

VAN STEMPEL NAAR STEM: HET VERHAAL VAN VEELVRAGERS



*Een sociologisch onderzoek naar het begrijpen van
het klaaggedrag van contactintensieve burgers*

Masterscriptie van Brandon Meetz
Universiteit Utrecht, 28 juni 2019

Van stempel naar stem: het verhaal van veelvragers

Een sociologisch onderzoek naar het begrijpen van
het klaaggedrag van contactintensieve burgers

Brandon Meetz
Studentnummer: 6531695
brandon.meetz96@gmail.com

Universiteit Utrecht
Sociology: Contemporary Social Problems
Eerste lezer: Joram Pach (scriptiebegeleider)
Tweede lezer: Stefan Soeparman

Ombudsman Metropool Amsterdam
Stagebegeleider: Josje Jap Ngie – Van Dam

28 juni 2019

OMBUDSMAN
METROPOOL AMSTERDAM



Universiteit Utrecht

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie die ik geschreven heb in het kader van mijn masteropleiding ‘Sociology: Contemporary Social Problems’ aan de Universiteit Utrecht. In mijn onderzoek staat het contact tussen de overheid en een specifieke groep burgers centraal, wat ook veel raakvlakken heeft met mijn bestuurskundige vooropleiding. Ik heb mede vanwege mijn grote interesse in het begrijpen van menselijk gedrag met veel bevoegenheid gewerkt aan dit onderzoek. Verder heb ik het onderzoekstraject als een verrijkend proces, mede omdat ik ervan houd om mijzelf uit te dagen en mijn grenzen te kunnen verleggen.

Ik heb mijn uiterste best gedaan om de scriptie op een zo helder mogelijke manier te presenteren. Hierdoor bekruipt u mogelijk het gevoel dat dit eindresultaat zonder al te veel omwegen en tegenslagen is bereikt. Echter, niets is minder waar. Het aantal keren dat ik ben vastgelopen is niet op één hand te tellen, om nog maar te zwijgen van de vele versies die aan ieder hoofdstuk vooraf zijn gegaan. Hoewel ik mijn perfectionistische werkwijze als een waardevolle eigenschap beschouw, kan dit mij soms ook in de weg kan zitten. Dit maakt mij des te trotser dat ik dit eindresultaat heb weten te bereiken. Het heeft mij laten zien dat ik altijd kan vertrouwen op mijn kwaliteiten en mijn doorzettingszettingsvermogen.

Het was mij niet gelukt om tot dit resultaat te komen zonder de hulp van anderen. Om te beginnen wil ik de Ombudsman Metropool Amsterdam bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om mijn masterscriptie voor deze organisatie te schrijven. Deze stageorganisatie voelde als een warm bad, waar ik alle ruimte heb gekregen voor het uitvoeren van mijn onderzoek. In het bijzonder wil ik mijn stage-begeleidster Josje Jap Ngie – Van Dam bedanken voor haar steun en toewijding. Bovendien heb ik veel geleerd van de wijze waarop ze de uitvoering van haar werk combineert met haar zeer mensgerichte benadering.

Daarnaast was ik voor het uitvoeren van mijn onderzoek afhankelijk van de hulp van medewerkers van de Ombudsman Metropool Amsterdam en van de gemeente Amsterdam. Ik dank alle van hen die de moeite hebben genomen om (kritisch) met mij mee te denken of mij in contact hebben gebracht met de onderzoeksgroep. Ook ben ik een groot woord van dank verschuldigd aan alle burgers die mij ten behoeve van dit onderzoek in hun vrije tijd uitgebreid te woord hebben gestaan. Een groot deel van de respondenten was zelfs zo vrij om mijn in hun eigen woning te ontvangen. De gesprekken met deze personen hebben mij eens te meer geleerd dat achter ieder individu een uniek verhaal schuilgaat.

Een dankbetuiging aan het adres van mijn scriptiebegeleider Joram Pach mag eveneens niet ontbreken. Ik kijk met een zeer voldaan en prettig gevoel terug op onze samenwerking in het afgelopen halfjaar. Zijn uitstekende analytisch vermogen heeft continu tot zeer diepgaande en verrijkende feedback geleid. Hierbij heeft hij de kunst om zijn commentaar zo te brengen dat heel helder wordt wát er verbeterd moet worden, waarbij hij een student op het juiste spoor zet om vervolgens zelf te bedenken hóe deze verbeteringsslag kan worden gemaakt. Deze benadering heeft mij geholpen om mijn scriptie naar een steeds hoger niveau te brengen.

Verder is een groot woord van dank op zijn plaats voor de vijf andere stagairs die samen met mij hun afstudeerstage hebben gevolgd bij de ombudsman. De opbeurende woorden, het relativeringsvermogen en met name de gezelligheid die zij meebrachten heeft mij erg geholpen gedurende het schrijven van mijn scriptie. Tot slot wil ik alle andere mensen uit mijn omgeving bedanken die mentale steun hebben geboden, met mij hebben meegedacht of zorgden voor momenten van ontspanning.

Als u naar aanleiding van het lezen van mijn scriptie vragen of opmerkingen heeft, bent u altijd welkom om hierover contact met mij op te nemen.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Met vriendelijke groet,

Brandon Meetz

SAMENVATTING

Dit onderzoek richt zich op het begrijpen van het klaaggedrag van veelvragers richting de gemeente Amsterdam en de Ombudsman Metropool Amsterdam. Dit zijn burgers waarvan ambtenaren beoordelen dat zij onevenredig veel tijd in beslag nemen met hun herhaaldelijke uiting van klachten. Zij vormen in dat opzicht een doorn in het oog van de overheid. Zo kost de omgang met deze burgers overheidsinstellingen veel tijd en geld, wat ten koste gaat van de aandacht die zij kunnen geven aan andere burgers. Bovendien kunnen de contactintensieve burgers zorgen voor hoog oplopende frustraties bij ambtenaren met hun als lastig ervaren gedrag.

Het onderzoek naar dit fenomeen is uitgevoerd onder de titel: ‘Van stempel naar stem: het verhaal van veelvragers’. Deze woordkeuze symboliseert de benadering die is gehanteerd binnen deze studie. Het onderzoek distantieert zich van benaderingen waarbij op basis van vooringenomen gedachten een stempel wordt geplakt op de veelvragers. Zo wordt vaak aangenomen dat het gedrag van deze burgers hoofdzakelijk kan worden geweten aan hun persoonlijkheid of het hebben van een stoornis, zonder dat dit (met zekerheid) is vastgesteld. Eerdere studies doen vermoeden dat de omstandigheden en ervaringen van deze burgers een meer prominente rol zouden moeten krijgen in het begrijpen van hun gedrag.

Dit vormt de aanleiding van dit onderzoek. Er is geprobeerd door te dringen tot de leefwereld van de veelvragers door deze groep een stem te geven. Concreet betekent dit dat zestien diepte-interviews zijn afgenomen met Amsterdamse burgers die door ambtenaren van de lokale gemeente en de lokale ombudsman worden beschouwd als veelvragers. In de interviews is aan deze burgers gevraagd om te reflecteren op de invloed van diverse omstandigheden en ervaringen op hun klaaggedrag. Om de hieruit voortvloeiende resultaten te duiden is aan het einde van de onderzoeksproces een focusgroep georganiseerd met medewerkers van de gemeente en ombudsman.

De resultaten van dit onderzoek maken duidelijk dat de invloed van ervaringen en omstandigheden niet buiten beschouwing kan worden gelaten om te kunnen begrijpen hoe veelvragers geprikkeld worden in hun klaaggedrag. De ernst van de casus waarover zij klagen, het ervaren van trauma's, sociale frustraties, hun lage vertrouwen in de overheid en de levensfase waar zij zich in bevinden zijn slechts enkele voorbeelden van factoren die meespelen in hun volhardende houding richting de overheid. Ook de steun die zij ontvangen vanuit hun sociale omgeving en het gevoel anderen met hun klaaggedrag van dienst te zijn spelen een belangrijke rol.

In tegenstelling tot wat vanuit theoretisch oogpunt werd verwacht, ontwikkelt het klaaggedrag van veelvragers zich lang niet altijd volgens een vicieus proces. Veel van

deze burgers stoppen na verloop van tijd weer met het benaderen van de overheid of dienen slechts één keer in de zoveel tijd een klacht in. Een ander aspect wat niet werd verwacht op basis van de theorie, is dat de meeste veelvragers serieuze belemmeringen ervaren in hun klaaggedrag. Zij worden ontmoedigd door de vele tijd en energie die zij kwijt zijn aan hun contact met de overheid, door het uitblijven van een bevredigende oplossing en door andere aspecten van de klachtafhandeling waar zij zich aan irriteren.

Wat verklaart dan toch waarom een groot deel van hen zo volhardend is in het blijven benaderen van de overheid? In dit onderzoek is gevonden dat de veelvragers hoop putten uit de eerdere positieve ervaringen die zij hebben gehad met het indienen van klachten, de signalen die ambtenaren afgeven en de juridische kennis waarover zij menen te beschikken. Verder is opgevallen dat het klaaggedrag van sommige burgers zich op een extreme, alternatieve wijze ontwikkelt. Zij worden (mede vanwege het belang van hun casus) obsessief in het benaderen van de overheid of gaan dit juist als een spel beschouwen. Dit biedt eveneens een verklaring voor de volhardende houding van veelvragers. Dankzij de rijke, gedetailleerde omschrijvingen kunnen de resultaten van dit onderzoek ook toegepast worden in andere contexten om op die manier het klaaggedrag van individuen te begrijpen.

Tot slot doet dit onderzoek een aantal aanbevelingen omtrent de omgang met veelvragers. Ten eerste worden overheidsinstellingen geadviseerd om een vaste contactpersoon aan te wijzen. Deze ambtenaar kan een vertrouwensband opbouwen met de veelvrager. Mede op basis hiervan kan hij of zij het beste bepalen of een persoonlijke of juist meer zakelijke benadering richting deze burger wenselijk is. Hiernaast wordt aangeraden om – zeker in het geval van veelvragers die in de regelgeving tussen wal en schip vallen – sneller over te schakelen op meer informele vormen van klachtafhandeling. Ook wordt verwacht dat het aantal klachten van veelvragers afneemt wanneer duidelijker en eerlijk gecommuniceerd wordt met deze burgers. Verder is opgevallen op dat veelvragers bij een aanzienlijk deel van de ambtenaren sterke negatieve associaties oproepen, wat doorwerkt in het contact met deze burgers. Daarom wordt geadviseerd om deze negatieve associaties te proberen te verminderen. De laatste aanbeveling richt zich op het bieden van gerichte ondersteuning aan klachtbehandelaren over de omgang met veelvragers middels het bieden van trainingen.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
1.1 Klachtrecht	1
1.2 Betrokken burger of vervelende zeur?	2
1.3 Probleemstelling	3
1.4 Maatschappelijke relevantie	5
1.5 Wetenschappelijke relevantie	6
1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.7 Leeswijzer	9
2. Beleidscontext	10
2.1 Het escalatiemodel	10
2.2 Eerste laag: voorkomen	11
2.3 Tweede laag: oplossen	11
2.4 Derde laag: beheersen	12
2.5 Slot	12
3. Theoretisch kader	13
3.1 Introductie	13
3.2 Eerste fase: het probleem	16
3.3 Tweede fase: de klaagdrempel	21
3.4 Derde fase: de klachtafhandeling	25
3.5 Bespreking van model	28
3.6 Slot	31
4. Methodologisch kader	32
4.1 Type onderzoek	32
4.2 Diepte-interviews	32
4.3 Focusgroep	36
4.4 Onderzoekscriteria	38
4.5 Ethische verantwoording	39
4.6 Slot	40
5. Resultaten	41
5.1 Introductie	41
5.2 Ervaren van prikkels	42

5.3 Omzeilen van belemmeringen	49
5.4 Waardering van klachtafhandeling	53
5.5 Toepasbaarheid van model	61
5.6 Mechanismen	64
5.7 Empirisch model	70
5.8 Slot	71
6. Conclusie	72
6.1 Beschrijvende vraag	72
6.2 Verdiepende vraag	74
7. Discussie	77
7.1 Negatieve associaties	77
7.2 Perspectief van de burger	78
7.3 Invloed van ervaringen en omstandigheden	78
7.4 Pathologische benadering	79
7.5 Omvangrijk onderzoek	80
8. Aanbevelingen	81
8.1 Aanwijzen van vaste contactpersoon	81
8.2 Informeel klachten afhandelen	82
8.3 Communiceer duidelijker en eerlijker	82
8.4 Laat negatieve associaties los	83
8.5 Ondersteun de klachtbehandelaren	84
Literatuurlijst	85
Bijlage I: topiclijst	90
Bijlage II: codeboom	93
Bijlage III: verslag focusgroep	94

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk introduceert de achtergrond en aanleiding van het onderzoek. Deze informatie is nodig om de probleemstelling van dit onderzoek in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Ook zal de maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage die deze studie hoopt te leveren besproken worden. Aan het einde van het hoofdstuk worden de doelstelling en de onderzoeksvragen onder woorden gebracht.

1.1 Klachtrecht

Als burger ben je onlosmakelijk verbonden met de overheid. Hoewel mensen zich hier niet altijd bewust van zijn, wordt hun gedrag voortdurend beïnvloed door de regels en kaders die de overheid heeft opgesteld (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). In de politieke filosofie wordt de relatie tussen burgers en de overheid ook wel omschreven als een 'sociaal contract'. Volgens bekende filosofen als Thomas Hobbes en John Locke beseffen burgers dat de overheid hun leven een stuk aangenameer kan maken, bijvoorbeeld door te zorgen voor bestaanszekerheid en veiligheid. Vanwege dit bewustzijn gaat de bevolking een sociaal contract aan met de overheid. Hiermee wordt bedoeld op een impliciete overeenkomst tussen beide partijen: burgers accepteren de macht van de overheid, zolang beleidsmakers en ambtenaren handelen in het belang van de bevolking (Mizzoni, 2010).

Zowel burgers als vertegenwoordigers van de overheid kunnen in een positie komen waarin ze uit eigenbelang geneigd zijn om onderlinge afspraken te schenden. Daarom kan het sociaal contract alleen standhouden als beide partijen middelen hebben om elkaar te controleren en waar nodig te corrigeren (Mizzoni, 2010). Dit heeft geleid tot het opnemen van verschillende controlemechanismen in de wet- en regelgeving. Zo kan de overheid straffen uitdelen aan personen die zich niet houden aan de geldende afspraken. Burgers kunnen op hun beurt op collectief niveau van zich laten horen door te stemmen en te demonstreren. Daarnaast kan een burger als individu een juridische procedure aanspannen tegen de overheid of gebruik maken van zijn of haar klachtrecht (Bovens et al., 2012). Het laatstgenoemde middel houdt in dat een burger contact opneemt met een overheidsorgaan om zijn of haar beklag te doen. Op die manier houden burgers ambtenaren en beleidsmakers een spiegel voor om kritisch te kijken naar hun eigen optreden (Meurs, 2007).

Het klachtrecht is diep geworteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Iedere burger heeft het recht om een klacht in te dienen bij een bestuursorgaan, indien hij of zij dit orgaan op een bepaald vlak aansprakelijk stelt (Awb, artikel 9:1). Echter,

soms kan een burger zoveel aandacht vragen met zijn of haar klaaggedrag dat deze persoon in de ogen van een ambtenaar onevenredig veel tijd en energie in beslag neemt. Deze burgers worden aangeduid als ‘veelvragers’: burgers wier vragen en klachten niet in verhouding zijn met het belang van de klager of het gewicht van hetgeen waarover geklaagd wordt (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Met hun als lastig ervaren gedrag vormen veelvragers een hoofdpijndossier voor de overheid. Bovendien kunnen zij ambtenaren – naast hun veelvoud aan klachten – ook op andere manieren frustreren, zoals met agressief of manipulatief klaaggedrag (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013).

Hoewel er geen cijfers bekend zijn over het totale aantal veelvragers, is het wel duidelijk dat zij in relatief opzicht slechts een zeer beperkt deel van het totale aantal klagende burgers vertegenwoordigen (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Voor veel mensen is het al een grote stap om een officiële melding in te dienen bij een overheidsorgaan, laat staan om dit op regelmatige basis te doen (Barendrecht, Harchaoui, & Janssens, 2007; Van den Bos, 2007). Dat neemt niet weg dat de kleine groep veelvragers een grote last vormt in de ogen van de overheid, wat in de rest van dit hoofdstuk nader wordt toegelicht.

1.2 Betrokken burger of vervelende zeur?

Het betitelen van een burger als ‘veelvragers’ is per definitie arbitrair. Dit oordeel hangt immers af van de interpretatie van een ambtenaar. Waar de ene ambtenaar een persoon die zich herhaaldelijk bij de overheid meldt als een betrokken burger beschouwt, kan de andere ambtenaar diezelfde persoon als een vervelende zeur ervaren (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Het waardeoordeel over een klagende burger hangt sterk af vanuit welk perspectief er wordt gekeken naar de relatie tussen de overheid en burgers. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’.

Van ambtenaren wordt verwacht dat zij denken vanuit de systeemwereld. Zij moeten ten alle tijden verantwoording kunnen afleggen aan de bevolking. Dit maakt dat het handelen volgens de regels, oftewel het rechtmatigheidsprincipe, voorop staat bij de overheid (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Meurs, 2007). Verder staat ook efficiëntie hoog in het vaandel (Prins, 2007; Stuiveling, 2007). Daarom vormen veelvragers in de systeemwereld een bedreiging: de onevenredige hoeveelheid tijd en energie die zij vragen wordt als onrechtmatig en inefficiënt beschouwd.

Burgers kijken met een heel andere bril naar de relatie die zij hebben met de overheid. Vanuit hun leefwereld draait het om rechtvaardigheid: worden ze voor hun

gevoel eerlijk behandeld door de overheid? De mens laat zich immers vooral leiden door zijn of haar eigen emoties en niet zozeer door abstracte termen als efficiëntie en rechtmatig handelen (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Veelvragers zien zichzelf doorgaans niet als last, maar zijn juist overtuigd van het vermeende onrecht wat hen is aangedaan. Hiermee rechtvaardigen ze het herhaaldelijk indienen van klachten (Herman, 2012; Jacobs, 1995; Moorhead, 2007).

Bij de bespreking van de leef- en systeemwereld moet overigens wel in het achterhoofd worden gehouden dat de realiteit niet zo zwart-wit is: burgers en ambtenaren zijn in meerdere of mindere mate in staat om zich te verplaatsen in het perspectief van de andere partij. Desalniettemin is deze typologie bruikbaar om te illustreren hoe er op verschillende manieren gekeken kan worden naar het contact tussen overheid en burgers.

1.3 Probleemstelling

Mensen zijn geneigd om continu inschattingen te maken van andere personen. Op die manier kunnen zij bepalen hoe ze zich het beste kan gedragen ten opzichte van andere personen. Indien het gedrag van een ander als afwijkend of bedreigend wordt geïnterpreteerd, groeit de behoefte om een duidelijke oorzaak te vinden voor dit gedrag (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Dit principe wordt door ambtenaren ook toegepast in het contact dat zij hebben met burgers. Een dominante manier om het (problematische) gedrag van veelvragers te verklaren is door op (vermeende) karaktereigenschappen van de klagende burger te wijzen (Jacobs, 1995). De kritische en volhardende houding van de burger wordt dan gewijd aan zijn of haar persoonlijkheid. “Die man is nu eenmaal een zeurkous”, zou een opmerking zijn die past binnen dit paradigma. Een hieraan gerelateerde aanname is dat veelvragers hoofdzakelijk klagen over zaken van middelmatig belang (Mullen & Lester, 2006).

In sommige gevallen wordt zelfs nog een stap verder gegaan. Burgers die veel tijd en energie van de overheid vragen worden dan weggezet als ‘querulanten’ (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Dit betekent dat hun gedrag wordt gewijd aan een persoonlijkheidsstoornis. Querulanten zijn extreem gevoelig voor het ervaren van het minste onrecht, beelden dingen in die er niet zijn en zijn niet bereid om genoeg te nemen met beslissingen van de overheid (Herman, 2012; Koerselman, 2017). Het probleem van dergelijke benaderingen is dat zij stigmatisering in de hand werken. Zonder dat dit (met zekerheid) is vastgesteld, wordt aangenomen dat het gedrag van veelvragers wordt veroorzaakt door hun karakter of door een stoornis. Hierdoor blijven de werkelijke redenen voor hun gedrag mogelijk

onderbelicht (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Pal, 2004; Tewarie & Van der Zwaard, 2016). Bovendien leidt deze vorm van stigmatisering ertoe dat het verhaal van deze mensen minder serieus worden genomen. Dit kan eraan bijdragen dat zij zich nog minder gehoord voelen, waardoor het conflict langzaam maar zeker begint te escaleren (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Harambam, 2017).

Dit onderzoek neemt nadrukkelijk afstand van benaderingen waarbij het gedrag van veelvragers hoofdzakelijk wordt verklaard aan de hand van hun persoonlijkheid. Volgens Harambam (2017) verhogen dergelijke benaderingen het risico op een *pars pro toto*-redenatie: een deel (pars) van de groep wordt onterecht aangehouden voor het geheel (toto). Hoewel het gedrag van sommige veelvragers sterk wordt bepaald door de aanwezigheid van een stoornis of door specifieke karaktereigenschappen (o.a. Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995; Koerselman, 2017), blijkt uit de literatuur ook dat dit niet voor alle contactintensieve burgers geldt en dat er nog méér factoren zijn die een rol spelen (o.a. De Boer, 2007; Herman, 2012; Jacobs, 1995; Van der Zwaard, 2016). Deze constatering wordt onderstreept door de Nationale Ombudsman. Deze instantie stelt dat ambtenaren ‘vaak te veel gewicht toekennen aan de persoonlijkheid’ van burgers die als lastig worden ervaren (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013: 20). In hetzelfde rapport wordt geopperd dat er bij deze burgers vaak een verhaal achter de klacht zit. Daarom zou er meer aandacht gegeven moeten worden aan de omstandigheden waarin veelvragers zich bevinden (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013).

Deze constatering vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek. In deze studie is gekeken naar de rol die ervaringen en omstandigheden – los van iemands persoonlijkheid – spelen in het klaaggedrag van burgers die onevenredig veel tijd en energie in beslag zouden nemen van ambtenaren. Dit sociologische onderzoek distantieert zich van benaderingen waarbij op basis van vooringenomen ideeën een stempel wordt geplakt op veelvragers om hun gedrag te verklaren. In plaats daarvan wordt een stem gegeven aan deze personen, zodat zij zelf kunnen beschrijven welke omstandigheden van invloed zijn op hun klaaggedrag. Oftewel: niet het institutionele perspectief, maar het verhaal van de burger zal leidend zijn. Vanuit de leefwereld van de burger wordt getracht om thema’s en mechanismen bloot te leggen die vanuit de systeemwereld mogelijk onzichtbaar blijven.

Op verzoek van de opdrachtgever, de Ombudsman Metropool Amsterdam, richt de studie zich uitsluitend op Amsterdamse burgers. Daarnaast wordt de groep die centraal staat in dit onderzoek in andere studies vaak als ‘veelklagers’ omschreven (o.a. De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Echter, de gemeente Amsterdam en de lokale ombudsman kiezen bewust voor de benaming ‘veelvragers’. Hoewel deze

burgers voornamelijk klagen en niet zozeer vragen stellen, is voor deze benaming gekozen vanwege de minder negatieve associaties die deze term oproept. Daarom zal de benaming ‘veelvragers’ gehandhaafd worden in dit onderzoek. Wel zal de term ‘contactintensieve burgers’ zo nu en dan als synoniem gebruikt worden.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Aanhoudend klaagedrag doet zich in alle geledingen van de overheid voor (Crijns & Dautzenberg, 2018) en komt ook voor in andere sectoren, zoals de zorg, in de private sfeer en in het juridisch domein (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Herman, 2012). Contactintensieve burgers eisen volgens ambtenaren onevenredig veel aandacht. Op die manier nemen zij veel tijd en energie in beslag, waarmee ze voor de overheid een onnodig hoge kostenpost vormen (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Mullen & Lester, 2006). Een eerder onderzoek naar extreme klagers bij de Belastingdienst leerde dat het contact met deze individuen gemiddeld bijna 40.000 euro per jaar per klagende burger kost (Crijns & Dautzenberg, 2018). Een vergroting van de kennis over de thema’s die een rol spelen in de volhardende houding van veelvragers kan ambtenaren helpen om met meer kennis van zaken te reageren op deze burgers. Dit kan leiden tot een verbetering van het contact tussen beide partijen, waardoor overheidsinstellingen meer tijd vrij kunnen maken voor andere burgers (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013).

Bovendien kan een verbetering van de communicatie tussen veelvragers en klachtbehandelaren veel persoonlijk leed wegnemen. Het intensieve contact eist aan beide kanten zijn tol. Veelvragers zitten doorgaans vol met frustratie en voelen zich tekort gedaan door de overheid. Het klaagedrag kan na verloop van tijd als een obsessie gaan aanvoelen (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Dit heeft negatieve gevolgen voor hun eigen gezondheid en welzijn (Crijns & Dautzenberg, 2018). Veelvragers kunnen zelfs zo ver gaan in hun strijd met de overheid dat ze hun sociale contacten, baan of partner verliezen (Mullen & Lester, 2006). Aan de andere kant is het ook voor veel klachtbehandelaren een slopend traject. Zij krijgen het gevoel dat ze het bij sommige burgers nooit goed kunnen doen (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Andere ambtenaren ontwikkelen een schuldgevoel, omdat ze vinden dat de burger meer beschadigd dan geholpen worden (Mullen & Lester, 2006).

Verder kunnen de inzichten die dit onderzoek genereerd over het gedrag van veelvragers ook worden toegepast op andere groepen burgers. Een medaille heeft immers altijd twee kanten: de omstandigheden die ervoor zorgen dat sommige

burgers zich wél geregeld bij de overheid melden, helpen tegelijkertijd om te begrijpen waarom andere burgers zich juist afzijdig houden (Jacobs, 1995). Zo zijn er bijvoorbeeld ook mensen die weliswaar ontevreden zijn over de overheid, maar die dit nooit kenbaar maakt. Hun passieve gedrag kan vanuit het perspectief van de overheid als onwenselijk worden gezien. De overheid mist mogelijk belangrijke informatie om maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken als een deel van de bevolking zich onvoldoende laat horen (Voorhees, Brady & Horowitz, 2006). Hun afzijdige gedrag maakt het bovendien lastig om het vertrouwen van deze burgers in de overheid te herstellen (Stephens & Gwinner, 1998).

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is niet de eerste studie die zich focust op het begrijpen van het klaagedrag van individuen. Het is dan ook niet de intentie van deze studie om het wiel opnieuw uit te vinden. In plaats daarvan wordt juist voortgebouwd op de kennis die reeds is vergaard door andere wetenschappers. Zo is er in de wetenschappelijke literatuur omtrent marketing veel meer bekend over de ontwikkeling van klaagedrag dan in de literatuur die zich specifiek focus op de relatie tussen overheid en burger (De Niet-Fitzgerald, 2013). Om zo volledig mogelijk gebruik te maken van de bestaande kennis zal in dit onderzoek daarom ook worden gekeken naar de literatuur die zich richt op het begrijpen van klaagedrag in andere sectoren.

Verder heeft de literatuur al inzichtelijk gemaakt op welke manier bepaalde karaktereigenschappen iemands klaagedrag beïnvloeden. Mensen die een sterk gevoel voor rechtvaardigheid hebben (Jacobs, 1995; Gyung Kim, Wang & Mattila, 2010), assertief zijn (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995), snel de schuld bij anderen zoeken (Jacobs, 1995; Gyung Kim et al., 2010) of een pessimistische kijk op het leven hebben (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Kowalski, 1996) zijn sneller geneigd om hun ongenoegen te ventileren. Daarnaast kan de aanwezigheid van een persoonlijkheidsstoornis het effect van dergelijke karaktereigenschappen versterken (Crijns & Dautzenberg, 2018; Koerselman, 2017). Deze informatie maakt het interessant om te ontdekken welke thema's – náást persoonlijkheidskenmerken – nog meer van invloed kunnen zijn op het gedrag van veelvragers.

Vanuit deze gedachte is ervoor gekozen om, zoals eerder al is benoemd, een onderzoek uit te voeren naar relevante ervaringen en omstandigheden in het leven van veelvragers. Het begrijpen van het gedrag van deze individuen is op zichzelf al een weinig voorkomend onderzoeksonderwerp. Zo beschrijven Mullen en Lester (2006) dat de wetenschappelijke aandacht voor dit onderwerp is afgenomen vanaf de

tweede helft van de twintigste eeuw. Zij stellen dat dit opvallend is, omdat – mede door de verbreding van individuele rechten – de mondigheid van burgers en de mogelijkheden voor het uiten van een klacht zijn toegenomen. De onderzoeken die zich wél richten op het gedrag van contactintensieve burgers doen dit vaak vanuit een institutioneel perspectief (o.a. Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Dit onderzoek verwacht juist tot een beter begrip van het gedrag van veelvragers te komen door tot de leefwereld van deze burgers door te dringen. Het proefschrift van Jacobs (1995) is een van de spaarzame studies waarin dit is gedaan. Echter, zij focust zich voornamelijk op de invloed van persoonlijkheidskenmerken en minder op het effect van omstandigheden en ervaringen.

De verwachting is dat de nadrukkelijke focus van deze studie op de op de omstandigheden en ervaringen van veelvragers leidt tot vernieuwende inzichten. Deze thema's zijn niet geheel onderbelicht gebleven in de wetenschap. De literatuur suggereert bijvoorbeeld dat trauma's ten grondslag kunnen liggen aan het gedrag van veelvragers (Herman, 2012), terwijl ook het vertrouwen dat zij in de overheid hebben wordt genoemd als een belangrijke factor (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). In dit onderzoek wordt voortgeborduurd op dergelijke bevindingen en wordt geprobeerd om op die manier iets te creëren dat op dit moment nog ontbreekt: een overzicht van uiteenlopende ervaringen en omstandigheden die van invloed zijn op het klaaggedrag van contactintensieve burgers.

1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen

De voorgaande paragrafen hebben al een indicatie gegeven van de richting van deze studie. Om een helder en afgebakend kader te schetsen voor het vervolg van het onderzoek dient de onderzoeksdoelstelling expliciet onder woorden te worden gebracht (Verschuren & Doorewaard, 2010). Deze doelstelling luidt als volgt:

Het doel van het onderzoek is om te begrijpen op welke manier de ervaringen en omstandigheden van Amsterdamse veelvragers van invloed zijn op hun klaaggedrag tegenover de gemeente en/of de ombudsman, waarbij gebruik wordt gemaakt van interviews met burgers die door deze instanties als veelvrager zijn omschreven, en om mede op basis van een focusgroep aanbevelingen te doen aan zowel de gemeente als de ombudsman over de omgang met veelvragers.

Enkele onderdelen van deze doelstelling vragen om een toelichting. 'Veelvragers' worden gedefinieerd als burgers die onevenredig veel aandacht vragen in de ogen van

ambtenaren. Met 'ervaringen' wordt bedoeld op gebeurtenissen die een persoon heeft meegemaakt, terwijl 'omstandigheden' betrekking hebben op de huidige of voortdurende situatie of omgeving waarin een individu zich bevindt.

Deze studie heeft niet de illusie dat het een einde kan maken aan de frustraties die doorgaans bij beide partijen ontstaan in het contact tussen veelvragers en ambtenaren. Een meer realistische verwachting is dat de uitkomsten van het onderzoek van toegevoegde waarde zijn om het gedrag van veelvragers beter te begrijpen. Deze kennis kan vervolgens door ambtenaren worden toegepast in de communicatie met deze burgers. Om aan het onderzoeksdoel te voldoen worden er drie onderzoeksvragen geformuleerd, te beginnen met de beschrijvende vraag.

De beschrijvende vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke omstandigheden en ervaringen binnen de persoonlijke, sociale en bestuurlijke context van veelvragers werken voor deze burgers als een prikkel om te gaan klagen bij de overheid?

In deze studie wordt geprobeerd te achterhalen wat burgers drijft om zich herhaaldelijk bij de overheid te melden met klachten. In de interviews met veelvragers wordt daarom gevraagd welke omstandigheden en ervaringen hen prikkelen om dit gedrag te vertonen. Deze ervaringen en omstandigheden worden bekeken vanuit de persoonlijke, sociale en bestuurlijke context van de burger. De verantwoording voor deze drie contexten zal volgen in paragraaf 4.1.3. In het kort impliceren zij dat er niet alleen wordt gekeken naar strikt persoonsgebonden ervaringen en omstandigheden, maar ook naar de invloed van de sociale omgeving en van de overheid op het klaagedrag. Verder dient benadrukt te worden dat kenmerken die specifiek te herleiden zijn tot karaktereigenschappen van veelvragers niet vallen onder de reikwijdte van dit onderzoek.

De verdiepende vraag is als volgt geformuleerd:

Hoe kan het aanhoudende klaagedrag van veelvragers worden begrepen aan de hand van mechanismen die voortkomen uit hun ervaringen en omstandigheden?

Naast het in beeld brengen van de factoren die als prikkels werken om te gaan klagen, maakt dit onderzoek een verdiepingsslag door te analyseren wat veelvragers zo volhardend maakt in hun klaagedrag. Zowel uit de theorie als uit de empirie zal

blijken dat er diverse factoren kunnen werken als een belemmering om een klacht te uiten. Wat maakt dat de contactintensieve burgers zich dan toch herhaaldelijk blijven melden bij de overheid? De verdiepende vraag probeert deze kwestie te beantwoorden door te zoeken naar mechanismen die hierin een rol spelen.

De beleidsvraag van het onderzoek is hieronder beschreven:

Welke aanbevelingen kunnen er met betrekking tot de omgang met veelvragers worden gedaan aan de gemeente Amsterdam en de Ombudsman Metropool Amsterdam?

De derde en laatste onderzoeksvraag richt zich op de vorming van beleidsadvies voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam en van de Ombudsman Metropool Amsterdam. Voor het opstellen van dit advies wordt ten eerste gebruik gemaakt van de resultaten die voortvloeien uit de interviews met veelvragers. Daarnaast wordt er in het laatste stadium van het onderzoek een focusgroep georganiseerd met medewerkers van de gemeente en de ombudsman. Vanuit hun expertise helpen zij om de bevindingen te vertalen naar concrete beleidsaanbevelingen.

1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk heeft de lezer kennis kunnen maken met de materie die centraal staat binnen deze studie. Inmiddels is duidelijk geworden wat de aanleiding, de doelstelling en het belang van het onderzoek zijn. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van het beleid van de gemeente Amsterdam en de lokale ombudsman ten aanzien van veelvragers. In hoofdstuk 3 wordt er op basis van wetenschappelijke literatuur een theoretisch model opgesteld om het gedrag van veelvragers in kaart te brengen. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe dit onderzoek is uitgevoerd en in hoeverre hiermee voldaan is aan wetenschappelijke en ethische standaarden. In hoofdstuk 5 worden de empirische resultaten gepresenteerd aan de hand van de bevindingen die voortkomen uit de interviews en de focusgroep. Hoofdstuk 6 bespreekt de conclusies van het onderzoek, waarmee het de beschrijvende en verdiepende vraag beantwoordt. In hoofdstuk 7 wordt uiteengezet welke bijdragen dit onderzoek heeft geleverd en welke suggesties er zijn voor vervolgonderzoek. Tot slot geeft hoofdstuk 8 een overzicht van de beleidsaanbevelingen.

2. BELEIDSCONTEXT

Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat veelvragers vanuit het perspectief van overheidsorganisaties een doorn in het oog zijn. Dit heeft bij de overheid tot het inzicht geleid dat voor de omgang met deze burgers een alternatieve aanpak gevraagd is. Deze paragraaf beschrijft het beleid met betrekking tot de omgang met contactintensieve burgers. Deze informatie is niet alleen bruikbaar om een beeld te krijgen van de manier waarop het contact tussen veelvragers en de overheid zich kan ontwikkelen, maar zal uiteindelijk ook worden gebruikt bij de formulering van beleidsaanbevelingen.

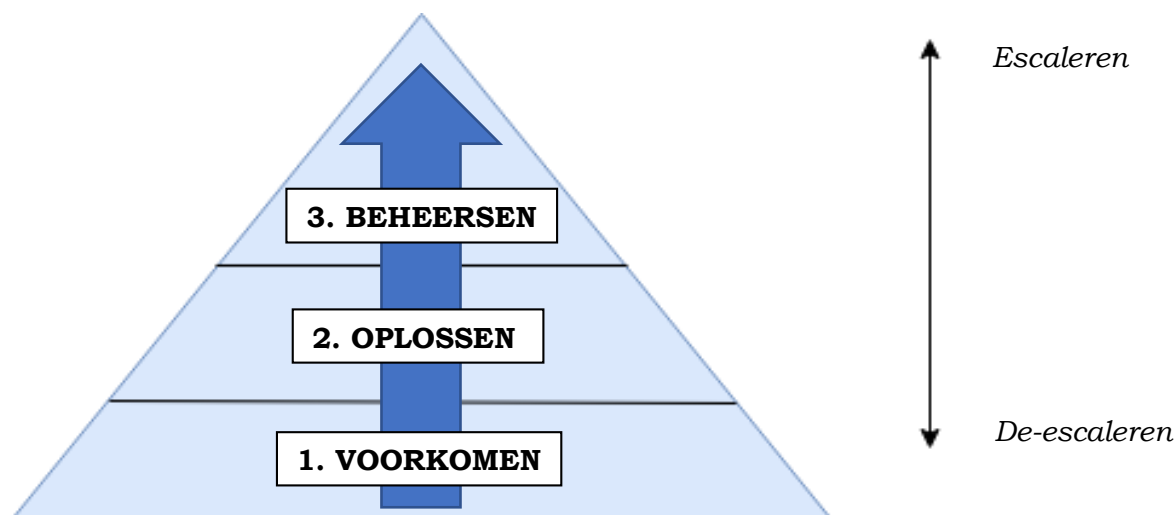
2.1 Het escalatiemodel

Amsterdamse burgers die ontevreden zijn over het optreden van hun gemeente kunnen dit kenbaar maken door hun beklag te doen bij dit bestuursorgaan. Als zij vervolgens niet tevreden zijn over de klachtafhandeling, kunnen zij zich richten tot de Ombudsman Metropool Amsterdam. Deze tweedelijns klachtbehandelaar oordeelt of de gemeente op een behoorlijke en rechtmatige wijze is omgegaan met de klachten. Als de ombudsman vindt dat de gemeente een burger op bepaalde wijze tegemoet moet komen, wordt in samenspraak met de gemeente en de burger bepaald welke actie hiervoor het meest geschikt is (Jacobs, 1995; Meurs, 2007).

Vanwege de nauwe verbondenheid tussen de gemeente en de ombudsman is het niet verwonderlijk dat beide organisaties nauw optrekken in het beleid omtrent veelvragers. Zo blijkt uit interne documenten dat zij gezamenlijk het Kennisteam Veelvragers hebben opgericht. Dit comité, waar doorgaans ook een GGD-medewerker bij aansluit, komt maandelijks bijeen om te bepalen welke actie vereist is voor de omgang met de meest urgente of extreme veelvragers.

Verder dienen medewerkers van de gemeente en van de ombudsman in de omgang met contactintensieve burgers te handelen volgens het escalatiemodel. Dit model is ontworpen op basis van het gedachtegoed van Glasl (2001), die in zijn werk omschrijft hoe een conflict tussen twee partijen zich steeds verder kan ontwikkelen. Op basis van zijn werk, interne rapporten en overige documenten zal in de rest van dit hoofdstuk besproken worden hoe de omgang met veelvragers precies in werking gaat. Dit wordt gedaan aan de hand van de drie lagen waaruit het escalatiemodel bestaat: voorkomen (2.2), oplossen (2.3) en beheersen (2.4). In figuur 1 is het escalatiemodel schematisch weergegeven. Een nadere toelichting hierop volgt in de komende paragrafen.

Figuur 1. Escalatiemodel veelvragers.



2.2 Eerste laag: voorkomen

In de eerste fase van een conflict is er nog zicht op een gezamenlijke oplossing tussen beide partijen. Dit wordt door Glasl (2001) ook wel omschreven als de rationele fase, omdat het op dat moment hoofdzakelijk draait om de inhoud. Binnen deze laag van het escalatiemodel is er sprake van ongemakkelijk contact tussen de twee partijen. Het is duidelijk dat (minstens) een van de partijen ontevreden is. Goede onderlinge communicatie zou er in deze fase aan bij moeten dragen dat het probleem wordt opgelost (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Nationale Ombudsman, 2018).

In het geval van Amsterdamse veelvragers wordt in deze fase een belangrijke rol toegedicht aan de medewerkers die in de eerste lijn klachten in ontvangst nemen, zo blijkt uit interne documenten. Zij kunnen met hun klachtafhandeling voorkomen dat het conflict tussen de burger en de overheid escaleert. Hierbij is het van belang dat de medewerkers op een zorgvuldige wijze en met voldoende kennis van zaken reageren op de klacht. Ook dient te klachtbehandelaar te kijken of er eventueel een verhaal achter de klacht zit, dat niet als zodanig wordt genoemd door de burger.

2.3 Tweede laag: oplossen

Naarmate het langer duurt om tot een wenselijke oplossing te komen, lopen de irritaties bij de burger op. De betreffende persoon kan bovendien op andere manieren gesterkt worden in zijn gevoel van ontevredenheid, bijvoorbeeld wanneer hij vindt dat de klachtbehandelaar hem op een betuttelende toon toespreekt (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Zo ontwikkelt het conflict zich en komen beide partijen in de emotionele

fase. Hierbij ontstaat er een strijd tussen beide partijen. Zij worden in hun gedrag geleid worden door emoties als verdriet, woede en angst (Glasl, 2001).

Volgens het beleid van de gemeente en de ombudsman is het erg lastig om het conflict in deze fase nog op inhoudelijk gebied op te lossen, omdat de gevoelsmatige afstand tussen beide partijen hier te groot voor is geworden. Daarom schrijft het beleid voor dat in deze laag van het escalatiemodel wordt gezocht naar een oplossing op relationeel vlak. Er dient voor te worden gezorgd dat de verbetering en onderlinge strijd afneemt, voordat er gedacht kan worden aan een inhoudelijke oplossing. Het inzetten van een vertrouwenspersoon, mediation en informele klachtafhandeling zijn technieken die kunnen helpen om het conflict te de-escaleren.

2.4 Derde laag: beheersen

Als het niet lukt om het conflict op te lossen, kunnen beide partijen in de hoogste escalatiefase belanden. Dit wordt door Glasl (2001) gezien als de vechtfase, waarin het er alleen nog maar om gaat om de andere partij te beschadigen. Waar het relatief haalbaar is om een conflict van de tweede laag naar de eerste laag te de-escaleren, is dit in derde laag een ander verhaal. Het conflict is dan dusdanig geëscaleerd dat het bijzonder lastig is om de relatie nog te herstellen. Alleen een onafhankelijke derde partij of een rechterlijke uitspraak kan dan nog uitkomst bieden (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Nationale Ombudsman, 2018).

In deze extreme gevallen wordt het Kennisteam Veelvragers ingeschakeld. Zij adviseren vanuit hun expertise de klachtbehandelaar of nemen zelf de regie over. Ook wordt de hulp van de GGD ingeroepen om te zien of er sprake is van een stoornis die aan het gedrag van de burger ten grondslag ligt. Als de betrokkenen het gevoel hebben dat de relatie niet meer te verbeteren is, kunnen zij de bestuurders vragen om de communicatie met deze persoon te beperken of volledig te beëindigen. Zij zijn hiertoe bevoegd op grond van artikel 9:8, lid 2 van de Awb.

2.5 Slot

In deze paragraaf is besproken welke stappen gevolgd worden door de lokale overheid van Amsterdam in de omgang met contactintensieve burgers. Dit heeft een indicatie gegeven van de manier waarop het contact met veelvragers steeds verder uit de hand kan lopen. In het volgende hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar de literatuur die helpt om in kaart te brengen hoe het gedrag van veelvragers zich ontwikkelt.

3. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van wetenschappelijke bevindingen die helpen om een theoretisch inzicht te krijgen in het klaagedrag van veelvragers. De eerste paragraaf beschrijft in welke wetenschappelijke context dit onderzoek kan worden geplaatst. Vervolgens wordt toegewerkt naar hetgeen dat centraal staat in dit hoofdstuk: het bouwen van een nog niet bestaand model om het gedrag van veelvragers te begrijpen. Voor het opstellen van het theoretisch model wordt gebruik gemaakt van empirische vondsten en relevante mechanismen uit de literatuur.

3.1 Introductie

Later in het hoofdstuk wordt toegewerkt naar een schematische weergave van de omstandigheden en ervaringen waarvan op basis van eerdere onderzoeken verwacht kan worden dat zij een rol spelen in het klaagedrag van contactintensieve burgers. Echter, voor het zover is dient eerst duidelijk te zijn in welke context dit gedrag geplaatst dient te worden. Daarom bespreekt deze paragraaf hoe deze gedragsvorm gedefinieerd kan worden (3.1.1) en waarom dit gezien kan worden als een vorm van coping (3.1.2). Aan het einde van deze paragraaf wordt uitgelegd waarom het opstellen van een theoretisch model noodzakelijk is (3.1.3).

3.1.1 Klaagedrag

Klagen heeft betrekking op het uiten van gevoelens van ongenoegen (Jacobs, 1995; Kowalski, 1996). Deze definitie illustreert dat er sprake moet zijn van communicatie richting een andere partij om te spreken van een klacht. De partij die een klacht ontvangt kan simpelweg als klankbord worden gebruikt, terwijl er in andere gevallen een concrete tegenprestatie wordt verwacht (Pel, 2008). De ontvanger van de klacht beoordeelt in hoeverre hij of zij zich kan vinden in hetgeen dat wordt beweerd. Het gebeurt niet zelden dat de aanhorende partij niet op één lijn zit met de klager (Jacobs, 1995; Kowalski, 1996). Een ambtenaar kan bijvoorbeeld van mening zijn dat een klagende burger onrealistische eisen stelt, terwijl de burger volledig overtuigd is van zijn of haar eigen gelijk. Zulke verschillen van inzicht rechtvaardigen de beslissing om het perspectief van de veelvragers voorop te stellen in dit onderzoek. Andere partijen kunnen altijd een andere kijk hebben dan de klager zelf, wat een belemmering vormt om het gedrag van deze groep te begrijpen.

In sommige gevallen zijn de negatieve gevoelens daadwerkelijk ervaren op de manier waarop ze door de klagende persoon omschreven worden, maar dit is niet

altijd het geval. Mensen kunnen hun commentaar over een bepaald voorval ook overdrijven, omdat ze hiermee een bepaald doel verwachten te bereiken (Kowalski, 1996; Reynolds & Harris, 2006). Zo kan een medewerker die slechts lichtelijk ontevreden is over zijn salaris besluiten om moord en brand te schreeuwen bij zijn baas, indien hij denkt dat dit voordelig voor hem zal uitpakken. Mensen kunnen zelfs klagen over situaties waar zij helemaal niet ontevreden over zijn. Het klagen heeft dan vaak een sociale functie: het wordt gebruikt om sociale contacten op te bouwen of te onderhouden (Wojciszke, 2004). Een persoon kan bijvoorbeeld met het imiteren van andermans klaaggedrag een sociaal signaal afgeven aan de andere persoon, zonder dat hij hetgeen waarover hij klaagt daadwerkelijk meent.

De hierboven beschreven nuance laat zien dat de oprechtheid van klagende personen niet altijd buiten kijf staat. Desalniettemin kan van burgers die herhaaldelijk vragen en klachten indienen bij de overheid worden verwacht dat zij daadwerkelijk ontevreden zijn. Klaaggedrag waarbij in feite niet zozeer sprake is van ontevredenheid valt vooral te verwachten wanneer mensen een bepaalde indruk willen maken op een naaste (Kowalski, 1996; Reynolds & Harris, 2006). Dit komt daarom hoofdzakelijk voor in interpersoonlijk contact en niet in het contact tussen burgers en de overheid. Bovendien hebben eerdere studies uitgewezen dat veelvragers over het algemeen klagen over iets wat hen oprecht dwars zit (De Boer, 2007; Herman, 2012; Moorhead, 2007).

3.1.2 Coping

Het gedrag van burgers die zich (herhaaldelijk) bij de overheid melden met klachten kan gezien worden als een copingstrategie. De term 'coping' verwijst naar de wijze waarop individuen omgaan met situaties die gevoelens van stress veroorzaken (Jacobs, 1995). Mensen kunnen stress slecht verdragen en gaan daarom op zoek naar manieren om dit gevoel te verminderen. De psychologen Lazarus en Folkman (1984) leggen aan de hand van hun toonaangevende 'Transactional Model of Stress' uit hoe dit werkt. Volgens dit model gaan er twee persoonlijke inschattingen vooraf aan het kiezen van een copingstrategie.

Ten eerste probeert een individu situaties waarmee hij of zij wordt geconfronteerd op waarde te schatten. Dit wordt de 'primaire beoordeling' genoemd. Situaties die een (mogelijke) bedreiging vormen voor het welzijn van een persoon leiden tot gevoelens van stress. Deze situaties kunnen erg variëren: het ligt voor de hand dat stress ontstaat als iemand zich onveilig voelt, maar dit gevoel kan ook worden veroorzaakt wanneer iemand zich bijvoorbeeld geen houding weet te geven op een verjaardagsfeestje. Stress voedt de behoefte om actie te ondernemen. Daarna volgt de

‘secundaire beoordeling’: het inschatten van de beschikbare middelen om de stress te verminderen. Hoe kan het probleem worden opgelost? Kan een persoon dit in zijn eentje doen of is hij of zij afhankelijk van de hulp van anderen? Op basis van dergelijke vragen wordt vervolgens de meest geschikte copingstrategie gekozen (Lazarus & Folkman, 1984; Stephens & Gwinner, 1998).

Het uiten van een klacht is slechts een van de mogelijke copingstrategieën om gevoelens van stress te verwerken. Burgers kunnen hun frustraties bijvoorbeeld ook verwerken door zich op politiek vlak in te zetten of door te verhuizen naar een ander gebied. Zelfs wanneer een persoon eenmaal heeft besloten om een klacht te uiten, zijn er nog steeds verschillende opties ter beschikking. Deze opties zijn volgens Crié (2003) onder te verdelen in twee categorieën: (1) formeel klagen en (2) informeel klagen. Met formeel klagen wordt bedoeld op het indienen van een klacht bij een overheidsinstantie. Zo kunnen burgers hun ongenoegen rechtstreeks kenbaar maken aan een bestuursorgaan (in het geval van de respondenten uit dit onderzoek: de gemeente Amsterdam). Een tweede optie is dat burgers hun beklag doen bij de ombudsman, indien zij ontevreden zijn over de wijze waarop hun klacht door de gemeente is afgehandeld. De ombudsman speelt de rol van derde partij: de bemiddelaar die tussen twee anderen partijen in staat (Singh, 1988; Zeelenberg & Pieters, 2004).

Naast deze twee formele opties hebben mensen ook de mogelijkheid om hun onvrede binnen hun persoonlijke netwerk te uiten, zoals tegenover hun partner, vriend of collega (Crié, 2003). Deze persoon kan een fijne uitlaatklep zijn, maar kan ook steun bieden en meedenken aan een oplossing (Pel, 2008; Zeelenberg & Pieters, 2004). Tot slot kan er in sommige gevallen geen partij worden gevonden om een klacht te uiten, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie bang is dat mensen hem als een zeur gaan zien. In dat geval zal de klaagbehoefte individueel worden verwerkt, zoals door inwendig te foeteren op de verantwoordelijke partij (Crié, 2003; Singh, 1988; Zeelenberg & Pieters, 2004). Dit onderzoek focust zich alleen op formeel klaagedrag: situaties waarbij de gemeente en de ombudsman betrokken zijn. Desondanks helpt het bespreken van de verschillende opties om een beeld te schetsen van de alternatieven die klagende burgers ter beschikking hebben.

3.1.3 Theoretisch model

Het klaagedrag van veelvragers is bij uitstek een gedragsvorm die zich in meerdere fases ontwikkelt. Overheidsorganen worden pas betrokken in dit proces wanneer zij daadwerkelijk een vraag of klacht ontvangen van een burger. Echter, de betreffende persoon heeft dan al diverse stappen doorlopen die hebben geleid tot deze melding

(Jacobs, 1995). Daarnaast kunnen achterliggende factoren, het zogenoemde ‘verhaal achter de klacht’, een belangrijke rol spelen bij burgers die in contact treden met de overheid (Barendrecht et al., 2007; De Jong & Zuurmond, 2007; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Dit illustreert het belang van een theoretisch model dat de verschillende processen die aan klaaggedrag voorafgaan in kaart brengt.

Na een grondige verkenning van de literatuur is gebleken dat een dergelijk model dat zich richt op het ontwikkeling van het gedrag van veelvragers nog niet bestaat. Hoewel er een groot aantal wetenschappelijke modellen met betrekking tot klagen in omloop is, beschrijven zij slechts een specifiek onderdeel van het klaaggedrag. Opvallend is dat geen van alle zich focust op het gehele traject – van het ontstaan van een klaagbehoefte tot aan de waardering van de klachtafhandeling – dat burgers doorlopen in hun klaaggedrag. Dit toont de noodzaak voor het ontwikkelen van een eigen theoretisch model.

Bij het opstellen van het theoretisch model wordt inspiratie ontleend aan het werk van Harambam (2017). Hij stelt dat het nodig is om te focussen op drie soorten thema’s om het gedrag van een individu te begrijpen aan de hand van zijn of haar ervaringen en omstandigheden. Ten eerste dient er gekeken te worden naar persoonlijke context: welke gebeurtenissen heeft een persoon meegemaakt in zijn leven en welke individuele omstandigheden spelen een rol in zijn of haar gedrag? Het tweede thema heeft betrekking op sociale factoren: welke invloed heeft iemands omgeving op zijn of haar gedrag? Het derde en laatste thema richt zich op bestuurlijke context: hoe valt het gedrag van een persoon te begrijpen aan de hand van de relatie die hij of zij heeft met de overheid?

De drie genoemde thema’s zullen als een rode draad door het theoretisch model lopen. Dit model zal bestaan uit drie fases die ieder een eigen onderdeel van het klaagproces omschrijven: de interpretatie van het probleem (3.2), het omzeilen van belemmeringen die de uiting van een klacht in de weg kunnen staan (3.3) en de waardering van de klachtafhandeling (3.4). De drie fases vormen gezamenlijk het theoretisch model waarmee het klaaggedrag van veelvragers begrepen kan worden.

3.2 Eerste fase: het probleem

De bespreking in sectie 3.1.2 heeft uitgewezen dat elke actie, zoals het herhaaldelijk indienen van klachten bij de overheid, begint met de interpretatie van een situatie (Lazarus & Folkman, 1984). Deze constatering wordt onderstreept door de wetenschappelijke literatuur die zich richt op het ontstaan van klaaggedrag. Hierin komt naar voren dat de kans op het uiten van een klacht groeit naarmate een persoon

meer waarde hecht aan de betreffende situatie (Crié, 2003; Kowalski, 1996; Oliver, 1980). De ervaring van een gebeurtenis of gedraging moet dus aanleiding geven om hier iets aan te willen doen. Vandaar dat de eerste fase van het theoretisch model zich focust op de casus die de aanleiding vormt voor het gedrag van veelvragers.

Veelvragers en andere klagende individuen ontwikkelen negatieve gevoelens wanneer ze merken dat een gedraging of gebeurtenis niet strookt met hun verwachtingen of morele principes (Blodgett, Hill & Tax, 1997; Kowalski, 1996). Hierbij geldt dat ieder individu een eigen 'ontevredenheidsdrempel' heeft. Dit concept verwijst naar de interne grens die moet worden overschreden eerdathet een individu het gevoel krijgt dat hij of zij iets wil doen aan een factor die ontevredenheid veroorzaakt (Kowalski, 1996). Op die manier kan een persoon een klaagbehoefte ontwikkelen. De ontevredenheidsdrempel wordt lager naarmate een persoon gevoeliger wordt om situaties als problematisch te beschouwen. Diverse omstandigheden kunnen een persoon extra prikkelbaar maken om situaties als problematisch te beoordelen. In de rest van de paragraaf zal worden besproken hoe persoonlijke (3.2.1), sociale (3.2.2) en bestuurlijke prikkels (3.2.3) van invloed kunnen zijn op veelvragers.

3.2.1 Persoonlijke prikkels

Gebeurtenissen die een persoon meemaakt kunnen hun weerslag hebben op de wijze waarop iemand in het leven staat. Het ervaren van narigheid kan ertoe leiden dat een individu sneller geneigd is om situaties in een negatief daglicht te plaatsen. De betreffende persoon zal dan op zoek gaan naar een manier om met deze negatieve gevoelens om te gaan, bijvoorbeeld door te klagen. Zo stelt Jacobs (1995) in haar proefschrift over veelvragers dat het gedrag van een deel van deze groep te herleiden is tot een ingrijpende, onverwerkte gebeurtenis. Verder noemt ook Herman (2012) dat een trauma aan de basis kan liggen van herhaaldelijk klaaggedrag. Hij noemt hierbij veelvragers wiens gedrag voortkomt uit het meemaken van racisme.

Deze bevindingen kunnen worden geduid door gebruik te maken van de literatuur over slachtofferschap. Dit concept is bruikbaar om te begrijpen hoe het ervaren van nare, heftige gebeurtenissen effect kan hebben op iemands levensopvatting. In een mensenleven valt niet te ontkomen aan het ervaren van tegenslagen. Mensen die getroffen worden door tegenspoed kunnen zichzelf als slachtoffer beschouwen (Garkawe, 2004). Een slachtoffer houdt iets of iemand anders verantwoordelijk voor narigheid die hij of zij niet zou hebben verdiend (Bar-Tal, Chernyak-Hai, Schori & Gundar, 2009; Holstein & Miller, 1990; Kenney, 2002). Ieder mens voelt zich weleens in meerdere of mindere mate slachtoffer. Hij of zij zoekt dan naar een manier om met

deze situatie om te gaan en pakt vervolgens, afhankelijk van de ernst van de gebeurtenis, de draad van het leven weer op (Jacoby, 2015).

Het wordt een ander verhaal wanneer mensen zich gaan identificeren met het slachtofferschap. Dit betekent dat het ervaren van onrecht en tegenspoed als onderdeel van de eigen identiteit wordt gezien (Bar-Tal et al., 2009; Jacoby, 2015). Deze permanente slachtofferrol kan ontstaan wanneer iemand zichzelf langdurig en structureel als slachtoffer beschouwt. Vaak ligt een zeer ingrijpende gebeurtenis, zoals een traumatische ervaring, hieraan ten grondslag (Jacoby, 2015). Mensen willen het liefst afstand nemen van de slachtofferrol, omdat dit geassocieerd wordt met een gebrek aan succes en zelfredzaamheid (Kenney, 2002; Leisenring, 2006). Echter, de vertrouwdsheid en veiligheid van de slachtofferrol maakt het lastig voor individuen om zich hieraan te onttrekken wanneer zij dit eenmaal als onderdeel van hun identiteit beschouwen. Slachtoffers kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk hun eigen falen afschuiven op een externe partij of omstandigheid (Holstein & Miller, 1990). Ook raken mensen gewend aan het ontvangen van steun en aandacht van anderen (Kenney, 2002; Leisenring, 2006). Op die manier blijven mensen hangen in hun structurele slachtofferrol. Dit gaat gepaard met een groot wantrouwen in de buitenwereld en een vervreemding van het idee dat ze ook zichzelf de schuld kunnen geven (Bar-Tal et al., 2009; Kenney, 2002).

Het hierboven beschreven mechanisme laat zien hoe mensen door negatieve ervaringen een zeer kritische houding kunnen ontwikkelen. Dit leidt ertoe dat deze personen gevoeliger worden voor het ervaren van vermeend onrecht, wat invloed kan hebben op hun klaaggedrag (Van de Bos, 2007). De empirie zal uitwijzen in hoeverre deze persoonlijke prikkel daadwerkelijk een rol speelt bij de respondenten van dit onderzoek.

3.2.2 Sociale prikkels

Het gedrag van mensen wordt gestuurd door de interactie die zij hebben met personen aan wie zij in meerdere of mindere mate gehecht zijn (Bicchieri, 2006; Harambam, 2017). Individuen kunnen door anderen zowel gestimuleerd als afgeremd worden om bepaalde acties te ondernemen. De 'social learning theory' gaat hier verder op in door de mens te bekijken als een sociaal wezen dat behoefte heeft aan informatie. Ieder persoon beschikt over een beperkte hoeveelheid informatie en verkeert – mede om die reden – in onzekerheid over wat de toekomst zal brengen. Hierbij geldt: hoe meer informatie een individu heeft, hoe groter de kans dat hij zijn persoonlijke doelen kan bereiken (Cialdini & Goldstein, 2004).

Sociale contacten vormen een belangrijke informatiebron. Mensen leren van anderen door hun gedrag te bestuderen en kunnen anderen bijvoorbeeld ook om advies vragen. Dit helpt individuen om keuzes te maken. Naarmate mensen zelf over minder informatie beschikken en ze vaker in contact komen met bepaalde personen, neemt de kans toe dat zij op een soortgelijke manier gaan denken en zich gaan gedragen als deze personen (Brauer & Tittle, 2012; Cialdini & Goldstein, 2004; Pahl-Wostl, 2006).

Jacobs (1995) legt in haar proefschrift uit dat dit theoretische principe van toepassing is op het gedrag van veelvragers. Sociale contacten worden volgens haar veelvuldig als referentiekader gebruikt door veelvragers tijdens het ontwikkelen van de drang om hun ongenoegen te uiten tegenover de overheid. Vanwege de beperkte hoeveelheid informatie die burgers ter beschikking hebben, gebruiken zij hun sociale omgeving als 'reality check'. Aan de hand hiervan kunnen zij bepalen of hun ontevredenheid over de overheid daadwerkelijk gegrond is. Als zij bevestiging of steun vinden bij anderen, worden de veelvragers geprikkeld om de stap te zetten richting de overheid. Het is interessant om te bekijken of dit mechanisme ook bij de respondenten van dit onderzoek valt waar te nemen en, indien dit het geval is, op welke manier zij zich gesteund voelen door hun omgeving.

3.2.3 Bestuurlijke prikkels

Het derde en laatste subthema van deze paragraaf bespreekt de wijze waarop burgers geprikkeld kunnen in hun klaaggedrag door de signalen die zij over de overheid ontvangen. Zij ontvangen deze informatie op verschillende manieren: ze worden op de hoogte gehouden door de media, praten met andere burgers over de overheid en hebben soms zelf direct contact met ambtenaren (De Jong, 2007; Morgeson, 2012; Van den Bos, 2011). Op basis van deze informatiebronnen vormen burgers een beeld van de overheid. Dit beeld bepaalt de mate van vertrouwen die mensen hebben in de overheid. Vertrouwen wordt hierbij gezien als de overtuiging dat de individuen die werkzaam zijn voor een overheidsorgaan 'geleid worden door goede bedoelingen, over relevante competenties en integer handelen' (De Goede & Koster, 2006: 11).

In de wetenschappelijke literatuur bestaat brede consensus dat een persoon negatiever gaat oordelen over een andere partij naarmate het vertrouwen in deze partij daalt (o.a. De Goede & Koster, 2006; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Palvia, 2009; Wu, 2013). Het zogenoemde 'expectancy-disconfirmation model' helpt om te begrijpen hoe dit mechanisme werkt in de relatie tussen overheid en burger. De fundamentele assumptie van dit model is dat mensen hun tevredenheid over de overheid bepalen door te kijken in hoeverre het overheidsoptreden afwijkt van hun

verwachtingen. Naarmate de overheid minder presteert ten opzichte van iemands verwachtingen, zal ook de tevredenheid over de overheid afnemen (Morgeson, 2012; Oliver, 1980; Van Ryzin, 2004).

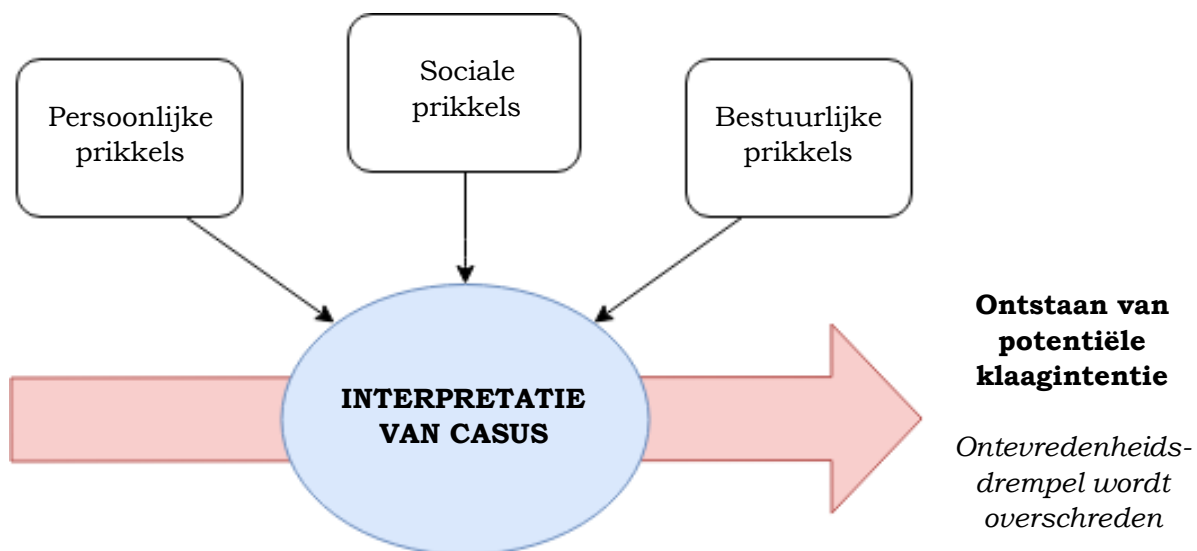
Echter, het is vaak lastig voor burgers om een afgewogen oordeel te vormen over het optreden van een overheidsorgaan. Burgers hebben doorgaans slechts toegang tot een beperkte hoeveelheid informatie over hoe de overheid heeft gehandeld. Hierdoor zijn ze geneigd om terug te vallen op hun verwachtingen om toch een mening te kunnen vormen over de overheid (Van den Bos, 2007; Van Ryzin, 2004). Een tweede reden waarom iemands verwachtingen een belangrijke graadmeter vormen voor het uiteindelijke oordeel over de overheid is psychologisch van aard. Mensen gebruiken hun verwachtingen als een houvast in een wereld waarin ze continu nieuwe informatie ontvangen. Het zou te veel interne twijfel en onrust veroorzaken als mensen hun oordeel over andere partijen steeds overhoop moeten gooien aan de hand van de nieuwe informatie die zij voortdurend ontvangen (Morgeson, 2012; Van Ryzin, 2004). Deze redenen onderstrepen het belang van iemands verwachtingen en laten daarmee zien dat een dalend vertrouwen in de overheid kan leiden tot een kritischere beoordeling van het overheidsoptreden.

Een interessante vervolgvraag is: welke concrete factoren beïnvloeden het vertrouwen in de overheid? Van den Bos (2011) heeft in zijn essay over dit onderwerp aangekaart dat dit aantal factoren bijzonder groot is, wat ook is vastgesteld door de Nationale Ombudsman (2012). Dit maakt het lastig om vanuit theoretisch opzicht een bondig en eenduidig antwoord te geven op deze vraag. Daarom wordt ervoor gekozen om hier in de bespreking van de onderzoeksresultaten nader op in te gaan door te bekijken welke factoren het vertrouwen van de respondenten in de gemeente beïnvloeden. Uit de empirie zal bovendien duidelijk worden of een laag vertrouwen in de overheid inderdaad een rol speelt in het klaagedrag van veelvragers.

3.2.4 Schematische weergave

De informatie uit deze paragraaf illustreert dat een drietal omstandigheden en ervaringen van invloed is op het ontwikkelen van een potentiële klaagintentie. Ten eerste zijn er persoonlijke prikkels, die betrekking hebben tot het aannemen van een slachtofferrol na het meemaken van een ingrijpende gebeurtenis. Sociale prikkels richten zich op de mate waarin een individu wordt gestimuleerd om te gaan klagen door zijn omgeving. Tot slot worden bestuurlijke prikkels gevormd door de mate waarin een burger vertrouwen heeft in de overheid. De rol die deze prikkels spelen in het ontstaan van een klaagbehoefte is geïllustreerd in figuur 2.

Figuur 2. Ontstaan van potentiële klaagintentie.



3.3 Tweede fase: de klaagdrempel

De schematische weergave van de eerste fase (zie figuur 2) eindigde met het ontstaan van een potentiële klagenbehoefte. Dit vormt het startpunt van de tweede fase, waarin de volgende vraag centraal staat: hoe komt een individu - na het ervaren van een onwenselijke situatie - tot de beslissing om daadwerkelijk een klacht in te dienen? Zelfs wanneer een situatie gevoelsmatig lijnrecht tegenover iemands morele principes of verwachtingen staat, hoeft dit nog niet te leiden tot de uiting van een klacht. Naast een ontevrendheidsdrempel, die is besproken in de vorige paragraaf, is er namelijk ook een klagen drempel. Dit concept verwijst naar het bestaan van belemmeringen die mensen ervan kunnen weerhouden om een klacht te uiten. De klagen drempel komt hoger te liggen naarmate er meer belemmeringen zijn en deze zwaarder meewegen. Pas wanneer de interne klagen drempel wordt overschreden, wordt een klacht geuit (Kowalski, 1996).

Dit werkt als volgt: mensen maken als rationele wezens beslissingen waarvan ze verwachten dat ze hier het meeste profijt van zullen hebben. Als mensen een manier kiezen om met een onprettige situatie om te gaan, maken ze in hun hoofd een afweging tussen de diverse copingstrategieën die ze tot hun beschikking hebben. Het indienen van een klacht bij de overheid is een van de opties die een ontevreden burger tot zijn beschikking heeft. De persoon in kwestie zet hierbij de verwachte voordelen van het klagen af tegen de verwachte nadelen (Kowalski, 1996; Zeelenberg & Pieters, 2004). De voordelen worden gerepresenteerd door het doel dat de burger voor ogen heeft, zoals het vinden van erkenning of het oplossen van een bepaald probleem. Daarnaast zijn er ook belemmerende factoren, oftewel de nadelen. Deze factoren zijn

voor iedere persoon anders: iets wat de ene burger ervan weerhoudt om een klacht te uiten, hoeft bij een ander helemaal geen rol spelen. Dit verklaart waarom sommigen zich wel herhaaldelijk bij de overheid melden met klachten en anderen niet (Kowalski, 1996; Van den Bos, 2007).

In deze paragraaf worden verschillende omstandigheden besproken die een belemmerende factor kunnen vormen om te gaan klagen. Dit zal worden gedaan aan de hand van soortgelijke thema's als in de eerste paragraaf, namelijk: persoonlijke (3.3.1), sociale (3.3.2) en bestuurlijke belemmeringen (3.3.3).

3.3.1 Persoonlijke belemmeringen

Personen verschillen in de kennis en middelen die zij ter beschikking hebben om een klacht te uiten. De ene persoon heeft bijvoorbeeld meer verstand van de wet- en regelgeving dan de ander. Wanneer een individu over minder juridische kennis beschikt, neemt de kans af dat hij of zij zich na het ervaren van een onwenselijke situatie kan beroepen op de wet- en regelgeving (Blodgett et al, 1997). Een persoon die zich stoort aan de herrie die zijn burens veroorzaken en niet weet dat er wettelijke normen zijn met betrekking tot geluidsoverlast, zal minder snel een klacht indienen dan een persoon die dit wél weet. Daarnaast kan ook het hebben van beperkte tijd en energie als een belemmering werken (Kowalski, 1996; Stephens & Gwinner, 1998). De invloed van deze thema's op de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de overheid kan worden verduidelijkt aan de hand van de 'human capital theory'.

Deze economische theorie wordt doorgaans gebruikt om aan te geven op welke manier werknemers in staat zijn om hun productiviteit te verhogen. Het menselijk kapitaal – en daarmee ook de mogelijkheid tot productiviteitsverhoging – neemt toe naarmate mensen meer kennis en middelen ter beschikking hebben (Becker, 2007; Olaniyan & Okemakinde, 2008). Zo kan een werknemer die uitvoerig getraind is in de uitvoering van zijn taken gemakkelijker zijn werk uitvoeren dan een werknemer die dit niet is. Ditzelfde mechanisme kan worden toegepast op het klaaggedrag van burgers. Naarmate mensen meer informatie (juridische kennis) en middelen (tijd om klachten te uiten) ter beschikking hebben, nemen de mogelijkheden om een klacht bij de overheid in te dienen toe.

De onderzoeksresultaten zullen uitwijzen in hoeverre deze economische theorie daadwerkelijk van toepassing is op de contactintensieve burgers. In de interviews met de respondenten zal worden gevraagd of hun kennis over het recht en de hoeveelheid tijd die zij ter beschikking hebben van invloed zijn op hun klaaggedrag richting de overheid.

3.3.2 Sociale belemmeringen

Eerder in dit hoofdstuk is reeds vastgesteld dat mensen sociale wezens zijn, die beïnvloed worden door hun interactie met anderen (zie paragraaf 3.2.3). In deze sectie wordt de implicaties van de sociale behoeftes van een mens bekeken aan de hand van de ‘social norms theory’. Deze theorie gaat ervanuit dat mensen een behoefte hebben om zich te binden aan anderen en om onderdeel uit te maken van sociale groepen. Dit maakt dat mensen op zoek zijn naar sociale erkenning. Hierbij willen zij voorkomen om sociaal onwenselijk gedrag te vertonen, omdat dit hun kansen op binding met anderen verkleint (Cialdini & Goldstein, 2004; Bicchieri, 2006).

Een individu ontvangt informatie over welk gedrag sociaal gewenst is door signalen over sociale normen op te vangen: hij vergelijkt zich met anderen en leert van mensen uit zijn omgeving (Berkowitz, 2005; Bicchieri, 2006; Schulz, Nolan, Cialdini, Goldstein & Griskevicius, 2007). Als een kind bijvoorbeeld van zijn ouders hoort dat hij geen andere kinderen mag slaan, wordt hij op die manier geïnformeerd over hoe hij zich moet gedragen. Dit is een voorbeeld van een injunctieve norm: een signaal over welk gedrag het meest gepast is. Daarnaast zijn er ook descriptieve normen: signalen over welk gedrag het meest gebruikelijk is. Het verschil met injunctieve normen is dat de descriptieve normen niet gaat over wat anderen zégen dat sociaal acceptabel is, maar wat een persoon zelf waarneemt (Schulz et al., 2007; Keizer, Lindenberg & Steg, 2008). Een kind kan van zijn ouders horen dat hij geen andere kinderen mag slaan, maar kan tegelijkertijd zien dat al zijn vrienden dit wel doen. Op die manier krijgt hij alsnog een signaal dat het slaan van anderen sociaal geaccepteerd wordt door (een deel van) zijn omgeving.

De werking van sociale normen kan ook toegepast worden om te begrijpen hoe mensen keuzes maken in hun klaagedrag. Volgens de literatuur speelt het ontvangen van negatieve sociale signalen een belangrijke rol in de beslissing van mensen die besluiten om hun ongenoegen niet te uiten (Blodgett et al, 1997; Gyung Kim, Wang & Matilla, 2010; Kowalski, 1996). Als iemand merkt dat anderen in zijn omgeving het raar vinden als mensen zich herhaaldelijk bij de overheid melden met klachten, kan dit ontmoedigend werken om dergelijk gedrag te vertonen. Individuen willen voorkomen om als een ‘zeur’ over te komen, omdat dit kan leiden tot sociale uitsluiting. Volgens Kowalski (1996) groeit de kans op het uiten van een klacht naarmate een persoon de sociale consequenties hiervan lager inschat. Uit de empirie zal blijken in hoeverre dit principe daadwerkelijk van toepassing is op het gedrag van veelvragers.

3.3.3 Bestuurlijke belemmeringen

Tot slot kan ook de partij waar een individu de klacht wenst in te dienen een obstakel vormen. Een persoon moet namelijk nog wel een geschikte partij vinden voor hij of zij de klacht daadwerkelijk kan uiten. De mate waarin een instantie wordt gezien als een geschikte partij hangt samen met het verwachte nut van het uiten van een klacht bij deze partij. Oftewel: in hoeverre wordt het indienen van een klacht bij de betreffende partij als een zinvolle activiteit gezien? Naarmate het verwachte nut van het klagen lager wordt, daalt de kans dat de persoon bij deze instantie een klacht zal indienen (Blodgett et al., 1997; Kowalski, 1996; Voorhees et al., 2006).

Er zijn twee externe factoren van invloed op de inschatting van het nut om te klagen. Deze omstandigheden worden tegen elkaar afgewogen om te bepalen of het al dan niet zinvol is om een klacht in te dienen bij een bepaalde partij (Cri , 2003; Kowalski, 1996). Om te beginnen maakt een persoon een inschatting van de slagingskans. Dit betekent dat een persoon zich de volgende vraag stelt: hoe reëel is het doel van de klacht wordt bereikt door de klacht bij de betreffende partij in te dienen? Als een instantie er bijvoorbeeld om bekend staat om klagende personen vaak tegemoet te komen, verhoogt dit de inschatting van het nut om te klagen (Jacobs, 1995; Voorhees et al., 2006).

Daarnaast maakt een persoon een inschatting van de opofferingskosten: de tijd en energie die het kost om een klacht te uiten. Als iemand op de website van een organisatie geen plek vindt om zijn beklag te doen, kan deze persoon besluiten om de zoektocht te staken. In dat geval wordt het uiten van een klacht – gelet op de moeite die hiervoor moet worden gedaan – niet langer als een zinvolle copingstrategie ingeschat (Jacobs, 1995; Gyung Kim et al., 2010; Voorhees et al., 2006). Uit de resultaten zal blijken in hoeverre dit ook van toepassing is op de burgers met wie in dit onderzoek gesproken is.

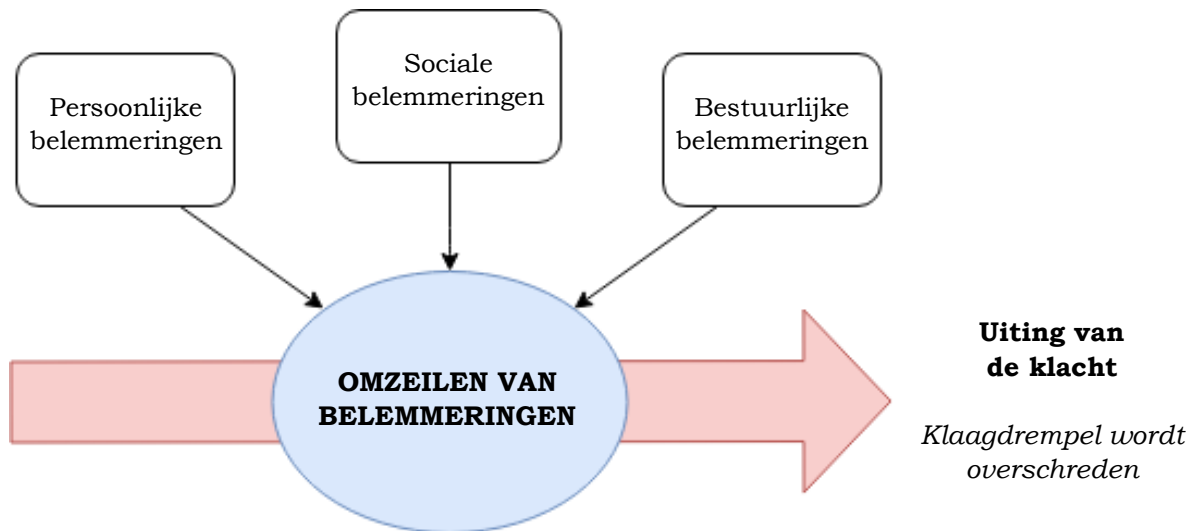
3.3.4 Schematische weergave

In deze paragraaf zijn diverse factoren die als een belemmering kunnen vormen om te gaan klagen besproken. Ten eerste kan een gebrek aan de gevraagde juridische kennis of een gebrek aan tijd en energie een persoonlijke belemmering vormen. Daarnaast kan de omgeving van een individu hem of haar ontmoedigen om te gaan klagen. Tot slot kan een burger ook besluiten om niet te gaan klagen bij de overheid als hij of zij niet verwacht dat dit tot een wenselijk resultaat leidt of als het veel moeite kost om de klacht in te dienen.

Aan het begin van de paragraaf is besproken dat burgers hun interne klaagdrempel moeten overschrijden eerdad zij daadwerkelijk een klacht uiten. Deze

drempel wordt hoger naarmate de belemmeringen die zojuist zijn genoemd meer invloed hebben op het gedrag van de veelvragers. Hierbij geldt: hoe meer en zwaarder meewegende belemmeringen, hoe kleiner de kans op het uiten van een klacht. Dit leidt tot de verwachting dat de veelvragers deze belemmeringen kennelijk weten te omzeilen, wat leidt tot het herhaaldelijk doen van hun beklag bij de overheid. Hetgeen dat in deze paragraaf is besproken wordt in figuur 3 gepresenteerd.

Figuur 3. Uiting van de klacht.



3.4 Derde fase: de klachtafhandeling

Het derde en laatste thema richt zich op de fase ná het uiten van de klacht. Een burger die contact heeft opgenomen met de overheid wacht vervolgens op een tegenreactie. Volgens de literatuur is de waardering van de klachtafhandeling bepalend voor de vervolgactie van klagende individuen (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Ruyter & Wetzels, 2000; Jacobs, 1995; Pal, 2004). Klachtafhandeling wordt gezien als de wijze waarop een overheidsorgaan reageert op uitingen van ongenoegen (Nationale Ombudsman, 2018). Deze paragraaf zal dieper op dit thema ingaan.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde rechtvaardigheidstheorie. In de wetenschap wordt deze theorie gezien als een betrouwbaar middel om te leren hoe mensen hun oordeel vormen over de klachtafhandeling (Kim, Kim & Kim, 2009; Gyung Kim et al., 2010, Gelbrich & Roschk, 2011). De rechtvaardigheidstheorie verplaatst zich in de leefwereld van klagende personen. Zij hebben op basis van eerdere ervaringen, verhalen van anderen en hun eigen morele overtuigingen verwachtingen ten aanzien van de wijze waarop op hun klacht zal worden gereageerd

(Blodgett, Hill & Tax, 1997; Van den Bos, 2007). Deze verwachtingen gelden als graadmeter om te bepalen in hoeverre zij vinden dat hun klachten op een rechtvaardige wijze zijn afgehandeld. De mate waarin een burger vindt dat hij of zij eerlijk is behandeld door de overheid is bepalend voor de vervolgreactie. Als de klachtafhandeling leidt tot een onbevredigend gevoel wordt de behoefte om hierop een tegenreactie te geven, bijvoorbeeld door het uiten van een nieuwe klacht, gevoed (Jacobs, 1995; Kowalski, 1996; Pal, 2004).

De rechtvaardigheid van de klachtafhandeling wordt op basis van drie thema's bepaald: het resultaat (3.4.1), het proces (3.4.2) en het menselijke contact met de klachtbehandelaar (3.4.3). Deze thema's zullen één voor één worden toegelicht.

3.4.1 Resultaat

Iemand die zich bij de overheid meldt met een vraag of klacht hoopt hiermee iets te bereiken, zoals een beleidswijziging, een financiële compensatie of een persoonlijke verontschuldiging. Het eerste thema omtrent de waardering van de klachtafhandeling richt zich op de mate waarin de overheid heeft voldaan aan de wensen van de burger. Oftewel: wat is het resultaat van de klachtenprocedure en in hoeverre kan de burger hiermee leven? Het antwoord op deze vraag is mede bepalend voor het oordeel over de klachtafhandeling (Blodgett et al., 1997; De Boer, 2007; Van den Bos, 2007).

3.4.2 Proces

Naast de inhoudelijke beoordeling van de klachtafhandeling wordt ook gekeken naar het proces. Een individu die een klacht indient gaat hiermee door verschillende fases. Eerst wordt contact gezocht met de organisatie die aansprakelijk wordt gesteld, vervolgens wordt de klacht via een bepaald medium geuit en daarna wacht de betreffende persoon tot hij of zij een reactie ontvangt. Het oordeel over de klachtafhandeling wordt mede gevormd op basis van de waardering van de verschillende procedures binnen dit gehele traject (Blodgett et al., 1997; Van den Bos, 2007).

Hierbij zijn verschillende vragen van belang. Heeft de klager het gevoel dat hij of zij voldoende informatie heeft ontvangen van de andere partij over het verloop van het traject (Van den Bos, 2007)? Is er rekening gehouden met de wensen van de klager met betrekking tot de klachtenprocedure (Van den Bos, 2007)? Ontvangt de klager tijdig respons van de andere partij (Jacobs, 1995)?

3.4.3 Interactie

Het derde thema focust zich op de interactie tussen de klager en klachtbehandelaar. In dat geval draait het om de vraag: hoe beoordeelt de burger de wijze waarop hij of zij benaderd en bejegend is? Verschillende onderzoekers die aan de hand van kwantitatieve studies hebben gemeten welke van de drie thema's het zwaarst meeweegt stellen dat dit thema het meest van invloed is op de beoordeling van de klachtafhandeling (Blodgett et al., 1997; Gelbrich & Roschk, 2011).

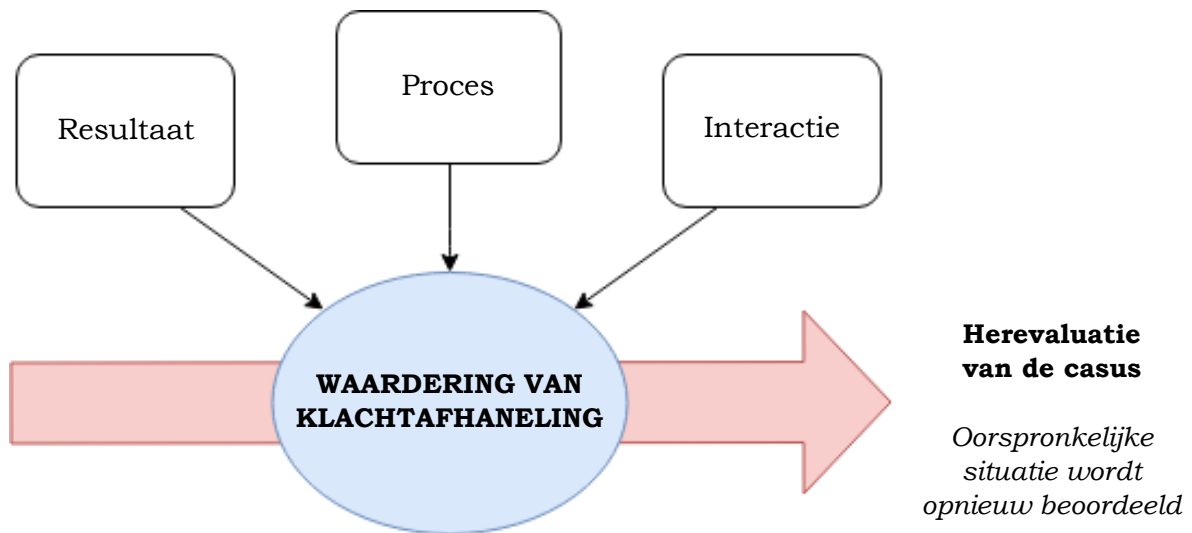
Het contact dat een klagende burger met ambtenaren heeft tijdens de afhandeling van de klacht wordt op verschillende onderdelen beoordeeld, te beginnen met fatsoensnormen. Klagende burgers stellen het op prijs om op een vriendelijke, empathische en respectvolle manier geholpen te worden (Van den Bos, 2007). Daarnaast beoordeelt de klager het communicatiemiddel waarmee hij kan in contact is met de andere partij (De Boer, 2007; Van den Bos, 2007). Het valt op dat traditionele communicatievormen steeds meer plaatsgemaakt voor digitale vormen van contact tussen overheid en burger (Prins, 2007). Het is interessant om te zien in hoeverre dit gewaardeerd wordt door de veelvragers.

Verder vormt een burger zijn of haar oordeel op basis van de mate waarin hij of zij zich serieus genomen voelt door de klachtbehandelaar. De interactie met de ambtenaar wordt negatief gewaardeerd als de klager vindt dat er niet genoeg is gedaan om echt te luisteren, als het antwoord van de ambtenaar onvoldoende is beargumenteerd of als de schijn wordt gewekt dat er op basis van vooroordelen is gehandeld (Jacobs, 1995; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Van den Bos, 2007). Diverse auteurs stellen dat het contact tussen overheid en burger steeds formeler en meer efficiëntiegericht is geworden, wat niet ten goede komt van de waardering van de interactie die burgers hebben met ambtenaren (De Jong & Zuurmond; 2007; Stuiveling; 2007)

3.3.4 Schematische weergave

Zo zijn het resultaat, het proces en de interactie met de klachtbehandelaar gezamenlijk van invloed op de mate waarin de klachtbehandeling wordt gewaardeerd door de burger. Hetgeen dat besproken is in deze paragraaf is schematisch weergegeven in figuur 4.

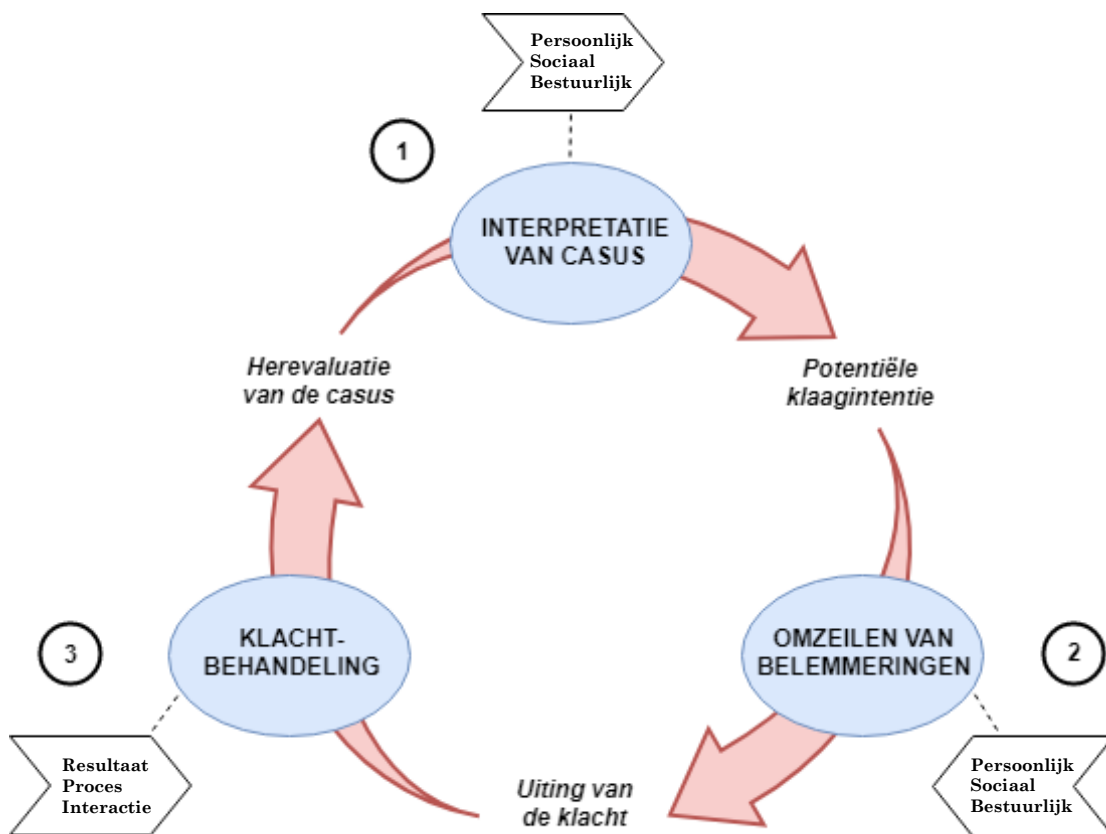
Figuur 4. Waardering van de klachtafhandeling.



3.5 Bespreking van model

De besprekingen in dit hoofdstuk hebben inzicht gegeven in de omstandigheden die van invloed zijn op het klaaggedrag van burgers. De drie fases die aan bod zijn gekomen hebben verduidelijkt hoe bepaalde factoren ofwel als stimulans ofwel als belemmering kunnen werken om een (nieuwe) klacht te uiten. Deze fases vormen gezamenlijk het theoretische model om het gedrag van veelvragers te beschrijven (zie figuur 5). Er zal nu eerst nadere uitleg volgen over de constructie van dit model (3.5.1), waarna het tweede deel van de paragraaf ingaat op de beperkingen van het model (3.5.2).

Figuur 5. Theoretisch model.



3.5.1 Toelichting

Het hierboven gevisualiseerde model laat zien dat de drie verschillende fases aaneengeschakeld zijn. De interpretatie van een casus kan er – mede door toedoen van persoonlijke, sociale en bestuurlijke prikkels – toe leiden dat een burger een potentiële klaagintentie ontwikkelt. Dit vormt tegelijkertijd het startpunt van de tweede fase. Hierin wordt gekeken naar mogelijke belemmeringen die ervoor kunnen zorgen dat er uiteindelijk geen klacht wordt geuit. Deze factoren bieden een verklaring voor het feit dat veelvragers relatief vaak bij de overheid aankloppen en andere burgers juist weer niet. Als de diverse belemmeringen zijn omzeild door de veelvrager en de klacht ingediend is, begint de derde fase: de klachtafhandeling.

De mate waarin de klachtafhandeling wordt gewaardeerd is bepalend voor de herevaluatie van de oorspronkelijke casus. Indien de klachtbehandeling positief wordt beoordeeld, stelt het model dat de casus daarmee is afgerond voor de klager. Uiteraard kan er dan altijd weer een nieuwe situatie ontstaan die leidt tot onvrede. Echter, een negatieve waardering kan leiden tot de behoefte om opnieuw te klagen over dezelfde casus. Bovendien kan de klachtafhandeling nieuwe prikkels veroorzaken. Volgens de literatuur daalt het vertrouwen in de overheid (bestuurlijke

prikkel) indien burgers de afhandeling van hun klacht als onrechtvaardig beschouwen (De Ruyter & Wetzels, 2000; Kim, Kim & Kim, 2009). Verder kan een onrechtvaardige klachtafhandeling er ook voor zorgen dat een burger verder in de slachtofferrol kruipt (persoonlijke prikkel) of dat hij in zijn ontevreden gevoel wordt bevestigd door naasten (sociale prikkel).

Het theoretisch model is getekend in de vorm van een vicieuze cirkel. Dit ontwerp illustreert de ontwikkeling van de relatie die veelvragers hebben met de overheid. Naarmate de onenigheid tussen de twee partijen langer voortduurt over een bepaalde situatie, kan de betreffende casus voor veelvragers als een obsessie gaan aanvoelen (De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013; Jacobs, 1995). Daarnaast kunnen de emoties aan beide kanten hoog oplopen (Herman, 2012; Mullen & Lester, 2006). Een gefrustreerde ambtenaar kan hierdoor bijvoorbeeld besluiten om de klachten van de burger niet meer serieus in behandeling te nemen, wat het vinden van een oplossing niet ten goede komt (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013). Zo kan het klaagedrag van veelvragers uitgroeien tot een proces dat zichzelf in stand houdt, oftewel een vicieuze cirkel.

3.3.2 Beperkingen

Hoewel eerder al is benadrukt dat het klaagmodel erg bruikbaar is voor dit onderzoek, is het zinvol om ook kort stil te staan bij de beperkingen die dit model heeft. Ten eerste is het model slechts een vereenvoudigde weergave van de complexe wirwar aan factoren die ten grondslag liggen aan klaagedrag. Om het model begrijpelijk en overzichtelijk te houden zijn diverse concepten en processen buiten beschouwing gehouden. Dit gaat mogelijk ten koste van de mate waarin dit theoretisch kader in staat is om het gedrag van veelvragers te begrijpen.

Ten tweede veronderstelt het model dat het gedrag van veelvragers zich volgens een chronologisch proces in verschillende fases ontwikkelt. Echter, burgers kunnen dit zelf op een heel andere manier ervaren. De beoordeling van prikkels en belemmeringen om te gaan klagen kan gevoelsmatig juist tegelijkertijd plaatsvinden in plaats van in verschillende fases (Gyung Kim et al., 2010). Het apart bespreken van verschillende processen in het theoretisch model is weliswaar nuttig om een beter begrip te krijgen van de relevante thema's, maar het is aannemelijk dat deze processen in werkelijkheid erg met elkaar verwezen zijn (Jacobs, 1995).

Tot slot is in het theoretisch model niet zozeer een onderscheid gemaakt tussen de rol van verschillende soorten emoties. Volgens Zeelenberg en Pieters (2004) vormt dit een beperking. Zij stellen dat klaagedrag nauwkeuriger kan worden begrepen en voorspeld wanneer er aandacht is voor de afzonderlijke invloed van bepaalde emoties.

Zo heeft angst een heel ander effect op menselijk gedrag dan emoties als verdriet of woede. Echter, het telkens toelichten van de invloed van diverse emoties bij elke factor zou de begrijpelijkheid en leesbaarheid van het theoretisch model niet ten goede komen. Bovendien zou een dergelijke benadering beter tot zijn recht komen in een psychologisch onderzoek dan in deze sociologische studie.

3.6 Slot

In dit hoofdstuk is aan de hand van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur beschreven hoe vanuit theoretisch perspectief verwacht wordt hoe het klaagedrag van contactintensieve burgers zich ontwikkelt. De verhalen van de respondenten zullen uitwijzen in hoeverre de theoretische verwachtingen overeenkomen met de empirie. Voordat deze verhalen besproken worden, wordt in het volgende hoofdstuk een beschrijving gegeven van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

4. METHODOLOGISCH KADER

Met het beschrijven van de theoretische context heeft het vorige hoofdstuk een eerste aanzet gegeven tot het begrijpen van het klaaggedrag van contactintensieve burgers. In het volgende hoofdstuk zal worden bekeken in hoeverre de verwachtingen uit het theoretisch model overeenkomen met de empirie. Dit hoofdstuk vormt de brug tussen beide onderdelen door toe te lichten op welke manier dit onderzoek probeert grip te krijgen op de werkelijkheid.

4.1 Type onderzoek

Dit onderzoek kan worden getypeerd als een fenomenologische studie. Hierbij tracht de onderzoeker een sociaal fenomeen te begrijpen door een ‘verstehende’ attitude aan te nemen. Deze attitude bevat de assumptie dat ieder persoon op zijn eigen manier betekenis geeft aan de wereld en hier vervolgens naar handelt (Bryman, 2012). Het gedrag van een groep kan daarom het beste begrepen worden door als het ware in de huid te kruipen van mensen die deel uitmaken van deze groep. Door zich onder te dompelen in de leefwereld van de onderzoeksgroep kan een fenomenologisch onderzoek verbanden ontdekken die vanuit een ander perspectief mogelijk onzichtbaar blijven (Van Manen, 2016; Van der Meide, 2014).

Dit type onderzoek past binnen de kwalitatieve onderzoekstraditie. Kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt door uitgebreide analyses van thema’s die betrekking hebben op een relatief kleine onderzoeksgroep. Volgens Snape en Spencer (2003) biedt dit veel ruimte voor het in beeld brengen van de invloed van ervaringen en omstandigheden op menselijk gedrag, wat naadloos aansluit op de doelstelling van deze studie. Om te achterhalen wat reeds bekend is over het gedrag van veelvragers is het onderzoek begonnen met een grondige literatuurstudie. Vervolgens zijn er binnen een tijdsbestek van anderhalve maand diepte-interviews afgenomen met diverse contactintensieve burgers. Het organiseren van een focusgroep vormde het laatste onderdeel van het onderzoeksontwerp.

4.2 Diepte-interviews

Als primaire onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van diepte-interviews. Deze methode stelde de onderzoeker in staat om uitgebreid stil te staan bij de invloed van diverse ervaringen en omstandigheden op het gedrag van veelvragers. Deze paragraaf bespreekt de werving van de respondenten (4.2.1), de wijze van dataverzameling

(4.2.2), de specifieke rol van de onderzoeker (4.2.3) en de manier waarop de interviews zijn geanalyseerd (4.2.4).

4.2.1 Respondenten

Om in contact te komen met Amsterdamse veelvragers is de hulp ingeschakeld van zo'n veertig medewerkers die voor de gemeente of de ombudsman werkzaam zijn. De meeste van hen lieten weten dat zij (regelmatig) te maken hebben gehad met contactintensieve burgers. Desalniettemin was het geen gemakkelijke opgave om via deze tussenpersonen in contact te komen met de onderzoeksgroep. Sommige ambtenaren vreesden dat de diepte-interviews als olie op het vuur zouden werken, waardoor de burgers zich mogelijk opnieuw of nog vaker zouden melden met klachten. Anderen lieten weten dat zij een repressieve aanpak meer op hun plaats vonden dan een onderzoek dat zich probeert in te leven in het gedrag van deze groep. In hoofdstuk 7 zal nader worden ingegaan op de afwijzende houding van een deel van de medewerkers. Deze houding kan erin bijgedragen hebben dat er vooral contactintensieve burgers zijn geselecteerd wier klaaggedrag als minder problematisch wordt beschouwd dan het gedrag van andere veelvragers.

Aan de ambtenaren die wel hun medewerking wilden verlenen is gevraagd of zij in contact zijn geweest met burgers die zich herhaaldelijk hebben gemeld met klachten en hiermee 'onevenredig veel tijd' in beslag namen. Een ander criterium dat is gesteld is dat de contactintensieve burger 'niet sterk wordt beïnvloed door een persoonlijkheidsstoornis'. Het is immers moeilijk om te bepalen welke invloed ervaringen en omstandigheden hebben op het klaaggedrag van deze individuen (Crijns & Dautzenberg, 2018). Hiervoor is bovendien medische kennis gevraagd waarover de onderzoeker niet beschikt. Echter, het is niet altijd duidelijk of een persoon sterk beïnvloed wordt door een stoornis. Een veelvrager kan bijvoorbeeld wel bepaalde symptomen vertonen, zonder dat er daadwerkelijk sprake is van een stoornis (Harambam, 2017; Herman, 2012; Koerselman, 2017). Daarom zijn alleen de individuen uitgesloten van wie een medewerker met een hoge mate van zekerheid kon stellen dat hun gedrag sterk beïnvloed wordt door een stoornis. De implicaties van deze selectieprocedure worden in hoofdstuk 7 nader besproken.

Er is doorgedaan met het afnemen van interviews tot het moment waarop de onderzoeker de inschatting maakte dat er een compleet overzicht was van relevante thema's en inzichten. Hiervan kon gesproken worden toen de laatste interviews geen nieuwe thema's of mechanismen in beeld brachten. Er zijn in totaal zeventien respondenten geïnterviewd. Nagenoeg alle interviews namen tussen de één en anderhalf uur in beslag. Deze langdurige gesprekken boden de mogelijkheid om de

diepte in te gaan en op die manier het volledige verhaal van de respondent te begrijpen. Tijdens één interview bleek dat een persoonlijkheidsstoornis sterk bepalend was voor het gedrag van de betreffende respondent, die dit zelf ook benoemde. Daarom zijn de uitkomsten van dit interview buiten beschouwing gelaten.

In tabel 1 zijn de gegevens van de zestien overige respondenten uitgewerkt. Er zijn fictieve namen gebruikt om hun anonimiteit te garanderen. Aangezien niet alle respondenten hun exacte leeftijd wilden vertellen, zijn zij ingedeeld in leeftijdsgroepen. Jacobs (1995) heeft eerder gesteld dat veelvragers – kijkend naar hun persoonlijke kenmerken – een heterogene groep vormen. In dat opzicht vormen de respondenten een goede afspiegeling van de totale populatie, gelet op de variatie in afkomst, geslacht en leeftijd. De laatste kolom laat zien dat medewerkers van de gemeente en de ombudsman in gelijke mate als tussenpersoon gefungeerd hebben.

Tabel 1. Kenmerken van onderzoeksrespondenten.

#	Naam	Geslacht	Leeftijdsgroep	Interviewlocatie	Tussenpersoon
1	Fatima	Vrouw	Dertiger	Huis respondent	Ombudsman
2	Johan	Man	Zestiger	Ombudsman	Ombudsman
3	Gertrude	Vrouw	Vijftiger	Huis respondent	Gemeente
4	Wilma	Vrouw	Zestiger	Huis respondent	Gemeente
5	Freek	Man	Vijftiger	Huis respondent	Ombudsman
6	Vincent	Man	Veertiger	Huis respondent	Gemeente
7	Orlando	Man	Vijftiger	Café	Ombudsman
8	Michael	Man	Dertiger	Telefonisch	Gemeente
9	Diederik	Man	Vijftiger	Ombudsman	Ombudsman
10	Hans	Man	Zestiger	Huis respondent	Ombudsman
11	Deborah	Vrouw	Veertiger	Huis respondent	Gemeente
12	Marco	Man	Vijftiger	Huis respondent	Gemeente
13	Paul	Man	Zestiger	Telefonisch	Gemeente
14	René	Man	Vijftiger	Ombudsman	Ombudsman
15	Wilfred	Man	Vijftiger	Huis respondent	Gemeente
16	Corine	Vrouw	Zestiger	Ombudsman	Gemeente

4.2.2 Dataverzameling

Het afnemen van de interviews heeft op semigestructureerde wijze plaatsgevonden. Dit houdt in dat er gebruik is gemaakt van een topiclijst (zie bijlage I). De topiclijst, die is opgebouwd aan de hand van thema's die voortkomen uit het theoretisch kader, gaf de onderzoeker houvast voor het afnemen van de interviews. De onderzoeker kon zelf bepalen of het nodig was om nader op een thema in te gaan om zo diep mogelijk

tot de leefwereld van de respondenten door te dringen. De semigestructureerde opzet van de interviews bood daarnaast ruimte om andere onderwerpen te bespreken die door de respondenten zelf aangekaart werden. Op die manier konden er overige thema's worden ontdekt die – los van de theoretische verwachtingen – eveneens van invloed zijn op het klaagedrag van contactintensieve burgers.

De opbouw van de interviews is zo ingericht dat er geleidelijk is toegewerkt van algemene, relatief gemakkelijk te beantwoorden vragen naar meer specifieke en 'beladen' onderwerpen. Volgens Arthur en Nazroo (2003) kunnen respondenten op die manier wennen aan de intensiteit van het interview. Bovendien voelen mensen zich doorgaans meer op hun gemak wanneer gevoelige thema's, zoals het meemaken van nare gebeurtenissen, pas in een later stadium aan bod komen. In de praktijk bleek dit voor sommige respondenten goed te werken, terwijl anderen lieten merken dat zij het lastig vonden om gevoelige onderwerpen te bespreken. In paragraaf 4.5 wordt besproken hoe met de onderzoeker met deze situaties is omgegaan.

4.2.3 Rol onderzoeker

De interviewer kan met zijn houding, vragen en overige acties een grote stempel drukken op de uitkomsten van het gesprek (Legard, Keegan & Ward, 2003). Daarom is de onderzoeker zeer bewust omgegaan met zijn rol. Er is geprobeerd om de respondenten zich zoveel mogelijk op hun gemak te laten voelen door een vriendelijke en empathische houding aan te nemen. Ook is aan de respondenten de keuze geboden om het interview in hun eigen woning te laten plaatsvinden. De meeste respondenten hebben hier gebruik van hebben gemaakt en maakten duidelijk zich hier comfortabel bij te voelen.

Alle respondenten lieten merken dat ze erg graag hun verhaal wilden doen. Echter, in hun enthousiasme kwam het regelmatig voor dat zij afweken van de kern van het interview. De onderzoeker heeft in dat opzicht een sturende rol gehad om de gesprekken in goede banen te leiden. Verder zijn er hoofdzakelijk open vragen gesteld om de data op onbevooroordeelde wijze te verzamelen.

4.2.4 Data-analyse

Het analyseren van de data bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste zijn de zestien interviews volledig getranscribeerd en vervolgens middels een hybride benadering gecodeerd. Dit houdt in dat er is gekozen voor een combinatie van deductief en inductief coderen. Enerzijds zijn de concepten uit het theoretisch kader – die ook in de topiclijst zijn verwerkt – gebruikt om de uitkomsten van de interviews te categoriseren. Anderzijds is er ook gekeken welke overige thema's er nog meer naar

voren zijn gekomen tijdens de interviews. Indien er alleen was vastgehouden aan de concepten uit de theorie, zou er immers onvoldoende ruimte zijn voor het begrijpen van het werkelijke perspectief van de respondenten. De volledige codeboom is terug te vinden in bijlage II.

Het tweede onderdeel van de data-analyse heeft betrekking op het interpreteren van de data. Er is nadrukkelijk voor gewaakt om te gehaast te zoeken naar thema's en patronen in de data. Op die manier is geprobeerd te voorkomen dat er assumpties en conclusies worden gevormd die geen juiste afspiegeling vormen van de empirie. De interpretatie van de data heeft plaatsgevonden in meerdere rondes, waarbij voortdurend de vraag is gesteld of de thema's een accuraat beeld van de data geven. Zo is de onderzoeker zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke data gebleven.

4.3 Focusgroep

Uit de onderzoeksdoelstelling blijkt dat dit onderzoek niet alleen de ambitie heeft om door te dringen tot de leefwereld van veelvragers, maar dat het op basis van de bevindingen ook een beleidsadvies wenst uit te brengen (zie paragraaf 1.6). Daarom is in de eindfase van het onderzoek een focusgroep georganiseerd. De personen die aan deze focusgroep hebben deelgenomen hielpen om de onderzoeksresultaten te kunnen duiden en om deze te vertalen naar concrete aanbevelingen. In deze paragraaf wordt eveneens ingegaan op de dataverzameling (4.3.1), het selecteren van deelnemers (4.3.2), de rol van de onderzoeker (4.3.3) en de data-analyse (4.3.4).

4.3.1 Deelnemers

De focusgroep, die ruim anderhalf uur duurde, bestond uit tien deelnemers. Vier van hen zijn werkzaam bij de gemeente Amsterdam en drie anderen zijn in vaste dienst bij de Ombudsman Metropool Amsterdam. De meerderheid van hen maakt deel uit van het Kennisteam Veelvragers, terwijl de andere medewerkers in hun werk eveneens geregeld met contactintensieve burgers te maken hebben. Daarnaast namen drie afstudeerstagiairs van de ombudsman deel aan de focusgroep. Zij zijn aan deze sessie toegevoegd vanuit de gedachte dat ze met hun frisse blik zouden kunnen bijdragen aan het bedenken van innovatieve oplossingen. Hoewel een divers samengestelde focusgroep kan leiden tot vruchtbare discussie, kan het mensen ook minder comfortabel laten voelen (Finch & Lewis, 2003). Daarom is bij de selectie ingeschat welke personen zich wel of niet op hun gemak zouden voelen in deze setting. Dit heeft geleid tot een enthousiast en actief deelnemersgezelschap.

4.3.2 Dataverzameling

Er is bewust voor gekozen om de focusgroep pas in het laatste stadium van het onderzoek te laten plaatsvinden. Op dat moment waren de bevindingen die voortkwamen uit de interviews reeds geanalyseerd, zodat deze op een heldere wijze gepresenteerd konden worden gedurende de focusgroep. Tijdens de bespreking van de resultaten vonden er diverse discussies plaats tussen de deelnemers. Hierna werden de deelnemers gevraagd om hun licht te laten schijnen op diverse vragen en stellingen met betrekking tot het onderzoek. Nadere informatie over de opbouw van de focusgroep is terug te vinden in bijlage III.

4.3.3 Rol van onderzoeker

Het organiseren van een focusgroep biedt de mogelijkheid om met meerdere mensen tegelijkertijd van gedachten te wisselen. Deze interactie kan leiden tot uitkomsten die niet gecreëerd kunnen worden met individuele gesprekken. De deelnemers kunnen immers naar elkaar luisteren, reflecteren op elkaars punten en hun eigen standpunt verder bijschaven. Op die manier kunnen creatieve en weloverwogen ideeën bedacht worden. Echter, een focusgroep brengt ook risico's met zich mee. Zo kan de groepsdynamiek van invloed zijn op het gedrag van deelnemers. Zij kunnen zich bijvoorbeeld niet op hun gemak voelen of zich beperken tot het geven van 'wenselijke' antwoorden geven (Finch & Lewis, 2003).

De onderzoeker heeft drie verschillende rollen aangenomen om de focusgroep zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Ten eerste had de onderzoeker een faciliterende rol: hij regelde praktische zaken zoals de locatie, stelde de aanwezigen op hun gemak en moedigde de discussie aan. Ten tweede had hij een rol als toehoorder: hij legde zijn oor goed te luister bij hetgeen dat de aanwezigen te zeggen had en bepaalde vervolgens of het interessant was om hier dieper op in te gaan. Ten derde had de onderzoeker een controlerende rol: hij zorgde ervoor dat iedereen de kans kreeg om aan het woord te komen en hield zelf de tijd in de gaten.

4.3.4 Data-analyse

De opnames van de focusgroep zijn na afloop uitgewerkt om te bekijken welke input van de deelnemers gebruikt kon worden om de onderzoeksresultaten nauwkeuriger te kunnen duiden en om beleidsaanbevelingen te formuleren. Hierbij geldt dat het perspectief van de veelvragers de hoofdfocus van het onderzoek is gebleven. Dit houdt in dat de data die voortkomen uit de focusgroep alleen gebruikt zijn om te reflecteren op hetgeen dat in de interviews besproken is.

4.4 Onderzoekscriteria

De kracht van een wetenschappelijk onderzoek wordt doorgaans bepaald op basis van de betrouwbaarheid en validiteit. Echter, deze maatstaven zijn vooral van toepassing op kwantitatief onderzoek, waarin middels metingen statistische uitspraken worden gedaan over een grotere populatie. Het bepalen van de betrouwbaarheid en validiteit impliceert dat er een externe werkelijkheid bestaat die middels onderzoek in beeld gebracht kan worden. In deze studie staat juist de gedachte centraal staat dat ieder persoon op een eigen manier betekenis geeft aan de wereld. Het gedrag van veelvragers kan daarom alleen begrepen worden door in de huid te kruipen van deze burgers. Bryman (2012) bespreekt vier alternatieve criteria die aansluiten bij deze kwalitatieve onderzoeksstrategie.

Ten eerste kan kwalitatief onderzoek beoordeeld worden op de mate van *geloofwaardigheid* ('credibility'). Een onderzoeker moet uit kunnen leggen waarom zijn benadering heeft geleid tot een accurate weerspiegeling geeft van een sociaal fenomeen. Dit criterium wordt in deze studie gewaarborgd door zo diep mogelijk door te dringen tot de leefwereld van de onderzoeksgroep. Zij hebben alle ruimte gekregen om hun verhaal te doen en uit te leggen welke thema's een rol spelen in hun klaaggedrag. Vervolgens is in de data-analyse gepoogd om zo dicht mogelijk bij de originele data te blijven en niet te snel conclusies te trekken. Verder is gebruik gemaakt van triangulatie: het benaderen van het onderzoeksthema vanuit verschillende invalshoeken (Lewis & Ritchie, 2003). Naast het afnemen van diepte-interviews is er immers een grondige literatuurstudie uitgevoerd en is er een focusgroep georganiseerd om de onderzoeksresultaten te duiden.

Het tweede beoordelingscriterium heeft betrekking op de *overdraagbaarheid* ('transferability') van de onderzoeksresultaten. Hoewel kwalitatief onderzoek zich richt op het begrijpen van een kleine onderzoeksgroep in een specifieke context, is het wenselijk als de resultaten tot op zekere hoogte toepasbaar zijn in vergelijkbare contexten. In hoeverre zijn de uitkomsten van dit onderzoek bijvoorbeeld bruikbaar om het gedrag van andere contactintensieve burgers te kunnen verklaren? Om de overdraagbaarheid te vergroten is in de bespreking van de resultaten uitgebreid toegelicht welke mechanismen zijn waargenomen omtrent het klaaggedrag van veelvragers. De gedetailleerde uitleg helpt om te begrijpen in hoeverre deze mechanismen ook in een andere context van toepassing zijn. Ook is in de focusgroep besproken in hoeverre de onderzoeksresultaten herkend worden door medewerkers van de gemeente en ombudsman in hun contact met andere veelvragers.

Als derde graadmeter wordt de navolgbaarheid ('dependability') van de onderzoeksresultaten beoordeeld. Hierbij geldt dat het onderzoek op een consistente en volgbare wijze dient te worden uitgevoerd. Om deze reden biedt dit hoofdstuk een nauwkeurige uiteenzetting van de stappen die in de uitvoering van het onderzoek zijn gezet. Bovendien zijn andere academici en studenten tijdens het onderzoek geraadpleegd om advies in te winnen over de te volgen onderzoeksprocedures.

Het vierde en laatste beoordelingsaspect richt zich op de *overtuigingskracht* ('confirmability') van het onderzoek. Hoewel een sociaalwetenschappelijke studie onmogelijk op volledig objectieve wijze uitgevoerd kan worden, heeft de onderzoeker van deze studie wel geprobeerd om zijn invloed op de uitkomsten zoveel mogelijk te beperken. Dit is gedaan door het onderzoeksonderwerp op een open manier te benaderen en de onderzoeksgroep volop ruimte te geven om hun verhaal te kunnen doen. Ook is in dit hoofdstuk expliciet toegelicht welke rol de onderzoeker heeft gehad met betrekking tot de methodes waarmee de data verzameld zijn.

4.5 Ethische verantwoording

Sociaalwetenschappelijk onderzoek dient ten alle tijden op een verantwoordelijke manier te worden uitgevoerd. In deze paragraaf wordt de onderzoeksaanpak toegelicht aan de hand van vier ethische principes die Bryman (2012) onderscheid: (1) vrijwillige medewerking van de betrokkenen, (2) het vertrouwelijk omgaan met hun gegevens, (3) de waarborging van geïnformeerde toestemming en (4) het voorkomen van schade bij deelnemers aan het onderzoek.

De *vrijwillige medewerking* van de betrokkenen is verzekerd door hen zonder enige vorm van dwang te benaderen voor hun deelname of medewerking aan het onderzoek. Op het moment dat ambtenaren bijvoorbeeld aangaven dat zij niet mee wisten te werken aan het onderzoek, werd deze keuze gerespecteerd door de onderzoeker. Daarnaast hebben de deelnemers aan het begin van hun interview of focusgroep te horen gekregen hoe de sessie er precies uit zou zien. Zij kregen de kans om op dat moment alsnog af te zien van deelname aan het onderzoek. Verder gingen alle respondenten akkoord met het opnemen van het gesprek.

De *vertrouwelijkheid* van de data is onder andere gewaarborgd door het contact met de veelvragers te leggen middels een tussenpersoon. Deze persoon was eerder al in contact geweest met de betreffende burger en kon vanuit die hoedanigheid vragen of hij of zij interesse had in deelname aan het onderzoek. Pas als de burger hier zelf mee instemde werden de contactgegevens gedeeld met de onderzoeker. Verder wordt in deze studie voorkomen dat informatie die in de verschillende hoofdstukken

besproken wordt op enige wijze kan worden herleid tot de identiteit van een van de deelnemers.

Om te kunnen spreken van *geïnformeerde toestemming* moeten betrokkenen een realistisch beeld te hebben van wat deelname aan het onderzoek voor hen betekent. Alle personen die benaderd zijn voor deelname aan een interview of aan de focusgroep hebben uitleg gekregen over het onderzoeksdoel en de manier waarop hun input zou worden gebruikt. Ook is benoemd welke thema's gedurende het gesprek aan bod zouden komen. Een nadeel was dat het eerste contact met de veelvragers is gelegd door een tussenpersoon. Hierdoor had de onderzoeker het garanderen van geïnformeerde toestemming niet volledig in eigen hand. Daarom is aan de medewerkers van de gemeente en ombudsman nauwkeurig uitgelegd hoe zij het verzoek tot onderzoeksdeelname dienden te formuleren aan de burgers.

Als laatste is het cruciaal om *schade aan de deelnemers* te voorkomen. In dit onderzoek is ervoor gewaakt om de respondenten op enige wijze te stigmatiseren. Zo heeft de onderzoeker de ambtenaren die als tussenpersoon fungeerden op het hart gedrukt om de respondenten niet als 'veelvragers' te benaderen of op andere manieren die kwetsend kunnen zijn. In plaats daarvan zijn de respondenten benaderd als burgers die zich niet gehoord voelen door de overheid en die mogelijk hun verhaal hierover wilden delen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Verder is voorzichtig omgegaan met de bespreking van gevoelige onderwerpen. Hoewel het voor mensen prettig kan zijn om hun hart te luchten over dingen die hen dwars zitten, kan dit ook tot emotionele schade leiden. De respondenten kregen alle ruimte om zelf te bepalen in hoeverre ze vragen wilden beantwoorden, wat ook aan het begin van de interviews is benadrukt. Daarnaast is op non-verbale signalen gelet om te bepalen of een persoon het lastig vond om ergens over te praten. Tot slot is na afloop van het interview gepeild hoe de respondent zich toen voelde.

4.6 Slot

Dit hoofdstuk heeft een beschrijving gegeven van de stappen die binnen dit onderzoek zijn gezet en de afwegingen die hieraan ten grondslag hebben gelegen. Zo is inzichtelijk gemaakt hoe de data verzameld en geanalyseerd zijn. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen die uit de data zijn voortgekomen worden toegelicht.

5. RESULTATEN

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten die ontleend zijn aan de empirie. Als eerste volgt een beschrijving van relevante achtergrondinformatie die naar voren is gekomen in de gesprekken met de respondenten. Hierna zal geanalyseerd worden in hoeverre de verwachtingen die voortkomen uit het theoretisch model terugkomen in de verhalen van de respondenten. Hoewel het theoretisch model zeer bruikbaar is geweest om een eerste inzicht te krijgen in de relevante concepten en processen, zal blijken dat de empirie vraagt om een verbeterd model. Een belangrijke toevoeging van het empirisch model ligt in het in beeld brengen van vijf mechanismen die laten zien wat veelvragers, ondanks het ervaren van belemmeringen, zo volhardend maakt in hun klaaggedrag. In het hoofdstuk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van citaten van de respondenten, om op die manier zo goed mogelijk de stem van de onderzoeksgroep hoorbaar te maken.

5.1 Introductie

Voordat de aandacht kan worden verlegd naar de omstandigheden en ervaringen die van invloed zijn op het gedrag van contactintensieve burgers, schetst deze paragraaf een beeld van de achtergrondinformatie die helpt om de resultaten in de juiste context te plaatsen. Eerst wordt beschreven wat de kenmerken zijn van het klaaggedrag van de respondenten (1.1) en wat zij vertellen over de rol die persoonlijkheidskenmerken spelen binnen hun gedrag (1.2). Aangezien in dit hoofdstuk een groot aantal thema's aan bod komen, zal aan het einde van deze paragraaf worden stilgestaan bij de manier waarop het hoofdstuk is opgebouwd (1.3).

5.1.1 Kenmerken klaaggedrag

Uit de interviews blijkt dat de respondenten hoofdzakelijk in contact zijn met medewerkers van de gemeente. Hoewel ongeveer de helft van de respondenten ook in contact is geweest met de ombudsman, hebben zij hier in hun interviews niet veel over te vertellen. Vandaar dat er in de analyse voornamelijk wordt gekeken naar de interactie tussen de veelvragers en de gemeente. De respondenten beschrijven dat de periode waarin zij herhaaldelijk in contact zijn met de lokale overheid doorgaans enkele jaren in beslag neemt. Slechts een van de geïnterviewde personen geeft aan dat deze periode minder dan één jaar duurde. Vijf respondenten benoemen dat zij zich al vijftien jaar of langer met regelmaat melden bij de lokale overheid.

Verreweg de meeste respondenten geven aan dat zij niet over één, maar over meerdere casussen hun beklag hebben gedaan. Wat opvalt is dat deze casussen zich

per respondent vaak in één domein afspelen. Het domein openbare orde en veiligheid wordt het vaakst genoemd door de respondenten. Voorbeelden van onderwerpen die hiertoe behoren zijn geluidsoverlast en de vuilnisverwerking. Andere domeinen die meermaals naar voren komen zijn vergunningen, duurzaamheid en sociale kwesties.

5.1.2 Rol van persoonlijkheid

Dit onderzoek richt zich niet op de mate waarin het gedrag van veelvragers door persoonlijkheidskenmerken wordt beïnvloed. Het doel is immers om te juist te achterhalen welke factoren náást de persoonlijkheid van deze burgers nog meer een rol spelen. Toch zou dit hoofdstuk incompleet zijn als er helemaal geen aandacht zou worden besteed aan de karaktereigenschappen van de respondenten. Zij stellen namelijk zelf volmondig dat dit aspect een belangrijke rol speelt. Daarom wordt hier voor de volledigheid kort op ingegaan.

De respondenten maken één voor één duidelijk dat hun strijdbare karakter een sleutelfactor vormt in hun volhardende houding ten opzichte van de lokale overheid. Waar anderen de strijdbijl wellicht al eerder zouden begraven, houden de respondenten mede vanwege hun doorzettingsvermogen vol in het indienen van klachten. Dit wordt onder andere omschreven als ‘de aard van het beestje’. Ook noemt de geruime meerderheid van de respondenten dat zij erg gevoelig zijn voor het ervaren van onrecht. Dit maakt hen extra gemotiveerd om hier tegenin te gaan.

Deze informatie maakt duidelijk dat de invloed van karaktereigenschappen in het achterhoofd moet worden gehouden bij het duiden van de resultaten van dit onderzoek. Bovendien staan iemands persoonlijkheidskenmerken en zijn of haar ervaringen uit het verleden of huidige omstandigheden niet geheel los van elkaar. Het meemaken van een heftige gebeurtenis kan bijvoorbeeld tot een strijdbaarder karakter leiden, zoals duidelijk zal worden in paragraaf 5.2.1.

5.1.3 Opbouw van het hoofdstuk

Het theoretisch model heeft een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de drie fases die van belang zijn om te begrijpen hoe het klaagedrag van burgers zich ontwikkelt. Dit driedelige onderscheid wordt in het eerste deel van dit hoofdstuk aangehouden om te bespreken hoe de resultaten van het onderzoek zich verhouden tot de theoretische verwachtingen. Er zal niet alleen worden gekeken in hoeverre deze verwachtingen al dan niet bevestigd kunnen worden, maar ook hoe zij aangevuld kunnen worden op basis van de verhalen van de respondenten. Eerst zal worden bekeken welke prikkels mensen ervaren om een klaagintentie ontwikkelen (5.2). Daarna wordt de aandacht verlegd naar de tweede fase: in hoeverre vormen de

belemmeringen die besproken zijn in het theoretisch model daadwerkelijk een obstakel voor de respondenten (5.3)? Tot slot wordt de rol die de klachtafhandeling speelt uitgebreid toegelicht (5.4).

Mede op basis van deze informatie wordt vervolgens beschreven in welke mate het theoretisch model toepasbaar blijkt te zijn om uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van het klaaggedrag van de respondenten (5.5). Uit dit betoog zal onder meer blijken dat het theoretisch model geen helder en volledig antwoord kan geven op de vraag waarom de veelvragers zo standvastig zijn in hun klaaggedrag, ondanks de aanwezigheid van diverse ontmoedigende factoren. Deze verdiepende vraag wordt in de daaropvolgende paragraaf behandeld door vijf mechanismen te bespreken (5.6). Mede op basis van deze mechanismen wordt een empirisch model opgesteld om het aanhoudende klaaggedrag van de respondenten te begrijpen (5.7).

5.2 Ervaren van prikkels

In het theoretisch model is gesteld dat het ontwikkelen van een klaagintentie altijd begint met de interpretatie van een situatie. In het geval van veelvragers moet deze situatie aanleiding geven om zich hierover te beklagen bij de gemeente of bij de ombudsman. Het wekt dan ook geen verbazing dat de empirie toont dat alle respondenten een uitgesproken belang hechten aan de onderwerpen waarover zij geklaagd hebben. Wat wél opvallend genoemd kan worden, is de hoge mate van urgentie van de casus waarover door sommige respondenten werd geklaagd. Vijf van hen omschrijven zelfs dat hun situatie zo ingrijpend is of was, dat hun levensritme compleet is ontregeld. Dit had onder andere te maken met geldkwesties en woningproblematiek, waardoor de persoon in kwestie dakloos raakte.

“Dit is de omgekeerde wereld. Ze hebben niet het idee dat als ze jou wel voorzien in hetgeen dat je nodig hebt, dat je de draad van het leven weer op kan pakken. Dat kan ik tot op de dag van vandaag niet.” (Freek, vijftiger).

Het bovenstaande citaat is afkomstig van een man die door diverse tegenslagen fysiek ernstig beperkt is geraakt. Hij vraagt de gemeente om voorzieningen die hem kunnen helpen om met zijn lichamelijk letsel om te gaan. Echter, hij krijgt niet het idee dat de gemeente de ernst van de situatie begrijpt. Dit gevoel heerst ook bij de vier andere respondenten met casussen die hun leven compleet ontregelden. Het gebrek aan erkenning vormt – samen met de ernst van hun situatie – biedt een verklaring voor hun aanhoudende klaaggedrag richting de lokale overheid.

Waarom kan de hoge mate van urgentie van hun casussen opvallend worden genoemd? Zoals bekend zijn veelvragers burgers die in de ogen van ambtenaren onevenredig veel tijd en energie vragen. Dit kan leiden tot het beeld dat deze burgers zich hoofdzakelijk richten op minder urgente onderwerpen, waarvan het belang niet in verhouding staat met de aandacht die zij vragen. Echter, dit vooroordeel kan – voor in ieder geval een deel van de respondenten – worden ontkracht.

“Mijn partner komt uit El Salvador en mijn zoontje had gewoon een Nederlands paspoort. Wij leefden samen als gezin. Ik heb toen aangegeven: wij hebben recht op een gezinsuitkering. De gemeente ontkende dit en zei dat mijn partner geen rechten had. [...] Zonder die uitkering konden wij nauwelijks rondkomen. Na drie jaar gaf de gemeente doodleuk toe dat ik al die tijd gewoon gelijk had.” (Johan, zestiger)

De bovengenoemde passage beschrijft het verhaal van een respondent die bij de gemeente jarenlang heeft geklaagd over een casus die ervoor zorgde dat hij in ernstige financiële problemen raakte. Hij vertelt hoe een foutieve beoordeling van de gemeente ten grondslag ligt aan het niet honoreren van zijn verzoek. Dit is uiteraard slechts een van de manieren waarop een burger – ondanks het hebben van een zeer urgente casus - uiteindelijk als veelvrager wordt bestempeld. Daarnaast geven de respondenten toe dat zij zich soms op een verbaal agressieve manier hebben uitgelaten. Hun mondigheid kan eraan bijdragen dat de klachtbehandelaren tot het oordeel kwamen dat deze burgers onevenredig veel (mentale) energie opeisten, wat wordt erkend door de deelnemers aan de focusgroep. Dit biedt een andere mogelijke reden waarom zij als veelvrager zijn aangemerkt door ambtenaren.

Er zal niet dieper worden ingegaan op het achterhalen van de redenen waarom de respondenten door ambtenaren als veelvragers zijn aangemerkt, omdat dit niet valt binnen de reikwijdte van deze studie. Waar wél aandacht aan zal worden gegeven, zijn de ervaringen en omstandigheden die bijdragen aan de waarde die respondenten – met zowel urgente als minder urgente casussen – hechten aan de problematische situatie waarin zij verkeren. Als eerste zullen twee thema's aan bod komen die als persoonlijke prikkels worden beschouwd: het ervaren van persoonlijk leed en sociale frustraties (5.2.1) en het ontwikkelen van meer aandacht voor een bepaald thema naarmate een burger hier vaker over klaagt (5.2.2). Daarna wordt de invloed van sociale stimuli besproken (5.2.3). De paragraaf wordt afgesloten met een analyse van de invloed van het vertrouwen in de overheid op het klaaggedrag (5.2.4).

5.2.1 Persoonlijk leed en sociale frustraties

In het theoretisch model is beschreven dat het meemaken van nare gebeurtenissen ertoe kan leiden dat mensen in de slachtofferrol kruipen. De personen die dit persoonlijke leed hebben ondergaan worden onder meer kritischer en feller richting de buitenwereld. Dit fenomeen is naar voren gekomen in zes van de zestien interviews. De ingrijpende gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt lopen sterk uiteen. Voorbeelden hiervan zijn het verlies van hun partner, op straat moeten leven, het meemaken van de Bijlmerramp en het oplopen van een trauma als gevolg van een dienstverband als militair. Een van de zes respondenten beschrijft dat hij mede door fouten van het ziekenhuis ernstig fysiek beperkt is voor de rest zijn leven. Hij voelt zich duidelijk een slachtoffer en stelt zich ook in die rol op richting de gemeente:

“Mensen die een beperking hebben, hebben daar niet om gevraagd. Ik heb niet het ziekenhuis gevraagd of ze me aan de kanker willen helpen. Dan kom ik het ziekenhuis uit, dan blijken ze me ook nog eens blind te hebben gemaakt aan één oog en ze hebben het andere oog zwaar beschadigd. Daardoor kan ik voor de rest van mijn leven de draad van het leven niet meer oppakken. [...] Mijn leven is aardig verwoest door de fouten die in het ziekenhuis zijn gemaakt. Dan mag ik toch wel verwachten dat de gemeente mij een beetje tegemoet komt?” (Freek, vijftiger)

Het was vaak niet mogelijk om de invloed van traumatische ervaringen op het klaaggedrag van de respondenten uitvoerig te bespreken. Sommige van hen gaven zelf aan dat ze niet te lang bij dit onderwerp stil wilden blijven staan, terwijl in andere interviews gevoelsmatig duidelijk werd dat de respondent het lastig vond om hierover te praten. In deze gevallen is ervoor gekozen om niet te diep op dit thema in te gaan, omdat dit onderzoek ervoor waakt om (emotionele) schade bij respondenten te veroorzaken (zie paragraaf 4.5). Desalniettemin illustreert de bovenstaande uitspraak dat het aannemen van de slachtofferrol doorwerkt in de houding van sommige veelvragers jegens de gemeente. Uit de onderstaande passage blijkt eveneens hoe een ingrijpende ervaring een persoon extra kritisch kan maken:

“Als je dan ten onrechte bent benadeeld in het verleden draag je dat toch op een bepaalde manier bij je. Dat zorgt er denk ik ook wel voor dat ik sneller reageer op dingen die in mijn ogen niet kloppen.” (Michael, dertiger)

Naast het meemaken van heftige gebeurtenissen dragen ook ervaringen van een mindere intensiteit bij aan het klaaggedrag van respondenten. In zes interviews komt

naar voren dat de respondenten zich sociaal gefrustreerd voelen. Zij voelen zich eenzaam of balen erg van het feit dat ze geen (geschikt) werk kunnen vinden. Deze achtergrondfactor draagt bij aan een negatievere kijk op het leven, waarmee de drang om te klagen wordt gevoed. Zo vertelt een respondent het volgende:

“Ik heb voor mijzelf gewerkt, dus ik heb geen recht op een uitkering. Dus ik moet mijzelf maar zien te redden. Dat valt best tegen. Dat kan mij verdrietig maken. Dan wordt je afgewezen... Ik ben een paar keer tijdens het solliciteren afgewezen op mijn leeftijd. Dan denk je: oké... Dan merk je aan alles dat ze liever met studentes werken. Dan denk ik: laat maar. [...] Dat is gewoon een tegenvaller. Je bent totaal niet op de radar. Het frustreert mij dat de gemeente niets doet om mij daarin te helpen.” (Gertrude, vijftiger)

Het fragment hierboven laat goed zien dat de respondent zichzelf als slachtoffer ziet van haar sociale frustraties. Dit is een nuttige toevoeging ten opzichte van het theoretisch model: het aannemen van de slachtofferrol komt niet altijd voort uit traumatische ervaringen. Ook op het oog minder aangrijpende gebeurtenissen, zoals moeite met het vinden van een baan, kunnen hieraan ten grondslag liggen.

In de focusgroep wordt besproken dat het bij de mensen die zichzelf als slachtoffer zien van belang is om hen op een andere manier te helpen dan door alleen de klachten in behandeling te nemen. Iemand die bijvoorbeeld erg eenzaam is en mede hierdoor geprikkeld wordt om te klagen, zou meer gebaat kunnen zijn bij het vinden van gezelschap dan bij een oplossing voor zijn of haar afzonderlijke klachten.

5.2.2 Kracht van de herhaling

Daarnaast komt uit de interviews een andere persoonlijke prikkel naar voren die onbelicht is gebleven in het theoretisch model. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zij steeds meer oog krijgen voor het signaleren van problemen binnen een bepaald domein, naarmate zij hier herhaaldelijk over klagen.

“Toen ik heel erg met die straatverlichting bezig was, zag ik overal lampen die kapot waren. In elke straat, het maakt niet uit in welke plaats. Ik zag overal kapotte verlichting.” (René, vijftiger)

Het citaat hierboven laat zien dat de man na verloop van tijd steeds alerter is geworden om bepaalde problematiek op te merken. De tijd en energie die veelvragers besteden aan een onderwerp leidt ertoe dat zij hun ogen hier niet meer voor kunnen

sluiten. Een aantal respondenten vult aan dat zij bewust op zoek gaan naar andere casussen binnen het thema waarover zij klagen, om zo hun eigen gelijk te kunnen bevestigen. Zij spreken in dit kader over het ‘opbouwen van een dossier’.

5.2.3 Sociale stimuli

In de theorie is besproken dat het sociale netwerk van veelvragers als referentiekader dient in de manier waarop zij een bepaald probleem duiden. Als iemand door een goede vriend bijvoorbeeld bevestigd wordt in zijn gevoel van onrecht, steunt deze vriend hem in de ontwikkeling van een klaagintentie. Wat is hierover gevonden in de interviews? De respondenten stellen unaniem dat zij door te spreken met mensen uit hun omgeving extra overtuigd zijn geraakt van hun eigen gelijk. Zo vormt de sociale steun een duwtje in de rug om de stap te maken richting de gemeente of de ombudsman. Dit duwtje kan bijvoorbeeld worden gegeven door een partner, burens of door een combinatie hiervan, zoals een respondent hieronder omschrijft:

“Ja, mijn vriendin heeft net zo’n groot rechtvaardigheidsgevoel als ik. Dat sterkt elkaar wel af en toe. [...] Ik toets het ook wel bij andere bewoners of ze er ook last van hebben. Sommigen zeggen van niet, maar bij veel anderen merk ik dat zij dat ook zo ervaren. [...] Dan denk ik: ja, ik ben niet de enige die hier last van heeft. Zij sterken mij ook wel in het punt dat er echt iets aan de hand is. Ik voel me geen zeurkous.” (Vincent, veertiger)

Verder omschrijven zeven respondenten dat zij in hun klaaggedrag optrekken met gelijkgestemden. Zij benoemen dat ze het gevoel hebben dat ze als groep sterker staan in hun onenigheid of geschil met de lokale overheid. Een andere aspect omtrent dit thema, wat niet als zodanig naar voren is gekomen in het theoretisch model, is dat liefst elf geïnterviewde personen het gevoel hebben dat zij anderen helpen met hun klaaggedrag. Dit zorgt ervoor dat zij nog meer waarde hechten aan de situatie.

“Wat mij vooral motiveert is de veiligheid op straat. Dat is voor mij het meest belangrijke. [...] Ik heb altijd een meisje van zestien dat de metro uitloopt in mijn achterhoofd. Nooit mijzelf. [...] Als ik stoeptegels los zie liggen, dan denk ik van: als de buurvrouw van 98 daar met de rollator over struikelt, dan houdt het op voor haar.” (René, vijftiger)

Deze respondent legt uit dat zijn vele meldingen omtrent veiligheid en openbare orde vooral voortkomen uit bezorgdheid voor het welzijn van anderen. Hij heeft dus sterk

het gevoel dat hij anderen van dienst is met zijn klachten en vragen richting de gemeente. Een andere respondent noemt zichzelf ‘de behoeder van de buurt’. Dit is een nuttige toevoeging ten opzichte van het theoretisch model. Het laat zien dat sociale stimuli twee kanten op werken: van de sociale omgeving richting de veelvrager (de omgeving sterkt de persoon in zijn of haar gevoel van onrecht), maar ook van de burger in de richting van zijn omgeving (de veelvrager heeft het gevoel dat hij iets kan betekenen voor zijn of haar omgeving).

5.2.4 Vertrouwen in de overheid

Volgens het theoretisch model is het vertrouwen van burgers in de overheid van invloed op de ‘bril’ waarmee ze het optreden van overheidsinstellingen beoordelen. Minder vertrouwen zou ervoor zorgen dat mensen kritischer worden op de overheid, waardoor de kans op het uiten van klachten toeneemt. Dit mechanisme wordt bevestigd door de empirie. Nagenoeg alle respondenten geven aan dat zij een lage mate van vertrouwen hebben in de gemeente Amsterdam als instituut. Zij hebben niet het gevoel dat de beleidsmakers en ambtenaren (volledig) in het belang van de burger handelen. Sommige respondenten omschrijven de gemeente zelfs als een ‘veelkoppig monster’ of als een ‘criminele organisatie’. Dit maakt hen extra scherp op het doen en laten van de gemeente, zoals hieronder wordt geïllustreerd:

“Ze liegen en bedriegen je waar je bij zit, dus ik heb wel geleerd om constant alert te blijven. Ze hebben nul verstand van zaken [...] Die mensen hebben nooit tegenslag gehad in hun leven, die staan niet in de maatschappij.” (Freek, vijftiger)

In het theoretisch model is geen antwoord gegeven op de vraag welke factoren van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in de overheid, vanwege de grote verscheidenheid aan factoren die hieraan ten grondslag kan liggen. Daarom is ervoor gekozen om deze vraag te beantwoorden op basis van de empirie. Uit de interviews komen twee factoren naar voren die het lage vertrouwen van de veelvragers in de overheid verklaren. Ten eerste blijkt de ontevredenheid over de klachtafhandeling een cruciaal aspect te zijn om het dalende vertrouwen te kunnen duiden. In paragraaf 5.4 zal nader ingegaan worden op de aspecten van de klachtafhandeling die leiden tot frustraties. Het onderstaande citaat geeft een voorbeeld van de wijze waarop veelvragers hierdoor het vertrouwen in de gemeente verliezen:

“Je schaadt het vertrouwen. Je toont je geen betrouwbare partij. Als je er zelfs niet slaagt om binnen een fatsoenlijke termijn te reageren... Dat is toch wel het minste

wat je van de overheid zou moeten kunnen verwachten? Maar dan moet je daar zelf weer achteraan: nabellen, allemaal mailtjes sturen. [...] Dan zit je voor mij wel heel laag. Dan daal je af naar een heel bedenkelijk niveau.” (Marco, vijftiger)

De tweede factor heeft betrekking op de ontevredenheid van respondenten over het algemene beleid binnen de gemeente. Dit maakt sommige respondenten erg cynisch over dit bestuursorgaan. Een onderwerp dat veelvuldig genoemd wordt is de achteruitgang van wijken. Respondenten vinden bijvoorbeeld dat hun buurt minder veilig of minder schoon is dan voorheen, wat zorgt voor hoog oplopende irritaties.

“Nou, kijk, als het nu één of twee dingen waren... Maar ik zie onze stad soms echt verloederen. Het is echt niet zo dat ik om het minste of geringste alweer aan de telefoon hang. Ik kan het soms ook een tijdje laten voor wat het is. Maar dan merk ik dat sommige dingen zich opkroppen en dan moet dat er zo nu en dan gewoon uit. Zeker als ik zie dat sommige dingen gewoon echt niet kunnen. De gemeente doet gewoon geen moeite meer om zich in te leven in de burgers.” (Wilma, zestiger)

Het einde van dit citaat laat zien dat de respondent vindt dat er te weinig aandacht is voor de ‘gewone’ burger. Dit thema wordt door vijf andere respondenten eveneens ervaren. Zij hekelen de grote hoeveelheid tijd en geld die de gemeente Amsterdam zou besteden aan bedrijven, toeristen of vluchtelingen. Zij voelen zichzelf hierdoor tekort gedaan. Ook het gebrek aan adequate handhaving op straat wordt meerdere malen genoemd als bron van ergernis.

5.3 Omzeilen van belemmeringen

De tweede fase van het theoretisch model illustreert dat het ontwikkelen van een klaagintentie niet voldoende is om daadwerkelijk een klacht te uiten. Hiervoor moet immers ook nog de zogenoemde klaagdrempel overschreden worden. Met dit concept wordt bedoeld op diverse belemmeringen die een persoon ervan kunnen weerhouden om hun ongenoegen kenbaar te maken. De verwachting uit de theorie is dat deze belemmeringen beperkt blijven in het geval van veelvragers, wat ertoe leidt dat zij de overheid herhaaldelijk benaderen. In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre deze verwachting wordt bevestigd in de interviews door te kijken naar de volgende thema's: de juridische kennis van de respondenten (5.3.1), de tijd en energie waarover zij beschikken (5.3.2), de reacties van de sociale omgeving op hun klaaggedrag (5.3.3) en de inschatting van het nut om te klagen (5.3.4).

5.3.1 Juridische kennis

De informatie over iemands eigen rechten wordt in het theoretisch model gezien als een mogelijke belemmering voor het uiten van klachten richting de overheid. Als een ontevreden burger niet voldoende kennis heeft over de wet- en regelgeving, wordt het lastiger om een inschatting te maken van de slagingskans van het indienen van een klacht. Dit kan ertoe leiden dat de persoon geheel afziet van het benaderen van de overheid. De gesprekken met de respondenten hebben uitgewezen dat geen van hen dit noemt als een belemmerende factor. Bovendien laten de meeste respondenten in hun interviews blijken dat zij hun gelijk expliciet kunnen baseren op de wet- en regelgeving. Zo benoemen sommigen op grond van welk wetsartikel zij menen in hun recht te staan. De vraag is dan: waar komt deze juridische kennis vandaan?

“Ik heb bij de gemeente gewerkt en ik heb rechten gestudeerd. Ik weet heel goed waar je als burger allemaal wel of niet wat van kan zeggen.” (Diederik, vijftiger)

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat de kennis over de wet- en regelgeving mede voortkomt uit werkervaring bij de overheid of het volgen van een studie. Deze factoren worden ook in zes andere interview genoemd. De juridische onderlegdheid wordt daarnaast versterkt door de grondige verdieping van de respondenten in het onderwerp of domein waarover zij aanhoudend bij de overheid aankloppen, waardoor zij zich langzaam maar zeker tot een expert ontwikkelen op dit gebied. In de focusgroep wordt wel een kanttekening gemaakt ten aanzien van deze factor:

“Ze dénken dat ze heel goed weten op welke regels zij zich kunnen beroepen Maar als wij naar het verhaal luisteren zien we heel andere dingen en zien we soms dat burgers de wet- en regelgeving verkeerd uitleggen.” (medewerker ombudsman)

Deze nuance maakt duidelijk dat niet de daadwerkelijke kennis over de wet- en regelgeving, maar de perceptie van hun eigen kennis van invloed is op het gedrag van veelvragers. Het komt volgens de deelnemers aan de focusgroep geregeld voor dat ambtenaren de wet- en regelgeving anders uitleggen dan een klagende burgers.

5.3.2 Tijd en energie

Naast de kennis over het recht is ook de hoeveelheid tijd en energie op basis van de theorie beschouwd als een mogelijke belemmering. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat dit voor hen zeker als een remmende factor heeft gewerkt. De tijd en energie die het kost om herhaaldelijk hun beklag te doen bij de overheid is

door zeven respondenten genoemd als een factor die heeft bijgedragen om tijdelijk te stoppen met het uiten van hun ongenoegen tegenover de gemeente, terwijl drie andere respondenten mede vanwege deze factor zelfs helemaal zijn opgehouden met het benaderen van de overheid. Een van hen verwoordt dit als volgt:

“Ik heb wel geleerd: knokken kost energie. Dat heeft ook consequenties voor jezelf, weet je. Ik heb daar nu geen kracht meer voor.” (Michael, dertiger)

Echter, een opvallende en waardevolle toevoeging ten opzichte van het theoretisch model is dat de tijd en energie die veelvragers ter beschikking óók kan werken als een stimulerende factor. Dit heeft betrekking op de levensfase waarin de respondenten zich bevinden, die hen extra prikkelbaar maakt om een klaagintentie te ontwikkelen. Het valt op dat alle respondenten van middelbare of oudere leeftijd zijn. Acht van hen geven aan dat zij zich hierdoor ook meer verantwoordelijk voelen voor wat er in hun omgeving gebeurt. Een gepensioneerde vrouw vertelt in haar interview het volgende:

“Misschien dat ik het eerder ook wel zag. Het was niet dat ik toen nooit iets zei. Maar om de een of andere manier heb ik het gevoel dat het ligt aan de fase van mijn leven waarin ik nu zit. Ik vind dat er nu toch wel wat meer moet gebeuren. [...] Misschien ligt het er wel aan dat ik niet meer dagelijks naar mijn werk ga. Ik heb daar nu ook wel meer tijd voor.” (Wilma, zestiger)

Uit de bovenstaande uitleg blijkt dat het niet hebben van een baan de gelegenheid biedt aan veelvragers om de nodige tijd en moeite te steken in hun klaaggedrag richting de lokale overheid. Dit komt ook in andere interviews naar voren. Verder stellen enkele respondenten dat zij niet zoveel bezig waren geweest met bepaalde problematiek als zij in diezelfde periode een drukker bestaan hadden gehad. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt:

“Nou, weet je, toen ik hier kwam wonen had ik daar nooit zo’n beeld van. Ik was net klaar met mijn studie en ik werkte nog in de Albert Heijn. Ik was daarnaast nog een hoop aan het uitgaan, daar ging ook veel tijd in op. Ik maakte me eigenlijk niet zo druk om wat de gemeente wel of niet deed. In die fase was dat voor mij helemaal niet zo belangrijk.” (Vincent, veertiger)

Zo blijkt uit de empirie dat de kenmerken die verbonden zijn aan de levensfase van veelvragers helpt begrijpen waarom zij zich op dat moment aanhoudend bij de

overheid willen en kunnen melden. Het verouderingsproces kan ertoe leiden dat mensen zich meer verantwoordelijk gaan voelen om problemen te melden én dat ze ook meer tijd krijgen deze te signaleren. In de focusgroep wordt daarnaast de link gelegd met de sociale frustraties van sommige respondenten. Naarmate mensen ouder worden, groeit de kans dat zij de aansluiting verliezen met de maatschappij en zich hierdoor in sociaal opzicht ‘ontheemd’ gaan voelen.

5.3.3 Reacties van sociale omgeving

Verder is in het theoretisch model aandacht besteed aan de mogelijkheid dat contactintensieve burgers door hun sociale omgeving worden ontmoedigd om zich herhaaldelijk bij de overheid te melden. Enkele respondenten vertellen hoe mensen uit hun omgeving hen afraadden om zich te blijven beklagen bij de overheid. Desalniettemin is deze factor niet van invloed geweest op hun beslissing om eventueel te stoppen met het indienen van klachten, zo stellen zij. Verder is eerder in dit hoofdstuk al benoemd dat zeven respondenten samen met anderen optrekken in hun klaaggedrag (zie paragraaf 5.2.3). Zo vertelt een man dat hij zich heeft verenigd met anderen, met wie hij zo nu en dan een ‘mailbom’ stuurt richting de gemeente:

“Als ik dan gisteren een mail uitstuur naar de achterban en vraag: “Jongens, wie doet mee met de mailbom?” Dan reageert ongeveer een derde van ons ledenbestand. Dat is dan een man of twaalf, want het ledenbestand bestaat uit 36 man. [...] Daar wordt ik dan wel blij van, als ik hun reacties lees.” (Marco, vijftiger).

Dit citaat laat zien dat de betreffende respondent veel steun vindt in het feit dat hij positieve reacties ontvangt op zijn klaaggedrag. Verder zijn er ook respondenten die weliswaar niet met anderen optrekken, maar wel aangemoedigd worden door anderen om vol te houden in hun klaaggedrag richting de overheid. Deze informatie maakt duidelijk dat de reacties van anderen op het klaaggedrag van veelvragers niet alleen als een belemmering, maar juist ook als een stimulering kan werken.

5.3.4 Inschatting van het nut

Het theoretisch model ziet het verwachte nut van het uiten van een klacht bij de overheid als een mogelijke bestuurlijke belemmering: als het klagen als onvoldoende zinvol wordt beschouwd, kan een burger hierdoor ontmoedigd worden. Volgens de theorie zijn er twee factoren van invloed op deze beoordeling. Ten eerste maakt een burger een inschatting van de slagingskans: hoe reëel is het dat met de klacht een wenselijk resultaat wordt bereikt? Alle respondenten erkennen de invloed van deze

factor op hun klaaggedrag. Bij sommigen leidde de inschatting van een geringe slagingskans alleen tot twijfels of er door moest worden met klagen, terwijl anderen tijdelijk of zelfs geheel zijn gestopt met klagen.

“Ik kan wel wat zeggen, maar ze doen er niks mee. [...] Dan denk ik: ach, doe ook. Ik word er zo negatief van. Het boeit me niet meer. Dan denk ik: zal ik er wat van zeggen? Laat maar gaan...” (Gertrude, vijftiger)

Deze vrouw beschrijft hoe zij helemaal is gestopt met klagen, omdat ze niet langer het gevoel heeft dat er nog wat met haar klachten wordt gedaan. Al met al blijkt uit het feit dat de inschatting van de slagingskans door alle respondenten wordt genoemd dat deze factor een belangrijke rol speelt. Hier zal in paragraaf 5.6 in de bespreking van diverse mechanismen nader bij stil worden gestaan. In de focusgroep wordt onder meer het volgende over het belang van de verwachte slagingskans:

“Sommigen associëren de term ‘veelvragers’ met burgers die als een kip zonder kop blijven doorgaan met klagen. Maar ik denk dat dat op zeker tachtig procent van deze groep niet van toepassing is. Zij moeten echt het gevoel hebben dat er iets te halen valt.” (medewerker gemeente Amsterdam)

Een tweede factor waarmee volgens de theorie het nut van het klagen wordt bepaald is de inschatting van de opofferingskosten: hoeveel moeite kost het om de klacht te uiten? Wat dat betreft zijn de reacties van de respondenten erg divers. Een deel van de respondenten geeft aan dat zij – mede door het gebruik van digitale middelen – doorgaans weinig tijd kwijt zijn aan het benaderen van de overheid. Ook vertellen sommige van hen dat zij door hun eerdere ervaringen goed weten op welke plek zij hun klachten moeten indienen. Anderen vertellen daarentegen dat zij het klaagproces juist als een slopend traject ervaren en dat zij ook veel moeite hebben om het juiste loket te vinden om hun klacht te uiten. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

5.4 Waardering van de klachtafhandeling

In deze paragraaf wordt de aandacht verlegd naar de wijze waarop ambtenaren invloed uitoefenen op het klaaggedrag van deze burgers: via de klachtafhandeling. Het belang van dit thema is zeer duidelijk naar voren gekomen in de interviews, wat in lijn ligt met de verwachtingen uit het theoretisch model. In het model is destijds

uitgelegd dat burgers de afhandeling van hun vragen en klachten beoordelen op basis van drie dimensies: het resultaat, het proces en de menselijke interactie.

Hoewel dit onderscheid erg bruikbaar was voor het creëren van een theoretisch inzicht, blijkt dat de drie dimensies in werkelijkheid gedeeltelijk met elkaar overlappen. Als een veelvrager bijvoorbeeld geen reactie op zijn vragen of klachten ontvangt, is dit van negatieve invloed op de waardering van zowel het resultaat als het proces. Vanwege deze nauwe verbondenheid zal de categorisering uit het theoretisch kader achterwege worden gelaten. In plaats daarvan worden de resultaten gepresenteerd aan de hand van vier subthema's die naar voren kwamen uit de empirie: het niet gehoord worden (5.4.1), het ervaren van een onwaardige behandeling (5.4.2), gebrekkige methoden om als burger met ambtenaren te communiceren (5.4.3) en het oplopen tegen de 'ambtelijke muur' (5.4.4).

5.4.1 Niet gehoord worden

Volgens het theoretisch model is het niet bereiken van een bevredigend resultaat een belangrijke parameter om te begrijpen waarom burgers volhardend zijn in hun klaagedrag. Dit is zonder twijfel bevestigd door de respondenten van dit onderzoek. Zij geven volmondig aan dat hun ontevredenheid over de inhoudelijke uitkomst van de klachtafhandeling een cruciale rol speelde in hun aanhoudende geklaag. De veelvragers hebben het gevoel dat het nodig is om zich herhaaldelijk te melden bij de overheid om een wenselijk resultaat te kunnen bereiken. Dit wordt treffend verwoord in het onderstaande citaat:

“Waar zo'n rijke ondernemer maar één keer van zich hoeft te laten horen, moet ik dat misschien wel vier of vijf keer doen om serieus genomen te worden. Dat is misschien niet eerlijk, maar zo werkt het wel blijkbaar. Dan kun je maar één ding doen: je bek open trekken. Als je dat maar lang genoeg blijft doen zullen ze vanzelf een keer gaan luisteren.” (Vincent, veertiger)

De respondent verwacht dat hij wél zal worden gehoord als hij zijn ongenoegen meerdere malen kenbaar maakt. Het zich niet gehoord voelen wordt op twee verschillende manieren veroorzaakt. Ten eerste stelt de meerderheid van de respondenten dat zij op sommige momenten helemaal geen reactie hebben ontvangen van de overheid. Dit heeft doorgaans tot gevolg dat zij opnieuw hun beklag doen. Bovendien veroorzaakt het feit dat een overheidsorgaan zich niet houdt aan haar eigen beslissingstermijnen veel irritaties. Zo raakt de onderlinge verhouding tussen

burgers en de lokale overheid steeds meer bekoeld. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt:

“Dan dien ik dus een klacht in bij het stadsdeel en wat er dan regelmatig voorkomt is dat ik helemaal niets hoor. [...] Ik krijg wel een ontvangstbevestiging, maar dat is dan gewoon automatisch gegenereerd. Maar vervolgens gebeurt er helemaal niets. [...] Dat is het grootste punt waar ik mij aan erger.” (Paul, zestiger)

De tweede manier waarop veelvragers zich niet gehoord voelen is wanneer ze wél een antwoord ontvangen, maar ze hier simpelweg geen genoeg mee nemen. Zo ervaren sommige respondenten dat ze ‘aan het lijntje’ worden gehouden: ze horen dat er naar hun melding gekeken wordt, maar krijgen vervolgens niet het gevoel dat hier daadwerkelijk iets mee gebeurt. Dit valt in slechte aarde bij de respondenten. Zij voelen zich naar eigen zeggen ‘in de maling genomen’ en ontwikkelen zo de behoefte om opnieuw een klacht in te dienen. Verder benoemen een aantal individuen dat zij zich ergeren als ambtenaren in hun antwoord niet (voldoende) ingaan op de vraag of klacht van de burger. Dit voedt eveneens de drang om opnieuw contact op te nemen met de gemeente, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

“Nu krijg je een mailtje: klacht afgehandeld. Dan denk je: hoezo? Wat is er gebeurd? Dan moet ik nog een keer contact opnemen.” (Wilma, zestiger)

Deze vrouw legt uit dat zij behoefte heeft aan een onderbouwing van de actie die de gemeente ondernomen heeft op basis van haar klacht. In een ander interview wordt gesteld dat een meer persoonlijke manier van contact zou helpen om het antwoord van de gemeente beter te kunnen begrijpen. Op die manier voelt hij zich als burger meer gehoord en kan hij sneller genoeg nemen met de uiteindelijke beslissing die een ambtenaar neemt.

5.4.2 Onwaardige behandeling

Het gevoel onvoldoende gehoord te worden is absoluut niet de enige factor van de klachtafhandeling die een veelvrager ertoe kan zetten om opnieuw contact te zoeken met de overheid. In dit tweede thema wordt er gekeken naar de waardering van de interactie met klachtbehandelaren. De empirie wijst uit dat dit aspect – zoals in het theoretisch model al werd verwacht – een grote rol speelt in het gedrag van veelvragers. Het ervaren van een onwaardige behandeling zorgt er met name voor dat

de relatie tussen burger en overheid steeds grimmiger wordt. Veel respondenten beschrijven dat zij hierdoor nog strijdbaarder worden.

“Wat moet ik anders? Moet ik dat allemaal maar accepteren, dat ze mij behandelen als één of andere derderangsburger? Ik dacht het niet.” (Freek, vijftiger)

Ongeveer driekwart van de respondenten laat weten dat zij zich op een onwaardige manier behandeld hebben gevoeld. Vijf van de geïnterviewde personen geven specifiek aan dat zij zich beledigd voelden door een klachtbehandelaar. Zo kreeg een vrouw te horen dat ze eruit zag als een ‘junkie’. Daarnaast vertellen een paar personen dat zij erg gefrustreerd raakten op het moment dat de gemeente geen excuses maakte op een moment waar dat volgens hen wel op zijn plaats was.

Hetgeen dat door de meeste respondenten wordt genoemd is dat zij zich gekleineerd voelen. Ambtenaren laten dan merken – bijvoorbeeld door een ‘neerbuigende’ of ‘pedante’ reactie – dat ze de betreffende burger als lastig ervaren. Dit kan bij de veelvragers als olie op het vuur werken, wat ook wordt bevestigd door de medewerkers die aan de focusgroep deelnemen. Hieronder wordt omschreven wat een respondent voelt als hij een ‘luis in de pels’ wordt genoemd door een ambtenaar:

“Nou, dat een ambtenaar dat zegt, dat vind ik eigenlijk heel prettig. Dat geeft mij ook een soort signaal van: ga vooral zo door. [...] Een luis in de pels veroorzaakt jeuk en dan moet er gekrabd worden. Als je die luis in de pels niet hebt, dan wordt die overheid gewoon een lui varken. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om daar iets mee te doen, vind ik.” (Marco, vijftiger)

Hieruit blijkt dat een kleinerende reactie van ambtenaren het gevoel kan geven aan veelvragers dat zij goed bezig zijn. Een nog groter deel van de respondenten geeft aan dat zij juist erg gepikeerd raakten door een denigrerende klachtbehandeling. Veel van hen geven in het interview aan dat ze denken dat vooroordelen van klachtbehandelaren ten grondslag liggen aan hun kleinerende gedrag. De ambtenaren zouden alleen kijken naar eventuele negatieve eigenschappen van de burger en beseffen niet dat de burger daadwerkelijk een gegronde vraag of klacht kan hebben. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt:

“Ze hadden zulke vooroordelen, jongen, dat wil je niet weten. Allemaal omdat ik één keer ontruimd ben. Ze weten helemaal niet wie ik ben. Schaam je diep! Het is

bizar gewoon. [...] Alleen degenen die echt proberen om mij te begrijpen zien wie ik werkelijk ben.” (Fatima, dertiger)

Aan het einde van deze passage predikt de vrouw voor meer inleving in de situatie van de burger. Dit is een aspect dat door alle respondenten wordt genoemd. Zij stellen dat er in de klantbehandeling onvoldoende moeite wordt gedaan door ambtenaren om zich te verplaatsen in het perspectief van de burger. De deelnemers uit de focusgroep zijn het hier enerzijds mee eens. Zij stellen dat meer inleving in de burger nodig is om het werkelijke verhaal achter de klacht te achterhalen. Volgens hen ontbreekt het hier vooral aan bij de eerstelijnsmedewerker. Bovendien zou een dergelijke benadering veel kosten kunnen besparen, omdat op die manier voorkomen kan worden dat sommige burgers alsmear door blijven gaan met hun klaaggedrag. Anderzijds kan een te persoonlijke benadering ook gevaren met zich meebrengen:

“Als je het contact persoonlijker maakt, je veert mee met de mensen, je loopt nog een stapje harder en je kijkt of er nog iets extra’s mogelijk is, dan komt het achteraf soms voor dat je denkt: was het niet effectiever geweest om gelijk helderheid en duidelijkheid te scheppen en het te begrenzen in plaats van dat je het contact als gemeente persoonlijker maakt?” (medewerker gemeente Amsterdam)

Deze medewerker maakt duidelijk dat het niet in alle gevallen gunstig uitpakt om te kiezen voor een zeer persoonlijke vorm van contact met de burger. Zij licht toe dat dit er onder meer voor kan zorgen dat de burger te hoge verwachtingen krijgt van de betrokken ambtenaar die hij of zij niet kan waarmaken. In de focusgroep is geen consensus bereikt over de situaties waarin een meer persoonlijke benadering of juist een meer afstandelijke benadering gewenst is. In het laatste hoofdstuk zal hier in een van de beleidsaanbevelingen nader op in worden gegaan.

5.4.3 Gebrekkige communicatiemethoden

Zeven respondenten benoemen dat zij ervaren dat ze door de gemeente van het spreekwoordelijke kastje naar de muur worden gestuurd. Een ambtenaar van de gemeente zegt dan bijvoorbeeld dat de burger zich moet melden bij de politie, waarna de politie weer terugverwijst naar de gemeente. Dit veroorzaakt onnodig veel klachten en hoog oplopende frustraties. Daarnaast is het ook niet altijd duidelijk voor de respondenten bij welk (digitale) loket zij zich moeten melden:

“Vaak heb je niet de juiste informatie om een klacht in te dienen. Het nadeel is dat als je één persoon in de hiërarchie overslaat, dat je dan vervolgens weer helemaal terugverwezen wordt. Je wordt van het kastje naar de muur gestuurd.” (Johan, zestiger)

Daarnaast verklaren twee respondenten dat zij moeite hebben om zich wegwijs te maken op het internet. De toenemende digitalisering van het contact tussen overheid en burger zorgt bij deze individuen dan ook voor veel ongenoegen. Verder benoemen acht personen in hun interviews dat ze zich storen aan de algemene klachtenlijnen van de gemeente, zoals 14 020. Door de invoering van deze klachtnummers is het lastiger voor burgers om rechtstreeks in contact te komen met verantwoordelijke ambtenaren. Bovendien benoemen de respondenten dat de medewerkers van deze klachtenlijnen vaak over weinig kennis beschikken en niet de intentie lijken te hebben om de burger écht te helpen. In de focusgroep wordt bevestigd dat deze medewerkers doorgaans erg resultaatgericht werken. Bovendien zouden zij niet de kennis hebben om op een effectieve, geduldige wijze om te gaan met veelvragers. Een van de respondenten zegt het volgende over zijn ervaringen met 14 020:

“Ik heb het idee dat ze de targets daar zo hebben liggen dat er een bepaald aantal calls per dag moet worden afgehandeld. Maar voor mij is dat niet waarom de gemeente er is. Ze zouden er moeten zijn om de burger te helpen of de weg te wijzen. Ik vind dat je slecht mensen kunt bereiken met kennis van zaken.” (René, vijftiger)

Ook het ontvangen van gestandaardiseerde e-mails leidt tot irritaties. De veelvragers zijn eensgezind over de manier waarop de communicatiemethoden van de gemeente verbeterd moeten worden: het persoonlijker maken van het contact. Bijna alle respondenten geven aan dat zij hier behoefte aan hebben. Het persoonlijker maken van de onderlinge interactie houdt volgens de respondenten in dat het contact warmer en meer empathisch wordt. Zij denken dat de klachtbehandelaren zich dan beter kunnen inleven en minder vooroordelen ontwikkelen over de veelvragers.

“Ik heb veel liever gewoon normaal contact, één op één. Dan wordt je serieuzer genomen. Kijk, ik kan me voorstellen dat je niet voor elk wissewasje met elkaar om de tafel kan gaan zitten. Maar ik vind: als een probleem doorzeurt, moet je niet de deur dichtgooien, maar kom gewoon even langs. Op die manier kom je tot een oplossing. Anders blijft het door etteren.” (Wilfred, vijftiger)

Hoewel aan het einde van de vorige sectie is beschreven dat de persoonlijke benadering volgens deelnemers aan de focusgroep zowel voor- als nadelen kan hebben, is tijdens deze sessie wel naar voren gekomen dat ambtenaren over het algemeen meer gebruik kunnen maken van persoonlijk contact. Hieraan kan worden toegevoegd dat een groot deel van de respondenten benoemt behoefte te hebben aan een vaste contactpersoon. Enkele van hen hebben inmiddels een ambtenaar gevonden bij wie zij altijd terecht kunnen met hun vragen en klachten. Zij benoemen verschillende voordelen die hieruit voortkomen. Zo weet de contactpersoon wat de achtergrond is van de veelvrager en hoe hij of zij het beste benaderd kan worden. Daarnaast bouwt de burger een vertrouwensband op met deze ambtenaar. Ook wordt voorkomen dat de burger van het kastje naar de muur gestuurd. In de focusgroep wordt verder op dit idee ingegaan:

“Het is net met wiskunde vroeger. Bij de ene leraar snapte je het wel en bij de andere begreep je er geen snars van. Die ene legde het gewoon op een andere manier uit. Nou, zo werkt het bij ons ook. Je moet op zoek naar de medewerker die de taal van een burger spreekt. [...] Er zijn altijd personen die makkelijker met een bepaald type burger kunnen omgaan dan anderen. Die kracht moet je als organisatie zien te benutten.” (medewerker gemeente Amsterdam)

In deze passage wordt het belang van een vaste contactpersoon benadrukt. Dit dient een persoon te zijn die relatief gemakkelijk met de burger kan communiceren en die vertrouwd wordt door de burger. Sommige deelnemers aan de focusgroep fungeren zelf ook als een vertrouwenspersoon voor een veelvrager. Zij leggen uit dat zij door de band met deze burger beter weten waar hij of zij behoefte aan heeft. Zo noemt een medewerker van de ombudsman het voorbeeld dat zij een contactintensieve burger soms middels scherpe bewoordingen tot de orde roept. Zij stelt dat de burger dan weer tot bedaren komt en dat hij ook zelf aangeeft hier behoefte aan te hebben.

5.4.4 Tegen ambtelijke muur oplopen

Verder ervaren de respondenten dat zij op verschillende manieren tegen een spreekwoordelijke muur oplopen wanneer zij in contact treden met de gemeente. Ten eerste spreken tien van de zestien respondenten over een zeer defensieve manier waarop hun klachten worden ontvangen door ambtenaren. Zij kregen het gevoel dat hun meldingen worden gezien als een ‘aanval’ en stellen dat de gemeente als instituut veel ‘opener’ zou moeten staan. Een van de respondenten kreeg sterk het gevoel dat

de klachtbehandelaar zijn collega's wilde beschermen toen de burger een klacht indiende over de wijze waarop hij behandeld was door twee ambtenaren:

“De manier waarop hij dat doet is puur als een poortwachter voor de dames. Dat gebeurde aan de telefoon, dus ik kon hem niet in zijn ogen kijken. Maar het was puur alsof hetgeen wat ik meldde als een aanval werd gezien op zijn collega's. Alleen op die manier werd er op mij teruggevuurd. Op de details werd er niet ingegaan. Het ging er puur om dat zij niks verkeerd hadden gedaan. Dat moest duidelijk worden. Nou, sorry hoor, ik heb het anders ervaren.” (Orlando, vijftiger).

De tweede manier waarop de 'ambtelijke muur' tot frustraties leidt bij respondenten is wanneer ze op een muur van bureaucratie stuiten. Zeven individuen benoemen in hun interviews dat de regels en procedures boven praktische oplossingen worden gesteld. Dit schiet bij hen in het verkeerde keelgat en voedt de behoefte om opnieuw hun beklag te doen. Zij hekelen de formele wijze van klachtafhandeling en stellen dat sommige ambtenaren de aanpak van hun problemen onnodig moeilijk maken.

“Ze maken van een mug een olifant, in plaats van dat ze de mug gewoon met de muggenmepper doodslaan en het oplossen. Ze bepalen op die manier gewoon jouw leven. Dat vind ik sowieso raar van het systeem. Ze hebben allemaal van die lange trajecten en ze willen alles overnemen. Je moet niet alles willen overnemen, maar alleen meer overzicht creëren.” (Fatima, dertiger)

In de interviews wordt duidelijk gemaakt dat het volgen van de regels niet altijd helpt om problemen van burgers op te lossen. Sommige veelvragers zijn mensen die naar eigen zeggen 'tussen wal en schip' raken in de gemeentelijke regelgeving. Een praktische oplossing die in samenspraak met de burger wordt bepaald is volgens de respondenten dan de enige manier om progressie te boeken. Dit is ook een punt dat tijdens de focusgroep naar voren komt:

“Voor sommige burgers heb je gewoon een aparte voorziening nodig, omdat zij zulke complexe problemen hebben. Daar is dan gewoon meer tijd en een informele vorm van klachtafhandeling voor nodig. Als je dat niet, blijven de problemen met zulke burger doorzeuren.” (medewerker ombudsman).

De bovenstaande uitspraak bevestigt dat een informele en diepgaandere vorm van klachtafhandeling gevraagd is in het geval van veelvragers met zeer complexe zaken.

Echter, in de focusgroep wordt ook benoemd dat veel ambtenaren niet de ruimte of het vertrouwen krijgen om 'buiten de lijntjes te gaan kleuren'. Mede vanwege de vele reorganisaties worden de overheidsmedewerkers gestimuleerd om te werken 'volgens het boekje' en niet op basis van de expertise die zij zelf ontwikkelen. Een deelnemer stelt dat met name eerstelijnsmedewerkers vaak niet de tijd of vaardigheden hebben om klachten op een meer informele wijze af te handelen.

5.5 Toepasbaarheid theoretisch model

In de vorige paragrafen is aan de hand van empirische bevindingen geanalyseerd in welke mate de theoretische verwachtingen overeenkomen met de werkelijkheid. Deze analyse heeft uitgewezen dat de verschillende factoren die voortkomen uit het theoretisch model ook daadwerkelijk een rol spelen in het klaaggedrag van de respondenten. Dit laat zien dat het theoretisch model in dat opzicht bruikbare handvaten biedt om het gedrag van veelvragers te begrijpen.

Tegelijkertijd komt uit de empirie ook naar voren dat het klaaggedrag van de respondenten zich op enkele fundamentele vlakken anders ontwikkeld dan het theoretisch model veronderstelt. In deze paragraaf wordt besproken in welk opzicht het theoretisch model tekortschiet in het begrijpen van het klaaggedrag van de contactintensieve burgers. Dit wordt gedaan door in te gaan op de verwevenheid van de stimulerende en remmende factoren die in het theoretisch model zijn verondersteld (5.5.1), door te bespreken in hoeverre het gedrag van veelvragers zich daadwerkelijk op cyclische wijze afspeelt (5.5.2) en door vraagtekens te zetten bij de toepasbaarheid van het concept van de 'klaagdrempel' (5.5.3).

5.5.1 Verwevenheid van prikkels en belemmeringen

Het theoretisch model gaat ervanuit dat het klaagproces zich ontwikkelt aan de hand van diverse stimulerende en remmende factoren. Op basis van het werk van Kowalski (1996), die een duidelijk onderscheid maakt tussen de ontevredenheidsdrempel en de klaagdrempel, is verondersteld dat de prikkels en belemmeringen afzonderlijke factoren zijn in het klaagproces. Echter, in de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat de scheidslijn tussen stimulerende en remmende factoren veel dunner is dan verwacht. Zo is geconstateerd dat verschillende factoren – bijvoorbeeld de tijd en energie die een burger ter beschikking heeft - niet alleen een belemmering, maar tegelijkertijd ook een stimulerende factor kunnen vormen.

Verder wordt in het theoretisch model aangenomen dat de klachtafhandeling van de overheid kan fungeren als een prikkelende factor om een nieuwe klacht in te

dienen, indien burgers hier ontevreden over zijn. Dit is in de vorige paragraaf bevestigd in de bespreking van dit thema. Echter, in deze bespreking is niet genoemd dat alle respondenten stuk voor stuk óók aangeven dat de klachtafhandeling ontmoedigend kan werken. Als een respondent bijvoorbeeld merkt dat hij of zij wordt gekleineerd, niet wordt gehoord of tegen een muur van bureaucratie oploopt, leidt dit in veel gevallen tot twijfels bij de betreffende burger. In sommige gevallen betekent dit zelfs dat de respondent na verloop van tijd geheel stopt met klagen.

5.5.2 Geen cyclisch model

Naast de dunne scheidslijn tussen een stimulerende of ontmoedigende werking van verschillende factoren, is er in de empirie nog een ander aspect waargenomen dat fundamenteel verschilt met het theoretisch model. Het model impliceert namelijk dat het gedrag van contactintensieve burgers verloopt volgens een vaste cyclus, die is getekend in de vorm van een vicieuze cirkel. Desalniettemin is gebleken dat de werkelijkheid een stuk grilliger is. Uit de verhalen van de respondenten blijkt namelijk dat hun klaagedrag niet volgens dezelfde cyclus verloopt. Dit zal hieronder worden verduidelijkt aan de hand van casusbeschrijvingen van drie respondenten.

Orlando volgt een cursus die door de gemeente Amsterdam wordt aangeboden voor werklozen die een eigen onderneming willen beginnen. Hij voelt zich gedurende deze training onheus bejegend door twee van de cursusleiders. Orlando doet zijn beklag bij de gemeente, maar de klachtbehandelaar probeert voor zijn gevoel de twee andere ambtenaren ten koste van alles te beschermen. Dit schiet in het verkeerde keelgat bij Orlando. Hij dient nog een aantal keer een klacht in bij de gemeente en doet ook een beroep op de ombudsman. Als hij na ongeveer tien pogingen nog niet de erkenning krijgt die hij hoopte te ontvangen, geeft hij de moed op.

De bovenstaande omschrijving schetst het beeld van een veelvrager die zich gedurende een bepaalde periode heeft ingezet om de gemeente aan tot actie aan te zetten. Echter, het gewenste resultaat blijft uit en het indienen van klachten wordt na verloop van tijd niet langer ervaren als een zinvolle activiteit. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat de burger stopt met het herhaaldelijk benaderen van de lokale overheid. Deze ontwikkeling is bij drie respondenten waargenomen.

Diederik is een burger die veel van zich laat horen. Hij maakt zich zorgen om een verscheidenheid aan thema's als mobiliteit, duurzaamheid en de huizenprijzen. Hij voelt zich verantwoordelijk om de gemeente te wijzen op het belang van diverse

onderwerpen binnen deze domeinen. Hij is zeer goed bekend geraakt met de gemeente en weet doorgaans waar hij zich het beste kan melden met zijn vragen en klachten. Diederik weet ook dat het soms jaren kan duren voor hij gehoor vindt bij de gemeente, maar dat houdt hem niet tegen. Zonder dit expliciet te benoemen laat hij merken dat hij het eigenlijk een uitdagend en fascinerend spel vindt om op die manier 'kleine succesjes' te bereiken. Echter, hij stopt geen energie meer in een bepaald onderwerp als hij verwacht dat hier geen winst meer in te halen valt.

Deze veelvrager meldt zich zo nu en dan met klachten over thema's die hem bezighouden. Hij kan zich soms ergeren aan de wijze van klachtafhandeling, maar dit is niet zozeer van invloed op zijn alledaagse leven van de veelvrager. Als hij inschat dat er geen reële kans meer is op een oplossing, laat de veelvrager de casus varen tot er zich een nieuwe situatie voordoet die als problematisch wordt ervaren. Dit type klaaggedrag is kenmerkend voor zeven respondenten.

Fatima is dakloos geraakt en schakelt de hulp van de gemeente in. Ze krijgt te horen dat ze binnen korte tijd een woning toegewezen krijgt. Echter, het gehele traject neemt uiteindelijk drie jaar in beslag. In deze periode omschrijft ze hoe ze langzaam maar zeker steeds wanhopiger wordt, omdat ze het gevoel krijgt dat de gemeente haar bewust links laat liggen. Haar woning was in het verleden ontruimd en ze ervaart dat ambtenaren hierdoor negatief over haar denken. De afstand tussen haar en de gemeente wordt gevoelsmatig steeds groter naarmate ze vaker haar ongenoegen over de situatie laat blijken middels het indienen van klachten. Vanwege de ernst van de casus ziet ze geen andere oplossing dan door te gaan met het benaderen van de gemeente totdat ze een woning toebedeeld krijgt.

In het hierboven omschreven geval wordt het geschil tussen de burger en de overheid langzamerhand een obsessie voor de veelvrager. Het ongenoegen dat de burger ervaart heeft een grote invloed op haar leven. Zij kan dit thema niet langer loslaten en is bereid om door te gaan tot het bittere einde. Dit type klaaggedrag is het meest in lijn met de vicieuze cirkel uit het theoretisch model. Het verhaal van de zes respondenten sluit aan op de bovengenoemde beschrijving.

De zeer afwijkende typen klaaggedrag van de respondenten laten zien dat een vaste cyclus, zoals het theoretisch model veronderstelde, niet voldoet om de diverse gedragsvormen te kunnen duiden. Bovendien dient benadrukt te worden dat het onderscheiden van drie typen klaaggedrag alleen gedaan is om de verscheidenheid onder de respondenten in kaart te brengen. Tussen de personen die onder dezelfde classificatie vallen zijn ook nog duidelijke verschillen waar te nemen. Dit betekent dat

de typologie geen accuraat beeld geeft van de werkelijke diversiteit onder de respondenten, waardoor deze typologie verder niet meer zal worden gebruikt.

5.5.3 Klaagdrempel

Het laatste kritiekpunt dat voortkomt uit de empirie richt zich op de manier waarop de invloed van belemmerende factoren op het klaagedrag wordt beschreven in het theoretisch model. Er wordt in het model verondersteld dat mensen voor het uiten van een klacht hun interne klaagdrempel moeten overschrijden. Deze drempel wordt gevormd door diverse factoren die als een belemmering kunnen werken om een klacht te uiten. Hierbij wordt ervanuit gegaan dat iemands klaagdrempel steeds hoger komt te liggen naarmate er meer en zwaarder meewegende belemmeringen zijn, waardoor de kans op het uiten van een klacht steeds kleiner wordt.

Alle respondenten bevestigen in hun interviews dat zij op verschillende wijzen ontmoedigd kunnen worden. Hierbij kan worden gedacht aan de vele tijd en energie die het klagen kost, het herhaaldelijk ontvangen van een onbevredigende reactie of andere aspecten van de klachtafhandeling die hen ontmoedigen, zoals het oplopen tegen een muur van bureaucratie. Zo beschrijven respondenten onder meer dat ze zich ‘totaal niet gehoord’ voelen, dat zij ervaren dat ze ‘ernstig belachelijk’ worden gemaakt door ambtenaren en dat ze zich ‘wanhopig’ en ‘machteloos’ voelen. Volgens het idee van de klaagdrempel zou dit moeten betekenen dat deze interne drempel steeds hoger komt te liggen, waardoor de kans op het uiten van een nieuwe klacht na verloop van tijd minimaal wordt. Echter, de meeste respondenten beschrijven dat ze ondanks het ervaren van belemmeringen juist doorgaan met klagen over dezelfde casus of na verloop van tijd over een nieuwe casus hun beklag te doen.

De klaagdrempel biedt in dat opzicht geen duidelijke verklaring voor de volhardende houding van deze burgers richting de overheid. Hoe kan het dat de burgers ondanks het ervaren van een groot aantal remmende factoren het indienen van klachten nog steeds blijven volhouden? Een diepgaande analyse van de interviews heeft geleerd dat er diverse onderliggende mechanismen een rol spelen om deze kwestie te kunnen begrijpen. Aan deze mechanismen zal in de volgende paragraaf uitgebreid aandacht gegeven worden.

5.6 Mechanismen

In deze paragraaf wordt een verdiepingsslag gemaakt door aan de hand van een vijftal mechanismen uit te leggen waarom de respondenten, ondanks het ervaren van de reeds genoemde ontmoedigende factoren, dóórgaan met klagen. Bovendien helpen

deze mechanismen om te begrijpen waarom de ene respondent eerder de moed opgeeft dan de ander, zoals in sectie 5.5.2 is toegelicht. De eerste drie mechanismen maken inzichtelijk op welke manier de slagingskans in de ogen van de veelvragers wordt verhoogd, wat hen extra hoop geeft. Deze mechanismen hebben betrekking op de juridische kennis van de klager (5.6.1), het ervaren van succes (5.6.2) en het oppikken van ambtelijke signalen (5.6.3). De laatste twee mechanismen hebben niet te maken met een hoger ingeschatte slagingskans, maar met het ontstaan van een obsessie (5.6.4) en het zien van het klagen als een spel (5.6.5).

5.6.1 Juridische kennis

Eerder in dit hoofdstuk is besproken dat de meeste respondenten zeer overtuigd zijn van hun eigen juridische kennis. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat zij hun gelijk baseren door zich in de interviews te beroepen op specifieke wetteksten. De kennis over het recht vormt in het geval van sommige respondenten een mechanisme dat helpt begrijpen waarom zij zo volhardend zijn in hun klaaggedrag. Dit wordt treffend omschreven in de onderstaande passage. Hierin legt een respondent uit dat hij dusdanig overtuigd is van zijn gelijk dat hij zich niet laat ontmoedigen door het feit dat de gemeente niet op zijn verzoek ingaat om een evenementenvergunning in te trekken.

“Toen kwam ik op artikel 35, lid 1 uit. Daar staat gewoon heel duidelijk dat er alleen maar een drankonthefing afgegeven kan worden voor twaalf aaneengesloten dagen in Nederland voor een evenement. Dat zijn gewoon de feiten. [...] Het staat zelfs op de website van de gemeente Amsterdam, dat je hooguit voor twaalf aaneengesloten dagen een drankvergunning kan aanvragen. [...] Het feit dat ik wéét dat ik in mijn recht sta, maakt dat ik doorzet.” (Wilfred, vijftiger)

Dit mechanisme, waarbij de veelvragers doorzetten op basis van hun overtuiging dat zij zich kunnen beroepen op de wet- en regelgeving, is door zes respondenten als een thema genoemd dat ervoor heeft gezorgd dat zij niet opgaven met hun klaaggedrag. Naast de juridische kennis over het probleem waarover geklaagd wordt, speelt ook de kennis over het recht op het ontvangen van antwoord een rol in de doortastendheid van veelvragers. Een van de geïnterviewde personen omschrijft dit als volgt:

“Als er dan niemand reageert, dan kan ik me voorstellen dat mensen iets hebben van: het heeft toch geen zin. Maar als oud-ambtenaar weet ik dat de overheid een klacht in behandeling móét nemen [...] De overheid moet in ieder geval een reactie

geven en wellicht ook iets doen. Dat is wat mij dan drijft om zo'n klacht in te dienen en nog even door te drukken als er niks gebeurt.” (Paul, zestiger)

Dit mechanisme is in drie interviews expliciet benoemd door een respondent. Zo kan er worden gesteld worden dat de juridische kennis van de veelvragers helpt om te begrijpen waarom sommigen van hen doorzetten met hun klaaggedrag nadat een bevredigend antwoord van de overheid uitblijft.

5.6.2 Ervaren van succes

Het tweede mechanisme dat helpt om de standvastige houding van veelvragers te begrijpen heeft betrekking op het meemaken van eerdere positieve ervaringen. Veel van de respondenten klagen niet slechts over één casus, maar hebben in het verleden al over een veelvoud aan onderwerpen hun beklag gedaan. Een groot deel van hen heeft eerder al één of meerdere keren meegemaakt dat hun klaaggedrag een wenselijk resultaat opleverde. Elf respondenten noemen dat het meemaken van eerdere successen eraan heeft bijgedragen dat ze door zijn blijven gaan met klagen op het moment dat zij ontmoedigd dreigden te raken.

“Ik kom met dingen aan en na verloop van tijd ontstaat er een zekere mate van beweging. [...] Dat neemt niet weg dat ik soms jaren door moet gaan om wat te bereiken, natuurlijk is dat frustrerend. Maar op die manier bouw je wel een relatie op en kun je wel kleine succesjes behalen.” (Diederik, vijftiger)

Hieruit blijkt dat de persoon in kwestie vertrouwen put uit positieve ervaringen met betrekking tot klachtenprocedures uit het verleden. Op basis hiervan kan worden aangenomen dat hij de slagingskans bij het uiten van nieuwe klachten hoger inschat dan wanneer hij dit succes niet zouden hebben meegemaakt. Tijdens de focusgroep wordt duidelijk dat medewerkers die in hun werk te maken hebben met veelvragers ook merken dat eerdere successen bijdragen aan de standvastigheid van deze burgers. Een van de deelnemers doet de volgende uitspraak:

“Wat je nog wel eens merkt, is dat burgers die heel erg doorgaan [met klagen] op punten nog weleens gelijk krijgen waarvan je denkt: waarom die persoon wel en een ander niet? Zo'n klachtbehandelaar is er dan klaar mee en geeft de burger gedeeltelijk zijn zin. Het gevaar hiervan is dat burgers dan juist zien dat hun gedrag dus zin heeft.” (medewerker gemeente Amsterdam).

Deze medewerker legt uit dat klachtbehandelaren soms een veelvrager in het gelijk stellen in gevallen waarvan kan worden afgevraagd of dit een rechtvaardige keuze is. Andere deelnemers bevestigen dat dit ‘belonende’ gedrag als een stimulerend mechanisme kan werken. Tot slot benoemen zes respondenten dat zij steeds slimmer in het aanschrijven van de gemeente. Zij omschrijven onder andere dat ze geleerd hebben om ‘ambtelijke taal’ te gebruiken en om te leren communiceren op een manier ‘waarop ze hen niet kunnen negeren’. Volgens deze respondenten verhoogt dit de slagingskans van hun klachten.

5.6.3 Ambtelijke signalen

Eerder is uitgelegd dat de respondenten vanuit verschillende kanten signalen krijgen uit hun omgeving gedurende het klaagproces. Zo vinden vele van hen steun of zelfs gezelschap van anderen in hun klaagedrag richting de lokale overheid. Echter, de steun van mensen uit hun sociale omgeving wordt door de respondenten niet genoemd als een factor die ervoor zorgt dat zij doorzetten met klagen op het moment dat ze ontmoedigd raken door de klachtafhandeling van de overheid. Wat op deze momenten wél bijdraagt aan de onverzettelijkheid van sommige veelvragers is de signalen die zij te horen krijgen van ambtenaren. Zo vertelt een vrouw het volgende:

“Ik keek naar hem en dacht: het is mijn leven en het zijn mijn kinderen, maar jij zit hier met tranen in jouw ogen. [Naam ambtenaar] heeft ook tranen in haar ogen gehad. [...] Al die mensen die mij hebben gezien, raken gewoon van slag. Dat geeft mij wel kracht. Ik zie al die mensen om mij heen breken, maar mij maakt het juist sterker. Dan denk ik bij mezelf: er moet iets speciaals met mij zijn.” (Fatima, dertiger)

Dit voorbeeld laat zien dat de betreffende respondent hoop put uit de signalen die zij waarneemt bij de ambtenaren met wie zij in contact heeft. In dit geval laten deze ambtenaren blijken dat zij erg meeleven met de klagende burger. Dit geeft haar kracht om door te gaan nadat het haar tot dusverre niet gelukt was om een bevredigende oplossing te bereiken. Een andere respondent vertelt in zijn interview het volgende:

“Als je dan gehoord wordt en gesteund wordt door bijvoorbeeld de Ombudsman, [naam ambtenaar], die dan mijn zaak gegrond verklaard heeft en vervolgens doet men bij de gemeente er helemaal niets mee... [...] Ik weigerde om op te geven. De Ombudsman heeft mij nota bene in het gelijk gesteld.” (Johan, zestiger)

De persoon in kwestie heeft van een ambtenaar te horen gekregen dat hij in zijn gelijk stond in zijn geschil met de gemeente. Dit sterkt hem in zijn geloof op een goede afloop en zorgt er ook voor dat hij niet opgeeft op het moment dat hij niet het resultaat kreeg waar hij op hoopte. Zo wordt uit deze twee voorbeelden duidelijk dat ambtenaren met de signalen die zij afgeven een mechanisme in werking kunnen zetten bijdraagt aan de volhardende houding van veelvragers. In totaal beschrijven vijf respondenten dat dit mechanisme in hun klaagproces een rol heeft gespeeld.

5.6.4 Ontstaan van obsessie

In deze sectie wordt stilgestaan bij het vierde thema om de onverzettelijke houding van sommige respondenten te begrijpen: het ontstaan van een obsessie. Hiervan wordt gesproken als een situatie waarover een burger klaagt zijn of haar leven gaat beheersen. Dit is van toepassing op vijf respondenten. Zij stellen onder andere dat zij ‘ermee naar bed gingen en ermee opstonden’ en dat zij erg zijn afgevallen. Dit impliceert dat deze respondenten zowel fysieke als mentale gevolgen ervaren van het feit dat hun klachten niet naar tevredenheid werden opgelost.

“Op een gegeven moment, omdat er niet geluisterd wordt, wordt het ook een soort van obsessie: doorgaan, doorgaan, doorgaan [...] Als je dan blijft door klagen dan krijg je al heen snel een stempeltje. Ze nemen je niet meer serieus. Maar het gaat niet om verlichting die kapot is of een stoeptegels die losligt. [...] Het gaat om mijn gezin! Maar ze doen er gewoon niks mee.” (Johan, zestiger)

De persoon in kwestie blikt terug op een periode waarin hij recht meende te hebben op een uitkering. Hij vreesde op dat moment voor het welzijn van zijn gezin, omdat de familie in financieel opzicht in zwaar weer verkeerde. Deze passage illustreert dat het belang van de situatie cruciaal is om te begrijpen waarom sommige respondenten na verloop van tijd obsessief worden in hun klaaggedrag. Daarom wekt het geen verbazing dat de vijf respondenten die eerder zijn uitgelicht vanwege de hoge mate van urgentie van hun casus (begin van paragraaf 5.2) dezelfde personen zijn bij wie het klaaggedrag uiteindelijk een obsessie werd. Een ander aspect dat genoemd wordt door alle vijf de respondenten met obsessief klaaggedrag is dat de lokale overheid voor hen gevoelsmatig een vijand is geworden.

“Al die kloteambtenaren bagatelliseren het van A tot Z. Als je de gemeente Amsterdam opbelt met je verhaal of je klacht, tikken ze het in, maar ze zitten

eigenlijk te lachen achter hun computer. Ze geloven je hele verhaal niet eens.”
(Freek, vijftiger)

Dit citaat is tekenend voor de wijze waarop de vijf respondenten denken over de rol van de gemeente. Zij houden de gemeente niet alleen verantwoordelijk voor de ellende en narigheid die zij hebben meegemaakt, maar hebben allen ook het gevoel dat ambtenaren er bewust niks aan doen om hen te helpen. Ze vertellen onder meer dat de overheid hen aan het ‘pesten’, ‘tegenwerken’ en ‘zwartmaken’ is. Dit werkt voor de respondenten vanwege de ernst van hun casus als een rode lap. De respondenten geven aan dat het erg lastig wordt voor de gemeente om het vertrouwen van deze burgers nog terug te winnen. Volgens hen heeft een persoonlijk gesprek met een ambtenaar weinig zin meer op het moment dat het conflict eenmaal is geëscaleerd. Zij adviseren juist om dit gesprek in een voortijdig stadium te voeren. Medewerkers van de gemeente en de ombudsman erkennen dat het erg lastig is om de relatie met burgers te herstellen wanneer zij een obsessieve vorm van klaaggedrag vertonen.

5.6.5 Ontwikkelen van ‘perverse hobby’

Het laatste mechanisme richt zich op de ontwikkeling van het klaaggedrag van sommige veelvragers tot een uitdagend spel. Vijf van de respondenten geven aan dat zij na verloop van tijd niet meer alleen gefrustreerd raakten door de vele vragen en klachten die zij moesten indienen, maar hier ook een bepaald spelelement in gingen ontdekken. Dit helpt om te begrijpen waarom zij niet zijn gestopt met het benaderen van de overheid nadat hun klachten herhaaldelijk niet naar tevredenheid waren afgehandeld. Een van de respondenten vertelt het volgende hierover:

“Er zit ook iets in mij... Ik vind het fascinerend. Het wordt ook een soort perverse hobby. [...] Soms lijkt het bijna wel een wedstrijd tussen mij en de gemeente. Dan zit ik achter een stuk en dan denk ik: ik ga dit winnen. Dat is natuurlijk helemaal niet gezond, dat je er een soort competitie van maakt. Maar af en toe merk ik aan mezelf dat ik daar echt fanatiek in kan worden, haha.” (Marco, vijftiger)

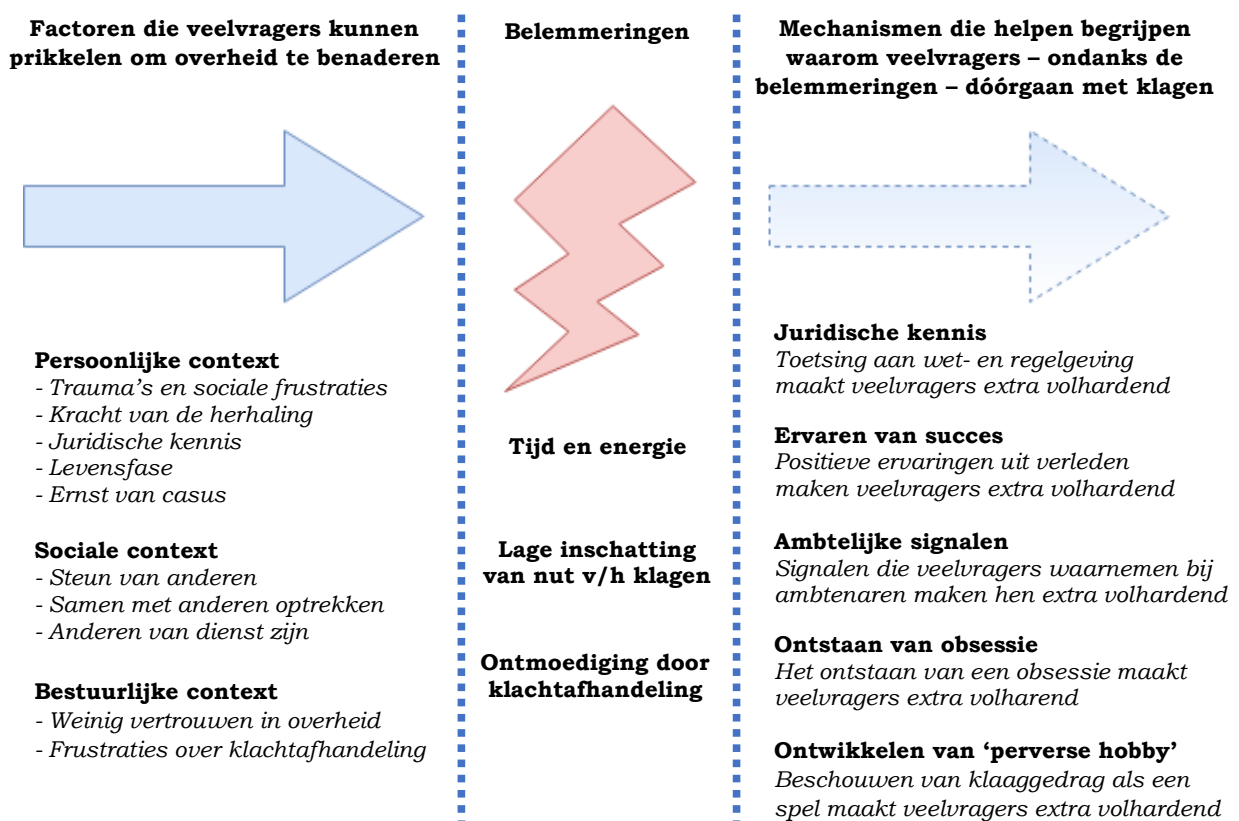
Hieruit blijkt dat de burger tot op zekere hoogte genoegdoening haalt uit het herhaaldelijke contact dat hij met de lokale overheid heeft. In de focusgroep wordt dit type klaaggedrag herkende door vijf van de zeven vaste medewerkers die aanwezig zijn namens ofwel de gemeente ofwel de ombudsman.

5.7 Empirisch model

Zo kan er op basis van hetgeen dat in de vorige paragraaf is besproken een nieuwe model worden opgesteld om het gedrag van veelvragers te begrijpen. Dit model, dat is weergegeven in figuur 6, bestaat feitelijk uit drie componenten. Aan de linkerkant is weergegeven welke verschillende prikkels, die besproken zijn in paragraaf 5.2 tot en met paragraaf 5.4, een burger ertoe kunnen aanzetten om de overheid te benaderen. Deze prikkels zijn geclusterd in drie categorieën: de persoonlijke context, de sociale context en de bestuurlijke context van de klagende burger.

Daarnaast is uit de interviews naar voren gekomen dat de respondenten ook serieuze belemmeringen ervaren in hun klaaggedrag. Hierbij valt te denken aan de grote hoeveelheid tijd en energie die zij kwijt zijn aan het klagen, het keer op keer niet bereiken van een bevredigend resultaat en andere aspecten van de klachtafhandeling die hen ontmoedigen, bijvoorbeeld wanneer zij zich gekleineerd voelen door een ambtenaar. Om te begrijpen waarom sommige burgers toch doorgaan met klagen, is in paragraaf 5.6 een vijftal mechanismen besproken. Deze mechanismen staan in de rechterkolom. De bijbehorende pijl is met een stippellijn getekend, omdat is gebleken dat niet alle burgers volhardend zijn en blijven in hun klaaggedrag.

Figuur 6. Empirisch model.



5.8 Slot

Dit hoofdstuk heeft aan de hand van een uitgebreide omschrijving van de empirie inzichtelijk gemaakt welke ervaringen en omstandigheden van invloed zijn op het klaaggedrag van contactintensieve burgers richting de lokale overheid. Hierbij dient benadrukt te worden dat de respondenten hoofdzakelijk hebben verteld over hun contact met de gemeente in plaats van met de ombudsman. Er is in dit hoofdstuk niet alleen aandacht besteed aan factoren die burgers kunnen prikkelen in hun klaaggedrag, maar ook aan de mechanismen die helpen begrijpen waarom veelvragers – ondanks de aanwezigheid van ontmoedigende factoren – dóórgaan met klagen. In de hierop volgende hoofdstukken worden de bevindingen omgezet in concrete lessen die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden.

6. CONCLUSIE

Dit onderzoek is uitgevoerd met de doelstelling om meer inzicht te krijgen in de manier waarop het gedrag van veelvragers beïnvloed wordt door contextuele factoren. Aan de hand hiervan wordt een advies uitgebracht aan de gemeente Amsterdam en de lokale ombudsman over de omgang met deze burgers. Om aan deze doelstelling te voldoen zijn drie onderzoeksvragen opgesteld. In dit hoofdstuk worden de beschrijvende en verdiepende vraag beantwoord. De beleidsvraag zal in hoofdstuk 8 aan bod komen.

6.1 Beschrijvende vraag

De beschrijvende vraag van het onderzoek luidt:

Welke omstandigheden en ervaringen binnen de persoonlijke, sociale en bestuurlijke context van veelvragers werken voor deze burgers als een prikkel om te gaan klagen bij de overheid?

Deze studie heeft uitgewezen dat de ervaringen die contactintensieve burgers hebben meegemaakt en de omstandigheden waarin zij verkeren niet genegeerd kunnen worden wanneer geprobeerd wordt om hun gedrag te begrijpen. Hiermee is een bevestiging gevonden voor hetgeen dat het uitgangspunt vormde van het onderzoek: een eenzijdige focus op de persoonlijkheid van veelvragers kan leiden tot een inaccuraat beeld van de relevante oorzaken van hun klaaggedrag. Hieronder zijn drie belangrijke conclusies van het onderzoek uitgewerkt die illustreren waarom de ervaringen en omstandigheden van veelvragers niet onbelicht kunnen blijven om te begrijpen hoe zij geprikkeld worden in hun klaaggedrag.

6.1.1 Persoonlijke context

De eerste categorie die in dit onderzoek is onderscheiden focust zich op ervaringen en omstandigheden die zich afspelen binnen de persoonlijke context van de veelvragers. Hiermee wordt bedoeld op prikkels die te herleiden zijn tot een persoon als individu en die niet zozeer betrekking hebben op de invloed van zijn of haar sociale omgeving of van de overheid. Om te beginnen is op basis van de theorie verwacht dat het aannemen van een slachtofferrol, die voortkomt uit het meemaken van ingrijpende gebeurtenissen, burgers kan prikkelen in hun klaaggedrag. Uit de empirie is gebleken dat dit mechanisme op een deel van de respondenten van toepassing is. Een aanvulling hierop is dat sociale frustraties, zoals het niet kunnen vinden van een

baan, de kritische blik van respondenten richting de overheid eveneens kunnen versterken. Daarnaast geef meer dan de helft van de respondenten aan dat naarmate zij zich vaker beklagen over een onderwerp, zij sneller nieuwe problematiek omtrent dit thema waarnemen en vervolgens hierover klagen. Dit gebeurt mede om zo ‘bewijs’ te verzamelen voor het punt dat de burger wil maken tegenover de overheid.

Verder zorgt de juridische kennis waarover een veelvrager meent te beschikken dat hij bepaalde problemen eerder opmerkt en ook extra overtuigd raakt van zijn of haar eigen gelijk. Hiernaast valt op dat alle respondenten van middelbare of oudere leeftijd zijn. Dit kan eraan bijdragen dat zij zich meer verantwoordelijk voelen om maatschappelijke problemen aan te kaarten en dat zij – door het leiden van een relatief stabiel leven – meer tijd hebben om problematiek te signaleren. Tot slot is gebleken dat een deel van de respondenten zich in zeer ingrijpende situaties bevindt, zoals ernstige financiële problematiek. Dit helpt begrijpen waarom zij geprikkeld worden om zich tot de overheid te wenden.

6.1.2 Sociale context

De tweede categorie richt zich op de mate waarin het klaaggedrag van veelvragers kan worden begrepen aan de hand van de invloed van hun sociale omgeving. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de sociale omgeving een bepalende rol speelt in het klaaggedrag van contactintensieve burgers. De respondenten stellen immers unaniem dat zij zich gesteund voelen door mensen uit hun omgeving en dat dit hen extra overtuigd maakt van hun eigen gelijk. Bijna de helft van de respondenten voegt hieraan toe dat zij niet alleen steun voelen van hun sociale omgeving, maar dat ze ook samen met andere optrekken in hun klaaggedrag. Dit geeft hen het gevoel dat ze nog sterker staan in hun onenigheid of geschil met de overheid. Verder stelt de meerderheid van de respondenten dat zij het gevoel hebben dat zij anderen van dienst zijn met hun klaaggedrag, wat een nuttige aanvulling vormt op het theoretisch model.

6.1.3 Bestuurlijke context

De derde en laatste categorie heeft betrekking op de manier waarop het klaaggedrag van veelvragers wordt beïnvloed door de relatie die zij hebben met de gemeente of ombudsman. Uit de interviews is door nagenoeg alle respondenten genoemd dat zij een lage mate van vertrouwen hebben in de lokale overheid, wat de kritische houding van deze burgers versterkt. Het lage vertrouwen komt op twee manieren tot stand. Ten eerste noemen de geïnterviewde personen dat zij ontevreden zijn over het algemene beleid van de gemeente, waarin bijvoorbeeld onvoldoende aandacht is voor de ‘gewone’ burgers. Ten tweede zorgt ook het ongenoegen over de wijze van

klachtafhandeling voor een dalend vertrouwen bij de veelvragers. Op die manier dragen ambtenaren met het contact dat zij hebben met deze burgers zelf bij aan hun aanhoudende klaaggedrag.

Er is uitgebreid stilgestaan bij diverse aspecten van de klachtafhandeling die voor frustraties zorgen. Het is niet verrassend dat het uitblijven van een wenselijke oplossing voor de respondenten een belangrijke prikkel vormt om door te gaan met klagen. Echter, dit is zeker niet de enige factor die een rol speelt. Zo valt op dat een deel van de respondenten aangeeft dat zij niet waren doorgestaan met klagen als zij op een duidelijkere of minder formele manier te woord waren gestaan door de overheid. Verder werken situaties waarin een klachtbehandelaar op een zeer defensieve wijze reageert op de meldingen van veelvragers, hen kleineert of zelfs beledigt als olie op het vuur voor deze burgers. Bijna de helft van de respondenten omschrijft dat zij hebben ervaren dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd gedurende hun klaagproces. Tot slot ergeren de respondenten zich aan de onpersoonlijke communicatie met ambtenaren, wat hen er eveneens toe kan aanzetten om opnieuw hun beklag te doen.

6.2 Verdiepende vraag

De verdiepende vraag is als volgt geformuleerd:

Hoe kan het aanhoudende klaaggedrag van veelvragers worden begrepen aan de hand van mechanismen die voortkomen uit hun ervaringen en omstandigheden?

Zowel uit de theorie als uit de empirie is gebleken dat diverse factoren een remmende werking kunnen hebben op het klaaggedrag van burgers. Het theoretisch model veronderstelt dat iedereen een zogenoemde 'klaagdrempel' heeft, die overschreden moet worden voordat een klacht daadwerkelijk wordt geuit. Naarmate een persoon meer belemmeringen ervaart, komt deze drempel steeds hoger te liggen. Hierdoor neemt de kans op het uiten van een klacht steeds verder af. Dit theoretische principe doet vermoeden dat veelvragers slechts in beperkte mate te maken krijgen met ontmoedigende factoren. Echter, dat blijkt in de werkelijkheid niet het geval te zijn. De respondenten beschrijven dat de onbevredigende klachtafhandeling een sterke ontmoedigende werking heeft, maar de meeste van hen blijven desondanks doorgaan met klagen. Hoe kan dit verklaard worden? Een grondige analyse van de interviews heeft een vijftal mechanismen opgeleverd die de standvastige houding van de veelvragers helpt begrijpen. Deze mechanismen helpen bovendien om te begrijpen

waarom sommige respondenten langer doorgaan met klagen dan andere respondenten. De vijf mechanismen worden hieronder besproken.

6.2.1 Hogere inschatting van slagingskans

De eerste conclusie met betrekking tot de verdiepende vraag richt zich op drie waargenomen mechanismen die ervoor zorgen dat de respondenten de slagingskans van hun klachten hoger inschatten. De slagingskans is door alle geïnterviewde personen genoemd als een belangrijke factor in hun klaaggedrag. Een hoger ingeschatte slagingskans helpt om te begrijpen waarom deze burgers, ondanks het ervaren van teleurstellingen die voortkomen uit de klachtafhandeling, doorzetten. De juridische kennis van de veelvragers is onderdeel van het eerste mechanisme dat hier invloed op heeft. Een deel van de respondenten is ervan overtuigd dat zij hun gelijk kunnen ontlenen aan de wet- en regelgeving. De bevestiging die zij vinden in deze externe factor maakt dat zij gestimuleerd worden om vol te houden met klagen.

Het tweede mechanisme heeft betrekking op de eerdere successen die een veelvrager heeft meegemaakt. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat positieve uitkomsten ten aanzien van klachten die zij in het verleden hebben ingediend hen helpen om door te gaan met klagen op het moment dat zij ontmoedigd dreigen te raken. Zo draagt dit mechanisme bij aan een positievere inschatting van de kans dat het indienen van nieuwe klachten uiteindelijk eveneens tot een gewenst resultaat zal leiden.

Het valt op dat de respondenten het vinden van steun bij mensen uit hun sociale omgeving niet ervaren als een factor die eraan bijdraagt dat zij doorzetten op het moment dat zij tegenslagen te verwerken krijgen in hun klaagproces. Wat wél een rol speelt zijn de signalen die de burgers oppikken in het contact dat zij hebben met ambtenaren. Een voorbeeld hiervan is wanneer een veelvrager merkt dat een ambtenaar zichzelf geen houding weet geven. Een andere manier waarop dit mechanisme zich manifesteert is wanneer respondenten van andere ambtenaren te horen krijgen dat zij in hun gelijk staan. In beide gevallen verhoogt dit de hoop die de respondent heeft op een positieve uitkomst van zijn klachtenprocedure.

6.2.2 Ontwikkeling van klaaggedrag

Daarnaast levert het onderzoek een tweede conclusie op die de onverzettelijkheid van contactintensieve burgers helpt begrijpen. In deze conclusie wordt gekeken naar mechanismen waarbij het klaaggedrag niet zozeer wordt voortgezet op basis van de slagingskans, maar omdat het klaaggedrag zich op een alternatieve wijze ontwikkelt. Ten eerste hebben sommige respondenten aangegeven dat zij de situatie waarover zij

klagen langzaam als een obsessie gaan zien. Dit wordt veroorzaakt door de grote mate van belang die zij hechten aan deze situatie, gecombineerd met het gevoel dat de overheid hen doelbewust aan het negeren of tegenwerken is. Het obsessieve klaagedrag dat hiervan het gevolg is helpt begrijpen waarom deze burgers doorgaan met klagen op het moment dat dit telkens leidt tot een onbevredigend resultaat.

Tot slot blijkt dat contactintensieve burgers het benaderen van de overheid in bepaalde mate ook als een uitdagend spel kunnen gaan beschouwen. In dit geval halen de veelvragers een zekere genoegdoening uit de strijd die voeren met de overheid over een bepaald thema. Dit mechanisme biedt eveneens een verklaring voor de volhardende houding van sommige respondenten.

6.2.3 Bijdrage van empirisch model

Mede op basis van de vijf mechanismen is een nieuw model opgesteld dat op drie fundamentele vlakken een betere weerspiegeling vormt van de werkelijkheid dan het eerder opgestelde theoretisch model. Ten eerste blijkt uit het empirisch model dat factoren die van invloed zijn op het klaagedrag niet óf een prikkel óf een belemmering hoeven te zijn, maar dat het mes juist ook aan twee kanten kan snijden. Zo valt in het model te zien dat onvrede over de klachtafhandeling van de overheid burgers ertoe kan aanzetten om een klacht in te dienen, maar tegelijkertijd ook een belangrijke belemmering kan vormen door middel van een ontmoedigende werking.

Ten tweede is uit de empirie naar voren gekomen dat het voorstellen van het klaagedrag als een vaste, vicieuze cyclus geen recht doet aan de werkelijkheid. De veelvragers die voor dit onderzoek zijn gesproken vertonen zeer diverse vormen van klaagedrag. De ene houdt bijvoorbeeld op met klagen na diverse mislukte pogingen, terwijl een ander door lijkt te willen gaan tot het bittere einde. In dat opzicht heeft dit onderzoek een belangrijke bijdrage geleverd door inzichtelijk te maken dat de standvastigheid van de veelvragers per geval erg kan verschillen.

De vijf mechanismen die besproken zijn bieden uitkomst om deze verschillen in de mate van standvastigheid te verklaren. Hiermee kan het idee van de klaagdrempel, dat veronderstelt dat de kans op het uiten van een klacht wordt bepaald door het aantal en het gewicht van de belemmeringen waar een burger op stuit, aan de kans worden geschoven. Niet de belemmeringen, maar de mate waarin er sprake is van mechanismen om deze belemmeringen te weerstaan helpt om te begrijpen hoe volhardend een klager is.

7. DISCUSSIE

Voordat het volgende en laatste hoofdstuk beleidsaanbevelingen bespreekt die als concrete speerpunten van deze studie kunnen worden meegenomen, probeert dit hoofdstuk eerst duiding te geven aan hetgeen wat dit onderzoek heeft blootgelegd. Om te beginnen wordt een opvallend aspect dat naar voren gekomen is tijdens de dataverzameling besproken. Hierna wordt de aandacht verlegd naar de overige bijdragen en beperkingen van deze studie.

7.1 Negatieve associaties

Gedurende het onderzoek is opgevallen dat een aanzienlijk deel van de ambtenaren die zijn benaderd onwelwillend stond tegenover het verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Sommige vonden een onderzoek dat zich richt op het begrijpen van contactintensieve burgers niet op hun plaats. Zij zouden liever geïnformeerd worden over de manier waarop dit gedrag effectiever onderdrukt kan worden. Het is voor deze ambtenaren helder dat het aanhoudende geklaag van veelvragers nauw samenhangt met hun persoonlijkheid of met het een stoornis. Om die reden zagen zij weinig potentie in een onderzoek dat zich juist focust op de invloed van ervaringen en omstandigheden. Ook vreesden ambtenaren dat het benaderen van veelvragers als olie op het vuur zou werken. Zij verwachtten dat deze personen zich hierdoor opnieuw of nog vaker zouden gaan melden met klachten.

De bovengenoemde informatie duidt op negatieve associaties die ambtenaren hebben met veelvragers. De burgers worden ervaren als een doorn in het oog, die vanwege hun lastige persoonlijkheid of een stoornis niet voor rede vatbaar zijn. Enerzijds is dit beeld niet verwonderlijk, omdat contactintensieve burgers het leven van ambtenaren erg zuur kunnen maken. Anderzijds is het bijzonder dat deze overheidsmedewerkers geen behoefte hebben aan een onderzoek dat kan bijdragen aan een verbeterd begrip van deze burgers.

Het is interessant om in een vervolgstudie te analyseren hoe deze houding exact wordt beïnvloed en wat eraan gedaan kan worden om de negatieve associaties te verminderen. De diepgewortelde vooroordelen kunnen het moeizame contact met veelvragers immers verergeren, zoals eerdere onderzoeken (Crijns & Dautzenberg, 2018; De Niet-Fitzgerald & Hess, 2013), de respondenten van dit onderzoek én deelnemers aan de focusgroep hebben benadrukt. Bovendien heeft dit onderzoek uitgewezen dat de nadruk die door sommige ambtenaren wordt gelegd op de vermeende invloed van de persoonlijkheid of eventuele stoornissen van veelvragers

geen accuraat beeld geeft van het brede scala aan ervaringen en omstandigheden dat ten grondslag kan liggen aan hun gedrag. Hiermee wordt tevens de waarde van het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek onderstreept.

7.2 Perspectief van de burger

Deze studie heeft gekozen voor een relatief unieke benadering ten opzichte van veelvragers door zich volledig onder te dompelen in hun leefwereld. Het centraal stellen van het perspectief van de burgers betekende onvermijdelijk dat het onderzoek zou leiden tot gekleurde uitkomsten. De respondenten hadden de kans om in hun interviews bepaalde informatie te benadrukken en andere aspecten juist achterwege te laten. Hierdoor valt te verwachten dat het onderzoek tot een heel ander beeld zou hebben geleid als het was uitgevoerd vanuit een institutioneel perspectief.

Echter, de uitkomsten van dit onderzoek rechtvaardigen het besluit om de leefwereld van de veelvragers centraal te stellen. Deze benadering heeft immers bevindingen opgeleverd die vanuit een ander perspectief ongezien zouden blijven. Zo zijn de respondenten erg openhartig geweest over de factoren die van invloed zijn op hun klaaggedrag. Een groot deel van hen heeft gedeeld welke heftige ervaringen of sociale frustraties een rol in hun aanhoudende geklaag richting de overheid. Het is aannemelijk dat dergelijke informatie niet vanuit een ander perspectief achterhaald had kunnen worden. Hiermee is gebleken dat het doorgronden van de leefwereld lonend is om tot nieuwe inzichten op te komen, zoals in de bespreking van de wetenschappelijke relevantie al werd verwacht (zie paragraaf 1.5).

7.3 Invloed van ervaringen en omstandigheden

Aan het begin van het onderzoek is uitgelegd dat er bewust niet gekeken wordt naar de invloed van persoonlijkheidskenmerken op het gedrag van burgers. Het is onmiskenbaar dat iemands karaktereigenschappen een grote bijdrage leveren aan zijn of haar klaaggedrag. Echter, het doel van deze studie was juist om te ontdekken welke contextuele factoren nog meer een rol spelen náást de persoonlijkheid. Wat dat betreft is dit onderzoek erin geslaagd om een zeer compleet beeld te geven van de ervaringen en omstandigheden die een rol spelen in het aanhoudende geklaag van contactintensieve burgers.

Door de invloed van een groot aantal prikkelende factoren en mechanismen op gedetailleerd niveau te omschrijven heeft dit onderzoek bruikbare inzichten in kaart gebracht. Andere onderzoekers kunnen deze inzichten als startpunt nemen wanneer

zij soortgelijk klaaggedrag onderzoeken binnen een andere context. Zo is in de bespreking van de maatschappelijke relevantie besproken dat veelvragers in alle geledingen van de overheid en ook in andere sectoren opduiken (zie paragraaf 1.4). De kennis die dit onderzoek heeft opgeleverd kan worden toegepast om het gedrag van deze individuen te begrijpen. Deze inzichten kan ook worden gebruikt om te verklaren waarom sommige ontevreden burgers er juist voor kiezen om niet te gaan klagen bij de overheid.

Verder werd tijdens de interviews bevestigd dat de persoonlijkheid van veelvragers eveneens erg bepalend is voor hun gedrag. Alle respondenten gaven immers aan dat hun strijdbare karakter een sleutelfactor vormt in hun doortastendheid richting de overheid. Op die manier is duidelijk geworden dat juist de combinatie van karaktereigenschappen en contextuele factoren gevraagd is om het gedrag van deze burgers te begrijpen. Dit ligt in lijn met een conclusie die eerder is getrokken door Jacobs (1995). Het nader analyseren van de interactie tussen enerzijds persoonlijkheidskenmerken en anderzijds contextuele factoren vormt een nuttige suggestie voor vervolgonderzoek.

7.4 Pathologische benadering

Burgers waarvan ambtenaren met een hoge mate van zekerheid konden stellen dat de aanwezigheid van een stoornis een sterke invloed had op hun klaaggedrag zijn bewust niet meegenomen in de selectie van onderzoeksrespondenten. Het is immers lastig om de invloed van omstandigheden en ervaringen te bepalen op het gedrag van deze individuen. Desalniettemin heeft dit wel tot het risico geleid dat de selectie van de respondenten sterk is bepaald op basis van de waardeoordelen van ambtenaren. Zij kunnen bijvoorbeeld het gevoel hebben gehad dat burgers sterk beïnvloed worden door een persoonlijkheidsstoornis, zonder dat hier daadwerkelijk sprake van is. Hierdoor zijn mogelijk interessante respondenten buiten de boot gevallen.

Het aantal veelvragers van wie ambtenaren van de gemeente en ombudsman beoordeelden dat zij sterk beïnvloed worden door een stoornis was bovendien aanzienlijk. Nagenoeg alle medewerkers gaven aan dat zij in contact zijn geweest met contactintensieve burgers van wie zij vermoeden dat een persoonlijkheidsstoornis een zware stempel drukt op hun klaaggedrag. Dit ligt in lijn met eerdere publicaties waarin is gesteld dat een aanzienlijk deel van de contactintensieve burgers wordt beïnvloed door een stoornis (o.a. Crijns & Dautzenberg, 2018; Koerselman, 2017; Tewarie & Van der Zwaard, 2016). Dit vraagt om nieuw onderzoek waarbij specifiek wordt gekeken naar dit type veelvragers, om zo hun gedrag beter te kunnen begrijpen.

7.5 Omvangrijk onderzoek

In dit onderzoek is er bewust voor gekozen om aandacht te geven aan een breed scala aan ervaringen en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het klaaggedrag van contactintensieve burgers. Een dergelijk breed opgezet onderzoek was immers nog niet eerder uitgevoerd. Ook wenste deze studie te voorkomen dat veel relevante ervaringen en omstandigheden onderbelicht zou blijven door een te beperkte focus op één of twee specifieke factoren. Door de brede onderzoeksopzet is inzichtelijk gemaakt op welke manier een groot aantal contextuele factoren van invloed zijn op het gedrag van veelvragers. De specifieke bijdrage van dit onderzoek zit vooral in de nauwgezette ordening van de informatie en het bieden van een helder overzicht.

Een onvermijdelijke beperking van de omvangrijkheid van het onderzoek is dat er minder ruimte was om per thema extra de diepte in te gaan. Dit biedt aanknopingspunten voor het uitvoeren van vervolgonderzoek. Zo kan er in een volgend onderzoek bijvoorbeeld specifieker worden gekeken naar de vijf mechanismen die dit onderzoek heeft aangekaart. Deze mechanismen zijn niet naar voren gekomen in het theoretisch model, waardoor zij ook niet zijn verwerkt in de topiclijst voor de interviews. Echter, door een grondige analyse zijn de mechanismen toch aan het licht gekomen. Vermoedelijk kunnen deze mechanismen nog beter begrepen worden wanneer zij de hoofdfocus vormen van een vervolgonderzoek.

8. BELEIDSAANBEVELINGEN

In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de beleidsvraag. Deze vraag luidt als volgt: welke aanbevelingen kunnen er met betrekking tot de omgang met veelvragers worden gedaan aan de gemeente Amsterdam en de Ombudsman Metropool Amsterdam? Op basis van de verhalen die de respondenten hebben gedeeld en de aansluitende reflecties uit de focusgroep zijn er vijf beleidsadviezen opgesteld.

8.1 Aanwijzen van vaste contactpersoon

De eerste aanbeveling die aan de gemeente en de ombudsman wordt gedaan is om een vaste contactpersoon aan te wijzen voor burgers die beschouwd worden als veelvragers. Deze maatregel komt niet als zodanig naar voren in het huidige beleid, waarmee het een nuttige aanvulling vormt. Het aanstellen van een vaste contactpersoon heeft meerdere voordelen. Zo bouwt de veelvrager met deze ambtenaar een vertrouwensband op en voorkomt een vaste contactpersoon dat de burger van het kastje naar de muur wordt gestuurd binnen de gemeente.

Een vaste contactpersoon kan er daarnaast aan bijdragen dat het contact tussen burger en overheid persoonlijker wordt. Bijna alle respondenten hebben genoemd dat zij hier behoefte aan hebben. Zo stellen zij onder meer dat zij zich beter kunnen inleven in de beslissingen die een ambtenaar maakt wanneer er sprake is van meer persoonlijk contact. Daarnaast vermoeden de veelvragers dat ambtenaren zich op hun beurt beter kunnen verplaatsen in de burgers naarmate zij een nauwere band met deze personen opbouwen. Dit wordt bevestigd in de focusgroep. Zo wordt genoemd dat burgers die bijvoorbeeld sociaal gefrustreerd zijn meer behoefte hebben aan een alternatieve aanpak dan aan een oplossing voor hun afzonderlijke klachten. Een vaste contactpersoon kan onderliggende factoren als sociale frustraties veel eerder waarnemen en hier vervolgens op anticiperen.

Verder wordt in de focusgroep gesteld dat het persoonlijker maken van het contact niet altijd leidt tot een verbetering van het contact met veelvragers. Bij sommige burgers is juist een duidelijke begrenzing van de kant van de overheid gewenst. In zulke gevallen zou een vaste contactpersoon eveneens uitkomst bieden. Hij of zij is immers beter in staat om in te schatten of een meer persoonlijke of juist een meer zakelijke vorm van contact op een bepaald moment gewenst is in het contact met veelvragers dan een willekeurige andere ambtenaar.

8.2 Informeel klachten afhandelen

In het escalatiemodel dat door de gemeente en door de ombudsman ingezet wordt, is het informeel afhandelen van klachten genoemd als een strategie die past binnen de tweede laag van dit escalatiemodel. Hiervan is sprake als het lastig is geworden om op inhoudelijk vlak een oplossing te vinden voor de onenigheid tussen overheid en burger, waardoor wordt geadviseerd om te focussen op het verbeteren van de onderlinge relatie. Deze studie geeft het aanvullende advies om al in de eerste laag van het escalatiemodel, wanneer de klachten op reguliere wijze afgehandeld worden, op meer informele wijze klachten af te handelen.

Met informele klachtafhandeling wordt bedoeld op de mogelijkheid om af te wijken van de strikte regels en procedures binnen de overheid. De formele afhandeling van klacht vormt voor een deel van de respondenten een prikkel om opnieuw hun beklag te gaan doen. Hiermee zorgt de overheid ervoor de spanningen onnodig hoog oplopen. Ook in de focusgroep wordt benadrukt dat het informeel afhandelen van klachten in de eerste lijn erg kan helpen om het contact met veelvragers te verbeteren en uiteindelijk te verminderen.

Dit is met name van toepassing op burgers die binnen het complexe stelsel van wet- en regelgeving tussen wal en schip vallen. Een strikte naleving van de regels in de klachtafhandeling zorgt ervoor het ongenoegen bij deze burgers alsmaar verder oploopt. Wel wordt hieraan toegevoegd dat het noodzakelijk is om ambtenaren nadrukkelijk te stimuleren en vertrouwen te geven om 'buiten de lijntjes te kleuren'. Mede door de vele reorganisaties zijn vele van hen niet gewend om op basis van hun eigen expertise klachten af te handelen. Hoewel het informeel afhandelen van klachten een investering vormt, is de verwachting dat dit op de lange termijn juist kosten zal besparen door het voorkomen van aanhoudend klaaggedrag.

8.3 Communiceer duidelijker en eerlijker

Een belangrijke bron van ergernis van veelvragers wordt gevormd door onduidelijke communicatie van ambtenaren. De burgers krijgen bijvoorbeeld te horen dat de gemeente aan de slag gaat om hun klachten op te lossen, maar krijgen vervolgens niet het gevoel dat hier daadwerkelijk iets mee gedaan wordt. Ook valt op dat een deel van de respondenten expliciet benoemd dat zij ook genoegen hadden genomen met een goed onderbouwde afwijzing van hun verzoek. Echter, door het niet ontvangen van een duidelijk antwoord ontwikkelden zij de behoefte om zich opnieuw bij de

overheid te melden. Dit illustreert dat de overheid een deel van de klachten van veelvragers kan voorkomen door middel van heldere communicatie.

Daarnaast blijkt uit een van de mechanismen dat veelvragers extra volhardend kunnen worden in hun klaaggedrag indien zij eerder hebben gezien dat het klagen kan leiden tot een gewenst resultaat. Het ervaren van succes maakt dat zij in een volgende situatie langer door kunnen gaan met het uiten van klachten. In de focusgroep wordt hieraan toegevoegd dat ambtenaren in sommige gevallen een veelvrager zijn of haar zin geven om maar van deze burger af te zijn, terwijl een afwijzende reactie meer op zijn plaats geweest. Dit belonende gedrag kan ervoor zorgen dat de burger zich de volgende keer opnieuw meldt, in de verwachting uiteindelijk weer zijn of haar zin te kunnen krijgen. Daarom adviseert dit onderzoek om zo eerlijk mogelijk te zijn in de communicatie richting veelvragers.

8.4 Laat negatieve associaties los

Een deel van de ambtenaren handelt in het contact met veelvragers nadrukkelijk op basis van negatieve associaties die zij hebben met deze personen (zie paragraaf 7.1). Dit kan om twee redenen als een zorgelijke bevinding worden gezien. Ten eerste geven deze associaties vaak een inaccuraat beeld van de werkelijke factoren die van invloed zijn op het gedrag van contactintensieve burgers. Dit onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat het belang van de ervaringen en omstandigheden waarin veelvragers zich bevinden niet kan worden genegeerd. Verder dragen de negatieve associaties eraan bij dat hun verhaal minder serieus wordt genomen door de betreffende ambtenaren, wat de veelvragers juist extra strijdbaar kan maken. Dit draagt geenszins bij aan een verbetering van het contact met deze burgers.

Deze studie adviseert de ombudsman en de gemeente om acties te ondernemen die bijdragen aan een vermindering van de bestaande negatieve associaties met betrekking tot veelvragers. Een suggestie hiervoor is om middels wetenschappelijk onderzoek te achterhalen hoe de negatieve associaties veroorzaakt worden en wat hieraan kan worden. Een mogelijke manier om de negatieve associaties te verminderen is door de resultaten van dit onderzoek te verspreiden. Op die manier wordt meer bewustwording gecreëerd onder ambtenaren over de invloed die contextuele factoren hebben op het gedrag van veelvragers.

8.5 Ondersteun de klachtbehandelaren

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de overheid met haar klachtbehandeling zelf een belangrijke bijdrage levert aan het klaaggedrag van contactintensieve burgers. De laatste aanbeveling van dit onderzoek richt zich daarom op het ondersteunen van personen die in contact zijn met deze individuen. De benadering van veelvragers vraagt onder meer om een geduldige houding van de klachtbehandelaren, terwijl eerder is gebleken dat een ambtenaar moet kunnen inschatten wanneer een meer persoonlijke benadering en wanneer een meer zakelijke benadering gevraagd is. Dit vraagt om gerichte training, zoals ook wordt genoemd in de focusgroep.

Daarnaast is het van belang dat ambtenaren leren op de juiste manier te luisteren naar en te communiceren met contactintensieve burgers. Dit onderzoek heeft immers laten zien dat er in veel gevallen nog een verhaal achter de klacht schuilt, zoals het hebben van een laag vertrouwen in de overheid. Het achterhalen van dit achterliggende verhaal, wat van belang is om de communicatie met veelvragers te verbeteren, vraagt om vaardigheden en expertise. Tot slot is het van belang dat klachtbehandelaren leren om zelfkritisch te kijken naar hun eigen optreden. Als zij een ongelukkige actie ondernemen ten opzichte van een veelvrager, helpt het als de betreffende ambtenaar dit zelf doorheeft en op die manier zijn of haar actie kan corrigeren.

LITERATUUR

- Arthur, S. & Nazroo, J. (2003). Designing Fieldwork Strategies and Materials. In: J. Ritchie & J. Lewis (red.). *Qualitative Research Practice* (pp. 109-137). SAGE Publications.
- Barendrecht, J. M. & Harchaoui, S. & Janssens, R. (2007). Het probleem achter de klacht. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 91-110). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bar-Tal, D., Chernyak-Hai, L., Schori, N. & Gundar, A. (2009). A sense of self-perceived collective victimhood in intractable conflicts. *International Review of the Red Cross*, 91(874): 229-258.
- Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*. Cambridge University Press.
- Berkowitz, A. D. (2004). An overview of the social norms approach. In: L. Lederman & L. Stewart (red.). *Changing the culture of college drinking* (pp. 193-214). Cresskill: Hampton Press.
- Blodgett, J. G., Hill, D. J. & Tax, S. S. (1997). The effects of distributive, procedural, and interactional justice on postcomplaint behavior. *Journal of Retailing*, 73(2): 185-210.
- Boer, N. C. de (2007). Wat vindt een burger rechtvaardig? In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 222-239). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bos, K. van de (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P. & Twist, M. J. W. van (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Brauer, J. R., & Tittle, C. R. (2012). Social learning theory and human reinforcement. *Sociological Spectrum*, 32(2): 157-177.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.

- Cialdini, R. B. & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: compliance and conformity. *Annual Review of Psychology*, 55: 591-621.
- Crie, D. (2003). Consumers' complaint behaviour. Taxonomy, typology and determinants: towards a unified ontology. *Journal of Database Marketing & Customer Strategy Management*, 11(1): 60-79.
- Crijns, V. & Dautzenberg, R. (2018). Extreem lastig gedrag. Een alternatieve aanpak. *Tijdschrift Conflictmanagement*, 13(6): 19-23.
- De Niet-Fitzgerald, J. & Hess, M. (2013). *Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Finch, H. & Lewis, J. (2003). Focus Groups. In: J. Ritchie & J. Lewis (red.). *Qualitative Research Practice* (pp. 170-198). SAGE Publications.
- Garkawe, S. (2004). Revisiting the scope of victimology – how broad a discipline should it be? *International Review of Victimology*, 11(3): 275-294.
- Gelbrich, K. & Roschk, H. (2011). A meta-analysis of organizational complaint handling and customer responses. *Journal of Service Research*, 14(1): 24-43.
- Glasl, F. (2001). *Help! Conflicten: heb ik een conflict of heeft een conflict mij?* Zeist: Uitgeverij Christoffor.
- Goede, P. de & Korsten, A. (2006). Bouwen aan vertrouwen: vragen en antwoorden. In: A. Korsten & P. de Goede (red.). *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies* (pp. 9-31). Den Haag: Elsevier Overheid.
- Gyung Kim, M., Wang, C. & Mattila, A. S. (2010). The relationship between consumer complaining behavior and service recovery: an integrative review. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 22(7): 975-991.
- Harambam, J. (2017). *“The Truth Is Out There”: Conspiracy culture in an age of epistemic instability*. Erasmus University Rotterdam.
- Herman, D. (2012). Hopeless cases: race, racism and the ‘vexatious litigant’. *International Journal of Law in Context*, 8(1): 27-46.
- Holstein, J. A. & Miller, G. (1990). Rethinking victimization: An interactional approach to victimology. *Symbolic Interaction*, 13(1): 103-122.
- Jacobs, W. (1995). *Klagers en veelklagers bij de Nationale Ombudsman*. Arnhem: Gouda Quint.
- Jacoby, T. A. (2015). A theory of victimhood: politics, conflict and the construction of victim-based identity. *Millennium*, 43(2): 511-530.
- Keizer, K., Lindenberg, S. & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322(5908): 1681-1685.
- Kenney, J. S. (2002). Victims of crime and labeling theory: A parallel process? *Deviant Behavior*, 23(3): 235-265.

- Kim, T. T., Kim, W. G. & Kim, H. B. (2009). The effects of perceived justice on recovery satisfaction, trust, word-of-mouth, and revisit intention in upscale hotels. *Tourism Management*, 30(1): 51-62.
- Koerselman, G.F. (2017). De querulant. *Nederlands Juristenblad*, 19: 1312-1317.
- Kowalski, R. M. (1996). Complaints and complaining: functions, antecedents, and consequences. *Psychological Bulletin*, 119(2): 179-196.
- Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. New York: Springer.
- Legard, R., Keegan, J. & Ward, K. (2003). In-depth interviews. In: J. Ritchie & J. Lewis (red.). *Qualitative Research Practice* (pp. 138-169). SAGE Publications.
- Lewis, J. & Ritchie, J. (2003). Generalising from qualitative research. In: J. Ritchie & J. Lewis (red.). *Qualitative Research Practice* (pp. 263-286). SAGE Publications.
- Jong, J. de & Zuurmond, A. (2007). Ongekende klachten. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 49-71). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Jong, P. de (2007). Werken aan behoorlijkheid... en daardoor óók aan vertrouwen in de overheid? In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 135-151). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Leisenring, A. (2006). Confronting "victim" discourses: the identity work of battered women. *Symbolic Interaction*, 29(3): 307-330.
- Manen, M. van (2005). Fenomenologie: een kwalitatieve stroming met een verscheidenheid aan tradities. *Kwalon*, 10(1): 30-36.
- Meide, H. van der (2014). Data-analyse volgens de fenomenologische reflectieve leefwereldbenadering. *Boom Lemma Tijdschriften*, 19(3): 68-73.
- Meurs, P. L. (2007). Leren van de Nationale ombudsman. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 17-32). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Moorhead, R. (2007). The passive arbiter: litigants in person and the challenge to neutrality. *Social & Legal Studies*, 16(3): 405-424.
- Morgeson, F. V. (2012). Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US Federal Government: testing and expanding the model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2): 289-305.

- Mullen, P. E., & Lester, G. (2006). Vexatious litigants and unusually persistent complainants and petitioners: From querulous paranoia to querulous behaviour. *Behavioral Sciences & the Law*, 24(3), 333-349.
- Nationale Ombudsman (2012). *Een vertrouwde overheid. Verslag van de Nationale Ombudsman over 2011*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2018). *Ombudsvisie op professionele klachtafhandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Olaniyan, D. A. & Okemakinde, T. (2008). Human capital theory: implications for educational development. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 5(5): 479-483.
- Oliver, R. L. (1980). A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4): 460-469.
- Pahl-Wostl, C. (2006). The importance of social learning in restoring the multifunctionality of rivers and floodplains. *Ecology and Society*, 11(1): online. Verkregen via: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art10/>.
- Pal, R. (2004). In defence of complainants. *The British Journal of Psychiatry*, 185(2): 175-176.
- Palvia, P. (2009). The role of trust in e-commerce relational exchange: A unified model. *Information & Management*, 46(4): 213-220.
- Pel, M. (2008). *Verwijzen naar mediation: Praktijkgids voor een effectief mediationvoorstel*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Prins, J. E. J. (2007). Technocratie en de toekomstagenda van de Nationale ombudsman. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 111-134). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Reynolds, K. L., & Harris, L. C. (2006). Deviant customer behavior: an exploration of frontline employee tactics. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 14(2): 95-111.
- Ruyter, K. de & Wetzels, M. (2000). Customer equity considerations in service recovery: a cross-industry perspective. *International Journal of Service Industry Management*, 11(1): 91-108.
- Ryzin, G. G. van (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 433-448.
- Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J. & Griskevicius, V. (2007). The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychological Science*, 18(5): 429-434.

- Singh, J. (1988). Consumer complaint intentions and behavior: definitional and taxonomical issues. *Journal of Marketing*, 52(1): 93-107.
- Snape, D. & Spencer, L. (2003). The foundations of qualitative research. In: J. Ritchie & J. Lewis (red.). *Qualitative Research Practice* (pp. 1-23). SAGE Publications.
- Stephens, N. & Gwinner, K. P. (1998). Why don't some people complain? A cognitive-emotive process model of consumer complaint behavior. *Journal of the Academy of Marketing science*, 26(3): 172-189.
- Stuiveling, S. J. (2007). Klaag niet over klachten, verbeter de organisatie. In: A. F. M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 33-48). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Tewarie, P. R. M. & Van der Zwaard, R. (2016). Van querulantenneurose tot querulantenwaan: de psychopathologische aspecten van volhardend disfunctioneel klagen. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 58(1): 30-37.
- Verschuren, P. & Doorewaard H. (2010). *Designing a research project*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Voorhees, C. M., Brady, M. K. & Horowitz, D. M. (2006). A voice from the silent masses: an exploratory and comparative analysis of noncomplainers. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 34(4): 514-527.
- Wojciszke, B. (2004). The negative social world: the Polish culture of complaining. *International Journal of Sociology*, 34(4), 38-59.
- Wu, L. (2013). The antecedents of customer satisfaction and its link to complaint intentions in online shopping: An integration of justice, technology, and trust. *International Journal of Information Management*, 33(1): 166-176.
- Zeelenberg, M. & Pieters, R. (2004). Beyond valence in customer dissatisfaction: A review and new findings on behavioral responses to regret and disappointment in failed services. *Journal of Business Research*, 57(4): 445-455.

BIJLAGE I: TOPICLIJST

Deze topiclijst garandeert dat het interview volgens een geordende structuur verloopt. Om de interviewer houvast te geven zijn er ook al enkele voorbeeldvragen uitgewerkt. Tegelijkertijd is het de bedoeling om het gesprek op natuurlijke wijze te laten verlopen om zo het verhaal van de respondent zo goed mogelijk te begrijpen. Daarom is er voldoende gelegenheid om af te wijken van de voorgeschreven thema's en vragen.

Deel 1: inleiding van het interview

1. Introductie

- Respondent wordt welkom geheten
- Interviewer stelt zichzelf voor
- Introductie van het onderzoek
- Toelichten waarom contact met de respondent is gezocht
- Managen van verwachtingen
 - “De insteek van dit interview is niet om een oplossing te vinden voor de klachten die u heeft geuit bij de gemeente. Wat ik wél wil doen is een open gesprek met u voeren om uw verhaal en situatie te begrijpen. Dit zal ik vervolgens gebruiken voor mijn onderzoek.”
 - “Ik wil aandacht besteden aan uw klachten, maar ook vooral kijken naar achterliggende factoren die invloed hebben op uw moeizame relatie met de gemeente: wat is de rol van de gemeente, welke invloed heeft uw sociale omgeving en in hoeverre spelen persoonlijke omstandigheden een rol?”

2. Formele zaken

- Interviewopbouw
- Verwacht tijdsduur
- Stoppen interview
 - “Het staat u altijd vrij om een vraag over te slaan, een pauze te nemen of het interview in zijn geheel te beëindigen.”
- Anonimiteit en vertrouwelijkheid
- Toestemming vragen voor opname van het interview
 - “Is het in orde als ik een opname maak van dit interview?”
- Vragen om *informed consent*
 - “Gaat u op basis van de genoemde informatie akkoord met deelname aan dit interview?”

3. Achtergrond respondent

- Respondent wordt gevraagd zich voor te stellen
 - “Voordat het interview echt van start kan gaan zou ik graag een beter beeld krijgen van u als persoon. Zou u zich kort willen voorstellen?”
- Interviewer probeert connectie te maken met respondent

Deel 2: kern van het interview

4. Periode vóór het ontstaan van onwenselijke situatie

- “Ik wil graag zo nauwkeurig mogelijk achterhalen wat zich heeft voorgevallen. Ik wil daarom helemaal teruggaan naar het begin. Kunt u vertellen hoe uw relatie met de gemeente was voordat de onwenselijke situatie ontstond waarover u heeft geklaagd?”

5. Ervaren van onwenselijke situatie

- “Kunt u uitleggen waar uw oorspronkelijke klacht over ging?”
- “Wat gaf u het zetje om te besluiten om met de gemeente in contact te treden?”
- “Op welke manier heeft u de gemeente toen benaderd?”

6. Indienen van nieuwe klachten

- “Kunt u het proces beschrijven ná het indienen van de oorspronkelijke klacht?”
- “Als u een schatting zou moeten maken, hoeveel keer heeft u dan contact opgenomen met de gemeente met een vraag of klacht?”
- “Gingen uw klachten over één of meerdere casussen?”
- “Welke factoren hebben eraan bijgedragen dat u hierna meerdere keren opnieuw in contact bent geweest met de gemeente?”

7. Waardering van klachtafhandeling

- “Welke rol speelt de gemeente in de veelvoud aan klachten en vragen die u bij deze instantie heeft ingediend?”
- “In hoeverre voelt u zich gehoord door de gemeente?”
- “Wat vindt u van de wijze waarop u met de gemeente kunt communiceren?”
- “In welke mate voelt u zich serieus genomen door de gemeente?”
- “Heeft u het gevoel dat de gemeente u behandelt als elke andere burger?”

8. Invloed van sociale omgeving

- “In hoeverre heeft u steun of ontmoediging ervaren van mensen uit uw sociale omgeving over de onderwerpen waarover u geklaagd heeft?”
- “Hoe reageerde uw omgeving op het feit dat u meermaals in contact met de gemeente bent geweest?”

9. Rol van persoonlijke factoren

- “In sommige gevallen kan het zo zijn dat het meemaken van persoonlijk leed of heftige gebeurtenissen iemand extra strijdbaar kunnen maken. In hoeverre speelt dit een rol in uw verhouding met de gemeente?”
- “Bent u tevreden met de wijze waarop uw leven op dit moment is ingericht?”

10. Doortastendheid

- “Andere burgers zullen in een soortgelijke situatie wellicht na één keer stoppen met het benaderen van de overheid of hier wellicht helemaal niet de moeite voor nemen. Wat prikkelt u om dan juist wél door te gaan?”
- “Waar haalt u de tijd en energie vandaan om herhaaldelijk met de gemeente in contact te treden?”
- “In hoeverre ervaart u dat het klagen nut heeft?”

Deel 3: einde van het interview

11. Vertrouwen in gemeente

- “Welke goede punten zou u kunnen noemen van uw ervaringen met de gemeente?”
- “In hoeverre vertrouwt u erop dat ambtenaren van de gemeente Amsterdam handelen in het belang van u en van andere burgers?”
- “In welke mate heeft uw vertrouwen in de gemeente invloed op uw keuze om al dan niet een nieuwe klacht te uiten?”

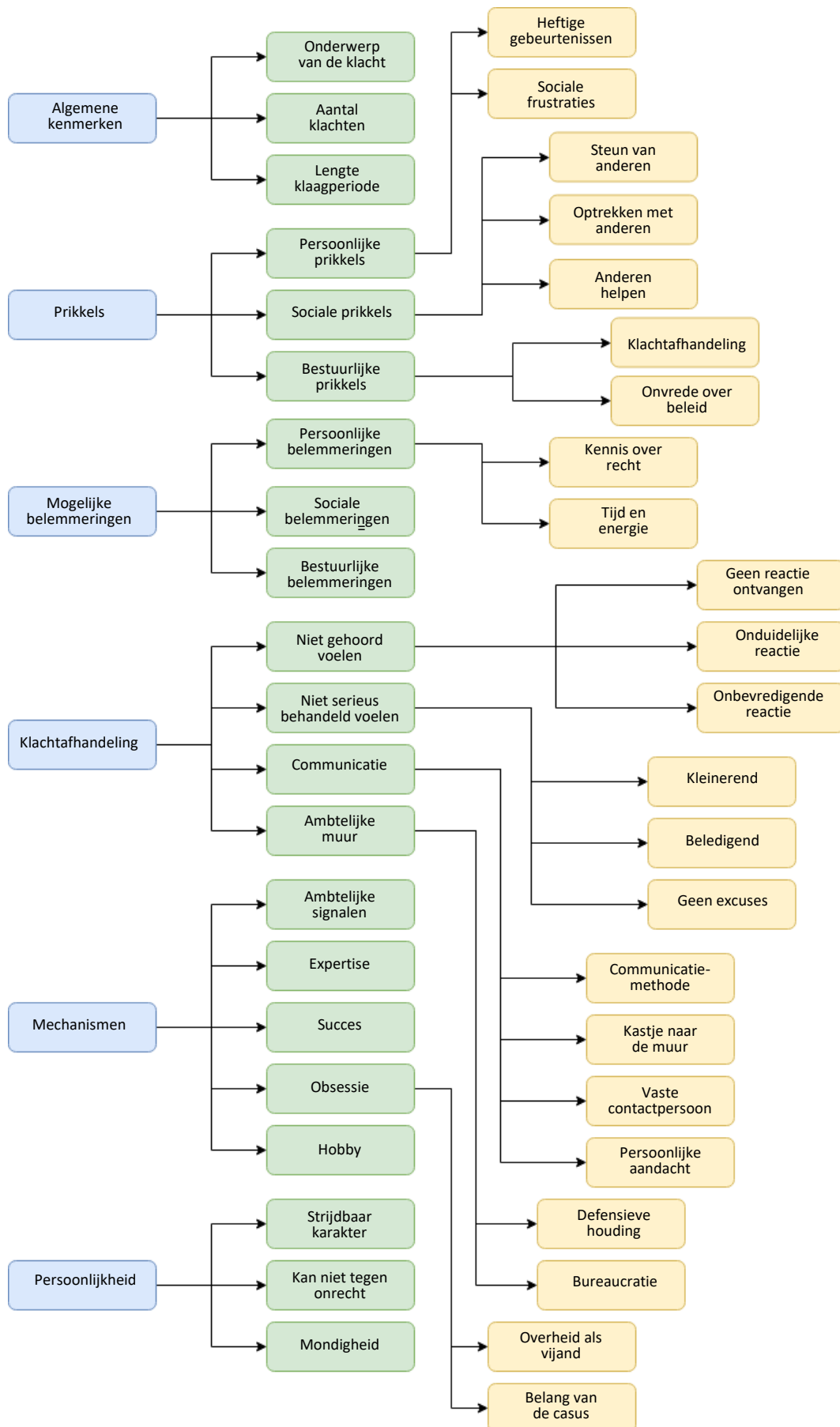
12. Zelfreflectie

- “In welk opzicht denkt u dat u zelf bijgedragen heeft aan het ontstaan van een moeizame relatie tussen u en de gemeente?”

13. Afronding

- “Als u één aspect zou mogen verbeteren in de benadering van klagende burgers door de gemeente, wat zou dat dan zijn?”
- Overige zaken
 - “Zijn er nog andere onderwerpen die u zou willen bespreken of die extra aandacht verdienen?”
- Respondent wordt bedankt voor deelname aan het interview
 - “Hoe voelt u zich nu?”
 - “U kunt mij via mij per mail of telefonisch benaderen als er achteraf nog zaken zijn die u wilt bespreken.”

BIJLAGE II: CODEBOOM



BIJLAGE III: VERSLAG FOCUSGROEP

Aan het einde van de onderzoekscyclus is een focusgroep georganiseerd, die bestond uit tien deelnemers: vier vaste medewerkers van de gemeente Amsterdam, drie vaste medewerkers van de Ombudsman Metropool Amsterdam en drie stagiairs van de laatstgenoemde organisatie. In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de opbouw en het verloop van de focusgroep.

Opening

De respondenten worden welkom geheten. De gespreksleider maakt duidelijk dat het doel van de groep tweeledig is: enerzijds wil hij de deelnemers op de hoogte brengen van de voorlopige bevindingen, maar hij hoopt vooral ook input en feedback te horen. Op die manier kan er een vertaalslag worden gemaakt naar concrete aanbevelingen. Om de respondenten op hun gemak te stellen wordt vervolgens een voorstelronde gehouden. Ook de gespreksleider en tevens onderzoeker stelt zichzelf voor.

Achtergrond

De aanleiding van het onderzoek wordt toegelicht. Ook wordt besproken welk perspectief de onderzoeker heeft genomen in de uitvoering van deze studie. Hierna komt het onderzoeksdoel aan bod, zodat de deelnemers een concreet beeld hebben van hetgeen dat geprobeerd wordt inzichtelijk te maken met het onderzoek. Hierbij worden ook de onderzoeksmethoden toegelicht.

Beleid

De gespreksleider licht toe hoe het huidige beleid van de gemeente Amsterdam en van de Ombudsman Metropool Amsterdam met betrekking tot de omgang met veelvragers er op papier uitziet. Vervolgens vraagt hij de medewerkers van beide organisaties om input over de manier waarop zij dit beleid in de praktijk ervaren. Zij geven aan dat zij erg blij zijn met het escalatiemodel, omdat het volgens hen een adequaat model is om met veelvragers om te gaan. Desalniettemin stellen ze dat de toepassing hiervan in de praktijk nog verbeterd kan worden. Zo wordt er bijvoorbeeld geregeld te laat geëscaleerd naar een volgende fase van het escalatiemodel. Verder wordt genoemd dat de ene medewerker heel goed met een bepaalde burger overweg kan en de andere medewerker juist totaal niet. Dan is het zaak om ervoor te zorgen dat de medewerker die het beste met deze burger overweg kan met hem of haar in contact wordt gebracht.

Resultaten: achtergrondfactoren

Vervolgens worden de voorlopige bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Deze resultaten worden gepresenteerd aan de hand van vier thema's die op dat moment zijn opgesteld, te beginnen met de achtergrondfactoren: (1) het ervaren van heftige gebeurtenissen of sociale frustraties, (2) het hebben van een laag vertrouwen in de overheid, (3) het sneller

herkennen van situaties naarmate burgers hier vaker over klagen en de (4) levensfase van de veelvragers. De deelnemers kunnen zich goed herkennen of inleven in het belang van deze thema's. Volgens een van de deelnemers zorgt een hogere leeftijd over het algemeen voor een dalend vertrouwen, wat zou betekenen dat deze thema's (gedeeltelijk) samenhangen. Verder brandt een discussie los over hoe mensen die zich slachtoffer voelen het beste geholpen kunnen worden.

Resultaten: belang van situatie

Als tweede hoofdthema wordt er gekeken naar factoren die bijdragen aan het belang dat burgers hechten aan een situatie. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de juridische kennis van de veelvragers. Een nuttige nuance die hierbij gemaakt wordt is dat deze burgers denken dat zij precies weten hoe de wet- en regelgeving in elkaar zit en waarom zij op in hun gelijk staan. Echter, als een klachtbehandelaar dan naar het verhaal luistert, klopt hun uitleg van de wet- en regelgeving niet altijd.

Resultaten: de klachtafhandeling

De deelnemers herkennen zich grotendeels in de punten die besproken worden binnen dit thema en doen suggesties voor de manier waarop de klachtafhandeling verbeterd kan worden. Zo zouden klachtbehandelaren meer vrijheid moeten krijgen om de tijd te nemen voor de klachtafhandeling van burgers die meer aandacht vragen en ook om dit op informele wijze te doen. Daarnaast wordt het belang van het aanwijzen van een vertrouwenspersoon erkend door de deelnemers.

Resultaten: ontstaan van obsessie

Het vierde en laatste thema richt zich op veelvragers voor wie hun klaaggedrag na verloop van tijd een obsessie wordt. De meeste deelnemers hebben dit type klaaggedrag zelf aan den lijve ervaren. Zij hebben sterk het gevoel hebben dat deze mensen worden geprikkeld door hen als het ware te 'belonen' voor hun klaaggedrag, bijvoorbeeld door bepaalde beloftes af te geven als ambtenaar. Als deze afspraken vervolgens niet na worden gekomen, kan dit de burger obsessief maken.

Slotvragen: omstandigheden

Aan het einde van de focusgroep worden enkele laatste vragen aan de deelnemers voorgelegd, die gebruikt zullen worden voor het formuleren van beleidsadviezen. Ten eerste wordt gevraagd of, en zo ja hoe, medewerkers vinden dat in het contact met veelvragers meer rekening kan en moet worden gehouden met de omstandigheden waar zij in verkeren. Uit de discussie komt naar voren dat hier absoluut meer rekening mee gehouden zou kunnen worden. De deelnemers vinden dat de meeste winst te boeken is in de klachtafhandeling in de eerste lijn: de ambtenaren die de originele klacht van een veelvrager ontvangen. Deze medewerkers hebben vaak onvoldoende tijd hebben om burgers te woord te staan en naar

hun verhaal te luisteren. Op die manier wordt het klaaggedrag van de burger gestimuleerd. De kans hierop is een stuk kleiner wanneer de burger zich echt gehoord zou hebben gevoeld.

Slotvragen: persoonlijk contact

De deelnemers stellen dat een meer persoonlijke benadering in veel gevallen wenselijk is, omdat op die manier beter naar het verhaal van de burger geluisterd wordt en ook dingen boven tafel worden gehaald die niet in de oorspronkelijk klacht worden genoemd. Verder dient er meer bewustzijn bij de gemeente te worden gecreëerd dat meer persoonlijk contact en het vrijmaken van meer tijd bij sommige burgers juist goedkoper kan zijn voor de gemeente, omdat op die manier wordt voorkomen dat er nieuwe klachten worden ingediend. Echter, bij sommige burgers is juist een heldere, afgebakende benadering gevraagd in plaats van persoonlijk contact. Er is maatwerk nodig om te bepalen welke benadering bij welke burger het meest geschikt is.

Slotvragen: angstcultuur

De onderzoeker bespreekt dat hij heeft gemerkt dat er een zekere 'angstcultuur' is binnen de gemeente over de omgang met veelvragers. De deelnemers vinden dit een te zware term, maar erkennen wel dat veel ambtenaren zeer negatieve associaties hebben met dit type burger. Dit heeft volgens de deelnemers een averecht effect op de omgang met deze individuen, die voelen dat zij niet gewaardeerd worden door de betreffende ambtenaar. Verder wordt genoemd dat veel ambtenaren een veelvrager nog veel meer zouden willen helpen, maar dat dit onmogelijk wordt gemaakt door de bureaucratie binnen de gemeente. In dat opzicht zouden ambtenaren meer ruimte moeten krijgen om buiten de lijntjes te kleuren bij burgers die tussen wal en schip vallen met betrekking tot de wet- en regelgeving.

Slotvragen: delen van informatie

Het valt op dat veel van de deelnemers wel al een beeld hadden van de invloed van de besproken thema's op het gedrag van veelvragers, maar dat zij vooral merken dat het lastig is om deze informatie ook te laden landen ambtenaren die in de eerste lijn met deze burgers in contact zijn. Unaniem komt naar voren dat een adequate training van deze ambtenaren ertoe kan leiden dat zij eerder weten wanneer ze met een contactintensieve burger te maken hebben en op welke manier ze het beste met deze persoon om kunnen gaan.

Afronding

Aan het einde van de sessie wordt gevraagd of de deelnemers nog overige vragen of opmerkingen. Tot slot worden zij bedankt voor hun komst en bijdrage.