

# Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Yvonne van der Vlugt  
Manja Bomhoff

# Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Yvonne van der Vlugt

Manja Bomhoff

juli 2019

[www.ingesprekadvies.nl](http://www.ingesprekadvies.nl)

[www.hetinzichtenlab.nl](http://www.hetinzichtenlab.nl)

© 2019 In gesprek advies, LEIDEN

Gegevens uit deze uitgave mogen worden overgenomen onder vermelding van de naam van de publicatie en de auteurs.

### Voorwoord

Voor deze evaluatie hebben wij de verschillende perspectieven en waarden van betrokkenen bij de klachtbehandeling bij Defensie centraal gesteld. Het perspectief van klagers, beklaagden en klachtbehandelaren vormt het empirische hart van deze evaluatie. Deze mensen hebben immers zelf ervaren hoe het klachtenbeleid uitwerkt in de praktijk. Hun ervaringen fungeren, na analyse en duiding, als spiegel om de klachtbehandeling verder te verbeteren en het leren van klachten te stimuleren. Speciale dank gaat uit naar de geïnterviewde klagers en beklaagden. Het siert hen dat zij hun ervaringen hebben willen delen om de defensieorganisatie vooruit te helpen.

De evaluatie benadrukt de urgentie van goede klachtbehandeling. Goede klachtbehandeling versterkt het vertrouwen in de organisatie en draagt bij aan goed werkgeverschap. Defensie kan belangrijke verbeterstappen zetten door de ruimte die de klachtenregeling biedt veel meer te benutten en daarbij daadwerkelijk aan te sluiten bij de behoeftes en verwachtingen van klagers en beklaagden. Binnen Defensie hebben wij naast de ervaringsdeskundigen, veel mensen gesproken die op de een of andere manier professioneel betrokken zijn bij klachtbehandeling, wij danken ook hen voor het delen van hun ervaringen en visies.

Frederique Uyterlinde heeft ons, als onderzoeker en projectsecretaris, tijdens dit onderzoek voortreffelijk bijgestaan. Prof. dr. Desiree Verweij, hoogleraar filosofie en ethiek aan de Nederlandse Defensie Academie en prof. mr. dr. Bert Marseille, hoogleraar bestuurskunde en bestuursrecht aan Universiteit Groningen willen wij bedanken voor het lezen van de conceptrapportage en hun inspirerende feedback.

Vanuit Defensie vormden Katerina Ezendam Metaxas, bgen Mario Nooijen en bgen Aart Jan de Haan onze link met de rest van de organisatie. Wij bedanken hen voor hun inzet in het benaderen van de respondenten en het organiseren van alle interviews.

De interne begeleidingscommissie vanuit Defensie bestond uit Friso Versluijs (voorzitter en directeur DJZ), bgen b.d. Jan Peter Spijk, KLTZ Wiggert Vooijs (BSG), Ikol Anton Gakes (KMar), Lt-Kol Sander Niekamp (CLSK), Lt-Kol Roxanne Hoek-Vergaaij (HDP), Simone Kers(COID), Krijn Lock (HDB), Klaas Meijer (DCo), Tineke Huitema (DCo) en Lt-Kol Monique Mol (Kab CDS). Tijdens het onderzoek zijn de eerste stappen voor een productieve implementatie al samen met hen gezet.

### Samenvatting

#### Evaluatie van de behandeling van klachten van (oud-)medewerkers bij Defensie

“Iedereen bij Defensie moet zich vrij voelen gedragingen en situaties te melden. Iedereen moet er ook op kunnen vertrouwen dat Defensie actie onderneemt bij meldingen en ingediende klachten. Dat melders hier nadien last van ondervinden is onacceptabel.” (Minister van Defensie, juli 2018)

In deze evaluatie is gekeken hoe de klachtbehandeling bij Defensie wordt ervaren. De focus ligt op welke factoren de ervaringen van betrokkenen positief of negatief beïnvloeden en op wat er nodig is om de klachtbehandeling voor (oud)medewerkers van Defensie te verbeteren. Aanleiding voor deze evaluatie zijn kritische rapporten van de Nationale ombudsman in zijn rol als Veteranenombudsman, vragen van de Tweede Kamer en de eigen behoefte van Defensie aan handvatten voor verbetering van de klachtbehandeling.

De analyse van gesprekken met klagers, beklagden en leidinggevendenden die een klacht hebben behandeld vormt het empirische hart van deze evaluatie. Zij zijn de ervaringsdeskundigen. Daarnaast is met verschillende procesdeskundigen gesproken: medewerkers bij Defensie die vanuit hun functie op de een of andere manier betrokken kunnen zijn bij medewerkers met klachten. Omdat zij klagers, beklagden of leidinggevendenden (in de rol van klachtbehandelaar) adviseren of ondersteunen (bijv. vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werkers en adviseurs integriteit) of omdat zij vanuit hun functie een directe rol bij de klachtenprocedure hebben, zoals bijv. medewerkers die de taak hebben van decentraal klachtencoördinatiepunt (DKP) en voorzitters van de commissie ongewenst gedrag (COG) en medewerkers van de Directie Juridische Zaken (DJZ).

In het rapport worden veel citaten gebruikt. Hierdoor krijgen de verschillende betrokkenen een stem en krijgt de lezer inzicht in hun ervaringen. Een uitgebreide toelichting op de gekozen aanpak en gebruikte methoden is te vinden in het eerste hoofdstuk van het rapport.

#### Zorg voor een flexibel proces en gebruik een brede klachtdefinitie

Goede klachtbehandeling is belangrijk voor het vertrouwen van medewerkers in de organisatie. Adequate omgang met ongenoegens draagt bij aan goed werkgeverschap en versterkt de lerende organisatie. Uit deze evaluatie blijkt dat Defensie op al deze punten nog grote stappen kan zetten. De door klagers en beklagden beoogde doelen en verwachtingen van klachtbehandeling worden zelden gerealiseerd, waardoor het vertrouwen in de defensieorganisatie vermindert. Dit komt vooral door een te strakke, formele procedure. Voor een goede klachtbehandeling is een flexibel proces nodig. De wet (Awb) en de Klachtenregeling Defensie bieden veel meer ruimte om geuite ongenoegens op een passende manier te behandelen dan nu wordt benut. Defensie maakt gebruik van een smalle, formele klachtdefinitie die intern en extern tot verwarring en miscommunicatie leidt. Het formele, negatieve beeld van klachten wordt hierdoor versterkt. Net zoals klagen bij het koffiezetapparaat dagelijks gebeurt, zou het ook gangbaar moeten zijn om ongenoegens mondeling of schriftelijk bij een leidinggevende neer te leggen. Deze pakt de klacht dan serieus en adequaat op, zonder dat daar als vanzelfsprekend een formele procedure voor wordt opgestart.

#### Sluit aan bij de situationele behoeften van klagers en beklagden

De klachtbehandeling bij Defensie moet beter aansluiten bij de behoeften van klagers en beklagden. Er valt veel te winnen door nadrukkelijker stil te staan bij de behoeften van klagers en beklagden en deze expliciet te bevragen. Het serieus nemen van de specifieke klachtcontext en individuele behoeften is niet hetzelfde als het inwilligen van alle wensen. Op dit moment wordt te weinig stil gestaan bij behoeften van klagers en beklagden en gaan procesdeskundigen uit van hun eigen (impliciete) logica's over wat klachtbehandeling inhoudt. We onderscheiden er drie:

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

- een procedurele logica gericht op waarheidsvinding en een oordeel;
- een logica gericht op de-escalatie en relatieherstel;
- een pragmatische logica gericht op oplossingen.

Door deze verschillende logica's bestaan er afzonderlijke procedures zonder verbinding. Dat leidt tot lastige overgangen en processen die niet, of soms toevallig, aansluiten bij wat er nodig is. In dit rapport wordt dieper ingegaan op die verschillende doelen, zoals het willen verbeteren van de organisatie of het willen stoppen van het gedrag van de beklagde. Ook wordt ingegaan op waarden van klachtbehandeling als geheimhouding, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Deze blijken voor klagers en beklagden andere betekenissen te kunnen hebben. Meer bewustzijn van procesdeskundigen van de verschillende logica's en hun consequenties is nodig om niet de eigen vanzelfsprekendheden maar de verwachtingen en doelen van klagers en beklagden centraal te stellen.

### Leren en leiderschap in relatie tot klachtbehandeling

De Klachtenregeling Defensie ruimt een belangrijke rol in voor de leidinggevenden van beklagde. Die wordt namelijk in de rol van klachtbehandelaar bij een klacht betrokken. In de dagelijkse praktijk hebben alle leidinggevenden een rol bij de omgang met ongenoegens. Omdat leidinggevenden het er 'allemaal bij moeten doen' bevat het rapport concrete tips. Bij goed werkgeverschap hoort een open oor voor klachten van (oud-) medewerkers en de mogelijkheid om hieraan concrete acties te verbinden. Leidinggevenden kennen als geen ander de situationele context en de mogelijkheden voor verbeteringen op casus- en organisatieniveau. Dat de leidinggevende verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling wil niet zeggen dat deze alles zelf moet doen. Leidinggevenden moeten vooral gebruikmaken van de vele procesdeskundigen binnen de organisatie. Het delen van voorbeelden van constructieve klachtbehandeling bevordert gezamenlijk leren. Het rapport doet hier nadrukkelijk een voorzet voor. De top van de organisatie kan eveneens tot voorbeeld zijn in hoe zij omgaat met klachten van binnen en buiten de organisatie, wanneer zij een ruime niet-formele definitie voorstaat en ruimte geeft aan de organisatie voor een flexibel proces.

## Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Inleiding</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 Aanleiding.....   | 6         |
| 1.2 Waarom nóg een onderzoek? .....   | 7         |
| 1.3 Onderzoeksvraag en normatieve kaders.....   | 11        |
| 1.4 Scope en aanpak.....  | 12        |
| 1.5 Opzet rapport .....   | 15        |
| <b>2 Klachtbehandeling en omgaan met ongenoegens</b> .....                                  | <b>18</b> |
| 2.1 Relevante thema's bij herziening Klachtenregeling Defensie .....                        | 18        |
| 2.2 'Klacht' in regeling en praktijk.....   | 22        |
| 2.3 "Het is zo complex gemaakt" .....   | 25        |
| 2.4 Wie zijn de (geregistreerde) klagers?.....  | 26        |
| 2.5 Conclusie .....   | 29        |
| <b>3 Waarom worden klachten ingediend?</b> .....  | <b>30</b> |
| 3.1 Inleiding.....  | 30        |
| 3.2 Verschillende verwachtingen van klagers .....   | 31        |
| 3.3 Beelden over klachtbehandeling.....   | 32        |
| 3.4 Doel klachtbehandeling in wet- en regelgeving .....                                     | 35        |
| 3.5 Conclusie .....   | 36        |
| <b>4 Ervaringen met de klachtenprocedure</b> .....  | <b>38</b> |
| 4.1 Inleiding .....   | 38        |
| 4.2 Inzicht in de procedure.....  | 38        |
| 4.3 Stem hebben in de procedure.....  | 39        |
| 4.4 Waarden bij klachtbehandeling .....   | 42        |
| 4.5 Procedure afgerond maar niet klaar .....  | 50        |
| 4.6 Vertrouwen .....  | 53        |
| 4.7 Conclusies.....   | 53        |
| <b>5 Leren van klachten</b> .....   | <b>55</b> |
| 5.1 Inleiding.....  | 55        |
| 5.2 Leren van en met klagers .....  | 56        |
| 5.3 Organisatorische randvoorwaarden: wat is er nodig om te kunnen leren van klachten?..... | 58        |
| 5.4 Defensie als een bijzondere club.....   | 62        |
| 5.5 Defensie in relatie met de buitenwereld .....   | 70        |
| 5.6 Conclusies.....   | 74        |
| <b>6 Conclusies en aanbevelingen</b> .....  | <b>75</b> |
| 6.1 Inleiding.....  | 75        |
| 6.2 Urgentie: vertrouwen en goed werkgeverschap.....  | 76        |

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

|   |    |
|---|----|
| 6.3 Logica's procesdeskundigen sluiten onvoldoende aan .....      | 76 |
| 6.4 Procesdeskundigen op zoek naar ruimte en verbinding .....     | 80 |
| 6.5 Handelingsperspectief voor feitelijk leidinggevendenden ..... | 83 |
| 6.6 Defensie als lerende organisatie .....                        | 85 |

### 1 Inleiding

“Iedereen bij Defensie moet zich vrij voelen gedragingen en situaties te melden. Iedereen moet er ook op kunnen vertrouwen dat Defensie actie onderneemt bij meldingen en ingediende klachten. Dat melders hier nadien last van ondervinden is onacceptabel.”

Zo antwoordde de minister van Defensie in juli 2018 in reactie op Kamervragen over het bericht “dat Defensie klagers nog altijd niet serieus neemt”.<sup>1</sup> Het was een van de aanleidingen voor deze evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie. Hiervoor spraken wij met klagers, beklaagden, commandanten met ervaring als klachtbehandelaar en allerlei mensen die vanuit hun functie bij Defensie klachtbehandeling begeleiden of er zicht op hebben.

#### 1.1 Aanleiding

Omdat er veel vragen zijn gekomen over waarom er nóg een onderzoek wordt gedaan, lichten we de aanleiding van dit rapport graag eerst verder toe. Daarvoor is het nuttig kort de voorgeschiedenis weer te geven. Dit laat zien in welk licht dit onderzoek is aangekondigd en naar aanleiding van welke vragen wij de opdracht kregen de klachtbehandeling bij Defensie te evalueren.

Op 1 maart 2014 trad de Klachtenregeling gedragingen defensiepersoneel in werking. Dit was een samenvoeging van twee voorgaande klachtenregelingen: de Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie (KOGVAM-regeling) en de Klachtenregeling Defensie. In 2016 werd deze klachtenregeling herzien en wederom kortweg Klachtenregeling Defensie genoemd. Defensie zou de herziene Klachtenregeling Defensie twee jaar na inwerkingtreding intern evalueren.<sup>2</sup>

Binnen die twee jaar zijn er verschillende kritische uitlatingen geweest van de Nationale ombudsman in zijn rol als Veteranenombudsman (verder: Nationale ombudsman/Veteranenombudsman) over de klachtbehandeling bij Defensie. In juni 2018 liet hij zich in een rapport wederom kritisch uit over de klachtbehandeling bij Defensie:

“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.”<sup>3</sup>

Tweede Kamerlid Kerstens stelde naar aanleiding van een nieuwsbericht over dit kritische rapport enkele vragen. Hierop antwoordde de minister van Defensie onder meer:

“Ik erken dat ondanks de gezette stappen, de klachtbehandeling binnen Defensie nog verder kan worden verbeterd. Om een verdere verbetering mogelijk te maken, zal een externe partij worden gevraagd een evaluatie van de klachtbehandeling uit te voeren.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2017/18*, nr. 2623 (beantwoording Kamervragen over het niet serieus nemen van klagers door Defensie).

<sup>2</sup> Uit mondeling gesprek met de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie in september 2018.

<sup>3</sup> Nationale ombudsman/Veteranenombudsman, *Terugblik op de klachtbehandeling door Defensie*, 2018/033, 6 juni 2018.

<sup>4</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2017/18*, nr. 2623.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

De historische aanleiding voor dit onderzoek is dus tweeledig en zowel intern als extern gemotiveerd. Enerzijds was er een al aanwezige behoefte om de herziene klachtenregeling intern te evalueren. Anderzijds was er, in reactie op de vragen en opmerkingen van de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman, de behoefte aan een onafhankelijke, externe blik.

In de dialoog over klachtbehandeling tussen de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman, de Tweede Kamer en Defensie werden verschillende doelen van klachtbehandeling genoemd, zoals is af te leiden uit de hiervoor genoemde citaten. Deze doelen bepalen in grote mate de insteek van deze evaluatie:

- als een op zichzelf staand wettelijk recht voor medewerkers en een wettelijke plicht voor Defensie;
- als een manier voor medewerkers om hun ongenoegens te uiten, waarbij medewerkers erop mogen vertrouwen dat er door Defensie actie wordt ondernomen en Defensie derhalve adequaat reageert;
- als een middel voor Defensie om te kunnen leren.

### 1.2 Waarom nóg een onderzoek?

“Dit is nu al het zoveelste onderzoek naar dit thema bij Defensie. Hoe kan dit nog een productieve bijdrage leveren?”

Die vraag kregen wij vaak in de vele gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek voerden met medewerkers bij Defensie. En terecht, want “waarom nóg een onderzoek?”, “wat is er nog niet gezegd?” en “wat gaat er nu wél veranderen?”

Het waren vooral de verschillende groepen medewerkers die zich op de een of andere manier professioneel met het onderwerp bezighouden die kritisch, soms ook cynisch waren over ‘weer’ een onderzoek.<sup>5</sup> De klagers en beklagden<sup>6</sup> die wij spraken stelden zulke vragen niet: voor hen was het belang van onderzoek naar de klachtbehandeling bij Defensie evident. Zij gaven aan het onderwerp belangrijk te vinden en soms zelfs zo urgent dat zij mee wilden werken aan het onderzoek ondanks dat het zwaar viel om de herinneringen aan de procedure weer op te halen.

#### Eerdere onderzoeken

In de periode 2006-2018 zijn verschillende externe rapporten uitgekomen met betrekking tot (sociale) veiligheid, integriteit en meldingsbereidheid bij Defensie.<sup>7</sup> Hoewel de rapporten verschillende onderzoeksvragen beantwoorden, vormt de (lage) meldingsbereidheid een rode draad door alle onderzoeken. De onderzoeken dragen hier verschillende oorzaken voor aan. Allereerst benadrukken ze een cultuur binnen Defensie die gekenmerkt wordt door de verwachting dat men

<sup>5</sup> Deze observatie is overigens ook terug te vinden in het onderzoek van de commissie-Giebels naar de meldingsbereidheid en sociale veiligheid bij Defensie (2018).

<sup>6</sup> In de Klachtenregeling Defensie wordt gesproken van ‘aangeklaagden’. Echter, aangezien respondenten vaker spraken van ‘beklaagden’ en wij deze term zelf prefereren houden wij in deze evaluatie de term ‘beklaagden’ aan tenzij we citeren uit de klachtenregeling of uit interviews waarin een ander woord werd gebruikt.

<sup>7</sup> I. Andriessen, W. Vanden Berge & L. Sterckx, *Grenzen aan de eenheid: De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers*, 2017; Blauw Research, *Rapportage omgangsvormen. Een onderzoek naar omgangsvormen binnen 6 opleidingsinstituten van Defensie*, 2010; Centrale Organisatie Integriteit Defensie, *Integriteit bij de opleiding en vorming van adelborsten en cadetten aan de Nederlandse Defensie Academie*, 2014; E. Giebels, F. van Oostrum & K. van den Bos, *Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie*, 2018; B. Staal, H. Borghouts & J. Meyer, *Ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht*, 2006; K. van der Steenhoven & M. Aalbersberg, *Moral Fitness. Een onderzoek naar de integriteit van de defensieorganisatie ten aanzien van de omgang met commerciële partijen op het gebied van IT*, 2016; J. van der Veer, C.J.M. Klaassen, D.L. Berlijn & A.H.M. de Jong, *Het moet en kan veiliger!*, 2017.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

zelf problemen oplost, en dat bij alle medewerkers sprake is van loyaliteit, een *can do*-mentaliteit en sterke groepsbinding.<sup>8</sup> Een andere genoemde verklaring is angst voor de consequenties van het melden: het maken van een melding of het indienen van een klacht kan schadelijk zijn voor de carrière.<sup>9</sup> Meldingen en klachten moeten vervolgens worden opgevolgd door leidinggevend en er is weinig vertrouwen dat zij dat adequaat doen. Ook de verantwoordelijkheden en vereiste capaciteiten van commandanten of andere leidinggevend zijn een terugkerend thema, in het bijzonder bij omgang met ongewenst gedrag.

In de rapporten wordt aandacht gevraagd voor het belang van handvatten om ongewenst gedrag constructief aan te pakken. Ze benoemen dat er geen eenduidige behandeling bestaat van meldingen (incl. gevolgen voor melders). Een ander terugkerend thema in de rapporten betreft het omgaan met meldingen en klachten rond integriteit. De commissie-Van der Steenhoven adviseert meldingen volgens één vaste lijn te behandelen, met een zwaardere rol voor de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). En in lijn hiermee adviseert de commissie-Giebels dat er een onafhankelijk, laagdrempelig meldpunt voor meldingen en klachten zou moeten worden georganiseerd, waar onafhankelijke onderzoekers met de noodzakelijke expertise worden ingezet.

In juli 2018 presenteerde Defensie een plan van aanpak voor fysieke en sociale veiligheid, met een beschrijving van maatregelen die ertoe moeten leiden dat het werken bij Defensie veiliger wordt. Daarbij is het de ambitie om “het aantal veiligheidsincidenten zoveel mogelijk te reduceren, te leren van incidenten en veiligheid integraal deel te laten uitmaken van ons dagelijks werk, onze aansturing en bedrijfsvoering”. De maatregelen zijn geordend langs vier sporen, die in samenhang moeten worden beschouwd: strategie, structuur, systeem en cultuur. De hiervoor genoemde redenen om niet te melden (meldingsbereidheid, de rol van leidinggevend en de inrichting van de organisatie) komen op verschillende plekken in het plan van aanpak terug.

### **Toegevoegde waarde voorliggend onderzoek**

De (negatieve) aandacht die de omgang met ongenoegens bij Defensie heeft gekregen in de media en in andere onderzoeken, en ook gedurende ons onderzoek nog kreeg, heeft zichtbaar consequenties. Met name voor de mensen die zich professioneel met klachtbehandeling bezighouden. De noodzaak om steeds te reageren op onderzoeken, berichten en signalen kost de organisatie energie. Naast goede bedoelingen en de wil om dingen aan te pakken, zagen we ook vermoeidheid. Soms vanuit irritatie met een als irreëel en te negatief ervaren beeld van Defensie in de buitenwereld, soms vanuit de bezorgdheid dat er maar niet wordt geleerd. Tegelijkertijd werd er met name hoger in de organisatie veel gesproken van een grote angst voor fouten en risico's en de bijbehorende negatieve media-aandacht (zie hoofdstuk 5). Deze angst kan op zijn beurt ook een verlamme werking hebben. Het is dus een legitieme vraag die een zorgvuldig antwoord verdient: wat is de waarde van dit onderzoek?

Bij het opstellen van deze evaluatie stelden wij de vraag naar de toegevoegde waarde voorop. Omdat we weten dat een evaluatie een productieve bijdrage kan leveren aan het verder verbeteren van de klachtbehandeling bij Defensie, wanneer deze betrokkenheid aanwakkert en de organisatie handelingsperspectief voor verbeteringen biedt. Het is daarbij belangrijk dat de gekozen aanpak recht doet aan de verschillende perspectieven op klachtbehandeling. Voordat we een beschrijving geven van de uitgevoerde stappen in dit onderzoek gaan we hier kort verder op in.

### **Verschillende perspectieven op klachtbehandeling**

Er kan op meer dan één manier naar klachtbehandeling worden gekeken: juridisch, organisatorisch, antropologisch, theoretisch of juist pragmatisch. In dit onderzoek is gekozen voor een

---

<sup>8</sup> Andriessen et al. (2017), pp. 31, 98; Staal et al. (2006), p. 63; COID (2014), pp. 18 en 24; Blauw Research (2010), p. 47.

<sup>9</sup> Andriessen et al. (2017), p. 129; Giebels et al. (2018), p. 63; Blauw (2010), p. 48.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

gecombineerde aanpak waarbij drie perspectieven centraal stonden: van ervaringsdeskundigen, procesdeskundigen en het beleidsperspectief (zie kader). Centraal staat de ervaringsdeskundigheid van klagers, beklagden en klachtbehandelaren. Mensen die zelf hebben ervaren hoe het klachtenbeleid uit kan pakken in de praktijk en op basis van hun eigen ervaringen met de doorlopen procedures ideeën hebben over welke en waar verbetering nodig is. Dit perspectief vormt het hart van deze evaluatie en kan, los van de conclusies en aanbevelingen die er in dit onderzoek aan worden verbonden, op zichzelf van waarde zijn voor iedereen die zich bij Defensie professioneel bezighoudt met dit onderwerp. Daarnaast krijgen ook de juridische en organisatorische visies op klachtbehandeling een plek, met name door de explicitering van het beleidsperspectief en het perspectief van de procesdeskundigen. Want wanneer duidelijk is wat er vanuit deze verschillende perspectieven verwacht wordt van klachtbehandeling, kunnen we bekijken in hoeverre deze doelen, aannames en ervaringen met elkaar stroken. Overigens hebben de ervaringsdeskundigen en procesdeskundigen uiteraard niet allemaal dezelfde doelen, aannames en ervaringen met betrekking tot klachtbehandeling.

In dit onderzoek gebruiken we de term **ervaringsdeskundigen** wanneer we het hebben over (oud-) medewerkers van Defensie die ervaring hebben als klager, beklagde of leidinggevende. Ook (oud-) medewerkers die op een andere manier ongenoegens (zeggen te) hebben geuit of te horen hebben gekregen zien we als ervaringsdeskundigen (in de omgang met ongenoegens). **Procesdeskundigen** noemen we personen die vanuit hun functie bij Defensie zicht hebben op de klachtbehandeling omdat ze het proces begeleiden of ervaringsdeskundigen bijstaan met advies. We onderscheiden, waar nodig, verschillende procesdeskundigen. In de rapportage zijn **procesdeskundigen ongenoegens** degenen die klager, beklagde en leidinggevende adviseren of ondersteunen (te denken valt o.a. aan vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werkers en adviseurs integriteit). **Procesdeskundigen procedure** zijn degenen die vanuit hun functie een directe rol bij de klachtenprocedure hebben, zoals o.a. medewerkers die de taak hebben van decentraal klachtencoördinatiepunt (DKP) en voorzitters van de commissie ongewenst gedrag (COG) en medewerkers van de Directie Juridische zaken (DJZ). Ook leidinggevend en medewerkers die hen ondersteunen bij de klachtbehandeling worden hieronder geschaard als hun reactie meer de procedure dan hun eigen ervaring betrof, zoals toepassing regeling, definitie of registratie. Het beleidsperspectief (**procesdeskundigen regeling**) is gevormd door gesprekken met personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Klachtenregeling Defensie. Voor een volledig overzicht van de gesproken procesdeskundigen zie pagina 17.

### Evaluëren om te leren

Als het doel van evalueren is om er beter van te worden, dan is het van essentieel belang om aan te sluiten bij de betrokkenheid van de mensen die het echte werk doen: de mensen die klachten behandelen of die klagers, beklagden of betrokken leidinggevend bijstaan of adviseren. Zij zijn immers degenen die de verbeteringen daadwerkelijk doorvoeren, ver nadat de onderzoekers hun rapport hebben opgeleverd. Deze insteek heeft belangrijke consequenties voor hoe dit onderzoek is opgezet, met name in de toekomstgerichtheid en in de aandacht voor de belangen en waarden van de betrokkenen en de organisatie. Het is onze ervaring dat een dynamisch perspectief (een 'film' in plaats van een 'foto') meer betrokkenheid en waardevolle inzichten oplevert, aangezien daarbij rekenschap kan worden gegeven van waar de organisatie vandaan komt, hoe de organisatie zich heeft ontwikkeld en in welke mate de organisatie openstaat voor verbeteren en leren.

Dit rapport bevat echter geen precieze omschrijving van gebeurtenissen in het verleden, omdat het niet (zozeer) gericht is op het afleggen van verantwoording. Een evaluatie die vooral terugkijkt en gericht is op *waarheidsvinding of verantwoording* roept vaak nóg meer terugkijken en nóg minder zelfreflectie op. Dat zijn veelvoorkomende reacties die een organisatie echter veel energie kunnen kosten en weinig opleveren. Wat wij beogen is een evaluatie die recht doet aan de *belangen en waarden* van betrokkenen, hetgeen leidt tot meer herkenning, meer reflectie en meer motivatie om te blijven leren. Van goede voorbeelden leert men vaak meer dan van verkeerde, vandaar dat we expliciet hebben gezocht naar inspirerende voorbeelden en deze ook een plek geven in deze

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

rapportage. Dat laat onverlet dat er ook ruimte moet zijn voor de omschrijving van negatieve ervaringen of tekortkomingen. Dus zijn er ook kritische vragen gesteld met de bedoeling om mogelijke vanzelfsprekendheden, gaten of discrepanties tussen de bedoeling en de uitwerking aan te wijzen. Niet met als doel om 'de waarheid boven tafel te krijgen', want veel interessanter dan een enkelvoudige waarheid is het aanschouwen van de verschillende waarheden die betrokkenen bij klachtbehandeling hebben. Erkenning van deze verschillen helpt bij het genereren van oprechte interesse in de ervaringen van klagers en beklagden. Ook helpt het betrokkenen eigen inzichten te ontwikkelen over mogelijke verbeteringen.

In deze evaluatie staan dus de *ervaringen* met het proces centraal. Wij kijken naar die facetten van het proces die door ervarings- en procesdeskundigen het belangrijkste worden gevonden. Vervolgens analyseren we op welke manieren die facetten een rol kunnen spelen bij een goede klachtafhandeling. Sommige evaluaties richten zich met name op de beschrijving van procesindicatoren, waarbij er bijvoorbeeld wordt gekeken naar de wettelijk vastgestelde termijnen binnen de klachtbehandeling en in hoeverre deze zijn gehaald of overschreden. In eerdere rapporten (zoals die van de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman en van de commissie-Giebels) is echter al meerdere malen geconstateerd dat die binnen Defensie vaak worden overschreden. Het wordt dan interessanter om te begrijpen wat de overschrijding van een termijn kan betekenen voor ervaringsdeskundigen, hoe procesdeskundigen ertegenaan kijken en welke factoren (mogelijk) een rol spelen bij de tijd die het kost om binnen Defensie klachten af te handelen. Deze antwoorden bieden de organisatie meer handvatten om te zoeken naar constructieve (en vooral ook bij de organisatie passende) strategieën. De evaluatie is daarmee representatief op het niveau van factoren die van invloed zijn op de ervaring van klachtbehandeling, en niet op het niveau van het proces.

### Het bieden van handelingsperspectief

Omdat betrokkenheid niet spontaan ontstaat na afloop van een onderzoek hebben we ons onderzoek (vrij) dicht op de defensieorganisatie uitgevoerd. Dat betekent dat we gebruik hebben gemaakt van organisatorische ondersteuning vanuit Defensie (voor het aanspreken van gesprekspartners en het maken van afspraken). Het betekent ook dat we onze tussentijdse bevindingen zoveel mogelijk hebben voorgelegd aan een interne begeleidingscommissie bij Defensie, om hen mee te nemen in de aanpak en de uitkomst van dit onderzoek. We hebben ons volkomen vrij opgesteld in het opschrijven van de bevindingen en de methodologische (on)mogelijkheden. Daarbij hebben we dankbaar gebruikgemaakt van de expertise van de twee leden van de externe leescommissie: prof. dr. D.E.M. Verweij, hoogleraar filosofie en ethiek aan de Nederlandse Defensie Academie en Universiteit Nijmegen en prof. mr. dr. A.T. Marseille, hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht aan Universiteit Groningen. Bij het opstellen van de aanbevelingen hebben we nadrukkelijk de dialoog gezocht met verschillende gesprekspartners binnen Defensie. Defensie gaf vanaf de start van het onderzoek aan op zoek te zijn naar handelingsperspectieven om de klachtbehandeling te verbeteren en te kunnen leren. Daarom geven we in deze rapportage inzicht in de ervaringen van de 'deelnemers' in de klachtenprocedure, laten we zien waar het schuurt en waar de verschillende perspectieven elkaar, in positieve en negatieve zin, versterken. Betrokkenen binnen Defensie kunnen deze inzichten benutten om de klachtbehandeling verder te verbeteren. Hoofdstuk 6 bevat daarom aanbevelingen voor betrokkenen op basis van de bevindingen uit dit onderzoek.

### 1.3 Onderzoeksvraag en normatieve kaders

#### Onderzoeksvraag

“Hoe wordt de klachtbehandeling bij Defensie ervaren door ervaringsdeskundigen en procesdeskundigen en op welke manieren kan deze verder verbeteren zodat deze meer past bij de belangen van betrokkenen en van de defensieorganisatie?”

Dat is de onderzoeksvraag die leidend is in deze evaluatie. De vraag past bij de aanleiding voor deze evaluatie: de kritische kanttekeningen die van verschillende kanten zijn geplaatst bij de manier waarop er binnen de defensieorganisatie wordt omgegaan met ongenoegens, het intern en extern onderstrepen van het belang van goede klachtbehandeling en de expliciete wens van het ministerie van Defensie om waar nodig te verbeteren.

We kijken daarvoor eerst naar ‘het waarom’ achter de klachtbehandeling. Het is nodig om de doelen zoals naar voren komend in de klachtenregeling, zoals genoemd door de opstellers van het klachtenbeleid bij Defensie en zoals blijkend uit de wetgeving, te plaatsen naast de doelen van de mensen die er in de praktijk mee te maken hebben gekregen als ervaringsdeskundige. Daarna leggen we de ervaringen van ervarings- en procesdeskundigen naast elkaar om te zien waar deze overlap vertonen en waar niet. Tot slot duiden we deze ervaringen in het licht van de context van Defensie, om een productieve bijdrage te kunnen leveren aan de dialoog binnen Defensie en tussen Defensie en de buitenwereld.

Figuur 1-1



### Normatieve kaders of: wanneer is iets goed of juist een probleem?

Met zoveel verschillende perspectieven op klachtbehandeling zijn er ook verschillende ideeën over wat klachtbehandeling ‘goed’ maakt. Ook de vraag of Defensie een probleem heeft met klachtbehandeling en zo ja, hoe groot dit probleem is, kan beantwoord worden vanuit verschillende normatieve kaders. Er zijn veel manieren waarop klachtbehandeling ‘goed’ kan verlopen: variatie ontstaat door verschillende doelen, contexten en mensen. Er is dan ook niet een vaststaand evaluatieprotocol dat door middel van een vinklijstje simpel afgewerkt kan worden. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk wel degelijk ideeën over wat wel en niet werkt en wat een goede, of zorgvuldige klachtbehandeling zou moeten inhouden. We onderscheiden in dit onderzoek drie normatieve kaders die elkaar deels kunnen overlappen:

- beleidstheorie Defensie;
- ombudsvisie professionele klachtbehandeling;
- onafhankelijke geïnformeerde blik van evaluatoren.

Een eerste normatief kader komt voort uit de verwachtingen en ideeën die binnen het ministerie leven over een ‘goede klachtbehandeling’. Wat verstaat het ministerie onder goede klachtbehandeling, waar wordt in de regeling en in relevante beleidsdocumenten de nadruk op gelegd en wat zegt het ministerie te willen bieden aan potentiële klagers en beklagden? Dit kader is door documentstudie en door (groeps)gesprekken met sleutelfiguren geëxpliciteerd in een zogenaamde ‘reconstructie van de beleidstheorie’.

Als tweede kader dienen de rapporten van de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman, inclusief zijn *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*. In deze ombudsvisie geeft de Nationale ombudsman verschillende handvatten voor klachtbehandeling door overheidsinstanties. Ten slotte vormt de onafhankelijke blik van ons, de evaluatoren, een derde kader. Dit kader is gevormd door wetenschappelijke inzichten over klachtbehandeling, inzichten uit de conflicthantering, theorievorming over vormen van rechtvaardigheid (ervaren procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid) en inzichten over leren en lerende organisaties. Daarnaast worden in dit kader de verwachtingen van klagers en beklagden in de praktijk meegenomen. Hun ideeën over hoe een goede klachtbehandeling eruit zou moeten zien, vormen evengoed een zinvol normatief kader. Waar mogelijk expliciteren we de verschillende normatieve kaders om mogelijke interpretaties duidelijk te maken en de lezer de ruimte te geven voor eigen oordeelsvorming.

## 1.4 Scope en aanpak

### Scope

In deze evaluatie staat de klachtbehandeling door het ministerie van Defensie centraal, meer specifiek de klachtbehandeling die voortvloeit uit de Klachtenregeling Defensie die in 2016 in werking is getreden, voor klachten van (oud-)medewerkers. Er is gekozen voor deze Klachtenregeling Defensie afbakening vanwege de eerder genoemde aandacht van de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman voor de klachten van (oud-)medewerkers, het feit dat het ministerie voor omgaan met deze klachten vooral behoefte heeft aan verbeteringen en de min of meer gelijke aard van de klachten (veelal arbeidszaken in brede zin). Inhoudelijk gezien beperkt dit onderzoek zich verder tot arbeidsgerelateerde zaken en wordt niet ingegaan op klachten met betrekking tot materiaal of collectieve arbeidsvoorwaarden. Verder wordt in deze evaluatie niet ingegaan op klachten van niet-medewerkers, mensen van buiten de organisatie. Het is belangrijk om dit duidelijk af te bakenen, omdat het ministerie van Defensie ook klachten van buiten ontvangt. Denk hierbij aan de klachten over het optreden van de KMar op Schiphol of de klachten die bij bureau geluidshinder binnenkomen. Om niet té verkokerd naar deze klachtenprocedure te kijken, duiden we onze inzichten binnen het geheel van omgaan met ongenoegens in de context van Defensie. Zo wordt de klachtbehandeling in een bredere context geplaatst. Dit betekent niet dat er

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

een volledig beeld ontstaat van de omgang met alle ongenoegens binnen Defensie, maar komt wel de klachtbehandeling in haar diversiteit aan bod.

Uit voornoemde overwegingen volgt een aanpak die zich richt op het beleid, de ervaring en het proces. In het kort bestaat dit onderzoek uit de volgende vier stappen:

- reconstructie beleidstheorie;
- interviews met ervaringsdeskundigen klachtbehandeling;
- interviews met ervaringsdeskundigen informeel omgaan met ongenoegens;
- interviews met procesdeskundigen klachtbehandeling en informeel omgaan met ongenoegens.

### Reconstructie beleidstheorie

We begonnen met het expliciteren van aannames en verwachtingen in beleid door middel van een zogenaamde reconstructie van de beleidstheorie op basis van interviews en documentstudie. Dit maakt inzichtelijk welke (beleids)aannames gelden en welke doelen met de klachtenregeling werden beoogd. Ook zijn hiermee de door Defensie veronderstelde knelpunten rond klachtbehandeling in kaart gebracht. We hielden in totaal zeven interviews met verschillende personen die vanuit Defensie betrokken zijn (geweest) bij het opstellen van de klachtenregeling (en de toelichting daarop) en/of voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk zijn (geweest). Documentstudie vond plaats door bestudering van beleidsdocumenten als de klachtenregeling inclusief de begeleidende documenten, brieven aan de Tweede Kamer, rapporten en brieven van de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman en eerder uitgevoerde rapporten met raakvlakken.

### Interviews met ervaringsdeskundigen klachtbehandeling

In deze evaluatie is een belangrijke plek ingeruimd voor de ervaringen van direct betrokkenen: klagers, beklagden en klachtbehandelaren. Door deze ervaringen te analyseren en zichtbaar te maken verkrijgen we belangrijke inzichten over zowel het klachtbehandelingsbeleid als de dagelijkse praktijk. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen:

- Klachtbeleid is hoe dan ook gestoeld op allerlei (impliciete) veronderstellingen over wat klagers, beklagden en klachtbehandelaren wel of niet nodig hebben of verwachten. Net als bij iedere andere vorm van beleid is het belangrijk om die veronderstellingen te toetsen aan de praktijk. Anders slaat het beleid de plank mis en wordt het oorspronkelijke beleidsdoel niet gehaald.
- Binnen Defensie is er een groot aantal mensen bezig met dit onderwerp en wordt er veel energie besteed aan de behandeling van klachten en de zorg voor klagers, beklagden en klachtbehandelaren. Het is belangrijk om te toetsen of die middelen zo goed mogelijk worden ingezet. Het is duidelijk dat wanneer dit niet het geval is, het de organisatie alleen maar meer (negatieve) energie kost en minder oplevert.
- Er is een intrinsieke noodzaak om mensen voor en met wie het werk wordt gedaan serieus te nemen en aan het woord te laten.

Om gebruik te kunnen maken van ervaringsdeskundigheid was het nodig om in contact te komen met mensen die als klager, beklagde of klachtbehandelaar ervaring hebben (gehad) met de Klachtenregeling Defensie. Om deze mensen te kunnen spreken moest echter wel rekening worden gehouden met verschillende ethische, methodologische en praktische overwegingen. Dit leidde tot het volgende proces waarbij persoonsgegevens van klagers en beklagden pas na toestemming en slechts uiterst summier (bijvoorbeeld alleen een telefoonnummer) met ons werden gedeeld en hun anonimiteit op alle mogelijke manieren zoveel mogelijk is gewaarborgd. Aan Defensie is gevraagd om binnen de in het klachtenregistratiesysteem (sinds 1 januari 2018 operationeel) geregistreerde klachten (122) alle klachten die op 1 december 2018 waren afgesloten (80) en die waren ingediend

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

door (oud-)medewerkers (22) te includeren.<sup>10</sup> De overige klachten betroffen klachten van mensen buiten de organisatie. In aanvulling hierop is door het secretariaat van de Commissie Ongewenst Gedrag (COG) een lijst verstrekt met de klachten die in 2017 door de COG zijn behandeld. De onderzoekers hadden gedurende dit proces (vanwege privacywetgeving) geen inzage in registratie.

Per klacht is vervolgens ofwel (een van) de klager(s) ofwel (een van) de beklagde(n) benaderd voor deelname aan dit onderzoek. Bij weigering of non-respons is contact opgenomen met de andere partij. Dit heeft geleid tot dertien gesprekken met klagers en negen gesprekken met beklagden. Dit is gezien het totale aantal, het doel van deze evaluatie en de rijkdom van deze interviews een prima respons. Ook twaalf in het registratiesysteem vermelde klachtbehandelaren zijn benaderd voor een interview, waarna vier andere collega's als respondent werden voorgedragen gelet op hun rol bij klachtbehandeling. Wij hebben acht leidinggevendenden gesproken en vijf die vanuit hun functie een rol bij klachtbehandeling hadden gehad (juridisch, klachtbehandeling, casemanagement). Klagers en beklagden zijn allen individueel gesproken in telefonische interviews of op Defensielocaties. Klachtbehandelaren zijn ofwel individueel gesproken (7) of in een groepsgebesprek (6).

### Interviews met ervaringsdeskundigen informeel omgaan met ongenoegens

Om de inzichten over de klachtbehandeling op grond van de Klachtenregeling Defensie in hun context te plaatsen, is breder gekeken dan alleen naar de geregistreerde klachten. Het lastige aan het onderzoeken van informeel omgaan met ongenoegens is echter dat deze niet (altijd) zijn geregistreerd. Wij gebruikten twee manieren om ervaringsdeskundigen met informeel omgaan met ongenoegens te vinden. Allereerst maakten we, op basis van een aangeleverde lijst van commandanten, een *random* selectie van functioneel leidinggevendenden binnen de defensieorganisatie die mogelijk een rol zouden kunnen hebben (gehad) in de behandeling van klachten (zoals bedoeld in de klachtenregeling) of ongenoegens (zoals algemeen te verwachten en expliciet verwoord in het Defensiebeleid). We keken hierbij naar een redelijke afspiegeling van de verschillende onderdelen en werkomgevingen binnen Defensie (operationeel en ondersteunend). Met twintig van deze functioneel leidinggevendenden is contact opgenomen, hetgeen leidde tot twaalf (telefonische) interviews.

Om het net iets breder uit te zetten hebben we ook medewerkers gesproken die naar hun eigen perceptie ongenoegens hebben geuit. In de zoektocht naar voor dit doel geschikte respondenten bleek gedurende het onderzoek, via de afdeling Trends, Onderzoek en Statistiek van Defensie, de mogelijkheid te bestaan om een enquête uit te zetten onder een willekeurige selectie van medewerkers. Hier wilden wij graag gebruik van maken, voornamelijk om geschikte en bereidwillige respondenten te vinden. Ook bood een dergelijke enquête de mogelijkheid om een grotere groep van 1150 Defensiemedewerkers enkele vragen voor te leggen over hun visie en ervaringen met het uiten van ongenoegens.

De verzending van deze enquête door Defensie is niet goed verlopen. Door een fout bij de versturing vanuit Defensie hadden respondenten tot twee keer toe problemen met het openen van de vragenlijst (bij zowel de eerste als de tweede verzending ontbrak het 'token' om de vragenlijst te openen). Respondenten konden dus pas bij de derde mail daadwerkelijk de vragenlijst openen. Respondenten moesten kortom veel moeite doen om de vragenlijst in te kunnen vullen, hetgeen mogelijkwijs van invloed is geweest op zowel de lage respons (20%) als de betrouwbaarheid van de antwoorden die wel zijn ingevuld. Vanwege onze twijfel over de kwaliteit van deze gegevens en de lage respons hebben wij ervoor gekozen om deze data niet te gebruiken. Aangezien deze data uit onze naam en met de belofte van extern onderzoek is gevraagd spijt dit ons voor de 234 respondenten die de moeite hebben genomen om de enquête in te vullen. Mocht Defensie alsnog behoefte hebben aan de antwoorden op deze korte enquête dan adviseren wij om deze enquête via TOS nogmaals te versturen onder een nieuw te selecteren groep respondenten. Het oorspronkelijke doel van de enquête, namelijk het vinden van geschikte respondenten, is wel

<sup>10</sup> Dit zijn de aantallen van 1 december 2018.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

behaald: via deze route zijn interviews gehouden met alle vijf personen die in de enquête aangaven ervaring te hebben met het uiten van ongenoegen en hierover met ons in gesprek wilden gaan.

### **Interviews met procesdeskundigen klachtbehandeling en informeel omgaan met ongenoegens**

Voor de selectie van procesdeskundigen maakten we een eerste voorstel dat vervolgens is aangevuld met procesdeskundigen die werden genoemd in interviews en de overleggen met de interne begeleidingscommissie. Zie voor een overzicht van respondenten het overzicht aan het einde van dit hoofdstuk. Met een deel van de procesdeskundigen spraken we individueel, ter oriëntatie of omdat zij een unieke functie bekleedden. Vervolgens is met de meeste procesdeskundigen gesproken in groeps gesprekken. De selectie voor deze groeps gesprekken werd steeds gemaakt door een coördinator of leidinggevende van deze personen. Sommige van deze personen hadden uitsluitend procesdeskundigheid met betrekking tot de klachtbehandeling volgens de Klachtenregeling Defensie. Anderen hadden vooral zicht op de informele klachtbehandeling of op de omgang met ongenoegens, of juist op zowel het formele als het informele traject.

Gelet op de externe aandacht voor de klachtbehandeling is ook gesproken met verschillende externen die zicht hebben op de klachtbehandeling door Defensie, zoals de Nationale ombudsman, vakbondsmedewerkers en een lid en ondersteuner van de commissie-Giebels.

### **Representativiteit**

Het materiaal dat uit interviews is gebruikt is representatief voor het beoogde doel van deze evaluatie. In kwalitatief onderzoek zoals in deze evaluatie is uitgevoerd gelden andere vormen van representativiteit dan in kwantitatief onderzoek. We streefden naar representativiteit op het niveau van factoren die van invloed kunnen zijn op de ervaring van klachtbehandeling. We hebben, gezien de insteek van deze evaluatie niet gestreefd naar representativiteit op het niveau van het proces. Het gaat dus niet zozeer over de vraag of het proces er altijd zus of zo uitziet, maar meer over de vraag wat het voor klagers of beklagden kan betekenen wanneer dit of dat gebeurt. Op het niveau van klagers en beklagden is de representativiteit het sterkst, gezien de aantallen gesproken respondenten (in relatieve en absolute zin) en de kwaliteit van het interviewmateriaal. Dit maakt het mogelijk om citaten direct aan ofwel klager ofwel beklagde toe te wijzen. Bij procesdeskundigen is er representativiteit op het collectieve niveau van procesdeskundigen ongenoegens en/of procesdeskundigen procedure maar niet op functieniveau. We geven daarom, een enkele uitzondering daargelaten, niet aan of iets bijvoorbeeld is gezegd door een vertrouwenspersoon of een geestelijk verzorger hoewel dit in de praktijk uiteraard wél uitmaakt en verschillend kan zijn.

## **1.5 Opzet rapport**

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken en een aparte managementsamenvatting en is als volgt ingedeeld:

1. Inleiding
2. Klachtbehandeling en omgaan met ongenoegens
3. Waarom worden klachten ingediend?
4. Ervaringen met de klachtenprocedure
5. Leren van klachten
6. Conclusies en aanbevelingen

### **De hoofdstukindeling**

Hoofdstuk 1 is dit inleidende hoofdstuk waarin de insteek van het onderzoek is toegelicht, de historische aanleiding van de evaluatie kort aan de orde is gekomen en de noodzaak van een rapport dat Defensie helpt verder te verbeteren is onderstreept.

In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de klachtenregeling, het ontstaan en het doel ervan. De verschillende definities die worden gehanteerd wanneer het gaat over 'klachten' komen aan de orde

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

aangezien deze een bepalende invloed blijken te hebben op hoe er met klachten wordt omgegaan binnen Defensie. In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie gereconstrueerd en expliciet gemaakt, waardoor later de beleidsdoelen kunnen worden vergeleken met de praktijk.

Nadat het onderzoekskader en het beleidskader zijn uitgelicht, komen we bij het empirische hart van deze evaluatie dat gevormd wordt door de hoofdstukken 3, 4 en 5. In deze hoofdstukken sluiten we nauw aan bij wat belangrijk werd gevonden door onze verschillende gesprekspartners.

Hoofdstuk 3 gaat over de praktijk en dan met name vanuit het perspectief van klagers. In dit hoofdstuk staat de vraag wat klagers beogen met hun klacht centraal. Verder onderzoeken we de beelden die er bestaan van de klachtbehandeling. Die relateren we aan de inzichten die we door de gesprekken met klagers over hun verwachtingen en doelen van klachtbehandeling hebben kunnen opdoen.

Hoofdstuk 4 gaat over het proces van de klachtbehandeling in zijn verschillende vormen. In dit hoofdstuk staan met name de drie ervaringsdeskundigen (klagers, beklagden en klachtbehandelaren) en hun ervaringen centraal. Deze vullen we aan met de visie op die ervaringen door procesdeskundigen.

Hoofdstuk 5 is nodig om de analyse van de klachtbehandeling te kunnen plaatsen in de context van Defensie. We staan in dit hoofdstuk stil bij de vraag in hoeverre de omgeving van Defensie bepalend is voor hoe klachtbehandeling kan worden ingericht: zijn er culturele en organisatorische factoren waar rekening mee moet worden gehouden voor goede klachtbehandeling? In dit hoofdstuk verkennen we ook de vraag in hoeverre we het hebben over een 'probleem'.

In hoofdstuk 6 ten slotte geven wij onze conclusies van dit onderzoek weer. Hierbij hebben wij aanbevelingen geformuleerd, gefundeerd op ons normatief kader en waarvoor wij hebben geput uit gesprekken met respondenten, de begeleidingscommissie en de leescommissie.

### **Mensen zelf aan het woord**

Om de ervaringen en visies van gesprekspartners inzichtelijk te maken, maken we veelvuldig gebruik van citaten. Citaten helpen om krachtig over te brengen wat respondenten duidelijk hebben willen maken. Ook bieden ze een gelegenheid om de verschillende mensen die – op wat voor een manier dan ook – met dit onderwerp bezig zijn serieus te nemen. Bij veel respondenten kwamen we de behoefte om gehoord te worden expliciet tegen. Door hun stemmen de ruimte te geven kan de defensieorganisatie laten zien dat zij deze serieus wil nemen, zelfs wanneer ze kritisch, pijnlijk of lastig te rijmen zijn met eigen beelden of logica's.

We hebben ons uiterste best gedaan om het gevarieerde beeld uit de praktijk goed over te brengen en tegenspraak en diversiteit te laten zien, tussen, maar zeker ook binnen 'groepen' respondenten. Daarom kozen we voor een ruime selectie van citaten.

Tegelijkertijd kan van een rapport als het voorliggende geen volledigheid worden verwacht en kunnen de opmerkingen van respondenten niet los worden gelezen van de overkoepelende analyse in dit rapport. We hopen daarom van harte dat de individuele meningen en ervaringen die zijn weergegeven niet zullen afleiden van dat waar het in de grotere lijnen om zou moeten gaan.

Om de anonimiteit van onze gesprekspartners te waarborgen zijn sommige details op casusniveau aangepast en worden de meeste citaten bewust niet toegeschreven aan een specifieke deskundige. We spreken om herleidbaarheid tegen te gaan overal van mannelijke klagers en beklagden. Na analyse en duiding zijn de bevindingen voorgelegd aan de geïnterviewde klagers en beklagden voor een laatste toets op herleidbaarheid.

### Overzicht respondenten

#### Overzicht respondenten

*Er is uiteraard enige overlap tussen de verschillende categorieën respondenten (zie hiervoor paragraaf 1.2). Zo zijn klachtbehandelaren leidinggevend enerzijds ervaringsdeskundig, en anderzijds kunnen zij input hebben geleverd die meer de procedure dan hun eigen ervaring betrof, zoals toepassing regeling, definitie of registratie. Verder zijn de sleutelpersonen m.b.t. de totstandkoming van de klachtenregeling ook proceduredeskundigen. Ook hebben sommige klagers of leidinggevende ervaring als beklaagde.*

#### Interviews ten behoeve van de reconstructie van de beleidstheorie

Sleutelrespondenten totstandkoming klachtenregeling (COID, COG, DJZ) (4)

Sleutelrespondenten invoering klachtenregeling (DJZ) (2)

#### Interviews met ervaringsdeskundigen

Klagers (13)

Beklaagden (9)

Klachtbehandelaren leidinggevend (8)

Klachtbehandelaren (medewerkers die leidinggevend ondersteunen) (5)

Leidinggevend (12)

Medewerkers die volgens eigen definitie ongenoegens hebben geuit (5)

#### Interviews met procesdeskundigen ongenoegens

Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)-adviseurs

Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)-directeur

Medewerker hoofddirectie Personeel

Hoofd cluster integriteit van KMar

Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)

Hoofd cluster Alternatieve Geschillen Oplossing

Centrale medezeggenschap

Bedrijfsmaatschappelijk werkers (BMW)

Hoofden van de Geestelijk verzorgers (GV)

Coördinerend Vertrouwenspersonen (CVP)

#### Interviews met procesdeskundigen procedure

Medewerkers Directie Juridische Zaken (2)

Voorzitters Commissie Ongewenst Gedrag (COG)

(De)centrale klachtencoördinatiepunt(en) (DKP + CKP)

#### Interviews met overige procesdeskundigen

Adjudanten defensieonderdelen

Chefs kabinet

#### Extern

Nationale ombudsman

Commissie-Giebels

Vakbonden

*Aantallen zijn weergegeven voor separaat gesproken individuele respondenten. Naast individuele interviews is er in deze evaluatie ook veel gebruik gemaakt van groepsgesprekken.*

## 2 Klachtbehandeling en omgaan met ongenoegens

We beginnen dit hoofdstuk vanuit beleidstheoretisch perspectief, en belichten daarbij enkele relevante thema's uit de Klachtenregeling Defensie en de bedoeling ervan. In paragraaf 2.1 gaan we in op enkele relevante thema's die in gesprekken met de opstellers van de regeling, de gebruikers en de buitenwereld naar voren zijn gekomen. Hierna staat in paragraaf 2.2 de vraag 'wat is een klacht?' centraal, waaruit blijkt dat deze definitiekwestie zowel intern als extern ruis geeft en improductieve gesprekken oplevert. Aangezien binnen Defensie de klachtenregeling slechts een van de mogelijkheden is om ongenoegens kenbaar te maken, gaat paragraaf 2.3 in op de plek van klachtbehandeling binnen het geheel van omgaan met ongenoegens. In 2.4 werpen we een meer nauwkeurige blik op de klagers. We zien hoe verschillend klagers kunnen zijn en hoe de ene klager meer zichtbaar is dan de andere.

### 2.1 Relevante thema's bij herziening Klachtenregeling Defensie

Om de klachtenregeling te kunnen duiden staan we in deze paragraaf kort stil bij enkele belangrijke thema's uit de regeling en de ontstaansgeschiedenis ervan. Die is niet los te zien van andere historische ontwikkelingen bij Defensie en in de buitenwereld. Hieronder in vogelvlucht de klachtenregeling.<sup>11</sup>

#### Klachtenregeling Defensie in vogelvlucht

Klachten kunnen worden ingediend over algemene gedragingen van een bestuursorgaan (behoorlijkheidsklachten) en over (zelf ondervonden) ongewenst gedragingen (art. 2 Klachtenregeling Defensie (KD)). Zowel mondelinge als schriftelijke klachten kunnen worden ingediend bij de leidinggevende of commandant van de aangeklaagde (art. 3 en art. 7 KD). Die neemt de rol in van klachtbehandelaar. De regeling kent enkele uitzonderingen op verplichte klachtbehandeling, zoals de jaartermijn of de mogelijkheid van bezwaar (art. 4 KD). De decentrale klachtencoördinatiepunten dragen zorg voor juiste adressering en registratie van klachten (art. 9 KD). De klachtbehandelaar kan een klachtadviesinstantie instellen om een klacht te onderzoeken (art. 10 KD). Bij ongewenst gedrag kan alleen een Commissie Ongewenst Gedrag hiervoor worden aangewezen, mits klager daarmee instemt (art. 10 lid 3 KD). Voor klachten over ongewenst gedrag zijn enkele artikelen specifiek van toepassing, zoals de rol van (coördinerend) vertrouwenspersoon voor klager (art. 8 KD), de rol van de Centrale Adviseur Integriteit Defensie voor de leidinggevende (art. 10 lid 3 KD) en het met klager bespreken van alternatieve mogelijkheden als mediation (art. 10 lid 4 KD). Klager en aangeklaagde worden gehoord, al dan niet in elkaars aanwezigheid (art. 12 lid 3 KD). Indien de behandeling van de klacht voor afronding heeft geleid tot genoegdoening bij klager, kan met de behandeling worden gestopt (art. 12 lid 9 KD). Een klacht wordt afgerond binnen zes weken, of na tien weken bij klachtadviesinstantie, eventueel met vier weken verlenging of beroep op overmachtssituaties (art. 15 KD). In de afdoeningsbrief van schriftelijke klachten worden de bevindingen en het oordeel over de gegrondheid van de klacht opgenomen (art. 16 KD). Van de klachten wordt in ieder geval het soort klacht, de gerealiseerde termijn en de afdoening geregistreerd (art. 19 KD). Uit de toelichting blijkt dat voor alle klachten informele afdoening mogelijk is.

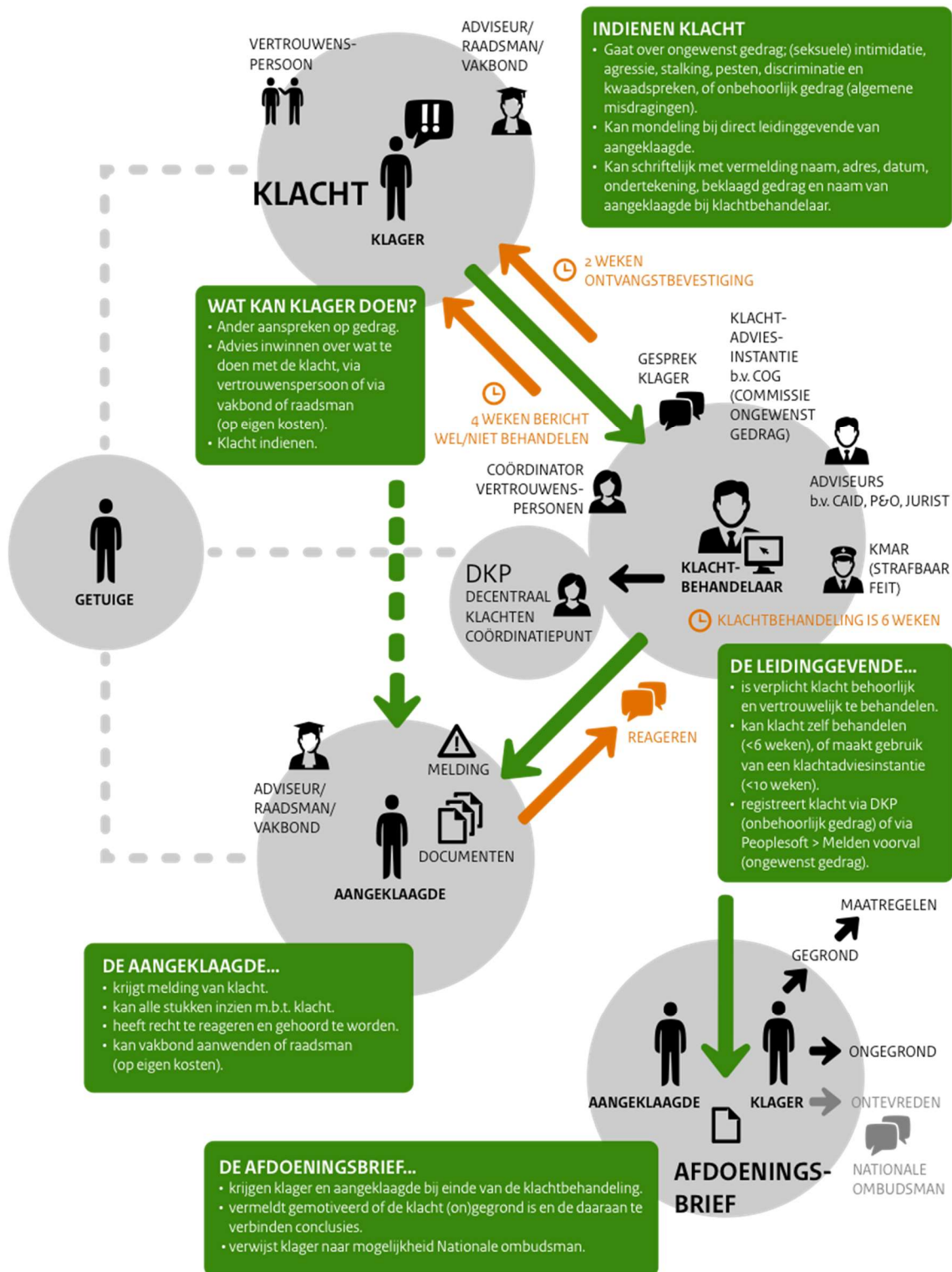
<sup>11</sup> De tekst van de Klachtenregeling Defensie is te vinden op <https://www.defensie.nl/downloads/regelingen/2019/04/26/klachtenregeling-defensie>

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Figuur 2-1 Klachtenregeling Defensie

### GEbruiksadvies

Dit is een vereenvoudigde weergave van de klachtenregeling Defensie. Het ondersteunt adviseurs en klachtbehandelaars bij het proces van klacht naar afdoening. Dit altijd in combinatie met de regeling zelf. Het helpt ook bij voorlichting aan klager, aangeklaagde en/of getuige. Verder dienen allen geattendeerd te worden op de regeling, bedoeld voor klachten over onbehoorlijk of ongewenst gedrag. Aan dit schema kunnen geen rechten ontleend worden.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

### Procedurale focus regeling

De juridische basis van de Klachtenregeling Defensie is de Arbeidsomstandighedenwet, voor zover dit het deel betreft dat gaat over ongewenst gedrag en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>12</sup> De Awb bevat in hoofdstuk 9 de wettelijke regels voor klachtbehandeling. In 2014 heeft Defensie besloten om de toen geldende Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie (KOGVAM), in werking getreden op 17 september 2001, en de Klachtenregeling Defensie, in werking getreden op 1 oktober 2003, samen te voegen in één regeling. Na ruim anderhalf jaar praktijkervaring is een herziene regeling opgesteld waarin registratie en publicatie nader zijn geregeld, met een duidelijkere beschrijving van proces en verantwoordelijkheden en een toelichting op de regeling (toelichting Klachtenregeling Defensie). De Klachtenregeling Defensie trad op 1 juli 2016 in werking. Uit de gesprekken met betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling blijkt dat de procedurele insteek redelijk dominant is geweest in de discussies over de regeling, waarbij met name de rollen en verantwoordelijkheden van partijen en adviseurs, de termijnen en de procedure leidend waren. Figuur 2-1 wordt door Defensie gebruikt om de procedure verder inzichtelijk te maken.

### Centrale rol commandant

In de historie van Defensie was de centrale rol van de commandant binnen zijn eenheid lange tijd een vanzelfsprekendheid.

“In lijn met de historie van het ministerie hadden de defensieonderdelen een buitengewoon grote say in wat zij binnenshuis met die klachten deden. De commandanten waren ook meer dan nu eindverantwoordelijke voor die uitkomsten.” (procesdeskundige procedure)

Ook in de herziene klachtenregeling van 2016 heeft de commandant een centrale rol, namelijk die van klachtbehandelaar (art. 7 KD).<sup>13</sup> Impliciete aannames hierbij waren dat de klachtbehandelaar de kracht van de eenheid in de gaten kan houden, dat hij dichtbij de beklagde zit en sancties kan opleggen. Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat betrokkenen het hier allemaal over eens waren. De rol van de commandant bij klachtbehandeling heeft destijds tot weinig discussie geleid:

“De commandant moet daar een rol in spelen, want het gebeurt binnen zijn organisatie. Hij moet weten dat er een klacht is. Je moet ook zorgen dat het op een redelijk niveau wordt afgedaan. Dat is ook de insteek geweest bij deze regeling. Hier is nooit discussie over geweest. Commandanten zijn benoemd aan de hand van hun taken en bevoegdheden zoals dat in het takenbesluit Defensie staat.” (procesdeskundige procedure)

### Verpaarsing

Een ontwikkeling die speelde tijdens de herziening van de regeling is de bredere ‘verpaarsing’ binnen Defensie, waarbij uitvoerende, plannings- en beheersbevoegdheden niet langer per dienstonderdeel, maar centraal werden georganiseerd. Dit gold ook voor de klachtbehandeling, waarvan de ondersteuning werd neergelegd bij Decentrale Klachtencoördinatiepunten (DKP’s) en een uniformering van de aanpak:

<sup>12</sup> Artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat de werkgever verantwoordelijk is voor het arbeidsomstandighedenbeleid waaronder het voorkomen dan wel beperken van de psychosociale arbeidsbelasting van werknemers. Hieronder worden onder meer verstaan uitingen van ongewenst gedrag zoals seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten.

<sup>13</sup> Commandant als bedoeld in artikel 2 van de Regeling aanwijzing commandanten Defensie.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“In die, wat wij binnen Defensie ‘verpaarsing’ noemen, kwam ook de beweging van dat het afgelopen moest zijn met de deelregelingen waar het gaat om klachtbehandeling. Dat is een aanleiding geweest voor het tot stand brengen van de klachtenregeling, in mijn herinnering.”  
(procesdeskundige procedure)

Eerder benaderden de dienstonderdelen de klachtbehandeling ieder op hun eigen manier:

“Niet per se op een foute manier, maar rollen waren onvoldoende duidelijk geregeld. Het was ook niet uniform. En in lijn met de bredere ontwikkeling rond het harmoniseren van allerlei rechtspositionele regelingen, werd ook de klachtbehandeling herzien. Uniformering was een belangrijke driver, tegen de achtergrond dat we zagen dat het proces verbetering behoeft.”  
(procesdeskundige procedure)

### Rol en visie functionarissen klachtbehandeling

Bij de herziening waren zowel vertegenwoordigers van de verschillende defensieonderdelen als ook vertegenwoordigers van de hoofd directeur personeel (HDP), de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID), de Directie Juridische Zaken (DJZ), centrale vertrouwenspersonen en de Commissie Ongewenst Gedrag (COG) betrokken, elk vanuit hun eigen expertise en visie op omgaan met ongenoegens. Bij de totstandkoming van de klachtenregeling speelde het verschil in achtergrond en deskundigheid van deze verschillende betrokkenen een belangrijke rol. Scherp gesteld streefden sommige – meer juridisch georiënteerde medewerkers – vooral naar een klachtenregeling die aansloot bij de Awb, met waarborgen omgeven waarbij zoveel mogelijk alle ongenoegens via de klachtenregeling worden behandeld. Andere medewerkers die vanuit hun achtergrond conflicten zoveel mogelijk proberen te de-escaleren, op te lossen en te dejuridiseren zagen klachtbehandeling als uiterste middel en streefden naar een klachtenregeling die ook oog had voor deze andere manieren van aanpak. Dit verschil in visie is tijdens de totstandkoming niet expliciet besproken, maar de navolgende discussiepunten kunnen tegen deze achtergrond worden geduid.

Een van deze discussiepunten was bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de klachtbehandeling. In de regeling is opgenomen dat een klacht per e-mail kan worden ingediend. Voorstanders ondersteunden dit voorstel omdat het past bij een laagdrempelige toegang van de klachtenprocedure. Deelnemers die conflicten vooral proberen te de-escaleren en te dejuridiseren, vonden dit te laagdrempelig: een medewerker zou vol emoties een e-mail kunnen sturen, zonder alle consequenties en alle alternatieve routes te overzien.

Een ander punt betrof de rol van de vertrouwenspersoon en de adviseur integriteit. De discussie is destijds gegaan over de vraag in hoeverre deze rollen een meer of minder verplichtend karakter moesten krijgen in de klachtenregeling. Vanuit een meer procedureel juridisch perspectief bezien kent de Awb deze verplichting niet, terwijl vanuit een de-escalerende perspectief het conflict in een gesprek met een vertrouwenspersoon of adviseur integriteit verder zou kunnen worden verkend.

Binnen Defensie is ervoor gekozen om de regelingen over behoorlijkheidsklachten en klachten ongewenst gedrag samen te voegen. Sommige respondenten vonden dit logisch vanuit de noodzaak aan uniformering van klachtenregelingen en duidelijkheid voor klagers. Andere respondenten bepleitten dat behoorlijkheidsklachten en klachten ongewenst gedrag beter niet onder dezelfde regeling zouden vallen, gelet op het verschil in gedragingen waarover wordt geklaagd.

### Klachtbehandeling voor burgers en medewerkers

Hoofdstuk 9 Awb bevat minimumnormen voor klachtbehandeling “zodat het voor de burger de mogelijkheid biedt om genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid”. De focus van de Awb ligt in de eerste plaats op klachten van burgers.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Echter, de wetgever benadrukt dat de eisen van hoofdstuk 9 Awb ook gelden “voor de behandeling van klachten tegen een bestuursorgaan als werkgever. Zorgvuldige behandeling van klachten van ambtenaren over hun werkgever draagt in de eerste plaats bij aan een goede uitoefening van het werkgeverschap. Uiteindelijk dient ook dat evenwel de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.”<sup>14</sup> Uit de gesprekken met de betrokkenen bij de regeling blijkt dat mogelijke verschillen in klachtbehandeling voor burgers (van buiten de organisatie) of medewerkers bij de totstandkoming geen onderwerp van discussie is geweest.

### Registratie

In de huidige regeling is de registratie, conform de Awb, expliciet opgenomen. Over dit onderwerp waren de betrokkenen bij de opstelling het met elkaar eens. Het achterliggende doel van registratie, bijvoorbeeld verantwoording, dossierbeheer of leren van klachten, is volgens de sleutelrespondenten nauwelijks besproken, het ging vooral over de uitvoering, niet over de waarom (meer hierover in paragraaf 5.3).

“Registratie is plenair besproken, maar vooral in praktische zin. Ook de eigen registratie bij de KMar vond iedereen prima.” (procesdeskundige procedure)

## 2.2 ‘Klacht’ in regeling en praktijk

Een thema uit de klachtenregeling dat in gesprekken met respondenten regelmatig terugkwam, is de definitie van klacht. Om een zinvol gesprek te kunnen voeren over klachtbehandeling is het belangrijk dat men zich bewust is van de mogelijke definities. Dit is niet het eerste onderzoek dat stuit op de verschillende mogelijkheden.<sup>15</sup> De defensieorganisatie is daarin niet uniek.

Verschiedende definities hoeven op zichzelf geen probleem te zijn, ze worden pas problematisch wanneer de consequenties die aan deze verschillende definities worden verbonden heel anders zijn én het niet duidelijk is wanneer welke definitie wordt gehanteerd. In deze paragraaf maken we de verschillen tussen de gehanteerde definities in wet- en regelgeving en in de praktijk inzichtelijk.

### ‘Klacht’ volgens de wet en de Nationale ombudsman

Het ligt voor de hand om met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te beginnen. Dat vormde tenslotte de wettelijke basis van de Klachtenregeling Defensie. De regeling voor het interne klachtrecht in hoofdstuk 9 van de Awb geeft geen definitie van het begrip klacht.<sup>16</sup> De regering achtte dit onwenselijk omdat een omschrijving eerder een beperking van het klachtrecht tot gevolg zou hebben dan een verheldering.<sup>17</sup> Uitgangspunt is daarom een ruim klachtbegrip, zo blijkt uit: “Alles wat geen bezwaar is, is in beginsel een klacht, zulks echter ter beoordeling van het bestuursorgaan.”<sup>18</sup> Zowel in de memorie van toelichting als in het debat met de Tweede Kamer is de mate van formaliteit onderwerp van discussie geweest.<sup>19</sup> Ook vermeldt de Awb expliciet mondelinge en schriftelijke klachten en dat het bestuursorgaan moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening. Die kan er naar gelang de vorm (mondeling of schriftelijk ingediend) anders uitzien.

Ook voor de Nationale ombudsman is dit een relevant thema. Hij beschrijft in zijn *Visie op professionele klachtbehandeling* dat er in de praktijk verschillende opvattingen over de term klacht

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3, memorie van toelichting.

<sup>15</sup> Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, 2018. Ook de commissie-Giebels gaat in haar onderzoek naar meldingsbereidheid rond sociale veiligheid in op het verschil tussen melding en klacht.

<sup>16</sup> Ook de Wet extern klachtrecht omschrijft niet wat een klacht is.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 5 (nota n.a.v. verslag), p. 7.

<sup>18</sup> *Handelingen II 1998/99*, nr. 21, p. 1367-1368.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 6-7.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

leven, van alle uitingen van ongenoegens tot die situaties waarin het niet gelukt is om het onderliggende probleem op te lossen en de klacht voor onderzoek in aanmerking komt. De Nationale ombudsman vat een klacht op als ‘iedere uiting van ongenoegen van een burger’.

“Hiermee hanteert de Nationale ombudsman een ruimere opvatting van het begrip ‘klacht’ dan sommige overheidsinstanties wellicht gewend zijn. Alle handelingen waar de belangen, perspectieven of gezichtspunten van overheid en burger ‘schuren’, dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder dit ruime klachtbegrip.”<sup>20</sup>

De Klachtenregeling Defensie definieert een klacht als “uiting van ongenoegen over de wijze waarop een bestuursorgaan dan wel een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan zich heeft gedragen”<sup>21</sup> en hanteert daarmee eveneens een ruime definitie.

### ‘Klacht’ in de praktijk

De definitie van klacht lijkt zo op het eerste gezicht duidelijk, aangezien ‘een uiting van ongenoegen’ als uitgangspunt wordt genomen. In de gesprekken met proces- en ervaringsdeskundigen werd echter duidelijk hoe verschillend hier binnen Defensie tegenaan wordt gekeken.

#### *Verschil in invulling klacht*

De definitie van klacht wordt binnen Defensie verschillend ingevuld. Er werden brede definities gehanteerd in de trant van ‘iedere uiting van ongenoegen’, ongeacht de vorm van indiening, de (beoogde) behandeling, de geadresseerde of de ontvanger van de klacht.

“In mijn beleving: als er ongenoegens worden uitgedragen of er een probleem is dat we moeten oplossen. Ik vind het een heel breed begrip. Moeilijk om te definiëren. Alles wat binnenkomt en waar we iets mee moeten.” (leidinggevende)

“Een klacht is: op het moment dat iemand iets overkomt waar hij het niet mee eens is en dat ergens bij iemand neerlegt.” (leidinggevende)

Maar er waren ook smallere definities. Die smalle definities waren ook niet allemaal gelijk. Er waren gesprekspartners die het met name over ‘formele, schriftelijk ingediende klachten’ hadden wanneer het ging over klachten. Er waren ook mensen die klachten zien als ‘uitingen van ongenoegens die zijn behandeld door een onderzoeks- of klachtencommissie’.

Vooraf procesdeskundigen ongenoegens hadden een vrij formele opvatting over wat een klacht is. Uit de gesprekken bleek dat hun beeld van de klachtenprocedure grotendeels is gevormd door de behandeling van klachten door een Commissie Ongewenst Gedrag (COG) aangezien zij bij die klachten (veelal in het voortraject) betrokken zijn (zie verder paragraaf 3.2). In verschillende gesprekken riepen vragen over de klachtbehandeling als vanzelfsprekend antwoorden op over de COG, terwijl de behandeling van een klacht door een COG slechts één van de mogelijkheden van klachtbehandeling is en bij lang niet alle klachten (ongewenst gedrag) wordt ingezet.

<sup>20</sup> Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, 2018.

<sup>21</sup> In de Klachtenregeling is een aparte definitie opgenomen voor een klacht ongewenst gedrag (art. 1 lid e KD): klacht van een functionaris over zelf ondervonden ongewenst gedrag van een andere functionaris dat verband houdt met het verrichten van arbeid en dat ziet op (seksuele) intimidatie, agressie, stalking, pesten, treiteren, discriminatie en/of kwaadspreken.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

### *Mondelinge of schriftelijke klachten*

Ook het onderscheid tussen mondelinge en schriftelijke klachten sluit hierbij aan. De klachtenregeling biedt, net als de Awb, de mogelijkheid om mondelinge klachten op te pakken. In de praktijk blijken deze mondelinge klachten niet zozeer als klacht te worden gezien, maar eerder als ongenoegen dat wordt opgepakt.

“Dat [ongenoegens] wordt bij ons vaak gelijk ondervangen door bijvoorbeeld het sectiehoofd dat een akkefietje heeft, dat probeert hij dan in eerste instantie zelf op te lossen. Daar hebben wij dan geen zicht op, in hoeverre daar sprake is van een mondelinge klacht. Kennelijk lost het zich op of leidt het niet tot het indienen van een klacht. Ik heb alleen zicht op wat letterlijk als klacht wordt ingediend.” (procesdeskundige procedure)

### *Een klacht of een melding?*

Om het gebruik van het begrip klacht binnen de defensieorganisatie verder te kunnen duiden is ook enige kennis nodig van het begrip melding zoals dat gehanteerd wordt bij vermoedens van integriteitsschendingen die worden gemeld in het systeem Meldingen van voorvallen (MVV). Er wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen een klacht en een melding, met verschillen in gedefinieerde partijen, rechten, plichten, zorgvuldigheidseisen, processtappen, onderzoekscope en betrokkenen.<sup>22</sup> Waar bij een klacht klager en beklagde allebei partij zijn, is in het geval van een melding alleen de onderzochte partij. Dit maakt uit voor de rechten en de verdere betrokkenheid van de indiener. Het onderscheid tussen klachten en meldingen kwam ook in veel gesprekken aan de orde, soms expliciet en soms zeer impliciet.

“We moeten het allereerst hebben over de ingewikkeldheid van de klachtenregeling. Die is voor iedereen onduidelijk. Voor medewerkers is het onduidelijk waar ze heen moeten gaan wanneer ze onvrede hebben. Maar als het tot een beklag komt, is ook voor de klachtenbehandelaar onduidelijk wat de bedoeling is. Ook de splitsing is lastig tussen meldingen en klachten ongewenst gedrag of over andere manieren van omgang. Zelfs voor ons is het soms onduidelijk: wat moet er naar het decentrale klachtenpunt en wat naar het meldpunt. Er is dus zelfs ook intern discussie over wat een melding is en wat een klacht.” (procesdeskundige ongenoegens)

Voor sommigen hield dat onderscheid met name verband met de ernst van het ongenoegen, voor anderen met de mogelijkheid tot een breder onderzoek of juist met de rol van de klager, dan wel melder, en diens rechten en plichten. In de gesprekken met procesdeskundigen viel de definiëring soms ook samen met het gebruikte registratiesysteem. Voor meldingen geldt namelijk het gebruik van het MVV terwijl voor klachten sinds 2018 gebruik wordt gemaakt van het klachtenregistratiesysteem dat door de decentrale klachtcoördinatiepunten (DKP's) kan worden ingevuld en waar slechts een kleine groep mensen toegang toe heeft. Echter, ook daar bestaat mogelijk enige overlap. De Klachtenregeling Defensie stelt in artikel 10 b: “[De klachtbehandelaar] registreert een klacht inzake ongewenst gedrag als voorval in het MVV” Sommige procesdeskundigen benadrukten dat klacht en melding kunnen samenvallen.

Intern blijkt hier ook discussie over te zijn gevoerd omdat de vermenging van klacht en melding volgens sommigen ook mogelijke risico's met zich meebrengt, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

---

<sup>22</sup> Zie hierover ook: Centrale Organisatie Integriteit Defensie, *Informatiekaart voor Commandanten. Keuze voor een procedure: een behandeling door intern onderzoek of COG bij ongewenst gedrag*, Utrecht: Ministerie van Defensie 2016.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Wat je dan zag: als er een klacht binnenkwam plakte de commandant er het label melding op en dan kwam het in een andere procedure, die van intern onderzoek. Positie van klager en aangeklaagde worden anders gemaakt en rechten zijn anders. De klager heeft dan niet meer de mogelijkheid om door te lopen naar de Nationale ombudsman.” (procesdeskundige procedure)

### Verwarring over ‘klachten bij Defensie’ binnen de organisatie en in de buitenwereld

Ook in de media en in de communicatie door Defensie mét media worden klachten, meldingen en officiële meldingen in sommige gevallen door elkaar gebruikt.<sup>23</sup> In andere gevallen wordt juist een veel strakkere definiëring gehanteerd en leidt dit tot wederzijds onbegrip. Ook in het gesprek tussen het ministerie van Defensie en de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman blijkt dat deze definitiekwestie tot onduidelijkheden leidt over aantallen klachten, klachtherkenning en de wijze waarop bepaalde ongenoegens behandeld zouden moeten worden.<sup>24</sup>

In ons gesprek met de Nationale ombudsman, in het kader van deze evaluatie, benadrukte hij dat het wat hem betreft niet moet gaan om definities:

“Het maakt mij niet uit welk etiket je erop plakt, als je maar als organisatie op een goede manier met gedoe en ongenoegen omgaat binnen je organisatie.”

Hoewel er vanuit beleidstheoretisch perspectief wordt gedacht dat er een evident en belangrijk verschil is tussen meldingen en klachten, leidt het gebruik van de termen en het verschil in gehanteerde definities in de praktijk tot verwarring en miscommunicatie. Deze discussie draagt niet bij aan een productief gesprek over een adequate wijze van omgaan met ongenoegens binnen Defensie.

Procesdeskundigen waren unaniem in hun inschatting dat medewerkers zonder ervaring met een specifieke procedure, bredere en meer door elkaar heen lopende definities hanteren en in ieder geval niet op de hoogte zijn op de verschillen tussen ‘meldingen’ en ‘klachten’ en de bijbehorende procedures. Dit is ook het uitgangspunt van de *Informatiekaart voor Commandanten. Keuze voor een procedure: behandeling door intern onderzoek of COG bij ongewenst gedrag*:

“Voor medewerkers is het niet altijd duidelijk hoe ze kunnen aangeven dat ze zijn geconfronteerd met ongewenst gedrag. Een medewerker kan zich mondeling of schriftelijk tot een commandant wenden. Soms kiezen medewerkers ervoor om te spreken over een ‘klacht’, in andere gevallen gebruiken ze het woord ‘melding’ en in weer andere gevallen is er niet specifiek gekozen voor een bepaalde kwalificatie. Het gesprek dat de commandant heeft met de klager of melder van het ongewenst gedrag moet duidelijk maken wat de medewerker precies voor ogen heeft met zijn klacht of melding (bijvoorbeeld: wat wil hij bereiken en op welke manier zou hij dat willen?).”

### 2.3 “Het is zo complex gemaakt”

Behalve ter voorkoming van verwarring en miscommunicatie is de definitie van klacht ook belangrijk in een bredere context, namelijk hoe de klachtbehandeling zich verhoudt binnen de wijze waarop binnen Defensie wordt omgegaan met ongenoegens van medewerkers. Binnen Defensie bestaat

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld *RTL late night*, 8 oktober 2018 <https://www.rtlatenight.nl/video/video/4444176/chaos-bij-het-ministerie-van-defensie>; *NOS*, 25 januari 2019 <https://nos.nl/artikel/2269040-defensie-kreeg-wel-degelijk-officiële-meldingen-over-burnpits.html> en dossier Meldpunt Integriteit Defensie en nieuwsbericht ‘Meldpunt burnpits open’, 4 februari 2019 op Defensie.nl.

<sup>24</sup> Nationale ombudsman/Veteranenombudsman, *Terugblik op de klachtbehandeling door defensie*, 2018.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

namelijk een breed spectrum aan adviseurs en procedures om ongenoegens en ontevredenheid (in verschillende vormen) te adresseren. Een medewerker kan in beginsel terecht bij zijn of haar leidinggevende. Als dat niet mogelijk of veilig is, dan kan een medewerker contact opnemen met een vertrouwenspersoon, een geestelijk verzorger, bedrijfsmaatschappelijk werker, een adviseur integriteit of de medezeggenschap. Met vragen over integriteit kan men terecht bij de COID, voor klachtbehandeling bij DJZ en decentraal bij de DKP's. Verder zijn mediators beschikbaar vanuit het cluster Alternatieve Geschillen Oplossing (AGO). Zij kunnen bij ongenoegens een rol spelen, maar blijken in de praktijk vrijwel geen aanvragen vanuit de formele klachtbehandeling te ontvangen. En dan zijn er verschillende mogelijkheden (met verschillende procedures) naast een klacht en melding, bijvoorbeeld een bezwaarschrift of de route naar de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK). Ook de IGK bemiddelt, maar vormt een aparte route zonder verbinding met de Klachtenregeling Defensie.

“Mensen voelen zich niet altijd gehoord op hun werkplek. Dan horen ze ‘dit hoort bij het werk’. Dan komen ze soms bij ons. Of ze proberen het via de lijn bespreekbaar te maken. Maar er zijn zoveel lijnen, zoveel wegen. Bij COID, bij locaties, bij IGK, vertrouwenspersoon, vakbond. Het meldpunt voelt als ver weg.” (procesdeskundige ongenoegens)

Bovendien bestaan er, naast de Klachtenregeling Defensie, ook andere klachtenregelingen, waaronder het Besluit klachtrecht militairen, de Regeling klachtenbehandeling gezondheidszorg Defensie 2016, de Regeling klachtbehandeling inspectie militaire gezondheidszorg, de Klachtenprocedure bedrijfsarts en het Besluit klachtenbehandeling aanstellingskeuringen.

Voor klagers is dit niet overzichtelijk. De meeste klagers waren, voordat ze de klacht indienden, niet (goed) bekend met de klachtenprocedure. Ze vonden informatie over de procedure via intranet of na inlichtingen van bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon. Ook leidinggevend benadrukken in hun gesprekken dat ze veelal niet bekend waren met de klachtenprocedure voordat ze zelf als klachtbehandelaar bij een klacht werden betrokken.

Leidinggevend benadrukken dat alle procedures bij elkaar een complex geheel zijn geworden.

“We zijn verstrikt geraakt in onze eigen bureaucratie. Door alle bevoegdheden niet eens instaat zijn om iets te fixen.” (leidinggevende)

“Er loopt heel veel goed, maar het is zo complex gemaakt. Dan zien mensen als leidinggevend door de bomen het bos niet meer.” (leidinggevende)

Het geheel aan omgaan met ongenoegens is voor medewerkers en leidinggevend een complex geheel geworden. Uit de gesprekken met procesdeskundigen wordt duidelijk dat het onderscheid tussen de verschillende procedures en routes voor hen redelijk logisch is. Voor procesdeskundigen lijken deze gescheiden werelden een vanzelfsprekendheid te zijn, omdat het allemaal verschillende procedures betreft waar zij vanuit hun eigen expertise hun eigen aanpak hebben. Echter, van een afstand bekeken en vanuit het perspectief van klagers, beklagden en leidinggevend bezien roepen al deze procedures, directies en loketten de vraag op of er zo op een adequate manier met ongenoegens van medewerkers om kan worden gegaan.

### 2.4 Wie zijn de (geregistreerde) klagers?

Een ander relevant thema uit de klachtenregeling is natuurlijk de klager zelf. Vanuit verschillende kanten bestaat de behoefte aan het krijgen van overzicht in klagers binnen Defensie en hun soort klachten. De procesdeskundigen bij het ministerie van Defensie hebben die behoefte, de Nationale

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

ombudsman/Veteranenombudsman heeft die behoefte en wij als onderzoekers hadden uiteraard ook deze behoefte. Toch is het belangrijk om ons te realiseren dat het lastig, zo niet onmogelijk is om een volledig beeld te krijgen en ons steeds af te vragen waarop de beelden die er zijn van klagers precies zijn gebaseerd. Het is vooral ook belangrijk om te onderstrepen dat er ten eerste vanuit verschillende rollen verschillende delen van het klachtproces worden gezien en dat ten tweede sommige klachten en klagers zichtbaarder zijn dan andere.

Sommige procesdeskundigen hebben een breed takenpakket qua sociale veiligheid, groepsdynamiek of integriteit waardoor de omgang met ongenoegens en klachtbehandeling slechts een klein stuk is van het werk waar zij mee bezig zijn. Wij hebben deze groep mensen in dit onderzoek daarom expres procesdeskundigen ongenoegens genoemd. Andere procesdeskundigen zijn meer direct betrokken bij de klachtenprocedure, soms zelfs met de meest complexe casus.

### Zichtbare en onzichtbare klagers

Er zijn verschillende redenen voor het verschil in zichtbaarheid van klachten en klagers binnen de organisatie, voor verschillende procesdeskundigen, maar ook als bron voor onderzoek.

Een eerste is het onderscheid tussen mondelinge en schriftelijke klachten. Mondelinge klachten blijven per definitie diffuser en ongrijpbaarder dan schriftelijke klachten.

Ten tweede is er het verschil tussen klachten die worden geregistreerd en klachten die niet worden geregistreerd. Van de tweede groep is onduidelijk of deze bestaat, hoe groot deze is en wat voor klachten dat zijn. Interessant is om te benoemen dat de onderwerpen die de afgelopen periode in de media aan de orde zijn geweest (zoals de burnpits, chroom-6 of de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen) veelal geen relatie lijken te hebben tot de klachten, die in het kader van de Klachtenregeling Defensie zijn geregistreerd.

En als derde verschil kunnen we noemen dat bij de klachten die zijn afgedaan door een commissie met een gedocumenteerd proces meer inzicht kan worden verkregen in het verloop van de procedure, dan klachten die op een andere manier (en minder gedocumenteerd) zijn behandeld. Daarbovenop is nog het onderscheid te maken tussen klachten die zijn behandeld door de Commissie Ongewenst Gedrag en klachten die worden behandeld door een klachtadviesinstantie (KAI). De COG klachten zijn zichtbaarder dan de KAI klachten. Dit komt door het georganiseerde karakter van de COG, de meer vaste samenstelling en hun gedeelde werkwijze, ondersteuning en registratie. Een KAI wordt per klacht samengesteld met wisselende leden die vaak eenmalig deelnemen, waardoor er geen gedeelde werkwijze is en waarbij er geen centrale registratie van de onderliggende documentatie bestaat van de behandelde klachten door een KAI. Verder is er door procesdeskundigen ongenoegens meer betrokkenheid bij klachten ongewenst gedrag dan bij klachten over behoorlijkheid, waardoor in die gesprekken de rol van de COG meer aandacht kreeg. Uiteraard is er op allerlei manieren overlap tussen deze drie groepen categorieën.

De verschillen gelden niet alleen voor de zichtbaarheid binnen Defensie, maar ook voor de zichtbaarheid van deze klachten voor ons als onderzoekers. Klagers en beklagden die wij spraken kwamen uit de meest zichtbare hoek van de geregistreerde, schriftelijke klachten, ondanks dat wij onze uiterste best hebben gedaan om ook uit andere groepen mensen te spreken (zie paragraaf 1.4). Hierdoor is ons beeld in alle gesprekken over onderzoek naar aanleiding van klachten meer geïnformeerd door de COG-procedure dan door de werkwijze van KAI's.

Ten slotte zijn er complexe casus met langdurende klachtbehandeling die binnen Defensie veel aandacht vragen van een bepaalde groep procesdeskundigen (zie paragraaf 5.2). Dat maakt deze groep klagers voor hen zeer zichtbaar. In dit onderzoek is deze groep juist veel minder zichtbaar aangezien deze een relatief klein deel uitmaakt van de geregistreerde klachten én wij vanwege de focus op het proces en de ervaringen daarmee deze klagers niet specifiek hebben opgezocht. Dat wij, uit ethisch oogpunt, ervoor hebben gekozen om ons te beperken tot afgeronde zaken betekent bovendien dat wij de complexe zaken die op de een of andere manier nog doorwerkten bewust buiten beschouwing hebben gelaten.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

Al deze aspecten maken dat ook in deze rapportage het beeld van klagers gevormd is door een specifieke groep die voor ons zichtbaar werd.

### Diverse klagers

Het belangrijkste kenmerk van de klagers is hun diversiteit. Diversiteit in de aard van hun klacht, in hun verwachtingen, hun behoeften, hun kennis van de regeling, etc. Klagers hebben verschillende klachten, dienen de klacht in met verschillende verwachtingen, klagen over verschillende gedragingen: van een verzoek om informatie tot ongewenst gedrag als pesten en intimidatie. Er is zeker niet altijd sprake van geëscaleerde situaties.

Aan de ene kant zijn er klagers die echt hadden gepuzzeld op de klachtenregeling. Met als gevolg dat er een klager is die aangaf dat hij nu als ervaringsdeskundige andere klagers bijstaat; hij weet immers van de hoed en de rand. Anderzijds spraken we ook met een klager die met zijn klacht eigenlijk nietsvermoedend in de klachtenregeling terecht was gekomen. Hij had simpelweg iets willen aanklaarten bij een meerdere, die vroeg dit in een e-mail te zetten, vervolgens werd gevraagd de e-mail door te sturen naar een hogere in rang en zo was deze klager eigenlijk onbewust en onbedoeld in de klachtenregeling terechtgekomen. Waar de ene klager echt moeite heeft moeten doen om uit te zoeken hoe een klacht moet worden ingediend, werd een andere klager per ongeluk de procedure in getrokken.

Klagers dachten ook verschillend over hoe hun klacht zich verhield tot andere processen om ongenoegen aan te kaarten. Ze beschreven de routes die ze al hadden bewandeld voordat zij de klachtenprocedure hadden opgestart. De meesten hadden eerst op een andere manier hun ongenoegen kenbaar gemaakt, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met hun leidinggevende, een vertrouwenspersoon, een geestelijk verzorger of een vakbond. Zij zijn niet over een nacht ijs gegaan. De klager die onbedoeld in de klachtenregeling terecht was gekomen was in die zin echt een uitzondering. (Oud-)medewerkers die verder op afstand staan van Defensie, doordat zij bijvoorbeeld niet langer werkzaam waren bij het ministerie of in een internationale context werkten, dienden een klacht in omdat ze niet goed wisten waar ze anders met hun ongenoegens terecht zouden kunnen.

Bij een aantal klachten is het indienen van een klacht 'slechts' een stap in een groter achterliggend conflict. Zo was er een klager die een klacht indiende als reactie op een uiting van ongenoegen van de beklagde. Die uiting had wat de klager betreft zoveel kapotgemaakt en zoveel twijfel gezaaid dat hij behoefte had aan een netter proces. Er was ook een klacht over de verklaring van iemand in een andere procedure en een over een onderliggend conflict tussen een leidinggevende en een medewerker dat had geleid tot een intern onderzoek (over de medewerker) en een klacht (over de leidinggevende). Het kwam ook voor dat de klacht tegelijkertijd was ingediend met of vooraf was gegaan aan een andere procedure: van bezwaar tot mediation. Bij deze klachten waren de relaties al dusdanig verstoord en was het onderliggende conflict al zo ver geëscaleerd dat mogelijke negatieve consequenties van het indienen van een klacht de klager niet meer uitmaakten.

Tegelijkertijd waren er ook klagers én beklagden die zich afvroegen waarom het hele proces zo 'groot' was geworden:

“Als het nu echt een groot probleem was geweest, maar dat is het niet.” (klager)

Het is lastig om in algemene termen te omschrijven in welke situaties mensen de stap zetten naar het indienen van een klacht. Ook omdat dat zo samenhangt met de context en het doel van de klager, waarover meer in het hierop volgende hoofdstuk 3. Sommige klagers benadrukten dat zij op het moment van indienen van hun klacht al min of meer afscheid hadden genomen van Defensie. Bij anderen was op een gegeven moment 'de maat vol'. Ook zijn er klagers die min of meer toevallig in de klachtenprocedure terecht waren gekomen "terwijl ze vooral wilden dat het gedrag stopte". Klagers die verschillende routes hadden bewandeld dienden een klacht in omdat zij het idee hadden

steeds weer tegen een muur op te lopen en niet goed begrepen te worden in wat zij probeerden aan te kaarten.

Het beeld van klagers dat ons daarom het meest is bijgebleven is vooral dat van de moegestreden klager.

“Ik heb alle normale mechanismen gebruikt en ben eigenlijk wel moegestreden. Een stap als naar de minister schrijven heb ik wel overwogen, maar ik was op.” (klager)

Klagers zijn er kortom met allerlei redenen en in allerlei situaties en voortrajecten.

### 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we enkele belangrijke thema's vanuit beleidstheoretisch perspectief de revue laten passeren. Het blijkt dat de herziening van de klachtenregeling niet los te zien is van historische ontwikkelingen binnen en buiten Defensie, zoals de rol van de commandant. Ook blijkt dat tijdens de herziening de verschillende vertegenwoordigers binnen Defensie vanuit hun eigen expertise een verschil in visie hadden over het omgaan met ongenoegens, die – hoewel van invloed op de gevoerde discussies – veelal impliciet is gebleven, terwijl deze visies wel een rol hebben gespeeld tijdens de herziening en in de discussies.

Verder blijkt dat ondanks een ruime definitie van klacht als iedere uiting van ongenoegen, zoals neergelegd in de Klachtenregeling Defensie, hier in de praktijk uiteenlopend invulling aan wordt gegeven. Door sommige procesdeskundigen wordt een zeer formele en smalle definitie gehanteerd, waarbij met name een formele behandeling door een klachtadviesinstantie wordt bedoeld. In de praktijk blijken vooral schriftelijke klachten als klacht te worden gezien, terwijl mondelinge klachten 'gewoon' als ongenoegen wordt opgepakt. Het interne onderscheid tussen melding en klacht is vooral voor procesdeskundigen een vanzelfsprekendheid, terwijl van een afstand bekeken en vanuit het perspectief van klagers, beklagden en leidinggevenden bezien al deze definities, procedures en loketten te maken hebben met het adequaat oppakken van ongenoegens van medewerkers. Een ruime definitie van het omgaan met ongenoegens (dus zowel mondeling als schriftelijk, formeel en informeel) kan deze onduidelijkheid wegnemen. Hierbij moet ervoor worden gewaakt dat een dergelijke ruime definitie niet verdere formalisatie aanwakkert, maar (zoals blijkt uit hoofdstuk 3, 4 en 5) juist bijdraagt aan zowel het verder normaliseren van het uiten van ongenoegens als het adequaat oppakken daarvan.

## 3 Waarom worden klachten ingediend?

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal waarom mensen klachten indienen.

Bij het uitvoeren van een regeling of beleid is het belangrijk om in het achterhoofd te houden waar de regeling of het beleid voor is bedoeld. Pas dan kan worden gekeken of daar in de praktijk ook daadwerkelijk aan wordt bijgedragen. Dat geldt uiteraard ook voor klachtbeleid. Klachtbeleid is hoe dan ook gestoeld op allerlei (impliciete) veronderstellingen over wat klagers, beklagden en klachtbehandelaren wel of niet nodig hebben of verwachten. Net als bij iedere andere vorm van beleid is het belangrijk om die veronderstellingen te expliciteren en te toetsen aan de praktijk.

Om te kunnen evalueren of klachtbehandeling voldoet is het belangrijk om inzicht te hebben in de redenen waarom klagers een klacht indienen en de verwachtingen waarmee ze dat doen. Dit is het onderwerp van paragraaf 3.2. Hun klacht is immers het uitgangspunt voor de start van de klachtbehandeling en hun doel bepaalt mede de verwachtingen van het proces en daarmee ook voor een grote mate hun tevredenheid na afloop. In paragraaf 3.3 gaan we in op het beeld dat betrokkenen hebben van de klachtbehandeling, wat volgens procesdeskundigen het mogelijke nut of doel van klachtbehandeling is en hoe die mening doorwerkt in hun adviezen aan klagers. Tot slot kijken we welke doelen zijn beoogd in wet- en regelgeving. Om meer inzicht te geven in de achterliggende doelen van klagers maken we in dit hoofdstuk gebruik van drie (geanonimiseerde) casus.

#### Casus 1: Wie beschermt de gedragscode?

In mijn werk bij Defensie heb ik weleens eerder te maken gehad met ongewenst gedrag. Ik heb hierover niet eerder een officiële klacht ingediend, omdat ik geen negatieve naam wilde krijgen en mijn opleiding goed wilde afronden. Nu heb ik de stap wel gezet. Ik merkte ook om me heen dat als iets wordt gemeld in de militaire lijn, dat het resultaat alleen 'een gesprek' was met die persoon. En dat was het. Maar de afspraak is dat de commandant het oppakt. Hoe kan het dan zo zijn dat diegene alleen wordt aangesproken en nog steeds vrolijk in de kantine rondloopt?

Ik heb er echt lang over nagedacht om klacht in te dienen, dat doe ik niet zomaar. Nu heb ik er wel voor gekozen om een klacht in te dienen. Aan de ene kant omdat ik merkte dat ik er echt last van had. Ik denk altijd dat als ik het in de burgermaatschappij met een opmerking kan oplossen, dan kan ik het hier ook. Maar ja, ook ik kan me blijkbaar bedreigd voelen. Wat ook mee speelt: ik ben zelf leidinggevende en als er iets speelt adviseer ik zelf aan mijn medewerkers om een melding te doen. Dan moet ik dat zelf ook doen.

En het is nog best lastig om een klacht in te dienen. Er wordt zo geadviseerd om het onder de pet op te lossen. Mijn vertrouwenspersoon, de beste vertrouwenspersoon die er is, adviseert altijd om het 'low level' op te lossen. Dat snap ik, dat is de-escaleren, maar daardoor blijven ook veel dingen onder de radar. Ik weet zelf hoe het werkt. Ik ben nu zelf lid van een onderzoekscommissie bij een huishoudelijk onderzoek en straks moeten we advies geven aan de commandant. Ik ga straks de commandant adviseren, maar ik weet hoe hij over de casus denkt. En hij is ook degene die straks bepaalt wie welke functie krijgt. De lijnen lopen dan door elkaar heen. Wat nou als ik tegen zijn visie in ga? Ik probeer zo integer mogelijk te zijn, maar ik denk er wel over na en ook collega's en getuigen benoemen dit.

Het voelt alsof ik verantwoordelijk ben om de gedragscode Defensie te beschermen. Als ik meld dat de gedragscode wordt overtreden, dan zou ik verwachten dat de organisatie het oppakt. Het is altijd aan jou als persoon. Dat is toch raar? Ik conformeer me aan Defensieregels en dan verwacht ik dat de organisatie zich daar ook aan houdt en actie onderneemt.

Ik probeer er nu achteraf ook zo open mogelijk over te zijn dat ik klacht heb ingediend, om het voor anderen 'normaal' te maken. Zodat ook anderen die stap durven te nemen en we het met elkaar bespreekbaar kunnen maken. Wat vinden we van dit gedrag en wanneer wordt een grens overschreden?



### 3.2 Verschillende verwachtingen van klagers

Wanneer we kijken naar de redenen die klagers gaven voor de indiening van hun klacht wordt duidelijk dat klagers zeer verschillende doelen nastreefden met hun klacht (zie figuur 3-1).

*Figuur 3-1 Doelen van klagers*

#### Door klagers genoemde verwachtingen

- Verbeteren van de organisatie
- Zorgen dat zo iets anderen niet overkomt
- Aankaarten van disfunctioneren
- Gehoord worden
- Begrijpen situatie
- Duidelijkheid over beleid
- Controle van de macht
- Herstel van vertrouwen in de defensieorganisatie
- Ruimte creëren voor tegenspraak
- Erkenning
- Signaleren integriteitsprobleem
- Waarheidsvinding
- Consequenties (o.a. in de vorm van ontslag, aanspreken of gedrag)
- Stoppen van gedrag van beklaagde

Het is belangrijk om de verschillende doelen die klagers noemen aandachtig te bezien. Ze zijn namelijk niet alleen als doel verschillend, ze hebben ook allerlei verschillende implicaties.

Zo waren er klagers die met name procesdoelen formuleerden, zoals gehoord worden, serieus genomen worden of erkenning.

“Erkenning: het erkennen dat dit niet had mogen gebeuren, dat dit niet de manier is waarop Defensie wil dat aan zijn medewerkers leiding gegeven wordt.” (klager)

Er waren ook klagers die met name doelen hadden op het niveau van het eindresultaat. Hun doel kon betrekking hebben op een specifiek persoon, op enkele personen, op hele organisatieonderdelen of zelfs op de hele organisatie. Een klager kan bijvoorbeeld een klacht indienen met als doel dat het gedrag van beklaagde verandert of stopt, maar een klager kan ook de hoop hebben dat de hele defensieorganisatie hoort welke situatie zich heeft voorgedaan. Daarmee samenhangend wordt de klacht in het ene geval ingediend vanuit een ernstig verstoorde relatie met beklaagde en vormt die relatie in een ander geval helemaal geen probleem of is de waarde die aan de relatie wordt gehecht juist de reden waarom de klacht wordt ingediend, zoals duidelijk wordt in het volgende citaat.

“Ik doe dat [indienen van een klacht] omdat ik Defensie verbeter voor de jongens die het doen. Ik wil best een brandje stichten om te laten zien wat er mis gaat, maar ik wil niet de boel frustreren. Toch denk ik wel dat zij mij zo zien.” (klager)

Sommige klagers streven meerdere doelen tegelijkertijd na. En soms veranderde het doel na verloop van tijd. De doelen moeten dan ook gezien worden in hun specifieke context. Op individueel niveau kan een klager duidelijkheid beogen, terwijl voor diezelfde klacht op collectief niveau het ook om openbaarheid gaat. De twee doelen vergen een andere vorm van waarheidsvinding.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Mijn reden voor het indienen van de klacht was dat er niet meer gesproken zou worden over alle ‘vermeende misstanden’. Dat de waarheid voor iedereen duidelijk zou zijn.” (klager)

Klagers dienen ook lang niet allemaal uit eigen belang een klacht in, een verwachting die impliciet wel kleeft aan het gehanteerde onderscheid tussen ‘melders’ en ‘klagers’ binnen Defensie. Sommige klagers zagen zichzelf eerder als mensen die iets in het belang van de organisatie wilde aankaarten, signaleren of melden, dan dat zij er op individueel niveau enig voordeel van verwachtten.

“Ik wilde een oordeel van een commissie. Ik wilde niet mijn leidinggevende natrappen, die race was al gelopen. Dit is een signaal meer voor anderen dan voor mezelf. Ik was niet op zoek naar relatieherstel, dat was een gepasseerd station. Ik heb sinds [enige tijd] een nieuwe baan buiten Defensie.” (klager)

Er waren ook klagers die de klacht hadden ingediend in het (door hen gepercipieerde) belang van een ander. Zo was er een klager die nadrukkelijk de klacht had ingediend omdat hij daarmee andere collega’s wilde beschermen.

“Niet iedereen durft een klacht in te dienen. Ook voor hen wilde ik de klacht indienen. Er was een collega die bang was om naar het werk te gaan door het gedrag van die collega. Ik zit niet zo in elkaar om een klacht in te dienen, maar ik moest het doen voor mijn eigen gevoel en ook voor collega’s. Er moest iets gebeuren..” (klager)

Er waren ook klagers die nog groter dachten en het organisatiebelang in brede zin voorop stelden.

“Als mensen zich zo gedragen zoals mijn voormalig leidinggevende, dan kan dat niet goed zijn voor een organisatie.” (klager)

Dit riep bij enkele klagers de vraag op wie er verantwoordelijk is voor integriteit. Ligt de verantwoordelijkheid voor integriteitsbescherming bij individuele medewerkers of bij de hele organisatie?

### Casus 2: Duidelijkheid over privacy

Er speelde al langer gedoe tussen mij en mijn leidinggevende. Mijn leidinggevende heeft vervolgens een mail met zijn persoonlijke mening over mijn functioneren naar alle medewerkers gestuurd. Hij heeft daarmee echt mijn privacy geschonden.

Ik heb mijn doel bereikt, want ik wilde een oordeel van de commissie over deze mail: mag dat zomaar? Ik wilde dat leidinggevendens bij dit soort procedures zorgvuldiger omgaan hiermee. Ik was er niet op uit om mijn leidinggevende na te trappen, die race was al lang gelopen. Dit was voor mij een signaal, de klacht was eigenlijk nog wel meer voor anderen dan voor mezelf.

## 3.3 Beelden over klachtbehandeling

### ‘Klachtbehandeling kent alleen maar verliezers’

Tijdens de gesprekken blijkt dat alle procesdeskundigen wel een beeld hebben van het doel en nut van de klachtenprocedure en over de vraag waar klachtbehandeling aan kan bijdragen. In gesprek met procesdeskundigen ongenoegens blijkt dat zij het indienen van een klacht vrijwel allemaal als laatste escalatiemiddel zien. Ze refereren daarbij ook vaak aan de door hen gemaakte ‘escalatieladder’ die wordt gebruikt en waar het indienen van een klacht inderdaad een van de meest

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

formele stappen is. Hoewel er bij de gesproken procesdeskundigen ongenoegens draagvlak is voor klachtbehandeling waren de meeste adviseurs van potentiële klagers uitermate kritisch over het doel en het effect van klachtbehandeling – een opvatting die zij vaak ook zeiden te delen met de mensen die bij hen komen met ongenoegen. De negatieve opvatting over het effect van klachtbehandeling hangt samen met het beeld dat zij hebben van de klachtenprocedure.

“Het is een proces van juridificeren en het kent alleen maar verliezers.” (procesdeskundige ongenoegens)

---

Het dominante beeld is er een van een geformaliseerd traject, waarin een onderzoekscommissie feitenonderzoek doet, met weinig ruimte voor een gesprek over het achterliggende conflict. Er volgt een oordeel in de vorm van een advies aan de commandant dat niet altijd leidt tot consequenties en dat niet bijdraagt aan een mogelijk herstel van de relatie tussen betrokkenen. Dit heersende beeld bij procesdeskundige ongenoegens blijkt voornamelijk te zijn gevormd door de behandeling van klachten over ongewenst gedrag. Sommige procesdeskundigen die klagers of beklagden begeleiden benadrukten zelf tijdens de formele klachtbehandeling geen rol te kunnen of willen spelen en bijvoorbeeld eerder een jurist mee sturen.

In antwoord op de vraag wat dan wel een adequate aanpak van ongenoegens is, benadrukten deze procesdeskundigen in de gesprekken de mogelijkheden van de-escalatie, een goed gesprek en een oplossing van het probleem.

“Iemand die klaagt voelt zich niet begrepen, niet gehoord. Soms willen zij gelijk ‘bam’ naar de COG. We lopen dan eerst de escalatieladder af. Kijk of je het onderlinge gesprek kunt voeren. Iemand zit soms zo in emotie, en die ziet maar één weg: een klacht. Volgens mij is tijd echt een ding, rust en tijd. Een mondelinge klacht kan ook, dat geeft al wat meer speelruimte dan een formele klacht. Minder juridisch en wellicht meer effect.” (procesdeskundige ongenoegens)

---

Sommige procesdeskundigen ongenoegens waren daarom vrij uitgesproken over de adviezen die zij zeiden te geven aan mensen die bij hen komen met ongenoegen. Zij gaven bijna altijd aan dat het indienen van een klacht weinig zal opleveren. Ze onderstreepten daarbij ook de mogelijke negatieve effecten ervan voor de onderlinge relaties en de carrières van betrokkenen.

Zij zagen meestal in dat hun waarschuwingen mogelijk opgevat konden worden als manieren om ‘problemen onder het tapijt te vegen’. En dat dit vooral ook door de buitenwereld zo wordt gezien.<sup>25</sup> Echter, in hun beeld was het waarschuwen voor de klachtenprocedure juist iets dat zij deden in het belang van de medewerkers met ongenoegen die bij hen kwamen. De waarschuwingen van procesdeskundigen ongenoegens hadden ook verschillende klagers die de stap naar de klachtenprocedure daadwerkelijk hebben gezet bereikt. Desalniettemin kozen zij er toch voor om een klacht in te dienen.

“Een psycholoog en een bedrijfsarts gaven aan dat het niets op zou leveren, ze raadden het niet direct af, maar zeiden meer iets van: als jij dit wil dan moet je dat doen, maar verwacht er niets van.” (klager)

---

<sup>25</sup> E. Giebels, F. van Oostrum & K. van den Bos, Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie, 2018, o.a. p. 52.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

“De vertrouwenspersoon vertelde mij dat hij ook vond dat dit [de gedraging] niet kon en zijn inschatting was: ‘dit is klachtwaardig’. Hij was heel duidelijk over andere routes: hij zei ‘realiseer je wat je gaat doen. Als je een klacht gaat indienen, dan zijn de verhoudingen dusdanig verstoord dat een verdere carrière binnen Defensie heel moeilijk zal zijn.’ Ik vond het eerlijk dat hij dat zo zei, en anderzijds – in de trant van klokkenluiders – passend bij wat zij [klokkenluiders] tegenkomen. Ik had daar geen boodschap aan. De verhoudingen waren al behoorlijk verstoord, carrièremogelijkheden zag ik niet meer, daar had ik me al bij neer gelegd. Ik werk nu ook niet meer bij Defensie.” (klager)

---

Sommige klagers waardeerden het advies, anderen waren er kritisch over of zagen het als een onderdeel van het probleem. Een klager vertelde dat hij juist wilde dat de organisatie verantwoordelijkheid zou nemen en dat de klacht zou bijdragen aan een open gesprek over integriteit binnen de organisatie.

Andere rapporten over dit thema meldden ook dat medewerkers bij Defensie wordt ontraden om een klacht in te dienen. Zo stelt een SCP-rapport: “Ook hoorden we van een aantal gevallen waarin het slachtoffer dringend werd ontraden door de vertrouwenspersoon of leidinggevende om de klacht in te dienen. Dan werd er gedreigd met sancties of het vooruitzicht dat de loopbaan van het slachtoffer bij Defensie zou worden geblokkeerd.”<sup>26</sup>

Het laat zien dat dit negatieve beeld van (het doel van) klachtbehandeling verdere aandacht verdient. Want zelfs al wordt een advies vanuit de beste bedoelingen voor een individuele potentiële klager geuit, het kan anders worden opgevat en het draagt niet altijd bij aan wat klagers zelf willen bereiken met de klacht.

### ‘Procedure met waarborgen omkleed gericht op waarheidsvinding’

Naast het beeld van klachtbehandeling als een formele procedure met alleen verliezers, bestaat ook een ander beeld, namelijk die van klachtbehandeling als een waardevolle procedure, met waarborgen omkleed, gericht op waarheidsvinding. Met name procesdeskundigen procedure omschreven het doel van klachtbehandeling vaak als: vaststellen wat er is gebeurd, zodat er een oordeel kan worden gegeven over de gegrondheid van de klacht. Dat zij waarheidsvinding als het belangrijkste doel van klachtbehandeling zien, is te merken aan de nadruk die wordt gelegd op het uitvoeren van onderzoek, op de zoektocht naar en het belang van objectiviteit en op bijvoorbeeld het belang dat wordt gehecht aan het uitspreken van een oordeel over de gegrondheid van de klacht.

“Behandeling volgens de regeling biedt waarborgen voor klager, voor aangeklaagde en voor klachtbehandelaar.” (procesdeskundige procedure)

---

Soms benadrukte een procesdeskundige dat de klachtenprocedure een manier is om de klager serieus te nemen, zijn verhaal te laten doen:

“Het doel is: de klager serieus nemen. Als iemand een klacht heeft, moet er een zorgvuldige procedure zijn die zorgt dat de klacht op een nette, tijdige en fatsoenlijke manier wordt behandeld.” (procesdeskundige procedure)

---

En klachtbehandeling wordt ook gezien als een eindmarkering:

---

<sup>26</sup> I. Andriessen, W. Vanden Berge en L. Sterckx, *Grenzen aan de eenheid: De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers*, SCP 2017.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Het formele traject is er omdat er op een bepaald moment een eind aan een klacht moet komen.”  
(procesdeskundige procedure)

Incidenteel noemde een procesdeskundige het feit dat klachten kunnen bijdragen aan het leren van klachten, zeker als de klacht is geregistreerd.

“Leren voor de organisatie. Als er veel klachten zijn ten aanzien van specifieke regelingen of iets dergelijks, dan moet dat zichtbaar worden zodat de organisatie er iets mee kan doen. Daarom is de registratie ook belangrijk.” (procesdeskundige procedure)

Binnen dit beeld van procesdeskundigen procedure draagt de Klachtenregeling Defensie bij aan een ordentelijke en transparante procedure voor klachten, waarvan bijvoorbeeld de coördinerende rol van de DKP's en het nieuwe registratiesysteem een belangrijk onderdeel zijn. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden waarop uitingen van ongenoegen op een laagdrempelige manier kunnen worden aangekaart, bijvoorbeeld, via het e-formulier. De Klachtenregeling Defensie biedt voor een klager ook procedureel 'bescherming', aangezien klager na afdoening van de klacht door Defensie een volgende stap in de procedure kan zetten en zich nog kan wenden tot de Nationale ombudsman. Ook wordt het als positief gezien dat er nauwelijks of geen klachten worden voorgelegd aan de Nationale ombudsman die conform de Klachtenregeling Defensie zijn behandeld.

Duidelijk wordt dat er onder procesdeskundigen, vanuit hun eigen expertise en ervaring, verschillende beelden leven over het doel en het effect van de klachtenprocedure en wat volgens hen een goede aanpak van ongenoegens is. Deze beelden hebben niet alleen invloed op de wijze waarop zij zelf ongenoegens adresseren, maar werken ook door in de adviezen die zij daarover geven aan klagers. Zeker gelet op de grote variëteit in doelen en verwachtingen van klagers, is het de vraag in hoeverre procesdeskundigen daadwerkelijk oog hebben voor wat klagers zelf nodig hebben.

### Casus 3: De waarheid voor iedereen duidelijk

Voor mijn gevoel had ik een prima werkrelatie met mijn collega. Op een gegeven moment heb ik een keer in de groep iets gezegd over het gedrag van deze collega. Achteraf begreep ik dat de collega zich daardoor tekort gedaan voelde, waarna hij mij een verwijtende brief stuurde. Uiteindelijk werd deze situatie steeds ingewikkelder. Mijn leidinggevende werd erbij betrokken en in gesprekken kwamen er steeds meer aantijgingen en verwijten bij. Er zijn verschillende gesprekken geweest, zelfs een mediationpoging, maar dat leverde niets op. Na een paar maanden wilde hij niet meer met mij in gesprek. Toen heb ik zelf besloten om een klacht in te dienen, want steeds meer collega's wisten ervan en het verhaal werd steeds groter. Ik wilde dat er niet meer over alle vermeende misstanden zou worden gesproken, dat de waarheid voor iedereen duidelijk zou zijn en ik wilde begrijpen wat er nou echt speelde.

## 3.4 Doel klachtbehandeling in wet- en regelgeving

Tot slot van dit hoofdstuk over de vraag waarom klachten worden ingediend, nog aandacht voor de doelen die met de Awb en met de Klachtenregeling Defensie waren beoogd. In de memorie van toelichting van de Awb staat de wetgever expliciet stil bij de vraag 'Waarom een regeling van klachtbehandeling?' De regering geeft daarvoor verschillende motieven:

- genoegdoening: “in verband met onheuse bejegening door de overheid”;
- een plicht of vereiste: “dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en [is] een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid”;
- corrigerend optreden: “bij van buiten komende signalen die erop duiden dat de dienende functie [van het bestuur] op enige wijze afbreuk wordt gedaan”;

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

- leereffect: “Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen.”

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat de Awb slechts minimumeisen kent voor klachtbehandeling. Het laat overheden daarmee bewust veel ruimte om klachtbehandeling verder vorm te geven. Echter, de praktijk heeft laten zien dat de Awb, ondanks deze ruimte in de wet, in de praktijk tot juridisering heeft geleid waarbij de procedurele insteek de boventoon is gaan voeren.<sup>27</sup> Zowel in de wetenschap als in de bestuursrechtspraktijk is een ontwikkeling ingezet naar een meer responsieve overheid. Hierover betoogt onder andere Michiel Scheltema, tot voor kort Regeringscommissaris bestuursrecht, dat de Awb altijd al als bedoeling had dat problemen tussen overheid en burger op eenvoudige, informele wijze tot een oplossing worden gebracht. Door juridisering en bureaucratisering is deze aspiratie verloren gegaan. In een meer responsief bestuursrecht gaat het niet meer primair om regeltoepassing, maar om het zoeken van oplossingen die niet alleen rechtmatig zijn, maar ook door betrokkenen als rechtvaardig kunnen worden aanvaard. Het gaat dan niet alleen om de inhoud, maar ook om de relatie, het behoud van vertrouwen. Er wordt dus niet meer gedacht vanuit de regel naar de casus (wat in het autonome bestuursrecht de gebruikelijke gang van zaken is), er wordt vanuit de casus gekeken welke oplossing – binnen het kader van de regels – daar eventueel bij zou passen.<sup>28</sup> In het verlengde van deze ontwikkeling wordt er ook gesproken over initiatieven om binnen het bestuursrecht geschillen geïntegreerd te behandelen en de afzonderlijke klacht- en bezwaarprocedures zoveel mogelijk ineen te schuiven, bijvoorbeeld in het sociaal domein.<sup>29</sup>

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de opstelling van de Klachtenregeling Defensie blijkt dat het doel van klachtbehandeling nooit expliciet onderwerp van gesprek was.

“Het doel van klachtbehandeling moet natuurlijk zijn streven naar genoegdoening. Hier is [tijdens de totstandkoming van de regeling] niet expliciet over gesproken aan tafel. Je gaat over van een regeling op een nieuwe regeling en weer een nieuwe. Dus je gaat dat niet weer opnieuw bespreken. Die vraag had bij de eerste regeling gesteld moeten zijn.” (procesdeskundige regeling)

Zoals in paragraaf 2.1 is besproken, hadden de betrokkenen verschillende visies, die ook van invloed waren op het door hen gewenste doel van klachtbehandeling. Deze visie bleven tijdens de herziening onbenoemd. In onze gesprekken met procesdeskundigen werd de impact van verschillende visies op klachtbehandeling echter duidelijk.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is er bij de totstandkoming en herziening van de regeling niet gesproken met ervaringsdeskundigen om te kijken wat doelen en daarbij horende procesvereisten zouden kunnen zijn.

### 3.5 Conclusie

Het is interessant om te zien dat er binnen Defensie verschillende beelden leven over het doel en effect van klachtbehandeling. Procesdeskundigen ongenoegens baseren hun advies aan klagers veelal vooral op het door hen veronderstelde doel van relatieherstel, waar een formele procedure gericht op waarheidsvinding niet aan bijdraagt. Procesdeskundigen procedure daarentegen zien klachtbehandeling als een waardevolle procedure. Aspecten als laagdrempelige toegang,

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld M. Scheltema, ‘Rechtseenheid of rechtsstaat als doelstelling van de Awb?’, *Nederlands Juristenblad* 2015, nr. 17, p 1151-1154.

<sup>28</sup> Zie ook M. Scheltema, ‘Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015, nr. 9, p. 287-289.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld oratie A.T. Marseille, *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein*, 2015, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

waarheidsvinding, het correct uitvoeren van de procedure, registratie en de weg naar de Nationale ombudsman zien zij als belangrijke waarborgen. Ook hier zien we het in hoofdstuk 2 gesignaleerde verschil tussen een meer procedurele visie en een meer de-escalerende visie op omgaan met ongenoegens terug.

Echter, klagers kunnen heel andere doelen hebben dan waarheidsvinding of relatieherstel. In de gesprekken met klagers werd duidelijk hoe divers hun redenen om een klacht in te dienen zijn geweest. Hoe de een de klacht duidelijk richt tegen een persoon, een beklaagde, maar een ander eigenlijk de hele organisatie of een deel ervan iets duidelijk wil maken. Klagers kunnen ook hun klacht indienen met bijvoorbeeld de hoop op het stoppen van bepaald gedrag, het controleren van de macht of het herstellen van vertrouwen in de organisatie.

### 4 Ervaringen met de klachtenprocedure

#### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij het proces van de klachtbehandeling. We stellen de ervaringen van klagers en beklagden centraal en vullen die aan met de visie op die ervaringen van procesdeskundigen. Het hoofdstuk behandelt thematisch de belangrijkste onderwerpen die naar voren kwamen in de gesprekken. Paragraaf 4.2 gaat in op de behoefte van partijen om inzicht te hebben in de procedure die volgt, waarna in paragraaf 4.3 duidelijk wordt dat partijen een stem willen hebben tijdens de klachtbehandeling. Vervolgens bespreken we in paragraaf 4.4 de ervaringen van klagers en beklagden met vijf belangrijke waarden tijdens klachtbehandeling: geheimhouding, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, bescherming en voortvarendheid. Hierna beschrijven we in paragraaf 4.5 hoe klager en beklagde de afronding hebben ervaren om vervolgens hun beeld van de organisatie na het doorlopen van de klachtenprocedure te schetsen (paragraaf 4.6).

Bij de duiding van deze thema's gebruiken we inzichten uit theorievorming over het belang van ervaren rechtvaardigheid, waaruit duidelijk wordt dat het klagers en beklagden niet altijd om het oordeel (gelijk of niet gelijk) gaat. Soms is het belangrijker dat de persoon in kwestie serieus wordt genomen en wordt gehoord of dat de organisatie laat zien passende consequenties te nemen. Het onderscheid in vormen van rechtvaardigheid helpt om de verschillende dimensies aan de ervaring met het klachtenproces te duiden: iemand kan namelijk tegelijkertijd een positieve ervaring hebben opgedaan op het gebied van de ene vorm van rechtvaardigheid en een negatieve met een andere.<sup>30</sup>

#### 4.2 Inzicht in de procedure

##### Complexiteit en toegang

In hoofdstuk 2 werd de complexiteit binnen Defensie rond het omgaan met ongenoegens duidelijk. Medewerkers weten niet altijd waar ze met hun klacht heen moeten. Om te achterhalen welke informatie binnen Defensie beschikbaar is, is voor dit onderzoek een *quick scan* van verschillende intranetpagina's binnen Defensie gemaakt. Daaruit blijkt dat er op het intranetportaal Defensie gemakkelijk en veel informatie te vinden is over de Klachtenregeling Defensie en over het Meldpunt Integriteit Defensie, waar een klacht kan worden ingediend. De klachtenregeling kan er worden gedownload en er wordt duidelijk aangegeven waar men terecht kan met een klacht of waar je vragen hierover kunt stellen (zoals bij een vertrouwenspersoon). Op aparte pagina's is informatie te vinden over bijvoorbeeld meldingen, integriteit en de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) en over de betreffende route om met ongenoegens om te gaan.

De onderlinge verhouding tussen deze verschillende manieren om ongenoegens te uiten wordt nauwelijks toegelicht. Op de intranetportalen van de verschillende Defensieonderdelen staat minder informatie over klachten en meldingen. Hoeveel er te vinden is, is per Defensieonderdeel verschillend.

---

<sup>30</sup> In de wetenschappelijke literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van ervaren rechtvaardigheid wat ook in deze context goed werkt. Genoemd worden interactionele, procedurele, distributieve en retributieve rechtvaardigheid:

- interactionele rechtvaardigheid: is de sociale omgang correct? Worden partijen respectvol tegemoet getreden?
- procedurele rechtvaardigheid: worden de juiste procedures gebruikt en toegepast? Hebben betrokkenen daarbij genoeg stem?
- distributieve rechtvaardigheid: 'ieder zijn deel'. Wat is ieders deel, wat is de verdeling en hoe kun je dat vaststellen?
- retributieve rechtvaardigheid: past de uitkomst bij wat is aangedaan? Dit kan om vergelding of straf gaan, maar ook om compensatie of excuses.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Uit gesprekken met medewerkers blijkt bijvoorbeeld dat er een verschil wordt ervaren tussen het indienen van een schriftelijke, (veelal) formele klacht, en het mondeling uiten van ongenoegens. Een medewerker vertelde ons dat hij, toen er iets speelde op de afdeling, samen met collega's naar de leidinggevende was gestapt. De leidinggevende had een gesprek gevoerd met de betrokkenen maar verder niets ondernomen. Gevraagd naar manieren om dit te adresseren vertelde hij:

“We hebben gedacht aan een vertrouwenspersoon, maar omdat het niet individueel was, wist ik niet of dat een logische stap was. Naar de IGK gaan vond ik een zware maatregel. Het was lastig voor mij om te bedenken wat daar tussenin zit. Ik wilde niet naar de leidinggevende van mijn leidinggevende stappen, want ik vond het ook lastig om dan aan te moeten geven dat mijn leidinggevende mij niet serieus nam. Met je leidinggevende moet er een vertrouwensband zijn, je moet ervan uit kunnen gaan dat de leidinggevende dit goed oppakt. Is het gepast om zo'n stap te zetten?” (klager)

### Stappen in de procedure

De onduidelijkheid betreft niet alleen de toegang, maar ook de procedure zelf. Voor sommige klagers en beklagden was het niet duidelijk uit welke stappen de procedure bestaat en wat hen te wachten stond. Sommige beklagden vertelden dat de brief of e-mail waarmee ze geïnformeerd werden over de klacht hen had overvallen, en dat ze vooral behoefte hadden aan meer informatie over wat ze te wachten stond.

“Het overkomt je, als je ergens vals van beschuldigd wordt. Het doet wat met je, ook als je thuis bent. Ook als het bij zo'n commissie komt. Halverwege het proces heb ik thuis weleens gezegd: 'Alsjeblieft, als dit maar ophoudt.' En als er iets is dat ik graag kwijt zou willen. Jullie evalueren de klachtenregeling, dan ken je 'm [de regeling] waarschijnlijk. Ik kende 'm niet, totdat het me overkwam. Ik ben een harde werker die niet in de gaten heeft dat dit soort dingen bestaan.” (beklaagde)

Andere beklagden vertellen dat ze, nadat ze over de klacht waren geïnformeerd reactief de procedure hebben gevolgd, zonder precies te weten wat hen te wachten stond.

“Ik ben geen jurist. Ze gebruiken veel terminologie. Moet ik hier iets mee doen? Ik besef dat nu eigenlijk pas, omdat ik altijd verwachtte dat het niet tot een gegrondverklaring zou kunnen leiden. Maar ik weet dus eigenlijk niet wat de consequenties zouden kunnen zijn van een gegrondverklaring.” (beklaagde)

Duidelijkheid over de (mogelijke) processtappen en de (mogelijke) consequenties blijkt voor sommige beklagden belangrijk te zijn, zeker omdat de procedure onzekerheid met zich meebrengt.

## 4.3 Stem hebben in de procedure

### Verwachtingen

In hoofdstuk 3 werd al duidelijk dat klagers verschillende verwachtingen en doelen kunnen hebben met het indienen van een klacht en dat het belangrijk is om bij klagers verwachting aan te sluiten. Ook beklagden vertelden over verschillende verwachtingen en behoeftes tijdens de klachtbehandeling. Een beklagde benadrukte dat hij, zodra hij hoorde dat een grap bij klager niet goed was gevallen, eigenlijk meteen al excuses had willen aanbieden hetgeen niet lukte omdat de klager het contact afhield. Na de klacht nam zijn leidinggevende het initiatief voor een bemiddelend

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

gesprek en kon beklaagde zijn excuses aanbieden. Tijdens het gesprek kon hij toelichten hoe de situatie zo was gelopen en begreep hij beter waarom het klager zo had geraakt. Echter, een bemiddelende aanpak past niet bij de behoefte van iedere partij. In een andere situatie, waarin ook een meer bemiddelende aanpak werd voorgesteld, was beklaagde verbaasd omdat hij – gelet op de ‘zwaarte’ van de over hem ingediende klacht – een formele aanpak had verwacht. Een formele aanpak was wat beklaagde betreft ook een passende aanpak geweest, omdat hij zich door de klacht zo gekrenkt voelde dat hij de behoefte had om zijn kant van het verhaal ook formeel in te brengen.

“Het was heel wat waar ik van was beschuldigd, een heel zwaar verhaal. Ik voelde dat ik me moest verdedigen. Dus ik zat er met mijn raadsman. We begonnen heel formeel, maar de mededeling [van de commandant en adviseur] was gelijk: ‘Stop maar, we proberen het informeel op te lossen.’ Wat raar was omdat klager zelf niet met mij in gesprek wilde. Maar wat ze niet hadden voorzien, is dat ik met een heel dossier kwam. Precies wat klager allemaal uit het dossier had gelaten. Ik dacht: zij hebben zo’n verkeerd beeld van mij en van wat er speelt, dat ik het maar heb gedeeld.’  
(beklaagde)

In andere zaken vertelden beklagden dat er vrij snel (automatisch) een meer formele weg werd ingeslagen, waar een gesprek wat hen betreft beter had gepast, bijvoorbeeld om te achterhalen waarom klager de klacht had ingediend, of om hun eigen handelen beter te kunnen toelichten of uitleggen.

“Ik heb keurig de vragen van de raadsman beantwoord, en alles is schriftelijk gegaan. In het traject heb ik niet met de raadsman of met de medewerker gesproken. Achteraf vond ik dat jammer. Dat [een gesprek] was toch beter geweest, dan had ik het kunnen uitleggen waarom ik het zo heb gedaan. Ik heb nooit ruzie met klager gehad. Ik begreep niet dat hij zei dat het persoonlijk was. Het zat bij klager dieper denk ik dan ik verwachtte.” (beklaagde)

Ook uit deze ervaringen van beklagden blijkt dat hun verwachtingen, net zoals bij klagers, niet altijd dezelfde zijn maar afhankelijk van context en behoeftes. Ook waren er klagers die vertelden hoe de behandeling van hun klacht complex was geworden doordat niet duidelijk was wie op welk moment als klachtbehandelaar zou moeten optreden. Dat kan bijvoorbeeld spelen wanneer er meerdere beklagden zijn, wanneer niet duidelijk is wel onderdeel verantwoordelijk is voor een besluit of wanneer de klacht zich afspeelt in een internationale context.

### Zelf procedure bijsturen

Uit de gesprekken met klagers en beklagden blijkt verder dat zij niet altijd wisten in hoeverre zij zelf mogelijkheden hadden om de procedure bij te sturen. Een klager en een beklaagde vertelden dat aan hen een keuze was voorgelegd. Ze konden kiezen uit verschillende klachtbehandelingsopties van formeel tot meer informeel.

“Ik heb toen met de coördinator vertrouwenspersonen gesproken en die heeft me overtuigd van: doe eerst de commissie van de commandant, escalatie kan altijd nog. Maar dat is niet waar. Als de klacht eenmaal afgedaan is, gaan ze die niet weer opnieuw onderzoeken. Je kan niet zeggen: ik ben niet happy met de *light* editie, ik wil dat alsnog een andere commissie ernaar kijkt. Dat bleek dus achteraf niet te kloppen. Het enige wat je zou kunnen zeggen is: binnen een jaar tijd kun je het nog aankaarten bij de ombudsman.” (klager)

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Hierdoor had deze klager achteraf spijt en had hij liever een andere, beter geïnformeerde keuze gemaakt op basis van duidelijkheid over de verschillende mogelijkheden en de consequenties daarvan.

Andere klagers waren de gehele klachtenprocedure doorlopen, inclusief een onderzoek door een klachtadviesinstantie, en vroegen zich achteraf af of dat nodig was geweest. In een zaak waarin over en weer klachten waren ingediend vertelde een klager waartegen ook een tegenklacht was ingediend:

“Er is mij verteld dat het twee aparte trajecten zouden worden. Dat moest blijkbaar, maar echt begrijpen waarom doe ik niet. Het waren ook twee keer dezelfde getuigen die gehoord moesten worden. Een hoop dubbel werk wat mij betreft. Twee keer een commissie met zo’n vier personen.” (klager)

De zorg dat je geen invloed meer hebt in de verdere aanpak kan voor potentiële klagers een belemmering zijn om na het mondeling uiten van ongenoegens bij een leidinggevende vervolgens een volgende stap, bijvoorbeeld het indienen van een schriftelijke klacht of het contacteren van de IGK, te zetten.

“Soms wil je eerst je verhaal kwijt en horen welke opties er zijn, voordat er actie wordt ondernomen. Dan kun je zelf je afweging maken: is dit het me waard om het te doen, of ga ik het laagdrempeliger proberen? Dat kan voor iedereen verschillen, maar bij een vertrouwenspersoon heb je het nog zelf in de hand. Maar als je het aanmeldt [als klacht of melding] dan heb je geen invloed meer op het proces. Dat was het grootste bezwaar van mij om die stap te zetten: je legt het probleem daar neer en zij gaan daarmee verder en dan heb je geen invloed meer op welke kant het opgaat. Zij beslissen in welke categorie het valt en hoe zij het op gaan pakken.” (klager)

### Alternatieven overwegen

Uit de gesprekken met klagers en beklagden blijkt dat soms tijdens de klachtenprocedure wordt geopperd om een mediation- of bemiddelingstraject op te starten of dat de commandant een bemiddelende rol inneemt. Uit de gesprekken blijkt dat klagers en beklagden, die in een geëscaleerde situatie zitten hier niet altijd ruimte voor zien omdat voor hen ‘de fase van over koetjes en kalfjes praten inmiddels wel voorbij was’. Sommige klagers en beklagden hebben een voorstel tot mediation als alternatief gezien voor een meer formelere vorm van klachtbehandeling, waardoor ze minder geneigd waren in gesprek te gaan.

“Mediation is wel in een eerder stadium ter sprake geweest. De vraag is mij gesteld: wil je eerst mediation of eerst een klacht. Ik heb de klacht voorrang gegeven. Ik heb totaal geen geloof in mediation. We lagen veel te ver uit elkaar. [...] Ik vond ook dat de beklagde er dan misschien te makkelijk mee weg zou komen.” (klager)

Niet alleen klagers en beklagden, maar ook procesdeskundigen benadrukken veelal dat de fase van mediation bij klachtbehandeling al voorbij is en zien daar ook niet veel ruimte voor (uitzonderingen daargelaten). Dit past ook bij het beeld dat procesdeskundigen hebben van klachtbehandeling als formelere procedure (zie paragraaf 3.3).

“De COG-procedure maakt het heel lastig om nog de mediation in te gaan. In een meldingsprocedure kan het nog wel. Het proces van de COG doet wat met de verhoudingen van klager en beklagde. Je kunt dan bijna niet meer terug.” (procesdeskundige ongenoegen)

“Als men eenmaal de stap heeft genomen ‘we gaan naar de COG’, dan is mediation een gepasseerd station. Je kan het beter niet aan het begin vragen, maar aan het einde van de hoorzitting. Dan staan mensen er meer voor open.” (procesdeskundige procedure).

### 4.4 Waarden bij klachtbehandeling

In alle gesprekken met zowel klagers, beklagden, leidinggevend en procesdeskundigen bleek dat er bepaalde waarden zijn die belangrijk gevonden worden tijdens de klachtbehandeling. In deze paragraaf beschrijven we enkele essentiële waarden: geheimhouding, gehoord worden, onafhankelijkheid, bescherming en voortvarendheid. We laten zien dat deze waarden verschillende invullingen en consequenties kunnen hebben als er niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van klagers en beklagden.

#### Geheimhouding als waarborg of extra zwaar?

Een belangrijk punt dat door zowel klagers als beklagden werd aangedragen betrof de geheimhouding of de vertrouwelijkheid van de klacht.<sup>31</sup> Geheimhouding wordt in beginsel als waarborg voor klagers en beklagden ingezet. In de praktijk blijkt echter dat de geheimhouding voor veel mensen grote invloed heeft gehad op hun ervaring van het hele klachtenproces. Het beroep op vertrouwelijkheid dat tijdens de procedure op partijen wordt gedaan versterkte het gevoel bij klagers en beklagden dat ze er alleen voorstaan vaak ernstig. Tegelijkertijd hadden veel klagers en beklagden het idee dat er veel mensen op de hoogte waren gebracht van hun klacht en hadden zij vaak last van roddels. Door de nadruk die op de ‘vertrouwelijkheid’ wordt gelegd, voelden sommige klagers en beklagden zich niet vrij om over de hele ervaring met een vertrouweling te praten. We spraken klagers én beklagden die dit als een van de zwaarste aspecten van de klachtenprocedure hadden ervaren.

“Je mag er met niemand over praten. Dat kwam al aan de orde voor ik wist waar het over ging. Ik dacht eerst dat het een grap was. ‘Wat zegt u?’ Ik kan dit nu nog dromen... ‘Ik mag er toch wel met mijn leidinggevende over praten?’ Nee, dat mocht niet want anders komt er ruis. Ik ben mezelf wel dankbaar dat ik dat drie keer tijdens het telefoongesprek heb aangegeven: ‘Waarom mag ik er met niemand over praten?’ [...]. Ik mocht dan wel mijn leidinggevende op de hoogte stellen, maar die had ook geheimhouding, want anders kwam er ook ruis.” (beklaagde)

“Het niet meer communiceren: alsof je in beperking zit, het heeft maanden geduurd.” (klager)

Een klager vertelde dat het strikte beroep op vertrouwelijkheid lastig te verenigen was met een van de doelen die hij wilde bereiken met zijn klacht, namelijk dat ‘de waarheid voor iedereen duidelijk zou zijn’.

Anderzijds gaven veel respondenten aan niet veel vertrouwen te hebben in de omgang met vertrouwelijke informatie of anonieme gegevens binnen de defensieorganisatie. Ook blijkt uit

<sup>31</sup> In artikel 18 van de Klachtenregeling Defensie staat een algemene oproep tot geheimhouding: “Een ieder die ingevolge deze regeling op de hoogte is gebracht van feiten dan wel in het bezit is gekomen van documenten, is verplicht tot geheimhouding van deze feiten en documenten voor zover dit uit de aard van de zaak voortvloeit.” Deze geheimhoudingsplicht is als bedoeld in de (militaire) Ambtenarenwet en geldt bijvoorbeeld niet ten aanzien van strafbare feiten tegenover opsporingsambtenaren of tegenover onderzoekers van de Nationale ombudsman, aldus de toelichting.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

gesprekken dat lang niet alle partijen (klagers, beklaagden of anderen) zich strikt aan deze vertrouwelijkheid hielden, zoals blijkt uit het volgende citaat:.

“Tijdens de procedure werd ik verzocht of ik er discreet mee om zou willen gaan, want als ik dit zou vertellen tegen mensen bij Defensie dan is klager gelijk klaar bij Defensie. Nou, ik antwoordde: ‘Nee, dan had hij maar geen klacht moeten verzinnen.’” (beklaagde)

---

In verschillende casus kwam ook naar voren dat door foutief of expres doorgestuurde e-mails klagers of beklaagden er ook achter kwamen dat meer mensen op de hoogte waren gebracht dan noodzakelijk.

Een zorg die vooral bij beklaagden speelt rond vertrouwelijkheid is de vraag bij wie de klacht allemaal terecht komt. In een klacht wordt een eenzijdig beeld geschetst. In hoeverre gaat dat een eigen leven leiden? En ook belangrijk: hoe kun je er als beklaagde voor zorgen dat het verhaal weer wordt gecorrigeerd?

“Het was namelijk heel wat waar ik van was beschuldigd, een heel zwaar verhaal. Mijn commandant had wel wat leugens op papier over mij gezien. Maar de commandant van klager weet het niet eens. Niemand daar weet hiervan. Maar het is bij mijn commandantenlijn ingediend, mijn organisatie weet het. Dat vlekje gaat nooit meer van mij af.” (beklaagde)

---

Beklaagden hebben er sowieso mee te maken dat hun leidinggevende, als klachtbehandelaar, op de hoogte wordt gebracht van de klacht. Als die ervoor kiest om ook andere adviseurs om advies te vragen dan breidt de groep geïnformeerden zich nog verder uit. Beklaagden wiens klacht uiteindelijk ongegrond was verklaard vroegen zich af of dat nieuws dan vervolgens ook aan alle eerder geïnformeerde personen zou worden medegedeeld.

Wij spraken ook een klager die na een als smaad geïnterpreteerde uiting van ongenoegen een ‘tegenklacht’ ontving. Een andere klager had de klacht juist ingediend om een einde te maken aan negatieve roddel en zwartmakerij. Beiden vonden het feit dat de klacht een ‘eigen leven was gaan leiden’ binnen hun onderdeel een van de lastigste zaken aan het hele klachtenproces.

Wanneer we het hebben over vertrouwelijkheid moet ook de rol van getuigen worden aangestipt. In deze evaluatie is niet expliciet gesproken met medewerkers die als getuigen hebben opgetreden. In meerdere gesprekken kwam hun rol wel naar voren. Soms in het kader van hun mogelijke kwetsbare positie, wanneer dat wat zij verklaren ook op schrift wordt doorgegeven aan allerlei andere partijen.

“Mensen die gehoord worden zijn terughoudend in wat er gezegd wordt, omdat alles gedeeld wordt met beklaagde. Zij zijn terughoudend omdat zij nog verder moeten met die leidinggevende [waar de klacht over gaat]. Zelfs als het hoog oploopt, kiezen mensen eieren voor hun geld.” (klager)

---

En ook vanwege de onduidelijkheid of zij, na afronding van een klacht, ook op de hoogte worden gebracht van het oordeel. Zo vertelde een klager dat hij na afronding van de klacht met niemand had gesproken, maar alleen naar de getuigen was gegaan om te zeggen dat het afgerond was en dat hij in het gelijk gesteld was. Zij hadden, volgens deze klager, zelf geen terugkoppeling gehad.

Geheimhouding had kortom, hoewel het vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen wordt ingezet als waarborg voor klagers en beklaagden, veel consequenties voor alle betrokkenen. Omdat het in de ervaring van betrokkenen vaak niet werd nageleefd én omdat zij het soms zelf zo serieus hadden opgevat dat het hun eigen situatie sterk had bemoeilijkt. Uit de ervaringen van klagers en beklaagden

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

kwam naar voren dat het principe van geheimhouding een eigen leven kan gaan leiden, los van het doel en de relatie tot de specifieke klachtencontext. Geen van de klagers of beklagden gaf aan dat zij over deze procedurevoorwaarde een gesprek hadden kunnen voeren.

### **Gehoord worden of je verhaal kunnen doen?**

Horen is een belangrijk onderdeel van klachtbehandeling en is zowel in de Awb als in de Klachtenregeling Defensie geregeld. Vanuit een meer juridisch perspectief heeft horen veelal de functie van waarheidsvinding binnen het doen van onderzoek. Iedere partij kan zijn kant van het verhaal vertellen, van deze verklaring wordt een verslag gemaakt, waar partijen in het kader van hoor en wederhoor op mogen reageren.

#### *Verschillende verwachtingen van horen*

De meeste klagers en beklagden die zijn gehoord, zijn gehoord door een Commissie Ongewenst Gedrag of een klachtenadviesinstantie. Een klager die niet de gelegenheid had gekregen om gehoord te worden, heeft dit als gemis ervaren. Sommige klagers en beklagden zagen het horen als een belangrijk moment om hun kant van het verhaal te vertellen zodat de commissie tot een oordeel zou kunnen komen.

“Ik ben toen gehoord, omdat ik dat graag wilde. Ik herkende me niet in het beeld dat de raadsman van klager had geschetst. Ik had het idee dat als ik er geen gebruik van zou maken, dat mensen zouden denken ‘hij zal wel...’. Het ging meer om mijn eigen eergevoel.” (beklaagde)

De klagers en beklagden die met deze verwachting naar de hoorzitting gingen, hebben deze zittingen overwegend als passend ervaren. Ze gebruikten woorden als zorgvuldig, neutraal, veilig en gaven aan dat hen “ruimte [was] geboden om [de] eigen kant van het verhaal te doen”. Een klager benadrukte het ook logisch te vinden dat de commissie kritische vragen stelt, omdat zij moeten kunnen vaststellen wat er precies is gebeurd. Sommige klagers benadrukten dat het voor waarheidsvinding belangrijk is dat, zeker in fase van wederhoor, de commissie zorgvuldig kijkt naar hun reactie en daar daadwerkelijk iets mee doet.

“Ik heb zo veel mogelijk onwaarheden in beweringen van beklagde onderuit proberen te halen. Ik had geen tijd om op de rest van de verklaringen te reageren. Vervolgens zie ik dat mijn commentaar slechts als bijlage is toegevoegd.” (klager)

Klagers bij wie er meer speelde dan een concrete gedraging waar ze een oordeel over wilden, hadden andere verwachtingen van de zitting. Een klager benadrukte dat het hem niet zozeer te doen was om zijn kant van het verhaal te laten horen. Hij wilde de bredere context van de klacht schetsen. Sommige respondenten hadden graag bij de zitting van de andere partij aanwezig willen zijn om, ook soms meer emotionele, vragen te stellen. Enkelen gaven aan dat die vragen nu, na afloop van de klachtenprocedure, nog steeds onbeantwoord waren:

“Ik had het ook fijn gevonden om bij de zittingen van klager aanwezig te zijn. Ik had wel wat vragen willen stellen, of duidelijk willen maken van: wat ben je nou aan het liegen? Ook na afloop had ik nog behoefte aan een gesprek met klager om de hele boel af te kunnen sluiten en nog een keer de waarom-vraag te bespreken. Want waarom is hij al die dingen gaan verzinnen? Hoe heeft hij zo kunnen liegen, wat lag erachter?” (beklaagde)

Ook sommige procesdeskundigen ongenoegens benadrukten dat horen veelal gericht is op waarheidsvinding, wat ook mede blijkt uit het feit dat partijen afzonderlijk van elkaar gehoord

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

worden door de Commissie Ongewenst Gedrag. Een procesdeskundige ongenoegens benadrukt juist het belang van gezamenlijk horen omdat dat inzicht en gesprek kan opleveren.

“De partijen zitten niet bij elkaar aan tafel. Ik vind het goed als je ziet hoe er [door partijen] gereageerd wordt op elkaar. Dan zie je veel eerder waar het aan schort. Waar is die pijn ontstaan? Dat mis je als je ze apart gaat horen.” (procesdeskundige ongenoegen)

In gesprek met de voorzitters van de Commissies Ongewenst Gedrag bleek dat de waarheidsvinding als het belangrijkste doel van de hoorzitting en het daarop volgende advies wordt gezien. Enkele voorzitters probeerden tegelijkertijd ook oog te hebben voor het relationele aspect door daar met hun vragen op aan te sturen.

Uit gesprekken met leidinggevendenden bleek dat het horen niet altijd de meer formele vorm hoeft te krijgen. Een leidinggevende had er zeer bewust voor gekozen om de gesprekken die waren gehouden met klager en beklaagde op te nemen – maar niet te laten uitwerken. Het uitwerken van gespreksopnamen kost veel tijd, maar het belangrijkere argument hiervoor was vooral dat wanneer de gesprekken uitgetypt zouden zijn deze als nog veel ‘formeler’ zouden worden ervaren én wellicht een eigen leven zouden kunnen gaan leiden. Voor dat moment had de leidinggevende iets meer ruimte in het proces gecreëerd voor klager en beklaagde om nader tot elkaar te komen. Mocht het in de toekomst nodig zijn, kon deze klachtbehandelaar de gespreksopnamen altijd nog laten uitwerken voor een meer formele procedure.

“Het formele tintje dat de klachtenregeling met zich meebrengt..., het is toch een bepaalde sfeer met schriftelijk dingen afdoen en hoor en wederhoor, dat het op een gegeven moment eerder ervoor zorgt dat partijen tegenover elkaar staan dan dat ze samen naar een oplossing willen zoeken. Aanvallen en verdedigen, in plaats van samen naar iets toe werken waar je allemaal vrede mee hebt.” (leidinggevende)

### *Setting en toon hoorzitting*

Los van de vraag met welke verwachting partijen naar een zitting gaan, blijkt dat een hoorzitting met meerdere leden, zeker voor beklaagde maar ook voor klagers, een spannende aangelegenheid is. Daarbij komt ook nog dat het voor de meesten de eerste keer is dat ze voor een commissie verschijnen en ze niet weten wat de uitkomst zal zijn.

“Dat [de hoorzitting] was wel spannend, vreemd en onbekend. Een man vroeg: zenuwachtig? Dat was wel een ijsbreker. Ik wist niet wat me te wachten stond. Je kunt je niet zo goed voorbereiden, ik had wel het verhaal in mijn hoofd doorgenomen. Na de uitnodiging ben je er iedere dag mee bezig. En tijdens het gesprek zeg je dan toch andere dingen, dan gaat het op gevoel.” (beklaagde)

Verder lieten klagers en beklaagden blijken dat de setting van een hoorzitting ertoe doet. De wijze van verwelkoming, ‘vier man achter een bureau’, opnameapparatuur en de meer of mindere formele setting zijn van invloed op hun gemoed en de ruimte die zij ervaren om alleen hun standpunt toe te lichten of wat meer ruimte zien voor een gesprek en de bredere context.

### **Onafhankelijk of niet?**

De derde waarde die in veel gesprekken naar voren is gekomen heeft specifiek betrekking op onderzoek en het belang dat klagers en beklaagden daarbij hechten aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Net als vertrouwelijkheid zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid veelal juridisch ingevulde termen. Uit gesprekken met klagers en beklaagden blijkt dat deze term voor hen vooral

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

speelt in relatie tot de vraag door wie het onderzoek wordt gedaan. Onafhankelijkheid kan daarbij op verschillende manieren van belang zijn.

Voor sommige klagers staat onafhankelijk vooral voor niet-beïnvloedbaar door anderen binnen de organisatie. Defensie is een hiërarchische organisatie (waarover meer in hoofdstuk 5) en sommige klagers en beklagden zijn bang dat het oordeel van de klachtbehandelaar of de klachtadviesinstantie beïnvloed wordt door de hiërarchische lijnen en onderlinge verhoudingen.

“Ik sta als burger tegenover een militair, en in de commissie zitten alleen militairen. Ik zie een slager die zijn eigen vlees keurt. Niemand die onafhankelijk kijkt naar wat er is gebeurd.” (klager)

“Ik ben toen voor een Commissie Ongewenst Gedrag geweest, dat waren onafhankelijke mensen. De zitting vond ik heel prettig. Het waren onbekende mensen, dat is belangrijk, omdat tijdens een ander onderzoek een lid [van de commissie] een jaar daarvoor had gediend onder de commandant, dat is niet helemaal zuiver. Ik krijg dan de gedachte, als je gedegen onderzoek doet, doe dat met objectieve mensen die geen relatie hebben met betrokkenen.” (klager)

Voor sommige klagers betekende onafhankelijkheid dat het uiteindelijke oordeel ‘buiten kijf staat’ waarvoor het belangrijk is dat met een frisse blik naar een klacht wordt gekeken. Ook deskundigheid en zorgvuldigheid worden genoemd als belangrijk onderdeel van onafhankelijkheid. In hoeverre zijn collega’s, die geen onderzoeker zijn, deskundig genoeg om de juiste vragen te stellen? En waar ‘onafhankelijk’ voor de ene klager ‘extern’ betekende, en daarmee mensen van buiten de defensieorganisatie bedoelde, betekende het voor anderen dat het buiten ‘de lijn’ van Defensie valt. Een klager benadrukte dat klachtbehandeling binnen de lijn van de eenheid het risico in zich heeft (bewust of onbewust) te worden beïnvloed doordat iedereen elkaar kent en door de macht die een commandant heeft binnen de eenheid.

Sommige klagers en beklagden hadden zelf ervaring als leidinggevende bij het instellen van een onderzoekscommissie, bijvoorbeeld bij klachtbehandeling of een intern (voorheen ook huishoudelijk) onderzoek. Zij benadrukten het belang om bij het instellen van onderzoek na te denken over de mogelijke effecten van het benoemen van interne onderzoekers (al dan niet uit dezelfde eenheid), waarbij het enerzijds ging om niet-beïnvloedbaarheid en anderzijds om deskundigheid.

“Ik heb zelf een keer een onderzoek ingesteld bij integriteit, en zelf enkele mensen aangewezen als onderzoeker. Dat ging heel erg bloemkolen, met steeds meer verwijten en nog meer voorvallen die erbij werden gehaald. Daaruit heb ik de les getrokken dat als je zoiets aan de hand hebt je sowieso niet zelf moet gaan zitten prutsen met een eigen commissie. Dan wordt alles alleen maar erger. Je moet proberen snel scherp te krijgen: waar gaat het over? Zelf afhandelen of specialisten. Niet zelf rotzooien.” (beklaagde)

Tot slot werd in gesprekken over onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook door een enkeling benadrukt dat het soms voordelen kan hebben om onderzoekers in te zetten die de organisatie kennen, die inzicht hebben in hoe Defensie als organisatie werkt.

De noodzaak van onafhankelijkheid en onpartijdigheid speelt trouwens ook een rol bij een meer bemiddelende aanpak van ongenoegens. Ook in de gevallen dat een commandant een bemiddelende rol op zich nam, was het volgens respondenten soms nodig om een externe gespreksleider of bemiddelaar te betrekken.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Er speelde gedoe binnen onze afdeling en toen ben ik naar mijn leidinggevende gestapt. Tijdens ons gesprek had ik het idee dat hij het begreep en dat er wat zou gebeuren. Ik had een aantal suggesties aangedragen maar daar is niets mee gebeurd. Mijn leidinggevende wilde het eerst in de groep samen met mijn collega’s bespreken. Dat is ook gebeurd, maar onderling kwamen we er niet uit. Daar zat ook degene bij over wie het ging. Die collega ging in de verdediging. Het was heel lastig om dat met elkaar te bespreken, dat is zoveel tegen een. De leidinggevende voerde dat gesprek. Ik vond dat hij dat niet heel sterk deed als gespreksleider. Maar nu werd er veel over en weer gezegd en ging men snel in de verdediging. Toen heeft hij toegezegd om het met een externe gespreksleider op een andere locatie te bespreken. Dat is jammer genoeg niet gebeurd.” (klager)

Onafhankelijkheid wordt door veel respondenten als belangrijke waarde genoemd, terwijl de concrete invulling en verwachtingen daarvan variëren: voor sommigen was het vooral belangrijk dat het uiteindelijke oordeel buiten kijf staat. Voor de een ging het bij onafhankelijkheid om ‘buiten de lijn’, terwijl een ander dat alleen geborgd zag als het buiten de organisatie werd beledigd. Het blijkt duidelijk van belang om tijdens de klachtbehandeling door te vragen aan partijen hoe zij deze waarde ervaren en wat een passende invulling daarvan zou zijn, waarbij tegemoet kan worden gekomen aan hun verwachtingen.

### Bescherming

Hoofdstuk 9 van de Awb kent als belangrijke doelstelling aanvullende rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de overheid; aanvullend als in: naast de andere rechtsmiddelen die een burger heeft zoals de bezwaarprocedure. Zowel de Awb als de Klachtenregeling Defensie kennen waarborgen voor een zorgvuldige procedure om iedereen zoveel mogelijk recht te doen. Echter, verschillende gesprekken lieten een ander licht schijnen op de daadwerkelijke bescherming van medewerkers.

### Kwetsbare positie beklagden

Verscheidene beklagden gaven aan dat zij door hun eigen ervaring hadden ontdekt dat de positie van beklagde in de klachtenregeling een zeer kwetsbare is. Meerdere beklagden hadden na een niet-gegronde klacht of als de klacht tussentijds was ingetrokken door de klager na afloop het gevoel ‘met lege handen te staan’, omdat er vanuit de organisatie weinig of geen actie wordt ondernomen richting klager. Zo gaf een beklagde aan dat hij zich gedurende het lang durende en zeer belastende proces had vastgehouden aan het idee dat de werkelijkheid boven tafel zou komen en het op een dag duidelijk zou zijn dat klager de klacht bedacht had om beklagde in een slecht daglicht te plaatsen. Toen de klacht uiteindelijk ongegrond was verklaard en het uit het advies volgens beklagde duidelijk bleek dat klager een onterechte klacht had geformuleerd had hij gehoopt dat klager dit op de een of andere manier wel te horen zou krijgen. Dit bleek echter niet het geval. Ook andere beklagden bleven met wroeging achter, zoals blijkt uit het volgende citaat van een andere beklagde dan bovenstaande:

“[Na afronding] was de mededeling: het is klaar. Toen dacht ik, ik ben nog niet klaar hoor. Het is raar dat je een ‘verzonnen’ klacht mag indienen, zonder dat daar consequenties aan zitten. [...] Ik ben in mijn integriteit aangevallen. Ik vind dat de afdeling integriteit dat moet oppakken. Dat was lastig zeiden ze,<sup>32</sup> maar dat vind ik heel raar. Bovendien, ik ben nu heel boos. Als ik klager tegenkom op de gang, dan kan ik me misschien niet inhouden.” (beklaagde)

<sup>32</sup> In de Werkinstructie klachtenprocedure (Nota DB, bijlage 5, p. 21) is opgenomen dat ook na een niet-gegronde klacht ervan wordt uitgegaan dat klager zijn klacht te goeder trouw heeft ingediend tenzij “het tegendeel nadrukkelijk blijkt”, dit opdat klagers zich vrij voelen om een klacht in te dienen.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Een andere manier waarop beklagden ervaarden in een zwakkere positie te staan is het feit dat de eigen commandant wordt aangewezen als klachtbehandelaar. Beklagden kunnen, zeker als de klacht een gedraging betreft die zij vanuit hun functie en voor de organisatie hebben uitgevoerd, juist behoefte hebben aan steun van hun eigen commandant. Dat is lastig wanneer die commandant de klachtbehandelaar is.

“Op dat moment kreeg ik niet meteen steun van mijn commandant en personeelsadviseur. Ik kreeg het advies niet meer te reageren [richting klager], maar ik had wel wat meer advies willen krijgen. Op dat moment voelde ik me wel alleen gelaten door de eenheid, misschien dat er wel op de achtergrond iets gebeurde, maar dat wist ik niet.” (beklaagde)

### *Verskil in kwetsbaarheid*

Uit de gesprekken kwam ook een ander aspect naar voren, namelijk het verschil in hiërarchie en daarmee verschil in mogelijkheden en de kwetsbaarheid van sommige medewerkers binnen de defensieorganisatie.

Een eerste onderscheid is (het beeld van) het verschil in macht, mogelijkheden en netwerk tussen officieren en onderofficieren.

“Op de academie krijg je mores mee: ‘pa en zeun’. Iedere zoon heeft zijn eigen pa. Ieder jaar kent dit en dat neem je mee in je carrière, dat kan ook helpen bij je carrière. Binnen de KMA [Koninklijke Militaire Academie] zie je dat nog terug, hele stammen zie je daar. Ik ben [dat niet], en als je niet in dat systeem zit, dan kom je eigenlijk nergens makkelijk binnen.” (klager)

Dit onderscheid ervaarden sommige klagers als zo dominant, dat dit van invloed was op de keuze daadwerkelijk een klacht in te dienen, terwijl ze wel met ongenoegens rondliepen.

Een ander onderscheid dat door respondenten werd ervaren is dat tussen militair en burgerpersoneel. Het behoren tot een minderheid in getal of in machtsverhouding – denk ook aan diversiteit- kan kwetsbaar maken. Klagers en beklagden lieten met hun ervaringen zien hoe belangrijk het is om binnen de klachtbehandeling oog voor mogelijke kwetsbaarheden te hebben.

Soms zat de kwetsbaarheid in veel praktischere zaken zoals een beperkter aantal banen dat beschikbaar was in een specifieke regio of een specialistisch beroep waarvoor maar een beperkt aantal arbeidsplaatsen was. Verschillende klagers, beklagden en anderen die wij hebben gesproken naar aanleiding van de oproep in de enquête, legden uit hoe kwetsbaar zij zich waanden ten opzichte van de tegenpartij in hun conflict. Dit kwam ook naar voren in gesprekken over enkele internationale situaties, waarin mensen zich in een conflict bevonden met een collega uit een ander land. Door een gebrek aan gesprekspartners in de hiërarchische lijn en het idee dat er geen afspraken waren gemaakt op beleidsniveau over wat te doen in het geval van conflicten tussen mensen uit verschillende internationale eenheden konden mensen zich erg kwetsbaar voelen.

Door dit soort kwetsbaarheden is het aannemelijk dat sommige mensen binnen Defensie sowieso minder snel hun ongenoegens kenbaar maken, informeel noch formeel. Het laat ook zien dat hoewel de klachtenprocedure uitgaat van gelijkheid en waarborgen die daarbij passen, dit in de praktijk anders kan uitpakken. In een specifieke situatie kan de ene persoon meer bescherming nodig hebben dan de ander. Deze kwetsbaarheid kan gelden voor klager, beklagde én getuige.

### **Voortvarendheid / duur traject**

Voortvarendheid in de klachtbehandeling is een belangrijke wettelijke waarde. De klachtenprocedure kent daarom wettelijke termijnen.

Uit de gesprekken met klagers en beklagden maakten we op dat de afdoening vaak zeer lang

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

duurde. Ook procesdeskundigen gaven aan dat de wettelijke termijnen vaak een probleem zijn en niet (altijd) werden gehaald.<sup>33</sup>

“Zowel voor de klager als beklagde is het een heel heftig proces. Zelfs al gaat het nergens over, het is heel belastend en dat onderschatten we heel erg. Dan is het heel jammer dat het soms zo lang duurt voordat iets is afgedaan.” (procesdeskundige procedure)

---

Het is in een evaluatie ook relevant om te kijken naar ervaren procesdoorgang. Uit de gesprekken blijkt dat klachten over het algemeen grote impact hadden op betrokken klagers en beklagden. In die context vertelden klagers en beklagden (én sommige klachtbehandelaren) dat het proces gedurende een veel te lange tijd (soms jaren) hun hele privé- en werkende leven beheersten.

“Het traject vergt zoveel energie. Je neemt het ook mee naar huis, iedereen heeft er daardoor last van.” (klager)

---

“Het heeft veel te lang geduurd. Het is dat ik een goed huwelijk heb. Al die maanden blijft het in je hoofd zitten. En ook omdat ik er niet op de werkvloer over kon praten (behalve met mijn vertrouwenspersoon en raadsman) moest ik het thuis wel kwijt kunnen. Gelukkig kon dat.” (klager)

---

De lengte van de procedure wekte bij sommige klagers ook ten onrechte verwachtingen over de afloop van de zaak, zoals blijkt uit het volgende citaat.

“Juist dat het zo lang duurde wekte bepaalde verwachtingen. Als het [zoals achteraf leek] zo simpel was, waarom hadden ze er dan niet snel iets over gezegd? Mijn interpretatie was dat het ingewikkeld was en dat het daarom zo lang duurde.” (klager)

---

Uit de verhalen blijkt dat het klagers en beklagden kan helpen als ze tussentijds beter worden geïnformeerd over het verloop en de te verwachten duur van de procedure.

“Het duurde wel even voordat ik uitslag kreeg, toch bijna een jaar. Het is een moeilijk traject, met veel mensen die gehoord moeten worden. Ik heb het niet ervaren als langzaam. Omdat er zoveel moet gebeuren duurt het lang. Ik werd gelukkig wel tussentijds geïnformeerd over wat er gebeurde.” (klager)

---

Naast het tijdig behandelen van een klacht, benadrukt een klager het belang van een goed proces:

“Het heeft nu eenmaal zijn tijd nodig en ik ben meer geïnteresseerd in een goed traject dan een snel traject.”

---

Verschillende procesdeskundigen procedure benadrukten hoe ingewikkeld het kan zijn om het proces binnen termijnen af te ronden, onder andere vanwege missies en verloven die soms tussendoor komen, en volle agenda's van commandanten die zijn aangewezen als klachtbehandelaren.

---

<sup>33</sup> De commissie-Giebels gaat hier in haar rapport ook nadrukkelijk op in. E. Giebels, F. van Oostrum & K. van den Bos, Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie, 2018, o.a. p. 29.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

Toch is op het punt van de voortvarendheid – zelfs met inachtneming van al deze mogelijke hindernissen – nog grote winst te behalen:

- door sneller een inschatting te maken van wat er precies nodig is voor een goede en vooral passende klachtbehandeling en na te gaan in hoeverre de factor tijd hierbij een rol speelt;
- door hierover in gesprek te gaan en te blijven met de betrokkenen;
- door sneller inschattingen te maken van hoe lang de verschillende stappen kunnen gaan duren en dit te communiceren; en
- ook door geen onnodige procedurestappen te zetten die extra tijd kosten.

### 4.5 Procedure afgerond maar niet klaar

In gesprekken met zowel klagers, beklagden, leidinggevendenden als procesdeskundigen werd benadrukt dat afronding van de klachtenprocedure nog niet betekent dat het voor betrokkenen klaar is.

#### Onbeantwoorde vragen

Voor sommige klagers bleven er na afloop van de klachtenprocedure nog steeds vragen onbeantwoord. Een klager wilde bijvoorbeeld duidelijkheid krijgen van het ministerie over een inhoudelijke arbeidsrechtelijke vraag en probeerde daar al langere tijd over in contact te komen met de medewerker die hem daarbij kon helpen. Nadat hij uiteindelijk, bij het uitblijven van de benodigde informatie, een klacht had ingediend, werd snel contact opgenomen en volgde een prettig gesprek met de commandant. Tijdens het gesprek werd de toezegging gedaan dat hij op korte termijn duidelijkheid zou krijgen. Hiermee werd de klacht afgedaan. Echter, nu ruim een jaar later was deze klager inhoudelijk nog steeds geen stap verder en wist hij ook niet wat hij nog kon doen ten aanzien van de klacht die – weliswaar met zijn toestemming – zonder uiteindelijk resultaat was afgehandeld.

Ook andere klagers en beklagden benadrukten dat het wat hen betreft na de afhandeling niet was afgelopen. Klagers en beklagden die na een formele klachtenprocedure inclusief onderzoek een oordeel hadden ontvangen, vertelden dat zij na afloop nog steeds met (verschillende) vragen rondliepen of met onbegrip en emoties. Vanuit de organisatie ervoeren zij hiervoor weinig oog en aandacht.

Sommige klagers en beklagden benadrukten dat zij na afloop van de hele klachtenprocedure nog steeds geen antwoord hadden op voor hen belangrijke vragen, die soms meer gericht zijn op de andere partij (“ik weet nog steeds niet waarom [beklaagde] dit zo deed”) en soms onderdeel uitmaakten van hun inhoudelijke klacht:

“En we hebben nog steeds geen duidelijk antwoord. Als je de argumenten weet, dan kun je je ergens bij neerleggen. Nu komt men met vage argumentatie.” (klager)

Bij de partij die niet in het gelijk was gesteld (klager of beklagde), bleek het oordeel hard te zijn aankomen. Hierna moest hij ‘gewoon’ verder op het werk, zonder dat er vanuit de organisatie aandacht was voor zijn emoties of voor de onderlinge samenwerking.

“De conclusie van het verslag was echt een klap in mijn gezicht. Alle punten ongegrond verklaard. Ik had mij nooit voorgesteld dat dat zou kunnen.” (klager)

“Na deze mentale klap ben je slecht in staat tot verweer of wat voor actie dan ook. Überhaupt het weer moeten verdiepen in de materie is zeer pijnlijk” (klager)

### **(Onduidelijkheid over) consequenties**

Niet alleen de ‘verliezende’ partij bleef soms achter met vragen of emoties. Het is vaak de verwachting dat de partij die in het gelijk is gesteld met een goed gevoel verder kan gaan. Uit de gesprekken, de verwachtingen van klagers en beklagden en vanuit wetenschappelijk inzichten over ervaren rechtvaardigheid weten we dat dit genuanceerder ligt en dat niet alleen de uitkomst of het oordeel beslissend is.<sup>34</sup> Voor sommige klagers was het, zeker na een gegrond verklaarde klacht, moeilijk te verteren dat de organisatie hier volgens hen geen of onvoldoende consequenties aan verbond. Een klager benadrukte dat hij zoveel moeite had gedaan om de hele procedure op te starten en te doorlopen, dat de consequentie van ‘slechts’ een overplaatsing teleurstelt:

“Zeker ook gelet op eerdere klachten over hem. Er was geen dossieropbouw. Je vraagt je af hoelang iemand het vol kan houden, zonder gevolgen. Ik ken mensen die met een klein akkefietje ontslagen worden, en hij niet?” (klager)

Ook andere klagers zijn teleurgesteld in de wijze waarop de organisatie omgaat met gegronde klachten. Een klager vertelde dat de onderlinge werkverhoudingen volgens de commandant verstoord waren, nadat zijn klacht over zijn leidinggevende gegrond was verklaard. En daarbij werd voorgesteld dat hij naar een andere werkplek zou gaan.

“Ik heb een gesprek gehad met mijn leidinggevende en commandant over het terugkeren naar mijn werkplek. In dat gesprek zijn mij opties aangeboden, maar niet de werkplek waar ik naartoe terug wilde. Mij werd een werkplek aangeboden waar mijn huidige manager geen leidinggevende was. Ik moest weg, want de verhouding met de leidinggevende was verstoord. Ik heb toen aangeboden een mediationstraject in te gaan. Maar de mediator was al meer dan een jaar werkzaam met mijn leidinggevende. En dat vond ik niet objectief genoeg, ik wilde een externe mediator.” (klager)

De wijze waarop de organisatie gevolg gaf aan een klacht was voor meer klagers en beklagden een gevoelig onderwerp. Zoals eerder genoemd in paragraaf 4.4 / Bescherming, waren sommige beklagden teleurgesteld dat er voor klagers met een ongegronde klacht geen consequenties waren. Sommige klagers vonden dat de organisatie vooral te weinig consequenties verbond aan een gegronde klacht. Een klager verbaasde zich erover dat er niet vanuit de organisatie werd bepaald welke consequenties worden verbonden aan een gegronde klacht, maar dat de leidinggevende van beklagde zelf de vrijheid kreeg om dat te bepalen. In dit geval mondde dat uit in ‘slechts’ een gesprek. Ondertussen moesten klager en beklagde wel met elkaar verder op de werkplek. Bij anderen was vooral de onduidelijkheid over mogelijke consequenties het lastige. Als er al consequenties waren dan bleven die soms voor de andere betrokkenen onzichtbaar. Ook procesdeskundigen ongenoegen én procedure vertelden dat zij vaker zagen dat onduidelijkheid over – of het onzichtbaar blijven van - consequenties bij een gegronde klacht tot onbegrip leidde.

### **Onderlinge verhoudingen**

Uit enkele gesprekken bleek dat de onderliggende klacht nog steeds veel emoties oproep bij betrokkenen, soms zelfs versterkt door de klachtenprocedure.

“Het is al twee jaar terug, maar ik merk dat er nog steeds woede zit als ik erover praat.” (klager)

---

<sup>34</sup> Van den Bos, K. (2007). Procedurele rechtvaardigheid. Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In: Brenninkmeijer, A.F.M. Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Bijna alle klagers en beklaagden beschreven dat de onderlinge verhoudingen na afloop van de formele klachtbehandeling slechter waren dan voor de start van de procedure. Aandacht voor de onderlinge relatie verdient bij klachten van medewerkers onderling of over een leidinggevende extra aandacht en nazorg, omdat er meestal sprake is van een relatie die ook na de klachtbehandeling op de een of andere manier blijft bestaan.

“Ik heb zelf geprobeerd om na afloop met hem in gesprek te gaan. Ik kom regelmatig [op de bewuste locatie] en dan kom ik hem tegen. Ik zeg gedag, maar hij zegt niets, of doet het hoofd naar beneden. Ik denk dat er meer negativiteit bij klager zit dan bij mij. Ik heb het gevoel dat de relatie met klager verslechterd is, al weet ik niet hoe hij daarvoor over me dacht. Ik kan er niet zo lang mee zitten.” (beklaagde)

Ook als partijen niet langer binnen dezelfde eenheid werkzaam waren, benadrukten klagers en beklaagden dat ze elkaar altijd wel weer eens een keer tegen zouden komen.

Een klacht heeft ook niet alleen effect op de relatie tussen klager en beklaagde, maar reikt verder dan dat. Sommige procesdeskundigen ongenoegens signaleerden dat de klachtenprocedure van grote invloed was op de omgeving, waarbij er bijvoorbeeld binnen de eenheid kampen konden worden gevormd. De sfeer op een eenheid ging er volgens deze procesdeskundigen niet op vooruit wanneer er een klacht werd ingediend, ook niet als die gegrond was. Een andere klager merkte op dat informatie over de klacht binnen de organisatie op de een of andere manier bekend was geworden en werd verspreid. Hij merkte dit tijdens sollicitaties voor een andere functie:

“Mensen wisten dat er iets was gebeurd, en dat speelde mee. Dat maakte mij voor hogere commandanten onvoorspelbaar en daar houden ze niet van. (klager)

Uit gesprekken met leidinggevendenden bleek dat sommigen zich er wel bewust van waren dat de leidinggevende na afloop van een formele klachtenprocedure oog moet hebben voor beide partijen. In de praktijk was dat voor leidinggevendenden ingewikkeld, ook omdat zij niet altijd wisten waar ze goed aan deden, zowel inhoudelijk als in de verhouding tussen de belangen van betrokkenen en het belang van de eenheid (hierover meer in hoofdstuk 5).

“Wij hebben dat nu ook twee keer meegemaakt, waarbij sowieso de uitkomst was: de personen kunnen niet meer met elkaar door één deur. Dan ook heeft een commandant heel weinig mogelijkheden om daar iets in te realiseren, want dan zou je dus een van de twee weg moeten halen van de werkplek. Ja, dat kan je ook niet zonder slag of stoot doen. Soms ontstaat er ook een soort status quo, die misschien nog erger is na de afhandeling dan daarvoor.” (leidinggevende)

### Behoeftte aan nazorg

In gesprekken met respondenten benadrukten velen het belang van een adequate afronding en nazorg. Voor zowel klagers als beklaagden (en andere belanghebbenden zoals getuigen of collega's) bleken er na afronding van de procedure alsnog vragen en emoties te spelen. Vanuit de organisatie leek daar weinig tot geen oog voor te zijn, waardoor klagers, beklaagden en soms een hele eenheid hiermee bleef zitten. Er was bij partijen behoefte aan een adequate afronding van het traject en nazorg, zowel persoonlijk als richting de eenheid.

Hoe die afronding en nazorg eruit zouden moeten zien is situatieafhankelijk en moet recht doen aan de kwesties die (nog) spelen.

### 4.6 Vertrouwen

Het belang van vertrouwen in de organisatie is een thema dat in veel gesprekken naar voren kwam. Voor sommige medewerkers was een van de redenen om de stap naar de klachtenprocedure te zetten juist dat hun vertrouwen in de organisatie was beschaamd. Zij wilden de organisatie de mogelijkheid geven om dat te herstellen. Uit de gesprekken blijkt dat dit vertrouwen na afloop van de procedure zelden was toegenomen. Vaker was het vertrouwen zelfs afgenomen. Zoals beschreven in paragraaf 4.5 kwam dat soms doordat deze klagers teleurgesteld waren in de uitkomst, soms omdat ze zich niet gehoord voelden en soms omdat zelfs een gegrond verklaarde klacht niet betekende dat de organisatie hieraan (zichtbaar) consequenties verbond.

Een klager benadrukte dat hij – terugkijkend - tijdens de klachtenprocedure teveel vertrouwen had gehad in de organisatie en dat hij een mogelijke volgende keer met minder vertrouwen in de organisatie en dus met een andere houding de procedure in zou gaan:

“Ik zou het nog een keer doen, maar ik zou er met gestrekt been ingaan. Ik ben te lief geweest, ik heb veel te veel vertrouwen gehad in het systeem en dat het wel goed zou komen. Ik ben te netjes geweest.” (klager)

Terugkijkend blijkt het vertrouwen van veel klagers (verder) afgenomen. Voor sommigen vormde dat (mede) aanleiding om eerder met pensioen te gaan. Anderen zijn zich aan het bezinnen op een toekomst buiten Defensie of hebben de organisatie al verlaten. Mensen die bij Defensie werkzaam blijven en die met negatieve gevoelens op de ervaring van de klachtenprocedure terugkijken, benadrukten dat zij kritischer zijn geworden over de organisatie. Daarnaast spraken we ook een enkele beklaagde die tijdens de klachtbehandeling, onder begeleiding van de leidinggevende, in gesprek was gegaan met de klager en met een positiever gevoel terugkijkt.

“Vervolgens zijn we als goede collega’s uit elkaar gegaan, hij begreep wat beter hoe het grapje tot stand was gekomen. Dat vond hij verhelderend en hij kon het grapje wel begrijpen maar kon dat er niet bij hebben in die situatie. Er knapte iets. Na afloop zijn we als collega’s uit elkaar gegaan. Je ziet elkaar toch regelmatig, klein bedrijf, dan is het toch fijn dat er niet nog iets speelt en dat je elkaar recht in de ogen kunt aankijken. Stel, als hij in de toekomst in mijn team komt, dan wil je niet dat er nog iets speelt. Nu is er wat meer wederzijds begrip.” (beklaagde)

### 4.7 Conclusies

Uit de ervaringen van klagers en beklaagden over de klachtenprocedure komen verschillende thema’s naar voren die voor hen relevant zijn. De eerder beschreven complexiteit binnen Defensie rond omgaan met ongenoegens leidt er in de praktijk toe dat klagers en beklaagden niet altijd makkelijk deze route weten te vinden. Bovendien is het voor hen tijdens de klachtenprocedure soms ook onduidelijk hoe het proces is vormgegeven en in hoeverre ze daar zelf een stem in kunnen hebben.

In hun ervaringen bleken ook vijf belangrijke waarden terug te keren: geheimhouding, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, bescherming en voortvarendheid. Deze waarden, die allen zowel een meer juridische als een ervaringscomponent hebben, blijken in de praktijk op verschillende manieren gewaardeerd te worden en kunnen soms zelfs contraproductief blijken te werken. Verder is gebleken dat hoewel de procedure kan zijn afgerond, dit niet betekent dat het voor betrokkenen (zowel partijen als soms ook binnen de eenheid of nog breder) daadwerkelijk is afgerond. Klagers en beklaagden blijven soms (nog steeds) achter met onbeantwoorde vragen, ze ervaren ongenoegens over de wijze waarop de organisatie (zichtbaar) consequenties verbindt aan het oordeel over de klacht, of de onderlinge verhoudingen zijn (nog) verder heeft verstoord. Nazorg, in verschillende

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

vormen en passend bij behoeftes van betrokkenen, blijkt te ontbreken. Tot slot beschreven de meeste klagers en beklaagden dat zij na afloop met negatieve gevoelens terugkijken op de klachtenprocedure, waardoor ze met minder vertrouwen naar de defensieorganisatie zijn gaan kijken. Leidinggevenden lijken zich hiervan wel bewust, maar weten niet altijd wat een passende aanpak is.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de ervaren rechtvaardigheid voor betrokkenen op verschillende manieren een rol speelt. Waar de ene vooral hecht aan een duidelijk oordeel, zijn voor de meeste betrokkenen andere elementen van belang: van duidelijke informatie over de te volgen procedurestappen, een stem hebben in de procedure, je verhaal kunnen doen, tot als onafhankelijk ervaren oordeelsvorming en passende voortvarendheid. Het gaat klagers en beklaagden duidelijk niet alleen om de uitkomst, juist de ervaring van klachtbehandeling maakt uit voor hoe mensen vooruit kijken naar hun toekomst bij Defensie.



## 5 Leren van klachten

### 5.1 Inleiding

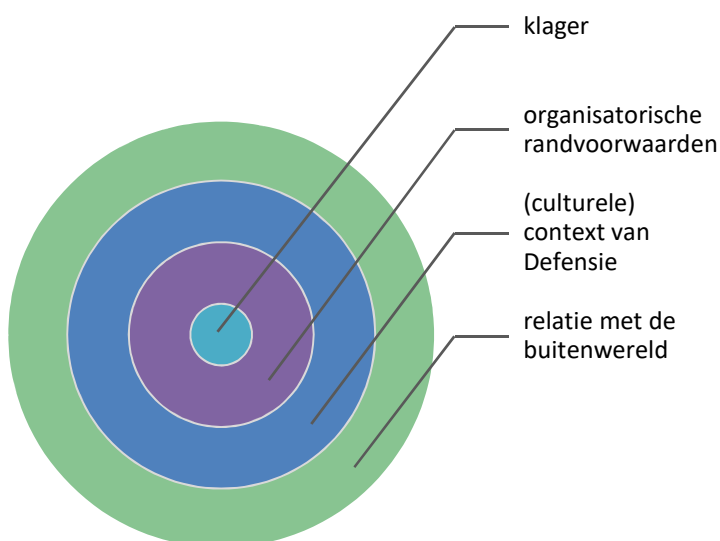
Een van de primaire doelen van klachtbehandeling is het leren van klachten, zo vinden ook de minister van Defensie en de Nationale ombudsman (zie hun citaten in hoofdstuk 1). In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat het beter maken van de organisatie of het aan de kaak stellen van problemen ook een expliciet doel kan zijn van klagers. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de klachtbehandeling bij Defensie op dit moment door de meeste procesdeskundigen niet zo wordt bekeken. Klachtbehandeling wordt op dit moment niet geassocieerd met leren en verbeteren. Het wordt eerder gezien als iets dat de organisatie stagneert, die er niet door verbetert. Klachtbehandeling brengt voornamelijk voor weinig mensen iets positiefs.

De minister benadrukt dat Defensie stappen wil zetten in het verbeteren van de klachtbehandeling. Vanuit die behoefte staan in dit hoofdstuk twee manieren om (meer) te leren van klachten centraal:

- hoe er geleerd kan worden van de klachten die zijn behandeld. Zodat de klachtbehandeling bij Defensie beter en vooral ook meer passend wordt;
- hoe er geleerd kan worden van klachten zodat de defensieorganisatie zelf beter wordt. Zodat de defensieorganisatie beter profiteert van de inzichten die klagers, beklagden en de klachtbehandeling Defensie te bieden hebben.

Deze manieren zijn beide positief geformuleerd maar er is uiteraard ook een negatieve tegenzijde. In dit hoofdstuk kijken we daarom steeds naar zowel (potentiële) mogelijkheden voor het leren van klachten als naar belemmeringen. We doen dat aan de hand van (beelden van) de klager (paragraaf 5.2), de organisatorische randvoorwaarden (paragraaf 5.3), de culturele context bij Defensie (paragraaf 5.4) en de relatie met de buitenwereld (paragraaf 5.5). Voor ieder van deze cirkels (zie figuur 5-1) behandelen we enkele factoren waar rekening mee gehouden moet worden omdat zij het leren, in een of beide vormen, in de weg kunnen zitten of juist kunnen bevorderen. De factoren zijn aan bod gekomen in vrijwel alle gesprekken, dus zowel die met procesdeskundigen als die met ervaringsdeskundigen en leidinggevenden.

*Figuur 5-1 Verschillende cirkels van invloed op het leren van klachten*



Vanwege de insteek van dit onderzoek, dat nadrukkelijk is opgezet als een lerende evaluatie (zie paragraaf 1.2) is de vraag: hoe staat het er nu precies voor? minder interessant en productief dan de

vraag: hoe kan het beter? Intrinsiek leren, het 'beter willen worden' waar we het hier over hebben ontstaat vooral vanuit een gedeeld belang en het zien van kansen. Vandaar ook dat we in dit hoofdstuk nadrukkelijk enkele gedeelde goede voorbeelden de ruimte willen geven, zodat zij hopelijk inspireren om beter te willen worden. De goede voorbeelden zijn te herkennen aan een dubbel groen kader om het citaat. Tegelijkertijd is duidelijk dat juist de vraag naar de ernst van het probleem veel mensen binnen en buiten Defensie bezighoudt en ook de leerbereidheid kan beïnvloeden in positieve, maar zeker ook in negatieve zin. Het hoofdstuk eindigt dan ook in paragraaf 5.5 met de vraag naar de grootte van het probleem omdat deze vraag past in de relatie met de buitenwereld. Tegelijkertijd is het niet nodig om precies te weten wat er allemaal goed of fout gaat om actief te willen werken aan verbetering. Zoals een lid van de begeleidingscommissie voor deze evaluatie kernachtig verwoordde:

“Je hoeft niet ziek te zijn om beter te willen worden” (begeleidingscommissielid)

### 5.2 Leren van en met klagers

Leren van klachten en klagers gebeurt vooral wanneer betrokkenen zien dat de klacht iets blootlegt wat breder speelt of meer aandacht behoef. De veronderstelling is vaak, en niet alleen bij Defensie, dat het vooral belangrijk is om te leren van klachten wanneer er trends worden gesignaleerd. In de praktijk blijken daar allerlei haken en ogen aan te zitten die te maken hebben met de hoeveelheid klachten, de categorisering, de registratie en de analyse. De geregistreerde klachten bij Defensie hebben dan ook nog niet geresulteerd in een trendonderzoek.

Individuele klachten kunnen echter evengoed symptomen blootleggen of op andere manieren waardevolle lessen in zich dragen. Een mooi voorbeeld van een klacht waarin die waarde was benut kwam naar voren in gesprek met een leidinggevende.

“Vervolgens heb ik deze klacht ook intern anoniem besproken. Bij ons is het onderdeel van de luchtvaartseisen dat het personeel eens in twee jaar een *continuation*-training krijgt. Daarbij is ook aandacht voor *human factors* in luchtvaart. Ik heb in deze training aandacht gevraagd voor sociale veiligheid om aan te geven wat ik bestempel als gewenst en ongewenst gedrag. Ik had de klager ook beloofd dat ik zijn klacht in de breedte zou bespreken. Ik heb de casus geanonimiseerd gebruikt. Tegelijkertijd speelde ook de casus Schaarsbergen en het schietincident in Ossendrecht: al die aspecten hadden aanknopingspunten met sociale veiligheid, de juiste dingen doen. Ik heb deze meerdere situaties gebruikt om dit met een groter publiek te delen.” (leidinggevende)

#### Het beeld van de 'lastige' klager

Er zijn verschillende manieren waarop beelden van en ervaringen met klagers het leren van klachten in de weg kunnen staan. In eerdere hoofdstukken zagen we dat door procesdeskundigen verondersteld wordt dat klagers ofwel op zoek zijn naar waarheidsvinding of naar relatieherstel. Uit de gesprekken met procesdeskundigen blijkt dat het doel om te leren van klachten nauwelijks aandacht krijgt en dat klachten niet als potentieel leermateriaal worden gezien.

Wat verder het leren van klachten in de weg kan staan is wanneer klagers niet gezien worden als mensen waarvan te leren valt. Een zeer dominant beeld bij Defensie dat in verschillende interviews en groepsgesprekken naar voren kwam en door verschillende gesprekspartners nog eens extra werd benadrukt was dat van de 'lastige' of 'notoire' klager of de klagers met 'complex klaaggedrag'. Het gaat hierbij dan volgens de gesproken procesdeskundigen om mensen die buitenproportioneel veel klagen. In de ogen van deze procesdeskundigen heeft de defensieorganisatie veel last van deze 'lastige klagers' en kan ze hen, ondanks allerlei pogingen om dat wel te doen, op geen enkele manier tevreden stellen.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Er zijn beroepsklagers en er zou voor mij ook weleens [vanuit Defensie] een reactie mogen komen van ‘goh, als u een klacht heeft, wij komen er als organisatie gewoon niet uit. Welke casus wij ook behandelen, wij staan altijd tegenover elkaar en wij kunnen niet meer die handreiking of wat dan ook doen.’ En dat de klacht dan naar een ander instituut gaat. Want als ik zie hoe onze collega’s daarmee belast worden, om dat allemaal volgens de regeltjes te doen en elk misstapje, en je maakt een misstapje natuurlijk in de procedures, wordt aangegrepen om weer een vervolg te doen. Nou dat is gekmakend.” (procesdeskundige procedure)

In sommige (groeps)gesprekken was het lastig om het gesprek op een ander onderwerp te brengen, zo dominant was dit beeld van deze complexe klager en zo groot was de behoefte om te vertellen over de impact die zij van de omgang met deze klachten ondervonden. Dit beeld is te verklaren doordat juist sommige procesdeskundigen degene zijn die vanuit hun functie relatief veel te maken hebben met deze specifieke groep klagers. Aan de andere kant waren er ook procesdeskundigen die verder van dit soort complexere klachten af stonden en toch sterk waren beïnvloed door dit negatieve beeld. Doorvragend bleek dat slechts een gering aantal klagers als ‘lastige’ klagers wordt gezien. Volgens procesdeskundigen lag het percentage waarschijnlijk tussen de vijf en tien procent. De ervaren impact op de procesdeskundigen is niettemin zeer groot.

Een aspect aan de omgang met deze klagers dat met name als zeer lastig en ontmoedigend werd ervaren waren de escalaties die volgens procesdeskundigen buiten de procedures plaatsvonden. Verschillende procesdeskundigen vertelden van een klager die uiteindelijk een alternatieve route (bijvoorbeeld via de pers of via de top van de organisatie) had gevonden om zijn of haar klacht nog eens voor het voetlicht te brengen.

Procesdeskundigen ongenoegens die wat verder van dit soort klagers en klachten afstonden keken heel anders naar het fenomeen. Zij zagen het als uitzonderlijke situaties waar de organisatie niet te veel van onder de indruk moest zijn. Voor hen was het duidelijk dat de overgrote meerderheid van mensen met ongenoegens niet in deze categorie van lastige klagers moest worden geplaatst. Ook was het voor hen duidelijk dat het beleid met betrekking tot klachten en omgang met ongenoegens niet op deze casus gestoeld zou moeten worden.

“In elke organisatie zitten extreem moeilijke mensen. Het gaat maar om een beperkt percentage. Als je de pech hebt met zo iemand te maken te krijgen dan is het een kwestie van improviseren. Daar moet je niet het klachtenbeleid op inzetten.” (vakbondsmedewerker)

Het is inderdaad een belangrijke vraag hoe te zorgen dat de klachtbehandeling en de klachtenprocedure niet te veel worden beïnvloed door deze negatieve ervaringen en beelden. Dat risico lijkt ons reëel vanwege de grote nadruk die aan dit onderwerp in veel gesprekken werd gegeven. Ook door sommige gesprekspartners werd dit gezien als een mogelijk risico:

“En wie lijdt daaronder? De klagers die met een reëel probleem zitten en die er niet op uit zijn om mensen met procedures te vangen.” (procesdeskundige procedure)

Er waren ook gesprekspartners, vooral leidinggevenden, die vooral over kritische medewerkers spraken en nadrukkelijk aangaven dat het belangrijk is om juist van hen te leren.

“Wij hebben kritische mensen in de organisatie. Sommigen bestempelen die als lastig, anderen als kritisch. Ik vind dat je die kritische mensen moet omarmen, die durven het te bespreken. Dat is juist iemand die de vinger op de zere plek legt. Zo kijk ik er tegenaan, blijf vooral met elkaar in gesprek. In negen van de tien keer verbetert hij dingen in plaats van dat hij alleen klaagt. Het gaat niet om

het klagen, maar hij signaleert iets dat beter kan. Als je daar geen gehoor aan geeft, dan voelt hij zich niet gewaardeerd en ga je de neerwaartse spiraal in. Het gaat vaak om gevoel.”  
(leidinggevende)

Het is belangrijk voor Defensie om na te gaan hoe de procesdeskundigen die veel last ondervinden van lastige klagers en beklagden kunnen worden ondersteund bij het vinden van een productieve aanpak van deze zaken. Het zou kunnen helpen om binnen de organisatie meer bewustzijn te ontwikkelen voor het ontstaan van lastig klaaggedrag. Ook het explicieter en in gezamenlijkheid bepalen van een eindpunt van klachtbehandeling zou mogelijk kunnen helpen om frustraties bij de procesdeskundigen die hiermee te maken krijgen te verminderen. In ieder geval is het belangrijk om te zorgen dat deze frustraties niet het beeld van klachten en klagers zodanig beïnvloeden dat er geen voedingsbodem meer is om te leren van klachten. Voor procesdeskundigen zelf is het belangrijk dit gevoel en deze frustraties serieus te nemen en in overleg met de organisatie te bekijken wat er mogelijk is, bijvoorbeeld het overdragen van een dossier naar iemand met een ‘frisse blik’ of het gezamenlijk oppakken van lastigere gevallen. Daarbij is het belangrijk dat de organisatie hiervoor openstaat en intercollegiaal overleg en het mogelijk overdragen van een dossier als professioneel beschouwt en ondersteunt.

Uiteraard is het ook mogelijk om voor het omgaan met lastige casuïstiek hulp in te schakelen van anderen die op iets meer afstand staan, zoals Alternatieve Geschillen Oplossing, het cluster individuele casuïstiek, de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) of om expertise in te roepen van buiten de defensieorganisatie, zoals die van de Nationale ombudsman. Ten slotte is het ook goed om te realiseren dat Defensie wat dit betreft minder uniek is dan misschien soms wordt verondersteld. Er valt, ook wat dit betreft, zeker te leren van andere organisaties. Daarover meer in paragraaf 5.5

### **5.3 Organisatorische randvoorwaarden: wat is er nodig om te kunnen leren van klachten?**

Wanneer we kijken naar organisatorische randvoorwaarden om te kunnen leren van klachten kijken we naar wat Defensie heeft georganiseerd of kan organiseren om in gezamenlijkheid te verbeteren of te leren. In de kern gaat het hierbij over het delen van inzichten naar aanleiding van klachten (en hun behandeling) en hoe dit kan worden belemmerd of bevorderd.

#### **Leren tijdens klachtbehandeling**

Door het negatieve beeld van klagers en de klachtenprocedure dat leeft in de organisatie is wellicht nog niet overal duidelijk dat er geleerd kan worden van klachten. Tegelijkertijd zitten er wel degelijk elementen in de huidige klachtbehandeling die bevorderlijk zijn voor het leren. De klachtenregeling laat hier genoeg ruimte voor. De centrale rol van de commandant als klachtbehandelaar kan, mits goed ingevuld, zo worden ingezet dat een klacht zowel kan leiden tot directe verbeteringen in een eenheid alsook tot verbeteringen breder in de organisatie wanneer de commandant deze rol pakt. In paragraaf 5.4 gaan we verder in op de rol van de leidinggevende.

In de meer formele klachtenprocedure speelt leren, zoals duidelijk is geworden in de eerdere hoofdstukken, een heel beperkte rol. Door de focus op waarheidsvinding worden tijdens het horen of het onderzoek vooral vragen gesteld om vast te kunnen stellen wat er (in het verleden) is gebeurd. In sommige gevallen worden door een klachtadviesinstantie (KAI) of Commissie Ongewenst Gedrag (COG) enkele aanbevelingen geformuleerd, maar hier wordt terughoudend mee omgegaan zoals bleek in gesprek met de voorzitters COG. Als de focus gericht is op het leren dan is het waardevol om vragen te stellen gericht op de toekomst en mogelijke verbeteringen die passend zijn (soms individueel, maar veel vaker voor de organisatie). Overigens hoeven waarheidsvinding en leren als doelen elkaar niet te bijten en kan het ene doel prima naast of opeenvolgend plaatsvinden.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Voor het leren van klachten ontbreken verder vooral de nodige verbindingen. De verbinding tussen klager en beklaagde tijdens het onderzoek waarbij partijen apart van elkaar worden gehoord en het gesprek (ook over de mogelijke verbeterpunten voor de organisatie) uitblijft. De verbinding tussen klager, beklaagde en hun context door de nadruk op geheimhouding. De verbinding tussen het klachtproces en de opvolging door de gebrekkige nazorg, en de verbinding tussen de casus en de rest van de organisatie doordat de klachtenprocedure als aparte procedure, naast alle andere mogelijke routes, is georganiseerd (zie hiervoor paragraaf 2.3). Als het leren meer centraal komt te staan ligt het voor de hand om meer te investeren in het creëren van dit soort verbindingen als voorwaarden voor betrokkenheid en daarmee ook voor het leren. Vaak wordt gedacht dat vooral de beklaagde moet leren van een klacht, terwijl klachten veel vaker waardevolle inzichten bevatten die relevant zijn voor de hele eenheid en zelfs de hele organisatie. Het reflecteren op verschillende mogelijkheden en vormen van leren kan daarbij zeer productief zijn.<sup>35</sup>

Kort gezegd kan leren op verschillende manieren vorm krijgen. De meest voorkomende manier van leren is het oplossen van een voorliggend probleem, dat noemt men eerste orde leren. Het kan ook zijn dat het lukt om de oorzaak van het voorliggende probleem te vinden en weg te nemen, dan wordt de uitvoering ook voor de toekomst verbeterd en is er sprake van tweede orde leren. Als na onderzoek duidelijk wordt dat het probleem niet wordt veroorzaakt in de uitvoering maar in de achterliggende (ongeschreven of in beleid neergelegde) doelstellingen dan kan ook derde orde leren plaatsvinden wanneer de opgedane inzichten een blijvend onderdeel worden van de kennis en kunde in de organisatie. Dan kunnen ze ook breder benut worden, bijvoorbeeld bij het opstellen van nieuw beleid. Toegepast op klachtbehandeling kunnen klachten waardevol zijn voor al deze drie vormen van leren en daarmee op verschillende manieren impact hebben.

### Registratie

Bij de herziening van de klachtenregeling is in 2016 de registratie expliciet opgenomen. Op grond van de klachtenregeling worden vooral zaken als de afdoeningstermijn, de gegrondheid van de klacht en het soort klacht geregistreerd. Sinds januari 2018 is het registratiesysteem operationeel (HR HD). Uit de interviews met mensen die met het systeem werken blijkt dat het voornamelijk wordt gebruikt voor het registreren van schriftelijke klachten. Wij spraken daarnaast verschillende leidinggevenden, al dan niet in de rol van klachtbehandelaar, en medewerkers die hen ondersteunen, die zelf klachten in een eigen systeem bijhouden. Hierdoor hebben wij het beeld dat niet alle (schriftelijke) klachten die worden ontvangen ook daadwerkelijk in het systeem terecht komen. Het kan, volgens leidinggevenden, ook lastig zijn om een klacht op goede wijze te registreren.

“Registreren is bijna niet mogelijk: die cases die ik heb meegemaakt, die zijn zo wijd vertakt. Wie gaat dat dan registeren allemaal? Veel is ook vertrouwelijk.” (leidinggevende)

Verschillende gesprekspartners stelden vragen bij het nut van een registratiesysteem, zeker wanneer dit niet gevuld wordt.

“Met nog meer systemen hebben we het gevoel van controle en maakbaarheid. Maar goed, het systeem is zo goed als dat het gevuld wordt. Ik zit nog steeds op iets te wachten waar ik van dacht ‘volgens mij was er gedoe in [plaats oefening/missie], is er al een melding gedaan?’, maar dat zit allemaal hier, bij mij [wijst naar hoofd], niet in het systeem.” (leidinggevende)

<sup>35</sup> Met name het onderscheid tussen eerste, tweede en derde orde leren kan helpen om nieuwe leermogelijkheden te onderscheiden. Zie ook Manja Bomhoff en Yvonne van der Vlugt, ‘Leren van klachten gaat niet vanzelf’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2018, nr. 1.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

Registratie is geen doel op zich, maar kan bijdragen aan andere doelen. Binnen Defensie werden er drie genoemd: a) leren en verbeteren, b) inzicht en verantwoording geven c) optimaliseren klachtafhandeling. De drie doelen vergen een andere opzet en gebruik van de registratie. Het lastige van het gesprek over registratie is dat de verschillende doelen door elkaar zijn komen te lopen. Terwijl registreren om te verantwoorden, registreren om te leren of registreren om de klachtbehandeling te optimaliseren zeer verschillende registratie en informatie, vergt.

Ten aanzien van a) leren en verbeteren legt ook de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman de link met registratie. De Nationale ombudsman benadrukt dat het voor een maximaal leereffect belangrijk is dat de organisatie de binnengekomen klachten zodanig registreert dat er ook echt van te leren valt.<sup>36</sup> Dit was volgens velen (procesdeskundigen en leidinggevenden) in de praktijk bij Defensie om allerlei redenen lastig. De verschillende klachtdefinities, de grootte van de organisatie en het feit dat er zoveel verschillende locaties en mogelijke klachtsituaties zijn voor (oud-) medewerkers, worden gezien als hindernissen om zinnig te kunnen registreren. Klachten van medewerkers kunnen in potentie terecht komen bij een duizenden leidinggevenden en vertegenwoordigers van de organisatie. Dat is anders dan wanneer het gaat om mensen van buiten een organisatie die terecht kunnen bij één balie, één loket of één centraal klachtenpunt. Het registratiesysteem wordt op dit moment nauwelijks gebruikt om te kunnen leren, laat staan dat de registratie wordt bevestigd op leerzame klachten. Het systeem kent enkele mogelijkheden om 'geleerde lessen' te registreren, maar deze worden niet bijgehouden. Wanneer er een serieuze wens is om de klachtenregistratie hiervoor te gebruiken dan moet met een andere blik gekeken worden naar de registratie en welke informatie hiervoor geregistreerd moet worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het 'signaleren' van leerzame klachten, het gebruik van adequate trefwoorden, een goed werkende inhoudelijke zoekfunctie in onderliggende documenten etc. De verwachting is vaak dat het bij het leren van klachten alleen gaat om het signaleren van trends. Er zijn echter ook andere manieren om te kijken naar de waarde van klachten om te leren. Het gaat daarbij dus ook niet zozeer om volledigheid, maar vooral om het registreren van klachten of thema's die in potentie leerzaam zijn. Het is vooral belangrijk dat de lessen die te leren zijn uit klachten (onherleidbaar) worden gedeeld. Om echt te kunnen leren van klachten is het onderlinge gesprek daarom vele malen belangrijker dan hoe ze worden geregistreerd.<sup>37</sup> Het is de taak van procesdeskundigen en leidinggevenden om deze gesprekken te initiëren.

Afgaand op wat wordt geregistreerd en hoe er over registreren in het algemeen binnen Defensie werd gesproken is b) verantwoording het belangrijkste doel voor registratie. Voor de buitenwereld, zoals de media, de Tweede Kamer of de Nationale ombudsman, kunnen klachten als signalen worden gezien die laten zien hoe het binnen Defensie met de sociale veiligheid is gesteld. Deze partijen vragen dan ook met regelmaat om aantallen klachten in de hoop dat dit hen inzicht biedt. Het is echter zeer de vraag of de registratie van klachten bij Defensie volledig inzicht kan geven in hoe er bij Defensie met ongenoegen van medewerkers wordt omgegaan. Zeker met een brede en diffuse klachtdefinitie is de registratie van alle klachten (inclusief mondelinge klachten die op de werkvloer worden opgepakt) met verantwoording als doel zeer complex. Daarnaast leeft de angst dat volledige registratie (inclusief mondelinge klachten) verdergaande formalisering tot resultaat zal hebben. Voor meer inzicht in de sociale veiligheid en het omgaan met ongenoegens binnen Defensie, is het belangrijk om te benadrukken dat er andere instrumenten zijn die een beter beeld van de sociale veiligheid geven. Te denken valt bijvoorbeeld aan bredere onderzoeken waarbij de inzichten van procesdeskundigen zoals o.a. vertrouwenspersonen, geestelijk verzorgers, integriteitsadviseurs, bedrijfsmaatschappelijk werk, de IGK de meldingen en interne onderzoeken worden meegenomen.

---

<sup>36</sup> Nationale ombudsman, *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling*, 2018, p. 18.

<sup>37</sup> Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Advies Blijk van vertrouwen- Anders verantwoorden voor goede zorg*, 2019.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

Ook worden vanuit Defensie periodiek medewerkerstevredenheidsonderzoeken en PICTURE- of WERKBLIK-onderzoeken uitgevoerd die een deel van het beeld inzichtelijk kunnen maken.

Registratie kan tenslotte ook bijdragen aan c) het verbeteren van de klachtbehandeling. Klachtbehandelaren kunnen bijvoorbeeld door middel van reminders worden ondersteund bij het in de gaten houden van termijnen. Hiervoor is het wel nodig dat het systeem dergelijke reminders geeft en dat het op die manier wordt bijgehouden. Ook moet er dan iemand zijn die de reminders ziet en hieraan acties verbindt. Voor het optimaliseren van klachtbehandeling is het nuttig om klachten en klachtbehandeling te documenteren, te archiveren en op passende wijze te delen. Om drie voorbeelden te noemen: een klachtbehandelaar kan door het registratiesysteem geholpen worden bij het bewaken van de voortgang. In het geval van mogelijke escalatie van een klacht kan registratie een klachtbehandelaar helpen de genomen stappen terug te vinden. Wanneer de klachtbehandelaar van functie verandert kan registratie helpen ter informering van de opvolger. Op dit moment wordt het systeem niet zo gebruikt. Het lijkt het meest zinnig om de registratie vooral met dit doel voor ogen beter te gaan benutten.

### Het functieroulatiesysteem

Een andere factor die relevant is bij het willen leren van klachten, is het roulatiesysteem binnen Defensie, waarbij bepaalde leidinggevenden om de drie jaar van functie veranderen.<sup>38</sup> Ook dit onderwerp kwam in de gesprekken met procesdeskundigen en ervaringsdeskundigen veel aan de orde. Deels omdat het van invloed was geweest op een concrete casus, deels ook omdat een van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Giebels het roulatiesysteem betrof: vanuit het oogpunt van sociale veiligheid gaf dit onderzoek aan dat het systeem uitsluitend nadelen kent.<sup>39</sup> Onze gesprekspartners reageerden op deze bevinding en de bijbehorende aanbeveling uit dat rapport om afschaffing ervan te overwegen.

Uit de gesprekken kwamen verschillende beelden naar voren die een gevarieerd perspectief opleveren over de manieren waarop de roulaties invloed hebben op het leren van klachten.

Eenzijds kent de functieroulatie aspecten die negatief kunnen uitwerken voor het omgaan met ongenoegens. We spraken medewerkers die hun klacht niet door wilden zetten en zeiden: 'Ik hou het nog wel een jaar uit'. We hoorden van leidinggevenden die de functieroulatie benutten voor het 'oplossen' van een conflict, waarbij klager of beklagde die net aan het einde van zijn termijn zat op een praktische manier kon worden overgeplaatst.

Ook voor de navolging van afspraken naar aanleiding van een klacht of de klachtbehandeling had de roulatie veel, met name negatieve effecten. We hoorden van klagers en beklagden wiens klachtbehandeling grote vertraging had opgelopen door de roulatie van de aangewezen klachtbehandelaar. In de overdracht tussen commandanten blijkt informatie over arbeidsconflicten daarnaast niet (altijd) goed te worden meegegeven, waardoor een volgende commandant dan niet geïnformeerd is over het voortraject en weer op nul begint. Hier was volgens verschillende respondenten nog veel ruimte voor verbetering. Tegelijkertijd hoorden we ook van mensen die aangaven dat het vooral ligt aan de manier waarop leidinggevenden omgaan met hun roulatie. Dat er leidinggevenden zijn die aandacht besteden aan het persoonlijke en personele deel van de overdracht of op andere manieren zorgen voor continuïteit. Een van de leidinggevenden die we spraken had mede met oog voor zijn eenheid, gevraagd om ergens een jaar langer te kunnen blijven.

---

<sup>38</sup> Het functieroulatiesysteem geldt voor alle militairen (ongeacht rang). Daarnaast geldt het ook voor burgermedewerkers die in een van de 'development trajecten' zitten (mogelijk vanaf schaal 13) of die een ABD-functie (algemene bestuursdienst) vervullen.

<sup>39</sup> E. Giebels, F. van Oostrum & K. van den Bos, Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie, 2018.

“Die jongelui zitten er twee of drie jaar. En moeten dan weer verder. Ik heb zelf een jaar verlenging gevraagd. In deze tijd van reorganisatie heb ik gevraagd: laat me alsjeblieft zitten. Afgelopen jaren hebben mijn mensen steeds een nieuwe commandant gehad. Gelukkig hebben ze dat gedaan en mag ik blijven. Voor mij maakt het niet uit, ik hoef niet zo nodig [gepromoveerd] te worden. Het begint bij mensen leren kennen. Het gaat om persoonlijk contact.” (leidinggevende)

Anderzijds werd er in verschillende gesprekken gewezen op de mogelijke voordelen van de roulatie. Juist bij conflicten met een leidinggevende kan het bemoedigend zijn te weten dat de samenwerking niet meer heel lang hoeft te duren. Het maakt dat mensen de invloed van een conflict soms gemakkelijker kunnen relativeren of dat ze hun ervaring bij een eerdere eenheid kunnen inzetten voor het verbeteren van de sociale relaties binnen een volgende eenheid. Soms kan het aantreden van een nieuwe leidinggevende er voor zorgen dat ongenoegens die al langer sudderen tot een oplossing komen. Ook het gegeven dat medewerkers weten dat ze elkaar altijd weer tegen kunnen komen kon in relatie tot het leren van klachten zowel positieve als negatieve consequenties hebben.

Meer in het algemeen is de wijze waarop binnen Defensie carrière gemaakt kan worden en de mogelijke effecten daarvan op het omgaan met ongenoegens vaak onderwerp van gesprek geweest. Respondenten beschreven dat het beeld bestaat dat klachten negatief van invloed kunnen zijn voor het verloop van een carrière, zowel voor klachtbehandelaren als voor klagers en beklagden. Voor een leidinggevende kan een klacht binnen zijn eenheid worden gezien als teken van onvoldoende leidinggevende capaciteiten. Sommige respondenten zien dat deze angst bij leidinggevendens voor hun carrière van invloed is op de wijze waarop ongenoegens en klachten worden opgepakt.

Het belangrijkste is dus dat er breder rekening gehouden wordt met de kwetsbaarheden van het roulatiesysteem voor de meldingsbereidheid, het goed opvolgen van klachten door commandanten, mogelijke sancties, en opvolging en overdracht van (informatie over) klachten.

Resumerend kwamen deze drie vrij uiteenlopende organisatorische randvoorwaarden (leren tijdens klachtbehandeling, registratie en roulatie) vaak naar voren als zijnde van invloed op het leren van klachten. Hoewel de huidige vorm van deze randvoorwaarden belemmerend kan werken, wil dat niet zeggen dat er op deze manier niet te leren valt. Er is vooral meer bewustwording nodig over hoe deze randvoorwaarden meer bevorderend kunnen worden ingezet in plaats van dat alle aandacht gaat naar het aanpassen van de randvoorwaarden *an sich*.

### 5.4 Defensie als een bijzondere club

Klachten, klachtbehandeling en vooral ook het leren van klachten is niet los te zien van de context. Daarmee doelen we op de sociale, culturele omgeving van de defensieorganisatie. Vanaf de start van dit onderzoek onderstreepten gesprekspartners het belang om rekening te houden met het bijzondere karakter van de defensieorganisatie. Dat vinden we een terecht punt. Wanneer die contexten niet meegenomen worden in het nadenken over, of het beoordelen van de omgang met klachten kijkt men te verkokerd naar de werkelijkheid.

Zoals in het Defensie document *Een veilige defensieorganisatie, Plan van aanpak ter verbetering van de veiligheid binnen Defensie* staat beschreven, kent Defensie een unieke organisatiecultuur. Een cultuur van saamhorigheid en groepsgeest, een oplossingsgerichte *can do*-mentaliteit en gevechtsbereidheid, maar ook van loyaliteit, hiërarchie en uniformiteit.<sup>40</sup> We gaan in op enkele van de culturele contextfactoren die door onze gesprekspartners in verband zijn gebracht met het leren van klachten. Want maakt het gegeven dat Defensie een bijzondere organisatie is uit voor de omgang met ongenoegens of klachten? Hoe vertaalt het verschil tussen rustsituaties en missies zich in de

<sup>40</sup> Een veilige defensieorganisatie, Plan van aanpak ter verbetering van de veiligheid binnen Defensie, p. 19.



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

omgang met klachten? Hoe werkt de functionele hiërarchie door bij het leren van klachten? En betekent de uniciteit van de defensieorganisatie dat er niets te leren valt van andere dienstonderdelen of andere organisaties? Is niet iedere organisatie wel op de een of andere manier uniek te noemen?

Alvorens in te gaan op afzonderlijke aspecten en hun mogelijke invloed bij het omgaan met ongenoegens en klachten, is het belangrijk om te benadrukken dat er binnen Defensie grote diversiteit is tussen de verschillende dienstonderdelen. Respondenten ervoeren het ene dienstonderdeel als veel informeler en persoonlijker en een ander hiërarchischer en formeler. Tegen deze achtergrond van diversiteit binnen deze grote organisatie moet de rest van dit hoofdstuk worden geïnterpreteerd.

### Crisis en rust

Een deel van het Defensiewerk betreft (de voorbereiding van) het werk in mogelijke crisissituaties. In gesprekken met medewerkers en leidinggevendenden werd benadrukt dat Defensie daarom een bijzondere organisatie is. Tijdens uitzending is het belangrijk dat men binnen de eenheid op elkaar kan vertrouwen en ongenoegens adequaat worden opgepakt.

“Wij verwachten extreem veel van onze mensen. In oorlogssituaties nemen we mensen mee terwijl zij ook gewoon kinderen thuis hebben. In vreedetijd zijn we gemiddeld socialer: als mensen tijd en rust nodig hebben dan krijgen ze dat vaak. Maar ik merk het tijdens oefeningen en uitzendingen, dat zijn de momenten waarop we die ruimte en rust niet hebben. Dan kun je als leidinggevende een heel grote impact hebben door vroeg iets in de kiem te smoren, door het meteen bespreekbaar te maken.” (leidinggevende).

“[Dan zijn we] aan boord van een oorlogsschip en zijn we zes maanden op pad. Als een matroos wordt gevraagd: ‘Weet u het verschil tussen een melding en een klacht’, dan zegt deze: ‘Nee, natuurlijk weet ik dat niet’. Als je op zo’n schip zit is het onderling praten het allerbelangrijkst. Je moet een klimaat scheppen waarin dat wordt gedaan. En ze kunnen gewoon de commandant spreken. Het werkt niet altijd even goed, maar dat los je ook niet op met systemen.” (leidinggevende)

Op dit soort momenten is het belangrijk dat ongenoegens snel en adequaat, liefst in gesprek met elkaar worden opgepakt. Hierbij kan de commandant een belangrijke rol spelen, waarbij een klachtenprocedure letterlijk ‘op afstand’ is. Ook het leren staat dan niet altijd op het eerste plan.

Tegelijkertijd is er voor en na crisissituaties wél veel tijd om te reflecteren en te leren. Het is belangrijk om zowel voor als na crisissituaties die tijd ook nadrukkelijk te gebruiken, om de relaties en het vertrouwen te verstevigen en terug en vooruit te kijken naar mogelijke ongenoegens. Respondenten gaven aan hoe belangrijk deze adaptiemomenten zijn om als organisatie goed te kunnen functioneren in crisis én rust.

“Als we van tevoren de teambuilding goed hebben gedaan, dan worden leidinggevendenden voldoende geïnformeerd over de sociale achtergrond van personen. Bij het opbouwen van een militaire operatie moeten we in een week tijd bijvoorbeeld immens veel werk verzetten. Dan worden problemen doorgeschoven naar een moment dat het rustig is. Terwijl we het [een potentieel conflict] graag aangrijpen als het nog niet te ver is, vandaar het belang van een goede voorbereiding en teambuilding” (leidinggevende)

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Een van de dingen die wij doen: als mensen terugkomen van de uitzending houden wij adaptatiegesprekken. Doel is de ‘missie afwassen’. [...] Daar worden dingen ook uitgesproken.”  
(procesdeskundige ongenoegens)

Het waren mooie voorbeelden van hoe sommige momenten meer geschikt zijn om te leren dan andere en hoe er allerlei manieren zijn om hier ruimte voor te maken, ook in relatie tot crisissituaties.

### Leiderschap

Een tweede terugkerend thema dat tijdens de gesprekken voor deze evaluatie regelmatig naar voren kwam is leiderschap. Er wordt leiderschap gevraagd van mensen die de klachten te horen krijgen en er wordt van hen verwacht dat zij er op een goede manier op reageren. Er wordt leiderschap gevraagd van commandanten die een meer formele rol krijgen toebedeeld wanneer een klacht volgens de klachtenregeling schriftelijk wordt ingediend. Leiderschap is ook nodig voor de preventie van klachten. Sommige klachten zijn juist gericht op het aanklaarten van slecht leiderschap, waarmee leiderschap dus ook het onderwerp van klachten kan zijn. En ten slotte is leiderschap nodig om goed te kunnen leren van klachten.

In verschillende eerdere onderzoeksrapporten is het belang van leiderschap al benadrukt en ook verschillende van onze gesprekspartners gaven aan dat het adequaat omgaan met ongenoegens begint én eindigt met goed leiderschap.<sup>41</sup>

“Mensen hebben ongenoegens over beleidskeuzes. Mensen hebben soms wrijving onderling. Ook uitten medewerkers ongenoegens bij mij over teamleiders. Zoals ik functie [ van leidinggevende ] vorm geef: als de deur openstaat, dan kan iedereen naar binnen. En als de deur dicht is, dan even wachten. Dat geldt voor iedereen, maar dat betekent nog niet dat iedereen dat doet. Ik probeer wel te stimuleren dat iedereen dat doet. Ik heb bijvoorbeeld bord met pasfotos’ van iedereen op de muur, zodat ik bij ieder gezicht een naam en verhaal weet. Hoe is het nu, hoe loopt het nou, dat vraag ik dan. Je weet niet of je het goed doet als leidinggevende. Daar moet ik wel bij zeggen dat die eenheid dat ook mogelijk maakte. Iedereen op één plek. Voor mij was het makkelijk om er even langs te lopen. Makkelijk om fysiek contact te maken. En ik denk dat dat ervoor gezorgd heeft dat ik weet wat er speelt, mensen weinig drempel ervaren.” (leidinggevende)

Het is duidelijk dat Defensie leiderschapontwikkeling ook centraal stelt in allerlei ontwikkelings- en verbeterplannen.<sup>42</sup> De leidinggevendenden die wij spraken leken zich bewust van hun belangrijke rol en het belang van continue introspectie.

“Mijn aanpak is een combi van gezond verstand en ervaring als leidinggevende. Daar heb ik ook fouten in gemaakt. Dat ik dacht: ‘Lastig, dat stel ik nog even uit’ en dan gaat het mis. Als ik zelf ergens met mijn eigen leidinggevende niet uitkom, dan vind ik het ook lastig om dat te bespreken. En dat helpt om in te zien wat er speelt bij mensen.” (leidinggevende)

De verwachtingen aan de commandant als klachtbehandelaar zijn hoog. Dat geldt niet alleen in de praktijk maar ook in de beleidstheorie, en niet alleen op het gebied van de omgang met ongenoegens maar op alle vlakken waar commandanten mee te maken krijgen.

<sup>41</sup> Zie paragraaf Eerdere onderzoeken, hoofdstuk 1.

<sup>42</sup> Zie o.a. Een veilige defensieorganisatie, Plan van aanpak ter verbetering van de veiligheid binnen Defensie.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Ook medewerkers van de decentrale klachtcoördinatiepunten (DKP), die de klacht volgens de regeling aan de commandant overbrengen wanneer deze centraal is aangevend, zagen dat de commandanten kunnen worden overvallen door een klacht die ze er 'zo maar' bij krijgen. Commandanten hebben vaak al een grote werklust en krijgen er vrij plotseling (soms geheel onverwachts) een nieuwe taak bij. Uit de gesprekken met leidinggevendens blijkt dat de meesten niet of nauwelijks bekend zijn met klachtbehandeling of met de klachtenregeling en hier weinig ervaring mee hadden. De geïnterviewde klachtbehandelaren waren ofwel op zoek gegaan naar advies of gebruikten naar eigen zeggen hun 'boerenverstand'. Verschillende commandanten gaven aan dat het in sommige gevallen best lastig was om te weten wat de beste manier was om een klacht aan te pakken. Dat was vanwege de risico's die kleven aan het verkeerd oppakken van een klacht of omdat het inhoudelijk complex was.

"Dan komt er een klacht binnen en dan moeten er ineens een heleboel dingen gebeuren, waarvan ik denk: ik moet nu echt die hele klachtenregeling door gaan lezen, om ook te voorkomen dat ik ergens een fout maak waardoor iets te lang duurt of waardoor een klager dan klaagt over het feit dat de klacht niet tijdig is afgehandeld of wat dan ook. Die druk die voelde ik best wel sterk."  
(leidinggevende)

Een klachtbehandelaar gaf aan wat er kwam kijken bij de aanpak die hij had gekozen. Hij had zelf een actieve rol als klachtbehandelaar op zich genomen en niet voor de inzet van een externe commissie gekozen.

"Je kunt ervoor kiezen om het in de groep te houden. Waarbij je ongelooflijk op moet passen dat je iedereen recht doet. *Never* nooit een voorkeur uitspreken voor klager of beklagde. Commandanten kunnen wel in die valkuilen vallen. Want als het iemand uit je nabije omgeving is: die ken je heel erg goed. En toch moet je daar buiten blijven. Dat zet je weleens in een moeilijke situatie." (leidinggevende)

Anderen gaven juist aan expres voor de inzet van adviseurs of een externe commissie te hebben gekozen, vanwege de onafhankelijkheid, vanwege de complexiteit of omdat ze dachten dat het beter paste bij het doel van de klachtbehandeling.

"Ik heb iemand van het Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) ingeschakeld om mij te adviseren over hoe ik het beste met deze klacht om kon gaan, want het was ook nog een hele complexe klacht. Het was een mix van ongewenst gedrag en onbehoorlijk bestuur. Voor het ene moet je de Commissie Ongewenst Gedrag (COG) inzetten en voor het andere de Directie Juridische Zaken (DJZ) en toen dacht ik: 'Ja, nu ben ik echt *lost*.' Voordat je erachter bent, als je het echt goed wil doen, dan moet je je er zo in verdiepen en allerlei deskundigen erbij betrekken, en de een zegt ook niet hetzelfde als de ander over hoe je dat het beste aan kan pakken. Dus ik vond het best wel belastend." (leidinggevende)

In sommige zaken nam de commandant een persoonlijke rol op zich, door bijvoorbeeld zelf in gesprek te gaan of zelf betrokkenen te horen. In andere zaken liet de commandant (enig) onderzoek doen door bijvoorbeeld de decentrale jurist of een eigen onderzoekscommissie. De ruimte voor deze variatie is wel te vinden in de klachtenregeling, hoewel die er niet mee wordt geassocieerd.

We spraken verschillende commandanten die hun aanpak vooral afstemden op hun eigen ervaringen, zij hadden duidelijk geleerd van eerdere klachten.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

“Ik hecht er heel erg aan om het gesprek met de klager – en wellicht ook de beklagde – zélf te voeren, omdat ik het idee heb, ook vanuit het verleden door eerdere ervaring met betrekking tot de behandeling van klachten ongewenst gedrag, dat je zo veel goed kan doen door gewoon eens een keer naar iemand te luisteren. Heel veel klachten ontstaan pas op het moment dat iemand zich niet gehoord voelt, zich niet serieus genomen voelt, het gevoel heeft dat hij van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Dat kun je juist voorkomen door als commandant of plaatsvervangend commandant iemand uit te nodigen, de tijd te nemen, vragen te stellen en vooral te vragen ‘wat wil je hier eigenlijk mee bereiken, waar is het je om te doen, waar gaat het je om, wanneer ben je tevreden over de afdoening van je klacht, wat zijn dan voor jou de belangrijke resultaten’. Iemand dient een klacht in met een reden, dat doet-ie niet zomaar. Sommige mensen wel, dat weten we ook, maar bij de meeste mensen is er al een heleboel gebeurd voordat ze een klacht indienen. Ze dienen die klacht in omdat ze denken: nu wil ik weleens serieus genomen worden. Dan doe je er juist goed aan als commandant of klachtbehandelaar om dat gesprek zelf te voeren.”  
(leidinggevende)

Kortom, er kwamen in dit onderzoek verschillende bevorderende en belemmerende factoren naar voren met betrekking tot het leren van klachten gerelateerd aan leiderschap. Bevorderend is het gebruikmaken van eerdere ervaringen en het inschakelen van hulp en advies van anderen. Ook het creëren van momenten van zelfreflectie op eigen initiatief met collega's of door gebruik te maken van hulpmiddelen als intervisiebijeenkomsten of Moreel Beraad kan commandanten helpen bij het invullen van goed leiderschap op dit punt. Belemmerend kan het zijn wanneer leiders uit onwetendheid niet reageren op klachten of zich niet bewust zijn van de belangrijke rol die zij (kunnen) spelen bij het leren van klachten. Dan is het de hoop dat een van de mensen om hen heen uit eigen beweging advies uitbrengt, wat lastig kan zijn vanwege de sterke hiërarchie.

### Hiërarchie

Een derde bijzonderheid van de defensieorganisatie is dat deze wordt gekenmerkt door een functionele hiërarchie met rangen en standen. Voor het functioneren van de militaire praktijk is het geven en opvolgen van bevelen een belangrijk element. Rond het uiten en omgaan met ongenoegens kan dat er soms toe leiden dat ongenoegens (zeker over mensen uit hogere rangen) niet worden geuit.

“Dit komt vaker voor, mijn zaak stond niet op zich, er waren ook twee andere zaken bij dezelfde man. Zij [de anderen die hier last van hadden] hebben eieren voor hun geld gekozen, ze hadden geen zin in juridisch gedoe. De actiebereidheid is laag. Wij accepteren dat een hogere vent fout is, dat is de teneur. Wij zijn binnen Defensie zo gewend om te accepteren dat de generaal gelijk heeft.” (klager)

“Een klacht hoort niet thuis in de hogere regionen in de krijgsmacht. Je klaagt niet over een kolonel. Dat doe je niet onder heren, dat is ons gevoel.” (klager)

Klagers en beklagden geven aan dat deze hiërarchie er volgens hen niet alleen voor zorgt dat klachten over ‘hogeren’ niet snel worden ingediend maar ook dat ze leiden tot andere consequenties dan bij ‘lageren’.

Omgekeerd vertelde een beklagde dat hij, gelet op zijn positie, er ook zeker voor zou zorgen dat de klager nooit meer in zijn eenheid terechtkomt. Hij vond het niet meer dan terecht dat hij als

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

leidinggevende enige zeggenschap heeft over de mensen in zijn team en zag het als een voorwaarde om zijn werk goed te kunnen doen.

“Hij is lager in rang dan ik, dus stel dat hij hier wil komen werken, dan zeg ik dat ik dat niet wil hebben. Dat gaat niet gebeuren. Als hij zelf ervoor zou kiezen om het toch te proberen, dan krijgt hij waarschijnlijk vanzelf te horen dat men hem niet gaat inbrengen. [De hiërarchie is in dit geval in jouw voordeel?] Ja.” (beklaagde)

---

Vanuit klagers werden over ditzelfde fenomeen kritische geluiden geuit:

“In de hiërarchische organisatie mag je het best oneens zijn met de commandant, als je maar begrijpt dat hij wel gelijk heeft. Daar hebben we last van. Defensie wordt ook niet beter, als ze als organisatie niet in de spiegel durft te kijken.” (klager)

---

Het is belangrijk om te onderkennen dat de individuele belangen in dit soort gevallen verschillend kunnen zijn dan de groeps- of organisatiebelangen.

Tegelijkertijd benadrukten de leidinggevendenden die wij spraken dat ze zo veel mogelijk open proberen te staan voor kritische geluiden. Leidinggevendenden spraken ook over hun eigen zoektocht om tegenspraak te organiseren. Ze gaven enkele waardevolle voorbeelden. Zo benadrukte een leidinggevende dat hij het belangrijk vindt dat hij weet wat er speelt, terwijl hij zich ook realiseert dat het voor medewerkers niet altijd makkelijk is om ‘de lijn’ kritiek te geven. Daarom probeert hij zelf een vorm van tegenspraak te organiseren en heeft daarvoor zelf een aantal medewerkers gevraagd, los van rang en zonder leidinggevendenden, om hem van feedback te voorzien “om te detecteren hoe het gaat”. Uit andere verhalen blijkt dat ook op de werkvloer actief wordt geprobeerd om tegenspraak te organiseren:

“Op de werkvloer was er wel tegenspraak. Wij deden wekelijkse evaluaties. Dan deden we de jasjes uit, dan was ik niet meer majoor, maar was ik mezelf. Dan spraken we elkaar aan: ‘Je mag me nu een lul noemen.’ [...]. [Toen was er een moment waarop] Ik wist, ik ben niet op mijn best, ik had persoonlijk gedoe thuis en op het werk. Ik heb gezegd tegen mijn teamleden: ‘Ik ben niet op mijn niveau, en we hadden afgesproken eerlijk te zijn. Waarom wordt dat dan niet gezegd tegen me?’” (leidinggevende)

---

“We zijn geneigd naar slechte dingen te kijken. Er gaat veel goed. Wij hebben het goed ingericht, onze voelsprietten, ik heb een stafadjutant die dit soort dingen bespreekbaar maakt. Zelf heb ik ook tegenspraak georganiseerd. Ik heb een klankbordgroep zonder leidinggevende maar met medewerkers. Die heb ik zelf gevraagd. Om te detecteren hoe het gaat, zeker ook met betrekking tot ongewenst gedrag. Dit is niet overal zo, maar je ziet het echt vaker.” (leidinggevende)

---

Dat Defensie een sterk hiërarchische organisatie is is een belangrijk gegeven. Het is belangrijk om in het licht van klachten en het leren ervan dit te onderkennen en bewust te zijn van de gerelateerde kwetsbaarheden. Het bewust organiseren van tegenspraak is, een heel mooie productieve manier om hiermee rekening te houden, naast het beschermen van medewerkers met een kwetsbare positie. Door op regelmatige basis mensen expliciet uit te nodigen om feedback te geven en kritische geluiden te laten horen kunnen hogeren laten zien dat zij tegenspraak, op passende momenten, waarderen en hiervan willen en kunnen leren.

### Oplossingsgerichtheid, of de can-do-mentaliteit

Een vierde vaak genoemd cultuuraspect is de can-do-mentaliteit binnen Defensie, kort samengevat als ‘het hoe dan ook uitvoeren van een opdracht, ook onder ongunstige omstandigheden.’<sup>43</sup> In veel gesprekken werd benadrukt dat deze can-do-mentaliteit de organisatie veel waardevols heeft gebracht en in moeilijke situaties verder helpt. Echter, ook dit heeft een schaduwzijde. De IGK benadrukte bijvoorbeeld dat deze *can do* het risico in zich draagt dat er te weinig kritisch wordt gekeken naar het eigen handelen en gedrag. “Daarbij hoort ook elkaar op tijd aanspreken als er iets fout dreigt te gaan of als een veilige werkomgeving in het gedrang komt. We zullen moeten bouwen aan vertrouwen en veiligheid”, aldus de IGK.<sup>44</sup> De commissie-Van der Veer signaleerde dat er de afgelopen jaren van bezuinigingen een groot beroep is gedaan op deze pragmatische aanpak.

Ook bij het oppakken van ongenoegens en klachten zien we bij leidinggevenden veelal een pragmatische en oplossingsgerichte aanpak, waardoor niet altijd wordt ingezien dat het om een klacht gaat.

“Militairen worden oplossingsgericht opgeleid. Dat kom je overal tegen. Dat is soms zo lastig. Als er een probleem is dan is het eerste dat ze bedenken: hoe kan ik dit oplossen? In plaats van dat ze nadenken: hoe kan ik het duiden, waar komt het vandaan?” (procesdeskundige ongenoegen)

Tegelijkertijd zagen we ook hier mooie voorbeelden van casus waarin men de rust had genomen om niet direct naar een oplossing te werken maar eerst stil te staan bij het gewenste resultaat.

“Er gebeuren gedragingen, medewerkers voelen wrijving, die komen snel bij me. Hoe wil je zijn als mens? Soms gaat het over de toon. Als dat niet prettig is, dan geef je dat aan. Wie staat er tegenover je? En daar hebben we dan een gesprek over. Ik luister er altijd naar. Dan vraag ik: heb je dit met je leidinggevende besproken? Als dat niet is gebeurd, dan vraag ik dat te doen. Als hij aangeeft dat hij dat lastig vindt, dan stel ik voor dat ik dat doe en of dat oke is. En ik vraag wat hij ermee wil bereiken.” (leidinggevende)

Om de oplossingsgerichtheid te vergroten kan de organisatie zo worden ingericht dat er ruimte is om een ander te consulteren. Juist procesdeskundigen die vanuit hun deskundigheid ook anders naar conflicten kijken kunnen leidinggevenden ondersteunen bij het vinden van de meest passende aanpak. Wanneer leidinggevenden worden aangemoedigd om van deze procesdeskundigen en expertise ‘gebruik te maken’ kunnen zij zo het palet aan mogelijke reacties in gezamenlijkheid uitbreiden.

### Saamhorigheid en belang groep

Ook het belang van de eenheid of de groep verdient speciale vermelding als een (vijfde) aspect van Defensie dat invloed heeft op het leren van klachten. De vorming van militair personeel is er (deels) op gericht een gevoel van eenheid te ontwikkelen. Het uniform dat militairen dragen kan gezien worden als een symbool van die eenheid en groepsgeest.<sup>45</sup>

Respondenten vertelden: “Wij leven bij de gratie van ‘wij’”, “we zijn een familie”. Dit was in veel gesprekken in meer of mindere mate merkbaar. Ook voor leidinggevenden stond het belang van de eenheid voorop. Een leidinggevende vertelde dat hij naar aanleiding van een anonieme melding over

<sup>43</sup> J. van der Veer, C.J.M. Klaassen, D.L. Berlijn & A.H.M. de Jong, *Het moet en kan veiliger!*, 2017, p.10.

<sup>44</sup> Jaarverslag IGK 2017, p. 2.

<sup>45</sup> I. Andriessen, W. Vanden Berge en L. Sterckx, *Grenzen aan de eenheid: De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers*, SCP 2017, p. 16.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

een vertrouwensbreuk tussen medewerkers en hun leidinggevende, in gesprek was gegaan met zowel medewerkers als leidinggevende.

“Ik heb mijn best gedaan om de club [na een klacht] weer bij elkaar te krijgen. Mijn doel was om dat niet-functionerende team weer functionerend te krijgen, een meer volwassen team. Er hadden veel personeelwisselingen plaatsgevonden, ook veel inhuur. Dat moest een team worden. Juist om mensen niet het gevoel te geven dat er repercussies zouden volgen of dat ze het niet in vertrouwen zouden kunnen doen, heb ik ook aangegeven dat het niet belangrijk was wie de melding had gedaan. Daarom ben ik het gesprek met de hele groep aangegaan.” (leidinggevende)

Soms kan er ook spanning ontstaan tussen wat de commandant ziet als het belang van de eenheid en de groep en de consequenties die dat heeft voor een individuele medewerker. In het volgende citaat heeft de commandant na onderzoek vastgesteld dat beide partijen iets te verwijten viel en dat samenwerking niet langer mogelijk was:

“Die leidinggevende was ook mijn plaatsvervangend commandant tijdens de uitzending, dus het was niet handig voor mijn eenheid om hem van zijn functie te halen. De [lagere functie] heb ik toen een andere functie aangeboden. Ik heb daarbij benadrukt dat [het gegeven dat] ik hem een andere baan gaf niet wil zeggen dat alle schuld bij hem lag. Ik heb dit eerst aan allebei verteld en toen de hele compagnie in de tent geroepen en de situatie verteld en daarbij benadrukt dat niet alleen [lagere functie] schuldig was, maar dat het gelet op de situatie de beste oplossing was om hem een andere functie te geven. Binnen de compagnie waren twee kampen ontstaan. Ik heb ze toegesproken: dit is mijn besluit en dit zijn mijn redenen. Daarna heb ik er niets over gehoord. Het waren twee verschillende karakters, die konden niet samen functioneren.” (leidinggevende)

Sommige klagers hadden ook een andere kant van dit collectieve gevoel ervaren, namelijk dat de organisatie zich als een collectief opstelde tegen hen.<sup>46</sup> Er werden door verschillende klagers én beklagden schrijnende situaties gedeeld. Een voorbeeld:

“Het is zo’n gesloten bolwerk. Ik ben burgermedewerker geweest en je legt het af tegen de cultuur. ‘Als je niet met ons bent, dan ben je tegen ons en dan bundelen wij onze krachten.’ De gelederen sluiten zich tegen je. Dat bedoel ik niet vanuit verzuring, maar dit is wel iets wat je bespreekt en als eenling begin je niets meer tegen het collectieve.” (klager)

De samenhang is op zichzelf niet goed of slecht en hoort simpelweg bij hoe de Defensiewereld in elkaar zit. Belangrijk is om alert te zijn en te onderkennen dat een zeer individueel ingericht klachtenproces geen recht kan doen aan de groepsdynamiek die zo belangrijk is en hoe dan ook een rol speelt.

Wanneer bij klachtbehandeling ook oog is voor het expliciet willen leren en verbeteren, dan kan een groep hier heel goed bij betrokken worden. Als het inderdaad zo belangrijk is dat de kracht van de groep niet vermindert, dan zijn er allerlei manieren om ook dit doel te betrekken bij klachtbehandeling en gelijktijdig klager en beklagde te beschermen. Leidinggevendens kunnen de

---

<sup>46</sup> Zie ook SCP 2017: “Dit doet vermoeden dat Defensie niet zozeer een inclusieve als wel een assimilatiecultuur kent: alleen als werknemers zich conformeren aan de dominante cultuur van de eenheid/afdeling en hun eigenheid afzwakken, worden zij als insider gezien. Dit geldt voor alle medewerkers, ook voor mensen uit dominante groepen. De specifieke defensiecultuur met een grote nadruk op het vormen van een eenheid en groepsgevoel sluit niet alleen in, maar kan ook uitsluitend werken.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

hulp inroepen van veel verschillende procesdeskundigen zoals geestelijk verzorgers, bedrijfsmaatschappelijk werkers, vertrouwenspersonen of de IGK.

Ook hier eindigen we graag met een mooi voorbeeld waarin het groepsleren centraal stond, met respect en bescherming van de betrokkenen:

“Vaak is de groep ook betrokken. Aan boord was veel pestgedrag. Ik ben met de eerste officier en de commandant aan tafel gaan zitten. Ik heb een workshop opgezet: hoe leer ik ermee omgaan? Ook aan de groep laten zien wat pesten met mensen doet. Zonder de betreffende personen te noemen, maar meer in een trainingsvorm. Om de ogen van mensen te openen. Ook om de groep sterker te maken. En juist ook om te voorkomen dat er klachten zijn. Je had ook zeggen: we doen het een-op-een. Wij kunnen juist de smeerolie in de groep zijn. Op een diepere laag laten zien waar pesten vandaan komt: waarom doe je dat nou? Wij kunnen dat zeggen als geestelijk verzorger. Als je een goede positie hebt aan boord, met gezag, dan kunnen wij dat zeggen.” (geestelijk verzorger)

### Geslotenheid en crisissituaties

Ten slotte noemen we de geslotenheid als een zesde aspect van Defensie als een bijzondere organisatie is, dat het leren soms in de weg kan staan. Ook het dominante beeld van de crisissituatie heeft volgens sommige gesprekspartners invloed op de manier waarop met kleinere conflicten en problemen werd omgegaan vanuit de modus van ‘escalatiedominantie’: klaar om te escaleren en niet snel genegen om open te zijn over kwetsbaarheden of onzekerheden.

“Een voorbeeldsituatie: we werkten met [bepaalde apparaten], daarvan was bekend dat ze gevaarlijk waren [onder bepaalde omstandigheden]. Ons werd dat niet verteld. Maar ik had het graag van tevoren willen weten, want dan had ik daar rekening mee kunnen houden. Sterker nog, als je mensen kennis geeft, dan geef je ze een keuze. Nu wist ik het niet. Een van de grootste frustraties [op de werkvloer is]: er wordt wel geroepen ‘mensen zijn ons grootste goed’, maar tussen roepen en doen zit een groot verschil.” (klager)

De defensieorganisatie bevindt zich echter niet altijd in (mogelijke) crisissituaties en grote delen van de organisatie kennen überhaupt vooral een alledaagse praktijk waarbij er ruimte is om met elkaar in gesprek te gaan. De vraag welke situatie het dominante uitgangspunt zou moeten vormen voor het ontwikkelen van het klachtenbeleid is daarom een relevante.

Door ervaringsdeskundigen en procesdeskundigen werd benadrukt hoe belangrijk het is dat de organisatie transparant is en informatie deelt met haar medewerkers, ook over dingen die niet goed gaan en dat wordt teruggeblikt op problemen uit het verleden. De organisatie spiegelt daarmee in directe zin het gedrag van leidinggevendenden in hun eigen eenheid. Verschillende respondenten gaven aan dat meer openheid vanuit de hele defensieorganisatie in reactie op ongenoegens zou helpen om in brede zin meer vertrouwen te genereren. Het zou helpen bij het idee dat de organisatie wenst te leren.

## 5.5 Defensie in relatie met de buitenwereld

In deze laatste paragraaf kijken we naar de buitenste cirkel die van invloed is op het leren. Voor het leren van klachten is naast een gevoel van urgentie een veilige omgeving nodig waarin ruimte is voor zelfreflectie en openheid. Tijdens het uitvoeren van deze evaluatie werd steeds weer duidelijk dat procesdeskundigen en leidinggevendenden bij Defensie de urgentie wel, maar de veiligheid om te leren zeker niet altijd voelden. Over het gevoel van urgentie meer wanneer we bespreken hoe er



## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

aangekeken kan worden tegen de vraag hoe groot dit probleem is. Nu eerst meer over de invloed van de buitenwereld in de vorm van de angst voor risico's.

### Angst en risico's

De media-aandacht voor incidenten binnen Defensie werd door veel respondenten sterk gevoeld. In veel interviews, met name met leidinggevend en procesdeskundigen werd ons verteld over de negatieve consequenties van de als constant en kritisch ervaren berichtgeving.

“De organisatie begint steeds bureaucratischer te worden. We worden angstiger voor allerlei dingen die eventueel mis zouden kunnen gaan. We vertonen risicomijdend gedrag, we veramerikaniseren en de verhouding tussen mannen en vrouwen is [vanwege de angst voor (beschuldigingen van) ongewenst gedrag] totaal weg.” (leidinggevende)

“We hebben als Defensie zo vaak op onze kop gekregen, dat we nu proberen het braafste jongetje te zijn. Dat zit soms ons bedrijfsproces in de weg.” (leidinggevende)

Daarbij ervaren sommige respondenten dat Defensie niet altijd transparant is over wat er speelt maar ook dat het voor de organisatie lastig is om grip te houden op de berichtgeving.

“Er is vaak gelijk een verkrampde reactie vanuit de centrale organisatie, die wat mij betreft ons tegenhoudt om er open over te zijn. Als we er open over zijn dan escaleert het gelijk.” (leidinggevende)

De ‘verkrampde reactie’ binnen en buiten Defensie was in veel gesprekken een belangrijk onderwerp volgens respondenten. Uit gesprekken bleek ook hoeveel invloed leidinggevend kunnen uitoefenen in positieve en negatieve zin door hun omgang met incidenten of problemen, omdat ze daarmee een voorbeeld geven voor hoe er in bredere zin omgegaan kan worden met ongenoegens of problemen. Niet alleen worden de reacties van leidinggevend dus gespiegeld op de werkvloer, ook de reacties naar buiten toe hebben ook binnen effect.

Mensen leren door eerdere ervaringen, in positieve en in negatieve zin. Gesprekspartners deelden voorbeelden van in hun ogen verkeerd geadresseerde ongenoegens en trokken daaruit dan soms de les dat je beter je mond kunt houden. Tegelijkertijd werden ook goede voorbeelden genoemd die vertrouwen wekten.

In een negatief voorbeeld kwam bijvoorbeeld naar voren hoe in een bepaalde casus de laagste in rang waren gestraft voor het niet correct uitvoeren van hun werk, terwijl dit eigenlijk was terug te voeren tot een onmogelijke opdracht die zij van hun meerdere hadden gekregen. Het gebrek aan zelfkritiek op het hogere niveau had in dit geval het vertrouwen van betrokkenen geschaad. Andersom vertelde een commandant hoeveel indruk de reactie van een hogere had gemaakt toen hij had aangegeven dat er na een incident met materiaal volgens hem geen extra onderzoek nodig was. Deze hogere leidinggevende had simpelweg aan een paar personen gevraagd wat er gebeurd was en, toen hem duidelijk was geworden dat er geen opzet in het spel was, had hij aangegeven dat de zaak daarmee af was. De lagere commandant die wij spraken had dit ervaren als een enorm blijk van vertrouwen dat hij nu ook op zijn beurt weer door kon spelen naar de mensen onder hem omdat hij wist dat zijn eigen leidinggevende vanuit vertrouwen werkte en geen zaken onnodig liet onderzoeken.

### Is er een (groot) probleem?

In relatie tot de buitenwereld en de angst voor nog meer negatieve publiciteit werd ons ook vaak de vraag gesteld naar de precieze omvang van het probleem. “Waar hebben we het nu precies over?” of “Hoe erg is het nou eigenlijk?” Daarbij was het duidelijk dat verschillende respondenten – met name de procesdeskundigen en de leidinggevenden – vonden dat het ‘probleem’ in realiteit veel minder een probleem was dan in de buitenwereld werd voorgesteld. Andere gesprekspartners vroegen het zich juist meer vertwijfeld af, zoals de leidinggevende die aangaf dat hij altijd had gedacht dat hij het wel goed op orde had maar de laatste tijd begon te twijfelen.

“In mijn vorige functie dacht ik dat het allemaal wel goed liep. Er zijn immers voldoende lijnen [om ongenoegens bespreekbaar te maken] voor medewerkers. Dat gevoel had ik zeker. Nu hier [werk buiten de lijn] zie ik dat er allerlei mensen zijn die niet melden in de lijn: er zitten geen officiële meldingen in het systeem. Dan opent een advocaat een meldpunt en dan zijn er 150 meldingen. De vraag is: wat maakt dat die mensen niet in de lijn melden? Ik weet daar het antwoord niet op.”  
(leidinggevende)

De vraag naar de grootte van het probleem is op verschillende manieren te beantwoorden. Eerst een blik op de formele aantallen. Wanneer we kijken naar het aantal geregistreerde klachten is dat aantal, zeker wanneer de klachten van mensen buiten de organisatie ervan af worden getrokken zoals in dit onderzoek is gebeurd, niet hoog gerelateerd aan het totale aantal medewerkers bij Defensie. We hebben het over 47 in de klachtenregistratie geregistreerde klachten van (oud-) medewerkers in het jaar 2018.<sup>47</sup> Tegelijkertijd weten we dat (oud-)medewerkers hun klacht ook als een privépersoon kunnen aanmelden in de registratie, wanneer zij bijvoorbeeld de correspondentie over de klacht liever op hun privéadres willen ontvangen. Daardoor valt het aantal geregistreerde medewerkersklachten lager uit. Daarnaast hebben we verschillende leidinggevenden, al dan niet in rol van klachtbehandelaar, en medewerkers die hen ondersteunen, die in een eigen registratie klachten bijhouden.

Een relatief laag aantal geregistreerde klachten kan ook vragen oproepen. Het kan immers zowel een goed als een slecht teken zijn. Voor de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman is het een zorg: de ombudsman krijgt zelf méér klachten over Defensie en vraagt zich af hoe dit mogelijk is. Daarbij moet ook vermeld worden dat de Nationale ombudsman/Veteranenombudsman anders categoriseert en telt, waardoor een vergelijking lastig is. Wat informele en mondelinge klachten binnen Defensie betreft is er weinig te zeggen over de omvang en de ernst, waardoor het lastig is een vergelijking te maken. Zeker ook omdat het bijhouden van het aantal klachten om een goed overzicht te kunnen leveren niet het belangrijkste doel op zich zou moeten zijn voor procesdeskundigen die zich bezighouden met de klachtbehandeling, zoals besproken in paragraaf 5.3.

Als we kijken naar de klachten die hun weg vinden buiten de organisatie zouden deze in aantal en ernst een indicatie kunnen geven van het probleem. Vooral ook wanneer deze klagers aangeven dat zij binnen de organisatie geen gehoor hebben kunnen vinden voor hun klacht. Het weerwoord zou kunnen zijn dat de defensieorganisatie veel medewerkers kent en dat er altijd wel enkele medewerkers zijn die geen genoegen zullen nemen met de interne klachtbehandeling, of dat media nu eenmaal interesse hebben in dit soort zaken. Tegelijkertijd is het gewicht dat door de buitenwereld wordt gehecht aan deze zaken niet voor niets groot: blijkbaar worden de klachten als problematisch beschouwd of als symptomatisch voor een groter probleem.

We hebben ons tijdens dit onderzoek ook regelmatig beziggehouden met de vraag naar de ernst van het probleem met ‘de omgang met klachten binnen Defensie’. We kregen hier namelijk veel vragen over. Er waren zeer ernstige klachten en juist veel minder heftige casus. Maar ook dat zegt niet alles.

<sup>47</sup> DJZ Defensie

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

Zo spraken wij verschillende mensen met een mildere klacht die evengoed diep waren gekrenkt door de klachtbehandeling. Een gedeeld gevoel is dat goede klachtbehandeling onmisbaar is voor het vertrouwen in de organisatie en goed werkgeverschap (en andersom). Doordat de verhalen rond klachten de rondte gaan, worden veel meer mensen door deze ervaringen beïnvloed dan alleen de mensen die er direct mee te maken hebben gekregen. Daarbij is het belang van goede klachtbehandeling bij een organisatie als Defensie misschien nog wel groter dan waar dan ook. Zoals een leidinggevende treffend aangaf:

“Wat wij vragen is: ben je bereid dood te gaan voor een ander? Defensie is een bedrijf wat iets anders van je vraagt dan een ander bedrijf. Méér dan andere bedrijven. Als ik dan in situaties ben waar ik als medewerker tegen grenzen aanloop, heb ik dan de vrijheid om het ook te zeggen? Dat is dan het dilemma.” (leidinggevende)

### Leren van anderen

Het is belangrijk om oog te hebben voor de klagers, de organisatorische randvoorwaarden en de culturele context binnen Defensie. Maar dat wil niet zeggen dat Defensie in alle opzichten anders is dan andere organisaties. Hoewel Defensie een zeer specifieke werkgever is, zijn er wel degelijk andere omgevingen bekend waar vergelijkbare dilemma's een rol spelen. Ook de politie en de brandweer werken in crisissituaties, de politie evengoed ook in geweldsituaties. Ook op boorplatformen of in de luchtvaart is men op elkaar aangewezen en is het belang van veiligheid enorm. Ook in de medisch specialistische zorg kent men hiërarchische relaties en hebben calamiteiten een enorme impact op alle betrokkenen. Klagers kunnen in al deze sectoren evengoed voor het leven zijn getekend. Openheid is op veel plekken in het publieke domein een grote uitdaging en op veel plekken is men ervan overtuigd dat zij te maken krijgen met lastigste klagers.

Defensie kan op allerlei gebieden leren van de goede voorbeelden met betrekking tot het leren van klachten van binnen maar ook van buiten de organisatie en evengoed uit de wetenschap. Zo gaan publicaties over *Just culture* in op het belang dat medewerkers veilig hun eigen en andermans mogelijke fouten kunnen melden. Het gaat ook in op de manier waarop zinnig invulling gegeven kan worden aan het daaropvolgende onderzoek en de verantwoordingsvragen.<sup>48</sup> *Safety II* is een wat recenter gedachtengoed over veiligheid dat benadrukt dat het voor het leren belangrijk is om ook te kijken naar wat er goed gaat en dat verder te verstevigen.<sup>49</sup> De vormen van rechtvaardigheid, zoals besproken in hoofdstuk 4, laten zien welke diverse aspecten van klachtbehandeling er voor klagers en beklagden toe kunnen doen. *Open disclosure* ten slotte, is een oproep tot meer openheid over dingen die niet goed zijn gegaan en de verschillende manieren waarop dit vorm gegeven kan worden.<sup>50</sup>

Enkele van onze gesprekspartners zochten zelf al actief naar deze verbindingen, met name met de politie en de luchtvaart.

“Ik word geïnspireerd door het *Just culture* gedachtengoed uit de vliegvaart. ‘Als je leert van een ongeluk, dan is het te laat.’ Bijna-ongelukken werden eerder niet gerapporteerd, nu worden ze daar wel gemeld. Dan krijg je een soort van immuniteit, en vervolgens kun je wél leren van bijna-ongelukken. Die cultuur van melden hebben wij niet, omdat we zo sterk onder druk van controle door de pers en de Tweede Kamer staan. Ook intern is er een druk om geen rimpelingen te veroorzaken. Rimpelingen worden weggestreken. Klachten zijn ook rimpelingen. Dat zit al in de

<sup>48</sup> Sidney Dekker, *Just Culture. Balancing Safety and Accountability*, Lund University, 2012.

<sup>49</sup> Erik Hollnagel, *Safety-I and safety-II. The Past and Future of Safety Management*, Taylor & Francis, 2014.

<sup>50</sup> Zie in Nederland bijvoorbeeld het open disclosure initiatief in de medische wereld, het OPEN netwerk op [www.openindezorg.nl](http://www.openindezorg.nl).

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

manier hoe wij omgaan met fouten: [er wordt gevraagd] wie heeft dat gedaan? Dat is fout, dan stopt eerlijke berichtgeving. De vraag die je moet stellen is: wat is er gebeurd? Mijn ervaring is dat er teveel wordt gekeken naar wat er fout is. Ik denk dat we zeker kunnen leren van klachten.”  
(leidinggevende)

---

### 5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk werd duidelijk hoe factoren gerelateerd aan de klager, de organisatie, de cultuur en de buitenwereld van Defensie invloed kunnen hebben op het leren van klachten. In de meeste gevallen is de ruimte voor verbetering vooral te vinden in het bewustzijn, de attitude en de omgang met deze factoren. Het heeft vanuit het leerperspectief meer zin om daarop in te zetten dan om deze factoren zelf aan te passen. Dat leidt immers vaak af van waar het in de hoofdzaak om moet gaan: de realisatie dat klachten belangrijk leermateriaal kunnen bevatten en het zoeken naar manieren om dat te kunnen doen. Het leren kan binnen Defensie een grote impuls krijgen door goede voorbeelden uitgebreider te delen. Met dit hoofdstuk hebben we hier op verschillende manieren en met hulp van de vele geïnterviewden een voorzet toe kunnen doen.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 Inleiding

Deze evaluatie van de klachtbehandeling van Defensie is uitgevoerd in opdracht van de minister van Defensie. Het doel was 'om een verdere verbetering van de klachtbehandeling mogelijk te maken'.<sup>51</sup> Gelet op deze doelstelling is bewust gekozen voor een dynamische evaluatie waarbij (naast een beperkt terugkijken) vooral expliciet vooruit wordt gekeken. Belangrijk daarbij is om zo veel mogelijk recht te doen aan de verschillende perspectieven en waarden van betrokkenen. Herkenning en erkenning dragen immers bij aan reflectie en motivatie om als medewerker en als organisatie te blijven leren.

Het empirische hart van deze evaluatie wordt gevormd door de ervaringen van klagers, beklagden en leidinggevenden die een rol hebben als klachtbehandelaar, aangezien zij de klachtbehandeling zelf hebben ervaren en op basis daarvan ideeën voor verbetering hebben. Om deze binnen de defensieorganisatie bestaande inzichten te kunnen duiden is daarnaast het perspectief van procesdeskundigen (medewerkers die klagers, beklagden of klachtbehandelaren begeleiden of adviseren) en het beleidsperspectief (rol bij herziening klachtenregeling) bij de evaluatie betrokken.

We beginnen met het benadrukken van de urgentie van goede klachtbehandeling (paragraaf 6.2). Goede klachtbehandeling kan bijdragen aan het vertrouwen van medewerkers in de organisatie. Ook kan het door de organisatie worden benut voor goed werkgeverschap. Het omgekeerde is echter evengoed het geval, niet passende klachtbehandeling kan verstrekende consequenties op individueel niveau en een olievlekwerking binnen de organisatie hebben. Gelet op deze urgentie biedt deze evaluatie inzichten om de klachtbehandeling verder te verbeteren. In paragraaf 6.3 concluderen we dat de door klagers en beklagden beoogde doelen en verwachtingen van de klachtbehandeling veelal niet worden gerealiseerd. Dit leidde bij veel van de gesproken klagers en beklagden tot teleurstelling en verlies van vertrouwen in de Defensie organisatie. Vanwege verschillende logica's bij procesdeskundigen bestaat de klachtbehandeling uit afzonderlijke werelden en is er onvoldoende ruimte voor maatwerk. Deze logica's zijn bepalend voor wat wordt gezien als de 'beste aanpak' van uitingen van ongenoegens. De Awb en de Klachtenregeling Defensie bieden voldoende ruimte om de klachtbehandeling meer als flexibel proces aan te pakken en daarbij meer aan te sluiten bij de behoeftes en context van partijen. Daarnaast blijft een formelere aanpak beschikbaar voor klachten als dat nodig is (6.4). Ook de rol van de leidinggevende als klachtbehandelaar bij het omgaan met klachten is essentieel (6.5). Tot slot wordt in paragraaf 6.6 aangegeven op welke manier de ervaringen van klagers, beklagden, procesdeskundigen, feedback van buiten en goede voorbeelden door Defensie als lerende organisatie kunnen worden benut.

In deze evaluatie onderscheiden we verschillende deskundigen: ervarings- en procesdeskundigen. Ervaringsdeskundigen zijn klagers, beklagden en leidinggevenden. De leidinggevende van beklagde is op grond van de klachtenregeling klachtbehandelaar. Daarnaast zijn leidinggevenden vaak een eerste aanspreekpunt bij uitingen van ongenoegens. Ook (oud-)medewerkers die op een andere manier ongenoegens (zeggen te) hebben geuit zien we als ervaringsdeskundigen in de omgang met ongenoegens. Daarnaast onderscheiden we twee groepen procesdeskundigen. Procesdeskundigen ongenoegens zijn degenen die klager, beklagde en leidinggevende adviseren of ondersteunen (te denken valt o.a. aan vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werkers en adviseurs integriteit). Procesdeskundigen procedure zijn degenen die vanuit hun functie een directe rol bij de klachtenprocedure hebben, zoals o.a. medewerkers die de taak hebben van decentraal klachtencoördinatiepunt (DKP) en voorzitters van de commissie ongewenst gedrag (COG) en medewerkers van de Directie Juridische Zaken (DJZ).

<sup>51</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2017/18*, nr. 2623.

### 6.2 Urgentie: vertrouwen en goed werkgeverschap

#### Vertrouwen en klachtbehandeling

Defensie is, zoals respondenten veelvuldig benadrukten, een bijzondere organisatie. Ze doet een groot beroep op haar medewerkers. Het belang van vertrouwen in elkaar en in de organisatie is een thema dat in veel gesprekken naar voren kwam. Voor sommige medewerkers was hun beschaamde vertrouwen een reden om de stap naar de klachtenprocedure te zetten. Zij wilden de organisatie de mogelijkheid geven om het vertrouwen te herstellen. Uit de gesprekken blijkt ook dat dit vertrouwen na afloop van de procedure zelden is toegenomen. Vaker is het vertrouwen zelfs verder afgenomen. Soms doordat deze klagers teleurgesteld waren in de uitkomst, soms omdat ze zich niet gehoord voelden en soms omdat zelfs een gegrond verklaarde klacht niet betekent dat de organisatie hieraan consequenties verbindt. Voor sommige klagers vormde dat (mede) aanleiding om zich te richten op een toekomst buiten Defensie, sommigen hebben de organisatie al verlaten. Mensen die bij Defensie werkzaam blijven en die met negatieve gevoelens terugkijken op de ervaring van de klachtprocedure, benadrukten dat zij kritischer zijn geworden over de organisatie. Daarnaast spraken we ook een enkele klager en beklagde die met een positiever gevoel terugkijkt op de klachtbehandeling en voor wie de klachtbehandeling heeft bijgedragen aan bijvoorbeeld meer inzicht in het omgaan met collega's en medewerkers.

#### Goed werkgeverschap

Deze evaluatie laat zien dat goede klachtbehandeling ertoe doet. Naast het feit dat klachtbehandeling een wettelijk vereiste is, kan een organisatie hiermee verschil maken. Zeker in het geval van klachten van medewerkers, de focus van deze evaluatie. Medewerkers zijn een verbinding met de organisatie aangegaan en er dagelijks werkzaam. In het specifieke geval van Defensie, waarbij een groot beroep wordt gedaan op medewerkers en hun vertrouwen essentieel is, geldt dit al helemaal. Bij goede klachtbehandeling worden er randvoorwaarden gecreëerd voor een professionele omgang met conflicten, ongenoegens, ongewenst gedrag en andere problemen. Medewerkers kunnen door goede klachtbehandeling leren op een productieve wijze uiting te geven aan ongenoegen. Leidinggevenden, en de organisatie in brede zin, worden erdoor in de gelegenheid gesteld daar goed op te reageren. Goede klachtbehandeling is daarmee een manier om bij te dragen aan de relaties tussen mensen binnen de organisatie. Tegelijkertijd is het op orde hebben van de klachtbehandeling een teken van goed werkgeverschap. Omdat het mensen vertrouwen geeft dat zij, zelfs wanneer het lastig wordt, op hun werkgever kunnen rekenen. Andersom maakt goede klachtbehandeling het mogelijk om als organisatie te leren van signalen van medewerkers. Het geeft de gelegenheid om te horen wat er leeft en creëert ruimte voor de normalisatie van tegenspraak. Omgekeerd kan niet passende klachtbehandeling verstrekende consequenties hebben voor zowel direct betrokkenen als voor de organisatie als geheel.

### 6.3 Logica's procesdeskundigen sluiten onvoldoende aan

Aan beleid en wetgeving liggen -impliciete- veronderstellingen ten grondslag over de doelen die ermee worden beoogd. Om deze veronderstellingen te kunnen toetsen, kunnen de ervaringen van klagers, beklagden en klachtbehandelaren worden benut. Bij de start van dit onderzoek bleek dat de ervaringen van de 'gebruikers' van de klachtenregeling, te weten klagers en beklagden, tot nu toe nauwelijks inzichtelijk waren gemaakt in ander onderzoek of waren benut voor verbetering van de klachtbehandeling en beleidsontwikkeling. In gesprekken hierover kwam regelmatig scepsis naar voren over het mogelijke nut hiervan: zijn deze mensen en hun ervaringen niet veel te specifiek, negatief of gekleurd om te gebruiken in de evaluatie van het beleid ten aanzien van klachten? Uit deze evaluatie blijkt dat wanneer deze ervaringen zichtbaar worden gemaakt en worden geanalyseerd, dit waardevolle inzichten oplevert voor zowel het klachtbehandelingsbeleid als de dagelijkse praktijk.

### **Verskillende verwachtingen van klagers en beklagden**

Uit de gesprekken met klagers en beklagden blijkt een grote diversiteit van hun verwachtingen bij het indienen van een klacht. Dit wordt grotendeels bepaald door de context en het onderwerp van de klacht. Sommige verwachtingen waren meer gericht op het proces, zoals gehoord worden of serieus genomen worden. Andere waren meer gericht op consequenties. Klagers wilden bijvoorbeeld dat bepaald gedrag zou stoppen, of ze hoopten op het ontslag van een collega. Soms streefden klagers meerdere doelen na, of veranderde het doel na verloop van tijd. De doelen moeten dan ook gezien worden in de specifieke context van de klacht. Bij sommige klachten speelde er een onderliggend conflict waarvan klagers hoopten dat het door de klacht zou worden opgepakt. Bij andere klagers was er een behoefte om een oordeel te krijgen over een voorliggende situatie. Een strakke opvolging van de klachtprocedure staat op gespannen voet met wat er nodig is om recht te doen aan de betrokkenen en hun verwachtingen, de klacht en de context. Zo was er bijvoorbeeld een beklagde die hoopte dat het na de klachtprocedure voor iedereen duidelijk zou zijn wat hij wel, maar vooral ook niet, had gedaan. Door de strakke toepassing van de vertrouwelijkheid kon hij hier echter zelfs na afloop van de ongegrond verklaarde klacht niet verder over uitwijden.

Het gehanteerde onderscheid tussen 'melders' en 'klagers' binnen Defensie gaat er impliciet van uit dat klagers wel en melders geen eigen belang hebben bij de casus. Dit onderscheid blijkt in de praktijk veel genuanceerder. Zo waren er ook klagers die expliciet aangaven hun klacht vanuit het algemeen belang te hebben ingediend. Die klachten hadden dan bijvoorbeeld tot doel het verbeteren van de organisatie, het signaleren van tekortkomingen of het laten horen van een tegengeluid. Ook waren er klagers die een klacht hadden ingediend mede in het (gepercipieerde) belang van een collega. Bij beklagden speelden evengoed verschillende behoeftes en verwachtingen. Beklagden, anders dan klagers, kiezen niet zelf voor de klachtbehandeling. Daardoor waren hun behoeftes vaker gericht op 'procesdoelen', zoals de eigen kant van het verhaal kunnen doen of serieus genomen worden. Sommige beklagden hadden in meer of mindere mate behoefte aan enig herstel van de relatie gehad, anderen hadden vooral 'de waarheid' boven tafel willen krijgen. Echter, zowel klagers als beklagden benadrukten, ongeacht de (on)gegrondheid van hun klacht, dat deze doelen en verwachtingen veelal niet waren gerealiseerd. Hierdoor kijken de meesten met gemengde of zelfs negatieve gevoelens op de klachtprocedure terug.

### **Drie – impliciete – logica's bij procesdeskundigen en leidinggevenden**

Om te kunnen achterhalen waarom de klachtbehandeling niet of onvoldoende bij de verwachtingen en doelen van klagers en beklagden aansluit, is het relevant om in te gaan op de – veelal impliciete – logica's bij procesdeskundigen en leidinggevenden. Wanneer wij spreken over logica's bedoelen we in deze context de waarden, overtuigingen en aannames waarmee mensen kijken naar klachtbehandeling. Logica's zijn uiteraard ideaaltypische beelden die niet een-op-een terug te voeren zijn op alle individuele personen of groepen procesdeskundigen die wij spraken. In de praktijk is er veel meer overlap tussen de logica's, zijn er tegenstrijdigheden en diffuse grenzen. De logica's hebben wij afgeleid uit de gesprekken met procesdeskundigen en leidinggevenden. Van een afstand bekeken lijkt er binnen Defensie, achter alle verschillende ervaringen en beelden, een verschil in visies over het omgaan met ongenoegens en klachtbehandeling schuil te gaan.

De drie logica's vallen in grote mate samen met de expertise, taak en rol van de verschillende directies binnen Defensie (al zijn er – zoals hiervoor beschreven – binnen deze groepen verschillen, voorkeuren en mengvormen merkbaar). Binnen Defensie worden de verschillende mogelijkheden voor het omgaan met ongenoegens in afzonderlijke deelgebieden uitgevoerd en lijkt onderlinge samenhang en verbinding niet altijd aanwezig, niet in het beleid en ook niet in de aanpak van concrete ongenoegens. Integriteit ligt voor een groot deel bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). Klachtbehandeling (ongewenst gedrag en behoorlijkheid) ligt decentraal en deels bij Directie Juridische Zaken (DJZ). Vertrouwenspersonen zijn veelal betrokken bij klagers tijdens de klachtbehandeling, maar blijken zodra een onderzoekscommissie is ingesteld een terughoudende rol

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

te nemen en 'het kwijt te zijn'. Het cluster Alternatieve Geschillen Oplossing kan bemiddelingsgesprekken en mediation verzorgen, maar blijkt niet direct aanvragen vanuit de klachtbehandeling te ontvangen. De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) bemiddelt ook, maar dit is – bewust – een aparte route zonder verbinding met de Klachtenregeling Defensie. Voor procesdeskundigen leken al deze gescheiden werelden een vanzelfsprekendheid te zijn, omdat het verschillende procedures zijn. Bij ieder van deze procedures werken de betrokkenen vanuit hun eigen logica en expertise. Echter, bezien vanuit het perspectief van klagers, beklaagden en leidinggevendenden hebben al deze procedures met omgaan met ongenoegens te maken. Het zijn deze logica's die dominant zijn in de keuze voor 'de beste aanpak' van de ongenoegens, niet de behoefte en verwachtingen van klagers en beklaagden. Hieronder geven we eerst de drie logica's weer en gaan we daarna in op de blinde vlekken en consequenties in de praktijk.

### *Een procedurele logica gericht op waarheidsvinding en een oordeel*

Volgens de meer procedurele logica die wij aantreffen werd klachtbehandeling gezien als een waardevolle met waarborgen omgeven procedure, genormeerd door de Awb en arbowetgeving, met onderzoek dat waarheidsvinding tot doel heeft en dat leidt tot een oordeel over de gegrondheid van een klacht. In deze logica is dit de manier waarop er een einde kan komen aan een conflict en staat desgewenst de weg naar de ombudsman open.

Deze logica hecht sterk aan vertrouwelijkheid, hoor en wederhoor, de wettelijke termijnen en zorgvuldigheid. Binnen deze logica past het afzonderlijk horen van partijen of het niet-ontvankelijk verklaren en niet behandelen van klachten die over gebeurtenissen van langer geleden gaan. Klachtbehandeling die eindigt met een (gegrond of ongegrond) oordeel is vanuit deze logica een waardevol resultaat voor klager en beklagde.

### *Een logica gericht op de-escalatie en relatieherstel*

Volgens de logica die meer gericht is op de-escalatie schuilt er achter een klacht een conflict dat in gesprek met elkaar opgepakt kan worden. Vanuit deze logica is het belangrijk om vooral energie en aandacht te besteden aan het 'afpellen' van klachten, zodat wederzijdse verwachtingen en bedoelingen duidelijk worden en er een gesprek kan worden gevoerd over de achterliggende belangen. Hierbij is herstel van de relatie tussen partijen en binnen de organisatie een belangrijk doel.

Deze logica hecht sterk aan procesvoorwaarden als luisteren en serieus nemen en wil klagers en beklagden het liefst de gelegenheid bieden om zelf, of met hulp van anderen, te werken aan de relatie. Vanuit deze logica is de klachtbehandeling onderdeel van een veel langer durend proces waar ook preventie en nazorg aandacht verdienen.

Binnen deze logica is het belangrijk dat klachtbehandelaren onpartijdig zijn en in staat zijn klager en beklagde empathisch en begripvol tegemoet te treden. Waarheidsvinding is vanuit deze logica hooguit in voorwaardelijke zin belangrijk, wanneer onduidelijkheid over de precieze situatie het relatieherstel in de weg zit. Veel vaker doet vanuit deze logica het vinden van de waarheid er minder toe dan de-escalatie van de situatie.

### *Een pragmatische logica die leidt tot een oplossing*

In de meer pragmatische logica wordt een klacht gezien als een van de vele manieren waarop ongenoegens of problemen bij leidinggevendenden terechtkomen. Al deze zaken dienen pragmatisch te worden opgepakt en zo veel mogelijk te worden opgelost. Deze logica, die past bij de *can do*-mentaliteit van Defensie, zorgt voor een rijke variatie in aanpak aangezien hierbij niet de vorm maar vooral de uitkomst centraal staat.

In een pragmatische aanpak kan gekozen worden voor (elementen van) een behandeling gericht op waarheidsvinding, relatieherstel of bijvoorbeeld groepsleren, maar wordt dit gedaan vanuit een context waarin men zo goed mogelijk met elkaar verder moet. Aangezien de uitkomst belangrijker is dan de vorm van het proces wordt in deze logica minder belang gehecht aan de individuele belangen of wensen die betrokkenen op dat punt hebben.



### Consequenties

Het expliciteren van de drie verschillende logica's helpt inzichtelijk te maken op welke wijze de klachtenprocedure in de praktijk vorm krijgt. Het onderscheiden van verschillende logica's maakt het bijvoorbeeld beter te verklaren dat de Commissie Ongewenst Gedrag met het oog op waarheidsvinding klagers en beklagden apart hoort, ook al is dit vanuit relationeel oogpunt onverstandig. Het maakt ook inzichtelijk waarom volgens veel procesdeskundigen ongenoegens het indienen van een klacht (die naar verwachting zal worden opgepakt door een commissie) alleen als ultimatum remedium moet worden ingezet. Zelfs al wordt dit vanuit de procedurele logica gezien als een ongewenste belemmering van de toegang tot de klachtenprocedure. Het maakt inzichtelijk waarom sommige procesdeskundigen ongenoegens geen rol kunnen of willen spelen wanneer de klacht formeler wordt opgepakt. Of dat een gegrond verklaarde klacht niet altijd leidt tot passende acties of adequate nazorg. De verschillende logica's helpen zien waarom het schuurt. Bij klachtbehandeling blijken de logica's van procesdeskundigen veelal bepalend te zijn voor de 'beste aanpak' van uitingen van ongenoegens. Hierdoor wordt in de praktijk onvoldoende aangesloten bij wat klagers en beklagden nodig hebben. Dit is een belangrijke reden waarom zij na afloop met negatieve gevoelens terugkijken op de procedure. Procesdeskundigen kijken vanuit verschillende logica's naar hetzelfde zonder dat zij zich hiervan bewust zijn of dit bespreekbaar maken. Dit is ook gebeurd tijdens de herziening van de klachtenregeling. Keuzes over bijvoorbeeld het elektronische klachtenformulier of de rol van de vertrouwenspersoon of adviseur integriteit zijn gemaakt vanuit specifieke logica's zonder dat er over en weer inzicht was in de verschillende logica's.

### Aanbevelingen

---

- 1. Werk aan bewustwording van de verschillende aanwezige logica's en hun tegenstrijdigheden bij de procesdeskundigen.** Bundel hiervoor de relevante inzichten uit deze evaluatie, vergezeld van een oproep aan procesdeskundigen om hierover met elkaar in gesprek te gaan. Benadruk hierbij dat een productief gesprek over omgaan met ongenoegens, de verschillende doelen en de verschillende instrumenten daarbij pas tot stand kan komen als de verschillende logica's expliciet op tafel worden gelegd en iedereen bereid is om de waarde van deze verschillende logica's in te zien. Het gaat niet om óf waarheidsvinding óf relatieherstel. Soms gaat het om het een, soms om het ander, soms om allebei en soms om iets heel anders, zoals tegenspraak of het verbeteren van de organisatie. Maak tijdens deze gesprekken concrete afspraken over de behandeling van klachten in de praktijk, zie de volgende aanbeveling.
  - 2. De logica's van procesdeskundigen moeten bij concrete klachtbehandeling slechts een ondergeschikte rol spelen. Elke klacht verdient een eigen aanpak die daadwerkelijk aansluit bij de behoeftes en de specifieke situatie van klagers en beklagden en hun context.** Bij discussies over een adequate aanpak moeten procesdeskundigen en de leidinggevende met elkaar in gesprek. Ze kunnen elkaar daarbij uitdagen om de verschillende logica's zichtbaar te maken. Vervolgens dienen ze voorbij die logica's te kijken welke aanpak in de voorliggende zaak daadwerkelijk aansluit bij de klachtcontext en de behoeften van klager en beklagde.
-

### 6.4 Procesdeskundigen op zoek naar ruimte en verbinding

#### Geen herziening van de klachtenregeling

Net zoals iedere wet of regeling heeft een klachtenregeling als risico dat niet langer het achterliggende doel, maar de in de wet of regeling neergelegde procedure leidend wordt. Alle inzet is er dan op gericht om de regeling zo goed mogelijk te volgen. Wanneer het correct toepassen van de regeling het doel wordt, is er geen oog meer voor de persoon waar het om gaat of het probleem waar mee diegene zit.

In deze evaluatie is gekeken hoe de Klachtenregeling Defensie uitwerkt in de praktijk en door betrokkenen wordt ervaren. Een van de belangrijkste conclusies van deze evaluatie is dat de ruimte, die zowel hoofdstuk 9 van de Awb als de Klachtenregeling Defensie biedt, door Defensie slechts beperkt wordt benut. Hoofdstuk 9 Awb en de klachtenregeling bevatten enkele minimumvereisten waaraan de klachtbehandeling moet voldoen. Deze wet- en regelgeving bieden Defensie veel ruimte om de klachtbehandeling verder vorm te geven en daarbij zo passend mogelijk rekening te houden met behoeftes van betrokkenen. Echter, in de praktijk blijkt dat klagers, beklagden, leidinggevenden en sommige procesdeskundigen de klachtenprocedure als een formele en strak toegepaste procedure ervaren. Om aan te kunnen sluiten bij de doelen en verwachtingen van klagers en beklagden en de context van de organisatie, is het daarom belangrijk dat Defensie klachtbehandeling veel meer gaat benutten als een flexibel proces. De Awb en de Klachtenregeling Defensie maken dat mogelijk. Wij adviseren daarom nadrukkelijk (voorlopig) geen aanpassingen te doen aan de Klachtenregeling Defensie. Het is onze ervaring dat aandacht die wordt besteed aan het herzien van een regeling vaak ten koste gaat van aandacht die zou moeten gaan naar het versterken van het proces. Op dat laatste punt is ons inziens veel meer winst te behalen.

#### Aanbeveling

---

- 3. Wees bewust van de ruimte die zowel de Klachtenregeling Defensie als de Awb bieden voor maatwerk en benut deze.** In deze evaluatie is gekeken hoe de klachtenregeling in de praktijk uitwerkt en wordt ervaren door betrokkenen. Op basis daarvan worden nadrukkelijk geen aanpassingen van de klachtenregeling voorgesteld, omdat de energie binnen Defensie beter gericht kan worden op het productiever inzetten van de ruimte voor maatwerk die er al is.
- 

#### Ruime definitie klacht

Het zou Defensie helpen de eigen (brede en diffuse) definitie van klachten als ‘iedere uiting van ongenoegen’, zoals geregeld in de Klachtenregeling Defensie, daadwerkelijk zelf uit te dragen en te hanteren. Op dit moment zorgt een ‘smalle’ definitie, waarmee vooral een schriftelijke en formele klachtenprocedure wordt bedoeld, tot verwarring en miscommunicatie, zowel intern als in gesprekken met de buitenwereld (media, Nationale ombudsman/Veteranenombudsman en Tweede Kamer). Een brede en diffuse definitie sluit beter aan bij de definitie zoals die door medewerkers en sommige leidinggevenden wordt gebruikt. Ook in gesprek met de buitenwereld voorkomt een brede definitie spraakverwarring en het gevoel (onder klagers en in de buitenwereld) dat Defensie zich achter definities verschuilt. Bovendien kan een brede definitie van klacht, aansluitend bij het dagelijks taalgebruik, bijdragen aan het verder normaliseren van het uiten van ongenoegens binnen de organisatie en het omgaan daarmee. Dit betekent geenszins dat alle ongenoegens vanaf nu via een formele strakke procedure behandeld moeten worden. Het betekent wél dat klachtbehandeling een flexibel proces wordt, waarin daadwerkelijk wordt aangesloten bij behoeftes van klagers en beklagden. Een formelere aanpak is en blijft beschikbaar voor klachten waar dat van meerwaarde is.

### Aanbeveling

- 4. Alle procesdeskundigen (procesdeskundigen ongenoegens en procesdeskundigen procedure) gebruiken de ruime definitie van ‘alle uitingen van ongenoegens’ uit de Klachtenregeling Defensie zodat ruis en miscommunicatie intern en extern afneemt.** Het aansluiten bij deze ruime definitie draagt bij aan het verder normaliseren van het uiten van ongenoegens binnen Defensie. Net zoals klagen bij het koffiezetapparaat dagelijks gebeurt, zou het ook gangbaar moeten zijn om ongenoegens mondeling of schriftelijk bij een leidinggevende neer te leggen. Een ruime definitie werkt alleen als klachtbehandeling niet langer puur als het volgen van een strakke formele procedure wordt gezien, maar als een flexibel proces vorm krijgt. Zo kan het daadwerkelijk aansluiten bij de behoeftes van klagers en beklagden.

#### Flexibel klachtenproces

Aan welke elementen moet zo'n flexibel klachtenproces voldoen? Tijdens dit onderzoek zijn door klagers en beklagden enkele essentiële voorwaarden voor klachtbehandeling benoemd. Wij duiden die inzichten hieronder binnen de normatieve kaders van deze evaluatie.

Allereerst benadrukken zowel klagers, beklagden als leidinggevendenden dat de wijze waarop binnen Defensie met ongenoegens wordt omgegaan bijzonder complex is geworden. Voor klagers en beklagden is het vooral belangrijk dat zij inzicht krijgen in de toegang, de mogelijke processtappen en mogelijke consequenties die kunnen volgen. Ook hier speelt het verschil in logica's en de aparte werelden een rol. Binnen Defensie is veel informatie beschikbaar over al deze werelden, maar bijna nergens is de onderlinge samenhang en verbinding terug te vinden. In de infographic klacht (zie figuur 2.1 Klachtenregeling Defensie) lijkt de start van het proces het indienen van een klacht te zijn, terwijl niet duidelijk is hoe zich dat verhoudt tot eerdere gesprekken met een collega of leidinggevende, een melding, de inzet van Alternatieve Geschillen Oplossing of de route via de IGK. Het is dus niet zozeer noodzakelijk om de klachtenprocedure zelf inzichtelijker of bekender te maken, het is vooral nuttig om de route voor het uiten van ongenoegens voor medewerkers helder en in onderlinge samenhang inzichtelijk te maken.

Een tweede element dat klagers en beklagden benadrukken is het belang een stem te hebben in het proces. Zowel bij sommige klagers als bij beklagden bleek dat de klachtbehandeling hen 'overkomen' is. Klagers wisten niet altijd in hoeverre zij zelf mogelijkheden hadden gehad om de procedure bij te sturen. Meerdere klagers hadden de gehele klachtenprocedure doorlopen, inclusief een onderzoek door een onderzoekscommissie, en vroegen zich achteraf af of dat nodig was geweest. Een klager was zelfs, zonder dat hij daar zelf actief voor had gekozen, 'zomaar' in een formele procedure van klachtbehandeling beland zonder te weten hoe dit te kunnen stoppen. Dit terwijl artikel 12 lid 9 KD wel degelijk regelt dat de behandeling van de klacht op verzoek van klager kan worden gestopt. Beklagden vertellen dat de klachtbehandeling hun is overkomen. Dat is enigszins verklaarbaar, omdat de klager in beginsel de klachtenprocedure start en de reactie van beklagden meestal reactief is. Toch zou dit anders worden ervaren wanneer zij wel stem hebben. Klagers én beklagden kunnen meer zeggenschap hebben over de gekozen routes. Het geven van meer zeggenschap is niet synoniem voor het inwilligen van alle wensen. Meer zeggenschap geven betekent vooral aansluiting proberen te vinden bij de context en behoeftes. Als het lukt om hier meer mogelijkheden in te zien dan draagt dit bij aan een productievere aanpak van ongenoegens.

#### Belangrijke waarden

Klagers en beklagden benoemden enkele belangrijke waarden voor klachtbehandeling, namelijk geheimhouding, gehoord worden, onafhankelijkheid, rechtsbescherming en voortvarendheid. Deze

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

---

waarden zijn alle in de Awb en/of in de Klachtenregeling Defensie geborgd. In de praktijk bleken deze waarden voor klagers en beklagden veel te strak en procedureel te zijn toegepast. Vanuit de behoefte van klager en beklagde bezien krijgen ze niet altijd een passende invulling, met soms negatieve effecten tot gevolg.

Geheimhouding is vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen voor klager en beklagde geregeld (art. 18 KD). Soms werden ze hier zo streng op gewezen of vatten klagers en beklagden deze geheimhouding zo serieus op, dat dit de klachtenprocedure veel zwaarder en beklemmender maakte. Anderen benadrukten dat deze geheimhouding in de praktijk niet wordt nageleefd en daardoor aan geloofwaardigheid verliest. Voor klagers en beklagden maakte de omgang met geheimhouding veel uit voor hun klachtervaring. Het laat zien dat deze waarde niet absoluut is en in gesprek met partijen zou moeten worden ingevuld.

Een andere belangrijke waarde van klachtbehandeling is het recht om gehoord te worden (o.a. art. 12 lid 3 KD), dat zoals we hiervoor zagen vanuit een meer procedurele of vanuit een de-escalerende logica kan worden gedeut. Voor klagers en beklagden is gehoord worden belangrijk. De vorm en invulling daarvan is afhankelijk van hun verwachting, de klachtcontext en wat zij willen bereiken met hun klacht. Voor de ene klager gaat het dan bijvoorbeeld om het in gesprek te kunnen gaan met de ander en moeten emoties daarbij ook een plek kunnen krijgen. Voor een ander, die een oordeel wil, is het passend om de eigen kant van het verhaal te vertellen. Voor weer andere klagers of beklagden kan het juist belangrijker zijn om gehoord te worden door de hele eenheid dan door een commissie. De Klachtenregeling Defensie biedt de mogelijkheid om klachten informeel af te doen, waarbij het gehoord worden op verschillende manieren kan worden ingevuld. Deze ruimte zou veel beter gebruikt kunnen worden. Het horen uit artikel 12 lid 3 KD blijft altijd beschikbaar voor meer formele klachtbehandeling, ook hier moet gezocht worden naar een invulling die past bij de behoeften van partijen.

Ook het belang van onafhankelijkheid kwam in veel gesprekken naar voren. Klagers, beklagden en klachtbehandelaren benadrukken het belang van onafhankelijkheid, maar blijken ook daar verschillend invulling aan te geven. Voor sommigen kan onafhankelijke klachtbehandeling alleen 'buiten de hiërarchische lijn' plaatsvinden, anderen zien alleen mensen van buiten de organisatie als onafhankelijk. Ook voor leidinggevenden kan onafhankelijkheid en onpartijdigheid in hun rol als klachtbehandelaar dilemma's opleveren, zeker ten opzichte van eigen medewerkers. De klachtenregeling biedt alle ruimte om in gesprek met klager en beklagde een passende invulling te geven aan onafhankelijk onderzoek. Daarbij hoeven niet alle wensen te worden ingewilligd, maar kan wel gezocht worden naar wat wel kan binnen de mogelijkheden.

Rechtsbescherming is evengoed een belangrijke waarde. Een van de belangrijke doelstelling van klachtbehandeling is om aanvullende rechtsbescherming te bieden: om iedereen zoveel mogelijk recht te doen. Uit de ervaringen van klagers blijkt echter dat er binnen de organisatie verschillende kwetsbaarheden worden ervaren die van invloed zijn bij klachtbehandeling. Er bestaat verschil in macht, mogelijkheden en netwerken tussen officieren en onderofficieren of tussen militairen en burgerpersoneel. Soms zijn de verschillen praktischer van aard, zoals een beperkt aantal banen dat beschikbaar is in de thuisregio vanuit een specialistische functie. Deze kwetsbaarheden maken dat klagen niet voor een ieder even gemakkelijk is. Een andere kwetsbaarheid is de positie van de beklagde, die met minder procedurele waarborgen is omgeven dan die van klager. Bovendien ervaren beklagden vooral een zwakkere positie als de klacht niet gegrond wordt verklaard en er vanuit de organisatie niet of nauwelijks richting klager actie wordt ondernomen. Deze kwetsbaarheden zijn belangrijk om in ogenschouw te nemen bij het omgaan met ongenoegens.

Tot slot de voortvarendheid. Het belang van voortvarende klachtbehandeling wordt zowel in de Awb als in de klachtenregeling benadrukt (art. 15 KD). Deze wettelijke termijnen blijken in de praktijk lang niet altijd gehaald te worden. Dat heeft een grote impact op klagers en beklagden. Hier kan nog

grote winst worden behaald: door sneller een inschatting te maken van wat er precies nodig is voor een goede en vooral passende klachtbehandeling en na te gaan in hoeverre de factor tijd hierbij een rol speelt; door hierover in gesprek te gaan en te blijven met klagers en beklagden; door sneller inschattingen te maken van hoe lang de verschillende stappen kunnen gaan duren en dit te communiceren; en door geen onnodige procedurestappen te zetten die extra tijd kosten maar niet bijdragen aan een goed proces.

Verder benadrukken alle betrokkenen het belang van een adequate afronding en nazorg omdat er na afloop van de procedure nog veel vragen en emoties blijken te spelen. Vanuit de organisatie blijkt daar zowel door procesdeskundigen als leidinggevenden onvoldoende oog voor te zijn. Door de verschillende logica's en de aparte werelden kan de verantwoordelijkheid voor afronding en nazorg tussen wal en schip te vallen. Adequate afronding en nazorg is een gedeelde verantwoordelijkheid van betrokken leidinggevenden en procesdeskundigen. In gesprek met klager en beklagde moet worden bekeken welke kwesties (nog) spelen en geadresseerd moeten worden. Een adequate invulling moet per klacht worden vormgegeven.

### Aanbeveling

---

- 5. Zorg voor een flexibel klachtbehandelingsproces waarin passend vorm wordt gegeven aan essentiële voorwaarden voor klachtbehandeling: behoefte aan inzicht en stem hebben in de processtappen, contextspecifieke invulling van waarden (geheimhouding, onafhankelijkheid, gehoord worden, rechtsbescherming en voortvarendheid) en nazorg op maat.** Er bestaat geen pasklaar recept voor dé beste aanpak, iedere klacht vraagt om een creatieve en onderzoekende houding van procesdeskundigen. Hoofdstuk 4 biedt waardevolle inzichten over elementen die er voor klagers en beklagden tijdens klachtbehandeling toe kunnen doen.
- 

## 6.5 Handelingsperspectief voor feitelijk leidinggevenden

De rol van leidinggevenden bij het omgaan met ongenoegens is een terugkerend element in alle gesprekken geweest. De centrale rol van de commandant, de verantwoordelijke voor zijn eenheid, past bij de historie van Defensie. De verwachtingen van zijn rol als klachtbehandelaar zijn hoog. De dagelijkse praktijk laat zien dat commandanten, naast alle taken die zij al hebben te vervullen, klachtbehandeling er 'bij moeten doen'. In de gesprekken lieten leidinggevenden een rijke variatie zien in aanpak. De pragmatische logica is daarbij dominant. Dat kon leiden tot een snel gesprek met partijen of het aanspreken van een medewerker op zijn gedrag. De pragmatische aanpak kon er ook toe leiden dat een conflict heel praktisch werd 'opgelost' door een van beide partijen over te plaatsen. Soms leek dit goed uit te pakken. Andere keren was er – zoals sommige zelf ook aangaven – daarbij niet altijd oog geweest voor de emoties die dat opriep bij partijen of bij de medewerkers van de eenheid zelf. Voor goede klachtbehandeling is het belangrijk dat ook leidinggevende zich verdiepen in de doelen en verwachtingen van klager en beklagde. Niet iedere klacht moet worden 'opgelost'. In de dagelijkse praktijk is de leidinggevenden een van de eerste aanspreekpunten voor medewerkers met klachten. Voor de normalisering van klachten spelen leidinggevenden een zeer belangrijke rol. Zij kunnen zorgen voor een laagdrempelige opvang van klachten en de ongenoegens als eerste adresseren. Met hulp en advies van procesdeskundigen zorgden enkele leidinggevenden al voor momenten van zelfreflectie en intervisie. Ook waren er leidinggevenden die zich bewust waren van hun rol bij het uitdragen van leerzame klachten. Dit vraagt om bredere navolging.

### Aanbeveling

- 6. Leidinggevend en nemen klachten op de werkvloer serieus en spelen een belangrijke rol in de adressering van ongenoegens.** Een aanpak die louter leunt op een pragmatische logica leidt niet altijd tot de meeste passende aanpak. Medewerkers met ongenoegens kunnen ook andere behoeften hebben en het is belangrijk dat leidinggevend hiervan bewust zijn. Concrete handelingsperspectieven voor het omgaan met klachten (in welke vorm dan ook) kunnen daarbij helpen. Zie hieronder voor een voorzet met concrete handvatten.

#### Tips voor leidinggevend en bij omgaan met klachten van medewerkers

##### Openheid en transparantie

Wees open en transparant: laat zien dat klachten er mogen zijn en dat je als leidinggevende een belangrijke rol hebt in de adressering van ongenoegens. Kijk naar je eigen relatie met klager en beklagde en ga met hen in gesprek over jouw rol als klachtbehandelaar.

##### Verhelderen van verwachtingen en doelen

Luister en verken wat er speelt. Als er geen tijd is om direct een gesprek aan te gaan, maak dan op zeer korte termijn een afspraak.

Toets bij de medewerker met het ongenoegen wat diegene verwacht of wil bereiken, vraag daar goed op door. Soms kan het goed werken om iets te laten bezinken. Als je dit voorstelt, maak dan een concrete afspraak voor een vervolgesprek.

Betrek de medewerker(s) waarover het gaat en verken bij hen wat er speelt.

##### Proces passend bij klager en beklagde

Ook vanuit een verantwoordelijke positie hoeft je niet alles zelf te doen. Betrek adviseurs, vanuit verschillende expertises en logica's. Kom gezamenlijk tot een gedragen aanpak die past bij verwachtingen en doelen van betrokkenen. Soms zijn verschillende stappen nodig die aansluiten bij de behoeften van verschillende partijen. Een klager wil een oordeel (waarheidsvinding), de beklagde wil een toelichting geven (mogelijkheid bieden, passende vorm voor zoeken), of een medewerker wil dat de organisatie leert (klacht na afloop benutten voor bijvoorbeeld een teamdag). Als leidinggevende zorg je er vooral voor dat de klager niet tussen wal en schip raakt en zowel klager als beklagde zich serieus genomen voelen.

Geef betrokkenen tussentijds inzicht en een stem in mogelijke vervolgstappen, geef passende invulling aan waarden als vertrouwelijkheid, gehoord worden, onafhankelijkheid, bescherming van betrokkenen en voortvarendheid.

Behoud ruimte voor flexibiliteit en voer een organisch proces waarbij je (samen met partijen) kunt terugschakelen, stoppen en reflecteren.

Maak aantekeningen waar nodig en passend (bijvoorbeeld uit voorzorg voor escalatie, voor nazorg of voor overdracht) en bespreek dit met klager en beklagde. Naarmate een klacht (bijvoorbeeld) langduriger, complexer en/of ernstig is, wordt registratie in het centrale klachtensysteem belangrijker. Dit helpt een zorgvuldig proces te ondersteunen.

##### Afronding en nazorg

Bepaal samen met betrokken medewerkers wat en hoe er naar elkaar en naar de eenheid over de casus wordt gecommuniceerd en met welke mate van anonimiteit. Als (volledige) openheid over de inhoud niet kan, kijk wat wel kan en zorg voor zo veel mogelijk duidelijkheid over het proces.

## Een evaluatie van de klachtbehandeling bij Defensie

Lukt het niet om het ongenoegen te adresseren, leg uit dat een schriftelijke klacht kan worden ingediend en dat desgewenst de weg naar de Nationale ombudsman open staat. Hou, als deze route wordt gekozen, vanuit goed werkgeverschap contact met klager en beklaagde.

Geef aandacht aan nazorg: welke vragen leven er nog, wat hebben partijen nodig? Vraag na enige tijd hoe het gaat. Zorg ook voor overdracht aan een opvolger.

### Leren van klachten

Kijk samen met klager, beklaagde en adviseurs terug: hoe is het gegaan en wat kan er (een volgende keer) beter?

Benut klachten ook voor de eenheid/organisatie. Haal klachtbehandeling uit de negatieve hoek naar een meer positieve toekomstgerichte plaats van verbeteren en samen leren.

## 6.6 Defensie als lerende organisatie

### Registratie om de klachtbehandeling te optimaliseren

Een belangrijk doel van klachtbehandeling is het leren van klachten. Registratie wordt vaak gezien als een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen leren, maar kan ook een middel zijn voor andere doelen. Binnen Defensie werden er drie genoemd: a) leren en verbeteren, b) inzicht en verantwoording geven c) optimaliseren klachtafhandeling. De achterliggende discussie over de mogelijke doelen van registratie van klachten is tijdens de herziening van de klachtenregeling nauwelijks gevoerd. Daardoor lopen de verschillende doelen in gesprekken door elkaar. De discussie blijft steken op het niveau van voorstanders en tegenstanders van registratie. Of het gaat over de registratie van alle klachten of alleen van schriftelijke klachten. Het gesprek hierover zou productiever zijn wanneer het de al ingenomen standpunten ('voor' dan wel 'tegen') zou overstijgen en meer gaat over het mogelijke nut ervan. De drie doelen vergen een andere opzet en een ander gebruik van de registratie. Registreren zonder duidelijk doel voor ogen, kan verschillende nadelen hebben. Denk bijvoorbeeld aan registratielast, schijnzekerheid en verlies van betrokkenheid bij medewerkers en verlies van de kwaliteit van de informatie.

Het is zinnig om de registratie vooral ten behoeve van de optimalisatie van klachtbehandeling beter te gaan benutten. Voor de andere twee doelen zijn andere instrumenten geschikter. Voor het optimaliseren van klachtbehandeling is het nuttig om klachten en klachtbehandeling te documenteren, te archiveren en op passende wijze te delen. Op dit moment wordt het registratiesysteem op collectief niveau onvoldoende gebruikt voor ondersteuning van het klachtproces. Hier is nog veel winst te behalen.

In het licht van deze discussie speelt ook de vraag naar volledigheid van registratie, ook bij mondelinge klachten. Het gebruik van een brede definitie van klachten, om bij te dragen aan het normaliseren van het uiten van ongenoegens, gaat lastig samen met volledige registratie als doel op zich. Zeker wanneer leidinggevenden zo een centrale rol hebben in een laagdrempelige en veilige klachtenopvang. Het past bij de verantwoordelijkheid van leidinggevenden als klachtbehandelaren om bij mondelinge klachten zelf de afweging te maken wanneer aantekeningen en/of centrale registratie nodig en passend zijn. Procesdeskundigen wijzen leidinggevenden hierop en kunnen de registratie voor de leidinggevenden uitvoeren. Bijvoorbeeld uit voorzorg voor escalatie, voor nazorg of voor overdracht. Naarmate een klacht (bijvoorbeeld) langduriger, complexer en/of ernstiger is, wordt registratie in het centrale klachtensysteem belangrijker. Zo kan registratie helpen bij het ondersteunen van een zorgvuldig proces.

### Aanbeveling

---

- 7. Benut registratie voor het optimaliseren van het klachtproces en ter ondersteuning van de leidinggevenden in de rol van klachtbehandelaar.** Onderzoek in hoeverre procesdeskundigen procedure hier een meer actieve en verbindende rol in kunnen nemen.
- 

#### Leren in verbinding

Wat is er dan nodig om te leren van klachten? Het is vooral belangrijk dat de lessen die te leren zijn uit klachten (onherleidbaar) worden gedeeld. Om echt te kunnen leren van klachten gaat het om het onderlinge gesprek. Hoewel registratie hier nut in kan bewijzen, zijn er ook effectievere manieren om lessen uit klachten met elkaar te delen. Het is de taak van procesdeskundigen en leidinggevenden om deze gesprekken te initiëren. Klachten kunnen een mooie basis zijn voor verbeteringen en innovaties wanneer in gesprekken de stap wordt gezet van het terugkijken op ongenoegens naar het vooruitkijken over wat er in de toekomst beter kan.

Een ander terugkerend thema tijdens dit onderzoek was de vraag in hoeverre Defensie een lerende organisatie is en in hoeverre er wordt geleerd van klachten. Vanaf het begin van het onderzoek hebben wij benadrukt dat evalueren een vorm van leren is en heeft Defensie benadrukt open te staan voor verbeteringen. Deze evaluatie is verricht vanuit een dynamisch perspectief, aansluitend bij de mensen die het werk doen en vooral gericht op welke verbeteringen mogelijk zijn en gericht op de toekomst. Dit is ook de manier waarop er binnen Defensie van klachten kan worden geleerd.

### Aanbeveling

---

- 8. Uit deze evaluatie spreekt de urgentie van goede klachtbehandeling en het leren van klachten. Om te kunnen leren van klachten is ruimte nodig om open te bespreken hoe het beter kan en helpen goede voorbeelden.** Uit deze evaluatie zijn verschillende goede voorbeelden naar voren gekomen van het leren van klachten, voor het verbeteren van zowel de klachtbehandeling als de organisatie. Procesdeskundigen (procedure en ongenoegens) verzamelen actief goede voorbeelden bij leidinggevenden, maken ze (in passende vorm) zichtbaar, verspreiden ze intern en maken ze bespreekbaar om te laten zien dat klachten goed werkgeverschap kunnen ondersteunen.
-