

Zicht krijgen op ijsbergen

Klachtbehandeling in het informatietijdperk

Author(s)

Timmer, Ivar

DOI

[10.5553/TvK/1871-41022022018002011](https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022022018002011)

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Klachtrecht

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Timmer, I. (2022). Zicht krijgen op ijsbergen: Klachtbehandeling in het informatietijdperk. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 2022(2), 28-31.
<https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022022018002011>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Zicht krijgen op ijsbergen

Klachtbehandeling in het informatietijdperk

Ivar Timmer

Aan het einde van deze editie over digitalisering en klachtrecht reflecteert Ivar Timmer op dit actuele thema en de verschillende bijdragen van de auteurs. Hij doet dat tegen de achtergrond vanuit zijn onderzoeksgebied: *legal management & technology*. Hij betoogt dat klachtbehandeling met digitalisering gebruiksvriendelijker en laagdrempeliger kan worden en dat door de inzet van digitalisering vanuit burgerperspectief de overheidsdienstverlening zal verbeteren. Dit zal ook kunnen leiden tot herstel van vertrouwen in de overheid.

Legal management richt zich op het optimaliseren van management en organisatie van juridische diensten en processen. De invloed van digitalisering en technologie op legal management is tegenwoordig groot. Overheidsdienstverlening aan burgers is vrijwel altijd sterk juridisch gekleurd en rekenen wij daarom tot het domein van de juridische diensten. Klachtbehandeling is een species van dergelijke overheidsjuridische dienstverlening. 'Awb-klachten' hebben logischerwijs zelf weer betrekking op (onderdelen van) overheidsdienstverlening. De organisatie van klachtbehandeling bij overheden is dan ook bij uitstek een legal management-onderwerp.

Legal management moet in onze visie altijd gericht zijn op het bevorderen van juridische kwaliteit. Juridische kwaliteit definiëren we daarbij als de mate waarin voldaan wordt aan eisen van *het recht* én gerechtvaardigde eisen van *gebruikers* en *omgeving*. Deze visie op juridische kwaliteit drukt uit dat voldoen aan juridische normen geen garantie biedt voor goede dienstverlening. Hiervoor is een bredere blik noodzakelijk. De wettelijke regeling rondom klachten vertrekt eigenlijk vanuit een vergelijkbare visie op juridische kwaliteit. Zij onderkent dat er sprake kan zijn van ondermaatse

dienstverlening, terwijl (in strikte zin) wel aan juridische normen kan zijn voldaan. Klachtbehandeling is, samen met bezwaarbehandeling, een van de belangrijkste, wettelijk geregelde *feedbackloops* die voor overheidsorganisaties essentieel zijn om te werken aan continue verbetering van juridische kwaliteit.

Klachtbehandeling en digitalisering

Digitalisering en technologie hebben op alle onderdelen van de rechtspraak invloed en transformeren, in mindere of meerdere mate, op allerlei niveaus juridische processen en juridische dienstverlening. De verschillende bijdragen ademen dat digitalisering ook het klagen door burgers en de afhandeling van deze klachten al grondig heeft veranderd. De coronapandemie – en de daarmee verbonden toegenomen digitalisering van communicatie tussen burgers en overheden – heeft deze ontwikkeling hooguit wat versneld, maar de koers was onmiskenbaar al ingezet. Digitalisering lijkt de drempel om schriftelijk een klacht in te dienen – in, grofweg, de afgelopen twee decennia – wat te hebben verlaagd, simpelweg omdat het opstellen en versturen van een brief meer moeite kost dan een online formulier of e-mail. Wanneer ik op de hogeschool met bachelorstudenten spreek moet ik ze overigens

al bijna uitleggen welke handelingen er precies komen kijken bij het opstellen en versturen van een brief. Het makkelijkst gaat dat door aan te knopen bij het versturen van een pakketje; een handeling die ze nog wel herkennen... Anno 2022 verwachten zij eerder dat indienen van een klacht simpelweg mogelijk is door de juiste hashtag toe voegen aan een bericht op sociale media. Zo pakken NS, Albert Heijn of KLM immers ook klachten van henzelf, familie of vrienden op. Begrijpelijkerwijs doen webcareteams van uitvoeringsorganisaties inmiddels hetzelfde. Wellicht dat op termijn de klachtwetgeving moet worden aangepast, zodat dergelijke 'klachten' – die immers niet worden ingediend via de eigen omgeving – direct als Awb-klacht zijn aan te merken vanaf het moment dat er contact is tussen (het webcareteam van) bestuursorgaan en burger, of vinden organisaties praktische wegen om eventuele formele onhandigheden die nu in de praktijk ontstaan te omzeilen. Het is waarschijnlijk verstandig de praktijk hier enige tijd aan te kijken.

Vertrouw de burger

Hoe makkelijk (schriftelijk) klagen door de digitalisering ook is geworden, klagen kan voor veel mensen nog steeds een stap zijn die ze niet snel zetten. Het spreekwoord zegt dat brutale mensen de halve wereld hebben, waarbij het ervan uitgaat dat de niet-brutale, brave burgers in de meerderheid zijn. Een klacht kan vaak het spreekwoordelijke topje van een ijsberg zijn, waar de ontevredenheid van meer burgers – die van dezelfde dienstverlening gebruikmaken – achter schuilt. Verschillende auteurs benoemen in deze editie dat het vertrouwen in de overheid, mede onder invloed van de affaires rondom de kinderopvangtoeslag en de afhandeling van aardbevingsschades in Groningen, fors gedaald lijkt te zijn. Het is een bekend geluid. Vertrouwen komt te voet en gaat helaas te paard. Het is van essentieel belang voor de rechtsstaat dat overheidsbreed wordt gewerkt aan het herstellen van dit vertrouwen. In de verschillende overheidsrapporten en reflecties die de afgelopen tijd zijn verschenen in reactie op de genoemde affaires en andere knelpunten, is een belangrijke aanbeveling: vertrouwen krijgen begint met vertrouwen geven. De meerderheid van de burgers is immers braaf en geneigd zich aan de regels te houden, mits die regels en hun uitvoering als helder en rechtvaardig worden ervaren. Bovendien moet het correct naleven van die regels voor de gemiddelde burger haalbaar zijn binnen zijn of haar *doenvermogen*. Uitgaande van vertrouwen in en de

redelijkheid van de gemiddelde burger moet een klacht als een serieus signaal worden gezien dat aan een van dit type criteria (helder, rechtvaardig, doenbaar) bij regels of uitvoering mogelijk niet wordt voldaan. De kwaliteit van overheidsdienstverlening is dan wellicht niet op orde. Overheidsorganisaties moeten er dan ook naar streven dat de drempel voor het indienen van een klacht laag is.

Klachten en feedback actief verzamelen

Digitalisering kan helpen de klachtdrempel te verlagen, om zo overheidsorganisaties te ondersteunen in het continu werken aan verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Vanuit dit laatste perspectief gaat het er natuurlijk niet alleen om feedback te krijgen via klachten, maar ook om zicht te krijgen op onderdelen van de dienstverlening waar burgers juist wél tevreden over zijn. Alleen zo ontstaat immers een realistisch en genuanceerd beeld van de ijsberg en haar omgeving. Alhoewel ik de praktijk van veel uitvoeringsorganisaties op dit gebied niet goed genoeg ken, vermoed ik dat daarbij digitaal gezien nog niet alles uit de kast wordt gehaald. Iedereen herkent dat in dit informatietijdperk commerciële organisaties continu om de mening van klanten vragen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de duimpjes omhoog of omlaag of blij en minder blij gezichtjes die je na ontvangst van een product of bericht kunt aanvinken. Dit is een zeer laagdrempelige manier van communiceren, waarbij soms één muisklik al voldoende is om een indruk te krijgen van de tevredenheid. Alhoewel ik de relatie burger-overheid uit principe niet gelijk wil schakelen met een commerciële klant-leveranciersrelatie – omdat machtsverhouding en betrokken waarden wezenlijk verschillen – kan ik mij voorstellen dat de grootschalige(r) inzet van dergelijke middelen tot een beter en meeromvattend zicht zou kunnen leiden over de tevredenheid van burgers over overheidsdienstverlening. Burgers die het duimpje omlaag doen kunnen actief digitaal worden uitgenodigd om dit toe te lichten en eventueel een klacht in te dienen: het verlagen van de klachtdrempel. Ook andere technieken kunnen bijdragen aan meer zicht op de algehele tevredenheid over dienstverlening en de 'doenbaarheid' van naleving. Een voorbeeld is *process mining*, waarmee, kort gezegd, zicht kan worden verkregen op de wijze waarop burgers door digitale systemen navigeren. Privacy en vertrouwelijkheid moeten bij de inzet van dit soort technieken uiteraard wel geborgd zijn. Het algemene idee is dat door de combinatie van data uit verschillende bronnen

en methoden er een overkoepelend zicht ontstaat, waarmee ontevredenheid beter kan worden geïnterpreteerd en geduid. Digitale dashboards kunnen hierbij een ondersteunende rol vervullen, door de samenhang tussen resultaten uit verschillende databronnen inzichtelijk te maken.

De overheid is een computerscherm

In de context van digitalisering en klachtbehandeling moet niet worden vergeten dat het contact van burgers met de overheid in veel gevallen volledig digitaal verloopt. De overheid is voor veel burgers niet meer dan een scherm van computer, telefoon of tablet. De burger communiceert als het ware met algoritmen, in de vorm van online formulieren en vraagvelden. Klachten ontstaan dus ook vaak in de digitale interactie tussen overheid-burger en kunnen daarmee over algoritmen gaan, zoals Arjan Widlak en Ola Al Khatib in hun bijdrage terecht benoemen. De gebruiksvriendelijkheid en transparantie van algoritmen en de online dienstverlening van de overheid is hierbij regelmatig nog niet op het gewenste niveau. Een punt dat ik in de discussies over de kinderopvangtoeslag-affaire bijvoorbeeld niet vaak hoor – alhoewel dit natuurlijk ook niet het belangrijkste was – was dat de digitale omgeving om wijzigingen en gegevens door te geven zeer gebruiksonvriendelijk was. Dit staat niet op zichzelf. Alhoewel vrijwel alle overheidsorganisaties naar mijn indruk oprecht en intensief werken aan innovatie en verbetering zijn er op dit punt nog veel slagen te maken. ICT-trajecten om tot verbetering te komen zijn

helaas vaak lang en taai. Bij het opstellen van regelingen moet de digitale uitvoerbaarheid ook nadrukkelijker een rol spelen. In de huidige situatie worden de digitale beslisregels die de basis vormen voor ICT-systemen door uitvoeringsorganisaties gedestilleerd uit de rechtsregels die door wetgever zijn opgesteld. Daarbij zijn er nog tal van keuzes en interpretaties noodzakelijk en worden vaak nog knelpunten geïdentificeerd die de uitvoering compliceren. De digitale uitvoerbaarheid zou sterk kunnen verbeteren als al bij het opstellen van de wetgeving nadrukkelijker oog is voor de digitale uitvoering en de beslisregels die uit de wet moeten volgen. Als de overheid immers vooral een computerscherm is, moeten de regels daar goed op worden afgestemd.

Minder complexiteit door digitalisering

Regelgeving is voor veel burgers complex en versnipperd over instanties. Digitalisering kan worden ingezet om versnipperde overheidsdienstverlening juist weer samen te brengen. Zo werken wij mee aan een onderzoeksproject van ICTU, gemeenten en de Belastingdienst dat een virtueel inkomensloket ontwikkelt, waarin uiteindelijk verschillende financiële regelingen worden samengebracht en waarbij aanvraagprocessen vanuit burgerperspectief worden vereenvoudigd.¹ Digitalisering inzetten om complexiteit voor burgers te verminderen is een belangrijke ontwikkeling, waar gelukkig steeds meer aandacht voor is. Des te gebruiksvriendelijker en burgergericht regelgeving wordt opgesteld en digitale overheids-



omgevingen worden ingericht, des te zelfredzamer burgers immers zullen worden en des te kleiner de *digital divide* in de samenleving. Wanneer een groot deel van de overheidsdienstverlening digitaal eenvoudig toegankelijk is en binnen het doen-vermogen van burgers valt, kan de altijd beperkt beschikbare persoonlijke ondersteuning worden geboden aan de groep burgers die deze het hardste nodig heeft. Klachtbehandeling en andere vormen van 'feedbackverzameling' zijn in deze visie een essentieel onderdeel om zicht te krijgen op de gebruiksvriendelijkheid en 'doenbaarheid' van (digitale) overheidsdienstverlening.

Burgergerichte ondersteuning

Digitalisering kan het behandelen van binnengekomen klachten op andere manieren mogelijk nog verder ondersteunen. Essentieel is dat klachtprocessen worden ingericht vanuit burgerperspectief. De modieuze stroming van *design thinking* biedt hiervoor nuttige handvatten. Verschillende auteurs benoemen in hun bijdragen bijvoorbeeld dat videogesprekken prettiger kunnen zijn voor burgers. Mede doordat thuiswerken gebruikelijker is geworden, is het misschien eenvoudiger om de digitale openingstijden van overheidsinstanties te verruimen door medewerkers vanuit huis 's avonds met burgers te laten videobellen. Dit kan voor een deel van de burgers een belangrijke verbetering inhouden. Een snelle scan van klachtformulieren en klachtomgevingen van verschillende uitvoeringsorganisaties uit deze editie leert mij dat ik bij het indienen van een klacht niet al het tijdstip kan aangeven waarop ik 'gevideobeld' wil worden: iets wat technisch en organisatorisch zeker haalbaar moet zijn. Als ik liever in persoon langskom, moet ik dat ook kunnen aangeven. Zo kan digitalisering, met het laagdrempelig aanbieden van eenvoudige keuzemogelijkheden, een 'klachtbehandeling op maat' ondersteunen. In veel van de klachtformulieren die ik online tegenkwam viel mij op dat burgers nog behoorlijk wat gegevens moeten invullen: een drempelverhogende factor. Eén inlogstap zou veel gegevens automatisch kunnen laten invullen. In de online-omgevingen is er waarschijnlijk nog winst te behalen door uitleg over het indienen, opstellen en behandelen van klachten op verschillende wijzen (infographics, video, schriftelijke uitleg, koppelingen naar onderliggende regelgeving) aan te bieden, zodat doelgroepen uit voor hen passende informatie kunnen kiezen. Dit wordt ook wel *information layering* genoemd. Voor burgers die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn kan

vertaalssoftware mogelijk ondersteuning geven bij het bieden van uitleg of het opstellen van klachten. Dergelijke software maakt grote stappen en zal in de nabije toekomst nog betrouwbaarder worden. Ook op het gebied van het mondeling inspreken van klachten, vragen en verzoeken zijn er wellicht nog mogelijkheden om de klacht- en feedbackdrempel te verlagen en de afhandeling van klachten (deels) te ondersteunen. Met chatbots worden inmiddels technisch grote stappen gemaakt, die de gebruiksvriendelijkheid de komende jaren sterk zullen vergroten en die hierbij mogelijk een rol kunnen gaan spelen.

De klacht, de ijsberg en digitalisering

Samengevat staan klachtbehandelaars in de praktijk vaak op de top van een ijsberg van ontevredenheid. Voor het herstel van vertrouwen in de overheid is het belangrijk dat we zicht krijgen op omvang en grootte van deze ijsbergen en hun omgeving en dat continu wordt gewerkt aan verbetering van overheidsdienstverlening. Digitalisering moet vanuit burgerperspectief worden ingezet, om overheidsdienstverlening te verbeteren. Klachtbehandeling kan met digitalisering gebruiksvriendelijker en laagdrempeliger worden gemaakt. Mede hierdoor kan, in samenhang met andere databronnen en vormen van dataverzameling, het zicht op de algehele (on)tevredenheid over dienstverlening verbeteren. Dit laatste is een belangrijke uitdaging voor veel overheidsorganisaties. Doordachte inzet van digitalisering vanuit burgerperspectief en intensieve samenwerking tussen klachtbehandelaars en andere organisatie-onderdelen (zoals informatisering, webcareteams, communicatie en bezwaarbehandeling) zijn hiervoor belangrijke randvoorwaarden. Juist in het informatietijdperk zijn burgergerichtheid, transparantie en toegankelijkheid van (digitale) overheidsdienstverlening essentieel voor het herstel van vertrouwen in de overheid.

Mr. dr. I. Timmer is lector legal management & technology en onderzoeksleider van het Legal Tech Lab, onderdeel van het Centre of Expertise for Applied Artificial Intelligence van de Hogeschool van Amsterdam.

Noot

- 1 Zie o.a. Team Virtueel Inkomensloket op [commonground.nl](https://www.commonground.nl). ICTU is een overheidsstichting die werkt aan een betere digitale overheid.