

2020

Schriftelijke oordelen in klachtprocedures

Handreiking Open by design



Rijksprogramma
Duurzaam
Digitale
Informatiehuishouding

Programma RDDI
september 2020

Inleiding

De Wet open overheid (Woo) heeft tot doel om overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Deze wet vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Een eerdere versie van de Woo is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. De behandeling van de gewijzigde versie van de Woo door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zal naar verwachting in 2020 plaatsvinden.

In art. 3.3 van de Woo worden verschillende informatiecategorieën genoemd die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Het betreft onder andere wet- en regelgeving, organisatiegegevens, agenda's en besluiten van de Ministerraad, convenanten, onderzoeken, beschikkingen en schriftelijke oordelen over klachten. Over deze laatste categorie gaat deze handreiking.

Het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) heeft in samenwerking met het ministerie van VWS een analyse gemaakt van de verschillende stappen die op dit moment gezet worden bij de afhandeling van een klacht. Vervolgens is nagedacht over de implicaties van de Woo voor het proces van klachtafhandeling en de toekomstige verplichte openbaarmaking van het schriftelijk oordeel in klachtprocedures. Bijzondere aandacht daarbij verdienen de uitzonderingsgronden van de Woo, zoals de aanwezigheid van persoonsgegevens. Daarnaast zullen overheden een keuze moeten maken tussen het integraal publiceren van oordelen in klachtprocedures of het publiceren van overzichten. Deze notitie beoogt andere ministeries en overheden een handvat te bieden voor een efficiënte inrichting van deze processen onder het regime van de Woo.

Doel en reikwijdte van het klachtrecht

Het klachtrecht heeft tot doel het geschonden vertrouwen van de klager in de overheid te herstellen. Het klachtrecht biedt laagdrempelige, aanvullende rechtsbescherming voor de klager die vindt dat de overheid zich onbehoorlijk heeft gedragen. Het bestuur kan op basis van een ontvangen klacht een fout herstellen en misstanden binnen de organisatie wegnemen. Ten slotte heeft de klachtregeling een preventief effect: ter voorkoming van klachten worden ambtenaren en bestuurders alerter en correcter in hun omgang met burgers, bedrijven en organisaties. (Menukaart Klachtrecht, Ministerie van BZK)

Een klacht gaat volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de gedraging of bejegening van een overheid of overheidsfunctionaris. Klachten over beleid of bezwaren tegen een beschikking waarvoor een rechtsgang open staat, zijn geen klachten in de zin van de Awb. Het is in sommige gevallen mogelijk schriftelijke klachten op een informele wijze af te doen.



Huidige proces behandeling klachten

Overheden zijn vrij om keuzes te maken in de wijze waarop de behandeling van klachten intern wordt georganiseerd. In hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht staan regels over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Bij het ministerie van VWS is deze lijn doorgetrokken tot een grote mate van zelfstandigheid van de klachtafhandeling bij de verschillende directies en uitvoeringsorganisaties. Naast het bestaan van de centrale klachtcoördinator heeft iedere directie binnen het ministerie van VWS een eigen klachtcoördinator. Deze is belast met de logistieke coördinatie en is verantwoordelijk voor het verloop van de procedure, zoals het bewaken van termijnen. Deze coördinator fungeert als aanspreekpunt voor de centrale klachtcoördinator.

Bij de afhandeling van klachten worden de volgende stappen ondernomen:

1. Binnenkomst klacht. Bij een mondelinge klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van een excuus vaak een goede reactie zijn. Voor de behandeling van mondelinge klachten is geen specifieke procedure voorgeschreven.
2. Eerste beoordeling klacht. (Ontvankelijkheid van de klacht, toetsing aan artikel 9:8 van de Awb. Redenen om een klacht niet in behandeling te nemen zijn bijvoorbeeld indien er al eerder over hetzelfde feit een klacht is ingediend, of het een beslissing betreft waartegen bezwaar of beroep kan/kon worden ingesteld.
3. Toebedeling klacht. Dit is een ander persoon dan die betrokken is geweest bij gedraging waarover wordt geklaagd.
4. Schriftelijke bevestiging van ontvangst van de klacht aan klager (artikel 9:6 Awb). Aan de klager wordt gevraagd of hij van de gelegenheid om te worden gehoord gebruik wenst te maken.
5. De beklagde wordt op de hoogte gesteld van de klacht en ontvangt een afschrift van de klacht.
6. Verdere inhoudelijke beoordeling van de klacht. Nader onderzoek.
7. Hoorzittingen. Indien de klager en de beklagde gehoord worden, dan wordt een verslag opgesteld. Dit verslag wordt bij de afdoeningsbrief van de klacht gevoegd.
8. De behandelaar maakt een brief met de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, de beoordeling ervan en de conclusies. Hierbij geldt een maximale termijn geldt van zes tot tien weken. De brief bevat:
 - het verloop van de procedure;
 - de bevindingen: weergave van de feiten zoals deze zijn komen vast te staan tijdens het onderzoek naar de klacht;
 - een oordeel over de bevindingen met een motivering;
 - een conclusie (klacht wordt niet behandeling genomen, ongegrond, deels gegrond of gegrond verklaard);
 - Een clause waarin de klager wordt gewezen op de mogelijkheid om de klachtafhandeling binnen 1 jaar aan de Nationale ombudsman voor te leggen indien hij hier niet tevreden over is.



9. Deze brief wordt voorgelegd aan degene die het schriftelijk oordeel ondertekent namens de minister (vaak de directeur). Soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan. Daarna volgt ondertekening.
10. De klager ontvangt een reactie op de klacht. De beklagde ontvangt ook een afschrift van de reactie op de klacht.
11. Registratie van de schriftelijke klachten. De klachten en de wijze van afdoening worden opgeslagen in Marjolein over de aantallen wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd via de departementale Rapportage Burgerbrieven.

Bepalingen in de nieuw Woo

In art. 3.3 van de Woo worden de verschillende informatiecategorieën genoemd die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Daartoe behoren ook de ‘schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.’ Dit zijn alleen de *schriftelijke* reacties op klachten. De klachten zelf en de informele afdoening hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Art. 3.3A biedt de mogelijkheid om deze informatie te publiceren in de vorm van overzichten, waaraan een aantal eisen worden gesteld. In beide gevallen (afzonderlijke publicatie, of bijwerking van overzichten) zal de actieve openbaarmaking binnen twee weken na de afhandeling van de klacht moeten plaatsvinden.

De uitzonderingsgronden van artikel 5 van de Woo zijn van toepassing. Dat betekent dat persoonsgegevens van de klager of van de functionaris waarover geklaagd wordt niet openbaar gemaakt worden. In de praktijk is dit de belangrijkste uitzonderingsgrond. Daarbij is het van belang dat ook niet op indirecte manier deze gegevens openbaar zouden worden. Indien bijvoorbeeld geklaagd zou worden over de bejegening door een directeur van een met name genoemde beleidsdirectie, kan ook de functie van deze persoon niet openbaar gemaakt worden, omdat deze gegevens gemakkelijk te achterhalen zijn via de Staatsalmanak. In enkele gevallen staan ook andere uitzonderingsgronden aan integrale openbaarmaking van de schriftelijke oordelen in klachtprocedures in de weg, zoals specifieke bepalingen in de Jeugdwet, het medisch beroepsgeheim, het feit dat een zaak ‘onder de rechter is’, of andere openbaarheidsbeperkingen.

Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

Artikel 3.3a van de Woo bevat bepalingen om bepaalde categorieën actief openbaar te maken in de vorm van overzichten. De wetgever schept deze mogelijkheid rond subsidies, andere beschikkingen en schriftelijke oordelen in klachtprocedures. Indien een bestuursorgaan hiervoor kiest moet in ieder geval openbaar wordt gemaakt:

- a. de datum van ontvangst van de klacht;
- b. het betrokken organisatieonderdeel;
- c. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
- d. de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
- e. de bevindingen;
- f. het oordeel;



g. de conclusies;

h. de dagtekening van het oordeel.

Vergelijkbare klachten kunnen ook gecombineerd weergegeven worden, indien ook het oordeel en de conclusies vergelijkbaar zijn. Een overzicht als bedoeld in dit artikel wordt ten minste iedere twee weken bijgewerkt.

Varianten, voordelen en nadelen

Bij het openbaar maken van schriftelijke oordelen in klachtprocedures zullen ministeries aldus een keuze moeten maken. Beide opties - afzonderlijke oordelen of overzicht - hebben voordelen en nadelen; deze zijn samengevat in onderstaand overzicht.

Publiceren afzonderlijke oordelen	Publiceren overzichten
Voordelen	Voordelen
Relatief makkelijk, minder bewerking.	Beter overzicht voor burgers, journalisten en Kamerleden.
Uitgebreidere weergave per casus, meer inzicht in details en omstandigheden.	Betere analyse en vergelijking mogelijk.
'Herkenning' bij klager, men voelt zich geen 'nummer'.	Vanuit bestuurlijk perspectief: mogelijkheden voor 'damage control', beperkte weergave.
Het anonimiseren van documenten is een bekende en toegepaste werkwijze. Op dit moment worden gegevens op deze manier onleesbaar gemaakt. Het sluit aan bij de praktijk. Wob-besluiten worden afgezien van de daarin opgenomen persoonsgegevens op www.rijksoverheid gepubliceerd.	Inzichtelijke managementinformatie voor top departement.
Nadelen	Nadelen
Bewerkingsslag blijft nodig, schrappen persoonsgegevens, handtekening.	Risico van versluiting door bewerkingslag, onduidelijkheid over precieze aard van de gedraging en de klacht.
Grotere kans op herleidbaarheid naar personen door uitgebreidere weergave.	Geen informatie over de gehanteerde procedure en de bijkomende omstandigheden.
Ondoorzichtigheid voor het grote publiek (voor een overzicht moeten 350 pdf's worden opgeklikt).	Bewerkingslag ten behoeve van overzicht kan extra tijd kosten.
	De overzichten kunnen journalisten aanleiding geven om toch via een Wob-verzoek de afzonderlijke oordelen op te vragen.



Herontwerp proces

Ongeacht de keuze die wordt gemaakt – publicatie van afzonderlijke oordelen of publicatie van overzichten - dient het proces van klachtbehandeling met het oog op de verplichte actieve openbaarmaking opnieuw doordacht te worden. Om zo efficiënt mogelijk aan de actieve openbaarmakingsverplichting te kunnen voldoen, worden de volgende processtappen geadviseerd. De eerste zeven stappen blijven gelijk aan de huidige procedure:

1. Binnenkomst klacht.
2. Eerste beoordeling (Ontvankelijkheid van de klacht. Toetsing aan formele eisen van de Awb).
3. Toebedeling klacht aan behandelaar.
4. Schriftelijke bevestiging van ontvangst aan de klager.
5. De beklagde ontvangt een afschrift van de klacht.
6. Verdere inhoudelijke beoordeling.
7. Hoorzitting en verslaglegging.

Vanaf hier zou dan een nieuwe standaard gezet worden:

8. Maken bronbestand. De behandelaar maakt een bronbestand in een sjabloon dat bestaat uit de volgende blokken. Deze blokken kunnen eenvoudig ontkoppeld en gerecombineerd worden. De behandelaar checkt de blokken op de uitzonderingsgronden van art 5 Woo.
 - a. dagtekening van het oordeel;
 - b. aanhef;
 - c. datum van ontvangst van de klacht;
 - d. het betrokken organisatieonderdeel;
 - e. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
 - f. omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
 - g. beschrijving procedure;
 - h. optioneel: verslagen van de hoorzittingen (indien gehouden);
 - i. de bevindingen;
 - j. optioneel: overige omstandigheden;
 - k. het oordeel;
 - l. de conclusies;
 - m. passage met de mogelijkheid om zich tot de Nationale ombudsman te richten indien de klager ontevreden is over de klachtafhandeling door het bestuursorgaan.
 - n. ondertekenaar, functie;
 - o. handtekening.

NB: Dit is een precisering van de informatie die nu al grotendeels aanwezig of verplicht is bij de schriftelijke oordelen in klachtprocedures.

9. Accordering en besluit. Het bronbestand wordt in verschillende versies, of met gearceerde blokken, voorgelegd aan degene die het schriftelijk oordeel ondertekent (vaak de directeur). Soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan.



10. Ontsluiting op maat. Het bronbestand wordt automatisch voor verschillende doelgroepen op maat ontsloten, afhankelijk van de beleidskeuzes van het departement over de verschillende mogelijke routes:

- A. Brief aan
 - 1. de klager
 - 2. afschrift aan de beklagde
- B. Actieve openbaarheid van
 - 1. afzonderlijke oordelen
 - 2. overzichten
- C. Managementinformatie voor de politieke en ambtelijke top

Toelichting: De brief aan de klager en het afschrift aan de beklagde (route A1 en A2) zijn verplicht op basis van de Awb. Het bevoegd gezag zal daarnaast op basis van de Woo een keuze moeten maken tussen route B1 en B2. Een combinatie van beide opties is ook mogelijk; dan zouden de afzonderlijke oordelen geopend kunnen worden door deze aan te klikken in een digitaal overzicht. Bij actieve openbaarmaking zal een keuze gemaakt worden welke onderdelen van het bronbestand zich lenen voor publicatie en welke niet. Zo zullen bijvoorbeeld de aanhef, naam en handtekening niet actief openbaar worden gemaakt. Route C is afhankelijk van de behoeften van de ambtelijke top.

11. Registratie en publicatie van de schriftelijke klachten. De klachten en de wijze van afdoening worden opgeslagen in het DMS en over de aantallen wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd via de departementale Rapportage Burgerbrieven. In de toekomst kunnen ook vormen van patroonherkenning worden ingezet, bijvoorbeeld over veel voorkomende klachten, of terugkerende bevindingen of conclusies. Het wordt gemakkelijker om inzicht te bieden via infographics, nieuwe dwarsdoorsnedes en overzichten. Dit draagt bij aan het versterken van het leervermogen.

Ten slotte

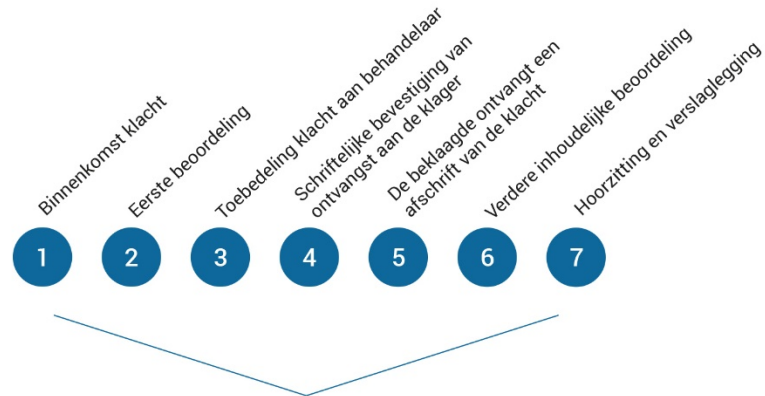
De nieuwe verplichtingen omtrent actieve openbaarheid uit de Woo zullen leiden tot een herbezinning van de wijze waarop departementen hun klachtprocedures inrichten. Meer transparantie en het vergroten van het leervermogen vormen daarbij belangrijke uitgangspunten. Indien bestuursorganen vasthouden aan de bestaande werkwijze zal de verplichte actieve openbaarmaking onevenredig veel tijd vergen, alleen al vanwege het feit dat betrokken overheden, directies en uitvoeringsorganisaties zelfstandig het wiel moeten uitvinden. De verplichting tot snelle openbaarmaking - twee weken na afhandeling van de klacht - biedt nauwelijks ruimte voor 'end of pipe-oplossingen'. Deze handreiking bevat een aanzet voor de afhandeling van klachten onder het regime van de nieuwe Woo. Open by design lijkt daarbij een logisch en kosteneffectief uitgangspunt.

RDDI biedt kerndepartementen en uitvoeringsorganisatie advies en ondersteuning bij de organisatie van actieve openbaarmaking. Meer informatie: René de Jong, r.r.m.dejong@minocw.nl of Guido Enthoven, g.enthoven@imi.nu. Vormgeving schema herontwerp: Lucienne Meijer, LMcc



Herontwerp proces klachtafhandeling

De eerste 7 stappen blijven gelijk aan de huidige procedure



8 Nieuwe standaard door middel van een bronbestand, een sjabloon met blokken: a t/m o

a. dagtekening van het oordeel	b. aanhef	c. datum van ontvangst van de klacht	d. het betrokken organisatieonderdeel
e. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd	f. omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is	g. beschrijving procedure	h. <i>optioneel</i> : verslagen van de hoorzittingen (indien gehouden)
i. de bevindingen	j. <i>optioneel</i> : overige omstandigheden	k. het oordeel	l. de conclusies
m. passage mogelijkheid beroep bij Nationale ombudsman	n. ondertekenaar, functie	o. handtekening	

9 Accordering en besluit (soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan)

Ontsluiting van bronbestand op maat

