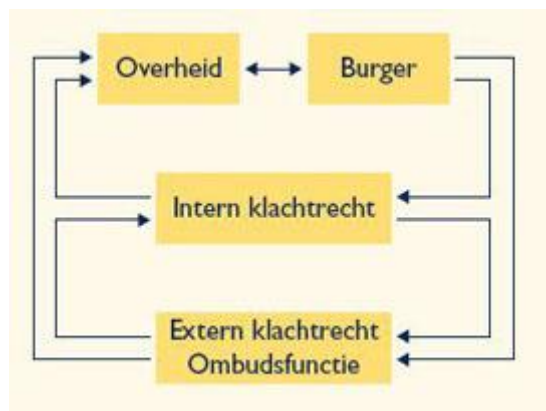


# Afstudeerproject

## Aan het werk met discriminatieklachten over een bestuursorgaan bij Art.1 Midden Nederland



*In hoeverre zijn er aanpassingen nodig in de werkwijze van Art.1 Midden Nederland om hun cliënten met discriminatieklachten over bestuursorganen het beste te ondersteunen?*



**Naam Student/Auteur: Vincentius J.M. Stroop**

**Studentnummer: 1534600**

**Hogeschool Utrecht, Faculteit Maatschappij en Recht, Instituut voor Recht**

**Cohort 2007**

**Datum: 22 april 2013**

**Naam Student: Vincentius J.M. Stroop**

**Studentnummer: 1534600**

**Hogeschool Utrecht, Faculteit Maatschappij en Recht, Instituut voor Recht**

**1<sup>ste</sup> beoordelaar: Josine van Loon**

**2<sup>de</sup> beoordelaar: Monique Zuurbier**

**Afstudeercoördinator: Caroline Oosterhof**

**Inleverdatum: 22 april 2013**

**Versie: 1**

© 2013, Vincent Stroop

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

## Samenvatting

Dit rapport is de uitwerking van onderzoek naar de werkwijze van Art.1 Midden Nederland (Art.1 MN), het antidiscriminatiebureau van de provincie Utrecht, in relatie tot het behandelen van discriminatieklachten over bestuursorganen. Dit rapport geeft aanbevelingen aan de medewerkers van Art.1 MN. Zodat zij een uniforme werkwijze kunnen ontwikkelen, waarmee hun cliënten het beste worden ondersteund, voor het behandelen van discriminatieklachten die gaan over het handelen van bestuursorganen. De vraag die in het rapport centraal staat: *“In hoeverre zijn er aanpassingen nodig in de werkwijze van Art. 1 MN om hun cliënten met discriminatieklachten over bestuursorganen het beste te ondersteunen?”* Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en veldwerk via interviews. Het rapport is ingedeeld in vijf hoofdstukken en een conclusie.

### **Hoofdstuk 1. Introductie van het onderwerp**

Uit de sociale wetenschap blijkt dat er zes componenten nodig zijn om discriminatie te verminderen. Daarnaast wordt discriminatie bij verschillende wetten verboden. In deze introductie wordt duidelijk dat de dienstverlening van Art.1 MN een wettelijke basis heeft. Tevens wordt de keuze gemotiveerd voor de drie bestuursorganen die onderzocht zijn op hun klachtenprocedure. Discriminatie lijkt te worden geregistreerd onder ‘grondrechten’ bij bestuursorganen en de Nationale Ombudsman.

### **Hoofdstuk 2. Een klacht tegen een bestuursorgaan; juridisch kader**

Het interne- en externe klachtrecht is vastgelegd in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Het extern klachtrecht is ook terug te vinden in de Wet Nationale Ombudsman.

### **Hoofdstuk 3. Hoe geven bestuursorganen uiting aan de klachtenprocedure?**

Er is gekeken naar de uitvoering van het interne- en externe klachtrecht in de praktijk van de bestuursorganen en de Nationale Ombudsman. De procedure is als volgt te kenmerken: indienen klacht, mogelijke informele fase zoals een bemiddelingsgesprek, de formele fase bestaat uit hoor en wederhoren, schriftelijk oordeel over de klacht. Het al dan wel of niet toepassen van een informele fase en de uitvoering daarvan is het grootste verschil tussen de bestuursorganen.

### **Hoofdstuk 4. De werkwijze van Art.1 Midden Nederland**

Art.1 MN heeft een protocol voor het behandelen van klachten over bestuursorganen. Dit protocol is niet bekend bij de klachtbehandelaars van Art.1 MN. Er is geen directe kennis van het publieke klachtrecht. Er wordt ook heel verschillend gedacht over welke werkwijze nu toegepast dient te worden. Over de toekomst is er ook geen eenduidigheid.

### **Hoofdstuk 5. Het beoogde resultaat bij een klacht tegen een bestuursorgaan**

Bestuursorganen, klagers en Art.1 MN beogen primair om het probleem op te lossen tussen partijen. Een gevolg van klagen is victimisatie. Ook kan inmenging van Art.1 MN in een klachtprocedure negatief uitpakken.

### **Conclusie & aanbevelingen**

Er zijn 14 aspecten waarmee Art.1 MN de huidige werkwijze kan aanpassen om tot een werkwijze te komen waarmee zij hun cliënten het beste ondersteunen. Echter om deze werkwijze uniform te maken, moet er eerst eenduidigheid komen binnen de organisatie over de uitvoering van de huidige werkwijze.

## Voorwoord

In 2010 ben ik vanuit mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening (SJD) stage gaan lopen bij Art.1 Midden Nederland (Art.1 MN). Dit is het antidiscriminatiebureau (ADB) in de provincie Utrecht. Na mijn stage ben ik bijna twee jaar in dienst geweest bij Art.1 MN in de functie van klachtenconsulent. Ik heb in dit werkveld veel geleerd over discriminatie en hoe SJD in de praktijk werkt. Maar ik heb voornamelijk veel geleerd over mijzelf.

Ik ben onder andere gaan nadenken over wat ik binnen het werkveld van de antidiscriminatie branche interessant vond. Ik vroeg mij af op welke manier ik mijn steentje kon bijdragen aan deze branche na mijn vertrek bij Art.1 MN. Dit eindproduct van mijn afstudeerproject tekent niet alleen voor mij het einde van een studietijdperk aan maar ook het einde van een mooie tijd bij Art.1 MN. Ik ben door mijn ex-collega's altijd hartelijk ontvangen tijdens de periode van het afstudeerproject en dit heeft geholpen om dit afstudeerproject tot een goed einde te brengen.

Desalniettemin is het af en toe een lang en lastig proces gebleken. Ik ben daarom ook dankbaar voor de steun die ik heb gehad van familie, vrienden, medestudenten, docenten en ex-collega's. Ik wil in het bijzonder een aantal mensen bedanken voor hun speciale steun en het kritische meedenken en kijken op weg naar het eindresultaat. Mijn dank gaat uit naar mijn vader Maurice Stroop, mijn vriendin Anne Zomerdijk en mijn ex-collega Michel Aben. Ten slotte wil ik mijn scriptiebegeleidster Josine van Loon ontzettend bedanken voor alle tijd en moeite die zij aan mij heeft besteed en de werkplek die zij mij heeft geboden.

Jullie hebben allemaal meegeholpen om een steentje bij te dragen aan de bestrijding van discriminatie. Aan de lezers van het rapport wil ik dan ook mee geven om iets te doen met de resultaten. Zo dragen wij allemaal ons steentje bij.

Utrecht, mei 2013

V.J.M. Stroop

# Inhoud

<b>Inleiding: waarom dit onderzoek?</b> .....	<b>1</b>
Keuze voor het onderwerp.....	1
Probleemstelling .....	1
Doelstelling.....	2
Relevantie .....	2
Vraagstelling .....	2
Dataverzameling & opbouw van het rapport.....	3
<b>Hoofdstuk 1. Introductie van het onderwerp</b> .....	<b>5</b>
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Wat is discriminatie? .....	5
1.2.1 Discriminatie als sociaal wetenschappelijk verschijnsel .....	5
1.2.2 Discriminatie in een juridisch kader.....	8
1.3 Wat is Art.1 Midden Nederland en waar bestaat de dienstverlening uit? .....	10
1.3.1 Wat is Art.1 Midden Nederland? .....	10
1.3.2 Juridisch kader dienstverlening.....	11
1.3.3 Dienstverlening bij Art. 1 Midden Nederland.....	13
1.4 Wat is een bestuursorgaan? .....	14
1.5 Welke bestuursorganen komen aan bod? .....	15
1.5.1 Keuze voor de bestuursorganen .....	15
1.5.2 Omschrijving van de bestuursorganen.....	16
1.6 Registratie en rapportages discriminatieklachten .....	18
1.6.1 Cijfers Art.1 Midden Nederland .....	18
1.6.2 Het UWV .....	19
1.6.3 De IND.....	19
1.6.4 Gemeente Utrecht .....	19
1.6.5 De Nationale Ombudsman.....	20
<b>Hoofdstuk 2. Een klacht tegen een bestuursorgaan; juridisch kader</b> .....	<b>21</b>
2.1 Inleiding.....	21
2.2. Hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht.....	21

2.2.1 De interne klachtprocedure .....	21
2.2.2 De externe klachtprocedure .....	23
2.3 Wet Nationale Ombudsman.....	25
2.4 Welke definitie van discriminatie wordt gebruikt bij het klachtrecht? .....	25
2.4.1 De beoordelingscriteria .....	26
2.4.2 Toepassing behoorlijkheidsnorm discriminatie in de praktijk .....	26
<b>Hoofdstuk 3. Hoe geven bestuursorganen uiting aan de klachtenprocedure? .....</b>	<b>30</b>
3.1 Inleiding.....	30
3.2 Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.....	30
3.3 De Immigratie en Naturalisatie Dienst .....	31
3.4 Gemeente Utrecht.....	33
3.5 Overeenkomsten en verschillen tussen de klachtenprocedures .....	34
3.6 De Nationale Ombudsman.....	36
<b>Hoofdstuk 4. De werkwijze van Art.1 Midden Nederland .....</b>	<b>38</b>
4.1 Inleiding.....	38
4.2 In hoeverre is Art.1 Midden Nederland bekend met het klachtrecht? .....	38
4.3 Welke werkwijzen of protocollen bestaan al bij Art.1 Midden Nederland? .....	38
4.3.1 Algemeen protocol uit het handboek.....	39
4.3.2 Werkwijze politiekklachten .....	40
4.4 Werkwijze Art.1 Midden Nederland in de praktijk .....	41
4.4.1 De huidige werkwijze volgens de klachtbehandelaars.....	41
4.4.2 Hoe behandelen de klachtbehandelaars klachten over bestuursorganen? .....	41
4.4.3 Wat zijn de ervaringen met klachtenprocedures? .....	42
4.5 Welke toekomstvisie heeft Art.1 Midden Nederland op de werkwijze? .....	44
<b>Hoofdstuk 5. Het beoogde resultaat bij een klacht tegen een bestuursorgaan.....</b>	<b>46</b>
5.1 Inleiding.....	46
5.2 Het beoogde resultaat van bestuursorganen.....	46
5.3 De klager en/of cliënt .....	47
5.3.1 Het beoogde resultaat van de klager/cliënt.....	47
5.3.2 Met welke vorm van dienstverlening voelen cliënten zich het meest geholpen? .....	47

5.4 Het beoogde resultaat van Art.1 Midden Nederland. ....	49
5.5 Gevolgen van klagen .....	50
<b>6. Conclusie.....</b>	<b>52</b>
6.1 Inleiding.....	52
6.2 Overzicht belangrijkste bevindingen uit de deelvragen .....	52
6.3 Conclusie op de hoofdvraag .....	58
6.4 Aanbevelingen .....	61
<b>Alfabetische literatuurlijst .....</b>	<b>63</b>
<b>Alfabetische bronnenlijst.....</b>	<b>64</b>
<b>Alfabetische lijst wet en regelgeving .....</b>	<b>65</b>
<b>Lijst geraadpleegde websites per hoofdstuk .....</b>	<b>66</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>69</b>
Bijlage 1: Afkortingenlijst.....	70
Bijlage 2: Schematisch overzicht hoofdstuk 3.4 .....	71
Bijlage 3: Interviewvragen voor klachtbehandelaars Art.1 Midden Nederland. ....	72
Bijlage 4: Interviewantwoorden van klachtbehandelaars Art.1 Midden Nederland. ....	73

## Inleiding: waarom dit onderzoek?

### *Keuze voor het onderwerp*

Bij Art.1 Midden Nederland (Art.1 MN) is eerder onderzocht wat de ervaring was van antidiscriminatiebureaus (ADB's) over het gehele land met de klachtenprocedure van de politie<sup>1</sup>. Het doel van dat onderzoek was om meer helderheid te verschaffen in de werkwijze van ADB's met deze klachtenprocedure en om een beeld te krijgen hoe de politiekorpsen met het thema discriminatie omgingen. De conclusies en aanbevelingen uit dat onderzoek leidde tot een grote aanpassing in de werkwijze van Art.1 MN in relatie tot discriminatieklachten over de politie. De werkwijze werd namelijk in een protocol vastgelegd. In dat protocol staat precies beschreven hoe Art.1 MN handelt bij dergelijke klachten. Het zorgde voor een betere samenwerking met de politie en een breder aanbod van de dienstverlening van Art.1 MN aan cliënten.

De interesse voor klachtenprocedures van bestuursorganen is gegroeid door bovengenoemd onderzoek. De werkwijze van Art.1 MN met betrekking tot discriminatieklachten over bestuursorganen moest aandacht krijgen. Uit ervaring blijkt die werkwijze te bestaan uit het geven van informatie of advies aan cliënten zonder verdere ondersteuning te bieden.

### *Probleemstelling*

Het probleem is dat de dienstverlening van het behandelen van discriminatieklachten bij Art.1 MN op het gebied van het publieklijke stelsel, breder zou moeten worden aangeboden. Uit ervaring blijkt dat cliënten die melding doen van discriminatie over een bestuursorgaan, minder ondersteuning krijgen dan cliënten die een melding doen van discriminatie over privaatrechtelijke organisaties. De dienstverlening van Art.1 MN zou in dat opzicht uniformer kunnen. Meer dan 5% van de klachten bij Art.1 MN gaan over discriminatie op het terrein van collectieve voorzieningen. Van de vijftien terreinen, die geregistreerd worden, staat het terrein van de collectieve voorzieningen in de top zes. Het is belangrijk om hier aandacht aan te besteden<sup>2</sup>.

Art.1 MN wil meer inzicht krijgen in klachten over bestuursorganen. Zij willen niet alleen een beeld krijgen van de klachtenprocedures van de bestuursorganen zelf, maar willen ook een kritisch beeld op hun eigen werkwijze bij het behandelen van klachten over bestuursorganen. Het verschil tussen de klachtbehandeling door Art.1 MN en klachtbehandeling van een bestuursorgaan zal gaandeweg duidelijk worden.

---

<sup>1</sup> Stroop, V.J.M. (2011), *Rapport 'Discriminatieklachten bij de politie', Een onderzoek naar de ervaringen van anti discriminatie bureaus met de klachtenregeling/procedure van de politie, Utrecht: i/o werkgroep Politie/OM & Art.1 Midden Nederland*

<sup>2</sup> *Art.1 Midden Nederland (2013), Cijfers meldingen discriminatie bij Art.1 MN 2012, Utrecht: Art.1 Midden Nederland*



### *Doelstelling*

Het onderzoek moet resulteren in een rapport met aanbevelingen, waarmee een advies wordt uitgebracht aan de medewerkers van Art.1 MN, zodat zij een uniforme werkwijze kunnen ontwikkelen voor het behandelen van discriminatieklachten die gaan over het handelen van bestuursorganen.

### *Relevantie*

Waarom is dit rapport nu relevant voor de SJD beroepspraktijk, maar met name voor de klachtbehandelaars van Art.1 MN? Het geeft inzicht in het publiekelijk klachtrecht van Hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en de daaruit vloeiende klachtenregelingen van bestuursorganen. De Wet Nationale Ombudsman (WNO) wordt ook besproken. De bevoegdheden van de Nationale Ombudsman (NO) staan onder andere in deze wet. Het juridische vraagstuk hoe bestuursorganen omgaan met het begrip discriminatie, komt ook aan bod. Welke wet- en regelgeving en jurisprudentie over discriminatie staan centraal tijdens de klachtenprocedure? Ten slotte geeft dit rapport ook inzicht in de juridische positie van Art.1 MN op het gebied van dienstverlening en procesvertegenwoordiging.

Elke dag verschijnt er wel een discriminatie gerelateerd artikel in de kranten of op nieuwssites, kijk alleen al op de website van Art.1 MN<sup>3</sup>. Het blijft actueel en kan van invloed zijn op de maatschappij. Dit onderzoek behandelt discriminatie vanuit een sociaal wetenschappelijk perspectief. Vanuit dit perspectief is discriminatie: “een ongerechtvaardigde, negatieve of schadelijke actie die gericht is tegen de leden van een groep puur omdat zij ‘lid’ zijn van die groep”.<sup>4</sup> Het is niet iets waar wij dagelijks bewust bij stilstaan, maar het heeft onbewust een grote invloed op de samenleving. In de maatschappij wordt dan ook tegen discriminatie gestreden of “gestreden vóór gelijke behandeling”. Zie bijvoorbeeld de slogan van Art.1 MN: “voorkomt en bestrijdt discriminatie”. Welke rol Art.1 MN daarin speelt en de invloed die dit heeft op andere betrokken partijen, worden dan ook besproken.

De methodische aspecten van het onderzoek zijn terug te vinden in de centrale vraag. Enerzijds de klachtenprocedures van de bestuursorganen en anderzijds de methodische aanpak van het behandelen van klachten door Art.1 MN. Vanuit de beantwoording van de centrale vraag worden uiteindelijk aanbevelingen gedaan aan Art.1 MN. Die aanbevelingen zal Art.1 MN in staat stellen een uniforme werkwijze op te stellen voor het behandelen van discriminatieklachten over bestuursorganen.

### *Vraagstelling*

De volgende vraag staat centraal in het rapport:

*In hoeverre zijn er aanpassingen nodig in de werkwijze van Art.1 Midden Nederland om hun cliënten met discriminatieklachten over bestuursorganen het beste te ondersteunen?*

<sup>3</sup> Titel: *nieuws*; Url: <http://www.art1middennederland.nl/nieuws/>; Datum van raadplegen: 19 januari 2013

<sup>4</sup> Aronson, E, en Wilson, T.D., en Akert, R.M., en Pearson (2007), *Sociale Psychologie*, 5de druk, Amsterdam: Education Benelux BV

Deze vraag is niet volledig. Want mochten de conclusies uit het rapport zodanig zijn dat er aanpassingen nodig zijn, dan moeten deze benoemd worden. Daaruit volgt:

*Indien er aanpassingen nodig zijn in de werkwijze, welke aanpassingen zijn er dan nodig?*

### *Dataverzameling & opbouw van het rapport*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, bronnenonderzoek, interviews, wet- en regelgeving en jurisprudentie. Er komt nu een korte beschrijving van de indeling van het rapport. Hierin wordt ook kort ingegaan op de manier van dataverzameling. De desbetreffende hoofdstukken kunnen worden geraadpleegd voor verdere verantwoording van de dataverzameling.

Het rapport is ingedeeld in vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is bedoeld als een introductie, verduidelijking en verdieping van het onderzoek. Er wordt dieper op de begrippen discriminatie en bestuursorganen ingegaan. Tevens wordt de achtergrond en dienstverlening van Art.1 MN verduidelijkt. Er zal ook aandacht zijn voor de drie bestuursorganen die als leidraad zijn genomen voor alle bestuursorganen voor het beantwoorden van de deelvragen die in hoofdstuk twee en drie aan bod komen. Dit zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de gemeente Utrecht. Waarom hiervoor gekozen is, wordt duidelijk in het eerste hoofdstuk. Ten slotte is er gekeken naar de registratie en rapportages van klachten over discriminatie over en bij bestuursorganen. Er is hierbij gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, wet- en regelgeving, documentaties en publicaties van verscheidene organisaties.

In hoofdstuk twee wordt er gekeken naar het juridische kader van het publieke klachtrecht. Met behulp van literatuuronderzoek en wet- en regelgeving is een beeld gegeven van het publieke klachtrecht uit hoofdstuk 9 van de Awb. Zowel het interne als externe klachtrecht worden besproken. Daarnaast komt de WNO, en verwante wetgeving, aan bod om de positie van de NO weer te geven. Er is ook gekeken naar de definitie van discriminatie die de NO hanteert, aan de hand van jurisprudentie van de NO.

In hoofdstuk drie ligt de nadruk op de klachtenprocedures van de eerder vermeldde bestuursorganen. Dit hoofdstuk bestaat uit een analyse over de klachtenprocedures van de desbetreffende bestuursorganen. Hoe geven de bestuursorganen in de praktijk uiting aan het publiekelijk klachtrecht? Daarbij zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de klachtenprocedures van de verschillende bestuursorganen in kaart gebracht. Ten slotte wordt er ook gekeken naar de procedure van de NO. De informatie komt uit de klachtenregelingen, klachtenprocedures, interne stukken of van de websites van de bestuursorganen.

Hoofdstuk vier richt zich op de werkwijze van Art.1 MN met betrekking tot discriminatieklachten over bestuursorganen. De klachtbehandelaars van Art.1 MN zijn geïnterviewd om een beeld te krijgen van de huidige werkwijze maar ook voor een eventuele toekomstige werkwijze. De huidige kennis en expertise van de klachtbehandelaars op het gebied van het klachtrecht, wordt hier besproken. Er is

ook gekeken naar al bestaande werkwijzen of protocollen gericht op de behandeling van discriminatieklachten over bestuursorganen bij Art.1 MN. Er is tevens gekeken naar de verschillen in de werkwijze per klachtenconsulent en of er dus sprake is van een bepaalde uniformiteit in, de uitvoering van, de werkwijze. Daarnaast worden de ervaringen van de klachtenconsulenten met klachtenprocedures van bestuursorganen besproken. Ten slotte geeft dit hoofdstuk een beeld van de toekomstvisie die de klachtenconsulenten hebben op de werkwijze voor Art.1 MN.

In hoofdstuk vijf is er gekeken naar het beoogd resultaat van de betrokken partijen bij een klacht tegen een bestuursorgaan. Dit zijn drie partijen: de bestuursorganen, Art.1 MN en de cliënten van Art.1 MN. Deze laatste groep klaagt over discriminerend handelen bij een bestuursorgaan. Tevens biedt dit hoofdstuk een overzicht in de gevolgen die klagen over discriminatie met zich meebrengt. Onder andere het gevolg van inmenging van Art.1 MN bij een klachtenprocedure en het begrip victimisatie komen hier aan bod. Er is hierbij gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, de eerder genoemde interviews en klanttevredenheid onderzoeken.

Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk bestaat uit een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de eerdere hoofdstukken en de beantwoording van de hoofd- en subhoofdvraag. Dit hoofdstuk is afgesloten met aanbevelingen voor Art.1 MN. Hiermee moet Art.1 MN in staat zijn een uniforme werkwijze te ontwikkelen voor het behandelen van discriminatieklachten die gaan over het handelen van bestuursorganen.

# Hoofdstuk 1. Introductie van het onderwerp

## 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal een beter zicht geven waar het onderzoek over gaat. Al kort is in de inleiding het begrip discriminatie omschreven. In dit hoofdstuk zal dit begrip sociaal wetenschappelijk en in juridische context aan bod komen. Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen weet wat discriminatie is en waar het vandaan komt. Daarna wordt er gekeken op welke manier discriminatie terugkomt in de wet- en regelgeving. Vervolgens komt Art.1 MN aan bod. Waar moet de dienstverlening wettelijk gezien aan voldoen en welke dienstverlening wordt er daadwerkelijk geboden? Verder is het begrip bestuursorgaan uitgelegd. Aansluitend komen de bestuursorganen aan bod, waarvan de klachtenprocedure is onderzocht. Daaraan voorafgaand wordt de verantwoording gegeven waarom deze bestuursorganen zijn gekozen. Het hoofdstuk wordt afgesloten door te kijken naar de registratie en rapportages van discriminatieklachten over bestuursorganen. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen de registratie en rapportages van Art.1 MN en die van bestuursorganen. Zo vormt er zich een beeld van de omvang van klachten over discriminerend handelen van bestuursorganen. Daaruit valt op te maken welke prioriteit de bestuursorganen geven aan discriminatie.

## 1.2 Wat is discriminatie?

Wat is discriminatie nu precies? Ten eerste wordt het begrip discriminatie vanuit de sociale wetenschap uitgelegd. Waar komt discriminatie vandaan? Hoe werken de mechanismes die discriminatie veroorzaken en wat kan er aan worden gedaan. Vervolgens wordt er gekeken naar de definities van discriminatie in de belangrijkste wet- en regelgeving op dit gebied in Nederland.

### 1.2.1 Discriminatie als sociaal wetenschappelijk verschijnsel

Aan de basis van discriminatie liggen vooroordelen en stereotyperingen. Vanuit een sociaal wetenschappelijk perspectief<sup>5-6</sup> zijn vooroordelen een menselijk sociaal gedragspatroon die veel voorkomen en gevaarlijk kunnen zijn. Ieder persoon, of men dit nu wil of niet, is 'lid' van een identificeerbare groep. Ieder mens heeft vooroordelen of maakt gebruik van stereotyperingen, bewust of onbewust. Twee voorbeelden van een vooroordeel: "alle Nederlanders zijn gierig" en "oude mensen zijn wijs". Hieruit blijkt al dat vooroordelen zowel negatief als positief kunnen zijn. In de sociale psychologie wordt het woord vooroordeel echter voornamelijk gebruikt als het gaat om negatieve gevoelens. Volgens de sociale psychologie zijn vooroordelen vijandige of negatieve attitudes tegenover een onderscheidbare groep mensen, puur gebaseerd op hun lidmaatschap van die groep. Vooroordelen worden bepaald door een affectieve component, gevoelens zijn dus leidend. Dat is anders met stereotypen. Hier zit een cognitieve component in. Stereotypen zijn generalisaties over een groep mensen waarbij identieke eigenschappen worden toegeschreven aan vrijwel alle leden van de groep, ongeacht de daadwerkelijke verschillen tussen de leden. Iedereen is op zoek om de wereld

---

<sup>5</sup> Aronson, E, en Wilson, T.D., en Akert, R.M., en Pearson (2007), *Sociale Psychologie, 5de druk, Amsterdam: Education Benelux BV*, pg. 458 – 504

<sup>6</sup> Chrysochoou, X. (2004), *Cultural Diversity, Its social psychology, Oxford: Blackwell Publishing Ltd*, pg. 33 - 65

te vereenvoudigen. Stereotypering is daar een techniek voor. Het is simpelweg gezegd 'hokjes denken'. Als de stereotypen zijn gebaseerd op accurate ervaringen, leert het mensen om te gaan met complexe gebeurtenissen. Een voorbeeld: een persoon wordt beroofd door een donkere jongen. Met als gevolg dat zij donkere jongens stereotypeert als dief. In het vervolg bewaakt zij haar spullen goed in de buurt van donkere jongens.

Zodra stereotyperingen en vooroordelen iemand blind maken voor individuele verschillen binnen een groep mensen, is de stap naar discriminatie klein. In de sociale wetenschap is discriminatie de derde component, ook wel de gedragscomponent genoemd. Discriminatie krijgt in de sociale wetenschap de volgende uitleg: "een ongerechtvaardigde, negatieve of schadelijke actie die gericht is tegen de leden van een groep puur omdat zij 'lid' zijn van die groep". Bovenkerk (1978) omschrijft discriminatie als: "de ongelijke behandeling van mensen op grond van groepskenmerken, die in de gegeven situatie niet relevant moeten worden geacht"<sup>7</sup>. Een persoon wordt dan alleen nog maar afgerekend op dat vooroordeel of het stereotype zonder dat er naar het individu zelf wordt gekeken. Bijvoorbeeld: een medewerker van de Sociale Dienst die een Marokkaan aan de balie krijgt voor een uitkering. Deze medewerker kan het vooroordeel hebben dat Marokkanen altijd frauderen bij het aanvragen van een uitkering. Dit negatieve vooroordeel kan gebaseerd zijn op ervaringen van de medewerker. Het zou kunnen gebeuren dat hij hierdoor de Marokkaan aan de balie niet meer als individu zal beschouwen door zijn vooroordeel over de groep Marokkanen. Zolang de medewerker niets met deze affectieve component doet, kan het alleen in beginsel oneerlijk en beledigend zijn. Zodra de gedragscomponent een rol gaat spelen en de medewerker gaat handelen naar het vooroordeel, krijgt de Marokkaan die een uitkering aanvraagt te maken met discriminatie. Dit kan zich op meerdere manieren uiten. Ten eerste kan hij uitgescholden worden voor bijvoorbeeld: "Jullie Marokkanen vragen alleen maar uitkeringen aan en frauderen altijd, dus jij ook!" Een tweede reactie zou kunnen zijn dat de medewerker niets zegt maar bij voorbaat al de uitkering afwijst omdat hij verwacht dat de Marokkaan fraude pleegt. Dit laatste voorbeeld kan worden gekenmerkt als 'moderne discriminatie'. Dit houdt in dat mensen in de loop van de jaren voorzichtiger zijn geworden in het uiten van hun vooroordelen door de tolerantie die er heerst in de maatschappij voor een bepaalde groep. Aan de buitenkant is dus niet te zien dat de medewerker van de Sociale Dienst discrimineert maar zodra hij in een veilige omgeving is, zodat hij niet als discriminerend persoon kan worden aangemerkt, komen zijn vooroordelen naar de oppervlakte. Hij toont dan uiterlijk onbevooroordeeld gedrag maar innerlijk behoudt hij de bevooroordeelde attitudes in stand.

Waar komt dit vandaan? Het zou goed kunnen dat bovengenoemde componenten een essentieel onderdeel zijn van het menselijke biologische overlevingsmechanisme. Dit mechanisme zet mensen aan om zich vijandig op te stellen tegenover buitenstaanders die niet behoren tot de eigen families, stammen, rassen of andere overeenkomstige persoonlijke kenmerken. Anderzijds zou het goed kunnen dat vooroordelen cultuurgebonden zijn in plaats van een natuurlijk verschijnsel. Dan kan het

---

<sup>7</sup> Wilterdink, N, en Heerikhuizen van, B. (2007), *Samenlevingen, inleiding in de sociologie, 6de druk, Amsterdam: Wolters-Noordhoff*, pg. 197 – 199

zijn dat de omgevingsfactoren mensen, bedoeld of onbedoeld, aanzet om andere mensen die buiten die cultuur vallen negatieve eigenschappen toe te schrijven. Die negatieve gevoelens naar andere individuen komen voort uit het feit dat een persoon zich identificeert met een groep: het 'Wij-gevoel'. Dit 'Wij-gevoel' hangt vaak samen met een superioriteitsgevoel. Die persoon voelt zich niet alleen anders dan de mensen buiten de 'Wij-groep' maar ook beter. Dat wordt dan geuit door het stigmatiseren en discrimineren van de mensen die buiten die 'Wij-groep' vallen<sup>8</sup>.

Volgens de sociale wetenschap is het lastig om discriminatie te bestrijden met rationele en logische argumenten die iemand weer naar het individu laten kijken in plaats van naar een groep. Dit komt door die affectieve en cognitieve attitudes. De bevooroordeelde persoon zal altijd de feiten verdraaien om zijn mening te blijven ondersteunen. Daarnaast komt het door de manier waarop informatie door mensen wordt verwerkt. Informatie die klopt met het idee wat een persoon heeft van een groep zullen, door de persoon, vaker worden herhaald en daardoor beter worden onthouden. Er is daarbij geen ruimte meer om andere niet overeenstemmende informatie op te slaan. Om de vertaalslag te maken naar het eerder gegeven voorbeeld van de medewerker van de Sociale Dienst: als de Marokkaan inderdaad fraude blijkt te plegen, wordt de stereotype van de 'frauderende Marokkaan' voor de medewerker bestempeld en zelfs versterkt. Daardoor wordt het steeds moeilijker om een verandering aan te brengen in het denkproces. Er zal namelijk altijd wel iets gebeuren waardoor een vooroordeel of stereotype bevestigd wordt waardoor men er sterk in blijft geloven.

De drie componenten van vooroordelen, stereotypen en discriminatie kunnen wel beïnvloed worden. Het feit dat vooroordelen overal aanwezig zijn, wil niet zeggen dat het 'nooit te laat is om vooroordelen te laten varen' volgens Thoreau. Zo kan dit schadelijke aspect van het menselijk gedrag worden vermeden of worden verminderd. Dit wordt dus niet zomaar bereikt door mensen te confronteren met feiten. Wat brengt die verandering wel teweeg? Contact is hierbij een kernbegrip<sup>9</sup>. Het contact tussen de groepen waar vooroordelen over en weer bestaan, heeft alleen effect als beide groepen een gelijke status hebben en naar hetzelfde doel toewerken. Hierin speelt wederzijdse afhankelijkheid een grote rol. In een concrete situatie: een donkere man die werkt bij een bedrijf en moet samenwerken met een blanke man om een project af te maken (**gemeenschappelijke doelstelling**). Deze blanke man heeft als vooroordeel dat donkere mensen lui zijn. Ze werken in dezelfde functie (**gelijke status**). De blanke man is goed in het maken van een projectopzet en de donkere man juist in de uitvoering. Ze hebben elkaar dus nodig om het project tot een goed einde te brengen (**wederzijdse afhankelijkheid**). Volgens onderzoek uit de sociale psychologie van *Sherif* (1961) verminderen in een dergelijke situatie de vijandige gevoelens en negatieve stereotyperingen. Helaas gaat dat voor bovenstaand voorbeeld niet op. Er zijn namelijk nog drie aspecten waar rekening mee moet worden gehouden: **een informeel en interpersoonlijk contact, verschillende contacten** en als laatste moet er sprake zijn van **sociale gelijkheidsnormen**. Er is in bovenstaande casus geen sprake van verschillende contacten. Waardoor

---

<sup>8</sup> *Wilterdink, N, en Heerikhuizen van, B. (2007), Samenlevingen, inleiding in de sociologie, 6de druk, Amsterdam: Wolters-Noordhoff, pg. 118 – 119*

<sup>9</sup> *Chrysochoou, X. (2004), Cultural Diversity, Its social psychology, Oxford: Blackwell Publishing Ltd. Pg. 67-72*

de donkere man weliswaar goed werk kan verzetten maar dat dit door de blanke man wordt bevestigd als de uitzondering op de regel. Eveneens is het afhankelijk van de sociale norm die de werkgever op de werkvloer hanteert. Als acceptatie en tolerantie op de werkvloer niet de norm zijn, dan is de slagingskans van het veranderen van het vooroordeel velen malen minder.

### 1.2.2 Discriminatie in een juridisch kader

De belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van discriminatie in Nederland wordt hier kort besproken. Art.1 Grondwet (GW) vormt de basis. De gelijkebehandelingswetgeving is verder uitgewerkt in civiele wetgeving zoals het Burgerlijk Wetboek (art. 646:7 BW t/m 649:7 BW), de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB), de Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ), de Wet gelijke behandeling leeftijd bij de arbeid (WGBL), de Wet onderscheid arbeidsduur (WOA) en de Wet inzake arbeidsovereenkomst voor bepaalde en onbepaalde tijd (WOBOT). Discriminatie komt ook voor in het Wetboek van Strafrecht (art. 90q, art. 137c t/m 137g, art. 249q en art. 266 WvSr).<sup>10</sup>

#### *Art. 1 Grondwet*

In de Nederlandse wetgeving vormt Art.1 van de Grondwet de basis van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel. De organisatie Art.1 MN, die later aan bod komt, ontleend haar naam aan dit artikel. Het artikel stelt dat discrimineren niet is toegestaan en dat iedereen in gelijke gevallen, gelijk behandeld moet worden behandeld. Dit artikel somt de volgende discriminatiegronden op: "godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht". Vroeger was dit een limitatieve opsomming. Het heeft als toevoeging gekregen: "of op welke grond dan ook"<sup>11</sup>. Hierdoor is het bereik van dit artikel vergroot. Dit is in lagere formele wetgeving weer beperkt door limitatieve opsommingen.

#### *Civiel recht*

In het civiele recht wordt discriminatie beschreven als onderscheid. Er is een verdeling gemaakt tussen 'indirect onderscheid en 'direct onderscheid'<sup>12</sup>. Van direct onderscheid is sprake als het persoonsgebonden kenmerk expliciet wordt gebruikt als onderscheidend criterium. Bijvoorbeeld een werkgever die mensen werft voor een baan met als eis: "op zoek naar een man in de leeftijd van 24 – 40 jaar." De werkgever refereert dan direct aan de persoonsgebonden kenmerken geslacht en leeftijd. Bij indirect onderscheid gaat het erom dat bepaalde criteria worden gebruikt, die het gevolg kunnen hebben dat bepaalde groepen worden uitgesloten. Hetzelfde voorbeeld met indirect onderscheid: "op zoek naar een persoon met een lage stem. Met minstens 6 maar hoogstens 16 jaar werkervaring." Aangezien mannen over het algemeen een lagere stem hebben dan vrouwen, heeft dit criteria als gevolg dat de meeste vrouwen zullen worden uitgesloten voor deze baan. Daarnaast is het zo dat mensen die 20 jaar zijn, nooit 6 jaar werkervaring zullen hebben en mensen die 50 jaar zijn zullen hoogstwaarschijnlijk meer dan 20 jaar werkervaring hebben. In het civiele recht worden ook

<sup>10</sup> Alle wetgeving is terug te vinden om [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Voor een overzicht: *Alfabetische lijst wet en regelgeving*, pg. 67.

<sup>11,12</sup> De Fey, C.C., en Kellerman, A., en Nieuwboer, J.W. (2004), *Met recht discriminatie bestrijden*, 3de druk, Rotterdam/Den Haag: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Boom Juridische Uitgevers, pg. 51 – 52

'intimidatie' en 'seksuele intimidatie' gerekend tot het maken van onderscheid als het samenvalt met één van de discriminatiegronden die genoemd worden. Het verschilt per wet, welke discriminatiegronden worden genoemd. Hier volgt echter alleen een opsomming van alle discriminatiegronden in het civiele recht: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, leeftijd, handicap en chronische ziekte, arbeidsduur (parttime of fulltime werken) en arbeidscontract (bepaalde of onbepaalde tijd). Onderscheid maken op één van bovenstaande gronden, is in het civiele recht verboden. Het civiele recht geeft ook specifiek aan op welk gebied men geen onderscheid mag maken. Per discriminatiegrond verschilt het op welk gebied onderscheid maken, verboden is. Hier wordt alleen een opsomming gegeven van alle gebieden die voorkomen in het civiele recht: terrein van de arbeid, bij het aanbieden van goederen en diensten (in de uitoefening van een beroep of bedrijf, door de openbare dienst, door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs of door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover het aanbod in het openbaar geschiedt), het vrije beroep, lidmaatschap van een vakbond of vereniging van beroepsgenoten en de sociale bescherming. Het laatste gebied, sociale bescherming, is speciaal. In die zin dat het College voor de Rechten van de Mens (CRM) zich alleen mag uitspreken over het handelen van bestuursorganen, in de sociale beschermingssector, als het gaat om vermeend gemaakt onderscheid op grond van ras. Uiteraard zijn er nog veel meer uitzonderingen<sup>13</sup>. Deze worden achterwege gelaten omdat het hier gaat om een algemeen beeld te creëren van de wet- en regelgeving omtrent discriminatie.

#### *Wetboek van Strafrecht*

In het Wetboek van Strafrecht staan de bepalingen die strafbaar zijn. In art.90q WvSr wordt de strafrechtelijke definitie gegeven van discriminatie. Deze luidt als volgt:

*“Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.”*

In het strafrecht wordt er een verschil gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. De misdrijven staan in art.137c t/m 137g WvSr. Per artikel worden er verschillende discriminatiegronden genoemd: ras, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid of lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en geslacht. In het strafrecht gaat het om discriminerende acties in het openbaar. Discriminatie wordt beschreven als het opzettelijk beledigen of dat de persoon (redelijkerwijs) moet weten dat een actie beledigend is. Het kan ook gaan om haat zaaien, het deelnemen aan of steunen

---

<sup>13</sup> Titel: *Gelijkebehandelingswetgeving*; Url: <http://www.mensenrechten.nl/gelijkebehandelingswetgeving>; Datum van raadplegen: 28 maart 2013



van dergelijke activiteiten. Tevens is het strafbaar gesteld om te discrimineren op grond van ras vanuit de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. Het is mogelijk dat iemand zelfs uit zijn beroep kan worden ontzet bij het meerdere keren plegen van dit strafbare feit. Op alle misdrijven bij het plegen van discriminatie staan geld- en zelfs gevangenisstraffen.

De overtredingen staan in art.266 WvSr en art.429q WvSr. Art.266 WvSr verbiedt de eenvoudige belediging. Het gaat hier om een opzettelijke belediging die niet het karakter draagt van smaad of smaadschrift. Dit hoeft niet in het openbaar te zijn maar kan ook door bijvoorbeeld het toezenden van geschriften of afbeeldingen. Bij art.429q WvSr gaat het om discriminatie, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, op grond van ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid. Daarnaast wordt er apart aandacht besteed aan het handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, dat ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap worden belemmerd in het genieten van hun grondrechten.

### *1.3 Wat is Art. 1 Midden Nederland en waar bestaat de dienstverlening uit?*

Hier wordt de organisatie Art.1 MN besproken. Wat is Art.1 MN en waar staat zij voor? Voordat er wordt gekeken naar de dienstverlening bij Art.1 MN, is er een blik geworpen op de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen (WGA) en het Besluit Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen (BGA). Er is hierbij gekeken naar beleidsdocumenten<sup>14</sup> van Art.1 MN met betrekking tot onder andere de dienstverlening.

#### 1.3.1 Wat is Art.1 Midden Nederland?

Art.1 MN is het ADB in de provincie Utrecht. De organisatie fungeert voor 26 gemeenten als ADB. Art.1 MN is een fusieorganisatie tussen Bureau Discriminatiezaken Utrecht (BDU) en Bureau Discriminatiezaken Amersfoort. Door invoering van de WGA in 2009 hebben beide organisaties besloten samen te gaan werken. De WGA zorgt ervoor dat elke gemeente een antidiscriminatievoorziening (ADV) moet hebben waar discriminatie gemeld kan worden. Art.1 MN besloot om voor de toenmalige 29 gemeenten van de provincie Utrecht (tegenwoordig nog maar 26) als ADV te fungeren.

In het jaarverslag 2011 staat: "Art.1 MN is een onafhankelijke stichting en mensgerichte organisatie die zich op basis van haar maatschappelijke betrokkenheid en overtuiging inzet voor een samenleving waarin het beginsel van gelijke behandeling zoals vastgelegd in artikel 1 van de GW, de WGA alsmede in de gelijke behandelingswetgeving en in het strafrecht wordt gerespecteerd en gehandhaafd. Art.1 MN zet zich maximaal actief in voor het bevorderen van gelijke behandeling en het voorkomen en bestrijden van discriminatie in de provincie Utrecht."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Art.1 Midden Nederland (2009), *Op weg naar een provinciale antidiscriminatieorganisatie in Utrecht, Bedrijfsplan Art.1 Midden Nederland, Utrecht: Price Waterhouse Coopers*

<sup>15</sup> Art.1 Midden Nederland (2012), *Jaarverslag 2011, Utrecht: Art.1 Midden Nederland*

### 1.3.2 Juridisch kader dienstverlening

Ondanks dat de ADB's waar Art.1 MN uit is ontsprongen, al eerder bestonden dan dat de WGA in het leven werd geroepen, is het goed om te kijken welke dienstverlenende taken een verplichting werden met de invoering van de WGA. Waar moet de dienstverlening uit bestaan? Daarnaast wordt er ook besproken of de WGA mogelijkheden biedt om klachten over discriminatoir handelen door bestuursorganen te laten behandelen door ADB's. Er is hier buiten beschouwing gelaten aan welke voorwaarden de dienstverlening moet voldoen.

De WGA bestaat uit zeven artikelen. Het eerste artikel verplicht gemeenten om een ADV te hebben. De wettelijke verplichting van taken ligt verankerd in art. 2 WGA. De wettelijke verplichte taken zijn tweeledig. Enerzijds is er de verplichting om onafhankelijke bijstand te verlenen aan personen bij de afwikkeling van hun klachten betreffende onderscheid als bedoeld in de gelijkebehandelingswetgeving. Art.1 van de GW wordt in art. 2 WGA buiten beschouwing gelaten. Er wordt tevens niet gesproken over een definitie van onderscheid in het publiekelijk klachtrecht<sup>16</sup>. Anderzijds is het de wettelijke taak om deze klachten te registreren. Uit art. 2 WGA blijkt ook dat de gemeenteraad bij verordening regels vast stelt bij de inrichting van die wettelijke verplichting bij het verlenen van onafhankelijke bijstand. Dit kan ook gebeuren door middel van een algemene maatregel van bestuur. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ten slotte regels stellen aan de registratieplicht. Dit zijn dus geen aanvullingen op de taken maar meer regels ter controle van het uitvoeren van die taken.

De WGA wijdt verder niet uit over de wettelijke verplichte taken. Belangrijk is nog wel art. 5 waarin wordt gesteld dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de WGA, de wet moet worden geëvalueerd. In 2012 is de WGA dan ook geëvalueerd. De evaluatie van de wet wordt verderop kort behandeld.

In de BGA is er vorm gegeven aan de eisen waaraan een ADV moet voldoen in de uitvoering van de wettelijke verplichtingen. Er wordt tevens meer uitgeweid over wat die onafhankelijke bijstand moet inhouden. In art.4 BGA lid 1 staat dat de onafhankelijke bijstand bestaat uit het bieden van de eerste ondersteuning bij klachten. Daarnaast moet de ADV informatie en advies verstrekken over mogelijk te ondernemen stappen aan en voor de klager. Art.4 lid 2 geeft vervolgens een opsomming van hoe de ADV de onafhankelijke bijstand nog meer *kan* verlenen. Ten eerste kan bijstand verleend worden aan een klager in te ondernemen stappen. Ten tweede door het instellen van een (voor)onderzoek en ten derde door te bemiddelen tussen de klager en de beklagde. De overige artikelen van de BGA stellen voorwaarden waaraan de dienstverlening moet voldoen. Deze worden buiten beschouwing gelaten. Het artikel dat nog wel de moeite is om te noemen, is art. 6 BGA. Hierin wordt een ADV verplicht gesteld om een protocol te hebben voor de behandeling van klachten.

---

<sup>16</sup> Hier is buiten beschouwing gelaten dat de AWGB sinds 2004 is uitgebreid met art. 7a AWGB. Dit artikel verbiedt onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming (o.a. sociale zekerheid) en sociale voordelen.

In 2012 is de WGA geëvalueerd<sup>17</sup>. In deze evaluatie is geconcludeerd dat naast de uitvoering van de twee wettelijke taken, gemeenten inzetten op de uitvoering van aanvullende activiteiten zoals voorlichting en preventie. De wettelijke taken zouden door nagenoeg alle gemeenten worden uitgevoerd. Aan art.6 BGA is uitvoering gegeven doordat ADB's een landelijk protocol hebben opgesteld voor klachtbehandeling. In de uitvoering van de wettelijke taken worden veel verschillende werkvormen ingezet. Deze sluiten aan op art.4 BGA lid 1 en 2. De evaluatie concludeert dat het zou gaan om de volgende vormen: bieden van een luisterend oor, het geven van advies over juridische mogelijkheden, doorverwijzen naar gespecialiseerde partijen, het instellen van vooronderzoeken, het bemiddelen tussen klagers en beklaagden, het geven van ondersteuning bij juridische procedures en het stimuleren van zelfredzaamheid. Er is echter niet vastgesteld bij welke juridische procedures ondersteuning wordt geboden. De evaluatie gaat ook niet in op werkvormen die de doeltreffendheid van de wet maximaliseren. Dit komt door de opdracht die de onderzoekers meegekregen: "Dit rapport presenteert de effecten en doeltreffendheid van de wet en de wijze waarop gemeenten voorwaarden organiseren om effecten te realiseren. Het onderzoek wat ten grondslag ligt aan dit rapport heeft zich niet gericht op mogelijke aanbevelingen om de doeltreffendheid van de wet te maximaliseren. Dit lag buiten de scope van de opdracht aan de onderzoekers."

De WGA, en de evaluatie daarvan, geven geen opsomming van de juridische procedures waarbij ondersteuning *kan* worden geboden. Moeten ADV's bij alle juridische procedures ondersteuning *kunnen* bieden? Op 6 december 2012 verscheen er een brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De directie van Integratie en Samenleving was gevraagd door Art.1 Noordoost-Gelderland over de interpretatie van een aantal passages, gericht op de dienstverlening, uit de WGA en BGA. Omdat de beantwoording van deze vraag ook interessant is voor de gehele antidiscriminatie branche, is iedereen uit de branche hiervan op de hoogte gesteld. Een citaat uit deze brief<sup>18</sup>: "Op grond van de wettekst, de tekst van het besluit en de toelichting daarop, kom ik derhalve tot de conclusie dat een ADV alle in artikel 4 van het Besluit genoemde taken moet kunnen uitvoeren. Het is aan de ADV zelf om te beslissen of zij bij een melding overgaat tot bijstand bij de vervolgstappen, vooronderzoek en onderzoek of bemiddeling, maar de ADV moet voldoende middelen en kennis hebben om over te gaan tot deze vormen van bijstand."

De brief geeft ook geen duidelijkheid over de juridische procedures waarbij ondersteuning *kan* worden geboden. Maar er wordt wel een standpunt ingenomen over het 'kunnen' geven van juridische bijstand. Een ADV moet alle taken kunnen uitvoeren volgens de brief. Daaruit kan geconcludeerd worden dat een ADV ook de kennis en expertise moet hebben om in alle vormen van juridische procedures, ondersteuning te bieden. Dit is een belangrijke constatering.

---

<sup>17</sup> Struik, P., Lijens, B., Jong de, J., Rouw, M. (2012), *Evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*, Vught: Partners+Pröpper

<sup>18</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), Rijn van, A.M.C., *Brief: Invulling van de taak bijstand door antidiscriminatievoorzieningen, referentie: 2012-0000705184*, Den Haag: Afd. Integratie en Samenleving, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### 1.3.3 Dienstverlening bij Art. 1 Midden Nederland

De basisdienstverlening bestaat voornamelijk uit registratie en rapportage van discriminatieklachten<sup>19</sup>. In het meest recentelijke beleidsplan<sup>20</sup> maakt Art. MN een onderverdeling in drie verschillende dienstverleningsconcepten. Het basispakket, aanvullende dienstverlening en dienstverlening anders dan voor gemeenten. Voor dit rapport volstaat een opsomming van de dienstverlening die behoort bij alle pakketten. Het gaat om klachtenbehandeling, klachtenregistratie, signalering, trendrapportage, informatieverzoeken, netwerkontwikkeling, voorlichtingsactiviteiten, beleidsadvisering, samenwerking partners en onderzoek<sup>21</sup>. Dit rapport richt zich alleen op het dienstverlenende pakket klachtenbehandeling. Onder klachtbehandeling wordt verstaan: onafhankelijke bijstand bij klachten uit de provincie Utrecht, van individuele burgers.

Art.1 MN voldoet op deze manier aan de wettelijk vereiste taken. Voor de klachtbehandeling is er voldaan aan art.6 BGA. Art.1 MN maakt gebruik van een landelijk protocol klachtbehandeling<sup>22</sup>, dit protocol is terug te vinden in een handboek<sup>23</sup> dat beschikbaar wordt gesteld voor klachtbehandelaars in opleiding<sup>24</sup>. Het landelijk protocol geeft aan dat de klachtbehandeling van een ADB, als Art.1 MN, de volgende doeleinden heeft: ondersteuning van slachtoffers van discriminatie, bevordering van de zelfredzaamheid van slachtoffers, signalering van structurele patronen van discriminatie, gedrags- en/of beleidsbeïnvloeding van personen of organisaties die zich bedoeld of onbedoeld schuldig hebben gemaakt aan discriminatie, gericht op voorkomen van herhaling, toetsen van wetgeving en de ontwikkeling van jurisprudentie. De meeste doeleinden worden bereikt door individuele klachtbehandeling. Klachtbehandeling kan op vier manieren gebeuren:

1. Registratie en 'luisterend oor';
2. Informatie en advies;
3. Eigen actie van Art.1 MN op grond van een melding;
4. Ondersteuning en begeleiding van de cliënt.

---

<sup>19</sup> Art.1 Midden Nederland (2009), *Op weg naar een provinciale antidiscriminatieorganisatie in Utrecht, Bedrijfsplan Art.1 Midden Nederland, Utrecht: Price Waterhouse Coopers*

<sup>20</sup> Art.1 Midden Nederland (2011), *Beleidsplan 2011 – 2013, Utrecht: Art.1 Midden Nederland*

<sup>21</sup> Zie voor toelichting over deze vormen van dienstverlening het beleidsplan uit 2011.

<sup>22</sup> Het Landelijke protocol klachtbehandeling geeft de landelijke standaard aan van de wijze waarop een, bij de Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatiebureaus aangesloten, voorziening klachten behandelt.

<sup>23</sup> Art.1 Landelijk Expertise Centrum; Fey, de C., Heide, de M., Scheve, S., Schiferli, J., Looten T., in samenwerking met Tol, van der W., *Commissie Gelijke Behandeling & Veen, van der B. (2009), Opleiding Klachtbehandeling, Handboek, uitgave: Art.1 Landelijk Expertise Centrum, Rotterdam*

*Extra opmerking: Art.1 Landelijk Expertise Centrum en de Commissie Gelijke Behandeling bestaan niet meer in deze hoedanigheid. Het handboek is vanaf medio 2012 in gebruik en aangepast door de Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatiebureaus o.a. in samenwerking met Art.1 Midden Nederland.*

<sup>24</sup> Dit protocol is ook terug te vinden op de website van Art.1 MN: Titel: *Beleidsinformatie*; Url: <http://www.art1middennederland.nl/beleidsinformatie/>; Datum van raadplegen: 28 maart 2013

De ondersteuning en begeleiding aan een cliënt kan bestaan uit empowerment, bemiddeling, ondersteuning bij procedures en voorlichting en beleidsadviezen. Naast het protocol heeft Art.1 MN ook de werkwijze verwerkt in een schematisch overzicht waarin de verschillende mogelijkheden zijn uitgewerkt<sup>25</sup>. Hieronder volgt een deel van deze werkwijze waaruit diverse mogelijkheden blijken. Uit deze werkwijze komt voor het eerst naar voren dat Art.1 MN ondersteuning biedt bij een klachtenprocedure van een andere instantie. Omdat uit de werkwijze blijkt dat de vervolgstap de NO is, kan ik daar uit opmaken dat het hierbij gaat om klachtenprocedures uit het publieke klachtrecht. In het eerder genoemde landelijke protocol staat ook, dat hulp bij een klachtenprocedure behoort tot de mogelijkheden van de vormen van ondersteuning.



In het landelijk protocol staat verder niets specifiek over het behandelen van klachten tegen bestuursorganen. In het handboek van de klachtbehandeling waar het protocol deel van uitmaakt, wordt wel uitgeweid over klachtenprocedures en –instanties. De werkwijze van het bieden van ondersteuning bij een klachtenprocedure van bestuursorganen, komt verder aan bod in hoofdstuk 4 van dit rapport.

#### 1.4 Wat is een bestuursorgaan?

De definitie van het begrip bestuursorgaan komt uit de Awb. Dit is terug te vinden in Art.1:1 Awb. Lid 1 geeft de volgende definitie: Onder een bestuursorgaan wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld (hierna a-organen) of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (hierna b-organen). In lid 2 worden uitzonderingen gemaakt: zoals de wetgever, de Eerste en Tweede kamer, de met rechtspraak belaste organen en de Raad van State. Dit zijn geen bestuursorganen. Dit heeft te maken met het feit dat deze organen elk een taak hebben die niet bestuurlijk van aard is.

<sup>25</sup> Art.1 Midden Nederland (2012), Art.1 MN werkwijze en afspraken voor cliënten 2012-11-20, Utrecht: Art.1 Midden Nederland

Voor a-organen geldt dat de publieke taak van een persoon of van een college moet zijn terug te vinden in een bij of krachtens de wet vastgesteld besluit. Voorbeelden van zulke organen zijn de Staat, gemeenten, provincies en waterschappen. A-organen zijn altijd een bestuursorgaan ondanks dat zij ook als rechtspersoon kunnen optreden.

B-organen behoren niet tot een publiekrechtelijke rechtspersoon. Zij zijn wel met enig openbaar gezag bekleed. Ter uitvoering van overheidstaken kunnen bestuursrechtelijke bevoegdheden worden toegekend aan natuurlijke- of rechtspersonen. Dit moet zijn vastgelegd in wetgeving. Zij kunnen dan bevoegdheden uitoefenen tegen burgers en rechtspersonen waarbij zij eenzijdig bepalen wat de rechtspositie is van die burgers en rechtspersonen. Zij kunnen beslissingen nemen die inhoudelijk als Awb-besluiten kunnen worden aangemerkt. Zij zijn dan bekleed met openbaar gezag. Een voorbeeld is de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De examinator stelt bindend vast na een examen of er sprake is van voldoende rijvaardigheid om rond te rijden met een auto. Het afnemen van rijexamens door het CBR is vastgelegd in het Wegenverkeersreglement. De examinator oefent dus eenzijdig zijn bevoegdheden uit waarbij de rechtspositie van de geëxamineerde wordt bepaald: wel of geen rijbewijs. Met als gevolg dat diegene wel of niet met een motorvoertuig op de Nederlandse wegen mag rijden. Het belangrijkste dat a- en b-organen van elkaar doet verschillen is dat b-organen alleen maar als bestuursorganen zijn aan te merken voor zover ze publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.<sup>26</sup>

### *1.5 Welke bestuursorganen komen aan bod?*

Hoofdstuk 9 van de Awb vormt de basis van het publieke klachtrecht. Bestuursorganen mogen zelf invulling geven aan een klachtenregeling<sup>27</sup>. Het is daarom interessant om een verdieping te hebben in het publieke klachtrecht, die in de praktijk wordt toegepast door bestuursorganen. Er is er een keuze gemaakt voor drie bestuursorganen. Naast hoofdstuk 9 van de Awb zijn de klachtenprocedures van de volgende bestuursorganen geanalyseerd: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de gemeente Utrecht.

#### 1.5.1 Keuze voor de bestuursorganen

Er is gekozen voor drie organisaties waarvan de doelgroep raakvlakken heeft met de doelgroep van Art.1 MN. Eerder is al geconstateerd welke discriminatiegronden er zijn. Als dit geprojecteerd wordt op de uitgekozen organisaties kan het volgende worden vastgesteld. Bij het IND zitten veel mensen die mogelijk worden gediscrimineerd vanwege hun ras, religie, levensovertuiging en seksuele gerichtheid<sup>28</sup>. Het UWV heeft te maken met cliënten die in een re-integratieproject zitten of cliënten die arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aanvragen. Deze cliënten zullen voornamelijk bestaan uit mensen

---

<sup>26</sup> Michiels, F.C.M.A. (2006), *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, 4de druk, Deventer: Kluwer, pg. 41 – 45

<sup>27</sup> Zie: hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport.

<sup>28</sup> Als er alleen al gekeken wordt naar de redenen waarom iemand naar Nederland vlucht, heeft dat vaak met deze discriminatiegronden te maken. Mensen die vervolgd worden in eigen land vanwege hun homoseksualiteit of vanwege hun religie. Mensen komen uit de hele wereld bij de IND terecht. Het is niet onmogelijk of ondenkbaar dat deze mensen klagen over discriminatoir gedrag van IND-medewerkers.

die door fysieke of mentale beperkingen een uitkering moeten aanvragen of niet meer aan een baan kunnen komen. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt ook dat er steeds meer mensen werkloos zijn in de leeftijdscategorie 45 – 65 jaar<sup>29</sup>. Het is net als bij het IND mogelijk dat de cliënten van het UWV, zich gediscrimineerd kunnen voelen, op grond van handicap, chronische ziekte of leeftijd, door handelingen van het UWV of werkgevers. Voor de gemeente Utrecht is gekozen omdat dit de grootste gemeente is in het werkgebied van Art.1 MN. Veruit de meeste klachten komen van inwoners uit Utrecht of gaan over incidenten die plaats hebben gevonden in Utrecht<sup>30</sup>. Het zou naïef zijn om te denken dat er dan door de gemeente Utrecht zelf helemaal niet discriminatoir wordt gehandeld. Met het groeiend aantal inwoners van de gemeente Utrecht<sup>31</sup>, groeit de potentiële doelgroep voor Art.1 MN. Zeker omdat elke burger uit Utrecht in aanraking komt met de gemeente.

Afgezien van het feit dat er geklaagd kan worden over discriminatie bij deze organisaties, zijn het ook aantrekkelijke bestuursorganen om een samenwerking mee aan te gaan. Het geeft een mogelijkheid om de naamsbekendheid van Art.1 MN te vergroten bij de bestuursorganen. Dit kan de dienstverlening van Art.1 MN positief beïnvloeden zoals is gebleken door de samenwerking die is aangegaan met de politie. Alhoewel er geen exacte gegevens bekend zijn over de hoeveelheid klachten van bovengenoemde bestuursorganen, is daar het volgende over te zeggen. Zijn er te weinig of geen klachten over de bestuursorganen? Dan lijkt er iets mis. Want Art.1 MN geeft zelf aan: “Het aantal meldingen is slechts de top van de ijsberg, omdat niet alle discriminatie-ervaringen worden gemeld”<sup>32</sup>. Zijn er veel klachten over de bestuursorganen? Dan is het alleen maar positief dat deze drie bestuursorganen zijn onderzocht.

### 1.5.2 Omschrijving van de bestuursorganen

In deze sub paragraaf zijn de bovengenoemde bestuursorganen kort beschreven.

#### *Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*

De landelijke uitvoering van werknemersverzekeringen valt onder de verantwoordelijkheid van het UWV. Daarnaast zorgt het UWV voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. Het is een zelfstandig bestuursorgaan en werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het UWV moet zich dan ook tegenover dit ministerie verantwoorden. Het UWV heeft kerntaken op vier gebieden: werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer. Het UWV

---

<sup>29</sup> Titel: *Werkloosheid naar leeftijd en geslacht: veel meer werklozen dan een jaar geleden*; Url: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vrouwen-en-mannen/publicaties/artikelen/archief/2009/2006-arbeidsmarkt-vv-werkl-gesl-art.htm?RefererType=RSSItem&RSSFeedTitle=Emancipatie>; Datum van raadplegen: 29 maart 2013

<sup>30</sup> Art.1 Midden Nederland (2011), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2011, Utrecht: Art.1 Midden Nederland*

<sup>31</sup> Titel: *Bevolking in het kort*; Url: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=358734>; Datum van raadplegen: 21 maart 2013

<sup>32</sup> Art.1 Midden Nederland (2012), *Gemeentelijk halfjaar rapportage januari – juni 2012, Utrecht: Art.1 Midden Nederland*

probeert mensen aan een baan te helpen. Als dit niet mogelijk is, zorgt het UWV voor inkomen. Er wordt duidelijk gezegd: “Werk boven uitkering”.<sup>33</sup>

#### *De Immigratie en Naturalisatiedienst*

De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingen beleid in Nederland. Vreemdelingenbeleid is nodig om de instroom van vreemdelingen in Nederland goed te laten verlopen. De IND heeft als taak alle aanvragen te beoordelen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Als voorbeelden geeft het IND zelf: “Het kan gaan om vluchtelingen die niet veilig zijn in eigen land. Maar bijvoorbeeld ook om mensen die in Nederland willen werken en wonen. Of om mensen die al zo lang in Nederland wonen dat zij zich Nederlander voelen en daarom willen naturaliseren.”

De IND toetst of elke aanvrager aan bepaalde voorwaarden voldoet om een verblijfsvergunning te krijgen. De IND is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarom is de IND dus niet verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid of de voorwaarden die gelden maar wel voor het uitvoeren daarvan. Kort gezegd vormen de vreemdeling en de maatschappij het bestaansrecht van de organisatie.<sup>34</sup>

#### *Gemeente Utrecht*

Een gemeente, dus ook de gemeente Utrecht, is na de rijksoverheid en de provincie, de kleinste zelfstandige bestuursseenheid in het Nederlandse staatsbestel. Nederlandse gemeenten passen landelijke regels op dezelfde manier toe. Maar er is ruimte voor gemeenten om zelf beleid te maken. Een grote gemeente heeft andere problemen dan een kleine gemeente en zal dan ook op bepaalde terreinen ander beleid voeren. De verantwoordelijkheid voor de gemeente liggen bij de ambtenaren, gemeenteraadsleden, wethouders en de burgemeester. Een gemeente heeft verschillende belangrijke taken. De belangrijkste werkterreinen van de gemeente zijn: huisvesting, verkeer, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, cultuur, sport en recreatie. Op al deze terreinen krijgen burgers te maken met het beleid en het handelen van de gemeente. Ambtenaren zijn degene binnen de gemeente die het beleid uitvoeren. Burgers krijgen dan ook meer met ambtenaren dan met bestuurders te maken. De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van burgemeester en wethouders (B&W) en het ambtelijk apparaat. Vaak is de gemeente onderverdeeld in diensten met daaronder afdelingen die over de belangrijkste werkterreinen gaan<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Zie voor een uitgebreidere omschrijving: Titel: *Wat is UWV?*; Url: [http://www.uwv.nl/OverUWV/wat\\_is\\_uwv/index.aspx](http://www.uwv.nl/OverUWV/wat_is_uwv/index.aspx); Datum van raadplegen: 29 maart 2013

<sup>34</sup> Zie voor een uitgebreidere omschrijving: Titel: *Organisatie, wat doet de IND?*; Url: <http://www.ind.nl/organisatie/>; Datum van raadplegen: 29 maart 2013

<sup>35</sup> Zie voor een uitgebreidere omschrijving: Titel: *De gemeente*; Url: <http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente>; Datum van raadplegen: 29 maart 2013



## *1.6 Registratie en rapportages discriminatieklachten*

Eerder is geconstateerd dat Art.1 MN over het aantal discriminatiemeldingen zegt: “Dit is maar het topje van de ijsberg, veel mensen melden hun discriminatie ervaringen niet.” Daarom is het goed om een overzicht te krijgen van de vermeende discriminatie die wel wordt gemeld bij Art.1 MN. Er is gekeken naar het aantal meldingen van discriminatie op het terrein van de collectieve voorzieningen. Discriminatieklachten over bestuursorganen vallen bij Art.1 MN onder dit terrein met als uitzonderingen: de politie, het Openbaar Ministerie en de justitiële dienstverlening. Daar bestaat een aparte registratiecategorie voor omdat er veel discriminatieklachten over binnenkomen. Hier is eerder onderzoek naar gedaan. Deze organen zullen daarom niet mee worden genomen in het overzicht. Er is ook gekeken naar de registratie van en rapportages over discriminatieklachten bij eerder genoemde bestuursorganen. Ook is er gekeken naar de registratie en rapportages van de NO. De NO komt verder aan bod in hoofdstuk 2.

### 1.6.1 Cijfers Art.1 Midden Nederland

Bij het terrein ‘collectieve voorzieningen’ gaat het om zogenaamd ‘eenzijdig overheidshandelen’. Dit is het handelen van de overheid waarbij deze optreedt als overheid richting burgers. Dit ‘eenzijdig overheidshandelen’ valt in principe buiten de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving met uitzondering van zaken die betrekking hebben op rassendiscriminatie bij sociale bescherming. Uit landelijke cijfers van 2011 blijkt 8,7% van de klachten te gaan over collectieve voorzieningen. Daarmee is het één van de terreinen waar het meest discriminatie wordt ervaren door burgers. Discriminatie op grond van ras en handicap en chronische ziekte wordt het meest ervaren. In mindere mate ervaren mensen discriminatie op grond van nationaliteit, godsdienst, geslacht, leeftijd en seksuele gerichtheid<sup>36</sup>.

Art.1 MN zit onder het landelijk percentage. In 2011 en 2012 was 6,7% respectievelijk 5,5% van de binnen gekomen klachten op het terrein van de collectieve voorzieningen. In exacte aantallen waren dit 40 klachten in 2011<sup>37</sup> en 24 klachten in 2012<sup>38</sup>. Deze daling wordt niet verklaard. Deze cijfers kunnen twee dingen betekenen. Ten eerste dat er daadwerkelijk weinig discriminatie wordt ervaren op het terrein van de collectieve voorzieningen. Ten tweede dat de mensen die discriminatie ervaren bij bestuursorganen, Art.1 MN niet weten te vinden of niet bekend zijn met de organisatie.

---

<sup>36</sup> Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatiebureaus (2012), *Kerncijfers 2011, Overzicht van discriminatieklachten en –meldingen geregistreerd bij antidiscriminatievoorzieningen*, Leeuwarden/Nijmegen: LBA & Samenwerkende Antidiscriminatievoorzieningen Nederland (SAN)

<sup>37</sup> Art.1 Midden Nederland (2012), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2011*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland

<sup>38</sup> Art.1 Midden Nederland (2013), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2012*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland

### 1.6.2 Het UWV

Uit het jaarverslag 2011 blijkt dat er in totaal 9100 klachten zijn afgehandeld en dat er 9086 zijn ontvangen<sup>39</sup>. Uit het achtmaandenverslag van 2012 blijkt dat er in totaal 5.638 klachten zijn ontvangen<sup>40</sup>. Verder blijkt uit gebundelde informatie vanaf de website van het UWV dat zij de klachten indelen in klachtsoorten<sup>41</sup>. Het UWV kende de volgende indeling van klachtsoorten in 2011 en 2012: informatie/communicatie, betaling, bejegening, behandelingsduur, begeleiding / behandeling, bereikbaarheid / toegankelijkheid en overige. Het UWV hanteert dus geen aparte categorie voor discriminatie. Klachten over discriminatie zouden goed kunnen vallen onder de klachtsoorten bejegening en behandeling. Helaas is hier geen uitsluitsel over te geven. In 2011 ging 17,5% van het totaal aantal klachten over een bejegening, in 2012 was dit 16,4%. Met betrekking tot behandeling was dit 6,5% in 2011 en 8,7% in 2012 van het totaal aantal klachten.

### 1.6.3 De IND

Uit het jaarverslag van 2011 blijkt dat de IND in 2011 4.440 klachten heeft binnen gekregen, een aanzienlijke vermeerdering van klachten in vergelijking met 2010. Deze klachten hebben voornamelijk betrekking op de behandelduur van een aanvraag<sup>42</sup>. Er worden verder geen terreinen genoemd in het jaarverslag waar de overige klachten betrekking op hebben. De verslagen over klachtcijfers van 2011<sup>43</sup> en 2012<sup>44</sup> geven hier ook geen overzicht van. Het enige inzicht wat het verslag uit 2012 geeft, is dat er in de eerste vier maanden<sup>45</sup> van 2012 weer een stijging van het aantal klachten ten opzichte van 2011 kan worden waargenomen. Deze verslagen geven dus geen inzicht in het aantal discriminatie gerelateerde klachten bij de IND.

### 1.6.4 Gemeente Utrecht

In 2011 werd er door de gemeente Utrecht naast hun eigen klachtenprocedure ook gebruik gemaakt van een Gemeentelijke Ombudsman. Uit het burgerjaarverslag<sup>46</sup> blijkt dat er 386 klachten zijn binnen gekomen bij de gemeente. De meeste van deze klachten gaan over afdelingen die veel in contact staan met de burgers. De gemeente hanteert een onderverdeling van vijf terreinen. Zij heeft dezelfde indeling als de Ombudsman<sup>47</sup>. 'Grondrechten' is één van deze terreinen. In de tabel is af te lezen dat er vier klachten over grondrechten zijn binnen gekomen. Er wordt hiermee niet gespecificeerd of dit

---

<sup>39</sup> Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2012), *Jaarverslag UWV 2011*, Amsterdam: UWV

<sup>40</sup> Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2013), *Achtmaandenverslag UWV 2012*, Amsterdam: UWV 2012

<sup>41</sup> Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2013), *Verslag bundeling over klachten UWV 2011 en 2012*, V.J.M. Stroop, gebundelde informatie van [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl), Zie literatuurlijst websites.

<sup>42</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012), *De IND belicht, jaarresultaten 2011*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst

<sup>43</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012), *Cijfers 2011 documenten, bereikbaarheid en klachten*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst

<sup>44</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013), *Cijfers 2012 documenten, bereikbaarheid en klachten*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst

<sup>45</sup> Op moment van raadplegen waren alleen de cijfers van de eerste vier maanden bekend.

<sup>46</sup> Gemeente utrecht, (2012), *Burgerjaarverslag 2011 – klachten*, Utrecht: Gemeente Utrecht

<sup>47</sup> Voorts wordt in het verslag aangehaald dat per 1 januari 2012 er een nieuwe verdeling wordt gehanteerd door de Ombudsman.

gaat om een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel of andere grondrechten. In de tabel is ook af te lezen dat er in de jaren 2009 en 2010 meer klachten op dit terrein zijn binnen gekomen.

	2009	2010	2011
Grondrechten	10	11	4
Totaal	321	406	386

Bij de Gemeentelijke Ombudsman zijn er 414 klachten binnen gekomen in 2011<sup>48</sup>. Van deze 414 klachten was de Gemeentelijke Ombudsman maar bij 51 klachten bevoegd om daar een uitspraak over te doen. Deze klachten werden onderverdeeld in onderwerpen. Een van die onderwerpen is het 'discriminatieverbod' en een andere is 'gelijkheid'. Over beide onderwerpen kwamen geen klachten binnen bij de Gemeentelijke Ombudsman. De Gemeentelijke Ombudsman is vanaf 1 januari 2012 verdwenen en de taken zijn overgenomen door de NO<sup>49</sup>.

#### 1.6.5 De Nationale Ombudsman

De NO kreeg 13.740 klachten binnen in 2011. De NO was bevoegd over 86% van de klachten om deze in behandeling te nemen. Uit het jaarverslag van 2011 blijkt verder dat het UWV (plek 4), de IND (plek 11) en alle gemeenten (plek 2) staan in de top 15 van bestuursorganen waar klachten over zijn ontvangen. Over het UWV kwamen 1134 klachten binnen, over de IND 242 en over alle gemeenten kwamen er 1953 klachten binnen. Dit is niet gespecificeerd naar individuele gemeenten. De NO hanteert vijf gebieden waarop klachten worden geregistreerd. Daarvan is 'respectvol' er één. Onder dit gebied vallen onder andere het respecteren van grondrechten en fatsoenlijke bejegening. Op dit gebied zijn er 166 oordelen uitgesproken. Daarvan had 40% de conclusie behoorlijk handelen en 60% de conclusie niet behoorlijk handelen. Er is geen onderverdeling gemaakt naar grondrechten zodat niet duidelijk wordt in hoeverre discriminatie hierin een rol speelt<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Gemeentelijke Ombudsman (2011), *Overzicht binnengekomen verzoeken in 2011*, Utrecht: Gemeentelijke Ombudsman

<sup>49</sup> De Utrechtse Internet Courant, *Titel: Ombudsman Utrecht verdwijnt*; URL: <http://www.duic.nl/nieuws/7991/ombudsman-utrecht-verdwijnt-per-1-januari/>; datum van raadplegen: 29 maart 2013

<sup>50</sup> De Nationale Ombudsman (2012), *Een vertrouwde overheid - Verslag van de Nationale ombudsman over 2011*, Den Haag: Sdu uitgevers

## Hoofdstuk 2. Een klacht tegen een bestuursorgaan; juridisch kader

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk wordt gekeken naar het juridische kader van het publiekelijk klachtrecht. Dit is om een beeld te krijgen van de klachtenprocedure zoals die wettelijk zijn vastgelegd. Daarvoor is eerst gekeken naar hoofdstuk 9 van de Awb. De Awb is de basis van het publiekelijk klachtrecht in de eerste lijn, ook wel intern klachtrecht genoemd. Dit betekent dat als iemand een klacht heeft over een bestuursorgaan, de klacht wordt ingediend bij het desbetreffende bestuursorgaan. Vervolgens is bekeken hoe het publiekelijk klachtrecht wettelijk vorm krijgt in de tweede lijn, ook wel extern klachtrecht genoemd. De tweede lijn houdt in dat als mensen niet tevreden zijn met de uitkomst van de klachtbehandeling bij een bestuursorgaan, zij de klacht kunnen neerleggen bij een onafhankelijke organisatie die zich dan over de klacht uitspreekt. De bekendste organisatie daarvan is de NO. De basis van het extern klachtrecht is terug te vinden in de Awb en de WNO. Ten slotte komt in dit hoofdstuk aan bod welke definitie van discriminatie wordt gebruikt bij het publiekelijk klachtrecht. Hiervoor wordt er onder andere gekeken naar rapporten van de NO waarin zij zich uitspreken over discriminatieklachten.

### 2.2. Hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht

In het geval dat burgers zich onheus behandeld voelen door een ambtenaar of bestuursorgaan kan men zich wenden tot de wettelijke publieke klachtvoorzieningen. Een persoon kan zich onheus bejegend of behandeld voelen als er bijvoorbeeld discriminerende opmerkingen zijn geplaatst. Het klachtrecht biedt een mogelijkheid om handelingen of gedragingen van bestuursorganen, die een burger negatief raken, aan de kaak te stellen of de klager de mogelijkheid te geven zijn gelijk te halen. Bestuursorganen zijn niet verplicht een klacht in behandeling te nemen als er nog andere mogelijkheden zijn binnen het bestuursrecht zoals een bezwaar indienen tegen een beslissing. In zaken waarin beroep mogelijk is, is een ombudsman zelfs niet bevoegd is de klacht te behandelen. Dit moet dus altijd eerst worden uitgezocht.

#### 2.2.1 De interne klachtprocedure

Titel 9.1 Awb bevat een algemene regeling over klagen bij bestuursorganen. Dit wordt duidelijk omdat titel 9.1 slechts minimumeisen bevat voor de interne klachtenprocedure<sup>51</sup>. In 9:1 Awb wordt duidelijk dat, een ieder het recht heeft om te klagen, over een gedraging van een bestuursorgaan of een gedraging van een persoon die valt onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Uit 9:2 Awb volgt dat deze klachten zorgvuldig dienen te worden behandeld. De artikelen 9:4 tot en met 9:12a Awb beschrijven de procedure van de klachtbehandeling.

Ten eerste moet voor de behandeling van de klacht, de klacht schriftelijk zijn vastgelegd. Het maakt niet uit of dit door de klager zelf gebeurt of door het bestuursorgaan na een mondelinge klacht. Een

---

<sup>51</sup> Michiels, F.C.M.A. (2006), *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, 4de druk, Deventer: Kluwer, pg. 204 – 205

schriftelijke klacht moet altijd ondertekend zijn en bevat naam en adres van de indiener, de datum van opsturen en een omschrijving van de gedragingen waartegen de klacht is gericht. Uit art. 6:5 lid 3 Awb blijkt voorts dat als de klacht is opgesteld in een vreemde taal, de klager (of indiener) zorg moet dragen voor een vertaling van de klacht. Als er in de klacht staat dat een klager na het indienen van de klacht geen verder behandeling wenst, hoeft het bestuursorgaan de klachtbehandeling niet toe te passen. Is dit niet het geval dan moet het bestuursorgaan een ontvangstbevestiging sturen aan de klager. De klacht wordt vervolgens in behandeling genomen door een persoon die niet bij de gedraging, waarop de klacht van toepassing is, betrokken is geweest. Dit lijkt op een vorm van onafhankelijke klachtbehandeling. Er zijn een aantal redenen waarom een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen. Dit zijn de volgende criteria: een klacht mag niet eerder zijn ingediend bij en behandeld door een bestuursorgaan. De gedraging, waarop de klacht van toepassing is, mag niet langer dan een jaar hebben plaatsgevonden. Het belang van de klager of de zwaarte van de gedraging moet kennelijk voldoende zijn. Als dit niet zo is dan is het bestuursorgaan ook niet verplicht te klacht te behandelen. Er worden echter geen criteria gegeven waaruit duidelijk wordt wanneer het belang van de klager of de zwaarte van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Ten slotte hoeven klachten niet in behandeling te worden genomen als de klacht, in welke vorm dan ook, te maken heeft met een opsporingsonderzoek op bevel van een officier van justitie of indien er een vervolging gaande is met betrekking tot een strafbaar feit. Mocht één van deze bovenstaande redenen van toepassing zijn dan moet de klager, binnen 4 weken, op de hoogte worden gesteld dat de klacht niet in behandeling wordt genomen.

Ondanks dat de klachtbehandeling wordt gedaan door een persoon die niet bij de gedraging aanwezig is geweest, moet een klager er wel van bewust zijn dat een kopie van zijn klacht naar de beklagde wordt toegestuurd. Dit gebeurt enkel indien de klacht van toepassing is op een persoon en niet op het bestuursorgaan zelf. Het kenbaar maken van de klacht aan de beklagde heeft te maken met de volgende stap in de behandeling van de klacht. Namelijk het principe van hoor en wederhoor. Het bestuursorgaan moet klager en beklagde in de gelegenheid stellen om te worden gehoord. Van deze stap in de procedure wordt een verslag opgesteld. Het kan voorkomen dat deze stap in de procedure wordt overgeslagen als de klager afziet van het recht gehoord te worden. Het kan ook zo zijn dat voor het horen en wederhoren de klacht al *kennelijk* ongegrond is verklaard.

Na de hoor en wederhoor stelt het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Uit deze bevindingen worden conclusies verbonden en daarmee geeft het bestuursorgaan een eindoordeel over de klacht. Het bestuursorgaan zorgt er ook voor dat zij de schriftelijke klachten registreren en eenmaal per jaar publiceert.

Voor het afhandelen van een klacht gelden ook termijnen. Het is de bedoeling dat een bestuursorgaan, na ontvangst van de klacht, binnen zes weken de klacht heeft afgehandeld. Hier kan echter van worden afgeweken als er door het bestuursorgaan een adviescommissie wordt geraadpleegd. Indien dat het geval is, geldt een termijn van tien weken na ontvangst van de klacht.

Het bestuursorgaan mag zelf de afhandeling voor ten hoogste 4 weken verdagen als zij hierover de klager schriftelijk in kennis stelt. Onbepaald uitstel is mogelijk zolang de klager daar maar schriftelijk mee instemt. In theorie kan de behandeling van een klacht jaren duren. Dit komt in de praktijk zelden voor. Een halfjaar voor het behandelen van een klacht door een bestuursorgaan is dan weer geen zeldzaamheid<sup>52</sup>.

Binnen de interne klachtenprocedure kan er ook gebruik worden gemaakt van een adviescommissie. De procedure van een adviescommissie wordt gevolgd indien dit is bepaald bij wettelijk voorschrift of bij een besluit van het bestuursorgaan zelf. Het is dus altijd goed om na te gaan of het bestuursorgaan gebruik maakt van een dergelijke adviescommissie. Al moet dit zelf ook door het bestuursorgaan duidelijk worden gemaakt in de ontvangstbevestiging die zij naar de indiener sturen. Er zijn een aantal verschillen tussen de 'gewone' klachtbehandeling en deze 'aanvullende' klachtbehandeling door een commissie. Dit is bijvoorbeeld de afhandeltermijn van tien weken. Daarnaast wordt de stap van hoor en wederhoor toegepast door de commissie en niet door de persoon die in eerste instantie belast is met de behandeling van de klacht. Na het horen en wederhoren, zendt de commissie een rapport van de bevindingen waarin een advies, en eventueel aanbevelingen, wordt gegeven aan het bestuursorgaan. Het is dan vervolgens aan het bestuursorgaan om de klager van alle bevindingen, conclusies en oordelen op de hoogte te stellen. Echter met het verschil dat, indien de conclusies van het bestuursorgaan afwijken van het advies van de commissie, dit moet worden gemotiveerd door het bestuursorgaan. Het rapport met advies van de commissie wordt daarom gestuurd, aan de klager, met het uiteindelijke oordeel van het bestuursorgaan.

### 2.2.2 De externe klachtprocedure

Het kan gebeuren dat een klager niet tevreden is met de uitkomst van de klachtbehandeling door een bestuursorgaan. Dan ligt de optie open van de externe klachtenprocedure. Er kan dan geklaagd worden bij een onafhankelijke, externe organisatie. De NO is de meest bekendste en belangrijkste. Het klagen in de tweede lijn komt regelmatig voor, zoals kan worden geconcludeerd uit de eerder besproken registratie en cijfers van de NO. De NO zal later apart worden besproken. Aan het externe klachtrecht wordt immers niet alleen door de NO uitvoering gegeven. De decentrale bestuursorganen mogen zelf kiezen of zij gebruik willen maken van een eigen ombudsman. De gemeente Utrecht heeft hier in het verleden, zoals eerder duidelijk werd, gebruik van gemaakt tot 1 januari 2012. In het geval dat decentrale overheden geen, of niet meer, gebruik maken van een eigen ombudsman, zal de NO zorg dragen voor de externe klachtenprocedure. Het externe klachtrecht is geregeld in titel 9.2 van de Awb. Hier staan de algemene bepalingen en worden de bevoegdheid en procedure besproken.

Een ombudsman is verplicht aan een schriftelijk verzoek gevolg te geven. Daar zijn uitzonderingen op. In een aantal gevallen, waar een bestuursorgaan zelf niet verplicht is om een klacht in behandeling te nemen, is een ombudsman zelfs niet bevoegd om deze te behandelen. Voorts zijn er ook redenen waarbij een ombudsman een klacht niet verplicht hoeft te behandelen. Ook deze komen enigszins

---

<sup>52</sup> *Op basis van eigen ervaringen in het werkveld.*

overeen met de redenen waarbij een bestuursorgaan niet verplicht is om tot behandeling over te gaan. Bij de ombudsman geldt verder: als het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten, als het verzoek kennelijk ongegrond is, als het verzoek gaat over eenzelfde gedraging waarvan het verzoek al in behandeling is, is de ombudsman niet verplicht een klacht in behandeling te nemen. Het kan ook zo zijn dat door tussenkomst van de ombudsman de verzoeker tegemoet is gekomen in zijn ongenoegen over het bestuursorgaan. Ook kan een klacht al in behandeling zijn bij een andere wettelijk geregelde klachtvoorziening. Daarbij kan gedacht worden aan het CRM als het gaat om een discriminatieklacht op grond van ras bij de sociale bescherming.

Ten slotte is een ombudsman ook niet verplicht om een verzoek in behandeling te nemen als de verzoeker iemand anders is dan degene tegen wie de gedraging heeft plaatsgevonden. Het is hierbij niet duidelijk of dit ook geldt voor een organisatie zoals Art.1 MN als zij een verzoek indienen namens een klager. Bij een dergelijk verzoek is Art.1 MN echter nog nooit afgewezen. Een ombudsman moet altijd motiveren waarom een verzoek wordt afgewezen. Dit geldt ook als het verzoek later dan een jaar wordt ingediend nadat de klachtbehandeling uit de eerste lijn is beëindigd. Tenzij van een verzoeker redelijkerwijs niet kon worden gevergd dat de klacht eerst bij een bestuursorgaan zou worden ingediend. In een dergelijk geval geldt de termijn van een jaar nadat de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. Een ombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek starten. Als er een onderzoek wordt ingesteld dan beoordeelt een ombudsman of een bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Er kunnen dan ook aanbevelingen worden gedaan aan het desbetreffende bestuursorgaan. Er wordt nu kort bekeken hoe de procedure in zijn werk gaat.

De inhoud van het verzoekschrift is praktisch hetzelfde als bij de inhoud van een klacht over een bestuursorgaan. Het is enkel uitgebreid met het noemen van de gronden van het verzoek en de wijze waarop de klacht eerder bij het bestuursorgaan is ingediend. Als het verzoek in behandeling is genomen dan volgt wederom een hoor en wederhoorprocedure. Beide partijen krijgen de gelegenheid hun standpunten schriftelijk of mondeling toe te lichten. Een ombudsman kan getuigen, deskundigen en tolken oproepen die allen verplicht zijn een eed of belofte af te leggen. In uitzonderlijke gevallen kan een ombudsman zelfs een onderzoek ter plaatse doen. Van een onderzoek ter plaatse wordt een proces-verbaal opgemaakt. Een ombudsman deelt zijn bevindingen schriftelijk aan het betrokken bestuursorgaan, de beklagde en de verzoeker. Zij krijgen ieder gelegenheid te reageren op de bevindingen. Het onderzoek wordt afgesloten met een rapport, dat aan alle betrokken partijen wordt gestuurd. Het rapport geeft een oordeel over de gedraging van de beklagde. De gedraging wordt beoordeeld op de behoorlijkheid van een bepaald vereiste. Een ombudsman kan geen vernietiging uitspreken of schadevergoeding toekennen. Maar zeker voor de nader te bespreken NO geldt dat het gezag zo groot is dat zijn rapporten en aanbevelingen zeer serieus worden genomen door bestuursorganen<sup>53</sup>. Voor meer achtergrond informatie en een gids voor in de praktijk lees van Van der Heijden (2005)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Michiels, F.C.M.A. (2006), *Hoofdzaken van het bestuursrecht, 4de druk, Deventer: Kluwer*, pg. 206 – 207

<sup>54</sup> Heijden, van der, K. (2005), *Klachtenbehandeling door decentrale overheden, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid*

### 2.3 Wet Nationale Ombudsman

De NO is een ombudsman die specifiek wordt genoemd in art. 9:17 Awb. Omdat de NO de belangrijkste en meest gebruikte ombudsman is, wordt de NO kort behandeld. De NO is verankerd in de Nederlandse Grondwet. In art. 78a GW wordt bepaald dat: “De Nationale Ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.” Dit stemt overeen met wat al bleek uit titel 9.2 Awb. In de WNO worden de bevoegdheden en de procedure van onderzoek door de NO geregeld<sup>55</sup>. Het zijn aanvullingen op wat er in titel 9.2 Awb al is bepaald. Interessante aanvullingen zijn onder andere de verplichting om bestuursorganen te registreren die gebruik maken van een eigen voorziening voor het behandelen van verzoekschriften zoals een gemeentelijke ombudsman. De NO maakt dit openbaar en op de website van de NO is er een handige ‘tool’ ontwikkeld om dit op te zoeken<sup>56</sup>. De NO wordt benoemd door de Tweede Kamer maar kan door dezelfde Kamer ook op non-actief worden gesteld of zelfs worden ontslagen (art. 2, art. 3, art. 4 WNO). Aanvullend op art. 9:23 Awb is de NO niet verplicht, om verzoekschriften in behandeling te nemen die al door bevoegde Commissies uit de Eerste of Tweede kamer of uit de verenigde vergadering der Staten Generaal in behandeling zijn genomen. Dit is mits er geen nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden waardoor het oordeel over de gedraging anders zou zijn geweest.

Verder kunnen Ministers de NO een onderzoek ter plaatse, art. 9:34 Awb, verbieden indien dit naar oordeel van de Ministers de veiligheid van de staat zou schaden (art. 14 WNO). Misschien wel het belangrijkste recht dat de NO heeft, op grond van art. 15 WNO, is dat zij kan bevelen aan de openbare macht om personen die niet verschijnen op een zitting van de NO, alsnog voor te brengen. Hier is wel voor vereist dat de personen wettelijk zijn opgeroepen om aan hun verplichtingen te voldoen.

### 2.4 Welke definitie van discriminatie wordt gebruikt bij het klachtrecht?

Een ombudsman kijkt bij de beoordeling van een verzoek over de gedraging van een bestuursorgaan of de gedraging al dan niet behoorlijk was (art. 9:27 Awb). Welke normen een ombudsman daarvoor gebruikt, wordt niet beschreven in de wet. De NO heeft daarvoor zelf beoordelingscriteria ontwikkeld om te bekijken of een gedraging al dan niet behoorlijk is. In 1988 is er in het jaarverslag een toelichting gegeven over de totstandkoming en de beoordelingscriteria zelf. Deze criteria zijn in 1996 bijgesteld<sup>57</sup>. De NO heeft, in samenwerking met de gemeentelijke

---

<sup>55</sup> In deze paragraaf blijft Hoofdstuk IIa WNO: de Kinderombudsman onbesproken.

<sup>56</sup> Zie voor de tool: Titel: uw klacht; Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/uw-klacht>; Datum van raadplegen: 2 april 2013

<sup>57</sup> De oude beoordelingscriteria van de NO, zijn terug te vinden in: De Fey, C.C., en Kellerman, A., en Nieuwboer, J.W. (2004), *Met recht discriminatie bestrijden*, 3de druk, Rotterdam/Den Haag: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Boom Juridische Uitgevers, pg.112 – 113.



ombudsmannen, vanaf 1 januari 2012 geheel nieuwe beoordelingscriteria opgesteld<sup>58</sup>. Deze criteria worden hieronder besproken.

#### 2.4.1 De beoordelingscriteria

De beoordelingscriteria zijn te vinden in behoorlijkheidswijzer<sup>59</sup>. Er zijn tweeëntwintig nieuwe vereisten samengesteld in vier overkoepelende kernwaarden. Deze kernwaarden zijn: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar. Discriminatie valt onder de kernwaarde 'respectvol'. Deze kernwaarde bestaat uit zes vereisten. Het belangrijkste vereiste is daarbij het 'respecteren van grondrechten'. Sommige grondrechten, zoals het discriminatieverbod in art.1 GW, bieden bescherming aan burgers tegen het optreden van bestuursorganen. Dit impliceert dat hiermee ook rekening wordt gehouden met alle genoemde discriminatiegronden in dit artikel zoals eerder in hoofdstuk 1 is besproken. Verder is het vereiste van 'fatsoenlijke bejegening' van belang.

Bestuursorganen dienen attent en behulpzaam te zijn in de contacten met burgers. De NO geeft aan dat dit op een respectvolle wijze moet gebeuren waarbij er rekening wordt gehouden met de persoon van de burger. Er kan gesteld worden dat een burger die zich gediscrimineerd voelt, zich minstens niet op een respectvolle wijze voelt behandeld. Zodoende is dit vereiste van belang, mocht het vereiste van 'respecteren van grondrechten' niet zijn geschaad. De laatste twee vereisten zijn 'evenredigheid' en 'bijzondere zorg'. Het gaat hierbij om bijzondere groepen. Bestuursorganen moeten middelen kiezen die niet onnodig ingrijpen in het leven van een burger om hun doel te bereiken. Het middel moet dus in een evenredige verhouding staan tot dat doel. Daarbij kan gedacht worden aan het uitvoering geven van het terugsturen van een homoseksuele persoon naar het land van herkomst. Deze persoon kan wellicht een illegaal zijn en daarom het land uit moeten maar kan in eigen land veroordeeld worden tot de doodstraf vanwege zijn geaardheid. Is het middel (het land uitzetten) om het doel te bereiken (om van de illegale persoon af te komen) dan wel evenredig met de eventuele gevolgen voor die persoon (namelijk de dood). Als het gaat om het vereiste van de 'bijzondere zorg' kan worden gedacht dat het niet zorg verlenend van een organisatie als het UWV zou zijn, om bij een persoon die verlamd is, zijn uitkering stop te zetten omdat deze niet op afspraken verschijnt. Afgezien daarvan moet de zorg voor een persoon met een beperking ook goed geregeld zijn door bestuursorganen.

#### 2.4.2 Toepassing behoorlijkheidsnorm discriminatie in de praktijk

In 1983 sprak de NO zich al eens uit in een zaak over discriminatie op grond van ras. Dit ging om een klacht van een man die volgens hem werd gediscrimineerd tijdens zijn opleiding aan de Koninklijke Militaire Academie. De NO had er het volgende over te zeggen:

*"(...) aan de overheid, ter naleving van het gelijkheidsbeginsel en ter voorkoming van discriminatie, bijzondere eisen worden gesteld. Wanneer de overheid in een van zijn geledingen discrimineert en*

---

<sup>58</sup> Titel: *Nieuwe meetlat ombudsmannen voor behoorlijke overheid*; Url: <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/nieuwe-meetlat-ombudsmannen-voor-behoorlijke>; Datum van raadplegen: 2 april 2013

<sup>59</sup> *De Nationale Ombudsman (2011), behoorlijkheidswijzer dec. 2011, Den Haag: de Nationale Ombudsman*

*daarmee het gelijkheidsbeginsel geweld aandoet, of wanneer de overheid zelfs de schijn van discriminatie op zich laadt, kan daardoor het vertrouwen van de burgers in wetgeving en bestuur in gevaar komen. Het overheidsoptreden moet tot voorbeeld strekken van de burgers.*<sup>60</sup>

De NO geeft ook aan dat verwijzingen naar persoonsgebonden kenmerken zoals ras, achterwege gelaten dienen te worden in onbetamelijke opmerkingen naar burgers toe<sup>61</sup>. Over de politie komen het meest discriminatieklachten binnen bij de NO. Het is dan ook niet voor niets dat de NO, al in 1987, in een klacht over de politie oordeelde, dat politieambtenaren, te allen tijde, zelfs maar de schijn van het maken van beledigende of discriminerende opmerkingen dienen te mijden<sup>62</sup>.

Dit rapport gaat echter niet over het handelen van de politie maar om andere bestuursorganen. Alhoewel de oordelen van de NO gelden voor elk ander bestuursorgaan, is het ook van belang om te kijken welke uitspraken de NO deed met betrekking tot discriminatie bij andere bestuursorganen. Een zestal zaken op een rij.

In een klacht tegen de gemeente Alkmaar was een onderdeel van de klacht ‘vermeende’ discriminatie. De klacht zelf werd gegrond verklaard en de gedraging van de gemeente was in strijd met het betrouwbaarheidsvereiste. In dit oordeel heeft de NO zich niet uitgesproken over de ‘vermeende’ discriminatie. Het is zelfs niet aangehaald in de uiteindelijke conclusie<sup>63</sup>.

In een klacht over het college van B&W van Tilburg werd door de verzoeker het volgende aangehaald: “de gemeente maakt zich schuldig aan discriminatie en ongelijke behandeling door het beleid wat gevoerd wordt met betrekking tot de afkomst van taxichauffeurs.” Wederom spreekt de NO zich niet uit over deze uitspraak van de verzoeker. De rest van de klacht was gegrond en in strijd met het vereiste van rechtszekerheid<sup>64</sup>.

In een volgende zaak klaagde een analfabetische verzoeker erover dat zijn klantmanager bij de gemeente Haarlem hem niet wilde helpen. In de klacht van verzoeker stond dat de klantmanager zich schuldig zou maken aan discriminatie omdat hij mensen met een handicap uitsloot. De verzoeker refereerde daarbij aan de “Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities<sup>65</sup>”. De NO was echter van oordeel dat de dienstbaarheid van een gemeente niet zover hoeft te gaan dat voor een uitkeringsgerechtigde de administratie uitgezocht moet worden. Wel moet

---

<sup>60</sup> NO 30 november 1983, RV 1983, 113.

<sup>61</sup> NO-rapport 2002/012.

<sup>62</sup> NO-rapport 1987/R463 en NO-rapport 1998/29.

<sup>63</sup> NO-rapport 2012/123.

<sup>64</sup> NO-rapport 2011/243.

<sup>65</sup> *The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, aangenomen door de Algemene bijeenkomst van de Verenigde Naties, 48<sup>ste</sup> sessie, resolutie 48/96 van 20 december 1993.*

er verwezen worden naar instanties die op dit punt wel ondersteuning kunnen bieden<sup>66</sup>. In deze zaak kwam de vraag of er sprake was van discriminatie in het geheel niet meer aan bod.

Bij een klacht over een verzekeringsarts van het UWV waarbij de verzoekster discriminerend zou zijn bejegend en behandeld, hanteert de NO de volgende criteria om discriminatie vast te stellen. Uit de rapportage van de verzekeringsarts zou respect blijken voor de verzoekster. Dit respect zou niet verenigbaar met discriminerend handelen. De verzekeringsarts had zich niet negatief geuit en het respect voor de overtuiging van verzoekster zou blijken uit het feit dat verzoekster haar hoofddoek op mocht houden. Voorts was de NO van mening dat als de verzekeringsarts discriminerend zou zijn, dit ook zou zijn bemerkt door anderen patiënten of medewerkers van het UWV. Bovendien was er al in geen 25 jaar een klacht binnen gekomen over de verzekeringsarts. De NO vindt dat de gesprekken die niet goed zijn verlopen tussen verzoekster en de verzekeringsarts, zijn oorzaak vinden in voornamelijk (mis)communicatie. Het discriminatieaspect werd ongegrond verklaard.

Wat vreemd is dat de verzoeksters klacht ten aanzien van de wijze waarop de verzekeringsarts de verzoekster heeft behandeld in één van die gesprekken dan weer wel gegrond is verklaard. Dit was in strijd met het vereiste van correcte bejegening<sup>67</sup>. Uit deze zaak is op te merken dat de NO bij de beoordeling van discriminatie rekening houdt met het verleden van de beklagde. Bij de beoordeling van de klacht of er in strijd was gehandeld met het vereiste van een correcte bejegening wordt dit niet gedaan. Het lijkt er op dat de NO met verschillende maten meet bij de verschillende behoorlijkheidsnormen.

Een andere klacht waarbij het UWV betrokken was, ging over een verzoeker die klaagde over een afkomst gerelateerde opmerking door een medewerker van het UWV. Het UWV erkende dat de opmerking niet behoorlijk was. In het rapport oordeelt de NO: "Terecht geeft het UWV aan dat de opmerking door verzoeker als kwetsend kon worden ervaren. De opmerking op zich is niet aan afkomst gerelateerd. Als de opmerking echter wordt gemaakt tegen iemand die, zoals verzoeker, niet in Nederland geboren is, is het niet onbegrijpelijk dat de opmerking zo wordt ervaren dat die aan zijn afkomst is gerelateerd en dat de opmerking om die reden beledigend overkomt." De NO beoordeelde dat in zoverre de gedraging niet behoorlijk was. De klacht werd gegrond verklaard. Ondanks dat het UWV zelf erkende dat de opmerking als kwetsend kon worden ervaren, beoordeelde zij de klacht ongegrond omdat er niet gescholden was. De verzoeker is dus met succes naar de NO gestapt<sup>68</sup>.

Een verzoek waar Art.1 MN bij betrokken was, vroeg de NO advies aan de Ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat met betrekking tot discriminatie. In deze zaak gaat het om een vrouw die bij de CBR werd gevraagd over haar verblijfsvergunning voorafgaand aan een praktijkexamen. Alhoewel de gedraging werd beoordeeld als niet behoorlijk, heeft de NO zich niet uitgesproken over de discriminatie. Er kan worden vanuit gegaan dat hierin de conclusies van de ministers zijn gevolgd:

---

<sup>66</sup> NO-rapport 2009/164

<sup>67</sup> NO-rapport 2011/173

<sup>68</sup> NO-rapport 2004/120

“(…) Uit het voorgaande trek ik de conclusie dat een regeling die ertoe strekt dat voor de verkrijging van een bepaalde vergunning de identiteit en de verblijfsrechtelijke positie moet worden aangetoond, niet in strijd komt met het communautaire non-discriminatiebeginsel.”<sup>69</sup>

Al met al is te concluderen dat in discriminatieklachten bij de NO geen vaste definitie wordt gebruikt om te beargumenteren of een klacht op het vereiste van discriminatie, gegrond of ongegrond is. Art.1 GW wordt nooit aangehaald in de onderzochte rapporten. In de twee klachten waar de beoordeling van discriminatie wel ter sprake kwam, werd er bij één klacht voornamelijk gekeken naar de achtergrond van de beklagde zonder daarbij aandacht te geven aan de daadwerkelijke uitspraken en handelingen. In de andere klacht werd er juist alleen gekeken naar welk gevolg de opmerking mogelijk zou kunnen hebben. Dit zijn twee totaal verschillende invalshoeken. De tweede invalshoek waarbij is gekeken naar het eventuele gevolg van een opmerking, staat dichterbij de jurisprudentie van het CRM. Doordat er echter vaak sprake is van elkaar tegensprekende verklaringen, in het geval van discriminerende uitlatingen, spreekt de NO helaas vaak geen oordeel uit. Zeker als er geen verdere feiten of omstandigheden zijn die één van de twee verklaringen ondersteunen<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> NO-rapport 2004/417

<sup>70</sup> De Fey, C.C., en Kellerman, A., en Nieuwboer, J.W. (2004), *Met recht discriminatie bestrijden*, 3de druk, Rotterdam/Den Haag: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Boom Juridische Uitgevers, pg. 113 – 114.

## Hoofdstuk 3. Hoe geven bestuursorganen uiting aan de klachtenprocedure?

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het juridische kader uitgewerkt van het publieke klachtrecht. Maar hoe werkt het publieke klachtrecht in de praktijk? Daarvoor worden de klachtenprocedures van het UWV, de IND en de gemeente Utrecht geanalyseerd. Er is gekeken naar de transparantie van de bestuursorganen met betrekking tot de klachtenprocedure. Hiermee wordt bedoeld in hoeverre er documenten zijn die, gemakkelijk, in het openbaar te vinden zijn over de klachtenprocedures. Er is ook gekeken naar de vereisten om een klacht in te dienen in de praktijk. Daarnaast is gekeken welke stappen het bestuursorgaan neemt nadat een klacht is ingediend. Deze informatie is gehaald uit de klachtenregelingen, beschreven klachtenprocedures in interne of externe stukken die op de websites, of in brochures van de bestuursorganen zijn gepubliceerd. Als de drie bestuursorganen zijn geanalyseerd, worden de overeenkomsten en verschillen tussen de klachtenprocedures op een rij gezet. Ten slotte gaat dit hoofdstuk ook in op de verzoekprocedure van de NO in de praktijk. Deze procedure kan niet worden vergeleken met de procedures van de drie bestuursorganen. Enerzijds omdat de NO zelf geen bestuursorgaan is, anderzijds omdat de verzoekprocedure van de NO een tweedelijns voorziening betreft zoals eerder besproken.

### 3.2 Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Voor zover bekend is de laatste klachtenregeling van het UWV vastgelegd in het klachtenreglement UWV 2009<sup>71</sup> (hierna: reglement). Dit reglement is een aanvulling op Hoofdstuk 9 Awb. De aanvullingen zijn te vinden in art.4 en art.6. In art.4 lid 2 van het reglement is bepaald dat niet de klager maar het UWV voor een vertaling van de klacht zorgt, als de klacht in een vreemde taal is opgesteld. Volgens art.6 van het reglement stuurt het UWV binnen 3 werkdagen een schriftelijke ontvangstbevestiging met daarin de vermelding van de klachtomschrijving, de termijn van afhandeling, de verdere procedure, de contactpersoon en de mogelijkheid van de hoor en wederhoorprocedure.

Hoe een klacht kan worden ingediend en welke stappen er ondernomen worden, wordt uitgelegd op de website<sup>72</sup> van het UWV. Ook in een brochure<sup>73</sup> is deze informatie terug te vinden. Het UWV is transparant met de informatie over hun klachtenprocedure. Uit die informatie blijkt dat een klacht online, per telefoon of via de post kan worden ingediend. Op de website van het UWV is een online klachtenformulier te vinden<sup>74</sup>. Dit formulier biedt ook de mogelijkheid om te klagen voor iemand anders, er hoeft daarbij nog geen machtiging ingevuld te worden. Het is niet bekend of dit later in de

---

<sup>71</sup> Klachtenreglement UWV 2009 geldend op 19-07-2009 is terug te vinden op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

<sup>72</sup> Titel: *Ik heb een klacht*; Url: [http://www.uwv.nl/Particulieren/klantenservice/suggesties\\_en\\_klachten/klachten.aspx](http://www.uwv.nl/Particulieren/klantenservice/suggesties_en_klachten/klachten.aspx); Datum van raadplegen: 4 april 2013

<sup>73</sup> Het UWV (2011), Brochure: *Ik heb een klacht - Als u niet tevreden bent over UWV*, Uitgave: UWV

<sup>74</sup> Er zijn twee verschillende klachtenformulieren online. Een klachtenformulier voor werkgevers en voor particulieren (werknemers).

procedure wel gevraagd wordt. Per brief en via een klachtenformulier, die in de brochure is opgenomen, kan de klacht per post worden opgestuurd. Al deze klachten komen aan bij het Klachtenbureau UWV in Amsterdam. Zoals ook uit het juridische kader bleek, moet de klachtbrief een aantal elementen bevatten. Onder andere adres- en contactgegevens. Het UWV geeft aan dat het ook belangrijk is om te vermelden om welke vestiging, afdeling en eventueel medewerker het gaat. Verder moet de brief bevatten wat er is gebeurd en waarom de klager niet tevreden is met de dienstverlening van het UWV. In de brief moet ten slotte ook duidelijk worden of de klager een reactie wil. Is dit het geval dan wil het UWV dat er in de brief een oplossing wordt voorgesteld door de klager. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld het aanbieden van excuses.

Na het indienen van de klacht zal een medewerker van het Klachtenbureau UWV binnen 3 dagen telefonisch contact op nemen. Dit is aan te merken als de interventie zoals in Art.5 van het reglement is bepaald. Het is de bedoeling dat in dit telefonische gesprek de inhoud van de klacht wordt behandeld. Het uitgangspunt van het UWV is dat de klacht dan meteen kan worden verholpen. Als dit niet lukt dan gaat de 'officiële' procedure van start. Dit begint met de schriftelijke ontvangstbevestiging binnen een paar dagen zoals in art.6 van het reglement is bepaald.

Toevoeging van de informatie op de website is dat de ontvangstbevestiging ook de gemaakte afspraken in het telefoongesprek bevat. Een afspraak kan bijvoorbeeld bestaan uit het aannemen van mediation. Het UWV biedt mediation aan bij het oplossen van een klacht. Een onafhankelijke mediator begeleidt de klager en beklagde in een gesprek waarbij zij samen tot een oplossing voor het probleem moeten komen. Deze mediation is niet vastgelegd in het reglement maar het zou goed kunnen dat deze vorm van het aanpakken van de klacht valt onder art.5 van het reglement. Zoals eerder vast is gesteld, hoeft het UWV bij een positieve uitkomst de klacht dan niet verder in behandeling te nemen. Als de klacht wel verder in behandeling wordt genomen, volgt een uitnodiging voor een persoonlijk gesprek in het kader van de hoor en wederhoorprocedure. Ondanks de wettelijke gestelde termijnen voor de afhandeling van de klachten, streeft het UWV ernaar om klachten binnen 3 weken af te handelen.

### *3.3 De Immigratie en Naturalisatie Dienst*

De IND is net als het UWV transparant over hun klachtenprocedure. Op de website heeft de IND een klantdienstwijzer met verschillende informatie over de klachtenprocedure. Een webpagina<sup>75</sup> waar burgers een klacht, via internet, kunnen indienen, een webpagina<sup>76</sup> wat burgers van de IND kunnen verwachten bij het indienen van een klacht en een webpagina<sup>77</sup> met vragen over klachten. Verder was

---

<sup>75</sup> Titel: *ik wil een klacht indienen*; Url: <http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/Default.aspx?jse=1>; Datum van raadplegen: 14 januari 2013

<sup>76</sup> Titel: *Wat u van de IND kunt verwachten als u een klacht hebt ingediend*; Url: [http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge\\_id=%2fNavigatieKlachtmodule%2fFeedbackIND](http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=%2fNavigatieKlachtmodule%2fFeedbackIND); Datum van raadplegen: 14 januari 2013

<sup>77</sup> Titel: *Vragen over klachten*; Url: [http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge\\_id=FAQKlachten](http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=FAQKlachten); Datum van raadplegen: 14 januari 2013

ook op internet een interne werkinstructie<sup>78</sup> terug te vinden. Met behulp van deze informatie kan er een duidelijk beeld van de klachtenprocedure van de IND worden gegeven.

De werkinstructie is een aanvulling op hoofdstuk 9 Awb. Het beschrijft de interne werkwijze voor het behandelen van klachten over, medewerkers van, de IND. De IND geeft als definitie voor een klacht: “een uiting van ongenoegen over alle aspecten van gedragingen (of niet handelen) van de IND of een persoon werkzaam onder verantwoordelijkheid van de IND.” Een verzoek om schadevergoeding wordt dus niet als klacht aangemerkt.

Het indienen van een klacht bij de IND kan door het gebruik maken van het klachtformulier op de website, door het schrijven van een brief of door te bellen met de IND zelf. Als een andere persoon of organisatie voor de betrokkene klaagt, is er een machtiging nodig van de betrokkene. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens, is het verboden voor de IND om persoonsgegevens te verstrekken aan anderen. Art.1 MN heeft dus een machtiging nodig van een cliënt als Art.1 MN gaat klagen uit naam van die cliënt.

Als de klacht is verstuurd, krijgt de klager binnen drie werkdagen, na ontvangst door de IND van de klacht, een ontvangstbevestiging van het Centraal Klachtenregistratiebureau (hierna CKB). Het CKB zorgt ervoor dat de klacht terecht komt bij het hoofd van de vestiging waar de klacht over gaat. Daar wordt een klachtbehandelaar aangewezen die de klacht in behandeling neemt. De klachtbehandelaar benaderd de klager dan telefonisch zodat de klacht kan worden toegelicht. Er kunnen tijdens dit gesprek ook al onderling afspraken worden gemaakt. Deze klachtbehandelaar is vanaf dat moment de contactpersoon voor de klacht. Voordat de klachtbehandelaar contact heeft opgenomen, is er een algemene klachtenlijn die gebeld kan worden.

Dit kan worden gezien als de informele afdoening zoals in art. 9:5 Awb is bepaald. Het telefonische contact moet het wederzijdse begrip tussen de klager en de IND vergroten. De IND geeft de informele afdoening de voorkeur boven een formele afdoening. De informele afdoening kan volgens de IND op elk gewenst moment in de procedure plaatsvinden. Van de informele afdoening wordt ook een notitie gemaakt met daarin de klachtomschrijving, of de klacht terecht of onterecht is, de oorzaak van de klacht en informatie over de aard van de reactie van de IND zelf.

Biedt de informele afdoening geen oplossing voor de klacht dan begint de formele afdoening. Er wordt dan eerst gekeken of de klacht *kennelijk* (on)gegrond is. Dit gebeurt bij klachten als zonder onderzoek de gegrondheid is vaststellen. Een klager wordt dan op de hoogte gesteld. Als meer onderzoek nodig is, dan zal er een hoor en wederhoor procedure plaatsvinden. Het horen van een klager kan telefonisch, schriftelijk of in een persoonlijk gesprek. De IND geeft de voorkeur aan telefonisch horen. Het horen van een klager, in een persoonlijk gesprek, gebeurt alleen op verzoek. Als de klager de

---

<sup>78</sup> *Immigratie- en Naturalisatiedienst (2007), IND-werkinstructie nr. 2007/5, Klachtenprocedure, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst*

Nederlandse taal niet machtig is, zorgt de IND voor een tolk. Als de klager of beklagde afziet van de hoor en wederhoor procedure, wordt de andere partij toch gehoord. Degene die afziet van de procedure krijgt daarna alsnog de kans om gehoord te worden. De IND maakt van de hoor en wederhoor procedure een verslag. In het geval dat klachten gaan over een bejegening van een medewerker wordt de hoor en wederhoor procedure door een hoorcommissie behandeld. Het verslag, met oordeel en aanbevelingen, van die hoorcommissie is ter kennisgeving voor de (hoofd)directeur van de IND. In het geval dat er sprake is van een klacht over een tolk, doet een andere commissie deze procedure. Dit is de Klachtencommissie Tolken.

Na de hoor en wederhoor procedure wordt er bepaald of een klacht gegrond of ongegrond is. Er wordt dan gekeken door de IND of de gedraging van de IND behoorlijk dan wel niet behoorlijk is. De IND kijkt voor dat oordeel of er sprake is van schending van geschreven regels en ongeschreven regels. Daarbij kan dus onder andere worden gedacht aan het gelijkheidsbeginsel. De IND geeft ook aan dat bij sommige klachten, die betrekking hebben op een bejegening, geen oordeel kan volgen omdat er geen feitenmateriaal voorhanden is. Dit kan worden opgelost door het inzetten van bijvoorbeeld getuigen tijdens de hoor en wederhoor procedure.

Het afhandelen van de klacht met daarin het oordeel van de IND, gebeurt door middel van een brief aan de klager. De IND zal binnen zes weken, of binnen tien weken zodra een commissie de hoor en wederhoor procedure heeft gedaan, inhoudelijk met een oordeel reageren op de klacht.

Een bijzonderheid van de klachtenprocedure van de IND, volgens de werkinstructie, is dat opschorting kan volgen van een aanvraag of bezwaarschrift als deze in behandeling is van klager. Op de website staat juist dat het indienen van een klacht geen negatieve gevolgen heeft op een beslissing van de IND. Het kan zijn dat deze incongruentie zit in het feit dat de werkinstructie uit 2007 komt en de informatie op de website recent is. In dit geval kan dus van de informatie op de website worden uitgegaan.

### *3.4 Gemeente Utrecht*

Volgens het burgerjaarverslag van de gemeente Utrecht uit 2010<sup>79</sup> loopt de behandeling van de klachten volgens een gemeente brede regeling. Deze regeling is echter moeilijk vindbaar en zodoende kan hier niets over worden opgemerkt ondanks contact met de centrale klachtencoördinator. De klachtenprocedure van de gemeente Utrecht blijkt uit de burgerjaarverslagen en de informatie op de website<sup>80</sup> van de gemeente. Op de website is een klachtenregeling terug te vinden die bestaat uit het indienen en afhandelen van de klacht. Over de procedure wordt in het burgerjaarverslag verder uitgeweid. Deze informatie is summier.

Op de website staat een klachtformulier die bedoeld is voor klachten over individuele medewerkers. Dit formulier is digitaal in te vullen met behulp van een DigiD-inlogcode. Aangezien deze code

---

<sup>79</sup> Gemeente Utrecht (2011), *burgerjaarverslag 2010*, Utrecht: Gemeente Utrecht Bestuurs- en Concerndienst

<sup>80</sup> Titel: *Een Klacht?*; Url: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=85005>; Datum van raadplegen: 4 april 2013



persoonsgebonden is, lijkt dit geen optie voor Art.1 MN als zij voor een cliënt een klacht willen indienen. Er is ook een klachtformulier te downloaden van de website. Het kan dan per post worden opgestuurd. Op dit formulier moet de klager in ieder geval zijn naam- en adresgegevens, telefoonnummer, handtekening en datum van ondertekening zetten. De klager dient zijn klacht te beschrijven met plaats en datum waar de gebeurtenis zich heeft afgespeeld. Ook vraagt de gemeente of er al eerder contact is geweest met de gemeente over de klacht. Als dit het geval is, wil de gemeente weten met welke medewerker van de gemeente is gesproken. Tot slot vraagt de gemeente aan de klager welke actie er van de gemeente wordt verwacht.

Uit het burgerjaarverslag blijkt onder andere dat er kan geklaagd worden over discriminatie, welke klachten als zeer ernstig worden gezien, en over het gelijkheidsbeginsel. Alhoewel beide begrippen aan elkaar verbonden zijn, vallen zij onder andere rubrieken. Discriminatie valt onder de rubriek 'grondrechten' en het gelijkheidsbeginsel valt onder de rubriek 'inhoudelijke behoorlijkheid'. Ook blijkt uit het burgerjaarverslag dat er kan geklaagd worden over alle afdelingen<sup>81</sup>. De gemeente maakt een specifieke onderverdeling in afdelingen als het gaat om klachten. Zodoende is het benoemen van een afdeling belangrijk bij het indienen van een klacht.

Elke afdeling of dienst van de gemeente heeft een klachtencoördinator. Deze coördinatoren registreren alle klachten en zijn verantwoordelijk voor een goede afhandeling. Als er een klacht binnen komt, wordt deze besproken door de coördinator of afdelingshoofd met de betrokken medewerker. De gemeente, in de vorm van een klachtbehandelaar, neemt telefonisch of schriftelijk contact op met de klager. Na beide gesprekken, geeft de gemeente haar bevindingen schriftelijk door aan de klager. De termijn voor het afhandelen van de klacht, gelijk aan de termijn in de Awb, is zes weken.

### *3.5 Overeenkomsten en verschillen tussen de klachtenprocedures*

Deze paragraaf bevat een overzicht van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de klachtenprocedures van de bestuursorganen. Er is voor gekozen om dit schematisch weer te geven zodat de overeenkomsten en verschillen goed duidelijk worden. Er is hier alvast rekening gehouden met de punten uit de klachtprocedures die belangrijk kunnen zijn voor Art.1 MN. Is er één lijn te trekken met betrekking tot de klachtenprocedures van deze drie bestuursorganen zodat zij model kunnen staan voor alle bestuursorganen?

Het zal per bestuursorgaan verschillen maar er kan gezegd worden dat bestuursorganen voldoende transparant zijn over de klachtenprocedure die gevolgd moet worden. Vooral bij de gemeente Utrecht moet er veel moeite worden gedaan om meer informatie te krijgen. Elk bestuursorgaan biedt in ieder geval de mogelijkheid om per brief een klacht in te dienen. Dat een klager zich kan wenden tot een belangenorganisatie is duidelijk geworden uit de procedures van het UWV en de IND. De IND maakt duidelijk dat er vanwege de Wet Bescherming Persoonsgegevens een machtiging nodig is als een

---

<sup>81</sup> Brandweer Utrecht, Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen, Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (exclusief Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bestuurs- en Concerndienst Stadswerken, Stadsontwikkeling, Dienst Wijken, Stadsschouwburg Utrecht en Griffie

belangenorganisatie voor een klager een klacht indient. Er kan vanuit worden gegaan dat deze machtiging in het kader van die wetgeving altijd nodig is. Voor het vertalen van een klacht vanuit een vreemde taal naar de Nederlandse taal, zit er wel verschil tussen de bestuursorganen. Maar als er een klacht wordt ingediend vanuit een belangenorganisatie is het verstandig om de belangenorganisatie voor de vertaling te laten zorgen. Zij komen immers op voor de belangen van de cliënt en kunnen deze belangen, in mijn ogen, het beste verwoorden. Uit de onderzochte bestuursorganen blijkt dat er wordt gewerkt met een centraal klachtbureau en dat er ten tijde van de klachtbehandeling sprake is van een contactpersoon. Dit is van belang zodat binnen de klachtafdeling van een bestuursorgaan de naam van Art.1 MN bekend kan worden gemaakt. Voor Art.1 MN kan het belangrijk zijn, om een overzicht te hebben van de klachtbehandelaars van de bestuursorganen, zodat een klacht op een vlotte manier behandeld kan worden door in direct contact te staan met degene bij het bestuursorgaan die de klacht in behandeling heeft.

De inhoud van een klacht verschilt echter per bestuursorgaan. Een klacht moet altijd aan de vereisten voldoen uit de Awb maar sommige bestuursorganen hebben aanvullende eisen. Een dergelijk aanvullende eis is, bij het UWV en de gemeente Utrecht, bijvoorbeeld het aangeven in een klacht welke oplossingen een klager verwacht van het bestuursorgaan. Deze aanvullende eis maakt het duidelijk voor een bestuursorgaan wat de klager wil bereiken. Zodoende lijkt deze aanvullende eis, een goed criterium om op te nemen in alle klachtbrieven. Het is raadzaam om voor elk bestuursorgaan apart te bekijken welke speciale aanvullende eisen zij vragen bij het indienen van een klacht.

Met betrekking tot de termijnen zit er ook weinig verschil tussen de bestuursorganen. Het UWV streeft weliswaar een termijn van drie weken na bij het afhandelen van de klacht, wettelijk gezien heeft het UWV toch zes weken om een klacht af te handelen. Art.1 MN kan dit gebruiken om een cliënt te informeren over de lengte van de procedure. De grootste verschillen zitten in de behandeling van de klacht in de informele fase en de formele fase. Elk bestuursorgaan geeft daar een andere invulling aan. Zo kent het UWV mediation in de informele fase terwijl het bij de gemeente Utrecht onduidelijk is of er gebruik wordt gemaakt van een informele fase. De informele fase zal alleen van belang zijn als een cliënt de informele fase wil gebruiken om de klacht op te lossen. Er zal daarbij dus altijd gekeken moeten worden of het desbetreffende bestuursorgaan een informele fase kent. Met betrekking tot de formele fase hebben de bestuursorganen, zoals in de Awb vastgelegd, een hoor en wederhoor procedure. De invulling van die procedure wijkt echter bij elk bestuursorgaan enigszins af. De aanpak van de bestuursorganen bij een formele procedure ligt ook aan de inhoud van de klacht. Tijdens de procedure zal duidelijk moeten worden welke vorm, van hoor en wederhoren, een bestuursorgaan te bieden heeft en van welke vorm een cliënt vervolgens gebruik wil maken. Art.1 MN kan hun cliënten dus wijzen op het bestaan van de hoor en wederhoor procedure van een bestuursorgaan maar moet ook uitleggen aan de cliënt, dat later duidelijk zal worden in welke vorm dit zal plaatsvinden.

	UWV	IND	Gemeente Utrecht
Transparantie klachtenprocedure	Goed	Goed	Matig
Indienen van klacht	Per post, online, telefonisch.	Per post, online, telefonisch.	Per post, online met DigiD-code.
Ondersteuning belangenorganisatie	Ja, machtiging nodig onbekend.	Ja, machtiging nodig.	Niet bekend.
Vertaling van klacht	UWV zorgt voor vertaling klacht.	Onbekend dus bepaling Awb van toepassing. Bij gesprekken kan een tolk worden ingezet door IND.	Onbekend dus bepaling Awb van toepassing.
Termijn ontvangstbevestiging	Binnen 3 dagen	Binnen 3 dagen	Onbekend
Centraal klachtbureau	Ja, Klachtenbureau UWV.	Ja, Centraal Klachtenregistratiebureau.	Ja, per afdeling een klachtencoördinator.
Contactpersoon, wie?	Ja, onbekend.	Ja, klachtbehandelaar of klachtlijn.	Ja, klachtbehandelaar.
Klacht bevat	Criteria volgens Awb. Aanvullend: klager moet oplossing voorstellen en vestiging, afdeling, medewerker benoemen.	Criteria volgens Awb.	Criteria volgens Awb. Aanvullend: eerder contact gemeente, verwachtingen klager over te nemen actie gemeente benoemen.
Informeel fase	Ja, telefonisch gesprek en mogelijkheid mediation.	Ja, telefonisch gesprek.	Onduidelijk/Onbekend.
Formele fase	Hoor en wederhoor procedure door persoonlijk gesprek.	Hoor en wederhoor procedure door: Telefonisch, schriftelijke of persoonlijk contact.	Het horen van klager gaat schriftelijk of telefonisch. Het horen van beklagde door klachtencoördinator of afdelingshoofd.
Vorm afhandeling klacht	Volgens criteria Awb.	Volgens criteria Awb.	Volgens criteria Awb.
Termijn afhandeling klacht	Binnen 3 weken klacht afhandelen.	Volgens Awb: binnen 6 weken.	Volgens Awb: binnen 6 weken.
Gevolg klacht indienen	Niet bekend	Geen gevolgen	Niet bekend

Dit schema is ook terug te vinden in de bijlagen. Bijlage 2: schematisch overzicht hoofdstuk 3.4

### 3.6 De Nationale Ombudsman

Het publieke klagen in de tweede lijn is al besproken in hoofdstuk 2. In deze paragraaf wordt duidelijk hoe de NO, de meest belangrijke en gebruikte ombudsman, in de praktijk uitvoering geeft aan het klachtrecht. De NO heeft kort en duidelijk op hun website een overzicht gegeven van de klachtenprocedure. Er zijn webpagina's voor het indienen van een klacht<sup>82</sup> en op welke manier dit mogelijk is<sup>83</sup>. Hoe de klachtprocedure vervolgens verloopt, is terug te vinden op een andere webpagina<sup>84</sup>. Deze informatie heeft de NO ook opgenomen in een folder<sup>85</sup>.

Een klacht kan op twee manieren worden ingediend bij de NO. Per brief of via een online klachtformulier. Op de website van de NO wordt duidelijk gemaakt dat een klager hulp kan vragen bij het indienen van een klacht door inschakeling van een belangenorganisatie<sup>86</sup>. Het wordt daarbij niet duidelijk gemaakt of de belangenorganisatie een machtiging nodig heeft voor het indienen van een

<sup>82</sup> Titel: *klachtformulier*; Url: <https://www.nationaleombudsman.nl/klachtformulier>; Datum van raadplegen: 5 april 2013

<sup>83</sup> Titel: *hoe dien ik een klacht in?*; Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/hoe-dien-ik-een-klacht-in-bij-de-nationale-ombudsman>; Datum van raadplegen: 5 april 2013

<sup>84</sup> Titel: *hoe verloopt een klachtprocedure?*; Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/hoe-verloopt-een-klachtprocedure-bij-de-nationale-ombudsman>; Datum van raadplegen: 5 april 2013

<sup>85</sup> *De Nationale Ombudsman (2013), Brochure ontvangstbevestiging, Den Haag: De Nationale Ombudsman*

<sup>86</sup> Titel: *Wie kan mij helpen bij het schrijven van een klachtbrief?*; Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag/wie-kan-mij-helpen-bij-het-schrijven-van-een-klachtbrief>; Datum van raadplegen: 5 april 2013

klacht bij de NO voor iemand. In de folder wordt duidelijk gemaakt dat er zes voorwaarden zijn voordat een klacht kan worden ingediend. Deze voorwaarden hebben te maken met de onbevoegdheden van de NO of in het geval de NO niet verplicht is een klacht in behandeling te nemen. Zoals in de Awb en de WNO is vastgelegd. Binnen een paar dagen, na het indienen van de klacht, volgt een ontvangstbevestiging van de NO. Als de NO niet bevoegd is, wordt de klager daar ook schriftelijk van op de hoogte gesteld. Als de NO wel bevoegd is, krijgt een klager binnen drie weken te horen welke stappen de NO gaat ondernemen.

De NO probeert in eenvoudige zaken altijd eerst interventie toe te passen. De NO probeert dan het probleem op te lossen door met het bestuursorgaan te bespreken of er een snelle oplossing mogelijk is. De NO informeert dan de klager telefonisch, per e-mail of per brief over de oplossing. Als er sprake is van een snelle oplossing, kan de behandeling van de klacht enkele weken tot een paar maanden duren. Is een snelle oplossing niet mogelijk dan neemt de NO de klacht verder in behandeling. Dit bestaat uit een uitgebreid, meestal schriftelijk onderzoek. Als dit het geval is dan kan het behandelen van de klacht enkele maanden tot een jaar duren.

In een uitgebreid onderzoek worden de feiten grondig onderzocht door de NO. Dit wordt gedaan in de vorm van een hoor en wederhoor procedure. Een klager kan telefonisch, schriftelijk of in een persoonlijk gesprek de klacht aanvullen. Als alle gegevens over een klacht compleet zijn, wordt de klacht door de NO voorgelegd aan het bestuursorgaan waar de klacht over gaat. Deze krijgen dan ook de kans om te reageren. Alle betrokken partijen zijn verplicht om hieraan mee te werken. Een antwoord van een bestuursorgaan mag dus niet uitblijven. Tijdens deze procedure kunnen er ook deskundigen worden geraadpleegd. Over de hoor en wederhoor procedure schrijft de NO een verslag van alle bevindingen. Dit verslag stuurt de NO toe aan alle betrokken partijen. Hier kan dan weer op worden gereageerd. Nadat hier op is gereageerd door alle partijen, schrijft de NO een rapport met een oordeel. Dit oordeel bevat of het bestuursorgaan goed of fout heeft gehandeld. Dit rapport kan ook een advies bevatten voor het bestuursorgaan waarover is geklaagd. Het rapport wordt toegezonden naar de betrokken partijen en geanonimiseerd openbaar gemaakt.

## Hoofdstuk 4. De werkwijze van Art.1 Midden Nederland

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 bleek dat Art.1 MN ondersteuning biedt bij klachtenprocedures van instanties, waaronder de klachtenprocedures van bestuursorganen. Dit hoofdstuk geeft zicht op de bestaande protocollen en werkwijzen die Art.1 MN kent op het gebied van klachtenprocedures van bestuursorganen. Tevens geeft dit hoofdstuk zicht op hoe de klachtbehandelaars van Art.1 MN in de praktijk omgaan met het publieke klachtrecht. De ervaringen van de klachtbehandelaars, met klachtenprocedures van bestuursorganen, wordt besproken en de toekomstvisie die zij voor het behandelen van dergelijke klachten hebben bij Art.1 MN. Eerst wordt geïnventariseerd in hoeverre de klachtbehandelaars van Art.1 MN bekend zijn met het publieke klachtrecht. Er zijn voor de beantwoording van deze vragen interviews<sup>87</sup> afgenomen met de klachtbehandelaars die in dienst zijn bij Art.1 MN<sup>88</sup> en met twee stagiair klachtbehandelaars<sup>89</sup>. De stagiair klachtbehandelaars zijn in dit kader voornamelijk gevraagd naar hun kennis over het publiekelijk klachtrecht en hun toekomstvisie voor Art.1 MN gezien de geringe ervaring die zij hebben bij Art.1 MN. De klachtbehandelaars, die in dienst zijn bij Art.1 MN, zijn ook gevraagd naar hun werkwijze van klachten over bestuursorganen en de daarmee samenhangende ervaring in het behandelen van deze klachten.

### 4.2 In hoeverre is Art. 1 Midden Nederland bekend met het klachtrecht?

Uit de interviews met de klachtbehandelaars blijkt dat zij wel weten van het bestaan van het publiekelijk klachtrecht. De kennis van het publieke klachtrecht is er echter niet. Dit wordt echter niet als een probleem ervaren. Als het nodig is dan kan het klachtrecht uit hoofdstuk 9 Awb opgezocht worden. Dit geldt ook voor de klachtenregelingen van bestuursorganen. De klachtbehandelaars verdiepen zich pas in de klachtenprocedure van een bestuursorgaan als er over dat bestuursorgaan een klacht is binnen gekomen. De kennis van het publieke klachtrecht is dus niet paraat aanwezig bij de klachtbehandelaars en er kan geconstateerd worden dat er sprake is van een 'opzoek' cultuur als het gaat om publiekelijk klachtrecht.

### 4.3 Welke werkwijzen of protocollen bestaan al bij Art. 1 Midden Nederland?

Protocollen of werkwijzen zijn manieren om gelijke behandeling te bevorderen en tijd te besparen binnen de dienstverlening. Het maken of hebben van een protocol moet echter niet als een doel worden gezien voor een betere dienstverlening. Een organisatie moet er altijd voor waken dat hun cliënten geen product worden en dat de kennis en expertise, door het hanteren van protocollen, verloren gaat bij de professionals<sup>90</sup>. Na onderzoek in beleidsdocumenten van Art.1 MN werd duidelijk dat er voor het behandelen van klachten over bestuursorganen twee documenten beschikbaar zijn.

---

<sup>87</sup> De interviews zijn terug te vinden in de bijlagen.

<sup>88</sup> De klachtbehandelaars die in dienst zijn van Art.1 MN zijn: (geanonimiseerd).

<sup>89</sup> De stagiair klachtbehandelaars van Art.1 MN zijn: (geanonimiseerd).

<sup>90</sup> Savornin Lohman, de, J., Raaff, H. (2010), *In de frontlinie tussen hulp en recht*, 3de herziene druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho, pg. 221

Eenzijds is er een algemeen protocol in het Handboek klachtbehandeling<sup>91</sup>. Anderzijds is er een werkwijze voor het behandelen van klachten over de politie<sup>92</sup>. Deze werkwijze is dus alleen gericht op het behandelen van klachten over de politie als bestuursorgaan<sup>93</sup>. De belangrijkste punten uit de procedures, van het handboek en van de werkwijze, worden besproken.

#### 4.3.1 Algemeen protocol uit het handboek

Uit het handboek blijkt dat Art.1 MN<sup>94</sup> eerst moet onderzoeken of er een andere methode van aanpak mogelijk is dan de klachtenprocedure van het bestuursorgaan. Er worden twee voorbeelden gegeven: een bemiddelingsgesprek of een collectieve (politieke) actie. Vervolgens is het van belang dat Art.1 MN zich verdiept in de formaliteiten van een klachtenprocedure van een bestuursorgaan. Deze formaliteiten zijn zojuist in hoofdstuk 2 en 3 al besproken.

Als er door Art.1 MN, in samenspraak met de cliënt, wordt besloten een klachtenprocedure van een bestuursorgaan te volgen, worden er in dit protocol een aantal aandachtspunten voor het indienen van een klacht gegeven. Het protocol benoemt dit als een 'hoor- en wederhoorbrieff'. De volgende aandachtspunten komen in het protocol naar voren:

1. Begin de brief met een introductie van Art.1 MN.
2. Geef een zo helder mogelijke omschrijving van de klacht.
3. Geef de visie van Art.1 MN op de zaak.
4. Formuleer wat er van het aangeklaagde bestuursorgaan wordt verwacht.
5. Vraag expliciet om een reactie.
6. Bespreek wie de brief ondertekent. De klager, Art.1 MN of beide.
7. Bekijk of het zinvol is afschriften van de brief te versturen naar meerdere instanties.
8. Bekijk of een bestuursorgaan gebruik maakt van een standaard formaat klachtbrief.
9. Probeer alvast in te spelen op mogelijke tegenargumenten.
10. Gebruik, indien verstandig en mogelijk, terminologie te gebruiken die aansluit bij het jargon van het bestuursorgaan.
11. Hoe zwaar wordt de klacht ingezet? Wordt in de brief een beklagde beschuldigd van discriminatie of wordt er gevraagd om onderzoek te doen.
12. Houdt argumenten achter de hand, die een klacht ondersteunen, voor een eventueel vervolg van de procedure.
13. Let op de termijnen van het bestuursorgaan.

---

<sup>91</sup> Art.1 Landelijk Expertise Centrum; Fey, de C., Heide, de M., Scheve, S., Schiferli, J., Looten T., in samenwerking met Tol, van der W., Commissie Gelijke Behandeling & Veen, van der B. (2009), Opleiding Klachtbehandeling, Handboek, uitgave: Art. 1 Landelijk Expertise Centrum, Rotterdam

<sup>92</sup> Art.1 Midden Nederland (2012), Werkwijze Art.1 Midden Nederland met klachten over de Politie Utrecht, Utrecht: Art. 1 Midden Nederland

<sup>93</sup> Voortgekomen uit genoemd stageonderzoek in de inleiding van dit rapport.

<sup>94</sup> Gemakshalve is in dit rapport ervoor gekozen om hier de naam van Art.1 Midden Nederland te gebruiken waar in het handboek 'het antidiscriminatiebureau' wordt aangehaald.

Verder wordt in het protocol aandacht geschonken aan de NO. Er wordt duidelijk gemaakt dat een klacht bij de NO enkel kan worden ingediend als eerst de klacht kenbaar is gemaakt bij het bestuursorgaan. Is er binnen zes weken geen reactie dan kan er worden gestapt naar de NO. Verder wordt in het protocol opgemerkt dat een oordeel van de NO niet leidt tot een rechtsgevolg maar dat er, met het oordeel van de NO, wel mogelijkheden zijn om alsnog in een juridische procedure een schadevergoeding te eisen. Tevens wordt opgemerkt dat een procedure bij de NO lang kan duren. Om dat proces te versnellen moet Art.1 MN op een zo kort mogelijke termijn een klacht in dienen, zoveel mogelijk getuigenverklaringen overhandigen en de klachtbrief zodanig opstellen dat hierin alleen gegevens zijn opgenomen waarvoor de klager toestemming heeft gegeven. Voor de procedure van de NO wordt er in het protocol echter verwezen naar de brochure van de NO over hun werkwijze.

#### 4.3.2 Werkwijze politieklachten

In deze werkwijze heeft Art.1 MN de werkwijze vastgelegd die zij hanteren bij het behandelen van klachten over discriminerend handelen van de politie Utrecht. Tevens staan in de werkwijze ook afspraken die met de politie zijn gemaakt met betrekking tot discriminatieklachten die de politie Utrecht zelf binnenkrijgt, en doorstuurt naar Art.1 MN. Deze werkwijze gaat dus over een specifiek bestuursorgaan waar al afspraken mee zijn gemaakt. De belangrijkste punten uit de werkwijze:

1. Een schematisch overzicht van de werkwijze van Art.1 MN.
2. Een schriftelijke uitleg van de werkwijze.
3. Contactgegevens van de politie Utrecht inclusief alle contactpersonen.
4. Een beschrijving van de klachtenprocedure van de politie.
5. Hoe een klacht ingediend moet worden bij de politie.
6. Voorbeeld van een klachtbrief.

Uit het schematisch overzicht van de werkwijze blijkt dat na binnenkomst van een klacht, Art.1 MN de klacht analyseert op feiten die discriminatie doet vermoeden. Als uit deze analyse blijkt dat er geen sprake van discriminatie is dan geeft Art.1 MN informatie en advies, aan de cliënt, over de klachtenprocedure van de politie zodat de cliënt zelf kan handelen. Als de cliënt niet zelfredzaam is of heel sterk het gevoel heeft gediscrimineerd te zijn, kan Art.1 MN ondersteuning bieden bij het opstellen van een klachtbrief. De cliënt moet de brief echter zelf opsturen. Als blijkt uit de analyse van de klacht dat er feiten zijn die discriminatie doen vermoeden dan stelt Art. MN een klachtbrief op. Deze klachtbrief wordt dan vanuit Art.1 MN voor cliënt opgestuurd naar de klachtencoördinator van de politie Utrecht. De verdere ondersteuning van Art.1 MN bestaat kort gezegd uit het zijn van de contactpersoon tussen klager en politie en het meegaan met klagers in gesprekken met de politie. In deze gesprekken, en de rest van de procedure, neemt Art.1 MN een rol aan waarbij het proces wordt geborgd en de communicatie tussen partijen in goede banen wordt geleid.

#### *4.4 Werkwijze Art.1 Midden Nederland in de praktijk*

Het eerder besproken handboek bevatte handvaten om klachten over bestuursorganen te behandelen. De werkwijze voor klachten over de politie is een werkwijze die, in zekere zin, gevolgd dient te worden. Uit het interview blijkt dat de klachtbehandelaars verschillend denken over het behandelen van klachten over bestuursorganen. In de praktijk blijkt dat zij verschillend uitvoering geven aan het behandelen van zulke klachten. Er is dus geen eenduidige werkinstructie.

##### 4.4.1 De huidige werkwijze volgens de klachtbehandelaars

Volgens één klachtbehandelaar stelt Art.1 MN een klachtbrief op voor een cliënt, krijgt de cliënt informatie en advies over de procedure en moet de cliënt het daarna zelf uitzoeken. De cliënt krijgt wel altijd de mogelijkheid om nog contact op te nemen met Art.1 MN. Een andere klachtbehandelaar stelt dat Art.1 MN in de klachtbrief genoemd wordt. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de aard van de klacht. Het kan dus voorkomen dat Art.1 MN vanuit de organisatie een klachtbrief stuurt voor de cliënt. Er wordt bevestigd dat de procedure anders is dan de civiele procedure die Art.1 MN kan volgen. In een civiele procedure zou Art.1 MN zelf een hoor en wederhoor procedure starten. De reden dat Art.1 MN zich verder niet zou mengen in de klachtenprocedure van bestuursorganen zou gelegen zijn in de bevoegdheden van het CRM. Het CRM kan niet oordelen over zaken waarin er sprake is van het eenzijdig handelen van bestuursorganen dus Art.1 MN ook niet, lijken de klachtbehandelaars hiermee te zeggen. Er is ook een klachtbehandelaar die juist denkt dat klachten over bestuursorganen worden behandeld zoals klachten worden behandeld in een civiele procedure. Deze klachtbehandelaar geeft aan dat er volgens haar geen specifiek protocol is voor de behandeling van klachten over bestuursorganen. De stagiair klachtbehandelaars hebben geen idee hoe zij klachten over bestuursorganen in de praktijk moeten behandelen. De uitzondering hierop zijn klachten over de politie. In andere gevallen geven zij aan, dat zij een klacht over een bestuursorgaan hetzelfde zouden behandelen als in de civiele procedure.

Het is ook niet vreemd dat hier geen eenduidigheid over bestaat bij de klachtbehandelaars. De klachtbehandelaars weten over het algemeen niet of er een werkwijze is voor dergelijke klachten. Als deze er al zou zijn, is het maar de vraag waar een dergelijke werkwijze gevonden kan worden. De klachtbehandelaars weten niet waar zij een dergelijk protocol kunnen vinden. Een paar keer wordt wel het eerder besproken handboek genoemd. Maar geen enkele klachtbehandelaar bevestigt het bestaan van een protocol in het handboek. In een enkel geval wordt zelfs beweerd dat er niets in het handboek staat over de klachtprocedures van bestuursorganen. In de praktijk wordt vooral gehandeld uit ervaring waarbij wordt gekeken naar jurisprudentie. Er wordt gedacht dat een protocol wellicht op de website van Art.1 MN staat. Iedereen weet wel van het bestaan van de werkwijze met betrekking tot de politiekklachten.

##### 4.4.2 Hoe behandelen de klachtbehandelaars klachten over bestuursorganen?

De klachtbehandelaars behandelen de klachten over bestuursorganen naar het idee wat de klachtbehandelaars hebben van 'de werkwijze' die gehanteerd moet worden. Gezien de ideeën over



de werkwijze verschillend zijn, zit er ook een verschil in de behandeling van klachten over bestuursorganen in de praktijk. Volgens een van de klachtbehandelaars helpt hij de cliënt op weg door het geven van informatie en advies. Als er een basis van discriminatie in de klacht zit, stelt hij de brief op voor de cliënt. Maar de cliënt moet de brief zelf opsturen. Volgens hem is het min of meer de gewoonte om zo de klachten te behandelen. Al geeft hij aan dat het voor komt dat hij verder gaat met klachtenprocedures bij bestuursorganen. Maar dat dit voornamelijk gelegen is in het feit als de cliënt zelf terug komt voor advies. Wel geeft deze klachtbehandelaar aan dat, indien het een klacht over de politie betreft, hij de vastgestelde werkwijze volgt. In dit kader biedt hij dan meer diensten aan voor een cliënt dan in gevallen waarin het niet om de politie gaat. Deze werkwijze wordt ondersteund door een van de andere klachtbehandelaars.

Een derde klachtbehandelaar geeft juist weer aan dat zij bij een klacht over een bestuursorgaan, in ieder geval de naam noemt van Art.1 MN. Ongeacht of de klacht door Art.1 MN of door de cliënt zelf bij het bestuursorgaan wordt ingediend. Zij houdt hierbij dan rekening met de aard van de klacht, is er wel of geen vermoeden van discriminatie? Een vierde klachtbehandelaar sluit zich hier in bepaalde mate bij aan. Hij geeft aan dat de verschillende bestuursorganen niet leidend zijn in de aanpak van de klacht. Maar dat de zelfredzaamheid, de aard van de klacht en de juridische mogelijkheden belangrijker zijn. Hij geeft aan dat hij degene is die bepaald of een klacht wordt ingediend bij het bestuursorgaan maar dat hij daarbij wel let op de wensen van een cliënt.

De laatste klachtbehandelaar geeft aan dat zij in een lange tijd geen klachten over bestuursorganen heeft behandeld. Als zij in de praktijk uitvoering moest geven aan het behandelen van klachten, over bestuursorganen, zet zij de civiele procedure (de hoor en wederhoor procedure van Art.1 MN) in. Zij zou in overleg met collega's gaan en bij het behandelen van de klacht de discretionaire ruimte benutten.

#### 4.4.3 Wat zijn de ervaringen met klachtenprocedures?

Doordat in de praktijk is vastgehouden aan een werkwijze, die uit gewoonte tot stand is gekomen, hebben de klachtbehandelaars weinig ervaring met klachtenprocedures van bestuursorganen en de NO. Uit gewoonte eindigt de dienstverlening vaak na het schrijven van een klachtbrief voor de cliënt. De klachtbehandelaars hebben meer ervaring met de klachtenprocedure van de politie. Voordat de werkwijze politiekklachten bestond, is de ervaring van de klachtbehandelaars dat zij geen zicht meer hadden op de klachtenprocedure omdat cliënten niets meer van zich lieten horen. Het werd immers aan de cliënten overgelaten om zelf de klacht in te dienen. Er was ook geen contact met de politie zodat op die manier informatie bij Art.1 MN geen informatie bekend was over het verloop van de klacht die zou worden ingediend door de cliënt.

Na het tot stand komen van de werkwijze politiekklachten is er wel zicht op de klachtenprocedure van de politie. De ervaring van een klachtbehandelaar is dat er vooral verschillende interpretaties zijn in de communicatie tussen de klager en de beklaagde. De klachtbehandelaars van de politie praten veel in de 'wij-vorm'. Dit zorgt ervoor dat de onafhankelijkheid van de klachtbehandeling bij de politie in het

gedrang kan komen. De procedure wordt helder gevonden en de politie zou onbevooroordeeld zijn in de procedure. De goede samenwerking die is ontstaan tussen Art.1 MN en de politie Utrecht wordt vooral toegeschreven aan goede contacten met de klachtcoördinator en de klachtbehandelaars van de politie Utrecht.

Naast de ervaring met de politie hebben twee klachtbehandelaars ook ervaring met de klachtenprocedures van een aantal gemeenten. De eenmalige ervaring met de procedure van de gemeente Utrecht is negatief. De gemeente Utrecht gaf alleen schriftelijk antwoord op de klacht en er kwam pas een gesprek toen de klacht was doorverwezen naar de Gemeentelijke Ombudsman van Utrecht. Het onderzoek van de Gemeentelijke Ombudsman ging, naar de mening van de klachtbehandelaar, niet diep genoeg. Daardoor kwamen de betrokken partijen in een patstelling. De Gemeentelijke Ombudsman zou erg bevooroordeeld zijn en geen gerelateerde vragen stellen over de klacht. Er was ook verder geen contact tussen de klachtbehandelaars van de gemeente Utrecht, de Gemeentelijke Ombudsman en Art.1 MN. Volgens de klachtbehandelaar van Art.1 MN zorgde dit voor een communicatiekloof die de behandeling van de klacht niet ten goede kwam.

De ervaring van een klachtbehandelaar met de gemeente Veenendaal is gemengd. De communicatie van de gemeente met de burger was slecht. De gemeente leek gebruik te maken van hun machtspositie en de termijnen werden overschreden. De gemeente zou bij voorbaat al van mening zijn dat er geen sprake was van discriminatie, zonder dit te motiveren. Art.1 MN was niet vanaf het begin betrokken bij deze klacht. Naar de mening van de klachtbehandelaar van Art.1 MN zou de klacht heel anders zijn verlopen als Art.1 MN eerder betrokken was geweest. Dezelfde klachtbehandelaar heeft via een cliënt ook ervaren hoe de gemeente Amersfoort een klacht heeft behandeld. De klachtbehandelaar had een brief opgesteld voor de cliënt, in de brief werd de naam van Art.1 MN genoemd. Ondanks dat er verder geen inmenging in de procedure was, gaf de cliënt als terugkoppeling dat hij tevreden was over de behandeling van de klacht door de gemeente Amersfoort. De klachtbehandelaar is van mening dat het noemen van Art.1 MN in de klachtbrief al een positief effect heeft gehad op de behandeling van de klacht door de gemeente Amersfoort.

Daarnaast heeft een klachtbehandelaar ook ervaring met het CBR. Deze zaak is kort besproken in hoofdstuk 2.4.2. De ervaring met de klachtenprocedure van het CBR is enkel schriftelijk. Er was weinig aandacht voor de cliënt, de inhoudelijke behandeling van de klacht was slecht en de termijnen werden overschreden. Het CBR leek volgens de klachtbehandelaar een bepaalde vooringenomenheid te hebben ter bescherming van hun werknemer. Het zou vanzelfsprekend zijn dat er geen sprake was van discriminatie. De klachtbehandelaar geeft wel aan dat deze zaak lang geleden speelde en dat de naam van de voorganger van Art.1 MN, het BDU, niet gebruikt werd bij het indienen van de klacht. Het CBR zou ook geen contactpersoon hebben waarmee de klacht kon worden besproken.

Omdat de klacht bij het CBR niet het gewenste resultaat had opgeleverd, is Art.1 MN namens cliënt naar de NO gestapt. De klachtbehandelaar vond de NO erg traag en de communicatie niet goed

verlopen. Wel is de klachtbehandelaar van mening dat er grondig onderzoek werd gedaan door de NO. Ook had de NO goed het oordeel gemotiveerd in het eindrapport. Bovendien had de NO een contactpersoon voor de zaak. Dit heeft de klachtbehandelaar van Art.1 MN als positief ervaren. De klachtbehandelaar is van mening dat het noemen van het BDU positief heeft uitpakkt voor de behandeling van de klacht.

De algemene ervaring van de klachtbehandelaars is dat cliënten vaak geen terugkoppeling meer geven nadat Art.1 MN een klachtbrief voor de cliënt heeft opgesteld. Zij denken dat een goede samenwerking tussen Art.1 MN en het bestuursorgaan tot een betere klachtbehandeling kan leiden vanuit beide partijen. Daarom wordt een contactpersoon bij het bestuursorgaan ook als belangrijk gevonden.

#### *4.5 Welke toekomstvisie heeft Art.1 Midden Nederland op de werkwijze?*

De klachtbehandelaars zijn verdeeld over de toekomst bij het behandelen van klachten over bestuursorganen. Iedere klachtbehandelaar heeft een andere visie. Er wordt zo verschillend over gedacht dat er geen eenduidige toekomstvisie kan worden geformuleerd voor Art.1 MN<sup>95</sup>. Een punt waar men het wel met elkaar eens is, is dat er in ieder geval meer actie moet plaatsvinden in de behandeling van klachten over bestuursorganen. Het verschil zit met name in de uitvoering. De ene klachtbehandelaar wil meer de kant op zoals klachten van de politie nu worden behandeld. De rol die Art.1 MN daarbij inneemt wordt geschikt gevonden om in te zetten bij klachtenprocedures van andere bestuursorganen. Art.1 MN zou dan meer als samenwerkingspartner betrokken zijn bij de procedure en deze procedure bewaken. Voor een cliënt betekent dit een meer actief betrokken, ondersteunende en coachende rol.

Er wordt hierop aangesloten door een andere klachtbehandelaar met de aanvulling dat Art.1 MN met discriminatieklachten altijd vanuit de eigen organisatie moet optreden. Maar tegelijkertijd moet Art.1 MN voorzichtiger zijn met het behartigen van de belangen van een cliënt bij een klachtenprocedure van een bestuursorgaan. Daarentegen, naar mening van een klachtbehandelaar, moet er meer ondersteuning worden geboden in de breedste zin van het woord. Een volgende klachtbehandelaar is ook voorstander om in het hele proces mee te draaien in de rol van controleur. Uitgangspunt volgens hem zou daarbij zijn de morele ondersteuning die aan cliënten wordt geboden. Maar daarbij moet de onafhankelijkheid gewaarborgd blijven. Art.1 MN, kan volgens hem, niet zomaar mee gaan in het verhaal van de cliënt.

Er wordt ook gekozen voor een hele andere koers door een aantal klachtbehandelaars. Zij zouden in de toekomst kiezen voor de hoor en wederhoor procedure, zoals in civiele procedures wordt gehanteerd door Art.1 MN zelf. Over de rol die daarbij moet worden aangenomen wordt verschillend gedacht: een onderzoekende, een belangenbehartigende of een ondersteunende rol. Worden geen resultaten geboekt met de hoor en wederhoor procedure van Art.1 MN dan kan er, volgens één van

---

<sup>95</sup> *Toekomstvisie van directie en bestuur zijn hier buiten beschouwing gelaten.*

de klachtbehandelaars, altijd nog worden gekozen om gebruik te maken van de klachtenprocedure van het desbetreffende bestuursorgaan. Afgezien van deze koers, wordt het wel belangrijk gevonden dat Art.1 MN intensiever contact krijgt met verscheidene bestuursorganen en daardoor ook serieus wordt genomen door die bestuursorganen.

Ten slotte is er ook één klachtbehandelaar van mening dat bestuursorganen klachten niet zelf zouden moeten behandelen. Art.1 MN zou de organisatie zijn, op het gebied van discriminatie, die in een onafhankelijke rol discriminatieklachten over een bestuursorgaan zou kunnen behandelen. Volgens deze klachtbehandelaar kan Art.1 MN de klacht dan toetsen aan de wetgeving, en nogmaals toetsen aan de wetgeving na een hoor en wederhoor procedure. De klachtbehandelaar geeft dan wel weer aan dat Art.1 MN dan nog altijd kan kiezen om de belangen van een cliënt te behartigen als blijkt dat er sprake is van discriminatie. Dit zou echter 'de onafhankelijkheid' van Art.1 MN dan teniet doen.

## Hoofdstuk 5. Het beoogde resultaat bij een klacht tegen een bestuursorgaan

### 5.1 Inleiding

Als een klacht wordt ingediend bij een bestuursorgaan, heeft elke daarbij betrokken partij een te behalen resultaat voor ogen. Dit wordt het beoogde resultaat genoemd. In dit hoofdstuk is bekeken welke beoogde resultaten een bestuursorgaan, klagers en Art.1 MN hebben als een klacht is ingediend tegen een bestuursorgaan. Er is ook gekeken welke dienstverlening klagers verlangen om tot het beoogde resultaat te komen wat zij voor ogen hebben. Met andere woorden: met welke dienstverlening voelen zij zich het meest geholpen. Ten slotte is er gekeken welke gevolgen het indienen van een klacht met zich mee brengt. Dit onderdeel is meegenomen omdat het van belang is om over de gevolgen van klagen na te denken, als een beoogd resultaat moet worden behaald. Is klagen namelijk wel het juiste middel om het beoogde resultaat te behalen voor partijen of kan het juist het tegenovergestelde teweeg brengen? Bij het kijken naar de gevolgen van klagen, is ook meegenomen welk effect het op de klachtenprocedure heeft als een belangenorganisatie wordt ingeschakeld door een klager.

### 5.2 Het beoogde resultaat van bestuursorganen

Het doel van het publieke klachtrecht is dat bestuursorganen leren van de klachten die zij binnenkrijgen over gedragingen.<sup>96</sup> De klachtenprocedure is nutteloos als de bestuursorganen hun dienstverlening niet aanpassen naar aanleiding van die klachten. Bestuursorganen geven blijk van het feit dat zij leren van klachten door enerzijds ambtenaren aan te spreken op hun gedragingen en door anderzijds te rapporteren over de resultaten van veranderingen in de dienstverlening, na implementatie van aanbevelingen die uit de klachtbehandeling zijn voortgekomen.

Bovenstaand doel is voornamelijk gericht op het bestuursorgaan zelf. Het verschilt per bestuursorgaan welk resultaat zij willen behalen richting een klager met de klachtenprocedure. Sommige bestuursorganen geven de klager alleen een oordeel over de klacht. Voor het bestuursorgaan is dan resultaat behaald door te oordelen of een klacht gegrond of ongegrond is. In deze gevallen lijken bestuursorganen niets te leren van een klacht. Andere bestuursorganen grijpen een klacht juist aan om, gezamenlijk met de klager, aan een oplossing te werken. Voor deze bestuursorganen geldt dat het beoogde resultaat is gelegen in het feit dat er voor zowel het bestuursorgaan als de klager een gewenst resultaat is bereikt.

Verder is het van belang, voor het bestuursorgaan, dat de klager zich begrepen en serieus genomen voelt. Het is daarom niet verrassend dat verschillende bestuursorganen altijd excuses aanbieden aan

---

<sup>96</sup> Winter, H.B., Middelkamp, I., Herweijer, M. (2006), *Derde evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen, Eindrapport, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde RuG, Pro Facto RuG*

een klager. Het maakt daarbij dan niet uit of een klacht gegrond of ongegrond verklaard kan worden. Het bestuursorgaan wil hiermee laten zien dat zij meevoelen met de vervelende ervaring die een klager heeft opgedaan met het bestuursorgaan.

### *5.3 De klager en/of cliënt*

#### 5.3.1 Het beoogde resultaat van de klager/cliënt.

Uit een studie van Bochhah (2006)<sup>97</sup> geven slachtoffers van discriminatie aan dat zij met het indienen van een klacht meerdere resultaten voor ogen hebben. Alhoewel dit onderzoek zich richt op discriminatieklachten die gericht zijn op discriminatie in de werksfeer, kan ervan worden uitgegaan dat slachtoffers die klagen over discriminatie, op welk gebied dan ook, dezelfde resultaten voor ogen hebben. Uit het onderzoek bleek dat, voor een slachtoffer, het gaat om het bereiken van een oplossing voor het probleem. De slachtoffers willen een antwoord op de vraag of wat hen is overkomen ook daadwerkelijk discriminatie betreft. Verder willen de slachtoffers: dat er een einde wordt gemaakt aan discriminatie, dat ze worden hersteld in hun eigenwaarde, hun gelijk halen, dat de organisatie gemaakte fouten erkent, dat de veroorzaker een 'lesje leert'. Al met al beogen ze volgens dit onderzoek vooral een einde te maken aan discriminatie.

In de afgelopen jaren heeft Art.1 MN, in het kader van klanttevredenheidsonderzoek, verscheidene enquêtes verstuurd naar cliënten<sup>98</sup>. Cliënten geven in deze enquêtes aan dat zij vooral beogen hun probleem op te lossen. Cliënten willen in ieder geval bereiken dat hun gevoel van discriminatie kenbaar wordt gemaakt. Zij willen laten merken dat discriminatie niet wordt getolereerd. Daarnaast willen de cliënten dat of maatregelen worden getroffen door het bestuursorgaan of excuses worden gemaakt door de vermeende dader. In het extreemste geval beoogd een cliënt dat de vermeende dader wordt gestraft. Ten slotte zijn er ook cliënten die met een klacht enkel beogen dat er een keer naar hen geluisterd wordt en dat zij zich door iemand serieus genomen voelen.

#### 5.3.2 Met welke vorm van dienstverlening voelen cliënten zich het meest geholpen?

Het is voor het beantwoorden van deze vraag natuurlijk belangrijk om te bekijken wat cliënten zelf hierover zeggen. In deze sub paragraaf wordt echter ook literatuur geanalyseerd over in welke mate procesvertegenwoordiging, zoals door een belangenorganisatie, invloed heeft op een procedure en dus ook op degene die wordt bijgestaan in de procedure.

Volgens Overkleeft-Verburg (2000)<sup>99</sup> blijkt uit de praktijk dat een belangrijk deel van de klachten informeel wordt afgedaan door bestuursorganen. In dit soort gevallen zou professionele rechtshulp overbodig en zelfs verstoring werken. Procesvertegenwoordiging is primair gericht op

---

<sup>97</sup> Bochhah, N. (2006), *Gediscrimineerd op de werkvloer en dan...?*, Rotterdam: LBR, EARN, Argus

<sup>98</sup> De informatie uit deze enquêtes zijn nooit verwerkt in een verslag. Er is daarom gewerkt met de ruwe gegevens die volgden uit antwoorden van cliënten op vragen uit de enquêtes.

<sup>99</sup> Overkleeft-Verburg, G. (2000), *Het klacht(proces)recht in de Algemene wet bestuursrecht*, Gepubliceerd in: P. Mevis e.a. (red.), *Procesvertegenwoordiging*, Deventer 2000, (25 pp.)

belangenbehartiging. Bijeffecten daarvan kunnen zijn: juridisering, confrontatie en polarisatie. Nadelen van een juridische benadering van conflicten zijn dan weer machtsgevoeligheid, het onderschatten van de realiteit tegen de context en het zorgt voor een conflictmodel. Het zorgt voor een boemerangeffect waarmee gezegd wordt dat een juridische benadering vanuit klagers kant zorgt voor een formele opstelling van het bestuursorgaan<sup>100</sup>. Bestuursorganen zouden procesvertegenwoordigers dan ook kunnen zien als een storende zender in het contact met de burger. Bestuursorganen ervaren dat procesvertegenwoordigers over weinig kennis en inzicht beschikken over de klachtenprocedure. Terwijl juist die kennis van de klachtbehandeling voor professionele rechtshulpverleners een vereiste is om adequate ondersteuning te kunnen bieden aan hun cliënten. Het is dan ook verstandig dat de procesvertegenwoordiger en het bestuursorgaan investeren in wederzijds begrip omtrent elkaars rol binnen een klachtenprocedure. Als hier te weinig aandacht aan wordt besteed dan kan de procesvertegenwoordiging contraproductief uitpakken voor het oplossen van een probleem voor een klager.

Als het echter gaat om complexe klachten, kan professionele ondersteuning ook zinvol zijn. De betrokkenheid van de procesvertegenwoordiging kan bijdragen aan de kwaliteit van de klachtenprocedure. Een klager staat dan niet alleen tegen een bestuursorgaan, gezamenlijk met de procesvertegenwoordiging kan een sterker weerwoord worden gegeven. Toch moet de procesvertegenwoordiging blijven opletten dat een klachtenprocedure niet wordt gejuridiseerd. Het klachtrecht moet voornamelijk beogen om oplossingen te bieden voor een klager. Daarvoor wordt door bestuursorganen steeds meer teruggevallen op een informele fase van de klachtenprocedure. Zo kan er bijvoorbeeld mediation worden ingezet zoals het UWV doet. Mediation beoogt dat partijen worden gestimuleerd zelf een oplossing te vinden voor het probleem. Met het oog op gevallen waarbij partijen in de toekomst nog met elkaar te maken krijgen, krijgt mediation de voorkeur. Niet alleen het conflict wordt aangepakt maar de communicatie tussen de partijen wordt ook verbeterd. De schade die is aangebracht bij het slachtoffer kan hiermee worden verzacht en een dader krijgt inzicht in wat hij heeft aangericht. Toch heeft mediation ook zijn nadelen. Er is sprake van afhankelijkheid van beide partijen, er kan sprake zijn van onduidelijkheid in de communicatie en een verhulde machtsuitoefening van een der partijen is nooit uit te sluiten. Maar in principe richt mediation of bemiddeling de minste schade aan en biedt het ook het meeste perspectief op een goed vervolg voor een klager.

De literatuur wordt enerzijds wel en anderzijds niet ondersteund door de informatie die blijkt uit de enquêtes van Art.1 MN. Cliënten geven voornamelijk aan zich geholpen te voelen met een luisterend oor of bemiddeling. Zij willen serieus genomen worden. Dit zou aansluiten bij mediation. Cliënten willen echter ook ondersteuning en hulp bij procedures. Zij geven daarbij niet specifiek aan welke ondersteuning zij nodig hebben. Het gaat de cliënten dan ook niet zozeer om de vorm van dienstverlening maar of er resultaat geboekt wordt. Als er dus geen actie kan worden ondernomen of een dader kan niet gestraft worden, voelen zij zich niet geholpen ongeacht de vorm van de

---

<sup>100</sup> Savornin Lohman, de, J., Raaff, H. (2010), *In de frontlinie tussen hulp en recht, 3de herziene druk*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

dienstverlening. Maar ook als Art.1 MN te mild zou acteren, voelen cliënten zich niet geholpen met de dienstverlening. Hard acteren zou kunnen betekenen dat de juridisering van de klachtenprocedure een oplossing juist weer in de weg staat.

#### *5.4 Het beoogde resultaat van Art.1 Midden Nederland.*

Volgens het landelijke protocol klachtbehandeling heeft de klachtbehandeling van Art.1 MN als doel om:

- ondersteuning te bieden aan slachtoffers van discriminatie;
- de zelfredzaamheid van slachtoffers van discriminatie te bevorderen;
- structurele patronen van discriminatie te signaleren;
- gedrags- en/of beleidsbeïnvloeding van personen of organisaties, die zich bedoeld of onbedoeld schuldig hebben gemaakt aan discriminatie, te realiseren gericht op voorkomen van herhaling;
- wetgeving te toetsen;
- jurisprudentie te ontwikkelen.

Uit de interviews met de klachtbehandelaars van Art.1 MN blijkt dat zij hetzelfde doel beogen met het behandelen van een klacht als wordt vastgesteld in het protocol. De klachtbehandelaars geven hier echter ook aanvullingen op. Zowel de beoogde doelen die vanuit het protocol komen als de aanvullingen daarop, verschillen per klachtbehandelaar. Er kan worden gesteld dat hier niet eenduidig over wordt gedacht maar omdat het per klacht en per cliënt kan verschillen wat Art.1 MN beoogt met een klacht, hoeft hier niet te zwaar aan te worden getild. Het is niet voor niets dat de klachtbehandelaars zeggen dat de verwachtingen van de cliënt centraal moeten worden gesteld en dat Art.1 MN daarop moet aansluiten. Uit de interviews bleek voor de klachtbehandelaars de volgende beoogde resultaten van belang te zijn:

- duidelijk maken of er wel of geen discriminatie heeft plaatsgevonden;
- een klacht van een cliënt serieus nemen en behandelen;
- een cliënt moet tevreden zijn met de dienstverlening van Art.1 MN;
- het discriminatiegevoel bij een cliënt wegnemen;
- gelijkebehandelingswetgeving nastreven;
- een signaal afgeven aan vermeende daders;
- kennis van discriminatie vergroten bij cliënten.



## 5.5 Gevolgen van klagen

Een burger die een belangenorganisatie inschakelt voor het klagen bij een bestuursorgaan moet er rekening mee houden dat het consequenties heeft voor zijn positie<sup>101</sup>. De invloed van rechtsbijstand op een klachtenprocedure zorgt ervoor dat een bestuursorgaan min of meer de verplichting niet meer heeft tot ongelijkheidcompensatie. Dit komt omdat er een beter evenwicht tot stand komt in de posities van betrokken partijen bij de klachtenprocedure. Het bestuursorgaan kan zich dan beperken in de informatie- en onderzoekplicht. Als een burger een klacht indient bij een bestuursorgaan zal de burger over het algemeen informatie krijgen over de procedure van de klacht. Als er sprake is van procesvertegenwoordiging mag het bestuursorgaan ervan uitgaan dat de burger al op de hoogte is van het verloop van de procedure door de belangenorganisatie die de klacht voor de burger indient. Met andere woorden mag het bestuursorgaan ervan uitgaan, dat de klager over voldoende expertise beschikt en zodoende zichzelf kan verantwoorden voor wat hij doet en dit ook kenbaar kan maken. Het doet er daarbij niet toe of die expertise van de klager afkomt of van de procesvertegenwoordiger.

Uit veel onderzoek<sup>102</sup> blijkt ook dat klagers vaak worden geconfronteerd met victimisatie. Victimisatie betekent dat mensen die klagen over discriminatie daar later op worden afgerekend. Er is vooral onderzoek gedaan naar victimisatie op het terrein van de arbeid. Dat betekent echter niet dat resultaten van dergelijke onderzoeken niet zouden gelden voor mensen die klagen over discriminatie bij bestuursorganen.

Een klager kan als lastpost worden gezien en in plaats van dat de klacht wordt onderzocht, wordt de klager onderwerp van een onderzoek. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan iemand die een klacht bij het UWV indient, waarna het UWV het dossier van uitkeringsaanvragen van de klager gaat analyseren. Klagers kunnen dan het gevoel krijgen dat zijzelf het probleem hebben veroorzaakt. Dit heeft als gevolg dat een klacht kan worden gezien als een probleem van de klager. De klager dient dit dan maar zelf op te lossen. In het civiele recht wordt victimisatie verboden. In hoofdstuk 9 Awb staat echter nergens dat een klager geen nadeel mag ondervinden door het klagen over een bestuursorgaan of specifiek over discriminatie.

Uit onderzoek<sup>103</sup> is ook vastgesteld dat in discriminatiezaken op het terrein van de arbeid, het inschakelen van een ADB als Art.1 MN er niet toe leidt dat klagers hun werk behouden, daders sancties krijgen opgelegd of dat organisaties andere maatregelen treffen. Het klagen over discriminatie zou dus niet leiden tot een verbetering van de situatie van klagers. Er is wel een verschil tussen klagen over discriminatie op het terrein van de arbeid of klagen over bestuursorganen. Op het terrein van de arbeid staat een klager vaak in een directe relatie met de dader van de discriminatie,

---

<sup>101</sup> Overkleef-Verburg, G. (2000), *Het klacht(proces)recht in de Algemene wet bestuursrecht*, Gepubliceerd in: P. Mevis e.a. (red.), *Procesvertegenwoordiging*, Deventer 2000, (25 pp.)

<sup>102</sup> Genugten van, M., en Svensson, J. (2010), *Dubbel de Dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die ongelijke behandeling aan de orde stellen*, Enschede: PrintPartners Ipskamp

<sup>103</sup> Genugten van, M., en Svensson, J. (2011), *Het falende veld van ondersteuning bij ongelijke behandeling*, Artikel: *Beleid en maatschappij*, 38, pg. 199 – 215, Den Haag: Boom Lemma

ook na het klagen. Bij een bestuursorgaan doet deze situatie zich minder voor. Maar een voorbeeld waarin dit wel kan gebeuren, is als een klager zich gediscrimineerd voelt door een medewerker van het UWV bij het aanvragen van een uitkering. Na het behandelen van een klacht over discriminatie kan dezelfde medewerker alsnog moeten beslissen over de uitkering van de klager. Een situatie die wellicht niet wenselijk is en nadelig kan uitpakken voor de aanvrager van een uitkering.

Ondanks deze negatieve consequenties heeft het klagen over discriminatie ook positieve consequenties. Een belangenorganisatie geeft aandacht aan het gevoel van discriminatie. In een aantal gevallen leidt dit er toe dat het discriminatiegevoel bij een klager wordt weggenomen. Uit onderzoek blijkt ook dat het juist wel tot een verbetering van de situatie leidt. Toch blijft victimisatie een reden om terughoudend te zijn om te klagen. Belangenorganisaties kunnen hier niets aan veranderen. Zij nemen in de meeste gevallen juist hun cliënten in bescherming doordat zij uit ervaring weten dat vrees voor victimisatie gegrond kan zijn. Omdat belangenorganisaties juist rekening houden met die vrees, heeft het een belangrijke invloed op de diensten die zij verlenen aan cliënten. Dit komt door de beperkingen die zij doorvoeren in de dienstverlening om een cliënt te beschermen tegen victimisatie.

## 6. Conclusie

### 6.1 Inleiding

Dit rapport betreft de behandeling van discriminatieklachten over bestuursorganen door Art.1 MN. In de voorgaande vijf hoofdstukken is er antwoord gegeven op deelvragen. Het eerste hoofdstuk was bedoeld als operationalisering van de probleemstelling en hoofdvraag. Het tweede en derde hoofdstuk boden inzicht in het juridische kader van de publieke klachtenprocedure en hoe hier uiting aan wordt gegeven door bestuursorganen en de NO. Voor het beantwoorden van de deelvragen in deze hoofdstukken zijn vooral literatuur en bronnen geanalyseerd. Hoofdstuk vier richtte zich op de werkwijze van Art.1 MN. Ten slotte wijdde hoofdstuk vijf uit over de resultaten die betrokken partijen beogen bij de behandeling van een discriminatieklacht. Voor de beantwoording van deze deelvragen is gebruik gemaakt van interviews, literatuur en bronnen. Centraal stond telkens de beantwoording van de hoofdvraag. In deze conclusie wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit alle hoofdstukken. Hierna wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en subhoofdvraag. Ten slotte worden vanuit de conclusie, aanbevelingen gegeven voor Art.1 MN. Hiermee kan een bruikbaar protocol opgesteld waarmee cliënten het beste worden ondersteund.

### 6.2 Overzicht belangrijkste bevindingen uit de deelvragen

#### *Hoofdstuk 1: introductie in het onderwerp*

In hoofdstuk één werd duidelijk dat vooroordelen (affectieve component), stereotypen (cognitieve component en discriminatie (gedragscomponent) deel uit maken van een menselijk sociaal gedragspatroon. Ieder mens maakt bewust of onbewust gebruik van deze componenten. Daarom blijft het altijd nodig om discriminatie, als het mogelijk is preventief, te bestrijden. Er zijn zes aspecten waar rekening mee moet worden gehouden bij het verminderen van discriminerende denkwijzen door een persoon. Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijke doelstelling, gelijke status, wederzijdse afhankelijkheid, een informeel en interpersoonlijk contact, verschillende contacten en sociale gelijkheidsnormen. In het kader van de klachtenprocedure bij bestuursorganen kan worden vastgesteld dat het bijna onhaalbaar is om aan al deze aspecten te voldoen. Vanuit de sociale wetenschap is het dus maar de vraag of discriminatiebestrijding in een dergelijke procedure wel nut heeft. Vanuit een juridisch oogpunt wordt discriminatie in Nederland verboden. Het discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel zijn vastgelegd in Art.1 GW en bestuursorganen dienen hier rekening mee te houden. Overige wetgeving over discriminatie is niet van toepassing op bestuursorganen. De uitzondering op die regel is discriminatie op grond van ras bij de sociale bescherming.

De wettelijk vastgelegde dienstverlening die Art.1 MN behoort te hebben is vastgelegd in de WGA en BGA. Art.1 MN moet onafhankelijke bijstand verlenen aan personen. Dit moet bestaan uit de eerste ondersteuning bij klachten en het verstrekken van informatie en advies. Maar het kan ook bestaan uit het bijstand verlenen aan een cliënt bij juridische procedures. Uit de brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan worden geconcludeerd, dat Art.1 MN wel de kennis en

expertise moet bezitten om in alle vormen van (juridische) procedures ondersteuning te bieden. Uit een werkwijze van Art.1 MN blijkt dat zij ondersteuning bieden aan cliënten bij de klachtenprocedures van instanties, waaronder bestuursorganen en de NO.

Bestuursorganen zijn rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Het UWV, de IND en de gemeente Utrecht zijn de bestuursorganen die in dit rapport nader zijn onderzocht. Dit heeft te maken met mogelijke doelgroepen voor Art.1 MN bij deze bestuursorganen. Maar het zijn ook bestuursorganen waarmee Art.1 MN een samenwerking zou kunnen aangaan. Ten slotte kan het van belang zijn dat Art.1 MN dat Art.1 MN naamsbekendheid krijgt bij deze bestuursorganen.

Art.1 MN heeft in de periode 2011 – 2012, 64 discriminatieklachten binnen gekregen op het terrein van de collectieve voorzieningen. Dit kan betekenen dat er weinig discriminatie voorkomt op het terrein van de collectieve voorzieningen of dat burgers Art.1 MN niet weten te vinden. Dit laatste sluit aan op de bewering dat het aantal meldingen maar het 'topje van de ijsberg' zou zijn. Bij de onderzochte bestuursorganen en de NO worden discriminatieklachten niet apart geregistreerd. Als er al cijfers over klachten worden gerapporteerd, wordt duidelijk dat discriminatie wordt weggezet onder de noemer 'grondrechten' of onder 'bejegening'. Een constatering waar Art.1 MN aandacht aan zou moeten besteden.

### *Hoofdstuk 2: wat is het juridische kader bij een klacht tegen een bestuursorgaan?*

Hoofdstuk 9 Awb regelt de interne klachtprocedure en de externe klachtprocedure. De interne procedure bevat enkel minimumeisen. De klacht moet schriftelijk zijn vastgelegd en voldoen aan een aantal eisen zoals klachtomschrijving, naam en adres van de indiener, de datum van opsturen en ondertekening. Vervolg is de mogelijkheid tot een informele behandeling van de klacht die een formele behandeling uitsluit bij tevredenheid van de klager. De formele behandeling bestaat verder uit een ontvangstbevestiging, een hoor en wederhoor procedure, een schriftelijk en gemotiveerd eindoordeel. Tevens kan er een adviescommissie worden ingeschakeld die advies aan het bestuursorgaan uitbrengt over de klacht. Dit advies hoeft niet opgevolgd te worden maar moet wel altijd aan bod komen in het eindoordeel van de klacht door het bestuursorgaan. De termijn waarbinnen een klacht moet worden afgehandeld, is in beginsel zes weken en met een adviescommissie tien weken.

De externe procedure bestaat uit het indienen van een verzoek bij een ombudsman. Hiervoor moet echter eerst de interne procedure zijn doorlopen, tenzij zwaarwegende redenen anders doen bepalen. Een ombudsman moet een verzoek schriftelijk ontvangen. Een ombudsman maakt ook gebruik van een hoor en wederhoor procedure. Na een hoor en wederhoor procedure volgt een rapport met conclusies over het al dan niet behoorlijk handelen van het bestuursorgaan gevolgd door eventuele aanbevelingen. Bestuursorganen en ombudsmannen zijn in sommige gevallen niet verplicht om een klacht in behandeling te nemen en in sommige gevallen zelfs onbevoegd. De bekendste ombudsman is de NO. Deze ontleent zijn bestaan vanuit de Grondwet en de WNO. In de WNO staan enkele

noemenswaardige aanvullingen op de externe procedure van hoofdstuk 9 Awb zoals de plicht om te verschijnen op een zitting. De definitie van discriminatie die wordt gebruikt door de NO in het publieke klachtrecht is die van Art.1 GW. Dit valt bij de behoorlijkheidsnormen onder de kernwaarde 'respectvol' waarvan 'respecteren van grondrechten' het belangrijkste vereiste is. In de oordelen van de NO komt Art.1 GW nauwelijks tot nooit terug. Enerzijds wordt er bij de beoordeling van discriminatie rekening gehouden met het verleden van de beklagde. Anderzijds wordt er rekening gehouden met de context en de discriminerende ervaring die een klager eventueel overhoudt door een gemaakte opmerking. Bij tegensprekende verklaringen, zonder verdere feiten of omstandigheden die één van de twee verklaringen ondersteunen, doet de NO zelfs helemaal geen uitspraak. Er kan niet worden geconcludeerd dat de NO een vaste definitie gebruikt van discriminatie in hun oordelen. Art.1 MN zou zich van de bovengenoemde procedures, inclusief de behoorlijkheidsnormen waarop wordt getoetst door de NO, moeten vergewissen.

### *Hoofdstuk 3: Hoe geven bestuursorganen uiting aan de klachtenprocedure?*

In hoofdstuk drie zijn de klachtprocedures van drie bestuursorganen geanalyseerd op overeenkomsten en verschillen. Dit met het oogpunt of er een bepaalde eenduidigheid zit in de praktijk waardoor Art.1 MN een uniforme werkwijze zou kunnen hanteren bij het behandelen van klachten over bestuursorganen. Uit de analyse en het daaruit voortkomende schema, blijkt niet dat er zodanige verschillen zijn dat er geen uniforme werkwijze voor kan worden gemaakt. Er zijn echter wel verschillen.

Deze verschillen zijn vooral van toepassing op de informele fase en de invulling van de hoor en wederhoor procedure. Art.1 MN zal altijd moeten kijken of een bestuursorgaan gebruik maakt van een informele klachtbehandeling. De gemeente Utrecht maakt hier geen gebruik van terwijl het UWV en de IND hier wel gebruik van maken. De mate waarin de informele klachtbehandeling wordt toegepast verschilt ook. Het UWV biedt mediation aan terwijl de IND een telefoongesprek tussen de klager en het bestuursorgaan afdoende vindt. De hoor en wederhoor procedure wordt ook verschillend ingevuld door de bestuursorganen. Zowel het UWV en de IND bieden een persoonlijk gesprek aan om een klager te horen. Bij de gemeente Utrecht gaat dit alleen telefonisch of schriftelijk. Voor Art.1 MN is het van belang om te weten welke vorm van hoor en wederhoor procedure wordt gebruikt. Dit kan invloed hebben op zowel een plan van aanpak als op de ondersteuning die een cliënt kan worden geboden. Toch kan het een lastige taak voor Art.1 MN worden om te bekijken hoe een procedure bij een bestuursorgaan zal verlopen. Niet alle bestuursorganen zullen zo transparant zijn met hun klachtenprocedure als het UWV en de IND. De gemeente Utrecht is daar een voorbeeld van. Er kan niet geconcludeerd worden of ondersteuning door Art.1 MN in elke klachtenprocedure mogelijk is. Wederom is de gemeente Utrecht degene die hier geen informatie over verstrekt. Als er wordt uitgegaan van het standpunt van de IND is dit wel mogelijk, maar moet er altijd een machtiging worden getekend door de klager.

De overeenkomsten tussen de bestuursorganen zijn onder andere de manier van indienen van de klacht. In alle gevallen kan dit schriftelijk. Tevens maken de onderzochte bestuursorganen gebruik van een centraal klachtenbureau en vervuld de klachtbehandelaar in de meeste gevallen de taak van contactpersoon. De vorm van de afhandeling van de klacht en de termijnen die worden gehanteerd, vallen allemaal gelijk met de gestelde termijnen in hoofdstuk 9 Awb. Alleen de eisen waar een klacht aan moet voldoen, wordt bij twee bestuursorganen uitgebreid met aanvullende eisen. Voor Art.1 MN kan het handig zijn om deze aanvullende eisen op te nemen in elke klachtbrief.

De klachtenprocedure van de NO geeft verder ook geen verrassingen. Een verzoek moet schriftelijk worden ingediend en voldoen aan bepaalde eisen. Art.1 MN kan in deze procedure ook een cliënt ondersteunen. De NO maakt gebruik van een informele en formele procedure. Tijdens beide procedures kunnen klagers zowel schriftelijk, telefonisch of persoonlijk met de NO in contact komen. Als de formele procedure start, onderzoekt de NO in een uitgebreid onderzoek de feiten grondig. Een formele procedure kan enkele maanden tot een jaar duren. Art.1 MN moet er dus rekening mee houden dat een dergelijke procedure niet alleen veel aandacht maar ook tijd kost voor een lange periode.

#### *Hoofdstuk 4: De werkwijze van Art.1 Midden Nederland*

In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de kennis van het publieke klachtrecht niet paraat aanwezig is bij de klachtbehandelaars van Art.1 MN. Er wordt geconstateerd dat er sprake is van een 'opzoek-cultuur' als het gaat om het publiekelijk klachtrecht. Dit geldt zowel voor hoofdstuk 9 Awb als klachtenregelingen van bestuursorganen zelf. Omdat uit de brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek dat Art.1 MN de kennis en expertise moet hebben om bij elke procedure te ondersteunen, zou het wenselijk zijn dat de klachtbehandelaars de basis van het publiekelijk klachtrecht kennen.

Het handboek klachtbehandeling, in gebruik door Art.1 MN, besteed aandacht aan klachtenprocedures. Hierin wordt vermeld dat de klachtbehandelaar eerst moet onderzoeken of er gebruik kan worden gemaakt van andere methodes. Vervolgens moet de klachtbehandelaar zich verdiepen in formaliteiten. Als Art.1 MN komt tot het schrijven van een klachtbrief worden er dertien aandachtspunten gegeven<sup>104</sup>. Omdat dit echter aandachtspunten zijn en niet zozeer een werkwijze die gevolgd moet worden, is het de vraag of en in hoeverre deze aandachtspunten moeten worden opgenomen in een werkwijze. Ze bieden in ieder geval een basis voor een werkwijze. Er bestaat verder een werkwijze, bij Art.1 MN, voor het behandelen van discriminatieklachten over de politie. Deze werkwijze is echter gericht op één bestuursorgaan. In deze werkwijze komen een aantal zaken naar voren. De werkwijze bevat ten eerste een schematisch overzicht en een schriftelijke uitleg van de werkwijze van Art.1 MN. Vervolgens bevat de werkwijze een beschrijving van de klachtenprocedure, inclusief indienen van de klacht, van de politie. Ten slotte bevat de werkwijze

---

<sup>104</sup> De aandachtspunten zijn terug te vinden in hoofdstuk 4.2.1

contactgegevens van de politie Utrecht inclusief alle contactpersonen. Deze zaken zijn niet terug te vinden in het handboek klachtbehandeling.

Uit de interviews bleek dat er erg verschillend wordt gedacht over de werkwijze die gehanteerd moet worden bij de behandeling van discriminatieklachten over bestuursorganen. Enkel bij klachten over de politie, lijkt er gelijkstemmend gedacht te worden over de manier van werken. Bij andere bestuursorganen lijkt iedere klachtbehandelaar een andere werkwijze erop na te houden. De klachtbehandelaars bleken niet op de hoogte van de informatie en aandachtspunten uit het handboek klachtbehandeling. Ondanks het handboek klachtbehandeling kan er gesteld worden dat er geen sprake is van een duidelijk protocol die de klachtbehandelaars moeten volgen. Dit zorgt ervoor dat er geen eenduidigheid is over de te volgen werkwijze door Art.1 MN. Er wordt gewerkt vanuit 'gewoonte' en ervaring. Het is dan niet vreemd dat de klachtbehandelaars er een verschillende aanpak op nahouden bij het behandelen van klachten over bestuursorganen. Het is dan ook niet vreemd dat er op dit moment verschillend wordt gedacht, hoe in de toekomst klachten over bestuursorganen te behandelen. Er moet daarin worden gekozen tussen het volgen van de procedures die het publieke klachtrecht voorschrijven of het volgen van de hoor en wederhoor procedure van Art.1 MN zelf. Gezien de wettelijke verankering van het publieke klachtrecht, inclusief hoor en wederhoor procedure, in hoofdstuk 9 Awb lijkt de eerste optie het meest voor de hand liggend. Echter hebben de klachtbehandelaars veelal een negatieve ervaring met het publieke klachtrecht. Dit kan heel goed gelegen zijn in het feit dat er geen eenduidigheid bestaat binnen Art.1 MN zelf over het behandelen van zulke klachten. Desondanks kan er door deze ervaringen eventueel voor worden gekozen om voor een eigen procedure te gaan. Dit laatste is echter geen onderdeel geweest van dit rapport en zal zodoende verder onbesproken blijven.

#### *Hoofdstuk 5 Het beoogde resultaat bij een klacht tegen een bestuursorgaan.*

Het publieke klachtrecht is ingesteld zodat bestuursorganen kunnen leren van klachten. In de praktijk blijken bestuursorganen verschillend uitvoering te geven om te leren van klachten. Enerzijds zijn er bestuursorganen die het enkel als doel zien van de klachtenprocedure om een klager een oordeel te geven over zijn klacht. Deze bestuursorganen zullen voornamelijk klachten behandelen volgens de formele fase van de klachtbehandeling. Anderzijds zijn er bestuursorganen die, voor zover mogelijk, samen met de klager mee werken aan de oplossing van het probleem. Dit zullen voornamelijk de bestuursorganen zijn die gebruik maken van een informele fase in de klachtbehandeling.

Bestuursorganen zullen echter altijd willen bereiken dat zij begrip hebben getoond voor de klager. In dat licht zullen zij, ongeacht de gegrondheid van de klacht, altijd excuses aanbieden. Dit is belangrijk voor Art.1 MN om te weten omdat een bestuursorgaan zich dus niet inhoudelijk verontschuldigd maar meer voor de negatieve ervaring die is opgedaan door een klager.

Een klager heeft veel meer aan een bestuursorgaan die de informele fase van de klachtbehandeling uitvoert. Een klager beoogt dan ook om zijn probleem op te lossen. Klagers verschillen van elkaar. Dat brengt met zich mee dat klagers ook verschillende resultaten beogen. Zo willen klagers een

bevestiging of de discriminatie die zij ervaren, ook daadwerkelijk discriminatie is. Zij beogen om een einde te maken aan de discriminatie en de eigenwaarde te herstellen. In sommige gevallen beogen klagers om hun gelijk te halen en dat het bestuursorgaan de fout erkent en ervan leert. Volgens klagers moet er in ieder geval kenbaar worden gemaakt dat discriminatie niet wordt getolereerd. Andere klagers zijn tevreden met een excuus van de dader en andere klagers willen dat de dader gestraft wordt. In sommige gevallen zijn klagers ook alleen op zoek naar een luisterend oor. Zij beogen om gehoord te worden. Art.1 MN moet er rekening mee houden dat het beoogd resultaat van de cliënt per cliënt kan verschillen. Dit zou kunnen betekenen dat iedere cliënt een andere vorm van dienstverlening vraagt.

Dienstverlening die bestaat uit een juridische benadering, bij simpele klachten, van de klachtprocedure kan als storend worden gezien door het bestuursorgaan. Dit is alleen zinvol bij complexe klachten omdat Art.1 MN samen met de klager een beter weerwoord kan bieden aan een bestuursorgaan. Het draagt ook bij aan de kwaliteit van de procedure. Toch kan er beter worden gekozen voor mediation of bemiddeling. Dit pakt namelijk het conflict aan en beoogt het verbeteren van de communicatie tussen de klager en de beklagde. Het biedt dan ook de meeste perspectief op een goed gevolg. Voor een cliënt maakt het niet uit welke vorm van dienstverlening hij krijgt. Het enige wat er voor een cliënt toe doet, is dat er resultaat wordt geboekt. Echter geven cliënten aan dat zij veel hebben aan een luisterend oor. Zij voelen zich dan serieus genomen. Maar bemiddeling en ondersteuning of hulp bij procedures heeft ook een voorkeur. Daarentegen voelen cliënten zich juist niet geholpen als er geen actie kan worden ondernomen. Ook als Art.1 MN te mild is tegen een wederpartij of als er geen straf kan volgen voor de dader zijn zij minder tevreden met de dienstverlening. Dit sluit aan dat het voor cliënten voornamelijk gaat om het resultaat. Voor Art.1 MN volgt het beoogd resultaat van de klachtbehandeling uit het landelijk protocol klachtbehandeling en de interviews met de klachtbehandelaars. Volgens het protocol beoogt Art.1 MN met de klachtbehandeling de volgende zaken:

- ondersteuning te bieden aan slachtoffers van discriminatie;
- de zelfredzaamheid van slachtoffers van discriminatie te bevorderen;
- structurele patronen van discriminatie te signaleren;
- gedrags- en/of beleidsbeïnvloeding van personen of organisaties, die zich bedoeld of onbedoeld schuldig hebben gemaakt aan discriminatie, te realiseren gericht op voorkomen van herhaling;
- wetgeving te toetsen;
- jurisprudentie te ontwikkelen.

De klachtbehandelaars gaven hier in de interviews de volgende aanvullingen op:

- duidelijk maken of er wel of geen discriminatie heeft plaatsgevonden;
- een klacht van een cliënt serieus nemen en behandelen;



- een cliënt moet tevreden zijn met de dienstverlening van Art.1 MN;
- het discriminatiegevoel bij een cliënt wegnemen;
- gelijkebehandelingswetgeving nastreven;
- een signaal afgeven aan vermeende daders;
- kennis van discriminatie vergroten bij cliënten.

Om een beoogd resultaat te behalen, hoeft klagen niet altijd het juiste middel te zijn. Door het inschakelen van professionele rechtshulp, vervalt de verplichting van een bestuursorgaan tot ongelijkheidscompensatie. Het heeft dus consequenties voor de positie van de klager. Het bestuursorgaan kan zich dan beperken in de informatie- en onderzoekplicht. Het bestuursorgaan mag er dan van uitgaan, dat de klager over voldoende expertise beschikt en zodoende zichzelf kan verantwoorden voor wat hij doet en dit ook kenbaar kan maken.

Een ander nadelig gevolg van klagen is victimisatie. Victimisatie betekent dat mensen die klager over discriminatie daar later op worden afgerekend. In het civiele recht wordt victimisatie verboden. In hoofdstuk 9 Awb staat echter nergens dat een klager geen nadeel mag ondervinden door het klagen over een bestuursorgaan. Dit kan burgers tegenhouden om te klagen. Omdat belangenorganisaties juist rekening houden met de vrees voor victimisatie, heeft het een belangrijke invloed op de diensten die zij verlenen aan cliënten. Dit komt door de beperkingen die zij doorvoeren in de dienstverlening om een cliënt te beschermen tegen victimisatie.

Het inschakelen van een ADB als Art.1 MN om te klagen, leidt niet tot een verbetering van de situatie van de klager of aanpassingen in het beleid van wederpartijen. Organisaties treffen geen maatregelen om veranderingen aan te brengen en het klagen met procesvertegenwoordiging zal ook niet leiden tot sancties tegen de dader. Dit roept de vraag op of Art.1 MN zich dan wel moet inmengen in een klachtenprocedure? Toch zijn er ook positieve consequenties voor klagers. Een belangenorganisatie geeft aandacht aan het gevoel van discriminatie. In een aantal gevallen blijkt dat dit er toe leidt dat het discriminatiegevoel bij een klager wordt weggenomen.

### *6.3 Conclusie op de hoofdvraag*

De hoofdvraag die in dit rapport centraal staat, kan nu beantwoord worden. De hoofdvraag die centraal staat in het rapport:

*In hoeverre zijn er aanpassingen nodig in de werkwijze van Art.1 Midden Nederland om hun cliënten met discriminatieklachten over bestuursorganen het beste te ondersteunen?*

Uit de beschikbare documenten van Art.1 MN blijkt er een algemeen protocol te bestaan in een handboek voor de klachtbehandeling. Dit protocol is echter niet te definiëren als een werkwijze. Wel staan er aandachtspunten in waar Art.1 MN rekening mee zou moeten houden, bij het behandelen van een klacht over een bestuursorgaan. Uit de interviews bleek dat de klachtbehandelaars niet

bekend zijn met de inhoud van dit algemene protocol. Eveneens bleek uit de interviews dat de klachtbehandelaars verschillend denken, afgezien van het protocol, over de manier waarop een klacht over een bestuursorgaan in behandeling moet worden genomen. Het algemene protocol zal de basis vormen om de hoofdvraag te beantwoorden.

Dit algemene protocol bestaat uit algemene informatie over klachtenprocedures, adviezen en aanbevelingen voorgaand aan het behandelen van een klacht via een klachtenprocedure, en aandachtspunten voor het schrijven van een klachtbrief. In vergelijking met de specifiekere werkwijze over politiekachten, mist het protocol diepgang. Er missen bepalende factoren. Het valt op dat er geen aandacht is voor discriminatie of het verminderen hiervan bij daders. Er wordt geen informatie gegeven over bestuursorganen. Eveneens is er geen aandacht voor, de formaliteiten van, het publieke klachtrecht. Afgezien van de procedure van de NO, worden er geen stappen van de klachtbehandeling, van een bestuursorgaan, besproken in een klachtenprocedure. Afgezien van de aandachtspunten voor het opstellen van een klachtbrief, mist het protocol de stappen die Art.1 MN zelf moet ondernemen als er een klacht binnen komt. Al deze factoren zijn wel terug te vinden in de werkwijze voor klachten over de politie. Deze werkwijze biedt extra's zoals een voorbeeld of zelfs standaard klachtbrief. Daarnaast heeft deze werkwijze ook een overzicht van alle contactpersonen van de politie waarmee contact opgenomen kan worden. Echter valt in zowel het algemene protocol als de werkwijze voor politiekachten op dat er geen aandacht is voor de wensen van de cliënt. Ook wordt er geen aandacht geschonken aan een bepaalde vorm van dienstverlening waar cliënten het meest bij gebaat zouden zijn. Er wordt ook geen duidelijk beeld gegeven welk resultaat Art.1 MN beoogd bij het behandelen van een klacht over een bestuursorgaan. In het algemene protocol wordt er wel aandacht geschonken aan de functie van een klachtenprocedure voor een bestuursorgaan maar er mist informatie. Zoals het verschil in beoogd resultaat van bestuursorganen bij het kiezen voor alleen een formele klachtbehandeling of ook een informele klachtbehandeling. Er wordt geen aandacht geschonken aan het feit dat Art.1 MN de vorm van dienstverlening zou kunnen aanpassen aan het beoogd resultaat van een bestuursorgaan. Terwijl dit wel een grote invloed kan hebben op de uitkomst van een klacht. Het is daarom ook vreemd dat er geen aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van klagen in het algemene protocol en in de werkwijze. Ten slotte is het vreemd dat, er in het protocol geen definitie van discriminatie en een kader van toetsingsnormen is opgenomen waarmee bestuursorganen een klacht van discriminatie beoordelen.

Door deze tekortkomingen kan er geconcludeerd worden dat er niet zozeer aanpassingen nodig zijn in het algemene protocol. Maar dat er voornamelijk aanvullingen nodig zijn om Art.1 MN zo te laten functioneren dat zij cliënten het best kunnen ondersteunen. Omdat er binnen Art.1 MN nog geen eenduidigheid bestaat over de manier waarop klachten behandeld moeten worden, kan het zijn dat de punten die wel naar voren komen in het protocol verschillen van een toekomstig eenduidig beleid. Ten slotte kan er geconcludeerd worden dat het protocol wel als basis kan dienen voor Art.1 MN maar dat er veel aanvullingen nodig zijn, om het protocol tot zijn recht te laten komen. Zeker met betrekking tot de cliënten van Art.1 MN.

Er is ook rekening gehouden dat wellicht aanpassingen nodig zijn voor de werkwijze. Er is daarom, zoals in de inleiding aangegeven, ook een subhoofdvraag opgesteld. Na het beantwoorden van deze subhoofdvraag worden gerichte aanbevelingen gegeven aan Art.1 MN. De subhoofdvraag:

*Indien er aanpassingen nodig zijn in de werkwijze, welke aanpassingen zijn er dan nodig?*

Uit de beantwoording van de hoofdvraag werd duidelijk welke aspecten niet naar voren kwamen in het algemene protocol. Het wordt van belang geacht om deze tekortkomingen in de werkwijze op te nemen. Het is van belang om te komen tot een uniforme werkwijze voor het behandelen van klachten over bestuursorganen. Om tot een uniforme werkwijze te komen is het van belang dat er ten eerste eenduidigheid komt binnen Art.1 MN over welke stappen zij als organisatie wil nemen bij het behandelen van dergelijke klachten. Daar wordt nu te verschillend over gedacht. Art.1 MN moet hierbij rekening houden met de wettelijke taak uit de WGA. De klachtbehandelaars moeten kennis en expertise bezitten om in alle (juridische) procedures een cliënt te kunnen ondersteunen.

Afgezien daarvan kunnen er al wel veel aspecten worden opgenomen in een vernieuwd protocol. Allereerst is het daarvoor handig om de aspecten uit de werkwijze over politiekklachten over te nemen. Het gaat om de volgende aspecten:

1. Een schematisch overzicht van de werkwijze van Art.1 MN (mits eenduidig beleid).
2. Een schriftelijke uitleg van de werkwijze van Art.1 MN (mits eenduidig beleid).
3. Gegevens van contactpersonen van bestuursorganen.
4. Een beschrijving van een algemene publieke klachtenprocedure (volgens Hoofdstuk 9 Awb met in achtneming van verschillen en overeenkomsten uit de analyse van hoofdstuk 3).
5. Hoe een klacht ingediend moet worden bij een bestuursorgaan (volgens Hoofdstuk 9 Awb met aanvullingen uit de analyse van hoofdstuk 3).
6. Voorbeeld of standaard klachtbrief. (volgens Hoofdstuk 9 Awb met aanvullingen uit de analyse van hoofdstuk 3).

Vervolgens is het ook van belang om de volgende aspecten, voortkomend uit dit rapport, mee te nemen in een toekomstig protocol:

7. Aandacht voor de zes componenten die nodig zijn om discriminatie te verminderen bij een dader: gemeenschappelijke doelstelling, gelijke status, wederzijdse afhankelijkheid, een informeel en interpersoonlijk contact, verschillende contacten en sociale gelijkheidsnormen.
8. Een algemene beschrijving van een bestuursorgaan volgens de Awb. Zodat snel kan worden vastgesteld of er sprake is van een bestuursorgaan of een andere organisatie waar de Awb niet van toepassing op is.
9. Informatie over het klagen in de tweede lijn uitbreiden met de bevindingen uit dit rapport.
10. De behoorlijkheidnormen en vereisten die opgesteld zijn door de NO. Waarvan belangrijkste norm 'respectvol' in samenhang met het vereiste van 'respecteren van grondrechten'. Zodat men bij het opstellen van een klachtbrief of verzoek hiermee rekening kan worden gehouden.

Neem hierin mee de jurisprudentie van de NO waarin de NO zich uitsprak over discriminatie. Zo heeft Art.1 MN een referentiekader voor het bepalen of een bestuursorgaan of de NO een klacht gegrond dan wel ongegrond verklaard.

11. De wensen van een cliënt. Het is verstandig om voor elk beoogd resultaat van een cliënt een scenario uit te schrijven. Kan dit wel of niet worden behaald? Zo kan een cliënt tijdig worden ingelicht en kunnen hoge verwachtingen eventueel getemperd worden. Tevens kan het van invloed zijn op de dienstverlening die geboden wordt voor een individuele klacht.
12. De verschillende beoogde resultaten van bestuursorganen. Elk bestuursorgaan kan verschillend kiezen voor alleen formele klachtbehandeling (zie bijvoorbeeld de gemeente Utrecht) of voor zowel formeel als informele klachtbehandeling (zie bijvoorbeeld het UWV en de IND). Dit kan ook invloed hebben op de dienstverlening die Art.1 MN kan bieden. In een formele procedure zal Art.1 MN een ondersteunende rol kunnen hebben door schriftelijke correspondentie. Terwijl bij de informele fase een ondersteunende rol kan worden aangenomen door mee te gaan met gesprekken zoals bij mediation. Hier geldt ook dat het goed is om een cliënt zo snel mogelijk te laten weten welke ondersteuning hij kan verwachten.
13. De resultaten die Art.1 MN beoogd met de klachtbehandeling moeten ook aanwezig zijn in het protocol. Zo kan het resultaat wat Art.1 MN beter worden afgestemd per klacht met het resultaat wat zowel cliënt als het bestuursorgaan beogen. Een overzicht van wat de organisatie zelf wil bereiken is dan handig.
14. De gevolgen van klagen moeten ook overzichtelijk in het protocol worden opgenomen. Art.1 MN zou verplicht moeten zijn aan een cliënt te vertellen dat het inschakelen van Art.1 MN gevolgen heeft voor de positie van een cliënt als klager. Een cliënt moet ook gewezen worden op het gevaar voor victimisatie. Het gevaar van victimisatie zal minder groot zijn bij klachtbehandeling door een bestuursorgaan dan op het terrein van de arbeid vanwege een minder directe relatie. Dat betekent niet dat er geen victimisatie zal plaatsvinden in de gevallen waar klagers nog wel in een directe relatie staan tot een bestuursorgaan.

#### *6.4 Aanbevelingen*

Sommige conclusies zijn niet zozeer van belang voor het beantwoorden van hoofdvraag en het geven van aanbevelingen gericht op de doelstelling. Toch zijn deze conclusies wel van zodanig belang dat het belangrijk is om hier aandacht aan te geven. Uit de conclusie van de hoofdvraag bleek dat er aanpassingen of beter gezegd aanvullingen nodig waren op het protocol. De conclusie op de subhoofdvraag geeft een duidelijk beeld op de aanvullingen die nodig zijn. Het is dan ook aan te bevelen aan Art.1 MN dat zij het bestaande protocol aanpassen door gebruik te maken van de 14 aspecten die zijn aangestipt in de conclusie.

Maar voordat dit kan gebeuren zijn de volgende aanbevelingen van belang voor Art.1 MN:

- Zorg voor een eenduidig beleid en zienswijze op de werkwijze voor het behandelen van klachten over bestuursorganen.

- Zorg ervoor dat bij vaststelling van dit beleid, de klachtbehandelaars op de hoogte zijn van het algemene protocol in het handboek klachtbehandeling, de werkwijze voor politiekachten en de conclusies uit dit rapport.
- Zorg ervoor dat de vastgestelde eenduidige werkwijze bij iedere klachtbehandelaar bekend is, inclusief de inhoud.
- Zorg voor kennis en expertise bij de klachtbehandelaars over het publieke klachtrecht.

Overige aanbevelingen die er niet toe hoeven te leiden dat cliënten daar beter mee worden geholpen:

- Houd rekening met de wettelijke taak van een ADV. Zodra de klacht discriminatie betreft moet de dienstverlening van Art.1 MN volledig benut kunnen worden.
- Bij eerste contacten met bestuursorganen, zou Art.1 MN de bestuursorganen kunnen bewegen om discriminatie apart te laten registreren. Zodat er een helder overzicht bestaat in cijfers over de problematiek.

## Alfabetische literatuurlijst

- Aronson, E, en Wilson, T.D., en Akert, R.M., en Pearson (2007), *Sociale Psychologie*, 5de druk, Amsterdam: Education Benelux BV
- Bochhah, N. (2006), *Gediscrimineerd op de werkvloer en dan...?*, Rotterdam: LBR, EARN, Argus
- Chrysochoou, X. (2004), *Cultural Diversity, Its social psychology*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- De Fey, C.C., en Kellerman, A., en Nieuwboer, J.W. (2004), *Met recht discriminatie bestrijden*, 3de druk, Rotterdam/Den Haag: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Boom Juridische Uitgevers
- Genugten van, M., en Svensson, J. (2010), *Dubbel de Dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die ongelijke behandeling aan de orde stellen*, Enschede: PrintPartners Ipskamp
- Genugten van, M., en Svensson, J. (2011), *Het falende veld van ondersteuning bij ongelijke behandeling*, Artikel: Beleid en maatschappij, 38, pg. 199 – 215, Den Haag: Boom Lemma
- Heijden, van der, K. (2005), *Klachtenbehandeling door decentrale overheden*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid
- Michiels, F.C.M.A. (2006), *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, 4de druk, Deventer: Kluwer
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), *Intern Klachtrecht*, Den Haag: Grafisch bureau van Erkelens
- Overkleef-Verburg, G. (2000), *Het klacht(proces)recht in de Algemene wet bestuursrecht*, Gepubliceerd in: P. Mevis e.a. (red.), *Procesvertegenwoordiging*, Deventer 2000, (25 pp.)
- Savornin Lohman, de, J., Raaff, H. (2010), *In de frontlinie tussen hulp en recht*, 3de herziene druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Stroop, V.J.M. (2011), *Rapport 'Discriminatieklachten bij de politie', Een onderzoek naar de ervaringen van anti discriminatie bureaus met de klachtenregeling/procedure van de politie*, Utrecht: i/o werkgroep Politie/OM & Art.1 Midden Nederland
- Struik, P., Litjens, B., Jong de, J., Rouw, M. (2012), *Evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*, Vught: Partners+Pröpper
- Wilterdink, N, en Heerikhuizen van, B. (2007), *Samenlevingen, inleiding in de sociologie*, 6de druk, Amsterdam: Wolters-Noordhoff
- Winter, H.B., Middelkamp, I., Herweijer, M. (2006), *Derde evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen, Eindrapport*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde RuG, Pro Facto RuG

## Alfabetische bronnenlijst

- Art.1 Landelijk Expertise Centrum; Fey, de C., Heide, de M., Scheve, S., Schiferli, J., Looten T., in samenwerking met Tol, van der W., Commissie Gelijke Behandeling & Veen, van der B. (2009), *Opleiding Klachtbehandeling, Handboek*, uitgave: Art.1 Landelijk Expertise Centrum, Rotterdam
- Art.1 Midden Nederland (2012), *Art.1 MN werkwijze en afspraken voor cliënten 2012-11-20*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2011), *Beleidsplan 2011 – 2013*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2013), *Cijfers meldingen discriminatie bij Art.1 MN 2012*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2012), *Gemeentelijk halfjaar rapportage januari – juni 2012*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2012), *Jaarverslag 2011*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2009), *Op weg naar een provinciale antidiscriminatieorganisatie in Utrecht*, Bedrijfsplan Art.1 Midden Nederland, Utrecht: Price Waterhouse Coopers
- Art.1 Midden Nederland (2011), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2011*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2012), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2011*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2013), *Registraties gegevens meldingen discriminatie bij Art.1 Midden Nederland 2012*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- Art.1 Midden Nederland (2012), *Werkwijze Art.1 Midden Nederland met klachten over de Politie Utrecht*, Utrecht: Art.1 Midden Nederland
- De Nationale Ombudsman (2011), *behoorlijkheidswijzer dec. 2011*, Den Haag: de Nationale Ombudsman
- De Nationale Ombudsman (2013), *Brochure ontvangstbevestiging*, Den Haag: De Nationale Ombudsman
- De Nationale Ombudsman (2012), *Een vertrouwde overheid - Verslag van de Nationale ombudsman over 2011*, Den Haag: Sdu uitgevers
- Gemeente Utrecht (2011), *burgerjaarverslag 2010*, Utrecht: Gemeente Utrecht Bestuurs- en Concerndienst
- Gemeente Utrecht, (2012), *Burgerjaarverslag 2011 – klachten*, Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeentelijke Ombudsman (2011), *Overzicht binnengekomen verzoeken in 2011*, Utrecht: Gemeentelijke Ombudsman
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012), *Cijfers 2011 documenten, bereikbaarheid en klachten*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013), *Cijfers 2012 documenten, bereikbaarheid en klachten*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012), *De IND belicht, jaarresultaten 2011*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2007), *IND-werkinstructie nr. 2007/5, Klachtenprocedure*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatiebureaus (2011), *Kerncijfers 2010, overzicht discriminatieklachten en meldingen*, Leeuwarden: de LBA
- Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatiebureaus (2012), *Kerncijfers 2011, Overzicht van discriminatieklachten en – meldingen geregistreerd bij antidiscriminatievoorzieningen*, Leeuwarden/Nijmegen: LBA & Samenwerkende Antidiscriminatievoorzieningen Nederland (SAN)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), Rijn van, A.M.C., *Brief: Invulling van de taak bijstand door antidiscriminatievoorzieningen, referentie: 2012-0000705184*, Den Haag: Afd. Integratie en Samenleving, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2013), *Achtmaandenverslag UWV 2012*, Amsterdam: UWV 2012
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2011), *Brochure: Ik heb een klacht - Als u niet tevreden bent over UWV*, Uitgave: UWV
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2012), *Jaarverslag UWV 2011*, Amsterdam: UWV
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2013), *Verslag bundeling over klachten UWV 2011 en 2012*, V.J.M. Stroop, gebundelde informatie van [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl), Zie lijst geraadpleegde websites hoofdstuk 1.

## Alfabetische lijst wet en regelgeving

Voor volledige tekst: [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl):

Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)

Art.1:1 Awb

Hoofdstuk 9 Awb

Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB)

Besluit Gemeentelijke Antidiscrimatievoorzieningen (BGA)

Burgerlijk Wetboek (BW)

Art.646:7 BW t/m 649:7 BW.

De Grondwet (GW)

Art.1 GW

Art. 78a GW

Klachtenreglement UWV 2009

The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities

*Aangenomen door de Algemene bijeenkomst van de Verenigde Naties, 48<sup>ste</sup> sessie, resolutie 48/96 van 20 december 1993*

Wetboek van Strafrecht (WvSr)

Art.90q WvSr

Art.137c WvSr t/m 137g WvSr

Art.266 WvSr

Art.249q WvSr

Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ)

Wet gelijke behandeling leeftijd bij de arbeid (WGBL)

Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB)

Wet Gemeentelijke Antidiscrimatievoorzieningen (WGA)

Wet inzake arbeidsovereenkomst voor bepaalde en onbepaalde tijd (WOBOT)

Wet Nationale Ombudsman (WNO)

Wet onderscheid arbeidsduur (WOA)

Voor volledige rapporten: [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

*NO 30 november 1983, RV 1983, 113.*

*NO-rapport 1987/R463*

*NO-rapport 1998/29*

*NO-rapport 2002/012*

*NO-rapport 2004/120*

*NO-rapport 2004/417*

*NO-rapport 2009/164*

*NO-rapport 2011/173*

*NO-rapport 2011/243.*

*NO-rapport 2012/123*



# Lijst geraadpleegde websites per hoofdstuk

## Hoofdwebsites; indien gespecificeerde URLS niet meer werken.

[www.art1middennederland.nl](http://www.art1middennederland.nl)

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

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

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

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

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

[www.nationaleombudsman-nieuws.nl](http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl)

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

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

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

## Inleiding

Titel: *nieuws*

Url: <http://www.art1middennederland.nl/nieuws/>

Datum van raadplegen: 19 januari 2013

## Hoofdstuk 1: introductie van het onderwerp

Titel: *Gelijkebehandelingswetgeving*

Url: <http://www.mensenrechten.nl/gelijkebehandelingswetgeving>

Datum van raadplegen: 28 maart 2013

Titel: *Beleidsinformatie*

Url: <http://www.art1middennederland.nl/beleidsinformatie/>

Datum van raadplegen: 28 maart 2013

Titel: *Werkloosheid naar leeftijd en geslacht: veel meer werklozen dan een jaar geleden*

Url: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vrouwen-en-mannen/publicaties/artikelen/archief/2009/2006-arbeidsmarkt-vv-werkl-gesl-art.htm?RefererType=RSSItem&RSSFeedTitle=Emancipatie>

Datum van raadplegen: 29 maart 2013

Titel: *Bevolking in het kort*

Url: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=358734>

Datum van raadplegen: 21 maart 2013

Titel: *Organisatie, wat doet de IND?*

Url: <http://www.ind.nl/organisatie/>

Datum van raadplegen: 29 maart 2013

Titel: *Wat is UWV?*

Url: [http://www.uwv.nl/OverUWV/wat\\_is\\_uwv/index.aspx](http://www.uwv.nl/OverUWV/wat_is_uwv/index.aspx)

Datum van raadplegen: 29 maart 2013

Titel: *De gemeente*

Url: <http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente>

Datum van raadplegen: 29 maart 2013

Titel: *Ombudsman Utrecht verdwijnt*

Url: <http://www.duic.nl/nieuws/7991/ombudsman-utrecht-verdwijnt-per-1-januari/>

Datum van raadplegen: 29 maart 2013

Titel: *Verbeterplannen na rapport Nationale ombudsman*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1590\\_Verbeterplannen-na-rapport-Nationale-ombudsman.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1590_Verbeterplannen-na-rapport-Nationale-ombudsman.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Aantal ontvangen klachten 2011*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1396\\_Aantal-ontvangen-klachten-2011.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1396_Aantal-ontvangen-klachten-2011.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Aantal afgehandelde klachten 2011*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1397\\_Aantal-afgehandelde-klachten-2011.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1397_Aantal-afgehandelde-klachten-2011.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Klachtsoorten 2011*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1398\\_Klachtsoorten-2011.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1398_Klachtsoorten-2011.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Aantal ontvangen klachten in 2012*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1542\\_Aantal-ontvangen-klachten-in-2012.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1542_Aantal-ontvangen-klachten-in-2012.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Aantal afgehandelde klachten in 2012*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1543\\_Aantal-afgehandelde-klachten-in-2012.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1543_Aantal-afgehandelde-klachten-in-2012.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Klachtsoorten in 2012*

Url: [http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten\\_bezwaren/aDU1544\\_Klachtsoorten-in-2012.aspx](http://jaarverslag.uvw.nl/jaarverslag-2011/Activiteit.klachten_bezwaren/aDU1544_Klachtsoorten-in-2012.aspx)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

## Hoofdstuk 2: Een klacht tegen een bestuursorgaan; juridisch kader

Titel: *uw klacht*

Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/uw-klacht>

Datum van raadplegen: 2 april 2013

Titel: *Nieuwe meetlat ombudsmannen voor behoorlijke overheid*

Url: <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/nieuwe-meetlat-ombudsmannen-voor-behoorlijke>

Datum van raadplegen: 2 april 2013

## Hoofdstuk 3: 3 Hoe geven bestuursorganen uiting aan de klachtenprocedure?

Titel: *Ik heb een klacht*

Url: [http://www.uvw.nl/Particulieren/klantenservice/suggesties\\_en\\_klachten/klachten.aspx](http://www.uvw.nl/Particulieren/klantenservice/suggesties_en_klachten/klachten.aspx)

Datum van raadplegen: 4 april 2013

Titel: *ik wil een klacht indienen*

Url: <http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/Default.aspx?jse=1>

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Wat u van de IND kunt verwachten als u een klacht hebt ingediend*

Url: [http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge\\_id=%2fNavigatieKlachtmodule%2fFeedbackIND](http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=%2fNavigatieKlachtmodule%2fFeedbackIND)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Vragen over klachten*

Url: [http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge\\_id=FAQKlachten](http://indklantdienstwijzer.nl/klachten/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=FAQKlachten)

Datum van raadplegen: 14 januari 2013

Titel: *Een Klacht?*

Url: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=85005>

Datum van raadplegen: 4 april 2013

Titel: *klachtformulier*

Url: <https://www.nationaleombudsman.nl/klachtformulier>

Datum van raadplegen: 5 april 2013

Titel: *hoe dien ik een klacht in?*

Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/hoe-dien-ik-een-klacht-in-bij-de-nationale-ombudsman>

Datum van raadplegen: 5 april 2013

Titel: *hoe verloopt een klachtprocedure?*

Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/hoe-verloopt-een-klachtprocedure-bij-de-nationale-ombudsman>

Datum van raadplegen: 5 april 2013

Titel: *Wie kan mij helpen bij het schrijven van een klachtbrief?*

Url: <http://www.nationaleombudsman.nl/vraag/wie-kan-mij-helpen-bij-het-schrijven-van-een>

Datum van raadplegen: 5 april 2013

## Hoofdstuk 4 De werkwijze van Art.1 Midden Nederland

Geen geraadpleegde websites.

## Hoofdstuk 5 Het beoogde resultaat bij een klacht tegen een bestuursorgaan.

Geen geraadpleegde websites.

## Bijlagen

In de bijlagen zijn de volgende zaken terug te vinden. In het rapport is, als het van toepassing is, verwezen naar de nummering van de bijlagen.

- Bijlage 1: Afkortingenlijst
- Bijlage 2: Schematisch overzicht hoofdstuk 3.4
- Bijlage 3: Interviewvragen voor klachtbehandelaars Art.1 Midden Nederland.
- Bijlage 4: Interviewantwoorden van klachtbehandelaars Art.1 Midden Nederland.
- Bijlage 5: Feedback van Art.1 Midden Nederland op het rapport.

## *Bijlage 1: Afkortingenlijst*

ADB(s)	Antidiscriminatiebureau(s)
ADV(s)	Antidiscriminatievoorziening(en)
Art.	Artikel
Art.1 MN	Art.1 Midden Nederland
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
BDU	Bureau Discriminatiezaken Utrecht
BGA	Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	Burgemeester & Wethouders
CBR	Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CRM	College voor de Rechten van de Mens
GW	de Grondwet
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
IND	de Immigratie en Naturalisatiedienst
LBA	Landelijke Brancheorganisatie Antidiscriminatiebureaus
NO	de Nationale Ombudsman
SJD	Sociaal Juridische Dienstverlening
UWV	het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
WGA	Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
WGB	Wet gelijke behandeling mannen / vrouwen
WGB H/CZ	Wet gelijke behandeling handicap / chronische ziekte
WGB/L	Wet gelijke behandeling leeftijd bij arbeid
WNO	Wet Nationale Ombudsman
WOA	Wet onderscheid arbeidsduur
WOBOT	Wet inzake arbeidsovereenkomst voor bepaalde en onbepaalde tijd
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Bijlage 2: Schematisch overzicht hoofdstuk 3.4

	UWV	IND	Gemeente Utrecht
Transparantie klachtenprocedure	Goed	Goed	Matig
Indienen van klacht	Per post, online, telefonisch.	Per post, online, telefonisch.	Per post, online met DigiD-code.
Ondersteuning belangenorganisatie	Ja, machtiging nodig onbekend.	Ja, machtiging nodig.	Niet bekend.
Vertaling van klacht	UWV zorgt voor vertaling klacht.	Onbekend dus bepaling Awb van toepassing. Bij gesprekken kan een tolk worden ingezet door IND.	Onbekend dus bepaling Awb van toepassing.
Termijn ontvangstbevestiging	Binnen 3 dagen	Binnen 3 dagen	Onbekend
Centraal klachtbureau	Ja, Klachtenbureau UWV.	Ja, Centraal Klachtenregistratiebureau.	Ja, per afdeling een klachtencoördinator.
Contactpersoon, wie?	Ja, onbekend.	Ja, klachtbehandelaar of klachtlijn.	Ja, klachtbehandelaar.
Klacht bevat	Criteria volgens Awb. Aanvullend: klager moet oplossing voorstellen en vestiging, afdeling, medewerker benoemen.	Criteria volgens Awb.	Criteria volgens Awb. Aanvullend: eerder contact gemeente, verwachtingen klager over te nemen actie gemeente benoemen.
Informele fase	Ja, telefonisch gesprek en mogelijkheid mediation.	Ja, telefonisch gesprek.	Onduidelijk/Onbekend.
Formele fase	Hoor en wederhoor procedure door persoonlijk gesprek.	Hoor en wederhoor procedure door: Telefonisch, schriftelijke of persoonlijk contact.	Het horen van klager gaat schriftelijk of telefonisch. Het horen van beklagde door klachtencoördinator of afdelingshoofd.
Vorm afhandeling klacht	Volgens criteria Awb.	Volgens criteria Awb.	Volgens criteria Awb.
Termijn afhandeling klacht	Binnen 3 weken klacht afhandelen.	Volgens Awb: binnen 6 weken.	Volgens Awb: binnen 6 weken.
Gevolg klacht indienen	Niet bekend	Geen gevolgen	Niet bekend

*Bijlage 3: Interviewvragen voor klachtbehandelaars Art. 1 Midden Nederland.*

1. In hoeverre bent u bekend met het klachtrecht van Hoofdstuk 9 Awb?
  - Sub vraag: bent u bekend met klachtenregelingen/procedures van bestuursorganen anders dan van de politie.
2. Wat is volgens u de huidige werkwijze van Art.1 MN met betrekking tot het behandelen van klachten over bestuursorganen. (afgezien van de politie)
  - Sub vraag: waar kan ik dat terugvinden?
  - Sub vraag: ongeacht geschreven protocollen of werkwijzen: hoe behandelt u klachten over bestuursorganen?
3. Er zijn ontzettend veel verschillende bestuursorganen. Hanteert u voor het ene bestuursorgaan een andere werkwijze dan voor het andere bestuursorgaan. Zo ja? Waarom?
4. Wat is uw toekomstvisie op een werkwijze bij het behandelen van klachten over bestuursorganen en in welke rol ziet u uzelf dan als klachtbehandelaar?
5. Wat zijn uw ervaringen met klachtenprocedures van bestuursorganen? (inclusief politie)
6. Als Art.1 MN als 'intermediair' optreedt in een klachtenprocedure zijn er drie partijen betrokken bij een klacht. De klager, de beklaagde en Art.1 MN. Iedere partij heeft een beoogd resultaat als er een klacht is ingediend. (denk aan politie -> vertrouwen burger in politie herstellen) Wat is volgens u het beoogde resultaat van Art.1 MN tijdens de klachtbehandeling.

**Interview senior klachtenconsulent, Art.1 MN, (geanonimiseerd) – 17 januari 2013 – Utrecht**

1.

Ik ben niet zozeer bekend met het klachtrecht, uit mijn hoofd, van Hoofdstuk 9 Awb.

- Ik ben verder ook niet echt bekend met klachtenprocedures van bestuursorganen. Meestal ga ik mij daar pas in verdiepen als er een klacht is over een bestuursorgaan.

2.

Volgens mij is de huidige werkwijze op dit moment het opstellen van een klachtbrief voor een cliënt. Daarbij krijgt de cliënt dan informatie en advies over de procedure. Daarna moet de cliënt het verder uitzoeken. Ze krijgen wel de mogelijkheid om altijd nog met ons contact op te nemen. De achterliggende gedachte hiervan is volgens mij dat de CRM, vroeger het CGB, niet bevoegd is om te oordelen over eenzijdig overheidshandelen. Ook al is daar een uitzondering op.

- Ik heb geen idee waar ik deze werkwijze zou kunnen terugvinden. Wellicht in het Handboek klachtbehandeling. Daarnaast hebben we alleen voor klachten over de politie een werkwijze waar ik weet van heb.
- Ik behandel klachten zoals ik eerder heb verteld. Ik help de cliënt op weg. Het moet wel zo zijn dat er een basis van discriminatie in de klacht moet zitten als ik überhaupt de brief voor ze opstuur. Ze moeten dit ook uit eigen naam versturen, dat is anders bij de werkwijze die we voor politiekklachten hanteren. Het is min of meer gewoonte om zo deze klachten te behandelen. Het is een keer voor gekomen dat ik verder ben gegaan in de klachtprocedure bij een bestuursorgaan. Maar dit was voornamelijk omdat de cliënt zelf terug was gekomen voor advies. Naar aanleiding van het advies dat ik hem gegeven had, heb ik hem iets meer ondersteuning gegeven dan normaal. Je zou dus kunnen zeggen dat de situatie zich voor deed.

3.

Omdat ik verder weinig ervaring heb met de klachtenprocedures van bestuursorganen, is mijn antwoord hierop nee. Het enige wat ik mij kan bedenken, is dat wij voor klachten over de politie vanuit de organisatie de brief opstellen en versturen. Bij andere bestuursorganen stellen we de brief voor een cliënt op maar moeten zij dit uit eigen naam versturen.

4.

Ik zou voor in de toekomst klachten over het handelen van bestuursorganen niet zo willen behandelen als dat wij doen in civiele procedures. In civiele procedures hebben we meer een bemiddelende en belangenbehartigende rol. Ik vind de rol die wij bij de klachtenprocedure van de politie hebben, wel geschikt voor de rol die wij kunnen innemen bij andere klachtenprocedures van bestuursorganen. Hier zijn wij meer als partner betrokken bij de procedure. Zo kunnen we meer als bewaker van de



procedure optreden. Het heeft meer een actief betrokken, ondersteunende, coachende rol. Dit zorgt voor meer betrokkenheid.

5.

Ik moet mijn ervaringen vooral vanuit de politie hebben. Mijn ervaring is dat er vooral verschillende interpretaties zijn van de communicatie tussen klager en beklagde. Je kunt spreken van een communicatiekloof. De klachtbehandelaars van de politie praten veel in de 'wij'-vorm. Dit is een smet op de onafhankelijkheid. Verder is de procedure heel helder en vind ik ze niet beoordelend in de procedure. Maar de werkwijze die we hanteren bij de behandeling van politiezaken komt uit eerder gedaan onderzoek. Basis van die goede samenwerking was het laten ontstaan van goede contacten met een klachtencoördinator en daaruit voortvloeiend zijn er goede contacten ontstaan met de klachtbehandelaars van de politie.

Verder heb ik een eenmalige ervaring met de procedure van de gemeente Utrecht. Dit was een meer negatieve ervaring. De gemeente Utrecht gaf alleen schriftelijk antwoord op de klacht en er kwam pas een gesprek toen de klacht was doorverwezen naar de Gemeentelijke Ombudsman (deze bestaat nu niet meer). Ik vond dat het onderzoek hier niet diep genoeg ging. Uiteindelijk kwamen we ook tot een patstelling door de aanpak van de Gemeentelijke Ombudsman. Ze waren erg beoordelend bezig en stelde heel veel ongerelateerde vragen. Verder was het contact met de behandelaars van de klacht er ook niet. Dit zorgde voor een kloof.

6.

Ik denk dat Art.1 Midden Nederland meerdere beoogde resultaten heeft. De belangrijkste is in mijn optiek is dat er duidelijk moet worden of er discriminatie heeft plaatsgevonden dan wel niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast is het belangrijk dat na de behandeling van de klacht de cliënt het gevoel heeft dat zijn klacht serieus is genomen en serieus is behandeld. Het bestuursorgaan moet de meerwaarde inzien van het indienen van de klacht. Daarmee kunnen wij tenslotte de bestuursorganen bewust laten worden van het effect van hun gedragingen.

### **Interview senior klachtenconsulent, Art.1 MN, (geanonimiseerd) – 21 januari 2013 – Utrecht**

1.

Ik weet van het bestaan. Het is vergelijkbaar met klachtenregelingen maar ik ken de inhoud niet uit mijn hoofd. Dat hoeft ook niet. Als het nodig is dan kunnen we het opzoeken.

- Ik ben bekend met de regelingen van het CBR en van de NO. Maar ik ken deze niet precies. Wederom dit is ook niet nodig omdat we het op kunnen zoeken.

2.

We helpen melders met het opstellen van een brief. Dat is anders dan in een civiele procedure als wij een hoor- wederhoorprocedure starten. Art.1MN wordt in de brief genoemd maar melders moeten wel

uit eigen naam de brief versturen. Hierbij is de overweging belangrijk of er sprake is van een vermoeden van discriminatie. Anders sturen we een brief vanuit Art.1 MN.

- De basis is het protocol voor de klachtbehandeling. In dit handboek staat niets over de klachtprocedures. Er is in ieder geval geen protocol. We handelen vooral uit ervaring en kijken naar jurisprudentie.
- Zie eerdere antwoord.

3.

Nee, ik hanteer geen verschil in het behandelen van klachten. De verschillende bestuursorganen zijn daarin niet leidend. Belangrijker zijn de zelfredzaamheid van een cliënt, de inhoud van een klacht en de juridische mogelijkheden. Daarnaast is het zo dat Art.1 MN bepaald of er een procedure volgt maar daarbij gelet op de wensen van een cliënt.

4.

Vroeger was er veel voorzichtigheid in het behandelen van klachten over bestuursorganen. Ik vind dat we duidelijk de naam van Art.1 MN moeten gebruiken maar wel met mijn eerder gegeven antwoorden in gedachten. Ik vind dat we vanuit de organisatie moeten optreden. Bij de CGB behartigen we de belangen van onze cliënten, we doen alles voor de melders maar letten daarbij wel op de gelijkebehandelingswetgeving. We zijn beperkt door het toetsen aan de wetgeving. Ik vind dat we in de toekomst bij het behandelen van klachten over bestuursorganen voorzichtiger moeten zijn in het behartigen van de belangen. We moeten wel ondersteuning bieden in de breedste zin van het woord. Maar voor mij valt dat allemaal onder de noemer bijstaan in procedures.

5.

Ik heb over de loop van de jaren een aantal ervaringen opgedaan met een klachtenregeling van een bestuursorgaan. Onder andere het CBR en de NO. Deze zijn beide wel lang geleden, 2004. Recentelijk ben ik zijdelings betrokken geweest bij een klacht over de Gemeente Veenendaal. Ik zal per organisatie aangeven wat mijn ervaringen hiermee waren.

Mijn ervaring met het CBR was alleen schriftelijk. De termijnen werden overschreden. De inhoudelijke behandeling was slecht. Er was weinig aandacht voor de cliënt. Het leek wel alsof ze zeiden: "vanzelfsprekend dat er geen sprake van discriminatie is". Ze leken een bepaalde vooringenomenheid te hebben waarbij ze de werknemer in bescherming namen. Wij hadden in deze klacht alleen contact met melder. De naam van toen nog Bureau Discriminatiezaken Utrecht hadden we niet gebruikt. Er was ook geen sprake van een contactpersoon. Ik denk dat dat veel had uitgemaakt was dit allemaal wel zo geweest. De klacht was uiteindelijk ongegrond verklaard. Daarom zijn we naar de NO gegaan met cliënt.

Als je dit wilt teruglezen dan kan dan. Het is zaaknummer 2004/417. Ik vond de NO erg traag. De communicatie verliep ook niet goed. Daarentegen werd er wel grondig onderzoek gedaan. Helaas

werden ook hier termijnen overschreden. De NO had een contactpersoon voor deze zaak waar ik contact mee kon opnemen. Ik heb dit als erg positief ervaren. Daarbij hadden we voor deze klacht bij de NO ook de naam van het bureau gebruikt. Ik denk dat dit zeker een bepaalde waarde heeft gehad. Ik ben ook positief over de uitspraak. Niet zozeer omdat de klacht gegrond was op grond van discriminatie maar vooral door de goede motivatie die in het oordeel naar voren is gekomen.

Mijn ervaring met de gemeente Veenendaal is een gemengde ervaring samen met die van cliënt. Client was al voordat de klacht bij Art.1 MN terecht kwam op eigen houtje bezig geweest. Mijn bevindingen waren dat wederom de termijnen werden overschreden. De communicatie met de burger was slecht. Ze leken gebruik te maken van hun machtspositie. De gemeente was bij voorbaat al van mening dat er geen sprake was van discriminatie zonder enige vorm van motivatie. Ze gaven er naar mijn mening onvoldoende aandacht aan. De gemeente deed volgens henzelf alles goed. Het zou volgens de gemeente de klaagster niet gaan om de gedraging maar om de inhoud en zodoende kon er geen klacht worden ingediend. Ze zouden alleen maar handelen naar aanleiding van een beleidsregel. Ik denk als Art.1 MN eerder betrokken was bij de klacht dan zou het heel anders zijn gelopen.

Naast bovenstaande ervaringen, heb ik ook vaak cliënten geholpen bij het opstellen van een brief. Bijvoorbeeld toen er een klacht was tegen de gemeente Amersfoort. De cliënt gaf als terugkoppeling dat hij tevreden was over de behandeling van de klacht door Amersfoort. Hierbij hadden we de naam van Art.1 MN wel genoemd in de klachtbrief maar verder geen inmenging in de procedure. Toch heb ik het idee dat alleen het noemen van onze naam effect heeft gehad.

Helaas is het zo dat als we brieven opstellen voor cliënten we vaak geen terugkoppeling meer krijgen van de cliënt over hoe de klacht verlopen is bij het bestuursorgaan. Dit gebeurt heel vaak bij vooral klachten waarbij er geen aspect van discriminatie is.

6.

Ik denk dat Art. MN meerdere resultaten beoogt. Het is naar mijn idee ten eerste de bedoeling dat we het naleven van de behandelingswetgeving nastreven en daarmee dus wederpartijen bewust laten worden. Het is de bedoeling om een signaal af te geven. Daarnaast zie ik het ook als een beoogd resultaat om jurisprudentie te laten ontwikkelen. Ook vind ik het belangrijk om de kennis over discriminatie te vergroten bij een cliënt. Ten slotte hoop ik ook te bereiken dat een melder tevreden is met onze dienstverlening, ondersteuning en expertise.

### **Interview stagiair klachtenconsulent, Art.1 MN, (geanonimiseerd) – 21 januari 2013 – Utrecht**

1.

Ik ben bekend met het klachtrecht van Hoofdstuk 9 Awb. Maar met de inhoud een beetje. Ik weet dat het bestaat en weet waar ik het kan vinden zodra ik het nodig heb.

- Nee, ik ben niet bekend met klachtenregelingen/procedures. Als ik dit nodig heb dan zoek ik op google.

2.

Ik heb werkelijk geen flauw idee. Ik heb er nog nooit mee gewerkt of mee te maken gehad en zodoende ook niet verder in verdiept. Ik heb verder dus ook geen klachten behandeld over bestuursorganen behalve dan klachten over de politie. Maar hierin zat ik er meer bij als observant om te leren.

3.

Gezien antwoord 2, niet van toepassing.

4.

Ik vind dat Art.1 MN te allen tijde neutraal moet blijven. Afhankelijk van de klacht moet er vanuit Art.1 MN een brief worden opgesteld. Dan moet er wel een vermoeden zijn van discriminatie. Ik zou het verder hetzelfde aanpakken als in een HWH maar dan meer in een ondersteunende rol. Ik zou wel meegaan met gesprekken maar niet voor een cliënt spreken. Dat is natuurlijk tenzij de zelfredzaamheid van de cliënt onze rol anders laat bepalen.

5.

Niet van toepassing.

6.

Het beoogd resultaat kan elke keer anders zijn. Ik denk dat we de verwachtingen van de cliënt centraal moeten stellen en die, zo mogelijk, moeten proberen te halen. Dit is mijns inziens te bereiken met een ondersteunende rol. Ik denk dat Art.1 MN er alles aan moet doen om een cliënt tevreden te laten zijn.

### **Interview stagiair klachtenconsulent, Art.1 MN, (geanonimiseerd) – 25 januari 2013 – Utrecht**

1.

Ik weet hoe ik het op kan zoeken maar ik ben er verder niet bekend mee en dus ook niet met de inhoud. Ik ken verder ook geen klachtenregelingen of procedures.

2.

Ik moet hier ook het antwoord op verschuldigd blijven, ik heb er nog nooit mee te maken gehad in de korte tijd dat ik hier nu als stagiair zit.

- Ik denk dat dit soort zaken zijn terug te vinden op de website van Art.1 MN. Daarnaast zou ik denk ook zoeken in het Handboek Klachtbehandeling maar ik weet niet zeker of daar iets in staat.

- Omdat ik verder nog geen klachten over bestuursorganen heb behandeld kan ik je hier geen antwoord op geven. Maar ik denk dat ik het op dezelfde manier zou doen als in de civiele procedure. Dan zou ik dus gaan voor de hoor- wederhoorprocedure.

3.

Niet van toepassing.

4.

Ik ben van mening dat bestuursorganen absoluut niet onafhankelijk zijn door zelf te klachten te behandelen. Zij zouden dus zelf de klachtbehandeling niet moeten doen. Art.1 MN zou bijvoorbeeld in haar onafhankelijke rol de klachten over bestuursorganen met betrekking tot discriminatie over kunnen nemen.

Wij zouden de klacht dan toetsen aan de wetgeving en na een hoor- wederhoorprocedure nogmaals toetsen. Daarna kunnen we er dan voor kiezen om eventueel te gaan voor een rol als belangenbehartiger als blijkt dat er sprake is van discriminatie. Maar ik ben ook voorstander om in het hele proces mee te draaien in de rol van controleur. Morele ondersteuning bieden aan cliënten maar niet zomaar mee te gaan in het verhaal van de cliënt. Ik vind daarbij het behoud van de onafhankelijk het belangrijkst.

5.

Niet van toepassing.

6.

Ik denk dat het belangrijkste is voor Art.1 MN dat we het gevoel van discriminatie proberen weg te nemen bij de cliënt en dat deze het gevoel heeft dat zij door Art.1 MN is ondersteund.

### **Interview klachtenconsulent, Art.1 MN, (geanonimiseerd) – 11 maart 2013 – Utrecht**

1.

Ik ben bijna niet meer bekend met het publiekelijk klachtrecht. Het is voor mij 9 jaar geleden bij de studie dat ik mij daar voor het laatst intensief mee heb bezig gehouden. Ik weet dat ik het kan terug vinden in de Algemene Wet Bestuursrecht. Verder weet ik dat bestuursorganen zelf invulling kunnen geven aan hun klachtenregeling. Bijvoorbeeld de termijnen die worden gesteld aan de klachtbehandeling. Maar als ik concreet een klachtenregeling nodig heb dan zou ik deze opzoeken. Al ben ik voor zover ik mij nu kan bedenken niet echt bekend met klachtenregelingen van bestuursorganen.

2.

Ik heb de afgelopen twee jaar door ziekte niet veel meegekregen. Het kan dus zijn dat er zaken zijn veranderd. Ik denk dat klachten over bestuursorganen net zoals andere klachten worden behandeld

met de Hoor- wederhoorprocedure. Volgens mij is er geen protocol, niet specifiek gericht op het behandelen van bestuursorganen althans. Ik vind wel dat we voorzichtig moeten zijn in het behandelen van zulke klachten.

- Ik weet niet waar je een werkwijze eventueel zou kunnen terugvinden.
- Omdat ik een tijd afwezig ben geweest, heb ik dit de laatste tijd niet gedaan. Wat ik zou doen is de eigen procedure van Art.1 MN volgen zoals ik al heb aangegeven. Dus inclusief overleg met collega's en ook de discretionaire ruimte benutten.

3.

Gezien mijn lange afwezigheid kan ik mij niet herinneren of ik hier klachten over heb behandeld. Dus ik weet ook niet of ik voor het ene bestuursorgaan een andere werkwijze zou hanteren dan een andere. Het lijkt me niet. Maar eigenlijk is deze vraag dus n.v.t.

4.

Mijn toekomstvisie op het behandelen van klachten over bestuursorganen zou ik in de toekomst graag zo willen terugzien: eerst de HWH-procedure zoals Art.1 MN altijd doet. Dan kijken wat daar uit komt. Het kan zijn dat ze er helemaal niet op reageren. Maar ze kunnen er ook wel op reageren. Ofwel positief dan wel negatief. Ook zouden ze kunnen reageren dat er een klachtenprocedure is en dat daar gebruik van gemaakt dient te worden. Ik zie ons dan in onze rol als klachtenbehandelaar meer in een onderzoekende rol en later eventueel in een belangenbehartigende rol. Mocht er niets uit de HWH-procedure komen dan kunnen we nog altijd gebruik maken van de klachtenprocedure van het desbetreffende bestuursorgaan. Het is ook goed om die verschillen en mogelijkheden met de cliënt te bespreken en hun ook een keuze te laten maken. Ik denk ook dat het goed is om uit te zoeken of er naast de klachtenprocedure van de bestuursorganen ook aandacht is besteed aan discriminatiecodes zodat er nog meer verschillende mogelijkheden zijn voor het behandelen voor de klacht. Ik vind het belangrijk dat Art.1 MN serieus wordt genomen en dat er intensiever contact is met de verscheidene bestuursorganen.

5.

Ik heb meerdere keren brieven opgesteld voor cliënten bij een klachtenprocedure van de politie. Maar dit was voordat de werkwijze politiekklachten van Art.1 MN bestond. Er is dus in dat opzicht veel veranderd. Mijn ervaringen toen waren vooral dat ik geen zicht meer had op de klachten omdat cliënten niets meer van zich lieten horen. Ook was er verder geen contact met de politie waardoor ik iets kon terug horen over de klachten. Ik heb een keer een cliënt gehad die bij de Commissie is geweest voor politiekklachten maar dat werd uiteindelijk stopgezet en ik heb daar verder niets in ondernomen. Ik kreeg dat te horen van de cliënt.

Ik denk wel dat het belangrijk is om duidelijkheid te scheppen voor de cliënt. Het is dus ook belangrijk om dit vast te leggen in een eigen procedure. Daarnaast denk ik ook dat goede samenwerking belangrijk is tussen Art.1 MN en bestuursorganen wat bereikt kan worden met een contactpersoon. Ik

denk ook dat het belangrijk is dat de bestuursorganen bekend zijn met ons zodat zij, als zij een klager hebben die klaagt over discriminatie, kan doorverwijzen naar ons.

6. Ik denk dat het beoogde resultaat van Art.1 MN ligt bij het wegnemen van het discriminatiegevoel bij een cliënt. Een cliënt moet het gevoel hebben serieus te zijn genomen door Art.1 MN doordat zij een luisterend oor hebben gekregen.