht over wat er speelt (diagnose) en wat de beste aanpak is van de klacht. Geef de beklagde (net als de klager) invloed op het klachtproces (regie). Maak met zowel de klager als de beklagde in de verkennende fase een geïnformeerde keuze voor de vervolgaanpak van de klacht.¹²
2. Zorg voor een klachtbehandelaar die voldoende afstand heeft tot hetgeen waarover geklaagd is en over wie geklaagd wordt.¹³ Pas op met dubbelrollen waarbij de direct-leidinggevende tevens klachtbehandelaar is: 'Nu treffen we elkaar in een klachtprocedure en morgen beoordeel ik je functioneren.' Wat mij betreft is de direct-leidinggevende welkom als coach en ondersteuner van de beklagde tijdens en na de klachtbehandeling.
3. Het is aan te bevelen dat de betrokken ambtenaar (beklaagde) zowel in de interne als in de externe klachtprocedure persoonlijk wordt geïnformeerd:
 - dat er een klacht tegen hem is ingediend (en al dan niet in behandeling genomen);
 - over de klachtenprocedure zelf (inclusief voorbereiding);
 - hoe het verloop van de klachtenprocedure is, bijvoorbeeld of de klacht in behandeling wordt genomen; en
 - hoe de afdoening van de klacht geschiedt.
4. Bied (na)zorg aan de beklagde en zorg voor een (intern) aanspreekpunt voor beklagden.¹⁴ Zeker als men bedenkt dat ambtenaren steeds meer met agressie van burgers te maken krijgen.
5. Stuur ook beklagde(n) te allen tijde een kopie van de klachtafdoeningsbrief, zodat de uitkomst ook gedeeld wordt met de andere hoofdrolspeler van het klachtproces.

Tot slot wil ik mijn dank uitspreken aan Ed van Meer, die als advocaat gespecialiseerd in het ambtenarenrecht en arbeidsrecht en vanuit zijn deskundigheid dit artikel van waardevolle aanvullingen voorzag. Daar-

naast gaat mijn dank uit naar Yvette Nass. Vanuit haar ervaring als voormalig trainer van klachtbehandelaars binnen diverse bestuursorganen heeft ook zij dit artikel van waardevolle input voorzien.

Wilt u reageren op dit artikel? Ik sta open voor reacties op info@instituut-kcb.nl.



Noten

- 1 Reactie van (anonieme) beklagde uit een lopend onderzoek naar ervaringen bij interne klachtbehandeling.
- 2 De visie en stellingen in dit artikel zijn gebaseerd op ervaringen die ik opdeed bij de ondersteuning en training van klachtprofessionals bij meer dan honderd bestuursorganen.
- 3 Zie memorie van toelichting, *Kamerstukken II 1997/98*, 25837, nr. 3.
- 4 Zie ook Th.F.W.M. Quant, 'De beklagde ambtenaar', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2008, nr. 2.
- 5 Zie ook J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman*, Wolters Kluwer 2014, p. 121 e.v.
- 6 Lees meer over het leren van klachten in: Manja Bomhoff en Yvonne van der Vlugt, 'Leren van klachten gaat niet vanzelf', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018, nr. 1.
- 7 Zie o.a. het rapport van de Nationale ombudsman 'Grenzen aan klachtrecht', 2017/113.
- 8 Zie ook J.H.C. van Ginhoven, '(On)mogelijkheden voor betrokkene in klachtzaken', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2008, nr. 1.
- 9 Zie ook het artikel 'Gele kaart voor ambtenaren verdwijnt' van Ed van Meer in *Binnenlands Bestuur* 2018, nr. 10.
- 10 Aldus Ed van Meer.
- 11 *KlachtWijzer intern klachtrecht* van Caroline Koetsenruijter en Yvette Nass, te vinden op www.instituut-kcb.nl.
- 12 Fase 2 van de KlachtWijzer.
- 13 Zie ook Wencke Verhoeven-Beckers, 'Klachtbehandeling bij de politie', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018, nr. 1.
- 14 Aanbeveling 6, 'Horen, zien en praten', best practices voor de behandeling van bejegeningklachten, gemeentelijke ombudsman Rotterdam, 8 februari 2018.

Mr. C. Koetsenruijter is directeur van opleidingsinstituut KCB, trainer en adviseur van bestuursorganen over de inrichting van de interne en externe klachtprocedure.