



# Leren van klachten

Een onderzoek naar klachtbehandeling van de Immigratie- en naturalisatiedienst Caribisch Nederland

**Datum: 27 december 2018**

**Rapport: 2018/100**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	3
1.1 <i>Wat is de aanleiding voor dit onderzoek?</i> .....	3
1.2 <i>Wat is het doel van dit onderzoek?</i> .....	4
1.3 <i>Hoe is het onderzoek opgebouwd?</i> .....	4
2. Waar toetst de Nationale ombudsman aan? .....	5
2.1 <i>De basis voor professionele klachtbehandeling</i> .....	6
2.2 <i>Vuistregels om professionele klachtbehandeling te realiseren</i> .....	7
3. Hoe ziet de klachtbehandeling bij de IND CN eruit? .....	13
3.1 <i>De regels voor klachtbehandeling bij de IND CN</i> .....	13
3.2 <i>Klachtbehandeling bij IND CN</i> .....	13
4. Conclusie en aanbevelingen .....	21

# 1. Inleiding

## 1.1 Wat is de aanleiding voor dit onderzoek?

Sinds 10 oktober 2010 is de Nationale ombudsman bevoegd klachten te behandelen over de rijksdiensten in Caribisch Nederland. Waar voorheen de Nationale ombudsman in Caribisch Nederland enkel onderzoek deed op basis van ingekomen klachten heeft de Nationale ombudsman in 2016 een eerste stap gemaakt naar onderzoek uit eigen beweging, zoals de Nationale ombudsman ook in Europees Nederland verricht.<sup>1</sup> De Nationale ombudsman heeft toen aangekondigd deze vorm van onderzoek, naast individuele klachtbehandeling, ook ten aanzien van overige overheidsinstanties in Caribisch Nederland voort te zetten om zo een beter beeld te krijgen van de wijze waarop deze overheidsinstanties omgaan met klachten. Door een goede mix aan onderzoeken wil de Nationale ombudsman bijdragen aan goed bestuur in Caribisch Nederland. Vorig jaar is de Nationale ombudsman gestart met een onderzoek naar klachtbehandeling bij het Zorgverzekeringskantoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, een unit van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de klachtbehandeling bij de Immigratie-en Naturalisatiedienst Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: IND CN).

De IND CN, unit van Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), voert namens het Ministerie van Justitie en Veiligheid het vreemdelingenbeleid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit. Dat houdt in dat de IND CN alle aanvragen voor een verblijfsvergunning of verklaring van rechtswege beoordeelt. Deze aanvragen komen van vreemdelingen of Nederlanders die op deze eilanden willen verblijven, bijvoorbeeld om te werken. De IND CN toetst aan *de Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES)*, die op 10-10-10 in werking is getreden, of de aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Tot nu toe heeft de Nationale ombudsman een aantal interventies uitgezet bij de IND CN, bijvoorbeeld als naar het idee van klager niet voldoende op de klacht was gereageerd. Het is slechts één keer tot een onderzoek en een oordeel gekomen. De ombudsman deed de IND CN toen de aanbeveling om bij de behandeling van klachten in beginsel met de burger in gesprek te gaan zodat helder wordt waar het de burger echt om te doen is.<sup>2</sup>

---

1 Rapport Raad voor de Rechtshandhaving in samenwerking met de Nationale ombudsman naar Klachtbehandeling justitiële keten Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2 Rapport 2016/018

### **1.2 Wat is het doel van dit onderzoek?**

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman een beeld schetsen van de manier waarop de IND CN omgaat met klachten van burgers. De ombudsman wil daarnaast nagaan in hoeverre de IND CN leert van klachten. Met het onderzoek wil de ombudsman mogelijke knelpunten signaleren en aanbevelingen doen voor verbetering. Dat doet de ombudsman door het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag:

*Op welke wijze behandelt de IND CN klachten van burgers en hoe verhoudt zich dat tot de visie die de Nationale ombudsman heeft op professionele klachtbehandeling?*

### **1.3 Hoe is het onderzoek opgebouwd?**

In hoofdstuk twee wordt beschreven hoe professionele klachtbehandeling er volgens de Nationale ombudsman uitziet. In hoofdstuk drie wordt vervolgens beschreven hoe klachtbehandeling bij de IND CN eruit ziet. In de conclusie toetst de Nationale ombudsman de klachtbehandeling bij de IND CN aan zijn visie op klachtbehandeling. Ook doet de ombudsman enkele aanbevelingen voor verbetering.

Om goed beeld te krijgen van de klachtbehandeling bij IND CN heeft de ombudsman alle klachtdossiers van 2015, 2016 en 2017 bekeken. Daarnaast heeft de ombudsman de unitmanager en plaatsvervangend unitmanager geïnterviewd over klachtbehandeling binnen de IND CN. Ook heeft de ombudsman medewerkers van verschillende afdelingen van de IND CN geïnterviewd over hun ervaringen met klachtbehandeling binnen de organisatie. Ten slotte bekeek de ombudsman informatie op de website van de IND CN en door de IND CN aangeleverde stukken, waaronder de klachtregeling en jaarcijfers.

## 2. Waar toetst de Nationale ombudsman aan?

### *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij burgers serieus nemen. Dit betekent dat zij voldoende aandacht moeten besteden aan uitingen van ongenoegen van burgers over hun dienstverlening. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schetst hiervoor het kader.

Volgens hoofdstuk 9 van de Awb heeft iedereen het recht om een klacht in te dienen bij een overheidsorganisatie. Overheidsorganisaties moeten deze klachten volgens de Awb op behoorlijke wijze behandelen. Wanneer de indiener van de klacht en de organisatie er samen niet uitkomen, kan hij terecht bij de Nationale ombudsman of een andere ombudsman of –commissie.

### *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*

Om overheidsinstanties te helpen klachten op behoorlijke wijze te behandelen heeft de Nationale ombudsman een visie op professionele klachtbehandeling gepubliceerd.<sup>3</sup> Dit document is een praktische uitwerking van de formele eisen voor klachtbehandeling in de Awb, maar vooral ook van informele klachtbehandeling. De visie biedt enerzijds handvatten voor professionals die hun klachtbehandeling (verder) willen professionaliseren. Anderzijds geeft het een helder kader voor klachtbehandeling door de overheid.

### *Toetsingskader*

In dit onderzoek toetst de Nationale ombudsman in hoeverre de klachtbehandeling bij de IND CN overeenkomt met de visie van de ombudsman op professionele klachtbehandeling. In de volgende paragrafen benoemt de Nationale ombudsman onderdelen uit de visie op professionele klachtbehandeling die voor dit onderzoek relevant zijn. Het volledige document is te vinden op onze website onder rapportnummer 2018/005.

---

<sup>3</sup> [Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling](#) 19 maart 2018, rapportnummer 2018/005

## **2.1 De basis voor professionele klachtbehandeling**

### ***Wat is een klacht?***

Volgens de Nationale ombudsman is een klacht *'iedere uiting van ongenoegen van een burger'*. Hiermee hanteert de ombudsman een ruime opvatting van het begrip klacht, ruimer dan sommige overheidsinstanties misschien gewend zijn. Alle handelingen waar de belangen, perspectieven of gezichtspunten van overheid en burger 'schuren', dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder dit ruime klachtbegrip. De burger wil namelijk vooral dat de overheid zijn brief, telefoontje of gesprek in persoon serieus neemt en oppakt.

### ***Wat zijn de doelstellingen van klachtbehandeling?***

Als de klachtbehandelaar een klacht goed wil behandelen is het vereist dat hij weet waarom hij het doet. De ombudsman heeft daarom twee doelstellingen voor klachtbehandeling geformuleerd.

#### *De burger (op weg) helpen*

Bij deze doelstelling van klachtbehandeling ligt de focus op de burger die zich tot de overheid wendt. Klachtbehandeling is er dan op gericht om de burger (op weg) te helpen. Soms betekent dit dat het bestuursorgaan de klacht wegneemt, bijvoorbeeld door uitleg te geven over het handelen. Of door een gemaakte fout te herstellen. De burger kan ook op weg geholpen worden met een doorverwijzing naar een andere instantie. Bijvoorbeeld als de overheidsinstantie waar de burger heeft aangeklopt, niet de juiste instantie is. Wijs de burger niet zomaar de deur, maar denk actief mee over waar hij wel terecht kan. Leg zo mogelijk het eerste contact voor hem. Een burger die (op weg) geholpen wordt, doet een positieve ervaring op met overheidscontact. Dat werkt in de meeste gevallen positief uit op zijn toekomstige contacten met de overheid.

#### *Leren van de klacht voor de toekomst*

Bij deze doelstelling van klachtbehandeling ligt de focus op de overheid. Individuele klachten kunnen worden gezien als 'gratis adviezen'. En indien een organisatie meerdere klachten ontvangt over eenzelfde thema, kan dat duiden op structurele tekortkomingen. Analyse van die klachten kan belangrijke managementinformatie opleveren en bijdragen aan het voorkomen van klachten.

## **Wat is er nodig voor professionele klachtbehandeling?**

### *De medewerker*

De klachtbehandelaar moet over kennis en vaardigheden beschikken voor goede klachtbehandeling. Maar ook een netwerk is belangrijk. Medewerkers die onvrede of klachten herkennen en daarvoor een oplossing vinden, zijn waardevol voor een organisatie.

### *De bestuurder en leidinggevenden*

Om professionele klachtbehandeling echt van de grond te krijgen, is het belangrijk dat bestuurders en leidinggevenden stilstaan bij klachtbehandeling en wat klachtbehandeling betekent binnen hun organisatie. Past klachtbehandeling bijvoorbeeld in de visie van de organisatie? Bestuurders hebben een voorbeeldfunctie. Hoe hoger klachtbehandeling bij hen op de agenda staat, hoe eerder ook de medewerkers dit belangrijk gaan vinden. Leidinggevenden kunnen helpen een open cultuur te creëren. Een cultuur waarin mensen hun mond open durven te doen, fouten mogen maken, van de gebaande paden af durven wijken. Dan zijn snelle oplossingen mogelijk.

## **2.2 Vuistregels om professionele klachtbehandeling te realiseren**

In de vorige paragraaf staan de basisvoorwaarden voor klachtbehandeling beschreven. Om de doelstellingen in de praktijk te kunnen behalen heeft de Nationale ombudsman in zijn visie op klachtbehandeling vijf vuistregels (stappen) geformuleerd. Verderop in dit onderzoek concludeert de ombudsman in hoeverre de IND CN al volgens deze vuistregels werkt en waar eventueel ruimte ligt voor verbetering.

## **De verschillende stappen van klachtbehandeling**



### **1. Binnenkomst: wees alert en bied toegang**

Iedere burger moet toegang hebben tot de overheid, ook om zijn ongenoegen te uiten. Om problemen van burgers te kunnen oplossen, moeten deze problemen wel bekend zijn en herkend worden. Door alert te zijn en toegang te bieden, draagt de overheidsinstantie eraan bij dat alle burgers, ook de meer kwetsbare, hun stem kunnen laten horen. Het

maakt daarbij niet uit hoe mensen deze klachten melden of waar. Stel geen eisen aan de manier van indienen en stuur mensen niet van het kastje naar de muur. Elke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld.

#### *Klachten herkennen*

Omdat elke ingang de juiste is, moeten alle medewerkers bij de overheid onvrede kunnen herkennen en een alerte, open houding hebben. Dan kunnen ze ervoor zorgen dat de klacht op de juiste plek terecht komt en op de juiste manier behandeld wordt. Klachtherkenning geldt als een belangrijke waarborg voor een goede klachtbehandeling. Ambtenaren hebben dagelijks op veel verschillende manieren contact met burgers: zij ontvangen burgers aan een balie voor afspraken, of ze staan hen telefonisch te woord in een klantcontactcentrum. Ook medewerkers die inkomende post registreren, kunnen helpen bij klachtherkenning.

#### *Toegang bieden en geen drempels opwerpen*

Een voorbeeld van een drempel is dat burgers een klacht alleen schriftelijk kunnen indienen. Uit onderzoek van de Stichting Lezen en schrijven Bonaire<sup>4</sup> blijkt dat meer dan 10% van de mensen op Bonaire laaggeletterd is. Dat betekent dat zij moeite hebben met lezen en schrijven. Voor hen is het lastig, zo niet onmogelijk, om informatie te verkrijgen over klachtbehandeling. Laat staan die klacht op schrift te stellen. Bied daarom altijd de mogelijkheid om een klacht mondeling in te dienen. Sta er ook bij stil dat een burger niet snel zegt dat hij niet goed kan lezen of schrijven. Een andere drempel kan zijn dat een klacht alleen behandeld wordt, als die aan het juiste loket is ingediend of als de burger zelf het woord 'klacht' gebruikt. Bied de burger daarom toegang in de ruimste zin van het woord en luister naar zijn verhaal.

#### *Duidelijke klachtprocedure belangrijk voor alle betrokkenen*

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat burgers vanaf het begin heldere informatie krijgen over de klachtprocedure. Burgers willen zien dat hun klacht wordt behandeld volgens een vaste procedure met bepaalde waarborgen. Op die manier krijgen ze meer vertrouwen in de klachtbehandeling. Daarom is het belangrijk dat burgers op de website of in folders van de overheidsinstantie makkelijk informatie kunnen vinden over de klachtenprocedure, via een menu en/of met eenvoudige zoektermen.

## **2. Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger**

#### *De kern van de klacht vinden*

Als een burger zich niet serieus genomen voelt, kan dit gevoel zich 'verschuilen' achter een klacht die in eerste instantie over iets anders lijkt te gaan. In de eerste fase van klachtbehandeling is daarom diagnose en analyse van de klacht en het perspectief van

---

4 [Onderzoek geletterdheid op Bonaire 2015](#)



de burger belangrijk. Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger. Daarnaast kan de burger in een face-to-facegesprek meer vrijheid voelen om vertrouwelijke zaken ter sprake te brengen. Bovendien krijgt de burger een stem in het klachtbehandelingsproces, als de klachtbehandelaar samen met hem verkent wat er speelt. Het is belangrijk in dat gesprek duidelijkheid te bieden over wat een burger kan verwachten.

#### *Persoonlijk contact leggen*

Het probleem verkennen lukt het beste in een persoonlijk contact. Bellen met de burger is hiervoor de meest aangewezen weg. Bij complexe zaken of zaken waarbij emoties een belangrijke rol spelen, is het goed om een burger uit te nodigen voor een gesprek. Dan helpt ook de non-verbale communicatie om te bepalen waar de klacht precies over gaat.

#### *Wie behandelt de klacht?*

Het is belangrijk om stil te staan bij de vraag wie een klacht behandelt. Het uitgangspunt is dat iemand dit doet, die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarover de burger klaagt. Deze waarborg is bedoeld om (de schijn van) partijdigheid te vermijden. De Nationale ombudsman vindt dit uitgangspunt belangrijk, omdat interne klachtbehandeling niet onafhankelijk is. De klacht wordt immers behandeld door de instantie waarover de burger klaagt. Daarom zijn er extra waarborgen nodig om de kwaliteit van die klachtbehandeling veilig te stellen. Een van deze waarborgen is dat de klacht wordt behandeld door iemand anders dan de ambtenaar over wie de klacht gaat.

### **3. Is er een oplossing? Los het probleem op**

#### *Samen verkennen of er oplossingen zijn*

Nadat het probleem duidelijk is, is het belangrijk om samen met de burger en eventuele andere betrokkenen te kijken of het kan worden opgelost. Dit heeft prioriteit boven het kijken naar formaliteiten zoals bevoegdheidskwesties. Soms heeft een medewerker al geprobeerd om tot een oplossing te komen, is dit niet gelukt en is de zaak daarom overgedragen aan een klachtbehandelaar. Probeer ook in dat geval nog een oplossing te vinden, voordat de formele klachtbehandeling van start gaat. Een frisse blik op de zaak kan soms een groot verschil maken.

#### *Wat is een oplossing?*

Oplossen betekent niet altijd de zaak zelf oppakken. Soms is het ook meedenken over waar een burger wél terecht kan en hem via een contactpersoon 'warm' doorverwijzen. U kunt ook zelf contact opnemen met de betrokken instantie, als u denkt sneller iets te kunnen bereiken dan de burger.

Soms ligt de oplossing niet in een snelle praktische handeling, maar juist in een goed gesprek. Zodat de burger (alsnog) het gevoel krijgt gehoord te zijn. Tijdens zo'n gesprek is er ruimte om uit te leggen wat de overheidsinstantie precies doet en mag doen, en wat een burger gelet daarop van die instantie kan verwachten.

#### **4. Geen oplossing? Geef zo nodig een oordeel**

##### *Formele klachtbehandeling*

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman is dus: kijk altijd eerst of er een oplossing mogelijk is voor de klacht. Pas als dit niet het geval is, kan formele klachtbehandeling nodig zijn. Dan behandelt u de klacht volgens de Awb. Dat is ook het moment om te beoordelen of er formele redenen zijn om de klacht niet te behandelen.

##### *Niet verplicht, maar wel bevoegd*

In de Awb zijn enkele uitzonderingen opgenomen. In die gevallen is de overheid niet verplicht een klacht in behandeling te nemen. Bijvoorbeeld als dezelfde klacht al eerder door de overheidsinstantie is behandeld, of als de klacht gaat over iets dat al langer dan een jaar voor het indienen van de klacht heeft plaatsgevonden. Maar let op: als de verplichting van klachtbehandeling vervalt, bent u nog steeds bevoegd een klacht te behandelen. Een overheidsinstantie kan dus alsnog bepalen om een klacht wel te behandelen.

##### *De klacht onderzoeken*

Is er geen oplossing voor de klacht gevonden en zijn er geen formele redenen om van onderzoek af te zien? Dan start u verdergaand onderzoek naar de klacht. In het overgrote deel van de klachten kan echter een oplossing gevonden worden en is het dus niet nodig om een onderzoek te doen. De Nationale ombudsman benadrukt daarnaast dat de klachtbehandeling niet formeler en juridischer hoeft te worden, zodra de klacht wordt getoetst aan de Awb.

##### *Wat houdt onderzoek doen in?*

Onderzoek doen klinkt als een veelomvattende klus, maar hoeft dat niet altijd te zijn. Onderzoek kan op veel verschillende manieren gebeuren, afhankelijk van het soort klacht. De overheidsinstantie heeft – wettelijk gezien – de vrijheid om in het onderzoek maatwerk toe te passen. In hoofdstuk 9 van de Awb is niet vastgelegd hoe een overheidsinstantie een onderzoek naar een klacht moet uitvoeren. Over de behandeling van klachten schrijft de wet slechts twee elementen expliciet voor:

- dat een overheidsinstantie de beklaagde en de burger moet *horen*.
- dat er in de brief waarmee de overheidsinstantie de klacht afhandelt moet staan *bij welke ombudsman en binnen welke termijn* de klager vervolgens terecht kan.

##### *Wat is het doel van onderzoek doen?*

Het onderzoek in deze fase van de klachtbehandeling is erop gericht de feiten te achterhalen die relevant en nodig zijn om een standpunt in te nemen over de klacht. Het gaat er allereerst om vast te stellen wat er is gebeurd. Daarnaast zoekt u uit wat het beleid is van uw overheidsinstantie en welke wet- en regelgeving geldt. Bovendien is interessant of meer mensen tegen hetzelfde probleem zijn aangelopen.

Het onderzoek kan op zichzelf al het conflict verzachten. Als de burger ziet dat er goed onderzoek is gedaan en als het standpunt goed wordt gemotiveerd, zal hij de afhandeling eerder accepteren. Het is daarom belangrijk om de burger ook in de onderzoeksfase goed op de hoogte te houden van de stappen die genomen worden en de stand van zaken.

### **5. Afronding: geef gemotiveerde duidelijkheid**

Klachten kunnen op verschillende manieren worden behandeld. De Nationale ombudsman vindt het in alle gevallen belangrijk dat de burger duidelijk hoort dat de klachtbehandeling is afgerond.

#### *Oordeel motiveren*

Als de klachtprocedure wordt afgerond, is het noodzakelijk om goed te motiveren hoe de klacht is beoordeeld en waarom het oordeel zo luidt. Deze motivering is enerzijds belangrijk voor de burger en heeft anderzijds een positieve invloed op het lerende effect van klachtbehandeling voor de overheidsinstantie.

#### *Verwijzen naar ombudsvoorziening*

Verder moet een burger de beslissing van de overheidsinstantie altijd kunnen voorleggen aan een tweedelijns klachtinstantie. Daarom is het belangrijk om in een afrondend bericht ook te verwijzen naar de bevoegde ombudsvoorziening.

#### *Nagaan of de klacht is opgelost*

Sommige klachten kunnen snel weggenomen worden, soms zelfs al in het eerste gesprek erover. Bijvoorbeeld als een burger heeft geklaagd over een onduidelijke brief en in het gesprek direct uitleg krijgt over de inhoud daarvan. Wilt u de klachtbehandeling goed afronden? Ga dan zorgvuldig na of de klacht naar tevredenheid is opgelost in het persoonlijke contact. En of voor de burger alles aan de orde is geweest. Vraag dus altijd of dit het geval is. Is de burger tevreden, geef hem dan in elk geval mee dat hij opnieuw bij uw instantie kan aankloppen. Bijvoorbeeld als hij na verloop van tijd toch ontevreden is of nog vragen heeft. Bedenkt de burger zich? Of heeft hij toch bezwaren? Dan kan het nodig zijn om de klacht alsnog uitgebreider te behandelen. Het is niet perse nodig om een klacht die is opgelost, ook schriftelijk te behandelen. Als de burger tevreden is met de uitkomst, hoeft ook niet meer te worden voldaan aan de formele vereisten uit de Awb. Soms vinden burgers het echter wel prettig of belangrijk om ook nog een brief te ontvangen. Zorg in dat geval ook voor een afsluitende brief.

### **6. Leren van de klacht voor de toekomst**

De Nationale ombudsman beschreef eerder in dit hoofdstuk de twee doelen van klachtbehandeling. In het algemeen hebben de vijf voorgaande stappen betrekking op het doel: de burger op weg helpen. De Nationale ombudsman wil echter niet voorbijgaan aan het andere doel: leren van klachten. Eigenlijk moet de overheidsinstantie bij elke stap nagaan of er van de klacht kan worden geleerd. De Nationale ombudsman vindt het zo belangrijk dat het in dit onderzoek als een aparte stap wordt beschreven.

### *In de toekomst voorkomen*

Als de overheid leert van klachten, kan zij soortgelijke klachten in de toekomst voorkomen. Dit draagt bij aan een behoorlijke overheid, die klachten benut om te reflecteren op haar eigen functioneren. Klachten van burgers bieden een schat aan informatie over hoe de organisatie functioneert. Dat gaat niet altijd over goed of fout, maar vooral over:

- hoe het handelen van de overheidsinstanties op de burger is overgekomen;
- waarom dit zo is overgekomen;
- hoe dat in de toekomst misschien beter kan worden aangepakt.

### *Registreren van klachten*

Voor een maximaal leereffect is het belangrijk dat de organisatie de binnengekomen klachten zodanig registreert dat er ook echt van te leren valt. Het gaat hierbij niet alleen om klachten in de zin van de Awb, maar om elke uiting van ongenoegen. Of ze nu binnenkomen via een klachtenformulier op de website, via social media, telefonisch of via een klanttevredenheidsonderzoek. Een overheidsorganisatie moet alle uitingen van ongenoegen regelmatig analyseren en iets doen met de uitkomsten van die analyse.

### *Signalen monitoren*

Als er veel klachten over een bepaald onderwerp binnenkomen, betekent dit dat er mogelijk iets kan worden verbeterd. Maar ook een enkele klacht kan een belangrijk signaal zijn over wat misschien beter kan binnen de organisatie. Alertheid is hierbij belangrijk, maar ook het positief bevestigen van werknemers die op de goede weg zijn. Want niet alleen de klachtbehandelaar of het bestuur en management leren van klachten, dit doen álle medewerkers in de organisatie. Het is daarom ook belangrijk om per geval goed te kijken wie precies kan leren van een klacht. Dit kan de betrokken medewerker of diens rechtstreekse collega zijn. Maar ook de collega die het beleid heeft opgesteld dat de betrokken medewerker verkeerd heeft geïnterpreteerd.

### 3. Hoe ziet de klachtbehandeling bij de IND CN eruit?

In dit hoofdstuk beschrijft de Nationale ombudsman zijn bevindingen. Deze zijn gebaseerd op de regels die de IND CN zelf hanteert voor klachtbehandeling, de praktijk zoals die uit de interviews duidelijk werd en de informatie uit klachtdossiers jaaroverzichten en de website van de IND CN.

#### 3.1 De regels voor klachtbehandeling bij de IND CN

De IND CN heeft een eigen werkinstructie voor klachtafhandeling. Deze is opgesteld in 2013 en vastgesteld door de unitmanager. De werkinstructie is gebaseerd op hoofdstuk 9 van de Awb.

De werkinstructie beschrijft de interne werkwijze bij de behandeling van klachten van vreemdelingen, gemachtigden of andere belanghebbenden en wordt ook gebruikt voor interventies van de Nationale ombudsman.

#### 3.2 Klachtbehandeling bij IND CN

##### 1. Binnenkomst: wees alert en bied toegang

###### *Algemeen*

Het hoofdkantoor van de IND CN is gevestigd op Bonaire en heeft ook een loket op Saba en Sint Eustatius. Alle aanvragen en klachten worden op Bonaire behandeld.

De IND CN heeft een frontoffice en een backoffice. De frontoffice is een fysiek loket waar mensen langs kunnen komen voor alle vragen, aanvragen en klachten. De frontoffice wordt bemand door loketmedewerkers. De loketten op Saba en Sint en Eustatius worden bemand door slechts één loketmedewerker. Op Bonaire zijn twee senior loketmedewerkers verantwoordelijk voor de coördinatie van de frontoffice. Voor Saba en Sint Eustatius is er één coördinator die op en neer reist tussen de twee eilanden.

###### *Bereikbaarheid*

De frontoffice op Bonaire heeft vier loketten die allemaal bemand worden tijdens openingstijden. Dat is van maandag tot en met donderdag tussen 08:00-15:00 uur. De loketten op Saba en Sint Eustatius zijn in de ochtenduren geopend voor bezoekers. Ze zijn 's middags telefonisch bereikbaar tot 15:00 uur.

###### *Binnenkomst*

Klachten komen vaak mondeling binnen aan de balie bij de loketmedewerker. Volgens de afspraken bij de IND CN wordt de klacht door de frontoffice in ontvangst genomen en wordt ingeboekt door een ondersteuner. Dan wordt de klacht doorgestuurd naar de

backoffice. Als de klacht schriftelijk binnenkomt wordt hij ingeboekt door een ondersteuner en gelijk doorgestuurd naar de backoffice.

#### *Ontvangstbevestiging*

De ontvangst van klachten wordt standaard schriftelijk bevestigd binnen vijf dagen.

#### *De termijnen worden bewaakt*

Een ondersteuner beheert het overzicht van de lopende klachten. De termijnen die voor klachtbehandeling staan worden bewaakt door de ondersteuner en de plaatsvervangend unitmanager.

#### *Kennis over klachtbehandeling*

De werkinstructie voor klachtbehandeling is beschikbaar voor alle medewerkers bij de IND CN. De plaatsvervangend unitmanager geeft aan dat het de bedoeling is dat de medewerkers, zoals de werkinstructie voorschrijft, elke uiting van ongenoegen herkennen als een klacht.

Uit de werkinstructie:

*'Een uiting van ongenoegen over alle aspecten van gedragingen van de IND of een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de IND.'*

Tijdens dit onderzoek blijkt dat niet alle medewerkers, in ieder geval bij de frontoffice, de werkinstructie kennen of weten te vinden. Ook blijkt dat niet alle medewerkers de omschrijving van een klacht zoals de IND CN gebruikt kennen.

#### *Klantvriendelijkheid bij frontoffice*

De IND CN is het afgelopen anderhalf jaar bezig geweest met het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening bij de frontoffice. Zo moeten de medewerkers nu minimaal een mbo-diploma hebben en wordt er meer aandacht besteed aan klantvriendelijkheid. Medewerkers van de frontoffice hebben hiervoor een training gehad. Uit een anoniem klanttevredenheidsonderzoek in 2016 onder bezoekers van de IND CN bleek dat men tevreden is over de dienstverlening bij de frontoffice.

#### ***Toegang bieden: geen drempels en een duidelijke klachtprocedure voor alle betrokkenen***

##### *Toegang tot werkinstructie*

De werkinstructie is voor medewerkers van de IND CN te raadplegen, maar niet voor burgers. Hij staat bijvoorbeeld niet op de website.

##### *Klachtmogelijkheden*

Uit de werkinstructie: *de klager hoeft niet expliciet aan te geven dat het om een klacht gaat, dit kan ook uit andere bewoordingen of uitingen blijken. Voor mondeling ingediende klachten gelden geen vormvereisten.*

Uit de interviews blijkt dat burgers niet gericht worden geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen. Er is geen materiaal beschikbaar, bijvoorbeeld in folders of op de website, waaruit blijkt dat het mogelijk is een klacht in te dienen. Medewerkers hebben instructie over klachtherkenning gehad, maar uit onze interviews blijkt dat bij de frontoffice niet vaak wordt gewezen op de mogelijkheid een klacht in te dienen.

#### *Spaanstalige burgers*

De meeste burgers die met de IND CN te maken hebben komen uit landen waar men volgens de medewerkers van de IND CN niet gewend is een klacht in te dienen. Een groot deel van deze burgers spreekt alleen Spaans. Dat kunnen drempels zijn voor het indienen van een klacht. Bij medewerkers van de IND CN bestaat het idee dat men bang is dat het indienen van een klacht consequenties heeft voor de beslissing op hun aanvraag. De IND CN probeert deze angst te verminderen door de burgers uit te leggen wat hun rechten zijn. Dit gebeurt vaak aan de balie door de loketmedewerker.

De IND CN denkt dat het beschikbaar maken van informatiemateriaal -ook in het Spaans- angst voor het indienen van een klacht kan verminderen. Daarnaast kan informatie-materiaal zorgen voor minder uitingen van ongenoegen aan het loket bij de IND CN.

Uit het eerder genoemde klanttevredenheidsonderzoek kwam via enquêtes op alle drie de eilanden duidelijk naar voren dat er behoefte is aan Spaanstalige informatie over de IND CN. Er is iemand aangesteld via RCN om de informatie in folders en op de website te verbeteren. De website van de IND CN is inmiddels aangepast. Er is ook Spaanstalige informatie beschikbaar. Op de website staat ook een overzicht van veelgestelde vragen aan de IND CN met de antwoorden.

#### *Uitleg over procedures*

Burgers dienen regelmatig een klacht in die afgehandeld wordt door uitleg te geven over de regels. De uitleg van wet- en regelgeving zorgt soms voor hoge werkdruk. Er is een folder beschikbaar met informatie over bezwaar en beroep en er wordt in beslissingen gewezen op rechtsmiddelen, maar volgens de plaatsvervangend unitmanager is hier nog een efficiëntieslag te maken.

## **2. Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger**

### ***De kern van de klacht vinden***

We lazen eerder al dat de IND CN in de werkinstructie schrijft dat de klager niet expliciet hoeft aan te geven dat het om een klacht gaat, maar dat het ook uit andere bewoordingen of uitingen kan blijken. Daar wordt nog aan toegevoegd:

*'Vaak gaat het om situaties waarin door de IND niet is voldaan aan een verwachting van de klant. Uitdrukkelijk wordt ook het niet- handelen als een gedraging van de IND CN beschouwd. Steeds dienen binnengekomen poststukken, e-mails, gesprekken aan het loket en telefoongesprekken hierop te worden beoordeeld. Het loont de moeite om in*

*geval van twijfel door te vragen of het de bedoeling van een klant is een klacht in te dienen over de IND.'*

Tijdens de interviews blijkt dat de meeste uitingen van ongenoegen mondeling aan de balie met de (senior) loketmedewerker worden opgelost. Er wordt volgens de senior loketmedewerker niet gestuurd op het indienen van een klacht, maar als de klager aangeeft dat hij nog niet tevreden is, kan een gesprek met de plaatsvervangend unitmanager worden gepland. In dat gesprek wordt de klacht nogmaals besproken.

### ***Persoonlijk contact leggen***

Het contact aan de balie is vanzelfsprekend mondeling. Als de klacht schriftelijk binnenkomt wordt in beginsel persoonlijk contact gelegd om te klacht te bespreken. Deze werkwijze staat ook beschreven in de werkinstructie:

*'Uitgangspunt bij klachtbehandeling is een mensgerichte benadering. Liever de telefoon oppakken, dan schriftelijk afhandelen. Doorvragen naar de achtergrond van de klacht en streven naar een wederzijds aanvaardbare oplossing'.*

In meerdere gesprekken komt naar voren dat dit ook de werkwijze is als een klacht schriftelijk binnenkomt.

### ***Wie behandelt de klacht?***

#### *Klachtbehandeling door beslismedewerkers*

Alle schriftelijke klachten worden behandeld door de backoffice. De backoffice bestaat uit vijf beslismedewerkers. Beslismedewerkers hebben minimaal een hbo-opleiding gevolgd en ze beoordelen alle aanvragen die bij de IND worden behandeld. Daarnaast behandelen alle beslismedewerkers klachten. Als de klachten ingewikkeld worden, bijvoorbeeld bij lastige klagers of als ze van de ombudsman komen, worden ze door de plaatsvervangend unitmanager behandeld. Hij ondertekent ook de afhandelingsbrieven.

#### *Klacht over beslismedewerker*

Als een klacht over één van de beslismedewerkers gaat, wordt deze door een andere beslismedewerker behandeld. De medewerker wordt meestal wel geïnformeerd over de klacht. Als de klacht expliciet over de medewerker zelf gaat wordt de medewerker gehoord, anders niet.

#### *Achternvang*

De achternvang voor klachtbehandeling is geborgd doordat alle beslismedewerkers klachten kunnen behandelen. Het komt niet voor dat er niemand beschikbaar is die de klacht kan behandelen.



*Geen aparte functie*

Klachtbehandeling vormt dus geen aparte functie binnen de organisatie en wordt naast het reguliere werk uitgevoerd. De beslismedewerker geeft aan dat dat door de geringe hoeveelheid klachten geen probleem vormt. De unitmanager en plaatsvervangend unitmanager zien graag dat het een aparte functie wordt zodat de beslismedewerkers zich alleen op de inhoudelijke zaken kunnen richten.

*Eindverantwoordelijk*

De unitmanager is eindverantwoordelijk voor de behandeling van klachten. Meestal wordt de klacht door de plaatsvervangend unitmanager ondertekend. Die heeft daardoor overzicht over de klachten die door de IND CN worden behandeld.

**3. Los het probleem op als dat mogelijk is*****Samen verkennen of er oplossingen zijn***

De werkinstructie zegt: *'een klacht is geen juridische procedure, maar een mogelijkheid voor een burger om aandacht te richten op iets dat in zijn of haar ogen verkeerd is gegaan. Daar past een open houding van de IND bij. Een snelle reactie en een vriendelijk woord kunnen soms wonderen verrichten.'*

Verderop in de werkinstructie staat dat een mondeling (in persoon) ingediende klacht als het mogelijk is bij voorkeur direct wordt opgelost.

Al eerder werd geschreven dat uit interviews met medewerkers blijkt dat in de meeste gevallen de uiting van ongenoegen gelijk mondeling opgelost wordt. Dat geldt voor zowel Bonaire, Saba als Sint Eustatius. Vaak wordt de onvrede weggenomen doordat de loketmedewerker uitleg geeft over de procedures. Burgers zijn het bijvoorbeeld niet eens met een beslissing die ze hebben gehad. Uitleg over wet- en regelgeving biedt dan de oplossing.

Soms wordt een klacht niet gelijk opgelost. Dan wordt de hulp van een senior loketmedewerker ingeschakeld. Een gesprek met de senior loketmedewerker biedt in sommige gevallen alsnog een oplossing. Als dat de klacht niet oplost kan er een gesprek worden gepland met de unitmanager. Als de klager daarna niet tevreden is wordt de behandeling overgenomen door de beslismedewerker.

**4. Geef zo nodig een oordeel**

In deze fase wordt de klacht mogelijk formeel behandeld. De werkinstructie van de IND CN zegt daarover: *'Indien de klager niet akkoord gaat met een informele afdoening, dan draagt de medewerker de klacht over aan de plaatsvervangend unitmanager. Daarna volgt formele afdoening.'*

*'Nadat klager in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord, wordt op grond van alle beschikbare informatie beoordeeld of de klacht gegrond of ongegrond is. Een klacht is gegrond indien wordt geconcludeerd dat de gedraging waarover is geklaagd niet behoorlijk is. Indien wordt geoordeeld dat de gedraging behoorlijk was, is de klacht ongegrond.'*

#### *Schriftelijk binnengekomen*

Als de klacht schriftelijk wordt ingediend komt hij gelijk op het bureau van de beslismedewerker. Conform de werkinstructie wordt er dan eerst telefonisch contact opgenomen met de klager om de klacht te verkennen en om te bespreken of er een oplossing mogelijk is. Daarna wordt de klacht bij voorkeur ook met een brief afgehandeld.

Als de klacht feitelijk een bezwaarschrift is, dit komt regelmatig voor, wordt de klager daar schriftelijk over geïnformeerd.

Ook als de klacht via de frontoffice bij de beslismedewerker komt en er al een gesprek met de plaatsvervangend unitmanager is geweest wordt de klacht meestal afgehandeld met een afhandelingsbrief. De brief wordt ondertekend door de plaatsvervangend unitmanager.

#### *Horen*

Als het tot een oordeel komt, worden klager en aangeklaagde gehoord. Dit komt echter niet vaak voor. Als er gehoord wordt, wordt er ook een verslag van gemaakt.

De werkinstructie noemt expliciet dat degene die betrokken is geweest bij het onderwerp van de klacht in elk geval niet de aangewezen persoon is om de klager te horen.

#### *Klachtenadviescommissie*

Het is nog niet eerder nodig geweest om een klachtenadviescommissie om een oordeel te vragen. Als het nodig is wordt de klachtenadviescommissie voor de gelegenheid samengesteld. Voor integriteitsklachten is een speciale commissie bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) die indien nodig ingeroepen kan worden.

#### *Oordeel*

Het aantal klachten waarbij het tot een oordeel komt is beperkt. Uit de rapportages over 2015, 2016 en 2017 blijkt dat er ongeveer 10 geregistreerde klachten per jaar zijn. Deze klachten zijn grotendeels per brief of e-mail binnengekomen. Uit de rapportages en uit de dossiers blijkt niet eenduidig of het tot een oordeel is gekomen. In ieder geval heeft niet elke klacht tot een oordeel geleid.

### **5. Afronding: geef gemotiveerde duidelijkheid**

De werkinstructie geeft aan dat indien een klacht kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond is, daarvan schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan wordt aan de klager.

Na een oordeel volgt formele afdoening: *'De formele afdoening vindt plaats in de vorm van een brief. Deze wordt ondertekend door de (plv) unitmanager.'*

In de klachtdossiers zag de Nationale ombudsman enkele afhandelingsbrieven. Niet in alle afhandelingsbrieven stond een oordeel. De brieven bevatten wel een inhoudelijke en gemotiveerde reactie op de klachtonderdelen.

### **Verwijzing naar de Nationale ombudsman**

De werkinstructie schrijft duidelijk voor dat er een verwijzing naar de Nationale ombudsman in de afhandelingsbrief moet staan. Niet in alle afhandelingsbrieven stond een verwijzing.

### **Nagaan of de klacht is opgelost**

Bij een goede afronding hoort ook dat de overheidsinstantie nagaat of de klacht is opgelost. Dit kan in elke fase waarin de klacht wordt afgehandeld. De beslismedewerker vertelde dat dit in ieder geval bij telefonische afdoening getoetst wordt. Bij de overige afdoeningen –informeel aan de balie, formeel met een brief- is niet duidelijk of het getoetst wordt.

## **6. Leren van klachten voor de toekomst**

### **In de toekomst voorkomen**

De IND CN schrijft in de werkinstructie : *'bedacht moet worden dat klachten voor de IND belangrijk zijn als signalen die mogelijke omissies in de processen bloot kunnen leggen.'*

Uit de gesprekken blijkt dat de klachten niet worden geanalyseerd of geëvalueerd, omdat het geringe aantal klachten daar geen aanleiding toe geeft. De voortgang van lopende klachten wordt wel in een periodiek overleg besproken. De plaatsvervangend unitmanager houdt het overzicht over lopende klachten.

### **Registreren van klachten**

#### *Van informele klachtbehandeling geen registratie*

Klachten worden indien mogelijk informeel en mondeling opgelost aan de balie of aan de telefoon. Daarvan wordt meestal geen registratie gemaakt bleek tijdens dit onderzoek. Als de klacht niet gelijk wordt opgelost, maar tot een gesprek met de (plaatsvervangend) unitmanager komt, wordt er wel een gespreksverslag gemaakt.

Het gebeurt ook dat een burger onvrede uit als een aanvraag, bijvoorbeeld voor een verblijfsvergunning, in behandeling is bij een beslismedewerker. In dat geval wordt de klacht gelijk telefonisch of in persoon besproken. Als de klacht wordt opgelost in dat

gesprek wordt er geen aparte klachtregistratie van gemaakt, vertelt de beslismedewerker. De beslismedewerker maakt wel een gespreksnotitie in het lopende dossier van de aanvraag. Die notitie is niet terug te vinden in klachtoverzichten. De beslismedewerker geeft tijdens het interview aan dat ze niet weet hoe collega-beslismedewerkers hiermee omgaan.

#### *Overzicht van klachten*

De Nationale ombudsman heeft de klachtenregistraties van 2015, 2016 en 2017 bekeken. In totaal zijn dat 31 klachten. Het gaat vooral om schriftelijke, per brief of e-mail binnengekomen, klachten. Er staan slechts twee mondeling (telefonisch) binnengekomen klachten in de overzichten. Bijna alle klachten zijn behandeld door de plaatsvervangend unitmanager. Verder staat er een omschrijving van de klacht en de datum van binnenkomst. In het overzicht van 2016 en 2017 staat ook de datum van afhandeling. In het overzicht van 2015 en 2016 wordt niet van elke klacht vermeld hoe deze is afgehandeld, in het overzicht van 2017 wel.

#### *Dossieronderzoek*

Klachten over de IND CN worden geregistreerd via een gespreksnotitie. Het formulier voor de notitie bevat een duidelijke structuur: wat is de klacht, wat zijn de afspraken en wie voert de afgesproken acties uit.

Verder valt op dat er verschil zit in de registratie van de dossiers. Er worden gespreksverslagen gemaakt blijkt tijdens de interviews, maar niet in alle dossiers bleken deze gespreksverslagen opgenomen. Een aantal dossiers was onvolledig. Soms ontbrak de gespreksnotitie, soms de afhandelingsbrief. Uit de dossiers bleek niet structureel hoe de klacht is afgerond. Of de klacht gegrond of ongegrond is of dat de klacht zonder oordeel is opgelost. Soms ontbreekt in de afhandelingsbrief de verwijzing naar de Nationale ombudsman.

#### **Signalen monitoren**

Signalen die worden opgevangen door de frontoffice worden door de senior loketmedewerker besproken in het overleg met de unitmanager en de plaatsvervangend unitmanager. Een voorbeeld: de IND CN dient als frontoffice voor de RCN-unit Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bij de aanvraag van tewerkstellingsvergunningen. Het beleid van SZW is het afgelopen jaar strenger geworden. Klanten hadden hier vragen over, maar de medewerkers aan het loket bij de IND CN bleken niet goed geïnformeerd. Dit wordt dan vastgesteld in het frontoffice-overleg en vervolgens besproken met de (plaatsvervangend) unitmanager.

## 4. Conclusie en aanbevelingen

### *Algemeen*

De IND CN wordt aangestuurd door de unitmanager en de plaatsvervangend unitmanager. De Nationale ombudsman heeft gemerkt dat de IND CN nadenkt over het inrichten van zijn werkprocessen. Zo zag de Nationale ombudsman een heldere klachtregeling met daarin mooie ambities. De klacht wordt in beginsel informeel aangepakt met een oplossingsgerichte houding. Die oplossingsgerichte houding is een belangrijke voorwaarde voor professionele klachtbehandeling. De Nationale ombudsman heeft ook gemerkt dat de medewerkers enthousiast en betrokken zijn. Eveneens een belangrijke voorwaarde om processen goed te kunnen uitvoeren. Als dit samengaat met een heldere visie van de bestuurder over klachtbehandeling en een open cultuur staat weinig de stap naar professionele klachtbehandeling nog in de weg.

De Nationale ombudsman doet op basis van de bevindingen tijdens dit onderzoek ook een aantal aanbevelingen voor verbetering. Hierna wordt per vuistregel voor professionele klachtbehandeling beschreven wat de conclusie is.

### **1. Binnenkomst: Bied toegang en wees alert**

De overheidsinstantie moet openstaan voor signalen van burgers en moet laten weten dat het mogelijk is een klacht in te dienen.

#### *Toegang tot klachtbehandeling*

Tijdens dit onderzoek gaven de medewerkers die de ombudsman sprak aan dat waarschijnlijk lang niet alle burgers op de hoogte zijn van de klachtmogelijkheden bij de IND CN. Ook bestaat het idee dat er angst is voor het indienen van een klacht. Angst dat een klacht invloed kan hebben op bijvoorbeeld een lopende aanvraag voor een verblijfsvergunning. Daarnaast realiseert de IND CN zich dat niet alle burgers dezelfde taal spreken en mogelijk laaggeletterd zijn. Het is de taak van de overheid om deze drempels weg te nemen. Laat de burgers weten dat ze een klacht kunnen indienen en hoe ze dat kunnen doen. Zorg ervoor dat ze geen drempels ervaren. Dit leidt tot twee aanbevelingen:

***Maak de klachtmogelijkheden openbaar en leesbaar voor alle burgers.*** Via website en via folders. Zorg ervoor dat burgers weten waarover ze een klacht kunnen indienen en wat ermee gebeurt. De informatie moet beschikbaar zijn in de veelvoorkomende talen op het eiland: Papiamentu, Nederlands, Engels. De informatie moet ook voor Spaanstalige en laaggeletterde burgers begrijpelijk zijn. Laat burgers weten dat een klacht geen invloed op de aanvraag zal hebben.

***Zorg ervoor dat de werkinstructie (klachtregeling) voor alle burgers te raadplegen is.*** Maak het document openbaar, bijvoorbeeld op de website. Zorg ervoor dat het in alle veelvoorkomende talen op het eiland leesbaar is.

### *Klachtherkenning*

In de gesprekken tijdens dit onderzoek kwam naar voren dat niet duidelijk is of alle medewerkers van de IND CN in staat zijn een klacht te herkennen. De Nationale ombudsman begreep ook dat medewerkers van de frontoffice terughoudend zijn met sturen op klachtbehandeling. Hierdoor mist de IND CN een kans om van klachten te leren. De Nationale ombudsman ziet dat er aandacht is voor klantvriendelijkheid bij de frontoffice en ook dat er een werkinstructie ligt met een heldere visie op klachtbehandeling. De informatie in de werkinstructie lijkt echter nog niet alle medewerkers bereikt te hebben. Dit leidt tot twee aanbevelingen:

**Zorg ervoor dat de frontoffice-medewerkers voldoende in staat zijn een klacht te herkennen.** Gebruik hierbij de visie van de IND CN op klachtbehandeling. Gebruik hierbij ook de 'visie op professionele klachtbehandeling' van de Nationale ombudsman. Maak dit document intern beschikbaar.

**Zorg ervoor dat de werkinstructie bij alle medewerkers bekend is.** Maak het document voor iedereen vindbaar.

### *Uitleg over procedures*

Burgers dienen regelmatig een klacht in die afgehandeld wordt door uitleg te geven over de regels en over mogelijkheden tot bezwaar en beroep. In de beslissing op een aanvraag wordt inmiddels gewezen op de bezwaarmogelijkheid en er is een folder beschikbaar met informatie over bezwaar en beroep. De uitleg van wet- en regelgeving zorgt soms voor hoge werkdruk. Volgens de plaatsvervangend unitmanager is hier nog een efficiëntieslag te maken. Daarom doet de Nationale ombudsman de aanbeveling:

**Geef heldere informatie over regels en bezwaarmogelijkheden.** Doe dit op een eenvoudige manier in alle veelvoorkomende talen en zorg ervoor dat het voor alle burgers, ook de laaggeletterde, begrijpelijk is.

## **2. Waarover gaat de klacht? Verken het probleem van de burger**

Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger.

### *Persoonlijk contact*

Het probleem verkennen lukt het beste in een persoonlijk contact. Veel klachten worden mondeling opgelost aan de balie. De Nationale ombudsman constateert dat er op Bonaire, Saba en Sint Eustatius veel ruimte is voor het verkennen van het probleem. Praktisch ziet de ombudsman dat de loketten ruime openingstijden kennen. Inhoudelijk

constateert de ombudsman dat er uitleg wordt gegeven als de burger dat nodig heeft, loketmedewerkers staan open voor het gesprek. Er is aandacht voor de kwaliteit van dat gesprek en het klanttevredenheidsonderzoek wijst dat ook uit. Als de onvrede niet opgelost wordt met de loketmedewerker neemt de senior loketmedewerker het over en later mogelijk de (plaatsvervangend) unitmanager. Medewerkers lijken zich bewust van het feit dat er achter een uiting van ongenoegen soms een andere klacht schuil gaat. Deze werkwijze sluit aan bij de visie van de ombudsman op klachtbehandeling.

#### *Wie behandelt de klacht*

De beslismedewerkers behandelen volgens de gesprekken met de IND CN de klacht. De onpartijdigheid bij interne klachtbehandeling is gewaarborgd omdat er genoeg vervangers zijn om de klacht te behandelen als deze over een betrokken klachtbehandelaar gaat. In de jaaroverzichten staat dat de meeste geregistreeerde klachten door de plaatsvervangend unitmanager worden behandeld. De rol van de beslismedewerkers lijkt daardoor klein bij klachtbehandeling.

### **3. Los het probleem op als dat mogelijk is**

Burgers dienen meestal een klacht in, omdat ze met een probleem zitten waarvan ze denken dat de overheid het kan oplossen. Vaak is daarom een eerste stap om te zoeken of er een (eenvoudige) oplossing is.

#### *Oplossingsgericht*

We zagen dat de IND CN een oplossingsgerichte houding heeft. De klachten worden bij voorkeur gelijk aan de balie of telefonisch opgelost. Als dit niet lukt kan er een gesprek met de senior loketmedewerker en vervolgens de (plaatsvervangend) unitmanager worden gepland. Zelfs als de klacht in het formele traject bij een beslismedewerker komt wordt er eerst telefonisch contact opgenomen. Dit past in het beeld van de ombudsman over klachtbehandeling.

### **4. Geef zo nodig een oordeel**

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman is: kijk altijd eerst of er een oplossing mogelijk is voor de klacht. Pas als dit niet het geval is, kan een formele klachtbehandeling nodig zijn.

Heel weinig klachten van de IND CN komen tot een onderzoek en een oordeel. De IND CN is zich desondanks bewust van vereisten voor klachtbehandeling volgens de Awb. Dat blijkt uit de werkinstructie en uit de gesprekken met de unitmanager en senior beslismedewerker. Het horen van klagers, een belangrijk onderdeel van formele klachtbehandeling, heeft hun aandacht. De coördinatie van klachten is in handen van de plaatsvervangend unitmanager. Hij heeft het overzicht over lopende klachten en bepaalt of het tot een onderzoek moet komen.

## 5. Afronding: geef gemotiveerde duidelijkheid

Klachten kunnen op verschillende manieren worden behandeld. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de burger in alle gevallen duidelijk hoort dat de klachtbehandeling is afgerond.

De IND CN heeft een duidelijke visie op wat er in de afhandelingsbrief moet staan om te burger goed te informeren, zo blijkt uit de werkinstructie. De Nationale ombudsman zag enkele afhandelingsbrieven. Daarin staat niet altijd een oordeel en niet altijd een verwijzing naar de Nationale ombudsman. In een specifiek voorbeeld is de verwijzing naar de Nationale ombudsman per e-mail nagestuurd aan de klager. Een oplossingsgerichte manier om te herstellen. Om dit onderdeel structureel op orde te krijgen doet de Nationale ombudsman de aanbeveling:

**Zorg ervoor dat de afronding van de klacht voor de burger duidelijk is. Zet in de afhandelingsbrief of de klacht (op onderdelen) gegrond of ongegrond is. Motiveer de beslissing ook in de gevallen dat het niet tot een oordeel komt. Verwijs in de afronding standaard naar de ombudsman.**

## 6. Leren van klachten voor de toekomst

### Registratie

Uit het onderzoek blijkt dat niet van alle uitingen van ongenoegen een registratie wordt gemaakt. In de werkinstructie van de IND CN ziet de Nationale ombudsman echter wel dat alle uitingen van ongenoegen als klacht worden gezien. In de praktijk ziet de ombudsman dat alleen van de schriftelijke klachten die voor formele klachtbehandeling in aanmerking komen een registratie wordt gemaakt. Zoals eerder beschreven levert het registreren van alle uitingen van ongenoegen een schat aan waardevolle informatie op voor de organisatie. Dat geldt voor formele en schriftelijke klachten, maar juist ook voor de informele en mondelinge klachten. Als deze klachten worden geregistreerd kan dat leiden tot verbetering van de eigen werkprocessen en laat dit laatste nu juist ook één van de doelen van de IND CN zijn. Hieruit volgt de aanbeveling:

**Maak ook van informele klachten en klachtafhandelingen aan het loket een registratie.**

De klachtregistratie is niet van alle klachten gelijk. Niet van alle klachten in de jaaroverzichten werd duidelijk hoe ze afgehandeld zijn. We zagen in het overzicht van 2017 wel een verbetering ten opzichte van de jaren ervoor. Hoe duidelijker deze overzichten zijn, hoe beter de informatie zich leent voor analyse. Dit leidt tot de aanbeveling:



**Zorg ervoor dat de klachtenregistratie op orde is. Zorg ervoor dat de registratie op een efficiënte, eenduidige en overzichtelijke manier gebeurt.**

#### *Signalen monitoren*

Signalen van de werkvloer bereiken de bestuurder. Hiervoor zien we een goede basis: er is regelmatig overleg tussen de bestuurder en de senior loketmedewerker. De senior loketmedewerker bespreekt dan de signalen die vanuit de frontoffice komen. De lopende klachten worden ook structureel besproken in een overleg waar (vertegenwoordigers van) front- en backoffice aan deelnemen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen