

TERUGBLIK OP DE KLACHTBEHANDELING DOOR DEFENSIE

RAPPORT 2018/033 - 6 JUNI 2018

Aanleiding voor de terugblik

In zijn rapportbrief van 15 december 2016 heeft de Veteranenombudsman zich kritisch uitgelaten over de klachtbehandeling door het Ministerie van Defensie (verder te noemen Defensie). Hij concludeerde dat er een structureel probleem bestond in de klachtbehandeling bij Defensie. Het structurele probleem kwam naar voren in de klachtherkenning, de voortvarende behandeling van klachten, het persoonlijk contact met de klager en de registratie van klachten. Hij deed de minister aanbevelingen om tot verbetering van de klachtbehandeling te komen.

Ook kondigde hij aan om een vinger aan de pols te houden door de invoering en toepassing van de nieuwe Klachtenregeling Defensie te monitoren. Deze regeling werd ingevoerd in juli 2016, omdat de minister zelf ook was gebleken dat de voormalige Klachtenregeling 2014 op een aantal punten onduidelijk was. Met de invoering van de nieuwe Klachtenregeling Defensie in juli 2016 beloofde de minister beterschap.

In deze terugblik kijken we of onze aanbevelingen uit de rapportbrief zijn opgevolgd, en hoe de nieuwe klachtenregeling in de praktijk werkt.

Is de belofte nagekomen

We maken ons onverminderd zorgen over de klachtbehandeling bij Defensie. Klachten worden vooral bekeken vanuit het eigen perspectief en worden formeel benaderd. Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van meer persoonlijk contact, ook lijkt er nog steeds sprake van onvoldoende voortvarendheid in de klachtbehandeling. Registratie van mondelinge klachten is nog niet mogelijk gemaakt binnen het huidige klachtregistratiesysteem.

Hierdoor ontstaat de indruk dat Defensie onvoldoende stil staat bij het doel van klachtbehandeling. Dat doel is tweeledig; de klager (op weg) helpen en leren van klachten voor de toekomst.¹

Hoe komen wij tot deze conclusie

In deze paragraaf gaan we in op ervaringen met klachtbehandeling door Defensie. Wij baseren ons daarbij op klachten en signalen die wij van veteranen ontvingen.

¹ Nationale ombudsman, 2018/005, Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, pagina 17-18

Daarnaast nemen we de contacten mee die wij zelf met Defensie hebben gehad in individuele dossiers (klachtbehandeling en interventies).

We illustreren deze ervaringen met een aantal voorbeelden waarin, soms meerdere, problemen met klachtbehandeling aan de orde zijn.

Verder hebben we een aantal vakbonden bevroegd. De FNV beschreef aan ons zijn ervaringen met de toepassing van de nieuwe Klachtenregeling Defensie.

We zetten deze ervaringen af tegen de conclusies en aanbevelingen uit onze rapportbrief van december 2016.

Klachtherkenning

In 2016 concludeerden wij dat klachten die bij Defensie binnenkomen met grote regelmaat niet als klacht werden herkend en opgepakt. Het instellen van het centraal klachtencoördinatiepunt (CKP) en de decentrale klachtencoördinatiepunten (DKP) in de nieuwe regeling kon in de ogen van de Veteranenombudsman als een waarborg voor de klachtherkenning gelden.

De door ons ontvangen klachten wekken echter niet de indruk dat de invoering van de nieuwe klachtenregeling op dit punt al een zichtbare verbetering heeft gebracht. Wij leiden dit af uit het feit dat veel veteranen die zich bij ons melden, aangeven dat zij hun klacht meerdere keren en op verschillende plekken binnen Defensie hebben aangekaart. Toch heeft dat in die gevallen niet geleid tot interne klachtbehandeling door Defensie.

Deze waarneming roept vragen op zoals: (door wie) werd de geuite klacht niet als zodanig herkend? Werd de klacht wel als klacht herkend maar was het de ontvanger niet duidelijk wat daarmee te doen (doorgeleiding naar de juiste kanalen, of inhoudelijke vragen over de aandoening)? Was er sprake van weerstand bij de ontvanger om de melding als klacht op te pakken? De Veteranenombudsman verwacht dat deze vragen opgepakt worden bij de door de staatssecretaris aangekondigde evaluatie van de Klachtenregeling Defensie.

Daarnaast valt op dat wij zelden een klacht ontvangen waarin een veteraan klaagt over een formeel oordeel van Defensie in het kader van een interne klachtafdoening. Dit zou kunnen betekenen dat de formele klachtbehandeling bij Defensie zo goed op orde is en vertrouwen heeft gewekt bij de klager, dat deze zich neerlegt bij een ongegrond verklaarde klacht en besluit geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan de ombudsman. Wellicht is dit voor een enkele klager het geval, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat dit voor alle klagers geldt.

Of het belang van klachtherkenning in de praktijk voldoende door Defensie wordt onderkend en intern wordt uitgedragen, is niet duidelijk. In de reacties van de minister op onze aanbevelingen wordt niet ingegaan op dit aspect.

Dit beeld wordt bevestigd door de ervaringen van de FNV. De FNV stelt dat in veel van hun dossiers de klager zelf al - tevergeefs - pogingen had gedaan om intern tot een minnelijke oplossing van hun probleem te komen. Dan rest enkel nog het indienen van een klacht, een weg met vele obstakels, aldus de FNV.

Voortvarende behandeling

In onze rapportbrief van december 2016 concludeerden wij verder dat onder de oude klachtenregeling de termijn voor klachtbehandeling in veel gevallen werd overschreden.

Tijdige klachtbehandeling draagt ertoe bij dat de burger zich door de overheid serieus genomen voelt.

Wij zien nog steeds knelpunten in de voortvarendheid van de behandeling van klachten.

Wij hebben de werkafpraak dat de centrale klachtcoördinator (CKP) ons eerste aanspreekpunt en ingang bij Defensie is. Wij hebben geen rechtstreeks contact met de decentrale klachtcoördinatoren en klachtbehandelaars, die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke behandeling van de klacht.

Onze ervaring is dat wij in veel van onze dossiers, vaak meerdere keren, moeten rappelleren bij de centrale klachtcoördinator. Als reden voor het uitblijven van een tijdige reactie worden uiteenlopende oorzaken genoemd: de decentrale klachtcoördinator of klachtbehandelaar bij het krijgsmachtdeel geeft aan niet te weten wat met een klacht of vraag te doen, advies van de centrale klachtcoördinator wordt terzijde gelegd, dossiers worden intern rond geschoven, de centrale klachtcoördinator stuit op weerstand en incidenteel zelfs op weigering bij de krijgsmachtdelen om een klacht te behandelen.

Onze indruk is dan ook dat de centrale klachtcoördinator zelf intern moet 'trekken en sleuren' en herhaaldelijk moet rappelleren om zaken gedaan te krijgen. Dat dit een tijdige behandeling van een klacht of vraag niet ten goede komt, mag duidelijk zijn. En als de ombudsman al tegen dit soort gebrek aan medewerking aanloopt, geeft dit weinig hoop voor klagers en/of hun gemachtigden.

De ombudsman verwacht van overheidsinstanties dat zij op zo kort mogelijke termijn de gevraagde informatie aan hem verstrekken. Dit gebeurt nu niet; onze indruk is dat Defensie verzoeken van de ombudsman vrijblijvend opvat en geen urgentie voelt om tijdig aan deze verzoeken te voldoen. Klagers melden ons dat zij dezelfde ervaringen hebben.

We leiden hieruit af dat de procesbewaking van de klachtbehandeling niet altijd op orde is. In de klachtenregeling is die taak neergelegd bij het decentrale klachtcoördinatiepunt en de klachtbehandelaars. De centrale klachtcoördinator heeft bij verschillende contacten in individuele dossiers aangegeven dat zij de decentrale klachtcoördinatoren en klachtbehandelaars kan adviseren over de procedurele en inhoudelijke behandeling van de klacht. Hier lijkt in de praktijk onvoldoende invulling aan te worden gegeven. In onze ogen is dat een gemiste kans.

Het roept de vraag op of de centrale klachtencoördinator voldoende formele bevoegdheid en gezag heeft.

Op 14 december 2017 verzocht de Veteranenombudsman Defensie om de klacht van meneer B. formeel te laten behandelen door de Klachtadviescommissie, aangezien de klacht al langer bij Defensie bekend was en er nog steeds geen oordeel was gegeven.

Toen klager liet weten dat hij nog helemaal niets van Defensie had vernomen, rappelleerde de ombudsman op 13 februari 2018 bij de centrale klachtcoördinator. Klager werd vervolgens op 19 februari 2018 wel gebeld door een klachtbehandelaar, maar 'die beste man had een briefje gehad waarop stond dat hij mij moest bellen en dat heeft hij gedaan. Maar daar was ook echt alles mee gezegd, hij wist niets van mijn brieven, wist niets van de inhoud dus laat staan waar het over ging. Daarbij heeft hij in een mail aangegeven mij op de hoogte te houden maar ook dat is niet gebeurd.', aldus meneer B.

Op 6 maart 2018 nam de ombudsman rechtstreeks contact op met deze klachtbehandelaar en sprak af dat klager diezelfde week nogmaals zou worden gebeld. Op 13 maart 2018 moest de ombudsman echter opnieuw rappelleren bij de centrale klachtencoördinator omdat er ondanks de gemaakte afspraak geen contact was opgenomen met meneer B. Inmiddels was de behandeltermijn van 10 weken (bij behandeling door een klachtadviescommissie) verstreken zonder dat er (een begin van een) inhoudelijke klachtbehandeling had plaatsgevonden.

Ook de FNV stelt in haar reactie dat de klachtbehandeling bij Defensie in de meeste gevallen niet binnen de gestelde termijn wordt afgerond. Als de FNV contact met Defensie opneemt over een zaak en vraagt om snelle actie dan krijgt men de reactie: *'het heeft de aandacht, doch omwille van een zorgvuldige klachtenbehandeling vergt het meer tijd'* of *'het ligt bij de klachtbehandelaar, u hoort spoedig van ons'* of Defensie reageert helemaal niet. De indruk van de FNV is dat als je als klager niets doet, Defensie ook niets doet.

Persoonlijk contact

De Veteranenombudsman onderstreepte in de rapportbrief van december 2016 het belang van actief luisteren naar de klager. Hij vindt het belangrijk dat de overheidsinstantie hoort wat de klager zegt maar ook wat hij *niet* zegt. Zo komt de overheidsinstantie tot de kern van de klacht en de belangen die bij de klager spelen. De ombudsman had de indruk dat de klachtbehandelaars binnen Defensie niet in alle gevallen (telefonisch) contact opnamen met de klager. De Veteranenombudsman deed daarom de aanbeveling meer persoonlijk contact met de klager te leggen.

Professionele klachtbehandeling gaat uit van de bereidheid bij de klachtbehandelaar om een klacht óók vanuit het perspectief van de klager te bekijken. Daarvoor is het nodig om je in de positie van de ander te willen verplaatsen, zonder daarbij meteen al een oordeel over de (on)gegrondheid van de klacht te vormen.

Deze houding zien wij te weinig terug. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat medewerkers van Defensie het moeilijk vinden om persoonlijk contact met een klager te

leggen, of er simpelweg het belang niet van inzien. In de gevallen waarin wel contact met de klager werd opgenomen, hadden klagers vaak de indruk dat de medewerker van Defensie zich formeel opstelde.

Door deze mogelijkheid te laten liggen, ontnemt Defensie zichzelf de kans om de kern van de klacht en de belangen van de klager duidelijk te krijgen. Dit komt de kwaliteit van de klachtbehandeling niet ten goede. Bovendien wordt er geen recht gedaan aan het verhaal van de klager en krijgt hij het gevoel niet serieus te worden genomen.

De ombudsman verzocht Defensie om een klacht in behandeling te nemen. De centrale klachtencoördinator zond de klacht ter behandeling door naar het decentraal klachtencoördinatiepunt van het betreffende krijgsmachtdeel. Deze nam de klacht niet in behandeling maar stuurde in plaats daarvan een brief aan de ombudsman met antwoorden op vragen die door de ombudsman in eerdere contacten over dit dossier waren voorgelegd als aandachtspunten. Met klager werd geen contact opgenomen.

De ombudsman startte daarop een schriftelijk onderzoek. In reactie op de vraag waarom de klacht niet intern was behandeld, liet Defensie weten: 'Ten onrechte is de klacht van verzoeker niet conform de nieuwe Klachtenregeling Defensie in behandeling genomen en afgedaan. Er is ook geen contact met de klager opgenomen om te achterhalen waarop zijn klacht concreet ziet. Over de gegrondheid van de klacht kan ik helaas geen uitspraak doen aangezien het krijgsmachtdeel de klacht niet formeel behandeld heeft.' Waarom het krijgsmachtdeel zo had gehandeld, werd niet toegelicht.

Dat het binnen Defensie wel degelijk anders kan, blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Klager liet de ombudsman weten dat het hem niet lukte om van Defensie een duidelijke uitleg te krijgen over een wettelijke regeling. De ombudsman verzocht in september 2017 de centrale klachtencoördinator om antwoord op een aantal concrete vragen. Na een aantal keer rappelleren bij de centrale klachtencoördinator, kreeg een senior beleidsadviseur van Defensie eind december 2017 het verzoek om de vragen op te pakken. Hij nam direct telefonisch contact op met de ombudsman en daarna met klager. Hoewel klager inhoudelijk bij zijn bezwaren over de regeling bleef, was hij tevreden over het gesprek en het persoonlijk contact.

Registratie van klachten

In de rapportbrief van december 2016 benadrukte de Veteranenombudsman het belang van registratie van klachten. De overheid leert van klachten als ze die klachten ziet, hoort en onthoudt. Door registratie kunnen klachten (maar ook signalen en meldingen) geanalyseerd worden, waardoor de organisatie inzicht krijgt in welke gedragingen tot klachten leiden. Ook komen mogelijke structurele problemen aan het licht. Registratie is geen doel op zich maar geeft inzicht in de huidige stand van zaken en richting aan waar Defensie in de toekomst heen wil met klachtbehandeling. Daarom deed de Veteranenombudsman de aanbeveling om ook de mondelinge klachten te registreren.

De minister heeft in haar reactie van 27 maart 2017 op onze aanbeveling aangegeven dat het registreren van mondelinge klachten technisch nog niet haalbaar was. De minister

zegde toe om uit te zoeken in hoeverre het klachtenregistratiesysteem bruikbaar kan worden gemaakt voor het registreren van mondelinge klachten. Over de uitkomst van dit onderzoek hebben wij niets meer vernomen. De minister deelde ons op 17 mei 2018 wel mee dat het nieuwe klachtenafhandelingssysteem DJZ per 1 januari 2018 volledig operationeel is, maar laat in haar reactie de registratie van mondelinge klachten onbesproken.

Gelet op het bovenstaande, gaan wij er vooralsnog vanuit dat (het mogelijk maken van) registratie van mondelinge klachten nog geen prioriteit heeft binnen Defensie.

Dit is een gemiste kans. De keuze om mondelinge klachten niet te registreren, biedt ruimte om klachten naar eigen inzicht af te doen. Gezien de hierboven beschreven ervaringen is het de vraag of die ruimte wenselijk is. Daarbij merken we op dat er vaak sprake is van een hiërarchische en voortdurende relatie tussen klager en Defensie.

Daarnaast zien wij nadelen voor Defensie zelf. De minister heeft aangegeven dat wordt gestreefd naar een uniforme klachtbehandeling binnen Defensie. Door mondelinge klachten niet te registreren blijft een deel van de klachten buiten beeld. Dit betreft zowel aantallen als de inhoudelijke afhandeling van die klachten. Zeker in het kader van de aangekondigde evaluatie van de Klachtenregeling Defensie, lijkt een volledig overzicht van de voorgelegde klachten wenselijk.

De kwartaalrapportages

Om de klachtbehandeling te monitoren heeft de Veteranenombudsman in zijn rapportbrief van december 2016 aan Defensie gevraagd om de kwartaalrapportages over einde 2016 en over 2017.

Defensie heeft ons, na veelvuldig rappelleren, de rapportages met betrekking tot de afgedane klachten over de periode van 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 (Q4), 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2017 (Q2) en 1 juli tot en met 31 december 2017 (Q4) verstrekt. De gegevens uit de rapportages geven we hieronder weer in een tabel:

	Afgedane gewone klachten	Afgedane klachten ongewenst gedrag	Op tijd afgedaan	Met toestemming buiten termijn afgedaan	Gegronnd	ongegronnd	Deels gegronnd	Niet-ontvankelijk	Naar tevredenheid klager tegemoet gekomen
2016 Q4	22	8	14	5	1	12	-	-	-
2017 Q2	25	8	22	4	2	5	-	-	-
2017 Q4	108	12	98	7	5	7	1	1	3

Daarnaast gaf de minister een korte toelichting op deze cijfers. Daarin maakt de minister onderscheid tussen de afdoeningstermijn (binnen de termijn en buiten de termijn met toestemming van de klager) en de wijze van afdoening van de klacht (gegrond, ongegrond). In 2017 Q4 benoemt de minister ook nog de volgende afdoeningswijzen: deels gegrond, naar tevredenheid van klager tegemoet gekomen aan de klacht en niet-ontvankelijk.

De toename van klachten in 2017 Q4 schrijft de minister toe aan de vele klachten op de luchthavens, voornamelijk gedurende vakantieperiodes. Deze klachten hebben betrekking op de politietaak onder artikel 4 Politiewet.

Wat ons opvalt in de cijfers is dat deze niet sluitend zijn. Zo is bijvoorbeeld het totaal aantal afgedane klachten niet in overeenstemming met het totaal aantal oordelen over de klachten. Onduidelijk is tot welk oordeel Defensie is gekomen in de overige klachten. Dit strookt niet met artikel 19 Klachtenregeling Defensie; dit artikel schrijft voor dat de registratie en rapportage de afdoening van de klacht omvat.

Conclusie

Wij zien onvoldoende verbetering op de punten die wij hebben genoemd in onze brief van december 2016. We maken ons dan ook onverminderd zorgen over de klachtbehandeling bij Defensie. Klachten krijgen binnen de organisatie niet de aandacht die zij behoeven.

Professionele klachtbehandeling behelst meer dan 'alleen doen wat in de Klachtenregeling Defensie is voorgeschreven'. Dat in de nieuwe klachtenregeling het klachtproces en de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd, garandeert niet dat de uitvoering van de regeling in de praktijk probleemloos verloopt. Daarvoor is onder andere een positieve, open grondhouding ten aanzien van klagers en klachten belangrijk. Dit betekent dat een klachtbehandelaar in staat is om niet alleen het perspectief van de organisatie, maar ook het belang van klager in het oog te houden. Die houding zien wij onvoldoende terug in de dossiers die ons bekend zijn.

Verder merkt de ombudsman op dat (de gegevens uit) de verstrekte kwartaalrapportages zeer summier en weinig inzichtelijk zijn. Het roept de vraag op welke conclusies Defensie zelf uit deze cijfers denkt te kunnen trekken over de huidige klachtbehandeling.


Om de klachtbehandeling door overheidsinstanties naar een hoger plan te tillen heeft de Nationale ombudsman op 19 maart 2018 de *'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, Werken aan oplossingen en leren van klachten'*² gepubliceerd.

Gezien de hierboven beschreven zorgen verwachten wij dat de Ombudsvisie een positieve bijdrage kan leveren aan de professionalisering van klachtbehandeling door Defensie.

² Nationale ombudsman, 2018/005.

Ten slotte kondigen wij aan dat wij een jaarlijkse monitor naar de klachtbehandeling bij Defensie gaan uitvoeren. Daarbij besteden wij niet alleen aandacht aan de in deze Terugblik benoemde aandachtspunten. Ook de andere in de Ombudsvisie genoemde aspecten van klachtbehandeling zullen daarin worden meegenomen.

de Veteranenombudsman,



Reinier van Zutphen