



# **veteranen ombudsman**

Rapport

## **Monitor klachtbehandeling Defensie**

### **Onderzoeksteam**

Matthijs van der Hoeven  
Pieter van Eijssen  
Clemens Sengers  
Emily Govers

## Inhoudsopgave

Wettelijk kader.....	3
Aanleiding .....	3
Monitor klachtbehandeling Defensie .....	4
Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling .....	4
Basiseisen Professionele Klachtbehandeling.....	5
Analyse basiseisen Professionele Klachtbehandeling en het Ministerie van Defensie .....	5
1. Open en laagdrempelige toegang .....	5
2. Herkenning van klachten.....	6
3. Voortvarendheid in klachtbehandeling .....	6
4. Burger staat centraal.....	7
5. Duidelijke motivering uitkomst.....	8
6. Adequate registratie .....	8
7. Evalueren en leren .....	9
Resumé.....	10
Bijlage 1: kwalitatieve vragen klachtenmonitor .....	11

## Wettelijk kader

Op 11 februari 2012 is de bijzondere positie van veteranen wettelijk vastgelegd in de Veteranenwet. Deze wet regelt de bijzondere zorgplicht van de Nederlandse overheid voor haar veteranen en heeft gezorgd voor meer waardering en erkenning vanuit de politiek en de Nederlandse samenleving.

Sinds de inwerkingtreding van de Veteranenwet in 2014 behandelt de Veteranenombudsman klachten van veteranen. De Veteranenombudsman kan zelf het initiatief nemen om een onderzoek te starten. Daarnaast adviseert de Veteranenombudsman de regering en het parlement en controleert hij de klachtbehandeling bij organisaties die taken uitvoeren voor veteranen. Het juridische kader van de Veteranenombudsman staat weergegeven in de artikelen 7b, 11a, 11b en 11c van de Veteranenwet en Wet Nationale ombudsman.

## Aanleiding

### *Rapportbrief klachtbehandeling Defensie in 2016*

De Veteranenombudsman ontvangt al geruime tijd signalen en klachten van (oud)medewerkers, veteranen en hun naasten over de wijze waarop Defensie omgaat met uitingen van ongenoegen. De Veteranenombudsman schreef in december 2016 een rapportbrief waarin hij aanbevelingen deed. Klagers moesten te lang wachten op een reactie op hun klacht, hun klachten werden niet herkend als klacht en de klachten werden niet goed geregistreerd. De Veteranenombudsman deed aanbevelingen om de registratie op orde te krijgen en het persoonlijk contact met klager te verbeteren. Minister Hennis erkende in haar reactie aan de Veteranenombudsman dat klachtbehandeling niet de juiste prioriteit had gehad. Ze beloofde beterschap met een nieuwe klachtenregeling die per 1 juli 2016 was ingegaan. De Veteranenombudsman hield een vinger aan de pols bij de uitvoering van de nieuwe Klachtenregeling.<sup>1</sup>

### *Terugblik op de klachtbehandeling door Defensie in 2018*

Op 6 juni 2018 publiceerde de ombudsman de 'Terugblik op de klachtbehandeling door Defensie' (verder: Terugblik) waarin hij terugblikt op de opvolging van deze aanbevelingen.<sup>2</sup> Met deze Terugblik werd gekeken of de aanbevelingen uit de eerdere rapportbrief van de ombudsman van 2016 waren opgevolgd en hoe de nieuwe Klachtenregeling Defensie in de praktijk werkte. Van verbeteringen bleek echter nog weinig sprake. De Veteranenombudsman bleef zich onverminderd zorgen maken over de klachtbehandeling bij Defensie; klachten werden nog altijd bekeken vanuit het eigen perspectief en formeel benaderd. Ook vond de Veteranenombudsman geen aanwijzingen dat er sprake was van meer persoonlijk contact. Bovendien was registratie van mondelinge klachten nog altijd niet mogelijk gemaakt binnen het klachtregistratiesysteem.

In de Terugblik benadrukte de Veteranenombudsman dat professionele klachtbehandeling meer behelst 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 een open en invoelende houding ten aanzien van klagers en hun klachten belangrijk. Dit betekent dat een klachtbehandelaar in staat is om niet alleen het perspectief van de organisatie, maar ook het belang van de klager in het oog te houden.

### *Aankondiging monitor en workshops*

Naar aanleiding van de Terugblik vond in de zomer van 2018 een gesprek plaats tussen de Veteranenombudsman en beide bewindspersonen. In dit gesprek kondigde de ombudsman aan de klachtbehandeling bij Defensie periodiek te gaan monitoren. Daarnaast werd aangeboden om workshops Professionele Klachtbehandeling te geven aan klachtbehandelaars van het ministerie van Defensie. Dit aanbod werd in 2019 uitgevoerd en medewerkers van de Veteranenombudsman hielden een viertal workshops op de Kromhoutkazerne in Utrecht.

<sup>1</sup> Rapportbrief 2016.00V, publicatie 15 december 2016, [https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/rapportbrief\\_klachtbehandeling\\_defensie](https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/rapportbrief_klachtbehandeling_defensie).

<sup>2</sup> Rapport 2018/033, publicatie 6 juni 2018, zie <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018033-terugblik-op-de-klachtbehandeling-door-defensie>.

## Monitor klachtbehandeling Defensie

De monitor geeft op structurele wijze inzicht in hoe Defensie omgaat met de behandeling van klachten binnen haar organisatie. Hij biedt daarmee ook een kader om de opvolging van eerdere aanbevelingen en effecten van verbetermaatregelen te toetsen. Door onderscheid te maken tussen verschillende onderdelen van het klachtbehandelingsproces, wordt inzichtelijk welke aspecten op orde zijn en welke nog aandacht behoeven.

De Veteranenombudsman vat 'klacht' op in de breedste zin van het woord. De monitor richt zich daarom op iedere uiting van ongenoegen, waaronder signalen, meldingen en klachten.

Voor de monitor is een analyse gemaakt van de verschillende procedures, aanwijzingen en jaarverslagen<sup>3</sup> rond klachten en meldingen. Op basis van de 'Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling'<sup>4</sup> is een uitgebreide vragenlijst<sup>5</sup> opgesteld waar Defensie schriftelijk op heeft gereageerd. Daarnaast is met functionarissen bij Defensie gesproken om een completer beeld te krijgen van de schriftelijke antwoorden en om de context en nuances te kunnen duiden. De bevindingen en conclusies uit de rapporten van de Commissie Giebels<sup>6</sup>, de 'Evaluatie Klachtbehandeling Defensie'<sup>7</sup> (beide uitgevoerd in opdracht van Defensie) en de eerdergenoemde rapporten van de Veteranenombudsman zijn ook bij de monitor betrokken.

## Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling

In 2018 heeft de Nationale ombudsman de 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling' gepubliceerd. Deze visie is in samenwerking met klachtbehandelaars van verschillende overheidsorganisaties opgesteld. Hierin zijn randvoorwaarden en uitgangspunten beschreven voor het professioneel omgaan met klachten binnen overheidsorganisaties. Zo moeten klachtbehandelaars beschikken over voldoende kennis, ervaring en escalatiemogelijkheden en is het belangrijk dat zij binnen en buiten hun organisatie een netwerk hebben waar ze terecht kunnen. Voor bestuurders en managers geldt dat zij moeten inzien dat professionele klachtbehandeling een meerwaarde heeft voor hun organisatie en dat zij zich hieraan committeren.

Professionele klachtbehandeling heeft twee doelen: de burger (op weg) helpen én leren van de klacht voor de toekomst. Om deze doelstellingen te bereiken heeft de Nationale ombudsman vijf praktische vuistregels geformuleerd, namelijk:

1. Binnenkomst: wees alert en bied toegang.
2. Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger.
3. Is er een oplossing? Los het probleem op.
4. Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel.
5. Afronding: geef gemotiveerde duidelijkheid.

<sup>3</sup> Klachtenregeling Defensie 2016, Werkinstructie Klachtenprocedure Defensie 2016/1, Instructie DJZ- Klachtenregistratiesysteem, Instellingsbesluit Commissie Ongewenst Gedrag, Overzicht Meldingen 2015- juni 2019, Gedragsregels Defensie Sociale Veiligheid & Integriteit, Aanwijzingen SG A984, A989 en 005, Jaarverslagen Integriteit Defensie 2015-2018, Jaarverslagen Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht 2015-2018.

<sup>4</sup> Rapport 2018/005 Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, publicatie 18 maart 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling>.

<sup>5</sup> Zie bijlage.

<sup>6</sup> Eindrapport: onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie, publicatie 15 oktober 2018, <https://www.defensie.nl/downloads/rapporten/2018/10/15/eindrapport-onderzoek-naar-een-sociaal-veilige-werkomgeving-bij-defensie>.

<sup>7</sup> Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie, publicatie 29 oktober 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/01/een-evaluatie-van-de-klachtbehandeling-bij-defensie>.

## Basiseisen Professionele Klachtbehandeling

Op basis van de 'Ombudsvisie professionele klachtbehandeling' kunnen we zeven basiseisen formuleren. De basiseisen beschrijven de aspecten van houding, gedrag en organisatie die noodzakelijk zijn voor professionele klachtbehandeling en voor het behalen van de twee doelen: de burger (op weg) helpen en leren van klachten. De basiseisen zijn: *er is een open en laagdrempelige toegang, klachten en andere uitingen van ongenoegen worden herkend, er is voortvarendheid in klachtbehandeling, de burger staat centraal, de uitkomst wordt duidelijk gemotiveerd, er is sprake van een adequate registratie van klachten en klachtbehandeling is een constante impuls tot leren.*

De bestaande praktijk voor klachten en meldingen binnen Defensie is in deze monitor geanalyseerd aan de hand van de basiseisen. De monitor geeft zo een beeld van de huidige kwaliteit en professionaliteit waarmee Defensie klachten en meldingen behandelt en maakt duidelijk waar verbeteringen nodig zijn.

## Analyse basiseisen Professionele Klachtbehandeling en het Ministerie van Defensie

### 1. Open en laagdrempelige toegang

*Iedere burger moet toegang hebben tot de overheid, ook om zijn ongenoegen te uiten. Om problemen van burgers te kunnen oplossen, moeten deze problemen wel bekend zijn en herkend worden. Toegang bieden is een voorwaarde om de burger (op weg) te kunnen helpen. De Nationale ombudsman verwacht van overheidsinstanties dat zij toegankelijk zijn in de breedste zin. Dat betekent dat een burger via elk kanaal en via elke ambtenaar een ingang kan vinden bij de overheidsinstantie om zijn ongenoegen kenbaar te maken. Omdat elke ingang de juiste is, moeten medewerkers onvrede kunnen herkennen en een open, alerte houding hebben. Dan kunnen ze ervoor zorgen dat de klacht op de juiste plek terecht komt en wordt behandeld. Er worden geen eisen gesteld aan de manier van indienen van een klacht en de burger wordt niet naar een andere collega of van het kastje naar de muur gestuurd.<sup>8</sup>*

Bij Defensie worden klachten behandeld van mensen binnen de organisatie en van mensen buiten de organisatie. Binnen de organisatie gaat het om medewerkers waaronder burgerpersoneel en militairen. Klachten van mensen buiten de organisatie komen veelal van voormalig medewerkers of hun naasten, maar ook van burgers die een geschil hebben met Defensie.

Mensen van buiten kunnen via de website van Defensie een klacht indienen. Medewerkers van Defensie kunnen op het intranet, via vertrouwenspersonen en leidinggevendende informatie inwinnen over de geldende procedures. In de klachtenregeling heeft Defensie definities geformuleerd voor klachten en meldingen. De klachtenregeling van Defensie beschrijft helder de procedurestappen en de verantwoordelijkheden van de betrokken functionarissen. Voor schriftelijk ingediende klachten geldt dat de analyse van de klacht bij het centraal klachtcoördinatiepunt ligt. Dit kan doorverwijzen naar het juiste loket en de klachtbehandelaar adviseren over het klachtproces. Het is vervolgens de taak van de klachtbehandelaar om af te stemmen met de klager waarover de klacht gaat. Komen de klachtbehandelaar en klager tot een oplossing, dan stopt de verdere klachtenprocedure. Als klager van mening is dat zijn klacht formeel dient te worden behandeld dan stuurt de klachtbehandelaar de klacht door naar de klachtencommissie. Klachten over ongewenst gedrag worden doorgestuurd naar de commissie ongewenst gedrag. Voor overige klachten is er de klachtadviesinstantie als commissie die de klacht behandelt. Deze beide commissies horen klager en beklagden en stellen een advies op voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag geeft het oordeel ongegrond, gegrond of stelt dat het geen oordeel kan geven. In de afdoeningsbrief van het bevoegd gezag wordt klager gewezen op de ombudsman, de tweedelijns klachteninstantie. Binnen één jaar na afdoening van de klacht kan klager zich tot de ombudsman wenden met verzoek om de klacht te onderzoeken.

<sup>8</sup> Rapport 2018/005 Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, zie hoofdstuk 'De basis op orde: wat heeft u nodig voor professionele klachtbehandeling', p. 10 en 11.

Hoewel de klachtenprocedure eenduidig en transparant oogt, constateert de Veteranenombudsman in de praktijk dat interne organisatieonderdelen – die niet genoemd staan in de Klachtenregeling Defensie – ook betrokken zijn bij de behandeling van klachten. De wijze waarop deze onderdelen met klachten en meldingen omgaan is niet beschreven en laat zich nauwelijks controleren, zelfs niet door het eigen centrale klachtencoördinatiepunt. Zo is het opmerkelijk dat de rol van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht niet is vastgelegd in de klachtenprocedures, maar dat deze zich wel actief openstelt voor het opnemen, behandelen of doorgeleiden van potentiële klachten en meldingen. Hetzelfde geldt voor de afdelingen die zich bezighouden met casecoördinatie van de krijgsmachtdelen of op het centrale niveau. Daarnaast zijn er al verschillende keren per besluit commissies ingericht voor behandeling van klachten buiten het bestaande klachtproces, met name bij politiek gevoelige klachten of langlopende dossiers.

In zowel de Terugblik van de Veteranenombudsman als in het rapport Giebels is Defensie gewezen op deze tekortkomingen. Ook in de interne evaluatie van de klachtenregeling wordt gesignaleerd dat sprake is van een zeer complex systeem van loketten, procedures, aanwijzingen en commissies, waarbij de onderlinge samenhang en overzicht ontbreekt. Ondanks al deze signalen en advies op het gebied van een open en laagdrempelige toegang lijkt er nauwelijks iets veranderd.

## 2. Herkenning van klachten

*De Nationale ombudsman acht het van groot belang dat burgers zich vrij moeten voelen om hun ongenoegen te uiten en niet bang zijn voor mogelijke nadelige effecten daarvan. Zij mogen verwachten dat de overheidsinstantie hun ongenoegen als zodanig herkent en voortvarend en serieus behandelt. Bij professionele klachtbehandeling wordt verwacht dat een leidinggevende of klachtbehandelaar actief luistert naar de klager, hoort wat hij zegt maar ook wat hij niet zegt. Zo komt men tot de kern van de klacht en de belangen die bij de klager spelen. Wat wil de klager bereiken? Voelt hij zich onheus bejegend? Wil hij een uitspraak over een principiële kwestie? Heeft hij meer informatie nodig over zijn rechten en plichten? Duidelijkheid hierover kan worden bereikt door persoonlijk contact bij aanvang van de klachtbehandeling. Op basis van de antwoorden op bovenstaande en andere vragen kan een passende vorm van behandeling van de klacht worden gezocht en wordt de klachtbehandeling daarmee effectiever.<sup>9</sup>*

In eerdere onderzoeken concludeerde de Veteranenombudsman dat klachten die bij Defensie binnenkomen met regelmaat niet als klacht werden herkend en opgepakt. Het instellen van het centraal klachtencoördinatiepunt en de decentrale klachtencoördinatiepunten in de nieuwe Klachtenregeling kon in de ogen van de Veteranenombudsman als een waarborg voor de klachtherkenning gelden. De ontvangen klachten en signalen bij de ombudsman laten echter zien dat de invoering van de nieuwe klachtenregeling op dit punt nog geen zichtbare verbetering heeft gebracht.

Klagers die zich tot de Veteranenombudsman wenden, geven dikwijls aan dat zij hun klacht meerdere keren en op verschillende plekken binnen Defensie hebben aangekaart. Toch heeft dat in die gevallen niet geleid tot klachtbehandeling in overeenstemming met de Klachtenregeling Defensie. Het beeld uit eerdere rapporten van de Veteranenombudsman is onveranderd. Kennis van de Klachtenregeling Defensie binnen de organisatie is nog altijd onvoldoende ingebed. Het wettelijke kader waarin klachten en meldingen dienen te worden behandeld is weinig bekend bij managers en commandanten. Juist leidinggevende functionarissen hebben een belangrijke rol bij het herkennen en doorgeleiden van klachten en meldingen. De Veteranenombudsman concludeert dat het belang van klachtherkenning meer aandacht behoeft.

## 3. Voortvarendheid in klachtbehandeling

*Voortvarende behandeling van de klacht is een belangrijk aspect voor goede klachtbehandeling; tijdige klachtbehandeling draagt ertoe bij dat de burger zich door de overheid serieus genomen voelt. Een voorwaarde voor professionele klachtbehandeling is een kwalitatieve, voortvarende en transparante afhandeling van klachten, signalen en meldingen.*

<sup>9</sup> Rapport 2018/005 Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, zie hoofdstuk 'De basis op orde: wat heeft u nodig voor professionele klachtbehandeling', p. 22.

*Daarvoor is nodig dat, binnen de overheidsinstantie, men het initiatief toont en de verantwoordelijkheid neemt om het gehele proces met regelmaat op die aspecten te sturen en te verbeteren. Met name op het niveau van bestuurders en leidinggevendenden moet het belang hiervan gevoeld worden en moet er ook ruimte en mogelijkheid voor geboden worden. Door medewerkers verantwoordelijk te maken voor de beoordeling en verbetering van het klachtproces en ze te stimuleren om initiatief te tonen, zal dit ook een positief effect hebben op de voortvarendheid. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage aan de professionalisering van de klachtbehandeling geleverd.<sup>10</sup>*

In de Terugblik van de Veteranenombudsman werd geconcludeerd dat de termijn voor klachtbehandeling (in beginsel zes weken, of tien als een klachtadviescommissie is ingeschakeld) in veel gevallen werd overschreden. De Veteranenombudsman ziet nog steeds knelpunten in de voortvarendheid van de behandeling van klachten. Als reden voor het ontbreken van voortvarendheid worden door functionarissen in de klachtbehandeling bij Defensie uiteenlopende oorzaken genoemd: de decentrale klachtencoördinator of klachtbehandelaar bij het krijgsmachtdeel geeft aan niet te weten wat met een klacht of vraag te doen, advies van de centrale klachtencoördinator wordt terzijde gelegd, dossiers worden intern rond geschoven of de centrale klachtencoördinator stuit op weerstand in de organisatie. Met als gevolg een overschrijding van de wettelijke termijnen voor de behandeling van een klacht. Daarbij wordt de klager met regelmaat niet of nauwelijks geïnformeerd over de reden van de lange behandelingsduur. Het ministerie is nog onvoldoende doordrongen van het belang van voortvarende klachtbehandeling. Het beeld van de Veteranenombudsman blijft dat de centrale klachtencoördinator moet 'trekken en sleuren' en herhaaldelijk moet rappelleren om zaken binnen de organisatie gedaan te krijgen. Het ministerie van Defensie moet haar verantwoordelijkheid nemen en gaan sturen op deze voortvarendheid.

#### **4. Burger staat centraal**

*De Nationale ombudsman gelooft dat de overheid in al haar handelen de burger centraal moet stellen. Dat geldt ook in het geval van klachtbehandeling en dat betekent dat de klager en zijn behoefte centraal staan. De overheidsinstantie spant zich in om de kern van de klacht en het belang van de klager duidelijk te krijgen. Persoonlijk contact met de klager is hiervoor de meest aangewezen manier. Bovendien krijgt klager een stem in het klachtbehandelingsproces, als de klachtbehandelaar samen met klager verkent wat er speelt. Dat is vervolgens bepalend voor het verdere handelen van de overheidsinstantie. De procedures en werkwijzen die de overheidsinstantie heeft vastgesteld voor klachtbehandeling zijn daarbij ondersteunend maar niet leidend.<sup>11</sup>*

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 gegrondheid van de klacht te vormen. Deze houding ziet de Veteranenombudsman onvoldoende terug. Het lijkt erop dat medewerkers van Defensie terughoudend zijn om persoonlijk contact met een klager te leggen, of er simpelweg soms het belang niet van inzien. Uit de monitor komt naar voren dat de klachtbehandelaars eerder kiezen voor een brief dan voor een telefoongesprek.

Door de mogelijkheid om samen met de klager te verkennen wat er speelt 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. Zowel de commissie Giebels als de Veteranenombudsman constateerden eerder op dit punt dat melders en klagers vaak de beleving hebben dat hun klacht of melding niet voldoende serieus wordt genomen. Verder is het voor de Veteranenombudsman onduidelijk of Defensie klagers en melders actief wijst op de mogelijkheden van ondersteuning. Er valt niet te achterhalen of en hoe vaak klagers en melders zich (kunnen) laten ondersteunen bij een klacht of melding. Dit wordt bevestigd in het interne evaluatierapport over de klachtenregeling. Ondanks de signalen en adviezen van de commissie Giebels en eerdere aanbevelingen van de Veteranenombudsman op dit punt lijkt er nauwelijks iets veranderd.

<sup>10</sup> Idem, p. 23 en 24.

<sup>11</sup> Rapport 2018/005 Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, zie hoofdstuk 'De basis op orde: wat heeft u nodig voor professionele klachtbehandeling', p. 24 en 25.

## 5. Duidelijke motivering uitkomst

*De Nationale ombudsman vindt dat de overheidsinstantie moet zorgen voor een duidelijke motivering. Als de klachtenprocedure wordt afgerond, is het noodzakelijk om goed te motiveren hoe de klacht is beoordeeld en waarom het oordeel zo luidt. Deze motivering is enerzijds belangrijk voor de burger en heeft anderzijds een positieve invloed op het lerend effect van klachtbehandeling voor de overheidsinstantie. Bij de afronding van de klacht moet de overheidsinstantie aangeven of er iets is geleerd van de klacht. Als de uitkomst van de klachtbehandeling is dat geen individuele of structurele verbetering nodig is, moet ook dat gemotiveerd aan de burger kenbaar worden gemaakt.<sup>12</sup>*

De klachtenregeling van Defensie schrijft voor dat na een onderzoek door een klachtencommissie een adviesrapport wordt opgesteld waarmee de klachtbehandelaar de klacht kan afronden. De klachtbehandelaar heeft de mogelijkheid om een mondelinge toelichting te krijgen van de voorzitter of secretaris van de betrokken klachtencommissie. De vertegenwoordiger van de klager of de klager zelf kan ook verzoeken om een mondelinge toelichting op het rapport. Daarnaast kan klager een zienswijze indienen. Vervolgens wordt de klacht of melding afgedaan met een schriftelijk oordeel van het bevoegd gezag. Ten aanzien van meldingen ligt de verantwoordelijkheid voor het communiceren over de uitkomst in beginsel bij de verantwoordelijk commandant. Hij kan zich laten bijstaan door een integriteitsadviseur.

Uit de stukken<sup>13</sup> die door Defensie beschikbaar zijn gesteld, valt niet af te leiden in hoeverre Defensie in de praktijk de uitkomst van een klacht of melding motiveert. Ook in de gesprekken voor deze monitor is daar onvoldoende zicht op gekregen. Dat is verontrustend, want een motivering moet klip en klaar en terug te vinden zijn, enerzijds voor de burger en anderzijds voor de organisatie, zodat zij kan leren van de klacht. De Veteranenombudsman heeft al eerder geconstateerd dat een onbekend deel van de klachten en meldingen op een wijze wordt afgedaan buiten het zicht van de Klachtenregeling Defensie om. Door deze oneigenlijke klachtafhandeling worden klagers tekortgedaan en ontbreekt het hen aan rechtsbescherming zoals een verwijzing naar de ombudsman. Ook de organisatie doet zichzelf tekort. Het lerend effect van klachtbehandeling voor de overheidsinstantie ontbreekt.

## 6. Adequate registratie

*Registratie van klachten is voor een overheidsinstantie een wettelijke verplichting. Om klachten effectief te kunnen behandelen en te monitoren, is de Nationale ombudsman van mening dat het belangrijk is om goede afspraken te maken over de registratie van de ontvangen klachten, meldingen en signalen en de manier van behandeling. Een adequate registratie is nodig voor de kwaliteit van de klachtbehandeling en als voorwaarde om het leren van klachten mogelijk te maken. De overheid leert van klachten als ze die klachten ziet, hoort, behandelt en onthoudt. Door registratie kunnen klachten, signalen en meldingen geanalyseerd worden, waardoor de organisatie inzicht krijgt in welke gedragingen tot klachten leiden. Ook komen mogelijke structurele problemen aan het licht.<sup>14</sup>*

In eerdere onderzoeken over de klachtbehandeling wees de Veteranenombudsman de minister van Defensie op het belang en op de wettelijke verplichting van registratie van klachten. Na een moeizame opstart is Defensie in 2018 begonnen met het registreren van klachten die door de klachtencommissies zijn behandeld. De registratie is summier en geeft momenteel nog weinig handvatten voor een nadere analyse van de inhoudelijke en procesmatige afhandeling van klachten, met uitzondering van de kenmerken en uitkomst van een klacht. Daarnaast is het onzeker in hoeverre de registratie zoals deze nu is, leidt tot een betrouwbaar beeld over het daadwerkelijke aantal geuite klachten. Met name gelet op de interne organisatieonderdelen die zich op een grijs gebied van klachtbehandeling begeven en geen registratie bijhouden, althans niet in het klachtenregistratiesysteem. Deze onzekerheid ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens geldt eveneens voor de aantallen meldingen in het integriteitsjaarverslag Defensie, aangezien meldingen ongewenst gedrag ook via de Klachtenregeling behandeld zouden moeten worden.

<sup>12</sup> Idem, p.37.

<sup>13</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>14</sup> Rapport 2018/005 Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, zie hoofdstuk 'De basis op orde: wat heeft u nodig voor professionele klachtbehandeling', p. 22.



Om een betrouwbaarder beeld te verkrijgen van de klachten deed de Veteranenombudsman in 2016 al de aanbeveling om alle klachten te registreren, ook de mondelinge klachten. Juist om beter inzicht te krijgen in waarover geklaagd wordt door (oud)medewerkers en derden. Dit zou Defensie een schat aan inzichten kunnen geven, want klachten hebben immers een belangrijke signaalfunctie. De keuze om (mondelinge) klachten niet te registreren, biedt ruimte om klachten naar eigen inzicht af te doen. En juist door deze gebrekkige registratie blijft een groot deel van de klachten buiten het gezichtsveld van het centrale klachtencoördinatiepunt van Defensie. Dit betreft zowel de aantallen klachten als de inhoudelijke afhandeling van die klachten. Daardoor is ieder overzicht van klachten en meldingen onvolledig. Met als gevolg dat een analyse van het klachtenbeeld of sturen op de voortgang van klachten nauwelijks mogelijk is. Ondanks de wettelijke verplichting tot het registreren van klachten en eerdere aanbevelingen op dit punt is van een adequate registratie nog steeds geen sprake.

## 7. Evalueren en leren

*De Nationale ombudsman gelooft dat het burgerperspectief geborgd moet worden in alles wat de organisatie doet. Klachtbehandeling speelt hierbij een prominente rol omdat de burger door goede klachtbehandeling eerder een centrale plek krijgt in het overheidshandelen. Klachten van burgers stimuleren een goede taakuitvoering, doordat ze erop wijzen waar de dienstverlening beter kan. Professionele klachtbehandeling geeft een organisatie een continue impuls tot leren. Als een organisatie weet wat ze kan verbeteren, kan ze dat in de toekomst immers direct meenemen bij vernieuwingen. Om professionele klachtbehandeling echt van de grond te krijgen, is het belangrijk dat bestuurders stilstaan bij klachtbehandeling, wat klachtbehandeling betekent binnen hun organisatie en wat er van klachten geleerd kan worden.<sup>15</sup>*

Het evalueren en toepassen van geleerde lessen naar aanleiding van de behandelde klachten en meldingen, een van de twee pijlers van professionele klachtbehandeling, is nog steeds niet op orde bij Defensie. De basis om te kunnen leren ontbreekt. Zoals hierboven al is gesteld, is de registratie onvolledig omdat een deel van de klachten wordt behandeld buiten het klachtproces of niet wordt geregistreerd omdat het mondelinge klachten betreft.

Behandeling van klachten en meldingen krijgt organisatiebreed nog te weinig aandacht en een echte 'eigenaar' met doorzettingsmacht voor de nodige veranderingen lijkt te ontbreken. Defensie laat daarmee de mogelijkheid onbenut om ervaringen van klagers te betrekken bij het structureel evalueren en verbeteren van de dienstverlening, procedures en processen.

Er zijn echter ook positieve ontwikkelingen waar te nemen, die vooral op kleine schaal en op eigen initiatief plaatsvinden. Zo zoekt de klachtencoördinatie van de Koninklijke Marechaussee aansluiting bij het klachtenplatform van de Nationale Politie en deelt daarmee kennis en ervaring. Een ander voorbeeld betreft de voorzitters van commissies ongewenst gedrag. Zij hebben op eigen initiatief jaarlijks overleg, waarin bijzondere klachtzaken en te leren lessen worden besproken. Daarnaast vindt intervisie plaats tussen de voorzitters en raadpleegt men elkaar bij complexe zaken.

Deze initiatieven dragen bij aan verdere professionalisering van de klachtbehandeling en behandeling van meldingen. Defensie geeft aan dat er gewerkt wordt aan verbetermaatregelen die ook zijn voortgekomen uit de interne evaluatie van de klachtenregeling. Op dit moment is niet bekend wat deze verbetermaatregelen zijn en wanneer deze worden geïmplementeerd.

---

<sup>15</sup> Idem, p. 44.  
202002584

## **Resumé**

Tot op heden maakt de Veteranenombudsman zich onverminderd zorgen over de klachtbehandeling bij Defensie. We zien dat klachten formeel worden benaderd en vooral worden bekeken vanuit het perspectief van de organisatie. Ook is er nog steeds geen sprake van een voortvarende klachtbehandeling. Daarnaast is registratie van mondelinge klachten nog niet mogelijk gemaakt binnen het huidige klachtregistratiesysteem. Deze zorgen staan niet op zichzelf. Zij zijn in lijn met de constatering die de ombudsman eerder deed en in lijn met het in 2018 gepresenteerde rapport 'Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie' van de Commissie Giebels. De analyse laat zien dat er op alle zeven basiseisen verbeteringen nodig zijn. Om daadwerkelijke verandering door te voeren is het noodzakelijk dat het ministerie van Defensie onvoorwaardelijk kiest voor professionele klachtbehandeling om de burger op weg te helpen en als continue impuls tot leren.

De Nationale ombudsman,  
tevens Veteranenombudsman

Reinier van Zutphen

## Bijlage 1: kwalitatieve vragen klachtenmonitor

### Deel A: basiseisen professionele klachtbehandeling

1. Defensie hanteert duidelijke definities van klachten, meldingen en meldingen van vermoedens van mistanden.
2. Hoe zorgt Defensie voor een open en laagdrempelige toegang tot het indienen van klachten en meldingen? Welke mogelijkheden heeft een klager/melder?
3. Hoe stuurt Defensie op een alerte houding bij klachtenbehandelaars en leidinggevenden voor het herkennen van signalen met betrekking tot klachten en meldingen (klager/melder centraal)? Waaruit blijkt dat?
4. Hoe draagt Defensie zorg voor het gevoel bij de klager dat klachten en meldingen serieus worden genomen. Waaruit blijkt dat?
5. Hoe borgt Defensie een zorgvuldige afweging/analyse van de aard van klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?
6. Hoe neemt de Defensieorganisatie initiatief en toont het verantwoordelijkheid bij het behandelen van klachten en meldingen? Op welke wijze heeft Defensie dit vastgelegd in werkinstructies/competentieprofielen voor klachtbehandelaars en leidinggevenden?
7. Hoe stuurt Defensie op het duidelijk toelichten van het proces aan de klager? Hoe krijgt Defensie een beeld van gemotiveerde duidelijkheid in het proces vanuit het perspectief van de klager?
8. Hoe stuurt Defensie op het duidelijk motiveren over de uitkomst van de procedure aan de klager? Hoe krijgt Defensie een beeld van de gemotiveerde duidelijkheid over de uitkomst van de procedure vanuit het perspectief van de klager?
9. Hoe registreert Defensie in hoeverre volgens klagers/melders sprake is van adequate afhandeling van klachten en meldingen vanuit het perspectief van de klager?
10. Hoe evalueert Defensie of de voorwaarden voor professionele klachtenafhandeling (herkennen, erkennen, toelichten, motiveren, registreren) worden gevolgd?
11. Hoe stuurt Defensie op het structureel leren en toepassen van lessen van afgewikkelde klachten of meldingen?

### Deel B: het perspectief van de klager/melder

1. Hoe informeert Defensiemedewerkers en burgers over waar ze terecht kunnen met een klacht of melding (toegang)? Waaruit blijkt dat?
2. Welke procedure(s) hanteert Defensie voor het afhandelen van klachten en meldingen? Hoe zien deze procedures eruit?
3. Hoe informeert Defensie klagers/melders over de mogelijkheden om ondersteund te worden in het klacht/meldingsproces?
4. Hoe borgt Defensie zorgvuldige en volledige registratie van ingediende klachten en meldingen?
5. Hoe stelt Defensie klagers/melders op de hoogte van geldende procedures na het indienen van een klacht of melding?
6. Hoe biedt Defensie klagers/melders inzicht in de voortgang gedurende de behandeling van een klacht en melding?
7. Welke interne en externe escalatiemogelijkheden hebben klagers/melders binnen Defensie indien zij ontevreden zijn over het afhandelingsproces of de uitkomst naar aanleiding van een klacht of melding?
8. Hoe worden ervaringen van klagers/melders structureel gebruikt om procedures rond klachten en meldingen en vaardigheden van klachtbehandelaars en leidinggevenden te verbeteren?

### Deel C: organisatie behandeling klachten en meldingen

1. Hoe stuurt Defensie op het creëren van een gemeenschappelijke denkkader en benaderingswijze voor het herkennen en behandelen van klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?
2. Hoe geven bestuurders en de ambtelijke top binnen de Defensieorganisatie erkenning aan de meerwaarde van professionele behandeling van klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?
3. Hoe betreft Defensie onafhankelijke deskundigen bij de oordeelsvorming rond afhandeling van klachten en meldingen? Hoe heeft Defensie de rol van onafhankelijke deskundigen vastgelegd?

4. Hoe trekt Defensie inhoudelijk en procesmatig lering uit ingediende klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?
5. Hoe ondersteunt de organisatiecultuur het bespreken, aankaarten en indienen van klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?
6. Zijn bevoegdheden van klachtenbehandelaars, leidinggevenden en andere betrokkenen functionarissen namens Defensie bij klachten en meldingen duidelijk vastgelegd? Wat zijn de bevoegdheden?
7. Hoe stuurt Defensie op het verbeteren van kennis en vaardigheden van klachtenbehandelaars, leidinggevenden en overige betrokken functionarissen met betrekking tot het herkennen, behandelen, coördineren en afwikkelen van klachten en meldingen? Waaruit blijkt dat?