

**Onderzoeksrapport: complex klaaggedrag**

**Onderzoek naar wat de Nationale ombudsman kan doen ten aanzien van complex klaaggedrag**

**Hogeschool Leiden Opleiding SJD/Rechten**

Alexandra Vegt Begeleidende docenten:

S1091825 Lea Hermsen, Joost in ‘t Groen en Marga Janssen

Opdrachtgever: Inleverdatum: 1 juni 2018

Nationale ombudsman

Begeleider: Jos Verpaalen Collegejaar: 2017/2018

**[](http://www.google.nl/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjl5eTA1_3ZAhWH16QKHQADDEoQjRx6BAgAEAU&url=http://www.leukekaartjes.nl/m/loesje&psig=AOvVaw1sQFEvG53GPqCyG6oTiccP&ust=1521730885460996)Voorwoord**

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie welke ik heb geschreven ter afsluiting van mijn studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden. Mijn afstudeerscriptie heb ik geschreven in opdracht van de Nationale ombudsman. Ik heb veel geleerd gedurende mijn afstudeerperiode. De tekst van ‘Loesje’ typeert mijn afstudeerperiode.

Doordat ik in mijn derde jaar een intern onderzoek had gedaan voor de Nationale ombudsman waar het onderwerp ter sprake kwam, is het afstudeeridee ontstaan. Jos Verpaalen heeft samen met mij dit onderwerp bedacht: ‘complex klaaggedrag’. De Nationale ombudsman wilde weten welke adviezen zij konden krijgen over de omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen. Ik heb de organisatie goed leren kennen. Het is een ontzettend fijne en leerzame organisatie, waar ik met al mijn vragen altijd bij iedereen terecht kon.

Graag wil ik enkele personen bedanken voor het meedenken en meehelpen aan dit onderzoek. Ten eerste Jos Verpaalen voor de mogelijkheid om mijn scriptie bij de Nationale ombudsman te schrijven. Hiernaast wil ik de medewerkers die hebben meegeholpen aan mijn scriptie bedanken. Ook wil ik mijn scriptiebegeleiders hartelijke bedanken. Joost in ’t Groen, Lea Hermsen en Marga Jansen, voor het meedenken en luisteren naar mijn eindeloze vragen. Tot slot wil ik laten weten dat ik de steun en hulp van mijn familie en vrienden erg heb gewaardeerd. Ontzettend fijn hoe iedereen met mij heeft mee gedacht!

Alexandra Vegt

Amsterdam, mei 2018

Inhoudsopgave

[Samenvatting 5](#_Toc515639098)

[Hoofdstuk 1: Inleiding 6](#_Toc515639099)

[1.1 De Nationale ombudsman 6](#_Toc515639100)

[1.2 Probleemanalyse: complex klaaggedrag bij de Nationale ombudsman 7](#_Toc515639101)

[1.3 Doelstelling 8](#_Toc515639102)

[1.4 Vraagstelling 8](#_Toc515639103)

[1.5 Leeswijzer 8](#_Toc515639104)

[Hoofdstuk 2: Methoden 9](#_Toc515639105)

[2.1 Methoden van onderzoek 9](#_Toc515639106)

[2.1.1 Interviews 9](#_Toc515639107)

[2.1.2 Jurisprudentie- en ombudsprudentieonderzoek 10](#_Toc515639108)

[2.2 Kwaliteit van de gegevens 11](#_Toc515639109)

[Hoofdstuk 3: Maatschappelijke en juridisch kader 12](#_Toc515639110)

[3.1 Maatschappelijk kader 12](#_Toc515639111)

[3.1.1 De verschillende soorten klagers 14](#_Toc515639112)

[3.1.2 Het huidige beleid van de Nationale ombudsman 17](#_Toc515639113)

[3.2 Juridisch kader 18](#_Toc515639114)

[3.2.1 Algemene bepalingen klachtrecht 18](#_Toc515639115)

[3.2.2 Klachtrecht Nationale ombudsman 20](#_Toc515639116)

[Hoofdstuk 4: Resultaten uit de interviews 23](#_Toc515639117)

[4.1 Omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen 23](#_Toc515639118)

[4.1.1 Huidige situatie 23](#_Toc515639119)

[4.1.2 Constatering complex klaaggedrag 24](#_Toc515639120)

[4.1.3 Opstellen van de maatregel 24](#_Toc515639121)

[4.1.4 Maatregelen bij verschillende gedragingen 25](#_Toc515639122)

[4.1.5 Verloop van de klachtbehandeling met de complexe klagers 26](#_Toc515639123)

[4.1.6 Het beleid 26](#_Toc515639124)

[4.2 Wensen met betrekking tot omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen 27](#_Toc515639125)

[4.2.1 Gewenste situatie 27](#_Toc515639126)

[4.3 Samenvatting 28](#_Toc515639127)

[Hoofdstuk 5: Resultaten uit jurisprudentie-/ ombudsprudentieonderzoek 30](#_Toc515639128)

[5.1 Herhaling van correspondentie 30](#_Toc515639129)

[5.2 Rechtvaardig om niet meer te reageren 31](#_Toc515639130)

[5.3 Belangenafweging 32](#_Toc515639131)

[5.4 Evenredigheidsvereiste 33](#_Toc515639132)

[5.5 Misbruik van het recht 34](#_Toc515639133)

[5.6 Analyse van de ‘uitspraken’ 36](#_Toc515639134)

[5.7 Samenvatting 37](#_Toc515639135)

[Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen 38](#_Toc515639136)

[6.1 Inleiding 38](#_Toc515639137)

[6.2 Conclusie 38](#_Toc515639138)

[6.3 Aanbevelingen aan de Nationale Ombudsman 39](#_Toc515639139)

[6.4 Kritische reflectie 41](#_Toc515639140)

[Begrippenlijst 43](#_Toc515639141)

[Literatuurlijst 45](#_Toc515639142)

[Bijlagen 48](#_Toc515639143)

[Bijlage 1 Plan van aanpak 48](#_Toc515639144)

[Bijlage 2 Topiclijst interviews 58](#_Toc515639145)

[Bijlage 3 Topiclijst jurisprudentie/ombudsprudentie 60](#_Toc515639146)

[Bijlage 4 Beleid 61](#_Toc515639147)

[Beroepsproduct 63](#_Toc515639148)

# Samenvatting

De Nationale ombudsman heeft te maken met burgers die klagen over verschillende overheidsinstanties. Doordat de burgers steeds mondiger lijken te worden heeft de Nationale ombudsman te maken met burgers die complex klaaggedrag vertonen. Dit is bijvoorbeeld schelden en onbehoorlijk gedrag richting de medewerkers van de ombudsman. Doordat dit veel energie kost voor de medewerkers en hiermee een beslag legt op het ambtelijk apparaat, kunnen er maatregelen worden opgelegd. Deze maatregelen hangen af van de ernst en impact van het gedrag.

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek: ‘’Welke maatregelen wil en mag de Nationale ombudsman hanteren richting burgers ten aanzien van complex klaaggedrag?’’

De Nationale ombudsman is een klachteninstituut, het is een onafhankelijke en onpartijdige instantie welke door middel van klachten en/of signalen die binnenkomen van burgers een onderzoek instellen of zelf opstarten. De Nationale ombudsman wordt aangesteld door de Tweede Kamer. De Nationale ombudsman is erop gericht om de overheid uit te dagen om in haar handelen het perspectief van de burger te betrekken[[1]](#footnote-1).

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is ombudsprudentie- en jurisprudentieonderzoek gedaan en zijn er twee interviews afgelegd met de specialisten van de Nationale ombudsman in de omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonnen. Uit de resultaten van het onderzoek is geconcludeerd dat de ombudsman nu niet altijd goed acteert bij complex klaaggedrag, dit onderkent, en in de toekomst hier anders op wil acteren. Volgend uit deze conclusie zijn de volgende vier aanbevelingen gedaan:

1. Gedragsbepalingen op de website van de Nationale ombudsman weer te geven, zodat de medewerkers bepalingen hebben waarop zij kunnen terugvallen en deze hanteren richting de burger.
2. Meer bekendheid bij de medewerkers ontwikkelen betreft het opleggen van de maatregelen.
3. Het vernieuwen van de voorbeeldbrieven.
4. Er wordt aanbevolen dat er minstens twee personen beslissen over het opleggen van een maatregel. Voor eenheid binnen de maatregelen.
5. Tot slot worden er apart beleidsaanbevelingen gedaan voor het aanpassen van het beleid.

# Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt de organisatie weergegeven en het probleem beschreven waar het onderzoeksrapport over gaat en daarbij de vraagstelling om het probleem te kunnen onderzoeken.

## 1.1 De Nationale ombudsman

Het bureau de Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat. Nederland kent een aantal Hoge Colleges van Staat: de Eerste en Tweede Kamer, Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Deze Hoge Colleges van Staat zijn wettelijk verankerde, zelfstandige en onafhankelijke organisaties.[[2]](#footnote-2) Reinier van Zutphen is sinds april 2015 de Nationale ombudsman voor een termijn van zes jaar. Joyce Sylvester is sinds februari 2016 de substituut ombudsman, Reinier van Zutphen en Joyce Sylvester zijn samen de ambtsdragers van het bureau. De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over overheidsinstanties. Dit kan een gemeente zijn maar bijvoorbeeld ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De klachten die de Nationale ombudsman kan gaan onderzoeken gaan over onbehoorlijk overheidsoptreden. De bevoegdheden en werkwijze van de Nationale ombudsman zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Wet Nationale ombudsman.[[3]](#footnote-3) De kerntaak van de Nationale ombudsman is de overheid uitdagen het burgerperspectief in haar handelen te betrekken en burgers op weg helpen als het misgaat tussen hen en de overheid.[[4]](#footnote-4)

Er werken ongeveer 180 medewerkers bij de Nationale ombudsman. Aangezien de Nationale ombudsman klachten behandelt over verschillende soorten overheidsinstanties, is de organisatie verdeeld in vier onderzoeksteams. Naast de vier onderzoeksteams is er ook het ‘ombudsplein’. Hier hebben medewerkers (ook wel klachtbehandelaars genoemd) dagelijks telefoondiensten om ervoor te zorgen dat burgers direct hun klachten kunnen geven of vragen kunnen stellen. Naast de klachtbehandelaars zijn er drie specialisten op het gebied van ‘omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen’. De klachten worden voornamelijk ingediend via het gratis 0800-nummer. Burgers kunnen ook hun klacht indienen via de website, per post, fax en via social media.[[5]](#footnote-5) Burgers dienen bijvoorbeeld een klacht in over de trage behandeling van brieven of verzoeken, of het niet reageren op uitspraken van een burger, of het verkeerd toepassen van wettelijke voorschriften. Het kan ook zijn dat een burger ontevreden is over de afhandeling van de klacht door de overheidsinstantie zelf, waarna hij een klacht indient bij de Nationale ombudsman.

## 1.2 Probleemanalyse: complex klaaggedrag bij de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is een laagdrempelige organisatie: iedere burger kan een klacht indienen en de Nationale ombudsman heeft de plicht om de klacht in behandeling te nemen.[[6]](#footnote-6) Mede door het gebruik van het gratis nummer wordt gestimuleerd dat burgers makkelijk in contact kunnen treden met de Nationale ombudsman. Door internet en social media kan men sneller en laagdrempeliger klagen. Dit lijkt een oorzaak te zijn van een toename van het aantal burgers dat complex klaaggedrag vertoont. De burger lijkt mondiger te worden en door de technologische ontwikkelingen kan het gemakkelijker zijn om blijvend complex klaaggedrag te vertonen. Complex klaaggedrag is volgens de Nationale ombudsman: ‘’Gedrag gezien de subjectieve ervaring van een persoon het klaaggedrag als complex wordt ervaren, de communicatie onbevredigend verloopt en een gevoel van onmacht geeft’’.[[7]](#footnote-7) Waar de ene persoon bepaald klaaggedrag als complex ervaart, hoeft dat voor een ander dat niet als complex te worden ervaren. Burgers met complex klaaggedrag kosten vaak onevenredig veel tijd en energie van een medewerker.[[8]](#footnote-8) Hierdoor wordt er beslag gelegd op het ambtelijk apparaat waardoor het lastig is om de overige werkzaamheden adequaat te kunnen uitvoeren.

Er zijn een aantal voorbeelden die voor de medewerkers van de Nationale ombudsman als complex klaaggedrag ervaren, bijvoorbeeld veel schrijven en bellen. Ook kan dat gepaard gaan met bijvoorbeeld schreeuwen of manipulatief gedrag. Het gedrag kan zich ook uiten in schelden en/of onfatsoenlijke taal tegen de medewerkers en het te bereiken doel van klachtbehandeling is dan niet te bewerkstelligen en er dienen grenzen te worden gesteld. Deze grenzen worden gesteld door een maatregel op te leggen, welke afhangt van de ernst of impact van het gedrag. In een maatregel kan bijvoorbeeld worden opgenomen wanneer het gerechtvaardigd is om niet meer te reageren bij beledigende brieven of niet meer te reageren op een blijvend meningsverschil.

Doordat de Nationale ombudsman de plicht heeft om iedere klacht te behandelen, moet er in het geval van complex klaaggedrag gekeken worden wanneer een maatregel mag worden opgelegd. De bepalingsfactor is de proportionaliteit ten opzichte van de klacht. De Nationale ombudsman toetst hiervoor de behoorlijkheidsnormen die zij zelf in de loop der jaren hebben ontwikkeld. Indien proportioneel mag er een maatregel worden opgelegd. Dit gebeurt niet altijd op dezelfde wijze door de klachtbehandelaars. De klachtbehandelaars weten niet altijd welke maatregelen er mogen worden opgelegd bij verschillende uitingen van complex klaaggedrag. Hierdoor ontstaat er verschil in behandeling van klagers. De Nationale ombudsman wil één richtlijn hanteren ten aanzien van het opleggen van een maatregel.

## 1.3 Doelstelling

Uit het onderzoek moet blijken welke maatregelen de Nationale ombudsman wil en mag hanteren ten aanzien van burgers die complex klaaggedrag vertonen. De Nationale ombudsman kan deze uitkomsten vervolgens gebruiken zodat de klachtbehandelaars één lijn gaan hanteren in het opleggen van een maatregel. Met dit onderzoeksrapport is het de bedoeling dat er een vergroting van de bewustwording over omgang met complex klaaggedrag en mogelijkheden tot het treffen van maatregelen komt bij alle medewerkers van de Nationale ombudsman. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen voor het maken, aanpassen of bijstellen van beleid.

## 1.4 Vraagstelling

*Centrale vraag*

Welke maatregelen wil en mag de Nationale ombudsman hanteren richting burgers ten aanzien van complex klaaggedrag?

*Deelvragen*

1. Hoe gaat de Nationale ombudsman op dit moment om met burgers die complex klaaggedrag vertonen?

2. Hoe wil de Nationale ombudsman in de toekomst omgaan met burgers die complex klaaggedrag vertonen?

3. Welke maatregelen kunnen op grond van jurisprudentie en ombudsprudentie ten aanzien van complex gedrag worden opgelegd?

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is onderverdeeld in zes hoofstukken. Hoofdstuk één is de introductie van het probleem dat zich in de praktijk voordoet en daarbij de vraagstelling. Hoofdstuk twee beschrijft de gebruikte methoden van het onderzoek. In hoofdstuk drie worden de kaders toegelicht, het maatschappelijk en juridisch kader. In hoofdstuk vier en vijf worden de deelvragen beantwoord door de onderzochte resultaten. Ten slotte wordt in het laatste hoofdstuk de conclusie getrokken en daarmee de aanbevelingen geformuleerd voor de Nationale ombudsman.

# Hoofdstuk 2: Methoden

In dit hoofdstuk zijn de verschillende onderzoeksmethoden beschreven. In de eerste paragraaf zijn de gebruikte methodes beschreven en in de tweede paragraaf hoe de kwaliteit van de gegevens is gewaarborgd.

## 2.1 Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, de reden dat er hiervoor is gekozen is omdat er diep wordt ingegaan op de verkregen informatie.[[9]](#footnote-9)

De onderzoeksvraag is gericht op het exploreren van maatregelen die de Nationale ombudsman wil en mag gebruiken ten aanzien van complex klaaggedrag. Het onderzoek heeft tot doel het gedrag en de mening van de specialisten en de medewerkers van de Nationale ombudsman te onderzoeken.[[10]](#footnote-10) Hiertoe zijn half gestructureerde interviews gehouden met twee specialisten in complex klaaggedrag. Daarnaast richt het onderzoek zich op juridische mogelijkheden ten aanzien van complex klaaggedrag; om hier inzicht in te verkrijgen wordt ombudsprudentie- en jurisprudentieonderzoek gedaan. Rapporten van de Nationale ombudsman waar uiteindelijk een of meerdere aanbevelingen worden gegeven voor een overheidsinstantie worden ombudsprudentie genoemd. In de ombudsprudentie geeft de Nationale ombudsman zijn oordeel.[[11]](#footnote-11) Dit zijn zogenaamde ‘uitspraken’ van de Nationale ombudsman. Als laatst heeft de onderzoeker acht maanden bij de Nationale ombudsman gewerkt, en gedurende die periode gezien hoe de medewerkers van de Nationale ombudsman omgaan met complex klaaggedrag en heeft eigen ervaring opgedaan met deze burgers. Ook deze inzichten worden meegenomen in het onderzoek.

### 2.1.1 Interviews

Deelvraag één en twee worden beantwoord aan de hand van twee interviews. Deze interviews zijn gehouden met twee medewerkers van de Nationale ombudsman en specialist zijn in complex klaaggedrag. Een half gestructureerd interview leent zich voor dieper op zaken in te gaan en zo ervaringen en opvattingen in beeld te krijgen en nieuwe kennis op te doen. Onderwerpen die relevant zijn voor dit onderzoek komen tijdens deze gesprekken aan bod, bijvoorbeeld hoe de specialisten en medewerkers maatregelen opleggen. Daarnaast wordt er nagevraagd hoe de specialisten in de toekomst willen omgaan met de burgers die complex klaaggedrag vertonen. Tijdens de interviews zijn er vooraf geformuleerde topics gehanteerd welke een richtlijn geven voor het gesprek.

Vooraf geformuleerde topics naar aanleiding van het vooronderzoek[[12]](#footnote-12):

* Huidige situatie
* Complex klaaggedrag
* Maatregelen bij verschillende gedragingen
* Opstellen van de maatregel
* Verloop klachtbehandeling met de complexe klagers
* Beleid t.a.v. klagers met complex klaaggedrag
* Gewenste situatie

In totaal zijn er drie specialisten in complex klaaggedrag, twee van de drie zijn geïnterviewd. De specialisten hebben baat bij het onderzoek en hoeven zich niet aan organisatiebeleid te houden c.q. geheimhoudingsplicht. Zij hebben baat bij het onderzoek vanwege de uiteindelijke aanbevelingen omtrent de maatregelen die de Nationale ombudsman in één lijn kan opleggen ten aanzien van complex klaaggedrag. Welke toepasbaar zijn voor alle medewerkers van de Nationale ombudsman.

### 2.1.2 Jurisprudentie- en ombudsprudentieonderzoek

Voor de derde deelvraag wordt er gebruik gemaakt van ombudsprudentie- en jurisprudentieonderzoek. De jurisprudentie zal fungeren als rechtsbron om erachter te komen welke maatregelen zoal worden opgelegd bij burgers die complex klaaggedrag vertonen. Tevens worden er vier rapporten van de Nationale ombudsman, de ombudsprudentie, onderzocht. Hiermee kan worden nagegaan wat de ombudsman behoorlijk vindt ten aanzien van het opleggen van een maatregel. In deze rapporten geeft de Nationale ombudsman een aanbeveling aan de overheidsinstantie wanneer het optreden onbehoorlijk is. In de rapporten die zijn gebruikt voor dit onderzoek worden maatregelen opgelegd door overheidsinstanties en geeft de Nationale ombudsman een aanbeveling. De maatregelen die zijn opgelegd variëren, zodat er kan worden gekeken naar de verschillende beweegredenen van de overheidsinstanties. Alleen recente rapporten waarin een maatregel is opgelegd worden gebruikt voor dit onderzoek. In het vooronderzoek zijn de topics gebaseerd om uiteindelijk de gegevens goed te kunnen analyseren. Vooraf geformuleerde topics[[13]](#footnote-13):

* Veelklagers
* Lastig gedrag
* Maatregel
* Contactafspraak
* Contactverbod
* Algemene wet bestuursrecht

Er is gekozen voor één uitspraak van het Gerechtshof. Het Gerechtshof wijst hierin een vordering van de gemeente toe om niet meer te reageren op onder andere verzoeken van een burger. Doordat het Gerechtshof deze vordering toewijst is deze uitspraak van belang, er wordt onderzocht onder welke omstandigheden die toewijzing wordt gerechtvaardigd.

## 2.2 Kwaliteit van de gegevens

Er zijn een aantal maatregelen getroffen zodat de kwaliteit van dit onderzoek is gewaarborgd. De kwaliteit van de onderzoeksresultaten en de uiteindelijke conclusies worden grotendeels bepaald door de kwaliteit van de gegevens die zijn verzameld.

Daarvoor is een tweetal criteria gebruikt: betrouwbaarheid en validiteit/geldigheid, om dit te garanderen zijn de volgende maatregelen genomen: (1) De interviews zijn opgenomen en vervolgens geanalyseerd op basis van vooraf geformuleerde topics, welke ook zijn gehanteerd tijdens het interview, zodat de uitkomst zoveel mogelijk vergelijkbaar is. Tijdens het interview is er gebruik gemaakt van audio-opname, waar de respondenten van op de hoogte zijn gebracht en de gegevens van de respondenten anoniem blijven. Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van de standaard luister-, doorvraag-, en samenvattende vaardigheden. Hierdoor wordt er tijdens het interview getoetst of de informatie is begrepen. De topiclijst is toegevoegd in de bijlage en de getranscribeerde interviews kunnen worden opgevraagd bij de onderzoeker. De analyse van de interviews is uitgewerkt in hoofdstuk vier van dit onderzoeksrapport om de betrouwbaarheid te realiseren. (2) Er is afgesproken met de geïnterviewde dat de gegevens niet aan derden worden verstrekt en niet persoonlijk herleidbaar zijn, wat de kans op eerlijke beantwoording vergroot, en er wordt voorkomen dat er sociaal gewenste antwoorden worden gegeven. (3) Bij het ombudsprudentie- en jurisprudentieonderzoek is gebruik gemaakt van een lijst met vooraf opgestelde topics, zodat ook hier de uitkomsten zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn.[[14]](#footnote-14) Daarnaast is er een korte weergave gegeven van de rapporten om op die manier duidelijk in beeld te krijgen waar de ‘uitspraken’ over gaan en wat er uiteindelijk is bepaald.

# Hoofdstuk 3: Maatschappelijke en juridisch kader

In dit hoofdstuk beschrijft paragraaf 3.1 het maatschappelijk- kader en probleem. In paragraaf 3.2 wordt het juridisch kader belicht waarin het algemene klachtrecht en het klachtrecht van de Nationale ombudsman staat beschreven.

## 3.1 Maatschappelijk kader

De maatschappij kampt met een fenomeen: de complexe klager. Er komt in de media steeds meer aandacht voor complex (klaag)gedrag. Een voorbeeld is de ‘verwarde personen’; gemeenten, politie en ook de Nationale ombudsman hebben te maken met deze burgers. De verwarde personen kunnen lijden tot complex klaaggedrag doordat ze onbegrijpelijk zijn of onbehoorlijk gedrag vertonen. In de media spreekt men over een toename en overbelasting van het werk.[[15]](#footnote-15) Ook wordt in het Eindhovens Dagblad[[16]](#footnote-16) een artikel geschreven: juridische stalker bezorgt ambtenaar een dagtaak door 240 aanvragen en 450 procedures in te dienen in vier jaar.[[17]](#footnote-17) De meest bekende van de afgelopen tijd is de veelklager uit Dordrecht die in twee jaar tijd 3500 brieven naar de gemeente stuurde om te ‘zieken’.[[18]](#footnote-18) Doordat de burger mondiger lijkt te worden is er ook bij de Nationale ombudsman een toename aan burgers die voor de klachtbehandelaar als complexe klagers worden ervaren. Burgers kunnen, door zich complex te gedragen, veroorzaken dat werkzaamheden niet meer evenredig zijn aan de klacht. Daarom zijn de burgers die complex klaaggedrag vertonen een probleem voor veel organisaties.

De Nationale ombudsman is een klachteninstituut dus het is logisch dat men te maken heeft met burgers die klagen. Echter wanneer klaaggedrag overgaat in complex klaaggedrag is per geval verschillend. Toen de Nationale ombudsman tien jaar bestond is er een evaluatieonderzoek gedaan naar hoe de ombudsman tot dan toe had gepresteerd. In dit onderzoek werd uitgelicht wie de klagers waren die zich wenden tot de Nationale ombudsman. Wat de achtergrond was van deze klagers en in hoeverre zij 'complex' klaaggedrag vertoonden.[[19]](#footnote-19) ''De klager wordt gedefinieerd als degene die ertoe komt om daadwerkelijk een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman''.[[20]](#footnote-20) Uit het evaluatieonderzoek kwam naar voren dat veelklagers voor klachtbehandelaars een dagtaak kunnen zijn. De Nationale ombudsman had toentertijd te maken met de categorie ‘veelklager’. In de literatuur krijgen deze klagers de definitie van ‘querulanten’.[[21]](#footnote-21) ‘’Queruleren is het bij herhaling klagen over het ervaren onrecht wat een bepaald persoon ervaart’’.[[22]](#footnote-22) Het blijkt uit het evaluatieonderzoek dat complex klaaggedrag wordt ervaren bij de klachtbehandelaars, als burgers dominante persoonlijkheidskenmerken hebben. Doordat de veelklagers vinden dat hen altijd onrecht wordt aangedaan en zij in het ongelijk worden gesteld gaan zij daar continu tegenin.[[23]](#footnote-23) Als de klacht elke keer over hetzelfde gaat wordt deze klager als veelklager gezien. In het onderzoek wordt verondersteld dat veelklagers mensen zijn die extreem gevoelig zijn voor het minste onrecht.[[24]](#footnote-24) De veelklagers denken dat door veel te klagen zij kunnen afdwingen dat er iets voor ze gedaan wordt.

''De definitie van klagen luidt vanuit psychologisch perspectief als volgt: Klagen is een uiting van ontevredenheid, wel of niet subjectief ervaren, met als doel emoties te ventileren, intrapsychische of interpersoonlijke doelen te bereiken, of beide''.[[25]](#footnote-25) Klagen kan dus voortkomen uit een innerlijke behoefte of doel van iemand, maar kan ook de bedoeling hebben om in de buitenwereld een bepaald effect teweeg te brengen. Klagen hoeft niet alleen voort te komen uit een gevoel van negatieve gevoelens of negatieve houding naar iets of iemand, het kan ook een vorm zijn van een uiting van ontevredenheid. Overigens willen alle klagers door middel van klagen sympathie en aandacht afdwingen.[[26]](#footnote-26)

Met de jaren bleek dat er verschillende soorten veelklagers zijn bij de Nationale ombudsman. Door deze constatering is er een onderzoek gedaan door een medewerker van de Nationale ombudsman, het rapport is genaamd: ‘’het verhaal achter de klacht’’.[[27]](#footnote-27) Uit dit onderzoek is gekomen dat er inderdaad verschillende uitingsvormen van complex gedrag zijn. Hierdoor werd voor de Nationale ombudsman duidelijk dat er verschillend moet worden omgegaan met burgers die het complexe gedrag vertonen. De klachtbehandelaars hebben te maken met al deze verschillende vormen van complex klaaggedrag. Om het voor de klachtbehandelaars overzichtelijk te maken welke vormen er zijn is daarom het rapport geschreven. In dit rapport worden de meest voorkomende typen beschreven en welk gedrag zij kunnen vertonen.[[28]](#footnote-28) Hierbij wordt er kort belicht welke gesprekstechnieken zouden kunnen helpen bij deze burgers. Doordat de gesprekstechnieken erg van belang zijn is er het zogenaamde gesprekswijzer[[29]](#footnote-29) gecreëerd. De gesprekswijzer kan helpen om met de burger die complex klaaggedrag vertoont om te gaan.

### 3.1.1 De verschillende soorten klagers

De veelklager wordt ondergebracht in drie typen en hiernaast zijn en nog enkele andere typen. Naast veelklagers is er emotioneel klaaggedrag, dominant klaaggedrag, manipulatief klaaggedrag, verbaal agressief klaaggedrag en paranoïde klaaggedrag.[[30]](#footnote-30) Daarnaast zijn er de 'verwarde personen'. Ook wordt er een verschil gemaakt tussen burgers die aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag vertonen. Deze verschillen worden beschreven omdat dat van belang is voor het opleggen van een maatregel.

*Veelklagers*

De veelklager wordt beschouwd als een klager die binnen twee jaar meer dan 15 keer een verzoek indient.[[31]](#footnote-31) Deze klager onderscheidt zich met dit gedrag van de 'gewone' klager en hierdoor gezien als een 'veelklager'. Veelklagers doen uitvoerig beroep op de aandacht van de klachtbehandelaars van de Nationale ombudsman.

Er worden drie typen veelklagers onderscheiden. Deze soorten klagers komen nu nog steeds voor alleen zijn de variaties toegenomen.[[32]](#footnote-32) Het gaat hier om de administratieve klager, het verontwaardigde type en het neurotische type.

Administratieve klagers zijn type mensen de alle zaakjes goed op orde hebben en weet waar ze over praten. Hierdoor is het voor de klachtbehandelaar lastig om ruimte te creëren om een gesprek aan te gaan. Doordat deze typen weten waar ze over praten is er weinig ruimte voor hoor en wederhoor. Dit uit zich op een betweterige manier, deze personen gaan ervanuit dat zij beter waar de klacht over gaat.

Het verontwaardigde type is meestal slecht te spreken over de overheid en in het specifiek over ambtenaren. Doordat de Nationale ombudsman ook een overheidsinstantie is, hebben zij erg weinig vertrouwen. Er wordt gedacht dat bijvoorbeeld de klachtbehandeling erg lang duurt en de klachtbehandeling traag verloopt.

Het neurotische type komt bezorgd of angstig over. Bepaalde zaken kunnen een karakter van een obsessie hebben die de gedachten beheersen.[[33]](#footnote-33) Door een onsamenhangend verhaal en soms onwaarheden laat het de klachtbehandeling stroef verlopen. Het kan bijvoorbeeld gaan over een eerdere ervaring bij een overheidsinstantie die niet naar wens is verlopen. Hierdoor heeft die persoon angst overgehouden en is bang voor herhaling. De angst neemt eigenlijk de klachtbehandeling over waardoor het moeilijk is om de behandeling goed te laten verlopen.

*Emotioneel klaaggedrag*

Dit type klaaggedrag komt voornamelijk voor bij mensen die nog iets emotioneels moeten verwerken. In het verleden heeft zich vaak een emotionele gebeurtenis voorgedaan en de klager heeft de emoties nog niet losgelaten en kan hierdoor obsessief bezig zijn met het onderwerp. Hierdoor ontstaan gevoelige telefoongesprekken en komen bepaalde emoties omhoog.[[34]](#footnote-34) Het kan bijvoorbeeld zijn dat een burger een dierbare is verloren en zich hierdoor helemaal vastklampt aan de klacht. Dit kan een reden zijn voor afleiding tijdens het rouwproces.

*Dominant klaaggedrag*

Het gedrag wordt gezien als een dwingende vorm van klaaggedrag. Zodra de dominantie het gesprek overneemt bepaalt de burger wat de klachtbehandelaar moet doen. Doordat eigenlijk de burger het gesprek leidt heeft de klachtbehandelaar nog maar weinig in te brengen. Hierdoor kan de burger moeilijk luisteren en wordt het ingewikkeld om een gesprek te voeren. Ook is die persoon overtuigd van zichzelf en heeft voor zijn idee altijd gelijk.[[35]](#footnote-35) Deze burgers kunnen dus bepalen wat de klachtbehandelaar voor ze moet doen. Een voorbeeld uit de praktijk: ''Ik zei toch dat **JIJ** de klacht moet toezenden, dat ga ik niet doen''. Hiermee probeert een burger te dwingen dat de klachtbehandelaar de klacht moet verzenden.

*Manipulatief klaaggedrag*

Dit gedrag kan zich uiten in het verdraaien van bepaalde verhalen/situaties en er een eigen verhaal van te maken. Met de reden om instanties en mensen tegen elkaar uit te spelen. Om voor elkaar te krijgen wat de burger wilt kunnen er emoties worden bespeeld.[[36]](#footnote-36) Dit kan het beste worden geïllustreerd door een voorbeeld uit de praktijk: ''een mevrouw vertelde half huilend dat ze net haar dochter heeft begraven en in de schulden zit. Ze had onlangs een brief van de deurwaarder ontvangen dat zij een bepaald bedrag binnen een gestelde termijn moest betalen. De vrouw vertelde hoe haar dochter kwam te overlijden. Ineens werd haar telefoon afgepakt en luidde er een mannenstem: ''ze liegt, ze heeft haar dochter niet begraven''. Daarna werd er opgehangen''. Deze mevrouw gebruikte emoties om iets voor elkaar te krijgen.

*Paranoïde klaaggedrag*

Hierbij gaat het vaak over mensen die een persoonlijkheidsstoornis hebben zoals schizofrenie en psychose. Het gedrag kan elke minuut omslaan. Ook kan het zijn dat het lijkt alsof een persoon snapt wat er wordt gezegd maar dat niet het geval is. Deze verzoekers kunnen waanideeën hebben waardoor het lastig is om te communiceren.[[37]](#footnote-37) Een helder voorbeeld uit de praktijk waaruit blijkt wat het lastig maakt om met deze personen een klachtbehandeling voort te zetten.: ''Ik zit hier in een prullenbak en wordt bespioneerd door aliens''. Deze burger wilde een klacht indienen over de overheid omdat volgens hem de overheid ervoor zorgde dat hij werd bespioneerd door aliens.

*Verbaal agressief klaaggedrag*

Doordat de klager kampt met veel frustraties kan dit worden geuit door schelden en bedreigingen. De klager kan de klachtbehandelaar persoonlijke ellende toewensen. Dit wordt gezien als verbaal agressief gedrag.[[38]](#footnote-38)

*Verwarde personen*

Verwarde personen kunnen vallen onder elk type klaaggedrag maar zijn hierbij erg verward. De verwarring maakt de klachtbehandeling bijna onmogelijk. Onder verwarde personen wordt verstaan ‘’eenieder die vanwege zijn al dan niet tijdelijk verstoord oordeelsvermogen gedrag vertoont waarmee hij zichzelf of enige ander in gevaar brengt en/of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid’’.[[39]](#footnote-39) Ook deze burgers nemen contact op met de Nationale ombudsman om een klacht in te dienen. Vaak duren deze gesprekken lang en is er geen uitkomst. Doordat ze een onsamenhangend verhaal hebben en de klachtbehandeling erg lang kan duren wordt er uitvoerig beroep op de aandacht van de klachtbehandelaars gedaan.

Voor al deze verschillende vormen van uiting van klaaggedrag wordt één term aangehouden: complex klaaggedrag. Deze bovengenoemde uitingen vallen allemaal onder het containerbegrip ‘complex klaaggedrag’. Door dit gedrag kan het te bereiken doel van de klachtbehandeling niet worden bereikt. De letterlijke definitie van de Nationale ombudsman luidt als volgt: ''complex klaaggedrag is gedrag gezien de subjectieve ervaring van een persoon het klaaggedrag als complex wordt ervaren, de communicatie onbevredigend verloopt en een gevoel van onmacht geeft.’’[[40]](#footnote-40)

### 3.1.2 Het huidige beleid van de Nationale ombudsman

Doordat de Nationale ombudsman te maken heeft met complexe klagers is er beleid gemaakt over het maken van afspraken in de omgang met burgers die dit gedrag vertonen. Het beleid wordt gemaakt door de drie specialisten en de Nationale ombudsman. In het huidige beleid van de Nationale ombudsman wordt er beschreven wanneer het zinvol is om een grens te trekken en hiermee een maatregel op te leggen. Het gaat hierover bij aanhoudend contact waarin de Nationale ombudsman niets meer kan betekenen voor een burger maar waarbij de burger blijft aandringen om iets te ondernemen. Ook bij gedrag dat een werkbare relatie en klachtbehandeling in de weg staat en ondanks verzoek tot aanpassing van het gedrag niet heeft geleid tot ander gedrag van de burger.[[41]](#footnote-41) Vanuit deze gedachtegang zijn er een aantal regels opgesteld die de specialisten gebruiken. In het beleid staan een aantal voorwaarden beschreven om een maatregel op te leggen. Een voorbeeld hiervan is dat de burger allereerst schriftelijk moet zijn gewaarschuwd voor een maatregel en hiermee wordt geattendeerd om zijn gedrag te veranderen.[[42]](#footnote-42) Ook staat er beschreven dat de substituut ombudsman goedkeuring moet geven zodra er een beperking van het contact wordt opgelegd, dus een maatregel. Daarnaast krijgt de burger te weten wanneer de maatregel ingaat en zodra het gedrag dan niet veranderd er een beëindiging kan komen van de klachtbehandeling.[[43]](#footnote-43)

In principe wordt er in het beleid een verschil gemaakt tussen grensoverschrijdend gedrag en aanhoudend gedrag. De specialisten hebben bepaald dat grensoverschrijdend gedrag lijdt tot een onwerkbare situatie en de burger dus complex gedrag vertoont. Bij grensoverschrijdend gedrag gaat het om mensen die zich onbeleefd gedragen zoals schelden, bedreigen en schreeuwen. Zodra een burger dit gedrag vertoont, moeten de specialisten hiervan op de hoogte zijn. De klachtbehandelaars moeten de specialisten informeren en zij kunnen hen ook voor tips en adviezen vragen.   
Aanhoudend gedrag hoeft niet per se te lijden tot grensoverschrijdend gedrag waardoor de klachtbehandelaar de maatregel zélf mag opleggen. De klachtbehandelaars hoeven in dit geval de specialisten niet te informeren. Aanhoudend klaaggedrag is een blijvend meningsverschil waarbij een burger maar over één onderwerp contact blijft zoeken met de Nationale ombudsman. De maatregel is een beperking van contact over dat ene onderwerp. Echter, in sommige gevallen blijft de burger toch contact zoeken, waardoor er een contactverbod kan worden opgelegd. Dit contactverbod moet in overleg met de specialisten worden opgelegd.

Zoals eerder beschreven heeft de Nationale ombudsman drie specialisten in de omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen. De specialisten geven tips en adviezen zodra een klachtbehandelaar te maken heeft met een burger die complex klaaggedrag vertoont en de klachtbehandeling niet kan worden voortgezet. De specialisten zijn er om te voorkomen dat de klachtbehandeling oneindig doorgaat met burgers die complex gedrag vertonen. Ook hebben zij de beslissende factor over het beleid en de omgang met deze burgers. Hiernaast geven de specialisten workshops en presentaties bij andere organisaties over hoe de Nationale ombudsman omgaat met deze burgers.

De medewerkers die als klachtbehandelaars te werk gaan bij de Nationale ombudsman worden geschoold om met allerlei soorten burgers en klaaggedragingen om te gaan. Doordat de Nationale ombudsman veel te maken heeft met dit soort gedragingen bieden zij alle medewerkers een training aan genaamd ‘Conflicthantering’. Deze training wordt gegeven door het Centrum voor Conflicthantering.[[44]](#footnote-44) De training wordt gegeven door mediators die gespecialiseerd zijn in het omgaan met personen die conflictgedrag vertonen. In deze trainingen krijgt men te leren wat voor methode gebruikt kan worden als een burger complex klaaggedrag vertoont. Zodra deze burgers ernstig conflictgedrag gaan vertonen, waardoor het complex klaaggedrag wordt, kunnen zij dan weer terecht bij de specialisten.

## 3.2 Juridisch kader

In het juridisch kader wordt het klachtrecht beschreven. Allereerst is in de Algemene wet bestuursrecht het algemene klachtrecht in werking getreden en daarna het klachtrecht specifiek voor de ombudsman. In deze volgorde wordt het klachtrecht in deze paragraaf beschreven.

### 3.2.1 Algemene bepalingen klachtrecht

Per 1 juni 1999 is titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden over de behandeling van klachten door bestuursorganen[[45]](#footnote-45). Vanaf dat moment hebben burgers een wettelijke basis om een klacht voor te leggen aan een bestuursorgaan. Het recht van burgers om te klagen vindt tevens zijn grondslag in de Grondwet.[[46]](#footnote-46) Het klachtrecht staat in hoofdstuk 9 van de Awb op deze manier beschreven: “een ieder het recht om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen”.[[47]](#footnote-47) Deze klacht moet bij het bestuursorgaan in kwestie worden ingediend. In de klacht moet worden opgenomen: de naam en adres van de indiener, datum van dagtekening en een omschrijving waartegen de klacht wordt ingediend.[[48]](#footnote-48)

Als de klacht is ontvangen krijgt de burger een ontvangstbevestiging. Hierna wordt de klacht in behandeling genomen. Dit gebeurt op grond van artikel 9:7 Awb “door een persoon die niet bij de gedraging waar de klacht betrekking op heeft betrokken was, tenzij het gaat om een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan”.[[49]](#footnote-49)

In artikel 9:8 Awb staat beschreven wanneer een bestuursorgaan de klacht *niet* in behandeling hoeft te nemen. Deze vereisten komen overeen met de voorwaarden om de klacht niet in behandeling te nemen voor de Nationale ombudsman, vandaar dat het wordt opgesomd. Sub a en b lid 1 van artikel 9:8 Awb[[50]](#footnote-50) stelt dat als een klacht eerder is ingediend, deze niet opnieuw hoeft te worden beoordeeld. Dit geldt alleen als er geen nieuwe feiten zijn aangehaald. Ook wordt er een termijn van één jaar gehanteerd omdat als het langer dan één jaar geleden is, het moeilijk is om de feiten boven tafel te krijgen. Dus is de klacht langer dan één jaar geleden hoeft deze niet te worden behandeld.

Sub c lid 1 van artikel 9:8 Awb[[51]](#footnote-51) staat beschreven dat als er bezwaar had kunnen worden gemaakt de klacht niet hoeft te worden behandeld.

Sub d lid 1 van artikel 9:8 Awb[[52]](#footnote-52) zegt dat als er beroep kan worden ingesteld geldt hetzelfde voor sub c, tenzij het gaat over het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar.

Sub e lid 1 van artikel 9:8 Awb[[53]](#footnote-53) hier gaat het over een samenloop met een strafrechtelijke procedure, waar de klacht onderwerp is van de toetsing.

Sub f lid 1 van artikel 9:8 Awb[[54]](#footnote-54) zolang er sprake is van een opsporingsonderzoek en de gedraging deel uitmaakt van de opsporing hoeft de klacht ook niet worden behandeld.

In lid 2 staat dat het niet verplicht is de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging onvoldoende is. Lid 2 is erg van belang voor dit onderzoek omdat hierin eigenlijk wordt beschreven wanneer het gerechtvaardigd is om niet te reageren als bestuursorgaan op een klacht van een burger. Daarmee wordt getoetst of het belang van de klager wel voldoende is om de klacht in behandeling te nemen.

De wetgever stelt dus in het tweede lid van artikel 9:8 Awb ‘’de mogelijkheid om een klacht buiten behandeling te laten op grond van een te gering belang van de klager of gewicht van de gedraging, is opgenomen omdat volledige behandeling van dit soort klachten een te zware belasting met zich kan brengen voor bestuursorganen’’. In de Memorie van Toelichting[[55]](#footnote-55) wordt hierover opgemerkt dat een bestuursorgaan uiteraard niet lichtvaardig mag besluiten om op die gronden van de behandeling van de klacht af te zien. Zij moeten kenbaar maken dat de klachten van een burger een te zware belasting zijn voor het ambtelijk apparaat.

In artikel 9:11 Awb is geregeld dat de klacht binnen zes weken moet zijn afgehandeld. Het doel hiervan is dat klagers zekerheid hebben dat hun klacht vlot wordt afgehandeld.[[56]](#footnote-56) Verdere uitstel is mogelijk, maar alleen als de klager schriftelijk heeft ingestemd. Daarbij moet een verwijzing staan naar de bevoegde externe klachtinstantie (ombudsman) als de klager het niet eens is met het uitstel.[[57]](#footnote-57) Zo heeft de burger altijd nog een instantie om een klacht te kunnen indienen die wordt behandeld.

### 3.2.2 Klachtrecht Nationale ombudsman

In titel 9.2 van de Awb[[58]](#footnote-58) wordt de klachtbehandeling van de ombudsman beschreven. In deze titel wordt de werkwijze van de ombudsman beschreven. In de Wet Nationale ombudsman staat ook de werkwijze beschreven.[[59]](#footnote-59) ''Artikel 9:18 Awb kent aan iedereen het recht toe om bij de ombudsman een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in concrete situatie jegens de klager of iemand anders gedragen''.[[60]](#footnote-60) Naast dat iedereen het recht heeft om een klacht in te dienen heeft de Nationale ombudsman de *plicht* om de klacht in behandeling te nemen. Daarnaast wordt in artikel 9:20 Awb bepaalt dat er aan het kenbaarheidsvereiste moet zijn voldaan. Dit vereiste houdt in dat een klager, voordat hij zich tot een ombudsman wendt, in beginsel eerst een klacht moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan, om die in de gelegenheid te stellen erop te reageren. De Nationale ombudsman houdt zich strikt aan het kenbaarheidsvereiste. Ook al zegt de burger geen behoefte te hebben aan de klachtbehandeling bij de desbetreffende bestuursorgaan, dan nog moet er aan het vereiste worden voldaan. [[61]](#footnote-61)

In artikel 9:22 Awb wordt beschreven wanneer de ombudsman *niet bevoegd* is om onderzoek in te stellen als de klacht gaat over het beleid van een regering of over de inhoud van wetten. Onderzoek wordt ingesteld als een burger een klacht heeft ingediend en de klacht verder onderzocht moet worden alvorens de klacht kan worden behandeld. In artikel 9:23 Awb staat beschreven wanneer de ombudsman niet verplicht is om onderzoek in te stellen. Het is een limitatieve opsomming van de gronden waarop de ombudsman kan besluiten een klacht niet (verder) te behandelen. Het artikel is in dat opzicht enigszins te vergelijken met artikel 9:8 Awb.[[62]](#footnote-62) Het komt erop neer dat als de klacht langer dan één jaar geleden is ingediend de Nationale ombudsman de klacht niet hoeft te behandelen. Ook gaat de Nationale ombudsman niet over klachten over wet- en regelgeving. Zodra er bezwaar of beroep openstaat is de Nationale ombudsman niet bevoegd om over de klacht te beslissen, dit is alleen aan de rechter.

De Nationale ombudsman doet uiteindelijk onderzoek naar aanleiding van signalen en/of klachten die binnenkomen. Hij heeft veel bevoegdheden als hij onderzoek wil doen, zo kan een overheidsinstantie worden verplicht mee te doen aan het onderzoek. De Nationale ombudsman zal uiteindelijk met een oordeel komen of de klacht gegrond of ongegrond is. In dit oordeel wordt gemotiveerd aangegeven aan welke behoorlijkheidscriteria wel of niet is voldaan. Hierin geeft de Nationale ombudsman een aanbeveling hoe de overheidsinstantie goed om kan gaan met de belangen van de burger.[[63]](#footnote-63) De aanbeveling die de Nationale ombudsman geeft kan niet worden afgedwongen bij de overheidsinstantie. Dit is de reden waarom de Nationale ombudsman het van gezag moet hebben.

De Nationale ombudsman heeft een eigen verantwoordelijkheid naast die van de wetgever en rechter. De taak van een ombudsman bij het verlenen van rechtsbescherming aan de burger is in een aantal opzichten ruimer dan die van de rechter. Ten eerste gaat een oordeel van de ombudsman over 'gedragingen' en ten tweede is het toetsingskader van een ombudsman ruimer dan dat van de rechter omdat er wordt gekeken naar de behoorlijkheidsnormen. In de ombudsprudentie geeft de Nationale ombudsman zijn oordeel.[[64]](#footnote-64) De ombudsman komt tot een oordeel op grond van zijn bevindingen, eventueel door een onderzoek en toetst die aan de normen van behoorlijkheid. Dit heeft ertoe geleid dat er een behoorlijkheidswijzer is ontwikkeld, waarin deze normen staan beschreven.[[65]](#footnote-65) Hierin staat beschreven hoe volgens de Nationale ombudsman klachtbehandeling behoorlijk moet verlopen. De Nationale ombudsman toetst elke klacht die wordt ingediend op de behoorlijkheid van het overheidsoptreden. In sommige situaties is het overheidshandelen van bepaalde bestuursorganen wel rechtmatig maar niet behoorlijk.[[66]](#footnote-66) Dit betekent dat een overheidsinstantie misschien wel rechtmatig bijvoorbeeld een aanvraag heeft afgewezen maar niet behoorlijk. Het gaat hier over de gedraging waarmee de aanvraag is afgewezen, bijvoorbeeld niet, of slecht gemotiveerd. De behoorlijkheidsnormen vormen eigenlijk een gedragscode waar de overheid zich aan dient te houden. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden[[67]](#footnote-67):

1. Open en duidelijk
2. Respectvol
3. Betrokken en oplossingsgericht
4. Eerlijk en betrouwbaar

Aan deze kernwaarden moeten de overheidsinstanties zich houden als zij een klacht behandelen van een burger, volgens de Nationale ombudsman. Als de burger hierna een klacht bij de Nationale ombudsman indient voor een oordeel of eventueel onderzoek, wordt er aan deze vier kernwaarden getoetst. Uit het onderzoek komen resultaten die uiteindelijk leiden tot een aanbeveling over hoe de overheidsinstantie de klachtbehandeling in de toekomst beter kan laten verlopen. Zodra een burger het niet eens is met het oordeel van de Nationale ombudsman is er geen andere mogelijkheid meer om de klacht in te dienen. De Nationale ombudsman is het laatste station. Daarom moet er zorgvuldig worden gewerkt als er een maatregel wordt opgelegd bij een burger die complex klaaggedrag vertoont, omdat de mogelijkheid bestaat dat de burger nergens anders terecht kan.

# Hoofdstuk 4: Resultaten uit de interviews

In dit hoofdstuk en de bijbehorende paragrafen worden de resultaten beschreven uit de interviews met de twee specialisten in complex klaaggedrag. Op basis van een topiclijst is de onderzoeker tot onderstaande conclusies gekomen. De interviews hebben ervoor gezorgd dat er een duidelijk beeld is ontstaan over hoe de specialisten van de Nationale ombudsman omgaan met burgers die complex klaaggedrag vertonen en hebben de huidige situatie beschreven. In de laatste paragraaf wordt de wenselijke situatie geformuleerd volgens de specialisten.

## 4.1 Omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen

In deze paragraaf wordt de huidige situatie beschreven hoe de specialisten omgaan met burgers die complex klaaggedrag vertonen. De huidige situatie komt voort uit de interviews die zijn gehouden met de specialisten. Hiernaast wordt beschreven hoe de klachtbehandelaars omgaan met het opleggen van een maatregel en hoe dat volgens het beleid behoort te verlopen.

### 4.1.1 Huidige situatie

De specialisten van de Nationale ombudsman zijn bedoeld als aanspreekpunt voor alle medewerkers. De medewerkers kunnen voor adviezen en tips bij hen terecht. De specialisten vinden dat de omgang met de burgers die complex klaaggedrag vertonen werkbaar moet blijven. De klachtbehandelaars van de Nationale ombudsman krijgen gesprekstrainingen, deze trainingen helpen bij het communiceren met allerlei verschillende burgers. Hierdoor leert men hoe moet worden omgegaan met klachtbehandeling. Deze algemene handvaten, worden gebruikt bij klachtbehandeling met burgers die complex klaaggedrag vertonen. De specialisten hanteren de ‘algemene regels’ die gelden voor omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen eigenlijk bij ieder type klager. Geconstateerd is dat de structuur, leiding en duidelijkheid algemeen toepasbaar zijn bij elke soort burger. Hierdoor kan de situatie voor zowel de klachtbehandelaar als voor de burger werkbaar blijven. Een voorbeeld van een algemene regel is dat er duidelijk moet worden gecommuniceerd. Dit geldt dus al helemaal voor de omgang met de complexe burgers. De klachtbehandelaars moeten duidelijk hun grenzen aangeven. Hierin moet ook duidelijk zijn voor de burger wanneer de Nationale ombudsman wat voor hen kan betekenen. In de gevallen dat de ombudsman niks kan betekenen moet dat ook duidelijk worden gecommuniceerd. De Nationale ombudsman heeft een rapport uitgebracht - zoals eerder beschreven - waarin verschillende typen klaaggedrag naar voren komen. Hierin staan de specifieke regels beschreven hoe men kan omgaan met een bepaalde burger. Het rapport wordt voornamelijk gebruikt als achtergrondinformatie voor de specialisten. Zodra er een gesprek heeft plaatsgevonden waarin een burger bepaald gedrag vertoont, wordt daarna gekeken onder welk type klaaggedrag de burger valt volgens het rapport. Hierdoor kan er voor het volgende contactmoment een juiste manier van communiceren worden gebruikt, waardoor de burger beter kan worden geholpen. Hiernaast heeft de Nationale ombudsman een gesprekswijzer waarin handvaten worden geboden in de omgang met de verschillende type burgers. Dit zijn verschillende handvaten voor de klachtbehandelaars die hulp kunnen krijgen met de klachtbehandeling.

### 4.1.2 Constatering complex klaaggedrag

Zodra een klachtbehandelaar vindt dat hij heeft te maken met een burger die complex klaaggedrag vertoont, wordt er allereerst gewaarschuwd om zijn gedrag aan te passen. De burger moet bij herhaling van de waarschuwing erop worden gewezen dat zijn gedrag onwerkbaar is. Het kan ook zijn dat het gedrag te veel capaciteit vergt wat een klachtbehandelaar dan kan aangeven. Daarna wordt aan de burger medegedeeld dat zijn gedrag moet worden veranderd, om de klachtbehandeling voort te zetten.

### 4.1.3 Opstellen van de maatregel

Allereerst wordt de burger gewaarschuwd, zodra de burger zijn gedrag dan niet aanpast, wordt hij schriftelijk hierover geïnformeerd. In de brief wordt medegedeeld dat er bijvoorbeeld een maatregel tot beperking van het contact wordt opgelegd.[[68]](#footnote-68) In de schriftelijke contactafspraak staat tot wanneer de contactmaatregel duurt. Elke maatregel moet schriftelijk worden opgelegd, maar dat gebeurt niet in ieder geval. Volgens de respondenten komen er regelmatig e-mails voorbij waarin een maatregel wordt opgesteld. Een respondent zegt hier het volgende over:

*''Soms zie ik een e-mail voorbijkomen waarin een maatregel tot contactverbod is opgelegd, in zo’n e-mail staan niet alle elementen die in een brief wel horen te staan''.*

De klachtbehandelaar die in aanraking is gekomen met een burger die complex klaaggedrag vertoont stelt zelf de brief op waarin de beschreven maatregel wordt opgelegd. Het voorstel tot het opleggen van een maatregel wordt voorbereid door de klachtbehandelaar in overleg met de teamleider en voorgelegd aan de substituut ombudsman of de Nationale ombudsman. De beslissing wordt volgens de vastgestelde modelbrief aan de burger meegedeeld.[[69]](#footnote-69) Het is van belang dat de voorbeeldbrieven worden gebruikt ter opleggen van een maatregel, hierdoor wordt de kans vergroot dat er één lijn wordt getrokken. Volgens de respondenten worden de voorbeeldbrieven niet altijd gebruikt, dit heeft te maken met ‘’de veroudering van de voorbeeldbrieven’’. Doordat deze brieven niet meer up-to-date zijn, worden ze nauwelijks gebruikt. Ook worden de schriftelijke contactafspraken niet altijd ter goedkeuring voorgelegd aan de substituut of de Nationale ombudsman, volgens de respondent:

*‘’Ik kom brieven tegen waar de klachtbehandeling is stopgezet, zonder ondertekening van de ambtsdragers’’.*

### 4.1.4 Maatregelen bij verschillende gedragingen

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag betreft de voorwaarden voor het opleggen van een maatregel. Namelijk, bij aanhoudend gedrag hoeft de klachtbehandelaar niet per se met de specialist te overleggen over de eventuele maatregel. De klachtbehandelaar kan in dit geval zelf bijvoorbeeld een contactbeperking opleggen, doordat aanhoudend gedrag niet per se grensoverschrijdend is. Aanhoudend klaaggedrag kan wel jaren duren. Het is vaak een blijvend meningsverschil waarbij een burger maar over één onderwerp contact zoekt met de Nationale ombudsman. Hierbij geldt dat dit veel kan vragen van de klachtbehandelaar. In beginsel moet er altijd worden gereageerd op een klacht. Een contactafspraak bij aanhoudend klaaggedrag is dan ook meestal dat er niet meer wordt gereageerd over dat specifieke onderwerp waar de burger over blijft klagen. Als er in de brief staat: ‘we gaan niet meer reageren’, dan geldt dat als oneindig. Neemt een burger toch contact op met de Nationale ombudsman dan wordt er niet inhoudelijk ingegaan op de klacht. Doordat aanhoudend klaaggedrag lang kan duren kan er een oneindige maatregel worden opgelegd. In deze brieven wordt duidelijk dat de Nationale ombudsman alles heeft gezegd, er niks meer kan worden toegevoegd aan de klachtbehandeling en dat er wordt gestopt met de gehele klachtbehandeling.

De specialisten hoeven in beginsel niet te worden geraadpleegd als er een burger is die aanhoudend gedrag vertoont, tenzij dit uitloopt tot complex klaaggedrag. De specialisten moeten in ieder geval geïnformeerd worden bij complex klaaggedrag waaronder grensoverschrijdend gedrag valt. In het maatschappelijk kader zijn alle uitingen van complex klaaggedrag opgesomd, in het geval van deze uitingen worden de specialisten geïnformeerd over de klachtbehandeling. Zodra er een maatregel wordt opgelegd worden zij hierin betrokken. Bij grensoverschrijdend gedrag kan er een maatregel of een contactverbod met een beperking worden opgelegd. Bij dit gedrag moeten de klachtbehandelaars, als zij de klachtbehandeling niet kunnen voortzetten, overleggen met de specialisten. De specialisten kunnen hen dan verder helpen. Er zijn verschillende varianten voor het opleggen van een maatregel: bijvoorbeeld door het contact te beperken of een verbod opleggen. Een beperking kan inhouden dat een burger alleen nog maar schriftelijk zijn klacht mag indienen, dus niet meer telefonisch in contact kan treden. Minstens elke zes maanden na het opleggen van een maatregel wordt deze herzien. Er kan per geval worden gekozen voor een kortere periode. Na een periode van zes maanden kan er nog een verlening van zes maanden worden opgelegd.[[70]](#footnote-70)

### 4.1.5 Verloop van de klachtbehandeling met de complexe klagers

Zodra er door een klachtbehandelaar een maatregel is opgelegd, blijft de klacht bij de klachtbehandelaar zelf. De klacht wordt niet overgenomen door de specialisten. Vaak moet de klacht nog inhoudelijk worden beoordeeld, en de klachtbehandelaar is immers daarvoor opgeleid. De klachtbehandelaar komt naar de specialisten toe om advies te vragen over welke maatregel tegen de complexe klager en voor hoelang dit kan worden opgelegd. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat de klachtbehandelaars zelf kunnen omgaan met deze burgers. Als een burger boos of dwingend gedrag vertoont, moet daar professioneel mee worden omgegaan. Hiervoor zijn de klachtbehandelaars geschoold en hebben zij cursussen gehad. De klachtbehandelaar beslist zelf of het gedrag van de burger zodanig complex is dat er een maatregel moet worden opgelegd. Het is dan aan de burger om zijn gedrag aan te passen. Met een contactmaatregel wordt er fatsoenlijk gedrag afgedwongen. De respondent zegt hier het volgende over:

*‘’Als de klachtbehandelaar vriendelijk blijft, denkt de verzoeker dat zijn gedrag normaal is, harder optreden kan soms geen kwaad’’.*

Als er een maatregel is opgelegd, komt er intern een 'vinkje’ in het systeem te staan bij die specifieke burger. Dit zorgt ervoor dat iedere medewerker weet dat de burger een maatregel opgelegd heeft gekregen. Hierdoor kunnen er geen onduidelijkheden ontstaan. Dit vinkje kan alleen worden gezet door de specialisten, zij kunnen dit systeem bewerken. De respondent zegt hierover:

*‘’Ik kom zaken tegen waarin geschreven staat dat er een contactafspraak is opgelegd, maar er geen vinkje in het systeem staat. Dit komt omdat wij niet zijn geïnformeerd dat er een contactafspraak is gemaakt. Soms wordt de afspraak alleen in overleg met de teamleider gedaan, wat niet de bedoeling is’’.*

### 4.1.6 Het beleid

Volgens het beleid moet elke maatregel worden heroverwogen na zes maanden. In tegenstelling tot aanhoudend gedrag wordt bij grensoverschrijdend gedrag de maatregel in ieder geval na zes maanden heroverwogen. Grensoverschrijdend gedrag kan eenmalig zijn, of alleen telefonisch. Vandaar dat de maatregel een termijn kan hebben of een beperking. De termijn wordt medegedeeld aan de burger, zodat hij weet dat de termijn afloopt. Aanhoudend gedrag kan langer duren dan grensoverschrijdend gedrag. Daarom is het lastig om te bepalen welke termijn het beste kan worden gehanteerd voor de heroverweging van de maatregel bij aanhoudend klaaggedrag. In deze gevallen wordt dus niet altijd de heroverweging gedaan na zes maanden. Een respondent zegt hierover:

*‘’De heroverweging van een maatregel bij aanhoudend gedrag zijn wij als beleidsmakers het nog niet eens, ik heb een klacht uit 2002, en deze verzoeker belt nog regelmatig naar de Nationale ombudsman, dan heeft de heroverweging naar mijn mening geen zin, na elke zes maanden’’.*

Geconcludeerd wordt dat het beleid verouderd is en niet altijd helder. Hierbij worden de voorbeeldbrieven niet altijd gebruikt, omdat deze niet up-to-date zijn. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt bij het opleggen van een maatregel tussen grensoverschrijdend klaaggedrag en aanhoudend klaaggedrag. Voor de klachtbehandelaars is dit niet helemaal duidelijk. Ook is er geen concrete termijn om de maatregel van aanhoudend gedrag te heroverwegen.

## 4.2 Wensen met betrekking tot omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen

In deze paragraaf wordt de gewenste situatie beschreven volgens de specialisten. Doordat het beleid is verouderd en het niet altijd helder is voor de klachtbehandelaars wanneer zij wel zelf een maatregel mogen opleggen of niet, hebben de specialisten een gewenste situatie voor ogen. Hieronder wordt weergegeven wat naar voren kwam in de interviews over de gewenste situatie.

### 4.2.1 Gewenste situatie

In het beleid staat opgesteld dat iedere schriftelijke maatregel moet worden goedgekeurd door de substituut of de Nationale ombudsman. Als men zich houdt aan dit beleid, voorkomt dat een heleboel verwarring. Echter, de maatregelen worden niet altijd volgens het beleid opgelegd. De specialisten zijn graag op de hoogte als een klachtbehandelaar complex klaaggedrag door een burger ervaart. In alle gevallen kunnen zij voorzien van tips en/of adviezen. Ook weten zij dan precies wat er speelt en kunnen ze in overleg met de klachtbehandelaar kiezen voor de juiste maatregel. Zodra er een maatregel is opgelegd moet het intern worden bijgewerkt in het systeem, wat alleen kan wanneer de specialisten op de hoogte zijn. De specialisten willen dat er duidelijk wordt gecorrespondeerd hierover. Aanpassingen in het beleid kunnen ervoor zorgen dat maatregelen op eenduidige wijze worden opgelegd. De klachtbehandelaars zijn op die manier dan ook op de hoogte welke weg zij moeten bewandelen als zij een maatregel willen opleggen. Hierdoor wordt voorkomen dat klachtbehandelaars zelf een maatregel opleggen zonder overleg met de ambtsdragers en specialisten. Dit is zorgvuldig naar de verzoeker toe en een betrouwbare gedachte dat de maatregel op hoog niveau is besloten.

De specialisten moeten in elk geval geïnformeerd worden bij complex klaaggedrag, waaronder grensoverschrijdend gedrag valt. De specialisten zien graag dat ook bij aanhoudend klaaggedrag de klachtbehandelaars dit doorgeven aan de specialisten. De specialisten willen dat er duidelijkheid bestaat bij de klachtbehandelaars tussen het verschil van grensoverschrijdend en aanhoudend klaaggedrag betreft het opleggen van een maatregel. Het komt namelijk voor dat ook bij grensoverschrijdend gedrag de klachtbehandelaars zelf een maatregel opleggen, wat niet de bedoeling is. Als de klachtbehandelaars bekend zijn met het verschil, wordt de klachtbehandeling aan één lijn gehouden. De respondent zegt hier het volgende over:

*‘’Ik zou graag willen zien dat elke maatregel die wordt opgelegd in overleg met ons gaat, of het nou over grensoverschrijdend of over aanhoudend gedrag gaat’’.*

Het beleid dat de Nationale ombudsman nu hanteert is verouderd. In de loop der jaren is het beleid namelijk niet meer aangepast terwijl de situatie wel is veranderd. De specialisten willen daarom het beleid aanpassen. Voor de burger die aanhoudend klaaggedrag vertoont moet er nog een termijn worden gesteld voor de heroverweging. Hiernaast moeten in het beleid duidelijke regelingen worden opgenomen over grensoverschrijdend gedrag. Ook wordt er niet altijd één lijn getrokken over het opleggen van een maatregel. Elke maatregel moet namelijk schriftelijk worden opgesteld, wat niet altijd gebeurt. Daarna moet de maatregel altijd worden goedgekeurd door de substituut of de Nationale ombudsman. De respondent zegt hierover:

*‘’Het beleid dat wij nu hanteren is dramatisch verouderd, wij willen dat er verschillende nieuwe regelingen worden opgenomen, zodat er meer één lijn wordt gehanteerd betreft de omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen''.*

De klachtbehandelaars mogen en kunnen eerder stoppen met hun klachtbehandeling als zij onbehoorlijk worden behandeld. De specialisten willen graag dat alle medewerkers zich bewust zijn van het feit dat zij niet hoeven te accepteren dat ze onjuist worden bejegend. De specialisten willen dat iedereen zich gesteund voelt en dat de klachtbehandeling mag worden stopgezet. Het moet duidelijk zijn voor de medewerkers dat zij in bescherming worden genomen. Door middel van gedragsregels en deze op de website van de Nationale ombudsman weer te geven, hebben de medewerkers bepalingen om op terug te vallen. Zij kunnen dan verwijzen naar de website welke normen de Nationale ombudsman hanteert.

## 4.3 Samenvatting

Op basis van de inhoud van dit hoofdstuk worden hieronder de antwoorden op de eerste twee deelvragen samengevat. In paragraaf 4.1 wordt het huidige beleid beschreven waarna in paragraaf 4.3 de gewenste situatie wordt belicht. Hiermee worden twee deelvragen beantwoord.

Deelvraag 1 luidt als volgt:

*Hoe gaat de Nationale ombudsman op dit moment om met burgers die complex klaaggedrag vertonen?*

De klachtbehandelaars en de specialisten leggen maatregelen op als zij vinden dat een burger complex klaaggedrag vertoont. De klachtbehandelaars overleggen niet altijd met de specialisten zodra zij een maatregel opleggen. Dit komt voornamelijk omdat zij niet op de hoogte zijn van het bestaande beleid, en ook omdat zij niet het verschil weten tussen grensoverschrijdend en aanhoudend klaaggedrag. Intern zijn de specialisten niet altijd op de hoogte als een burger complex klaaggedrag vertoont. Hierdoor worden de maatregelen niet consistent opgelegd. De ene klachtbehandelaar stuurt bijvoorbeeld een e-mail met een contactafspraak en de andere klachtbehandelaar stuurt een brief.

Deelvraag 2 luidt als volgt:

*Hoe wil de Nationale ombudsman in de toekomst omgaan met burgers die complex klaaggedrag vertonen?*

De specialisten willen dat het beleid wordt veranderd en daarin duidelijke regelingen worden opgesteld betreft het opleggen van een maatregel bij grensoverschrijdend gedrag. Ook moet er voor aanhoudend gedrag nog een bepaling komen wanneer de heroverweging plaatsvindt. Daarnaast moeten de klachtbehandelaars zich gesteund voelen zodra zij de klachtbehandeling willen stopzetten. De specialisten willen in elk geval van complex klaaggedrag op de hoogte worden gehouden. Ook zien zij graag dat de voorbeeldbrieven worden geüpdatet, zodat deze weer meer gebruikt kunnen worden.

# Hoofdstuk 5: Resultaten uit jurisprudentie-/ ombudsprudentieonderzoek

In dit hoofdstuk wordt de laatste deelvraag beantwoord. De deelvraag wordt beantwoord door middel van een uitspraak van het Gerechtshof en vier ombudsprudentie van de Nationale ombudsman. Van alle vijf de ‘uitspraken’ is er een samenvatting weergegeven, om op deze manier tot een behoorlijke analyse te komen van de gegevens.

## 5.1 Herhaling van correspondentie

Rapport 2010/359[[71]](#footnote-71)

Verzoeker is agrarisch ondernemer en wil zijn bedrijf anders uitvoeren dan dat hij hiervoor heeft gedaan. Hij heeft zijn bedrijfsvoering hierop aangepast. Verzoeker heeft meerdere malen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gecorrespondeerd. Hierna heeft hij nogmaals een brief gestuurd en meent hij dat hij geen reactie krijgt, die noodzakelijk is om zijn bedrijf goed te kunnen uitoefenen. LNV is van mening dat de brieven herhalingen zijn van eerdere correspondentie en laten verzoeker weten dat zij hier niet meer op reageren. Zij vinden dat de brieven terecht niet worden beantwoord.

De LNV heeft een eigen richtlijn ontwikkeld waarin de manier van corresponderen met burgers staat beschreven. Een van deze punten van de richtlijn is dat zij niet op een brief hoeven te reageren als deze beledigend is. Tevens staat er beschreven dat als het om een herhaling gaat er ook niet hoeft te worden gereageerd. De LNV vond dat de brieven van verzoeker een beledigend karakter hadden en er dingen in de brieven stonden die al waren beantwoord, daarom vonden zij dat zij terecht niet hadden gereageerd.

Wanneer een burger een vraag stelt aan een bestuursorgaan, dient het bestuursorgaan inhoudelijk te reageren, vindt de Nationale ombudsman. Wel heeft hij begrip dat er in sommige gevallen niet wordt gereageerd. Of dat er in de toekomst niet meer wordt gereageerd op de brieven. Hier gaat het met name over het feit dat burgers telkens opnieuw dezelfde vragen stellen. De Nationale ombudsman vindt het daarom acceptabel dat op de laatste brief van verzoeker niet is gereageerd.

De Nationale ombudsman maakt wel een kanttekening want het LNV had niet perse inhoudelijk hoeven te reageren maar ze hadden wel een reactie kunnen geven. Ze hadden daarnaast aangegeven dat zij niet meer inhoudelijk reageren en daarbij hadden ze kunnen aangeven dat het ook voor in de toekomst geldt.

Conclusie: stoppen met reageren is terecht, maar er moet altijd worden aangegeven dát er niet meer wordt gereageerd en in de toekomst ook niet meer. De verzoeken waren een herhaling van eerdere correspondentie.

## 5.2 Rechtvaardig om niet meer te reageren

Rapport 2017/113[[72]](#footnote-72)

Verzoeker voelt zich nauw betrokken bij de gemeente waar hij woont, voornamelijk de kwaliteit van het bestuur van de gemeente. Gemeente heeft interesse op het gebied van straatnamen, hierbij horen allerlei soorten beleid en regels. Verzoeker is zich hiervan bewust en stelt hierover dan ook diverse vragen aan de gemeente. Ook wijst hij de gemeente erop als zij zich ergens niet aan houden. Als hij dan een vraag heeft gesteld en hierop slecht of geen reactie krijgt, dient hij een klacht in. Hij vindt dat de klachten niet goed worden behandeld.

Doordat de gemeente te maken heeft met ‘veelschrijvers’ hebben zij een uniforme richtlijn vastgesteld waar de gemeenteraad zich aan kan houden, als deze verzoeker weer een klacht indient. Ter toelichting schrijft de gemeente dat het uiteenloopt hoeveel klachten er worden ingediend. Van een burger die 100 klachten per jaar verstuurd tot een burger die ruim 300 klachten per jaar verstuurd. Beantwoording van al deze klachten en/of verzoeken legt een groot beslag op de ambtelijke organisatie. De burgers worden per brief door de gemeente geïnformeerd over het hanteren van de richtlijn. Burgers kunnen worden uitgenodigd om hun klacht mondeling toe te lichten en hierover in gesprek te gaan. De richtlijn die de gemeente heeft opgesteld is bedoeld om het beslag op de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit te verminderen.

De Nationale ombudsman stelt vast dat de verzoeker zich erg vaak tot de gemeente wendt met verzoeken, klachten en vraagt om informatie. Het is logisch dat de gemeente niet altijd op een adequate manier kan reageren. De Nationale ombudsman stelt vast dat er altijd moet worden voldaan aan de voorgeschreven minimumvereisten die gelden na ontvangst van een schriftelijke klacht. Tevens geldt dat overheidsinstanties niet verplicht zijn klachten in behandeling te nemen als een van de uitzonderingsgronden in artikel 9:8, eerste lid Awb van toepassing is. Of als, zoals in het tweede lid van dit artikel staat, het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. De gemeente moet kenbaar maken dat de vragen, klachten en verzoeken van verzoeker een te zware belasting zijn voor de gemeente. Doordat de gemeente dit kenbaar heeft gemaakt wordt hiermee bepaald dat de klacht van verzoeker ongegrond is en de gemeente op juiste grond niet heeft gereageerd op zijn zoveelste verzoek, vraag of klacht

Conclusie: een overheidsinstantie moet duidelijk laten blijken dat de klachten, vragen en verzoeken een te zware belasting zijn voor het ambtelijk apparaat waardoor het gerechtvaardigd is om niet te reageren. In deze casus geldt dat er teveel vragen, klachten en verzoeken worden ingediend, waardoor de gemeente niet meer adequaat kan reageren.

## 5.3 Belangenafweging

Rapport 2017/111[[73]](#footnote-73)

Verzoeker had een gesprek met een werknemer van het UWV. Dit gesprek liep niet goed, de medewerker vond verzoekers gedrag onacceptabel en heeft hem door de beveiliging uit het pand laten verwijderen. Een paar dagen later ontving verzoeker een pandverbod van het UWV.

Verzoeker is het er niet mee eens, hij heeft een pandverbod van twee jaar opgelegd gekregen zonder motivering van deze maatregel. De verzoeker vond dat de medewerker van het UWV zich discriminerend uitliet. Hij wilde zijn punt duidelijk maken, waarna de medewerker de beveiliging inriep.

Een pandverbod is een ingrijpende maatregel dat een weloverwogen besluit en goed gemotiveerd zijn moet zijn. Verzoeker meent dat er geen hoor en wederhoor is toegepast en dat er daarom niet naar hem is geluisterd. Als dat wel was gebeurd, denkt hij dat er niet zo’n strenge maatregel was opgelegd. Hij vindt het disproportioneel. Het UWV laat weten dat zij inderdaad geen hoor en wederhoor hebben toegepast en daarom de maatregel hebben verlaagd naar één jaar. Doordat verzoeker zich verbaal en fysiek agressief had gedragen, vond het UWV dat een pandverbod van twee jaar kon worden opgelegd. Ze zijn hierop terugkomen, waardoor het dus één jaar werd.

In het eigen beleid van het UWV staat dat als een verzoeker fysiek en verbaal agressief gedrag vertoont er eerst een pandverbod van zes maanden wordt opgelegd. Als dit gedrag vaker voorkomt, kan het pandverbod worden verlengd. Tevens moet de leidinggevende een brief sturen naar de verzoeker en hoor en wederhoor toepassen, wat niet is gebeurd.

De Nationale ombudsman heeft deze klacht aan het redelijkheidsvereiste getoetst, wat inhoudt dat de verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. De Nationale ombudsman begrijpt dat het UWV zijn medewerkers in bescherming neemt en daarom agressief gedrag niet accepteert. Echter moet er heel zorgvuldig te werk worden gegaan als zo’n maatregel als een pandverbod wordt opgelegd. Ook moet er gebruik zijn gemaakt van hoor en wederhoor zodat op die manier de belangen zorgvuldig kunnen worden afgewogen.

Naar oordeel van de Nationale ombudsman is de maatregel van één jaar pandverbod niet in overeenstemming met het beleid wat het UWV heeft en dus niet proportioneel. De klacht is met deze reden gegrond. Dit komt omdat het opleggen van het pandverbod in strijd is met het redelijkheidsvereiste en daarbij geen goede motivering is gegeven vanuit het UWV.

Conclusie: een overheidsinstantie moet goed motiveren zodra een pandverbod wordt opgelegd. Hierbij moeten de belangen worden afgewogen. Ook wordt er gekeken naar het eigen opgestelde beleid, wat daarin staat geregeld betreft het opleggen van een maatregel. Het opgestelde beleid wordt meegenomen om na te gaan of de maatregel evenredig is.

## 5.4 Evenredigheidsvereiste

Rapport 2015/011[[74]](#footnote-74)

Er was door een gemeente een pand- en belverbod opgelegd aan een verzoeker die veel overlast veroorzaakte omdat zij veel belde. Tevens kon verzoeker dan schelden en bedreigingen uitlaten via de telefoon. Op hoorzittingen kon zij ook onbehoorlijk gedrag vertonen, bijvoorbeeld schreeuwen naar de rechter. Na de zoveelste keer dat een medewerker werd uitgescholden, heeft het afdelingshoofd besloten om een pand- en belverbod op te leggen.

Verzoeker wilde een andere contactpersoon, vandaar dat zij in contact trad met de gemeente. De contactpersoon kent verzoeker al sinds 1990. Verzoeker kan per brief nog wel in contact treden met haar contactpersoon van de gemeente, maar verder niet. De leidinggevende vond dat de maat vol was, ze had iedereen van de gemeente al een keer uitgescholden. Verzoeker ontkent deze bevindingen.

Een pandverbod is een ingrijpende beslissing die een goede motivering vereist. Hierbij moet worden gekeken naar de belangenafweging. Het evenredigheidsvereiste moet van toepassing zijn, zodat het middel niet onnodig bezwarend is en in verhouding staat tot het doel. In dit geval moet er worden gekeken dat een pandverbod opweegt tegen het belang van verzoeker die geen toegang meer heeft. Daarbij is het van groot belang dat de gemeente handelt volgens het protocol dat zij zelf hebben opgesteld.

Het gedrag van verzoeker is belastend voor de organisatie en zijn medewerkers. De voorwaarde bij het pandverbod dat zij nog altijd schriftelijk in contact kan treden met haar contactpersoon is niet in strijd met het evenredigheidsvereiste. Het lijkt de Nationale ombudsman goed om eerst een gesprek te hebben voordat er een verbod wordt opgelegd. Doordat verzoeker zich al langere tijd zo gedraagt naar de medewerkers toe is een pandverbod voor een halfjaar gerechtvaardigd en ook niet in strijd met het evenredigheidsvereiste. De klacht is gegrond ten aanzien van het opleggen van het pand- en belverbod en dat verzoeker alleen schriftelijk in contact kan treden met één bepaalde medewerker. Maar de gemeente had verzoeker wel moeten horen voordat het verbod werd opgelegd.

Conclusie: Een pand- en belverbod wordt gerechtvaardigd opgelegd als een burger zich onbehoorlijk gedraagt. Bij een pand- en belverbod wordt een belangenafweging gemaakt. Hiernaast wordt er ten alle tijden gekeken naar het eigen opgestelde protocol. Een overheidsinstantie moet een verzoeker wel eerst horen voordat er een pandverbod wordt opgelegd.

## 5.5 Misbruik van het recht

Jurisprudentie[[75]](#footnote-75)

*Gerechtshof Den Haag*

Verzoeker is eigenaar van 42 panden in Dordrecht en verhuurt zijn panden. Doordat de eigenaar aan illegale verhuur doet, heeft de gemeente hem dwangsommen opgelegd. De gemeente heeft uiteindelijk twee van zijn panden executoriaal verkocht omdat de dwangsommen niet werden betaald. De zaak is hierna geëscaleerd, tevens is de zaak in de media gebracht. De verzoeker spande honderden procedures aan om de gemeente ‘te zieken’ vertelt hij aan de media. Er worden in 2012 791 bezwaarschriften, 467 verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, 41 handhavingsverzoeken en 121 formulieren dwangsom, in totaal 70 brieven per dag ingediend. De bedoeling is dat de gemeente niet tijdig reageert waarna verzoeker een dwangsom kan opleggen wegens niet tijdig beslissen.

De gemeente vordert bij de civiele rechter een kort geding om verzoeker een verbod op te leggen om zich gedurende twee jaar vaker dan tien keer per maand met brieven, faxen of e-mails tot de gemeente te richten, dit alles op straffe van verbeurte van een dwangsom van 300 euro per overtreding. Omdat de gemeente meent dat verzoeker misbruik van het recht maakt. De voorzieningenrechter heeft de vordering toegewezen en de dwangsommen verhoogd tot 100.000 euro.

Op grond van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht dient op een eenmaal ingediende aanvraag steeds een besluit te volgen. Het Gerechtshof is met de voorzieningenrechter van oordeel dat ook de bevoegdheid van de burger om bij de overheid aanvragen en verzoeken in te dienen kan worden misbruikt. In artikel 6 EVRM ligt het fundamentele karakter om de bevoegdheid voor een burger een geschil aan de overheid voor te leggen. In artikel 4:5 Awb is geen voorziening opgenomen om een eenmaal ingediend verzoek niet in behandeling te nemen. De gemeente vordert in het kort geding dat de ingediende verzoeken niet in behandeling worden genomen, maar dat kan op grond van 4:5 Awb niet.

Het Gerechtshof is van oordeel dat de gemeente genoeg kenbaar heeft gemaakt dat verzoeker misbruik maakt van zijn bevoegdheid. Dit oordeelt het Hof door middel van de hoeveelheden van de brieven en het doel de gemeente te beschadigen. Ook komt het met feiten naar voren die de loop der jaren zijn gebeurd. Tevens betrekt het Gerechtshof in zijn oordeel dat verzoeker bezwaarschriften indient tegen verdragsbesluiten terwijl vast staat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State dat daar geen rechtsmiddel tegen openstaat.

Het Gerechtshof oordeelt dat de voorzieningenrechter de vordering van de gemeente terecht heeft toegewezen. Ook omdat verzoeker nog steeds 10 keer per maand naar de gemeente mag schrijven. Tevens als het over nieuwe vergunningen/verzoeken gaat mag verzoeker zich tot de gemeente wenden. De gemeente geeft aan dat verzoeker de uitspraak van de voorzieningenrechter naast zich neer legt. Hiermee is de totale dwangsom van 100.000 euro verbeurd. De gemeente is van mening dat de dwangsom moet worden verhoogd met 1.260 euro per overtreding.

Het is niet aan het Gerechtshof om vast te stellen dat verzoeker zich niet aan het opgelegde verbod heeft gehouden. Wel is het Gerechtshof van oordeel dat er gezien de ernst van de gepleegde onrechtmatige daad aanleiding is om de vordering van de gemeente toe te wijzen. Het Gerechtshof verhoogt de dwangsom tot 1.260 euro per overtreding (dit staat gelijk aan het bedrag dat de gemeente zou kunnen verbeuren als zij niet voldoet aan de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen). Hierbij wordt een maximum van 300.000 euro opgelegd.

Het vonnis van de voorzieningenrechter zal worden bekrachtigd. Maar ook worden de dwangsommen verhoogd. Het Gerechtshof verwerpt het beroep van verzoeker en verklaart dit arrest uitvoerbaar bij voorraad.

Conclusie: een bestuursorgaan kan via de civiele rechter een vordering eisen. Er kan geconcludeerd worden dat zodra een verzoeker misbruikt maakt van het recht er een contactbeperking kan worden opgelegd. De verzoeker maakt misbruik van het recht omdat bestuursorganen verplicht zijn om op elk verzoek te reageren. Doordat bestuursorganen verplicht zijn elke aanvraag in behandeling te nemen, kunnen zij op deze manier worden klem gezet door een verzoeker. Uit deze uitspraak blijkt dat dat niet het geval is. Een bestuursorgaan heeft alsnog een manier om niet te reageren op onder andere een aanvraag/informatieverzoek van een verzoeker.

## 5.6 Analyse van de ‘uitspraken’

In hoofdstuk 5 is op basis van de ombudsprudentie en jurisprudentie geanalyseerd welke maatregelen kunnen worden opgelegd op basis van de door de ombudsman zelf opgelegde behoorlijkheidscriteria en op basis van de wettelijke criteria. Het is van belang dat elke maatregel behoorlijk wordt opgelegd, elke burger heeft tenslotte het recht om te klagen. In het algemeen wordt er in ieder geval gekeken naar het eigen beleid van een overheidsinstantie. Als dit beleid redelijk wordt gehandhaafd en daarbij gemotiveerd wordt aangegeven onder welke omstandigheden een maatregel is opgelegd, is dat behoorlijk. Daarnaast moet de belangenafweging voor een maatregel zorgvuldig worden gemaakt. Het belang van de burger om te kunnen klagen en verzoeken in te dienen is erg groot. Daarom moet er duidelijk gemotiveerd zijn welke belangen worden overwogen. Op basis van dit hoofdstuk zijn er conclusies getrokken wanneer een maatregel behoorlijk wordt opgelegd:

1. Indien contactverbod, altijd schriftelijk toelichten en bevestigen voor hoe lang het duurt
2. Alvorens een pandverbod en belverbod moet verzoeker worden gehoord
3. Schelden kan tot een belverbod en pandverbod leiden
4. Belangenafweging bij het opleggen van zware maatregel
5. Te zware belasting van het ambtelijk apparaat moet goed gemotiveerd zijn
6. Maatregel moet altijd in verhouding met het doel moet staan
7. Een overheidsinstantie kan uiteindelijk via de civiele rechter een vordering eisen voor een contactbeperking zodra er misbruik wordt gemaakt van het recht.

## 5.7 Samenvatting

Deelvraag 3 luidt als volgt:

*Welke maatregelen kunnen op grond van jurisprudentie en ombudsprudentie ten aanzien van complex gedrag worden opgelegd?*

Op grond van de ombudsprudentie kan een overheidsinstantie besluiten om niet meer te reageren op een klacht, omdat deze al een aantal keer is ingediend hoeft er niet te worden gereageerd. Doordat een burger zo vaak een klacht indient kan dat als complex klaaggedrag worden beschouwd en na een belangenafweging en motivering kan er besloten worden om niet meer te reageren. Zodra een burger zich agressief gedraagt kan er een pandverbod worden opgelegd, ook hierbij geldt dat een pandverbod goed gemotiveerd zijn en belangenafweging worden gemaakt. Een pand- en belverbod wordt gerechtvaardigd opgelegd als een burger zich onbehoorlijk gedraagt. De onbehoorlijke gedraging moet worden gemotiveerd.

De jurisprudentie bepaalt dat een overheidsinstantie genoeg kenbaar moet maken dat de klachtbehandeling een te zware belasting is. Als een overheidsinstantie dit kenbaar kan maken, kan op grond van artikel 9:8 lid 2 Awb een burger worden uitgesloten om een klacht in te dienen, of een beperking daarvan. Alleen zodra een overheidsinstantie genoeg kenbaar kan maken dat een verzoeker misbruik maakt van het recht kan het verzoek door de rechter worden toegewezen om niet meer te reageren op bijvoorbeeld een klacht. In deze uitspraak is beslist dat een overheidsinstantie niet inhoudelijk meer hoeft te reageren als kan worden vastgesteld dat er misbruik wordt gemaakt van het recht.

# Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

## 6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies gegeven van dit onderzoek. De deelvragen zijn in de voorgaande hoofdstukken beantwoord. De conclusie wordt getrokken naar aanleiding van de beantwoording van de centrale vraag. De centrale vraag luidt als volgt:

**‘’Welke maatregelen wil en mag de Nationale ombudsman hanteren richting burgers ten aanzien van complex klaaggedrag?‘’**

## 6.2 Conclusie

Inhoudelijk gezien is er geen aanleiding om de maatregelen die de Nationale ombudsman nu hanteert te wijzigen. Ze vallen namelijk binnen de wettelijke kader. Gezien de jurisprudentie mag de Nationale ombudsman wel degelijk ervoor kiezen om niet meer te reageren op een verzoeker. Natuurlijk alleen wanneer het gaat over een burger die erg complex klaaggedag vertoont en daarmee misbruik maakt van het recht. De Nationale ombudsman mag dus haar dienstverlening stopzetten conform het interne beleid of protocol dat is opgelegd. Daarnaast moet er altijd een belangenafweging worden gemaakt en elke maatregel gemotiveerd zijn opgelegd. Daarom is het van belang dat het beleid die de Nationale ombudsman gebruikt up-to-date is en bruikbaar voor alle medewerkers.

Het probleem zit vooral in de eenduidigheid voor het opleggen van de maatregelen, dit is bevestigd door de afgenomen interviews.Geconcludeerd is dat de Nationale ombudsman nu niet altijd goed acteert bij complex klaaggedrag, en het voornemen bestaat om in de toekomst anders te acteren. Het probleem zit met name in het feit dat de maatregelen niet altijd hetzelfde worden opgelegd: er wordt niet één lijn getrokken. Een oorzaak hiervan is dat niet alle maatregelen worden goedgekeurd door de substituut of Nationale ombudsman, wat willekeur in de hand heeft gebracht. De Nationale ombudsman moet representatief en behoorlijk naar buiten treden, daarom is het van belang dat elke maatregel wordt goedgekeurd door de substituut of de Nationale ombudsman. Dit komt overeen met de constateringen van de specialisten. De specialisten van de Nationale ombudsman willen anders omgaan met de burgers die complex klaaggedrag vertonen. Dit gaat voornamelijk over een verbetering van de communicatie naar de burger én intern naar de medewerkers toe. De specialisten willen in elk geval van complex klaaggedrag op de hoogte worden gebracht zodat het opleggen van de maatregelen eenduidig plaatsvindt. De specialisten kunnen elke maatregel zelf opleggen en zij mogen het beleid bepalen. Daarnaast dient de Nationale ombudsman zich ten alle tijden aan de behoorlijkheidscriteria te houden en moeten worden gehanteerd bij het bepalen van het toekomstig wenselijke communicatie.

## 6.3 Aanbevelingen aan de Nationale Ombudsman

Volgend uit de conclusie kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. *Gedragsbepaling op de website van de Nationale ombudsman.* Op de website van de Nationale ombudsman wordt een pagina ingericht wat er gebeurt wanneer klagen overgaat in complex klaaggedrag van een burger. De gedragsbepalingen zijn de normen die de Nationale ombudsman hanteert tijdens de klachtbehandeling. Op deze manier kan iedere medewerker verwijzen naar de gedragsbepalingen waar een burger zich aan dient te houden.
2. *Aanpassing van het interne beleid en klachtbehandelaars op de hoogte stellen van het beleid.* Dit kan bijvoorbeeld in een workshopvorm, zodat bijvoorbeeld duidelijk is dat de specialisten altijd geïnformeerd moeten worden over complex klaaggedrag, en dat daarmee ook het interne systeem kan worden aangepast. Ook vergroot dit de kans dat maatregelen altijd volgens het beleid worden opgelegd. Specifieke beleidsaanpassingen worden gesteld in de beleidsaanbeveling. Hieronder worden de beleidsaanbevelingen apart weergegeven.
3. *Meer bekendheid bij de medewerkers van de Nationale ombudsman wat ze kunnen doen bij complex klaaggedrag en hoe de maatregelen worden opgelegd.* Denk hierbij aan de verschillen tussen grensoverschrijdend klaaggedrag en aanhoudend klaaggedrag. De informatie kan bijvoorbeeld via het maken van een folder, rondsturen van een e-mail of eventueel een workshop worden overgebracht.
4. Bij complex klaaggedrag toetsen de specialisten samen met de medewerker de behoorlijkheidscriteria en stemmen af welke maatregelen kunnen worden opgelegd. Hierbij altijd sprake van een vierogenprincipe; minstens twee personen besluiten over een casus, zodat er sprake is van behoorlijkheidsprincipe. Hierdoor wordt er voorkomen dat een maatregel verkeerd wordt opgelegd.
5. Vernieuwing voorbeeldbrieven complex klaaggedrag, zodat deze voorbeeldbrieven kunnen worden gebruikt in het voorstel tot het opleggen van een maatregel. Hierdoor wordt de kans vergroot dat de maatregelen eenduidig worden opgelegd.

**Beleidsaanbevelingen**

Deze aanbevelingen worden in een nieuw beleidsdocument verwerkt en zijn bijgevoegd als beroepsproduct. Dit voorstel van de aanpassing van het beleid zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Nationale ombudsman.

Het interne beleid wordt aangepast op basis van punten a t/m h. Het interne beleid wordt als volgt:

* 1. Het beleid is gebaseerd op basis van de behoorlijkheidsnormen zoals door de Nationale ombudsman zélf opgelegd
  2. Er is een team specialisten dat op basis van de behoorlijkheidscriteria toetsen en samen maatregelen opleggen
  3. Er wordt altijd duidelijk naar burgers gecommuniceerd wat er gebeurt als ze complex klaaggedrag vertonen, en wat dit precies inhoudt. Hierbij kan er verwezen worden naar de gedragsbepalingen op de website
  4. Er wordt duidelijk geformuleerd wat het verschil is tussen aanhoudend klaaggedrag en grensoverschrijdend klaaggedrag
  5. Duidelijke regelingen over de omgang met grensoverschrijdend klaaggedrag.
  6. Termijn heroverweging aanhoudend klaaggedrag; langer dan zes maanden
  7. Maatregelen mogen alleen schriftelijk worden opgesteld met alle elementen van de voorbeeldbrieven erin
  8. Goedkeuring van de substituut ombudsman of de Nationale ombudsman bij elke maatregel die wordt opgelegd

## 6.4 Kritische reflectie

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven over de afstudeerperiode.

In mijn derde jaar heb ik stage gelopen bij de Nationale ombudsman. Hierdoor heb ik de organisatie goed leren kennen. Ik heb baat gehad bij het al weten bij wie en waar ik terecht kon met mijn vragen. Ik heb het erg fijn ervaren dat ik alle literatuur vanuit de Nationale ombudsman heb kunnen gebruiken.

Doordat ik de medewerkers van de Nationale ombudsman ken, was de drempel laag om interviews in de plannen. De specialisten van de ombudsman kende ik redelijk goed. Voorafgaand aan de interviews had ik uiteraard een topiclijst gemaakt. Voor het afleggen van de interviews was ik niet zenuwachtig. Achteraf nadat ik de interviews af heb ik geluisterd merkte ik dat ik soms gesloten vragen stelde. Soms vroeg ik niet genoeg door, omdat ik dacht dat ik het al wist. Achteraf was dat niet echt handig. Hierdoor ben ik nog met de specialisten in contact getreden om sommige situaties wat helderder voor ogen te krijgen. Volgens mij dacht ik te makkelijk omdat ik de respondenten al kende. Dit zal ik de volgende keer toch anders doen. Ik zou eigenlijk ervan uitgaan dat ik ze niet ken, of in ieder geval, waar mogelijk, alles doorvragen. Ondanks dat ik de vaardigheden “alles navragen, niks aannemen (ANNA)” heb geleerd, heb ik dat onderschat. Nadat ik de interviews had getranscribeerd heb ik ze uitgeprint. Ik heb aan de hand van markeren de interviews ‘gelabeld’. Voor mij werkt dit namelijk beter. Ik vind een label als overzicht heel erg onduidelijk. Voor mij moet het met kleurtjes en ik moet het in handen hebben om het goed te kunnen nalezen. Vandaar dat ik voor deze manier heb gekozen.

Voordat ik begon aan dit onderzoek begon dacht ik dat ik een redelijk ‘makkelijk’ en goed bruikbaar onderwerp had gekozen. Omdat de Nationale ombudsman genoeg heeft geschreven heeft over het onderwerp, heeft dit mij erg geholpen. Eerst had ik voor al deze literatuur een aparte deelvraag gemaakt, maar uiteindelijk is dat bij het maatschappelijk kader gevoegd. Nadat ik mij ging verdiepen in het onderwerp, bleek het toch ingewikkelder dan gedacht, omdat er geen wettelijke basis of over maatregelen die worden opgelegd. Daarnaast is het een onderwerp dat erg bekend is, maar iedere organisatie gaat er anders mee om.

De Nationale ombudsman geeft uiteindelijk zelf aanbevelingen en maakt rapporten over de gedragingen van allerlei overheidsinstanties. Doordat deze aanbevelingen niet rechtsgeldig zijn, heb ik het moeilijk gevonden om een connectie te maken met de jurisprudentie. Ik liep hier eigenlijk keer op keer tegenaan. Door met verschillende begeleiders en medewerkers van de Nationale ombudsman hierover te spreken, werd het voor mij uiteindelijk helder. Het zijn simpelweg twee verschillende ‘uitspraken’, dus hoeft er niet per se een verband te zijn. Het juridisch kader is bepaald in de uitspraak, die wel kan worden gebruikt door de Nationale ombudsman, als zij eventueel willen weten onder welke omstandigheden er een juridische beperking kan worden opgelegd.

Zwakte van het onderzoek is dat ik maar twee van de drie specialisten heb geïnterviewd. Als ik alle drie had geïnterviewd het ik een nog representatiever beeld gekregen. Echter, omdat ik wel de meerderheid heb geïnterviewd én de resultaten daaruit eenduidig waren, is het resultaat wel valide. Maar tijdens het bewerken van mijn resultaten vroeg ik mijzelf af waarom ik eigenlijk niet alle drie de specialisten heb geïnterviewd. Ik had een vollediger beeld verkregen als ik wel alle drie de specialisten had geïnterviewd.

Tevens is een zwakte van het onderzoek dat er nog nooit een overheidsinstantie via een rechter een contactverbod had opgelegd, iets wat ik vooraf anders voor ogen had. Dit heb ik opgelost doordat over de Dordrechtse veelklager veel te vinden en heb ik hieruit genoeg resultanten kunnen bewerken. Naar mate het onderzoek verliep begon ik mij steeds meer te interesseren in deze ‘complexe klager’, ik heb hier veel over gelezen en veel over geleerd. Überhaupt dit onderzoek en deze scriptieperiode heb ik nog een heleboel kennis opgedaan.

Mijn scriptieperiode liep overigens volgens planning. Uiteraard af en toe een slippertje, maar over het algemeen hield ik mij aan de wekelijkse planning die ik had gemaakt. Ik heb mijn scriptieperiode als prima ervaren. Het was prima omdat ik geen moment had van totale chaos. Alhoewel mentaal ik continu in een soort sneltrein zat, af en toe leefde ik gewoon in een waas omdat ik dacht: op een gegeven moment ben ik bij het eindstation. Voornamelijk heeft mijn vriend heeft dit gedrag meegemaakt en ik heb het hem niet altijd makkelijk gemaakt. In de weekenden probeerde ik juist leuke dingen te doen en echt twee dagen niet met mijn scriptie bezig te zijn. Dit vond ik erg fijn en dat zal ik zeker weer doen.

Kortom, deze periode is een leerzame, snelle maar langzame, kritieke periode geweest waarin ik toch heb bereikt wat ik wilde.

## Begrippenlijst

Ambtsdragers

De Nationale ombudsman Reinier van Zutphen en Joyce Sylvester de substituut ombudsman zijn samen de ambtsdragers.

Burgers

Burgers worden de personen mee bedoeld die een klacht indienen bij de Nationale ombudsman.

Bestuursorgaan

Artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht staat beschreven: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college met openbaar gezag bekleed. De Nationale ombudsman valt onder de uitzonderingen.

Complex klaaggedrag

Subjectieve ervaring van de medewerkers van de Nationale ombudsman, dat een burger die een klacht in heeft gediend, complex klaaggedrag vertoont.

Contactafspraak

Contactafspraak kan als maatregel worden opgelegd door de Nationale ombudsman, bijvoorbeeld het beperken van het contact.

Hij/zij

In dit onderzoek kan hij als zij worden gelezen en andersom.

Klachtbehandelaars

In dit onderzoek wordt de klachtbehandelaar beschreven als de medewerker van de Nationale ombudsman. Een klachtbehandelaar is ondergeschikt aan een van de teams en behandeld verschillende klachten, de behandeling van de klachten wordt *klachtbehandeling* genoemd.

Medewerkers

In dit rapport wordt er met medewerkers bedoeld, iedereen die bij de Nationale ombudsman werkt.

Maatregel

De Nationale ombudsman kan een contactmaatregel opleggen ten aanzien van burgers die complex klaaggedrag vertonen. De maatregel hangt af van de ernst en impact van het gedrag.

Onderzoekers

Onderzoekers zijn onderschikt binnen een van de teams binnen de Nationale ombudsman.

Specialisten

Bij de Nationale ombudsman werken er drie specialisten in omgang met complex klaaggedrag.

Verzoekers

Verzoekers zijn de burgers die een klacht hebben ingediend.

Dat LNV niet inhoudelijk gereageerd heeft op de brief van verzoeker van 5 december 2009 acht de Nationale ombudsman acceptabel. Verzoeker is gewezen op het feit dat LNV de correspondentie over dit onderwerp als afgerond beschouwt. De brief van 5 december 2009 bevat volgens de Nationale ombudsman geen nieuwe elementen die beantwoording behoeven.LNV heeft richtlijnen ontwikkeld voor de wijze van corresponderen met burgers. Sinds maart 2008 zijn deze richtlijnen neergelegd in de klapper “Antwoord op maat”. In de richtlijnen is onder meer opgenomen in welke gevallen een brief niet beantwoord hoeft te worden. Dit zijn de volgende situaties:

- de brief is al in een vergadering of een gesprek aan de orde geweest;

- het is niet duidelijk welk punt de schrijver maakt of welke vraag hij stelt;

- de brief is onleesbaar, onbeschoft, beledigend of discriminerend;

- de brief is een herhaling van eerdere, duidelijk beëindigde correspondentie.

Daarnaast hanteert LNV de handreiking die de Nationale ombudsman heeft opgesteld over effectief omgaan met lastig klaaggedrag “Het verhaal achter de klacht”. De richtlijnen van LNV sluiten aan bij de richtlijnen in de handreiking over de beëindiging van het contact met een klager.

# Literatuurlijst

**Literatuur**

**Baarda 2014**

B. Baarda, *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2014.

**Borman e.a. 2017**

T.C. Borman, M.J. Jacobs, J.C.A. de Poorter, J. Verbeek, Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2017.

**Brenninkmeijer 2010**

A.F.M. Brenninkmeijer, *Visies op klachtrecht*. *Eerste lustrumbundel Vereniging voor Klachtrecht,* Den Haag: Sdu uitgevers 2010.

**De Niet 2013**

J. de Niet, *Het verhaal achter de klacht, Effectief omgaan met lastig klaaggedrag*, Den Haag: De Nationale ombudsman 2013.

**Jacobs 1994**

W. Jacobs, *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman*, Arhnem: Gouda Quint BV 1994.

**Kowalski** **1996**

R.M. Kowalski, Complaints and comlaining, Antecedent, functions, and consequences, Psychological Bulletin 1996. Blz. 119, 179-196.

**Meulenbroek 2014**

J.M.C. Meulenbroek, *klachtrecht en ombudsman*, Deventer: Kluwer uitgevers 2014.

**Mulder & Wierdsma**

C.L Mulder en A. Wierdsma. *Expertise van de ggz in de frontlinie bij de zorg voor personen met verward gedrag ofwel met acute zorgnood*. Tijdschrift voor psychiatrie 2017.

**Nationale ombudsman 2005**

Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer, Den Haag: De Nationale ombudsman 2005.

**Rapporten**

Rapport Nationale ombudsman ‘Een onderzoek naar een toegangsverbod opgelegd door de gemeente Haarlem’ (2015/011), 19 januari 2015.

Rapport Nationale ombudsman ‘Pandverbod’ Een onderzoek naar een door het UWV opgelegd pandverbod (2017/111), 2 oktober 2017.

Rapport Nationale ombudsman ‘Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen’ Een onderzoek naar de grenzen van het klachtrecht (2017/113), 12 oktober 2017.

Rapport Nationale ombudsman ‘Agrarisch ondernemer klaagt over uitblijven reactie op brief aan Ministerie LNV (2010/359), 21 december 2010.

Nationale ombudsman, Gesprekswijzer omgang met lastig klaaggedrag, Den Haag: De Nationale ombudsman

**Juridische stukken**

Kamerstukken II 1997/98, 25837 nr. 3, p. 19

Gerechtshof Den Haag 28 januari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:75

Memorie van toelichting Algemene wet bestuursrecht

**Digitale bronnen**

**Binnenlandsbestuur**

Binnenlandsbestuur.nl zoek op: Dordrechtse veelklager, geraadpleegd op 27 mei 2018.

**Centrum voor Conflicthantering**

www.cvc.nl zoek op: training conflicthantering, geraadpleegd op 12 december 2018.

**GGZ**

GGZ.nl zoek op: verwarde personen, geraadpleegd op 26 april 2018.

**Kluwer Navigator**

www.navigator.nl geraadpleegd in maart en april 2018

**Legal Intelligence**

www.legalitelligence.nl geraadpleegd in maart en april 2018

**Nationale ombudsman**

www.nationaleombudsman.nl zoek op: klacht indienen, geraadpleegd op 22 december 2017.

**Overheid**

www.overheid.nl zoek op: hoog colleges van staat, geraadpleegd op 22 april 2018.

**Rechtspraak**

www.rechtspraak.nl geraadpleegd in maart en april 2018

**Wet- en regelgeving**

- Algemene wet bestuursrecht

- Grondwet

- Wet Nationale ombudsman

# Bijlagen

## Bijlage 1 Plan van aanpak

**Inhoudsopgave**

**1. Onderzoeksprobleem blz. 3**

1.1 Probleemanalyse

1.2 Gewenste situatie/verandering

1.3 Probleemafbakening

**2. Doelstelling blz. 5**

2.1 Kennisdoel

2.2 Praktijkdoel

**3. Kader blz. 5**

3.1 Juridisch kader

3.2 Maatschappelijk kader

**4. Vraagstelling blz. 7**

4.1 Centrale vraag

4.2 Deelvragen

**5. Methode blz. 7**

5.1 Methode(n) van onderzoek

5.2 Kwaliteit van de gegevens

5.3 Analyse van de gegevens

**6. Beroepsproduct blz. 9**

6.1 Beroepsproduct

6.2 Criteria beroepsproduct

**7. Projectorganisatie blz. 10**

7.1 Planning

7.2 Organisatie en samenwerking

7.3 Informatiebeheer en monitoren van de planning

7.4 Faciliteiten

Literatuurlijst

**Hoofdstuk 1: Onderzoeksprobleem**

**1.1 Probleemanalyse**

De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat. Nederland kent enkele Hoge Colleges van Staat. Dit zijn de Eerste en Tweede Kamer, Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Deze Hoge Colleges van Staat zijn wettelijk verankerde, zelfstandige en onafhankelijke organisaties[[76]](#footnote-76). Reinier van Zutphen is sinds april 2015 de Nationale ombudsman. Hij is door de Tweede Kamer voor een termijn van zes jaar benoemd. De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over overheidsinstanties. De bevoegdheden en werkwijze van de Nationale ombudsman zijn vastgelegd in de Wet Nationale ombudsman en in de Grondwet. De kerntaak van de Nationale ombudsman is

de overheid uitdagen het burgerperspectief in haar handelen te betrekken en burgers op weg helpen als het misgaat tussen hen en de overheid. De rol van de Nationale ombudsman is voornamelijk erop gericht om het vertrouwen van de burger te herstellen en het functioneren van de overheid te verbeteren.

Bij de Nationale ombudsman werken ongeveer 180 medewerkers. Aangezien de Nationale ombudsman klachten behandelt over verschillende overheidsinstanties, is de organisatie verdeeld in vier onderzoeksteams. Naast de vier onderzoeksteams is er ook het ‘Ombudsplein’. Hier hebben medewerkers dagelijks telefoondiensten om er voor te zorgen dat burgers direct hun klachten of vragen kunnen stellen, dit gebeurt via het gratis 0800-nummer. Burgers kunnen ook hun klacht indienen via de website, per post, fax en via social media[[77]](#footnote-77). Tevens kunnen burgers binnenlopen tijdens kantooruren om een klacht voor te leggen. Burgers dienen bijvoorbeeld een klacht in omdat ze ontevreden zijn over de afhandeling van de klacht door de overheidsinstantie zelf, of het kan zijn dat de overheidsinstantie te lang doet over het afhandelen van de klacht.

De Nationale ombudsman is een laagdrempelige organisatie: iedere burger kan een klacht indienen. Mede door het gebruik van het gratis nummer is er een vermoeden dat burgers makkelijk in contact treden met de Nationale ombudsman. Het lijkt dat door internet en social media men sneller en laagdrempeliger en schijnbaar anoniemer alles kan zeggen. De burger lijkt mondiger te worden en door de technologische ontwikkelen kan het gemakkelijker zijn om aanhoudend complex klaaggedrag te vertonen. Hiermee lijkt een toename te zijn bij de Nationale ombudsman van burgers die complex klaaggedrag vertonen. De Nationale ombudsman sprak in het verleden over lastig klaaggedrag en nu wordt er gesproken over complex klaaggedrag. De Nationale ombudsman heeft een psychische definitie losgelaten over lastig klaaggedrag betreft de werkzaamheden die de klachtbehandelaars doen. Voor de Nationale ombudsman geldt het complexe gedrag als klaaggedrag omdat de het een klachteninstituut is. Terwijl bij andere instanties dit gedrag kan worden gedefinieerd als ‘complex gedrag’.

''Lastig klaaggedrag is vanuit de psychologie gedrag waarbij gezien vanuit de subjectieve ervaring van een persoon het klaaggedrag als lastig wordt ervaren, de communicatie onbevredigend verloopt en een gevoel van onmacht geeft[[78]](#footnote-78). Aan de ene kant gaat het om lastig klaaggedrag, aan de andere kant gaat het ook om perceptie van dat gedrag. Waar de ene persoon bepaald klaaggedrag als lastig ervaart, ervaart de ander dat niet als lastig''. Lastig klaaggedrag wordt verder in dit onderzoeksrapport beschreven als complex klaaggedrag of complex gedrag.

Er zijn een aantal voorbeelden die voor een medewerker van de Nationale ombudsman als complex klaaggedrag kan worden ervaren, bijvoorbeeld veel schrijven en bellen en dat kan gepaard gaan met schreeuwen of manipulatief gedrag. Het gedrag kan zich ook uiten in schelden en onfatsoenlijke taal tegen de medewerkers. Voor de medewerkers is het niet fijn als zij op deze manier worden benaderd. Als een burger grensoverschrijdend gedrag vertoont – zoals hierboven beschreven - kan er door een bevoegd persoon een maatregel worden opgelegd. De maatregel hangt af van de ernst of impact van het gedrag. Voor de organisatie is het van belang om een kader te hebben waarin criteria zijn opgenomen wanneer er maatregelen kunnen worden gesteld bij omgang met complex klaaggedrag. In een (beleids)notitie wordt dit kader nader uiteengezet. Wanneer het bijvoorbeeld gerechtvaardigd is om niet meer te reageren, bij beledigde brieven/contact of over een blijvend meningsverschil.

**1.2 Gewenste situatie**

De gewenste situatie is dat het voor de organisatie de Nationale ombudsman duidelijk is welke maatregel kan worden opgelegd bij een burger die complex klaaggedrag vertoont. Zodat hierbij een vergroting van de bewustwording over omgang met complex klaaggedrag en mogelijkheden tot het treffen van maatregelen bij de organisatie de komt. Dat het dus voor de Nationale ombudsman duidelijk is welke maatregelen kunnen worden gehanteerd.

Een mogelijke oplossing van het probleem kan zijn dat er bepaalde gedragsregels worden opgesteld waar een medewerker naar kan verwijzen als een burger onbehoorlijk gedrag vertoont. Ook kan er door middel van een workshop een bewustwording ontstaan bij de medewerkers wanneer een bevoegd persoon een maatregel kan opleggen bij aanhoudend complex gedrag. Tevens kan er gedacht worden om cursussen aan te bieden om gesprekstechnieken te blijven oefenen. Met deze mogelijke oplossingen kan er een kapstok worden gecreëerd waar de medewerkers van de organisatie op kunnen terugvallen.

**1.3 Probleemafbakening**

Er wordt enerzijds gekeken naar de definitie van complex (klaag)gedrag en anderzijds naar de maatregel die daarbij kan worden opgelegd. Er wordt gesproken bij de Nationale ombudsman over complex klaaggedrag maar in dit onderzoeksrapport kan er ook gesproken worden over complex gedrag. Complex gedrag is de verzamelnaam voor de complexe klagers die bij de Nationale ombudsman hun gedrag uiten. De maatregelen die worden of kunnen worden opgelegd bij complex klaaggedrag of complex gedrag worden onderzocht. Doordat er eerder onderzoek is gedaan naar de vormen van complex klaaggedrag, wordt dat niet onderzocht. Het probleem wordt in die zin afgebakend omdat er alleen wordt gekeken naar de maatregelen die kunnen worden opgelegd. Daarom is de keuze gemaakt om nader onderzoek te verrichten welke maatregelen er kunnen worden opgelegd, en niet te onderzoeken welke diverse soorten klaaggedragingen er zijn.

**Hoofdstuk 2: Doelstelling**

**2.1 Kennisdoel**

Uit het onderzoek moet blijken welke maatregelen de Nationale ombudsman kan opleggen ten aanzien van burgers die complex gedrag vertonen. De kennis die wordt opgedaan kan worden gebruikt voor de Nationale ombudsman om ervoor te zorgen dat de maatregel die wordt opgelegd overeenkomt met het gedrag. En hiermee een vergroting van de bewustwording over omgang met complex klaaggedrag en mogelijkheden tot het treffen van maatregelen bij de medewerkers van de Nationale ombudsman komt.

**2.2 Praktijkdoel**

Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen voor het maken, aanpassen of bijstellen van beleid. Door middel van aanbevelingen en/of een workshop de organisatie bewust te maken over de mogelijkheden van de maatregelen die kunnen worden opgelegd bij burgers die complex klaaggedrag vertonen. Kader met criteria waarin zijn opgenomen welke maatregelen kunnen worden opgelegd.

**Hoofdstuk 3: Kader**

**3.1 Juridisch kader**

Per 1 juni 1999 is titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)[[79]](#footnote-79) in werking getreden over de behandeling van klachten door bestuursorganen. Het recht van burgers om te klagen vindt tevens zijn grondslag in art. 5 van de Grondwet[[80]](#footnote-80). In titel 9.1 staat het algemene klachtrecht beschreven: “een ieder het recht om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen”. Deze klacht moet bij het bestuursorgaan in kwestie worden ingediend. Hoofdstuk 9 van de Awb is van belang in dit onderzoek omdat in deze wet het klachtrecht staat beschreven. In het klachtrecht staan ook de mogelijkheden om niet een klacht in behandeling te nemen. Deze artikelen kunnen van belang zijn voor dit onderzoek.

In titel 9.2 wordt de klachtbehandeling van de ombudsman beschreven. In deze titel wordt de werkwijze van de ombudsman beschreven. Hierin staat onder andere dat er een ieder een klacht mag indienen bij de Nationale ombudsman over de wijze waarop een bestuursorgaan zich tegen iemand heeft gedragen[[81]](#footnote-81). Tevens wordt in deze wet beschreven wanneer de ombudsman een klacht in behandeling mag nemen. Ook staat er genoemd wanneer de ombudsman de klacht niet hoeft te behandelen. In al deze gevallen is titel 9.2 van belang om erachter te komen wanneer er een maatregel kan worden opgelegd bij iemand die complex gedrag vertoont.

Over hoofdstuk 9 van de Awb is veel jurisprudentie te vinden. Over verschillende artikelen zijn uitspraken gedaan. Deze jurisprudentie wordt meegenomen in het onderzoek om na te gaan wat de rechter interpreteert bij de verschillende artikelen. Tevens wordt er gekeken of er uitspraken zijn gedaan door rechters over een maatregel die is opgelegd door een bestuursorgaan over burgers die complex gedrag vertonen. De Nationale ombudsman heeft zelf ook rapporten geschreven wanneer een bestuursorgaan een maatregel heeft opgelegd. De rapporten worden gezien als ombudsprudentie en die worden ook meegenomen in dit onderzoek.

**3.2 Maatschappelijk kader**

De Nationale ombudsman is een klachteninstituut dus het is logisch dat men te maken heeft met burgers die klagen. Echter hoe ver deze burger kan en mag gaan en wat behoorlijk is, kan grijs gebied zijn. De Nationale ombudsman heeft zelf een aantal onderzoeken gedaan naar de oorzaak van burgers die complex klaaggedrag vertonen. Een van die onderzoeken heeft ertoe geleid dat er verschillende vormen van complex klaaggedrag zijn, in het rapport: ‘Het verhaal achter de klacht’[[82]](#footnote-82), wordt dit uitgelicht. Eerder is genoemd dat de burger mondiger lijkt te worden en hiermee – kortgezegd - een toename is van het aantal burgers die complex klaaggedrag vertonen bij de Nationale ombudsman. Het gaat hier om situaties waarin sprake is van complex klaaggedrag. Complex klaaggedrag is volgens het rapport ‘’gedrag dat, gezien vanuit de subjectieve ervaring van een persoon, te weten de klachtbehandelaar, als lastig wordt ervaren’’. Hiermee wordt duidelijk dat het per klachtbehandelaar kan verschillen wat als complex klaaggedrag kan worden ervaren. De Nationale ombudsman hanteert de definitie ‘klaaggedrag’ vanuit de psychologie. Er komt steeds meer aandacht voor complex klaaggedrag, door bijvoorbeeld de media. Burgers kunnen door zich complex te gedragen, veroorzaken dat werkzaamheden niet meer evenredig zijn aan de klacht.

De Nationale ombudsman heeft door middel van zijn eigen onderzoek de diverse vormen van complex klaaggedrag gecategoriseerd welke het meest voorkomen. In dit rapport wordt kort belicht welke gesprekstechnieken zouden kunnen helpen bij deze burgers. Echter missen hierin de maatregelen die kunnen worden opgelegd. Ook heeft de Nationale ombudsman eigen behoorlijkheidsnormen ontwikkelt waarin staat beschreven hoe volgens de Nationale ombudsman klachtbehandeling behoorlijk moet verlopen.

Bij de Nationale ombudsman zijn drie medewerkers werkzaam die gespecialiseerd zijn in omgang met burgers die complex klaaggedrag vertonen. Als een medewerker te maken krijgt met een burger die complex klaaggedrag vertoont, kan diegene voor tips en adviezen langs bij deze gespecialiseerde medewerkers. De specialisten geven workshops bij andere organisaties over hoe de Nationale ombudsman omgaat met deze burgers.

Alle medewerkers die bij de Nationale ombudsman komen werken krijgen een training genaamd ‘Conflicthantering’. Deze training wordt gegeven door het Centrum voor Conflicthantering[[83]](#footnote-83). De training wordt gegeven door mediators die gespecialiseerd zijn in het omgaan met personen die conflictgedrag vertonen. Voor alle medewerkers wordt deze training aangeboden om een beeld te krijgen wat voor methode gebruikt kan worden als een burger complex klaaggedrag vertoont.

**Hoofdstuk 4: Vraagstelling**

**4.1 Centrale vraag**

Welke maatregelen kan en mag de Nationale ombudsman hanteren richting burgers ten aanzien van complex klaaggedrag?

**4.1 Deelvragen**

1. Wat wordt er voor de Nationale ombudsman verstaan onder complex klaaggedrag?

2. Hoe gaat de Nationale ombudsman om met burgers die complex klaaggedrag vertonen? En hoe willen ze ermee omgaan?

3. Wat is de juridische basis in de Algemene wet bestuursrecht betreft complex gedrag?

4. Welke maatregelen op grond van jurisprudentie en ombudsprudentie ten aanzien van complex gedrag worden er opgelegd?

**Hoofdstuk 5: Methoden**

**5.1 Methoden van onderzoek**

De onderzoeksmethoden die worden gebruikt in dit onderzoek zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden. De reden dat er voor kwalitatieve onderzoeksmethoden is gekozen is omdat er gericht wordt ingegaan op de diepgaande informatie. Op deze manier wordt er onderzocht wat de achterliggende gedachten zijn van de bestaande theorieën. Voor dit onderzoek wordt voor de beantwoording van de deelvragen en daarmee ook de centrale vraag, gekozen voor een gecombineerde methode van onderzoek. Voor dit onderzoek zal er worden geïnterviewd, literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek worden gedaan. Per deelvraag wordt er gebruik gemaakt van verschillende methoden. In ieder geval zal en gebruik worden gemaakt van een aantal standaardbronnen:

* Algemene wet bestuursrecht
* Grondwet
* Wet Nationale ombudsman
* Kluwer Navigator
* Legal Intelligence

**Onderzoeksmethoden**

Er wordt gebruikt gemaakt van literatuuronderzoek. In literatuuronderzoek wordt er gekeken wat de Nationale ombudsman verstaat onder complex klaaggedrag. Door deelvragen te kunnen beantwoorden worden er een rapporten van de Nationale ombudsman bestudeerd en daarover een analyse gegeven. Door middel van literatuuronderzoek kan de definitie van complex klaaggedrag in kaart worden gebracht. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een interview met twee medewerkers van de Nationale ombudsman die gespecialiseerd zijn in complex klaaggedrag. Een half gestructureerd interview leent zich ervoor om ervaringen en opvattingen in beeld te krijgen en nieuwe kennis op te doen. Door middel van een interview kan duidelijk worden welke vormen van complex klaaggedrag nú veel voor komen. Er zijn drie specialisten in complex klaaggedrag, daarom worden er twee van de drie personen geïnterviewd om zo tot betrouwbare resultaten te komen. Ik ga ervan uit dat wanneer ik de medewerkers ook interview, ik altijd tot dezelfde resultaten zal komen. De medewerkers hebben baat bij het onderzoek en hoeven zich niet aan organisatiebeleid te houden om bepaalde informatie niet te geven.

Tevens wordt er literatuuronderzoek verricht middels het bestuderen van wetsanalyse en parlementaire stukken. Door middel van de wet te analyseren kan hoofdstuk 9 van de Awb goed worden uitgelicht. Ook wordt er gekeken naar het intern beleid die de Nationale ombudsman heeft ten aanzien complex klaaggedrag. Door middel van de rapporten te raadplegen en de behoorlijkheidsnormen te analyseren.

Als laatste methode wordt er gebruik gemaakt van jurisprudentieonderzoek. De jurisprudentie zal fungeren als rechtsbron om er achter te komen welke maatregelen zoal worden opgelegd bij burgers die complex klaaggedrag vertonen. Tevens wordt de ombudsprudentie geraadpleegd om te gebruiken voor dit onderzoek.

Om validiteit van dit onderzoek te bewaken zal er worden gekozen voor drie uitspraken. Doordat er weinig uitspraken zijn over maatregelen die worden opgelegd bij complex gedrag wordt de ombudsprudentie hierin meegenomen. Een uitspraak van het Hof is van belang omdat hierin een rechtsmiddel wordt aangehaald die nuttig is voor bestuursorganen.

De Nationale ombudsman is geïnteresseerd in zowel uitspraken van de rechtbanken alsook van de Hoven. Doordat er wordt gezocht naar complex/lastig (klaag)gedrag, zullen er uit de zoekresultaten een aantal uitspraken naar voren komen. Er wordt rekening gehouden met de zoektermen om zo betrouwbaar mogelijk onderzoek te verrichten.

**5.2 Kwaliteit van de gegevens**

De kwaliteit van de onderzoeksresultaten en de uiteindelijke conclusies worden grotendeels bepaald door de kwaliteit van de gegevens die zijn verzameld. Daarvoor wordt een tweetal criteria gebruikt: betrouwbaarheid en validiteit/geldigheid. Om ervoor te zorgen dat mijn onderzoek betrouwbaar is zal ik de kans op beïnvloeding door bepaalde omstandigheden verkleinen. Dit zal ik bewerkstelligen door zeer zorgvuldig om te gaan met alle gegevens die ik heb verzameld[[84]](#footnote-84). Het opnemen van het interview verhoogt de betrouwbaarheid, omdat de uitwerking van het interview allemaal maar op feiten en niet op gedachtegangen berust, tevens zal er gebruik worden gemaakt van topics om zo een gesprek te voeren met de geïnterviewde. Ook worden de gegevens niet bloot gesteld aan derden. Bij jurisprudentie/ombudsprudentie onderzoek zal er ook gebruik worden gemaakt van topics, om op deze manier een aantal jurisprudentie te onderzoeken wat gelijkwaardig is aan elkaar.

**Hoofdstuk 6: Beroepsproduct**

**6.1 Beroepsproduct en criteria**

Uit het onderzoek zal een aanbeveling leiden tot het maken, aanpassen of bijstellen van het beleid. Aan de hand van de uiteindelijke resultaten en conclusies zal er een (beleids)notitie in een kader uiteen worden gezet. Dit kader kan een soort schema zijn waarin de diverse gedragingen van klagers met daarmee de maatregelen worden opgesteld. Daarnaast kan er eventueel voor de medewerkers een workshop/presentatie worden gegeven om de bewustwording van de maatregelen die kunnen worden opgelegd bij burgers die complex klaaggedrag vertonen te vergroten.

Hierdoor krijgt de organisatie en de opdrachtgever, sectorhoofd van het ‘Ombudsplein’, een product dat aansluit op de uitgesproken wensen.

**Hoofdstuk 7: Projectorganisatie**

**7.1 Planning**

Om zo goed mogelijk op schema te blijven zal ik een planning maken wat een richtlijn is waar ik mij aan kan houden:

Week 48 t/m 5: bij de opdrachtgever werken aan de aanvraag.

Week 6 en 7: Werken aan plan van aanpak tijdens de challengeweeks op school.

Week 8 t/m 10: Begin aan onderzoeksrapport. Literatuuronderzoek, topiclijsten maken voor interviews en het inplannen van interviews.

Week 11 en 12: Interviews met medewerkers van de Nationale ombudsman & jurisprudentieonderzoek.

Week 13 t/m 15: Labelen en uitwerken van de bovenstaande interviews & jurisprudentie uitwerken.

Week 16 en 17: jurisprudentie uitwerken

Week 18: literatuuronderzoek uitwerken en hoofdstukken resultaten en aanbevelingen opstellen, samenvatting van rapport maken en literatuurlijst maken (voetnoten controleren).

Week 19: Inleveren eerste kans conceptronde.  
Week 21: Bekendmaking eerst kans GO/NO GO.

Week 22: Eventuele aanpassingen/aanvullingen en inleveren eerste kans beroepsproduct en onderzoek.

Week 25: Bekendmaking cijfer (maandag 18 juni)

Week 25/26: Uitvoeren van kennissessie (presentatie) voor medewerkers van de Nationale ombudsman en inleveren van reflectieverslag.

Week 28: Bekenmaking cijfer reflectieverslag.

**7.2 Organisatie en samenwerking**

Jos Verpaalen is het sectorhoofd van de het team ‘Ombudsplein’ hiermee is hij mijn begeleider. Ik kan voor vragen en controle terecht bij hem. Ik kan vanuit de Nationale ombudsman zelf onderzoek doen maar dat mag ook thuis. Ik heb tot nu toe afgesproken dat ik 2 a 3 dagen op kantoor zit.

**7.3 Informatiebeheer en monitoren van de planning**

Met Jos Verpaalen spreek ik af wanneer ik hem iets toestuur voor feedback. Ik zal mijn planning met hem delen, zodat hij daarvan ook op de hoogte is.

**7.4 Faciliteiten**

Bij de Nationale ombudsman heb ik toegang tot alles wat zij hebben. Ik kan gebruik maken van de literatuur, en interne informatie opvragen. Tevens kan ik bij medewerkers terecht met vragen.

## Bijlage 2 Topiclijst interviews

**Centrale vraag**

Welke maatregelen wil en mag de Nationale ombudsman hanteren richting burgers ten aanzien van complex klaaggedrag?

**Deelvraag 1 en 2 (twee interviews met de specialisten van de Nationale ombudsman over complex klaaggedrag)**

1. Hoe gaat de Nationale ombudsman op dit moment om met burgers die complex klaaggedrag vertonen?
2. Hoe wil de Nationale ombudsman in de toekomst omgaan met burgers die complex klaaggedrag vertonen?

De Nationale ombudsman heeft te maken met burgers die complex klaaggedrag vertonen. Er wordt met verschillende manieren omgegaan met deze burgers betreft het opleggen van de maatregelen. Door middel van deze interviews wil onderzoeker de twee subvragen beantwoorden.

Topics vraag A

*Huidige situatie*

* Hoe gaat de Nationale ombudsman op dit moment om met burgers die complex klaaggedrag vertonen?
* Wat is de situatie?

*Complex klaaggedrag*

* Wat wordt er voor de klachtbehandelaar gezien als complex klaaggedrag?
* Wat wordt er verstaan voor de specialisten onder complex klaaggedrag?

*Maatregelen bij verschillende gedragingen*

* Welke maatregelen zijn er?
* Hoe worden ze opgelegd?
* Door wie worden ze opgelegd?
* Uit onderzoek blijkt dat er verschillende soorten klagers zijn, bijvoorbeeld agressief en manipulatief, komt u die verschillende klagers tegen?
* Wordt er verschillend omgegaan met de diverse soorten van complex klaaggedrag?

*Opstellen van de maatregel*

* Hoe worden maatregelen opgesteld?

*Verloop van de klachtbehandeling*

* Hoe wordt het contact onderhouden met de burgers die complex klaaggedrag vertonen?

*Beleid t.a.v. klagers met complex klaaggedrag*

* Wie maakt het beleid t.a.v. het complexe klaaggedrag?
* Hoe wordt het beleid goedgekeurd?
* Waar lopen de medewerkers tegenaan?
* Waar lopen de specialisten tegenaan?

*Bewaken van grenzen*

* Hoe bewaken de medewerkers hun grenzen?
* Waar liggen de grenzen? Als er bijvoorbeeld een burger is die een medewerker uitscheld. Zijn er voorbeelden te noemen wanneer een grens wordt bepaald?

Topics vraag B

*Gewenste situatie*

* Ervan uitgaande dat er bepaald beleid is, wordt daar ook mee omgegaan zoals wordt beschreven in het beleid?
* Wat voor verandering zouden de specialisten willen ten aanzien van burgers die complex klaaggedrag vertonen?

## Bijlage 3 Topiclijst jurisprudentie/ombudsprudentie

**Deelvraag 3: Welke maatregelen op grond van jurisprudentie en ombudsprudentie ten aanzien van complex gedrag worden er opgelegd?**

Zoektermen die gebruikt zijn om aan de uitspraken te analyseren:

* Veelklagers
* Lastig gedrag
* Maatregel
* Contactafspraak
* Contactverbod
* Algemene wet bestuursrecht

## Bijlage 4 Beleid

**Beleid bij het maken van afspraken in omgang met lastig klaaggedrag**

Bezig zijn met conflictoplossing roept vaak emoties op: het is aan ons om daarop adequaat te reageren. Zoals wij willen dat de overheid met burgers omgaat, zo zullen wij uiteraard met verzoekers moeten omgaan. Dat betekent in eerste instantie dat wij in ieder geval zelf geen conflictopwekkend gedrag vertonen. En dat als een verzoeker zulk gedrag vertoont, wij vanuit onze professionaliteit daarop de-escalerend reageren. Bij lastig klaaggedrag van een verzoeker vraagt dat het nodige van ons. Het is onze professionaliteit niet onze eigen emoties te laten meeklinken in het contact, maar die goed te kunnen hanteren en nog steeds de-escalerend te reageren.  
  
Er komen situaties voor waarin deze vorm van professionaliteit niet voldoende is. Dan is het nodig professioneel grenzen te stellen. Het te bereiken doel van klachtbehandeling en de belasting voor de individuele klachtbehandelaar en voor de organisatie, moeten in juiste verhouding staan. In de gevallen waarin een onbalans ontstaat als gevolg van het gedrag van verzoeker, zullen we grenzen moeten stellen.  
  
Hieronder kun je lezen wanneer en hoe we die grenzen stellen naar verzoekers. De regels geven een handreiking voor reflectie - die reflectie blijft cruciaal- om vandaaruit verantwoord te kiezen of het gewenst is grenzen te stellen.  
  
Het gaat hier om situaties waarin sprake is van lastig klaaggedrag. Lastig klaaggedrag is volgens 'Het verhaal achter de klacht': Gedrag dat, gezien vanuit de subjectieve ervaring van een persoon, te weten de klachtbehandelaar, als lastig wordt ervaren. De hier verwoorde regels gelden voor het soort klaaggedrag dat in de genoemde brochure wordt genoemd, te weten: veelklaaggedrag, emotioneel gedrag, dominant gedrag, manipulatief gedrag, verbaal agressief gedrag, en paranoïde gedrag.  
  
Wanneer kan het zinvol zijn om een grens te trekken?  
- Bij een aanhoudend contact waarin we niets meer voor verzoeker kunnen betekenen en verzoeker blijft aandringen om iets te ondernemen.  
- Of bij gedrag dat een werkbare relatie en werkbare klachtbehandeling in de weg staat.  
- En dat ondanks verzoek tot aanpassing niet tot een ander gedrag heeft geleid.   
  
**Vanuit de hier verwoorde gedachtegang zijn de volgende regels opgesteld.**  
- Bij herhaalde constatering van hierboven bedoeld ongewenst gedrag, delen we verzoeker mee dat we niet blij zijn met zijn gedrag en waarom dat zo is. We vragen of hij dit gedrag wil   
  veranderen.  
  
- We doen dit door verzoeker schriftelijk te waarschuwen dat zijn gedrag voor ons niet acceptabel is en dat we een maatregel tot beperking of (tijdelijk) beëindigen van contact overwegen   
  als het gedrag voortduurt. We gebruiken daarvoor de vastgestelde modelbrief. Daarbij zenden we een bijlage mee waarin de voor verzoeker van belang zijnde regels zijn opgenomen.   
  
- Er zijn verschillende varianten voor de toekomstige wijze van contact: bijvoorbeeld door  contact te beperken tot een bepaalde contactpersoon of tot bepaalde contacttijden, blokkade   
  van ons gratis nummer, of door te bepalen dat een verzoeker alleen nog schriftelijk mag reageren.   
  
- Daarnaast kunnen we besluiten als het doel van klachtbehandeling niet kan worden bereikt op klachten met een gelijke of vergelijkbare strekking in het geheel niet meer te reageren,   
  
- Voorstellen tot beperking/(tijdelijk) beëindigen van het contact hebben de goedkeuring nodig van een substituut-ombudsman. Het voorstel wordt voorbereid door de klachtbehandelaar   
  in overleg met de teamleider en voorgelegd aan de substituut. De beslissing wordt volgens de vastgestelde modelbrief aan verzoeker meegedeeld.  
  
- Voor zogeheten plaagbellers handelt het Ombudsplein direct. Als de beller herkenbaar is, wordt voor maximaal drie maanden de mogelijkheid ontnomen om via het gratis nummer te bellen.   
  
- De directeur krijgt een afschrift van de uitgaande brief, alsmede een afschrift van het formulier met de voorgestelde maatregel.  
  
- Voor een verzoeker van wie een klacht over de Nationale ombudsman in behandeling is, gelden op dat moment de contactbeperkingen die verband houden met die klachtbehandeling, niet.  
  
- Verzoeker krijgt te horen wanneer we zullen bekijken of de maatregel kan worden herzien. We delen verzoeker ook mee dat we bij herhaling van het gedrag de klachtbehandeling zullen   
  beëindigen.   
  
- De substituut-ombudsman beslist op het voorstel rond herziening, en ondertekent de brief waarmee de beslissing wordt meegedeeld. De betrokkenen genoemd onder 6 krijgen ook hiervan   
  een kopie.  
  
- In gevallen van extreem gedrag, in de zin van direct bedreigend voor medewerkers, kan de directeur op basis van het veiligheidsprotocol maatregelen nemen zonder voorafgaande waarschuwing   
  aan verzoeker.   
  
- We bekijken minstens elke zes maanden na een maatregel in verband met ongewenst gedrag of er aanleiding is deze te herzien. Per geval kan een kortere termijn worden gekozen.   
  
- Na een periode van zes maanden, kan nog eenmaal verlenging van een genomen maatregel met maximaal 6 maanden plaatsvinden.  
   
- Op voorstellen tot maatregelen die na verloop van deze periode nog gewenst zijn, beslist de Nationale ombudsman.

## Beroepsproduct

**Voorstel beleid complex klaaggedrag**

In de gevallen dat er een onbalans ontstaat door het gedrag van de burger moeten er grenzen worden gesteld. De grenzen worden gesteld door een maatregel op te leggen. De maatregel hangt af van de ernst of impact van het gedrag.

Het gaat hier om situaties waarin sprake is van complex klaaggedrag. Complex klaaggedrag is gedrag dat, gezien vanuit de subjectieve ervaring van een persoon, te weten de klachtbehandelaar, als complex wordt ervaren. Bijvoorbeeld: veelklaaggedrag, emotioneel gedrag, dominant gedrag, manipulatief gedrag, verbaal agressief gedrag, en paranoïde gedrag.

De kernwaarden van de behoorlijkheidsnormen worden bij het opstellen van een maatregel in het beleid in acht genomen:

1. Open en duidelijk
2. Respectvol
3. Betrokken en oplossingsgericht

D) Eerlijk en betrouwbaar

**Wanneer kan er een maatregel worden opgelegd?**   
- Bij aanhoudend contact waarin we niets meer voor verzoeker kunnen betekenen en verzoeker blijft aandringen om iets te ondernemen. Aanhoudend klaaggedrag ziet op een blijvend meningsverschil waarbij een burger maar over één onderwerp contact blijft zoeken met de Nationale ombudsman. Het te bereiken doel van de klachtbehandeling is op die manier niet te bereiken

- Of bij grensoverschrijdend gedrag dat een werkbare relatie en werkbare klachtbehandeling in de weg staat. Grensoverschrijdend gedrag gaat het om mensen die zich onbeleefd gedragen. Hiermee wordt schelden, bedreigen, schreeuwen bedoeld

- En dat ondanks verzoek tot aanpassing niet tot een ander gedrag heeft geleid

- Alvorens de maatregel wordt opgelegd moet er overleg zijn geweest met de specialisten.

**Voorwaarden voor het opleggen van een maatregel**

1. Er wordt altijd duidelijk naar de verzoeker gecommuniceerd wat er gebeurt als ze complex klaaggedrag vertonen, en wat dit precies inhoudt hierbij kan er verwezen worden naar de gedragsbepalingen op de website.

2. Bij herhaalde constatering van hierboven bedoeld ongewenst gedrag, delen we verzoeker mee dat hij zijn gedrag moet veranderen.   
  
3. We doen dit door verzoeker schriftelijk te waarschuwen dat zijn gedrag voor ons niet acceptabel is en dat we een maatregel tot beperking of (tijdelijk) beëindigen van contact overwegen als het gedrag voortduurt.

4. Het voorstel voor het opleggen van een maatregel wordt voorbereid door de klachtbehandelaar in overleg met de teamleider en voorgelegd aan de substituut ombudsman of de Nationale ombudsman.

5. Elke maatregel wordt opgelegd in de daarvoor vastgestelde modelbrief. Daarbij zenden we een bijlage mee waarin de voor verzoeker van belang zijnde regels zijn opgenomen.

6. Voorstellen tot beperking/(tijdelijk) beëindigen van het contact hebben de goedkeuring nodig van een substituut ombudsman of anders de Nationale ombudsman.

7. Verzoeker krijgt te horen wanneer we zullen bekijken of de maatregel kan worden herzien. We delen verzoeker ook mee dat we bij herhaling van het gedrag de klachtbehandeling zullen beëindigen.

8a. We bekijken minstens elke zes maanden na een maatregel in verband grensoverschrijdend gedrag of er aanleiding is deze te herzien. Per geval kan een kortere termijn worden gekozen. Na de periode van zes maanden kan nog eenmaal verlening van maximaal zes maanden plaatsvinden.

8b. We bekijken minstens elke 24 maanden na een maatregel in verband aanhoudend gedrag of er aanleiding is deze te herzien. Per geval kan een kortere of langere termijn worden gekozen.

9. Bij aanhoudend klaaggedrag kunnen we besluiten als het doel van klachtbehandeling niet kan worden bereikt op klachten met een gelijke of vergelijkbare strekking in het geheel niet meer te reageren.

10. De substituut ombudsman beslist op het voorstel rond herziening, en ondertekent de brief waarmee de beslissing wordt meegedeeld. Deze brief wordt medegedeeld aan de verzoeker

11. De beslissing wordt volgens de vastgestelde modelbrief aan verzoeker meegedeeld.

**Uitzonderingen**  
- In gevallen van extreem gedrag, in de zin van direct bedreigend voor medewerkers, kan de directeur op basis van het veiligheidsprotocol maatregelen nemen zonder voorafgaande waarschuwing aan verzoeker.

- Voor een verzoeker van wie een klacht over de Nationale ombudsman in behandeling is, gelden op dat moment de contactbeperkingen die verband houden met die klachtbehandeling, niet.

- Voor zogeheten plaagbellers handelt het ombudsplein direct. Als de beller herkenbaar is, wordt voor maximaal drie maanden de mogelijkheid ontnomen om via het gratis nummer te bellen.

1. Nationale ombudsman. Geraadpleegd op 3 mei 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Overheid. Geraadpleegd op 2 april 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 78a van de Grondwet en Artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nationale ombudsman. Geraadpleegd op 30 april 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Nationale ombudsman. Geraadpleegd op 21 januari 2018. [↑](#footnote-ref-5)
6. Borman e.a. 2017, p. 1112. [↑](#footnote-ref-6)
7. Meulenbroek 2014, p. 118. [↑](#footnote-ref-7)
8. Meulenbroek 2014, p. 20. [↑](#footnote-ref-8)
9. Baarda 2014, p. 21. [↑](#footnote-ref-9)
10. Baarda 2014, p. 22. [↑](#footnote-ref-10)
11. Meulenbroek 2014, p. 33. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie topiclijst bijlage 2 [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie topiclijst bijlage 3 [↑](#footnote-ref-13)
14. Baarda 2014, p. 90. [↑](#footnote-ref-14)
15. GGZ. Geraadpleegd op 26 april 2018. [↑](#footnote-ref-15)
16. Eindhovens dagblad 8 december 2004. [↑](#footnote-ref-16)
17. Meulenbroek 2014, p. 54. [↑](#footnote-ref-17)
18. Binnenlandsbestuur. Geraadpleegd op 27 mei 2018. [↑](#footnote-ref-18)
19. Jacobs 1994, p. 96. [↑](#footnote-ref-19)
20. Jacobs 1994, p. 183. [↑](#footnote-ref-20)
21. Jacobs 1994, p. 78. [↑](#footnote-ref-21)
22. Jacobs 1994, p. 78. [↑](#footnote-ref-22)
23. Jacobs 1994, p. 79. [↑](#footnote-ref-23)
24. Jacobs 1994, p. 155. [↑](#footnote-ref-24)
25. Kowalski 1996, p. 119, 179-196. [↑](#footnote-ref-25)
26. Kowalski 1996, p. 119, 179-196. [↑](#footnote-ref-26)
27. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-27)
28. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-28)
29. Nationale ombudsman, Gesprekswijzer omgang met lastig klaaggedrag. [↑](#footnote-ref-29)
30. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-30)
31. Jacobs 1994, p. 154. [↑](#footnote-ref-31)
32. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-32)
33. Jacobs 1994, p. 157. [↑](#footnote-ref-33)
34. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-34)
35. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-35)
36. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-36)
37. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-37)
38. De Niet, 2013. [↑](#footnote-ref-38)
39. Mulder & Wierdsma, *Tijdschrift voor psychiatrie*. 2017. [↑](#footnote-ref-39)
40. Meulenbroek 2014 p. 118. [↑](#footnote-ref-40)
41. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-41)
42. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-42)
43. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-43)
44. Centrum voor Conflicthantering. Geraadpleegd op 23 december 2017. [↑](#footnote-ref-44)
45. Artikel 1 van boek 1 van de Algemene wet bestuursrecht [↑](#footnote-ref-45)
46. Artikel 5 van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-46)
47. Artikel 1 van boek 9 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-47)
48. Artikel 4 van boek 9 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-48)
49. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-49)
50. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-50)
51. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-51)
52. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-52)
53. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-53)
54. Borman e.a. 2017, p. 1095. [↑](#footnote-ref-54)
55. Memorie van toelichting Algemene wet bestuursrecht [↑](#footnote-ref-55)
56. Borman e.a. 2017, p. 1102. [↑](#footnote-ref-56)
57. Borman e.a. 2017, p. 1103. [↑](#footnote-ref-57)
58. Kamerstukken 28 747. [↑](#footnote-ref-58)
59. Artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman. [↑](#footnote-ref-59)
60. Borman e.a. 2017, p. 1112. [↑](#footnote-ref-60)
61. Borman e.a. 2017, p. 1117. [↑](#footnote-ref-61)
62. Borman e.a. 2017, p. 1123. [↑](#footnote-ref-62)
63. Nationale ombudsman 2005, Behoorlijkheidswijzer. [↑](#footnote-ref-63)
64. Meulenbroek 2014, p. 33. [↑](#footnote-ref-64)
65. Nationale ombudsman 2005, Behoorlijkheidswijzer. [↑](#footnote-ref-65)
66. Brenninkmeijer 2010. P. 23. [↑](#footnote-ref-66)
67. Nationale ombudsman 2005, Behoorlijkheidswijzer. [↑](#footnote-ref-67)
68. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-68)
69. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-69)
70. Zie beleid bijlage 4 [↑](#footnote-ref-70)
71. Nationale ombudsman 2010, (2010/359). [↑](#footnote-ref-71)
72. Nationale ombudsman 2017, (2017/113). [↑](#footnote-ref-72)
73. Nationale ombudsman 2017, (2017/111). [↑](#footnote-ref-73)
74. Nationale ombudsman 2015, (2015/011). [↑](#footnote-ref-74)
75. Gerechtshof 28 januari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:75. [↑](#footnote-ref-75)
76. www.nationaleombudsman.nl *zoek op:* organisatie [↑](#footnote-ref-76)
77. www.nationaleombudsman.nl *zoek op:* klacht indienen [↑](#footnote-ref-77)
78. J.M.C. Meulenbroek, *klachtrecht en ombudsman*, Kluwer uitgevers, Tweede, geheel herziene druk, pag. 118 [↑](#footnote-ref-78)
79. Algemene wet bestuursrecht [↑](#footnote-ref-79)
80. Grondwet [↑](#footnote-ref-80)
81. Zie tekst & commentaar Algemene wet bestuursrecht, p. 1112 [↑](#footnote-ref-81)
82. Nationale ombudsman, rapport ‘Het verhaal achter de klacht’ [↑](#footnote-ref-82)
83. [www.cvc.nl](http://www.cvc.nl) *zoek op:* training conflicthantering [↑](#footnote-ref-83)
84. B. Baarda, Basisboek kw*alitatief onderzoek*, Noordhoff Uitgevers, derde druk pag. 74 [↑](#footnote-ref-84)