

Rapportage

# Agressie en intimidatie richting rijksambtenaren

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties





# Inhoudsopgave

<b>Begrippenlijst</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Doelstelling	6
1.2 Scope	6
1.3 Doelgroep	7
1.4 Onderzoeksvragen	7
1.5 Leeswijzer	7
<b>2 Onderzoeksaanpak</b>	<b>9</b>
2.1 Document- en literatuurstudie	9
2.2 Vragenlijstonderzoek	9
2.3 Diepte-interviews	10
2.4 Wetenschappelijke klankbordgroep	12
<b>3 Preventie van agressie en intimidatie</b>	<b>13</b>
3.1 Maatregelen binnen de rijksorganisaties	13
3.2 Richtlijnen voor het voorkomen van agressie en/of intimidatie	14
3.3 Training en cursussen	14
<b>4 Ervaring met agressie en/of intimidatie</b>	<b>16</b>
4.1 Frequentie van agressie en/of intimidatie	16
4.2 De ernst van incidenten	18
4.3 Mogelijk verband contactvorm en agressie en/of intimidatie	19
<b>5 Omgaan met agressie en intimidatie</b>	<b>20</b>
5.1 Hoe gaat de rijksoverheid om met incidenten?	20
5.2 Hoe gaat men (individueel) om met incidenten	21
<b>6 Afhandeling van incidenten en nazorg voor betrokken ambtenaren</b>	<b>22</b>
6.1 Wat gebeurt er na een incident?	22
6.2 Hoe hebben ambtenaren de afhandeling van incidenten ervaren?	22
6.3 Effect van incidenten op de melder	23
6.4 Vervolgacties	23
6.5 Uitdagingen en verbeterpunten	24
<b>7 Melding maken en afhandeling</b>	<b>25</b>
<b>8 Evaluatie van het proces</b>	<b>27</b>
8.1 Geleerde lessen	27
8.2 Behoeften	28





<b>9 Conclusies</b>	<b>31</b>
9.1 Preventief handelen ten opzichte van agressie en geweld . . . . .	31
9.2 Ervaringen met agressie en intimidatie . . . . .	32
9.3 Nazorg voor de getroffen ambtenaar . . . . .	33
9.4 Omgaan met meldingen . . . . .	33
9.5 Evaluatie van het proces . . . . .	34



## Begrippenlijst

<b>ABCD(-gedrag)</b>	Model voor het classificeren van agressief gedrag. Hierbij wordt 'A gedrag' getypeerd als frustratieagressie gericht op zich zelf, 'B gedrag' als frustratieagressie op de organisatie of het beleid, 'C gedrag' als instrumentele agressie en 'D-gedrag' als (be)dreigend en fysiek gedrag.
<b>ARO</b>	Agressie Registratie Overheid
<b>AZ</b>	Ministerie van Algemene Zaken
<b>BZ</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>BZK</b>	Ministerie van Binnenlandse Zaken
<b>DJI</b>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<b>DUO</b>	Dienst Uitvoering Onderwijs
<b>EMEA (hand-out)</b>	Hand-out omgaan met emotie en agressie
<b>EZ</b>	Ministerie van Economische Zaken
<b>FIOD</b>	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
<b>I&amp;W</b>	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
<b>ILT</b>	Inspectie Leefomgeving en Transport
<b>IND</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>J&amp;V</b>	Ministerie van Justitie en Veiligheid
<b>LVVN</b>	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
<b>MIR</b>	Meldpunt Incidenten Rijkswaterstaat
<b>FIN</b>	Ministerie van Financiën
<b>NVWA</b>	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
<b>RBO</b>	Rijksbeveiligingsorganisatie
<b>RVO</b>	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
<b>RWS</b>	Rijkswaterstaat
<b>SodM</b>	Staatstoezicht op de Mijnen
<b>SZW</b>	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<b>VPD</b>	Veilige Publieke Dienstverlening
<b>VWS</b>	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
<b>UWV</b>	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen





## Samenvatting

### Aanleiding en doelstelling

Om een beter beeld te krijgen van veilige dienstverlening binnen de Rijksoverheid, heeft BZK aan onderzoeksbureau Enneüs gevraagd om een verkennend onderzoek te doen naar agressie en intimidatie veroorzaakt door burgers tegen rijksambtenaren. Met deze informatie kan aan landelijk beleid worden gewerkt om de veiligheid van de dienstverlening te kunnen waarborgen.

### Methode

Middels rijksbreed vragenlijstonderzoek<sup>1</sup> en interviews onder ambtenaren, leidinggevenden en kwaliteitsfunctionarissen<sup>2</sup> is informatie opgehaald over:

1. Preventief handelen
2. Ervaringen met agressie en/of intimidatie
3. Nazorg voor de betrokken ambtenaar.
4. De afhandeling van (incident)meldingen
5. Evaluatie van het proces

### Resultaten

Zeven op de tien ambtenaren (die in contact staan met burgers) hebben in het afgelopen jaar te maken gehad met een vorm van agressie of intimidatie door burgers. Slechts een kleine minderheid van 13% is hier nog nooit mee geconfronteerd. Ambtenaren hebben veelal te maken met burgers die schelden, beledigen of hen intimideren, maar er zijn ook ernstigere gevallen gemeld van fysiek geweld, gijzeling en bedreiging, soms zelfs in de privésfeer van de ambtenaar. Een recente ontwikkeling die ambtenaren zorgen baart zijn de dreigementen van burgers om zichzelf iets aan te doen, waarbij de ambtenaar verantwoordelijk wordt gesteld.

Uit de gesprekken blijkt dat ambtenaren zich soms in een lastige positie bevinden. Enerzijds willen ze begrip tonen voor de frustratie en machteloosheid die burgers kunnen ervaren in hun interacties met de overheid. Anderzijds voelen ze dat ze steeds meer moeten “slikken” zonder duidelijke grenzen te kunnen stellen. Dit wordt versterkt door wat zij ervaren als een verharding in de samenleving en een afnemend vertrouwen in overheidsinstanties.

Ondanks dat de meeste rijksorganisaties wel beschikken over protocollen voor het omgaan met agressie (84% van de ambtenaren geeft dit aan), zijn deze richtlijnen vaak verouderd of moeilijk vindbaar. Er bestaan bovendien grote verschillen tussen organisaties. Bij sommige instanties, zoals bij onderdelen van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, zijn maatregelen goed verankerd. Bij andere organisaties, waar agressie voorheen weinig voorkwam, blijkt de infrastructuur (hoe om te gaan met agressie en intimidatie) minder toereikend.

<sup>1</sup>Conform de standaarden die worden gebruikt binnen sociaal wetenschappelijk onderzoek (nauwkeurigheidsmarge van onder de 5%)

<sup>2</sup>Functionarissen die verantwoordelijk zijn voor veilig werken (zoals preventiemedewerkers, Arbo-coördinatoren, beveiligingscoördinator, beleidsadviseurs, etc.)





Op basis van het vragenlijstonderzoek kan worden afgeleid dat bij 55% van de incidenten een officiële melding wordt gedaan. Ambtenaren noemen verschillende redenen om *geen* melding te maken: ze vinden dat dit soort ervaringen “erbij hoort”, willen burgers niet in de problemen brengen of ervaren het als een administratieve last. Ook een gebrek aan terugkoppeling na een melding en de twijfel of er überhaupt iets mee gebeurt, dragen bij aan de lage meldingsbereidheid.

De nazorg voor ambtenaren na een incident verschilt sterk per organisatie. Collegiale steun blijkt de meest voorkomende en gewaardeerde vorm van nazorg. Toch zijn er ook schrijnende verhalen van ambtenaren die na een incident nauwelijks steun ervaren van hun leidinggevende of organisatie. Het ontbreken van steun heeft in veel gevallen een grotere negatieve impact op de betrokken ambtenaar, dan het incident op zichzelf.

Er zijn een aantal ministeries (die onafhankelijk van elkaar) een vergelijkbare werkwijze hebben ontwikkeld in het omgaan met agressie en intimidatie. Het is een werkwijze waarbij na een incident door de leidinggevende van de ambtenaar persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met de burger. Deze aanpak biedt niet alleen steun aan de ambtenaar, maar werkt ook de-escalerend: burgers zien vaak in dat een grens is overschreden en er ontstaat ruimte voor wederzijds begrip.

## Aanbevelingen

Voor de toekomst worden verschillende aanbevelingen gedaan. Naast het actualiseren van richtlijnen en het bieden van regelmatige trainingen (aan ambtenaren met publiekscontact en hun leidinggevendenden), is er behoefte aan een rijksbrede aanpak die lokale invulling toelaat. Het is een onderwerp dat structurele aandacht nodig heeft. Dat betekent een centraal beleid, een meldpunt binnen de rijksorganisatie, een verantwoordelijke functionaris, duidelijke protocollen en ruimte voor medewerkers om ervaringen met elkaar te delen. Bovendien is er bij betrokkenen een behoefte aan een lerend netwerk waarin rijksorganisaties ervaringen kunnen uitwisselen.

Het rapport onderstreept dat de menselijke maat in de omgang met burgers cruciaal blijft. Een persoonlijke benadering, in plaats van formalisering en afstandelijkheid, lijkt de meest effectieve strategie in het voorkomen en de-escaleren van agressie en intimidatie.





# 1 Inleiding

Ambtenaren moeten veilig kunnen werken. Zij komen dagelijks in contact met burgers en hebben vaak de taak om regels te handhaven, diensten te leveren of informatie te verstrekken. In dit contact kan het gebeuren dat ambtenaren te maken krijgen met agressie of intimidatie van burgers. Dit kan variëren van schelden en dreigen, tot fysiek geweld. Het is belangrijk dat ambtenaren zich in een veilige werkomgeving kunnen bevinden, zodat zij hun werk goed kunnen doen.

Het Zwitsersekaasmodel (of gatenkaasmodel)<sup>3</sup> laat zien welke gevaren er kunnen ontstaan door oneffenheden in een systeem. Binnen de Rijksoverheid zijn er voorzorgsmaatregelen of verdedigingslagen die bescherming bieden bij agressie en intimidatie. In een ideaal systeem werkt elke laag goed, maar in de praktijk bevatten deze lagen vaak fouten of 'gaten', vergelijkbaar met gatenkaas. Deze gaten in de lagen zijn zwakke plekken in delen van het systeem, die kunnen leiden tot onveilige situaties. Een voorbeeld van zo'n zwakke plek is het niet doen van aangifte bij de politie door ambtenaren, omdat dit niet anoniem kan gebeuren, zoals bleek uit het onderzoek van VPD. Niet elke zwakke plek leidt meteen tot een probleem in het hele systeem, maar wel wanneer meerdere zwakke plekken samenkomen tot één groot gat.

Om een beter beeld te krijgen van wat er gebeurt op het gebied van veilige dienstverlening bij agressie en intimidatie binnen de Rijksoverheid, heeft BZK het onderzoeksbureau Enneüs gevraagd om een breed onderzoek te doen naar dit onderwerp binnen de Rijksoverheid.

## 1.1 Doelstelling

Het onderzoek geeft inzicht in hoe vaak agressie en intimidatie door burgers voorkomt binnen verschillende rijksorganisaties en hoe hiermee wordt omgegaan. Met deze informatie kan aan landelijk beleid worden gewerkt om agressie en intimidatie tegen rijksambtenaren in publieksfuncties te voorkomen en te behandelen.

## 1.2 Scope

Omdat niet alle incidenten worden geregistreerd en er verschillende registratiemethoden binnen de Rijksoverheid bestaan, moet dit onderzoek in kaart brengen wat er 'feitelijk' gebeurt op het gebied van agressie en intimidatie van burgers naar ambtenaren. Dit wordt onderzocht aan de hand van de volgende onderwerpen:

1. Preventief handelen ten opzichte van agressie en geweld.
2. Acties op het moment dat een agressie- of geweldsincident plaatsvindt.
3. Nazorg voor de getroffen ambtenaar.
4. De manier waarop meldingen achteraf worden behandeld.
5. Evaluatie van het proces

De volgende definities worden gebruikt voor agressie en intimidatie:

- + Agressie: Agressie en geweld die door burgers tegen rijksambtenaren wordt gepleegd.
- + Intimidatie: Bedreigende, vernederende of intimiderende handelingen die door burgers tegen rijksambtenaren worden gepleegd.

<sup>3</sup>Managing the Risks of Organizational Accidents, 1997





### 1.2.1 Brede organisatiestructuur

Zoals in het verslag van de pilotstudie staat, verschillen de rijksorganisaties veel van elkaar. Ze hebben bijvoorbeeld verschillende doelgroepen, verschillende doelen voor het contact met burgers en ervaring met verschillende vormen van agressie en intimidatie. Alle rijksorganisaties konden meedoen aan het onderzoek, maar ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) dat functioneert als een zelfstandig bestuursorgaan (dat valt onder verantwoordelijkheid van SZW).

## 1.3 Doelgroep

In dit onderzoek worden drie groepen medewerkers bevroegd:

1. Medewerkers die uit hoofde van hun functie contact hebben met burgers (vanaf hier: ambtenaren)
2. Leidinggevenden van medewerkers die contact hebben met burgers
3. Functionarissen die verantwoordelijk zijn voor veilig werken (zoals preventiemedewerkers, Arbo-coördinatoren, beveiligingscoördinator, beleidsadviseurs, etc.)

## 1.4 Onderzoeksvragen

Om beter te begrijpen wat ambtenaren ervaren op het gebied van agressie en intimidatie, zijn verschillende onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen geven inzicht in de vormen van agressie en intimidatie, hoe medewerkers en organisaties hiermee omgaan, welke maatregelen er zijn om dit te voorkomen en wat er na een incident gebeurt. Dit onderzoek is beschrijvend en richt zich op de ervaringen van ambtenaren, niet op cijfers of een analyse van bestaand beleid. Om deze ervaringen in kaart te brengen, worden vooral wat-, waar-, wanneer- en hoe-vragen gesteld. De onderzoeksvragen staan weergegeven in tabel 1.

## 1.5 Leeswijzer

Dit betreft de eindrapportage van het onderzoek naar agressie en intimidatie binnen de Rijksoverheid. In dit rapport wordt eerst de onderzoeksaanpak toegelicht (hoofdstuk 2). Daarna worden de onderzoeksresultaten van het vragenlijstonderzoek en de verdiepende gesprekken per thema behandeld: Preventie (hoofdstuk 3), Ervaring met agressie en intimidatie (hoofdstuk 4), Omgaan met agressie en intimidatie (hoofdstuk 5), nazorg voor betrokken ambtenaren (hoofdstuk 6), melding maken en afhandeling (hoofdstuk 7) en Evaluatie van het proces (hoofdstuk 8). Het rapport besluit met een samenvatting en concluderend hoofdstuk (hoofdstuk 9). Om te zorgen dat onderzoeksresultaten niet herleidbaar zijn naar individuele medewerkers wordt enkel verwezen naar de functie van de deelnemer en het ministerie waar de betreffende rijksorganisatie onder valt. Telkens is gekeken naar verschillen tussen groepen (bijv. ambtenaren, leidinggevenden en functionarissen). Waar relevant worden deze verschillen beschreven in de rapportage.





### Centrale onderzoeksvraag

Wat gebeurt er feitelijk op het gebied van agressie en intimidatie gepleegd door burgers richting ambtenaren binnen de Rijksoverheid?

### Deelvragen: Preventie

- + Wat is er (binnen de rijksorganisaties) bekend over preventieve maatregelen die worden genomen om agressie en intimidatie richting ambtenaren te voorkomen?
- + Is er (binnen de rijksorganisaties) beleid bekend als het gaat om (preventie van/omgang met) agressie en intimidatie van burgers naar ambtenaren?

### Deelvragen: Handelen op het moment dat het incident plaatsvindt

- + Welke vormen van agressie en intimidatie komen voor onder ambtenaren van verschillende rijksorganisaties?
- + Wat is de ernst van de incidenten?
- + Hoe gaat men (individueel) om met incidenten?
- + Hoe gaat de Rijksoverheid om met incidenten?

### Deelvragen: Nazorg

- + Hoe is vormgegeven aan nazorg?
- + Hoe hebben ambtenaren deze nazorg ervaren?
- + Zijn er hulpdiensten beschikbaar en wordt hier gebruik van gemaakt?

### Deelvragen: Omgaan met meldingen

- + Wat is er bekend over hoe meldingen worden bijgehouden?
- + Wat wordt er met (of op basis van) de meldingen gedaan?

### Deelvragen: Evaluatie van het proces

- + Wat is er nodig in de toekomst om beter om te gaan met agressie en intimidatie of het te voorkomen?

Tabel 1: Onderzoeksvragen





## 2 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt: het bestuderen van documenten en literatuur, online vragenlijstonderzoek en diepte-interviews. In dit hoofdstuk worden deze methoden verder uitgelegd.

### 2.1 Document- en literatuurstudie

In de voorbereiding op het onderzoek zijn diverse documenten over agressie en intimidatie bestudeerd. Deze informatie was reeds bekend bij VPD en is met de onderzoekers gedeeld. Deze informatie heeft geholpen bij het vormgeven van de rest van het onderzoek, zoals de opzet van de vragenlijst en het interviewschema.

- + Onderzoeksnotitie Werkonderzoek, Sociale veiligheid in het openbaar bestuur kun je dat maken?, Prof. Dr. S. Groeneveld en dr. T. Janssen, maart 2023
- + Kernrapport Werkonderzoek, Ministerie van BZK, 2022
- + Factsheet Agressie en geweld overheidsmedewerkers, Ministerie van BZK, 2022
- + Rapport Monitor Integriteit en Veiligheid, I&O Research, 2020, 2022
- + 5-minuten versie, Monitor Integriteit en Veiligheid, I&O Research, Bureau BING, 2020, 2022
- + Rapport Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur, I&O Research, DSP-groep, 2016
- + Rapportage Personeelsenquête Rijk (PER), Integriteit en sociale veiligheid, 2022

### 2.2 Vragenlijstonderzoek

Om de ambtenaren van de rijksorganisaties met publiekscontact<sup>4</sup> de mogelijkheid te geven om deel te nemen aan het onderzoek is een rijksbreed vragenlijstonderzoek uitgevoerd. Via dit vragenlijstonderzoek is informatie verzameld over wie agressie en intimidatie ervaart in het publiekscontact, wat de aard van deze incidenten is, hoe medewerkers en organisaties hiermee omgaan, hoe de Rijksoverheid reageert en wat de gevolgen zijn voor de betrokkenen.

De vragenlijst is verspreid via verschillende kanalen van BZK, zoals een oproep op het Rijksportaal, LinkedIn en de Nieuwsbrief Bedrijfsvoering Rijk. Daarnaast is het onderzoek specifiek opgenomen in een nieuwsbrief en nieuwsbericht binnen het UWV. Enkele ambtenaren hebben de link naar de vragenlijst ook binnen hun afdelingen en via sociale media gedeeld.

#### 2.2.1 Respons vragenlijstonderzoek

De Rijksoverheid kent naar schatting zo'n 150.000 fte aan werknemers<sup>5</sup>. Met een vragenlijstonderzoek wordt echter zelden de volledige onderzoekspopulatie bereikt. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de onderzoekspopulatie is dat ook niet nodig. In sociaal wetenschappelijk onderzoek is het in het kader van representativiteit gebruikelijk om te werken met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutmarge van 5%.

Om aan deze randvoorwaarden te voldoen, is (op basis van het aantal medewerkers bij de Rijksoverheid) een minimale respons van 385 ambtenaren nodig. Voor alle groepen samen

<sup>4</sup>Medewerkers van het UWV zijn ook uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek

<sup>5</sup>Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023





Functie	Aantal
Ambtenaar met burgercontact	311
Leidinggevende	84
Functionaris	81

Tabel 2: Rol van deelnemende ambtenaren.

*Het totaal is hoger dan het aantal deelnemers (n=411). Dit komt doordat deelnemers meerdere rollen konden aangeven in de vragenlijst.*

is dat gelukt: er hebben 411 ambtenaren de vragenlijst ingevuld en afgerond. Het gaat om 311 ambtenaren met burgercontact, 84 leidinggevend en 85 functionarissen. Een kanttekening hierbij is dat ambtenaren die agressie en/of intimidatie hebben meegemaakt (zelf of in de nabije omgeving, en dit hebben gemeld) over het algemeen eerder geneigd zullen zijn deel te nemen aan dit onderzoek. Dit fenomeen staat bekend als *non-respons bias* en het is van belang om dit in het achterhoofd te houden bij de interpretatie van de in dit rapport gepresenteerde resultaten.

Het onderzoek poogde niet een evenredige verdeling van de reacties per ministerie te verzamelen, maar ging om het verkrijgen van een representatief, rijksbreed beeld van de ervaringen. De combinatie van een voldoende aantal respondenten en de spreiding over verschillende ministeries en functies draagt wel bij aan de betrouwbaarheid van de conclusies die uit het onderzoek worden getrokken.

De deelnemende ambtenaren kwamen uit verschillende ministeries en bijbehorende organisaties. Hieronder volgt een lijst van de ministeries en voorbeelden van de bijbehorende (rijks)organisaties die hebben deelgenomen aan het vragenlijstonderzoek:

- + Ministerie van Algemene Zaken (AZ)
- + Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *bijv. RBL, IPKD, RBO*
- + Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)
- + Ministerie van Economische Zaken (EZ), *bijv. ACM, RVO, SodM*
- + Ministerie van Financiën (FIN), *bijv. Belastingdienst, FIOD, RBL*
- + Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), *bijv. RWS, VWM, ILT*
- + Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), *bijv. CJIB, DJI, IND*
- + Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG)
- + Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), *bijv. NVWA*
- + Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), *bijv. DUO*
- + Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), *bijv. Arbo*
- + Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *bijv. ESTT*
- + Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

## 2.3 Diepte-interviews

Het tweede onderdeel van het onderzoek bestond uit het voeren van diepte-interviews om ervaringen te verdiepen en bevindingen te kunnen verklaren. De interviews zijn gehouden met medewerkers die contact hebben met burgers, leidinggevend van deze medewerkers en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor veilig werken. Aan het einde van de vragenlijst konden ambtenaren hun email-adres en/of telefoonnummer delen, zodat ze uitgenodigd konden worden voor een interview. Op basis van functie, rijksonderdeel en inhoudelijke reactie





is er een selectie gemaakt voor te interviewen medewerkers.

### 2.3.1 Respons interviews

In totaal hebben 44 ambtenaren deelgenomen aan 35 interviews. Net als bij de vragenlijst is de spreiding over ministeries en organisaties groot. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de volgende ministeries:

- + Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- + Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)
- + Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- + Ministerie van Financiën (FIN)
- + Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
- + Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)
- + Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
- + Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
- + Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- + Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- + Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

### 2.3.2 Thematische analyse

Thematische analyse is een veelgebruikte methode om gegevens uit interviews te analyseren. Het doel is om patronen, thema's of concepten in de gegevens te vinden en te begrijpen. Voor dit onderzoek is een deductieve aanpak gekozen. Dat betekent dat er voor de start van het onderzoek thema's zijn gedefinieerd op basis van de document- en literatuurstudie en de onderzoeksvragen. Dit biedt een gestructureerde manier om te beginnen met de analyse, maar geeft tegelijkertijd ruimte voor flexibiliteit door nieuwe thema's of inzichten die tijdens het lezen van de gesprekken opkomen, toe te voegen.

Dit zijn de vooraf bepaalde thema's:

- + Preventieve maatregelen tegen agressie en geweld
- + Reactie tijdens gewelds- of agressie-incidenten
- + Nazorg voor betrokken ambtenaren
- + Omgaan met meldingen achteraf
- + Evaluatie van het proces

Bij de uitvoering van de thematische analyse zijn de volgende stappen gezet:

1. Data familiarisatie: Eerst zijn de gespreksverslagen zorgvuldig gelezen om vertrouwd te raken met de inhoud en om eventuele belangrijke ideeën of patronen te ontdekken.
2. Codeerproces: Gedurende dit proces zijn stukken tekst gecodeerd. Dit houdt in dat relevante passages uit de interviews zijn gelabeld met een code die betrekking heeft op een specifiek thema. De vooraf bepaalde thema's vormen de basis voor deze codes, maar nieuwe codes kunnen worden toegevoegd als er onverwachte of aanvullende informatie naar voren komt.
3. Zoeken naar thema's: Na het coderen zijn de verschillende codes geanalyseerd en samengevoegd in bredere thema's. Dit betekent dat de belangrijkste ideeën uit de interviews zijn gebundeld om tot een overzicht te komen van de belangrijkste bevindingen per thema.





4. Herziening van thema's: De thema's zijn regelmatig herzien om ervoor te zorgen dat ze goed passen bij de data. Dit kan betekenen dat een thema breder of specifieker wordt, afhankelijk van wat er in de gegevens naar voren komt.
5. Definiëren en benoemen van thema's: Na de herziening wordt elke thematische categorie duidelijk gedefinieerd, zodat deze de gegevens nauwkeurig weerspiegelt. Elk thema wordt in detail besproken om duidelijk te maken wat het precies inhoudt en hoe het gerelateerd is aan de onderzoeksvraag.

Door de thematische analyse krijgen we inzicht in hoe verschillende ministeries en organisaties omgaan met agressie en geweld van burgers naar ambtenaren. We zien wat goed werkt en waar nog verbeteringen mogelijk zijn. Het resultaat van deze analyse is een overzicht van de bevindingen, gebaseerd op de vooraf vastgestelde thema's, met eventuele nieuwe of aangepaste thema's.

## **2.4 Wetenschappelijke klankbordgroep**

Bij het ontwerp en de uitvoering van het onderzoek heeft meerdere keren inhoudelijke afstemming plaatsgevonden met een wetenschappelijke klankbordgroep. In de klankbordgroep zaten Prof. Dr. René Veenstra (pesten, sociale normen, criminaliteit en veiligheid), Dr. Wim Vuijk (communicatiewetenschap) en Dr. Yfke Ongena (vragenlijstexpert).



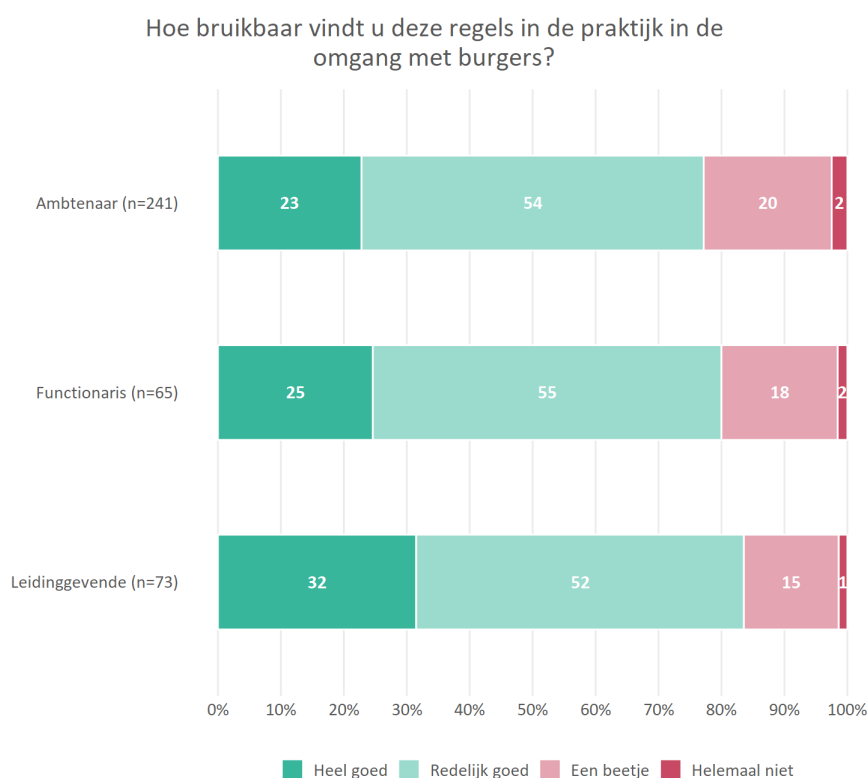


### 3 Preventie van agressie en intimidatie

Rijksmedewerkers geven in gesprekken vaak aan dat het moeilijk is om agressie en intimidatie te voorkomen. Veel medewerkers begrijpen het gedrag van burgers tot op zekere hoogte, bijvoorbeeld wanneer burgers te maken hebben met een langdurig proces, beslissingen die een grote invloed op hun leven hebben, of andere zware persoonlijke omstandigheden. Burgers met minder vertrouwen in de overheid zijn eerder geneigd zich agressief te gedragen naar ambtenaren. Tegelijkertijd benoemen veel medewerkers ook de verharding in de samenleving. Burgers verwachten maatwerk en beschouwen zichzelf als een uitzondering op de regel. Bij OCW bijvoorbeeld krijgen medewerkers vaker te maken met boze ouders over wat zij zien als een onterechte behandeling van hun kind. Medewerkers ervaren dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in de overheid en in de organisatie waarmee ze contact opnemen.

#### 3.1 Maatregelen binnen de rijksorganisaties

De overgrote meerderheid (84%, met foutmarge: 80.5%-87.5%) van de rijksmedewerkers geeft aan dat er binnen hun organisatie regels bestaan voor het omgaan met agressie en intimidatie. Ook geeft de overgrote meerderheid (84%) aan dat zij redelijk of heel goed bekend zijn met de regels over hoe om te gaan met agressie en intimidatie van burgers naar ambtenaren toe. Volgens 79% zijn de regels redelijk of heel goed bruikbaar in de praktijk. Overigens zijn leidinggevenden iets positiever over de praktische toepasbaarheid dan ambtenaren (figuur 1).



Figuur 1: Bruikbaarheid van regels in de praktijk





## 3.2 Richtlijnen voor het voorkomen van agressie en/of intimidatie

Richtlijnen om agressie en/of intimidatie te voorkomen richten zich vaak op het herkennen van verschillende vormen van agressie en intimidatie, bijvoorbeeld door middel van een beschrijving van het zogenaamde ABCD-gedrag. Ook wordt vastgelegd wat medewerkers moeten doen wanneer zij met agressie of intimidatie geconfronteerd worden, zoals het de-escaleren van de situatie of het inschakelen van beveiliging.

De richtlijnen worden door medewerkers vaak als te algemeen ervaren. Daarnaast zijn ze niet altijd goed toegankelijk, bijvoorbeeld omdat ze moeilijk te vinden zijn. Medewerkers geven ook aan dat het al lange tijd geleden is dat ze de richtlijnen hebben gezien of geraadpleegd, waardoor ze vaak niet goed kunnen aangeven wat er precies in staat. Bovendien zijn de richtlijnen niet altijd goed uitvoerbaar in de praktijk; zo kan het bijvoorbeeld lastig zijn om het “één is sane” principe (nooit alleen gaan) altijd na te leven.

Wat medewerkers de laatste jaren ervaren als een verharding van de maatschappij, komt niet altijd terug in de bestaande richtlijnen. Deze richtlijnen zijn vaak verouderd. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de mondigheid en assertiviteit van de burger waar ambtenaren nu veelal mee te maken hebben. Bij organisaties waar agressie en intimidatie al enkele jaren geleden een belangrijk agendapunt waren, zoals bij J&V, FIN en LVVN, lijken de richtlijnen beter verankerd in het systeem. Dit is minder vaak het geval bij organisaties waar voorheen weinig agressie of intimidatie voorkwam, zoals bij rijksorganisaties vallend onder OCW, I&W en SZW. Dit geldt ook voor de fysieke inrichting van de werkomgeving, zoals alarmknoppen, vluchtroutes en beveiliging. Binnen organisaties die veel ervaring hebben met agressie en intimidatie zijn deze zaken vaak goed geregeld. Bij organisaties waar agressie en intimidatie nog relatief ‘nieuw’ zijn, blijken de bestaande maatregelen in de praktijk niet altijd even effectief, zoals vluchtroutes die niet optimaal zijn ingericht of beveiliging die slechts op één verdieping aanwezig is.

Er begint in zijn algemeenheid wel steeds meer aandacht te komen voor het onderwerp. Zo wordt bij de werving en selectie van nieuwe ambtenaren steeds meer gekeken naar zogenaamde ‘soft skills’. Waar vroeger kennis en autoriteit belangrijk waren, is het nu net zo belangrijk om flexibiliteit en empathie te hebben, maar ook weerbaarheid. Ambtenaren die we spraken, vinden het belangrijk dat er een empathische houding is, zowel in beleid als in communicatie, zodat burgers zich gehoord voelen. Ze benadrukken ook het belang van duidelijke taal en persoonlijk contact. Daarnaast zijn sommige functieprofielen van teamleiders herzien, zodat zij verantwoordelijk zijn voor het veilig werken van hun teamleden.

## 3.3 Training en cursussen

Slechts 65% van de rijksmedewerkers geeft aan dat hun organisatie hen voorbereidt op het omgaan met agressie en intimidatie door burgers. 23% voelt zich ‘een beetje’ voorbereid en 12% helemaal niet. Op de vraag wat ambtenaren nodig hebben om beter voorbereid te zijn, wordt aangegeven dat vooral praktische tips voor het omgaan met burgers met psychische klachten en manieren om agressie te voorkomen belangrijk zijn. Ambtenaren ervaren trainingen en cursussen bovendien als een belangrijke en relevante investering, want goed getrainde ambtenaren zouden minder vaak te maken hebben met incidenten dan ongetrainde ambtenaren. De landelijke norm Stop Agressie Samen zou hier een helpende hand kunnen bieden. Het helpt overheden bij het bepalen van wat wel en niet toelaatbaar is. Daarnaast vinden ambtena-





ren het belangrijk dat trainingen of cursussen vaker worden herhaald. Zo zegt een ambtenaar als antwoord op de vraag “Wat doet uw organisatie om u voor te bereiden op agressie en/of intimidatie?” bijvoorbeeld het volgende:

*Vrijwel niets, in de afgelopen 5 jaar heb ik zeer sporadisch een tekstregel hierover in een nieuwsbrief voorbij zien komen. Ik heb 4 jaar geleden een online weerbaarheidstraining gehad via zoom, maar de verbinding was zo slecht dat ik deze niet goed kon volgen.*

(Uitvoerend ambtenaar, I&W)

De meeste medewerkers geven in de gesprekken aan dat ze trainingen en cursussen krijgen over het omgaan met agressie en intimidatie. Dit gaat bijvoorbeeld om bewustwordingstrainingen (herkennen en signaleren) of uitleg over de juiste aanpak in bepaalde situaties. Veel medewerkers benadrukken dat duidelijke communicatie helpt om agressie te voorkomen. Daarom zijn gespreksvaardigheden en de-escalerend handelen belangrijke onderwerpen in veel rijksorganisaties.

Een groot aantal rijksorganisaties, vallend onder bijvoorbeeld de ministeries FIN en J&V, maar ook het UWV, hebben een verplichte starttraining. Daarnaast noemen medewerkers ook andere manieren van voorbereiding, zoals coaching, e-learnings, communicatierichtlijnen, protocollen en handleidingen (bijvoorbeeld de hand-out EMEA over omgaan met emotie en agressie). In sommige organisaties wordt het thema besproken in nieuwsbrieven of teamoverleggen.

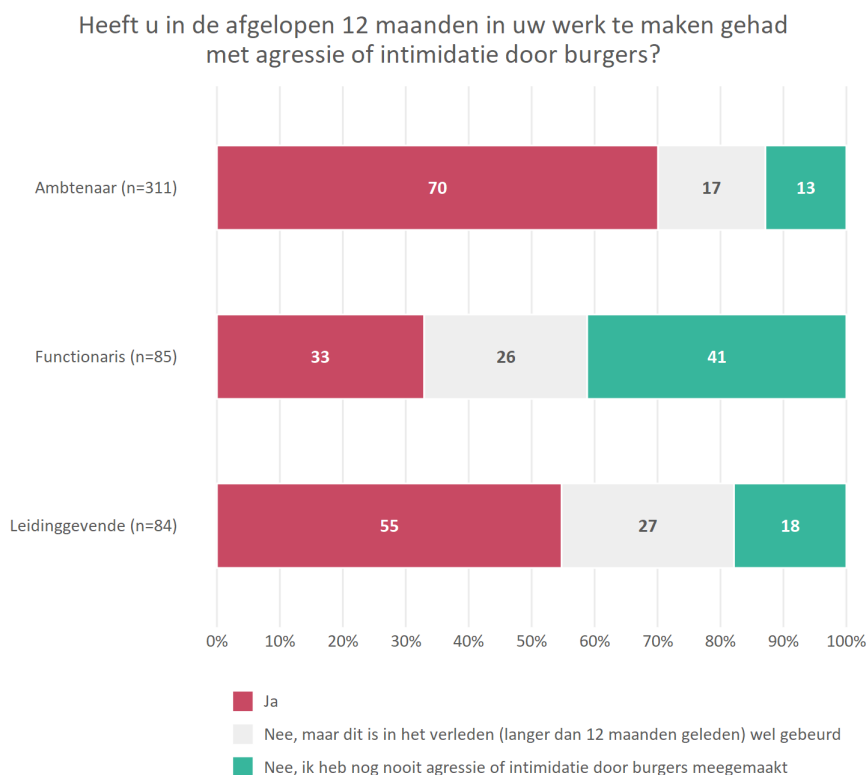
De meningen over de trainingen verschillen. Sommige medewerkers vinden de inhoud te theoretisch en niet praktisch genoeg, terwijl rollenspellen volgens hen wel goed werken. Ook de frequentie van trainingen verschilt per organisatie. Sommige medewerkers hebben nog nooit een training gehad, anderen alleen bij indiensttreding en weer anderen jaarlijks. Daarnaast ervaren sommige medewerkers dat het onderwerp na een training snel naar de achtergrond verdwijnt en niet als een blijvende prioriteit voelt binnen de organisatie. Hierbij zou het rijksorganisaties kunnen helpen wanneer rijksbrede kaders of uitgangspunten zouden worden gehanteerd.





## 4 Ervaring met agressie en/of intimidatie

Van de ambtenaren die in hun werk contact hebben met burgers, kreeg 70% in het afgelopen jaar te maken met agressie en/of intimidatie door burgers. 17% maakte agressie of intimidatie niet het afgelopen jaar mee, maar wel in het verleden. Slechts 13% heeft nog nooit met agressie of intimidatie van burgers te maken gehad.



Figuur 2: Ervaring met agressie in geweld in de afgelopen 12 maanden

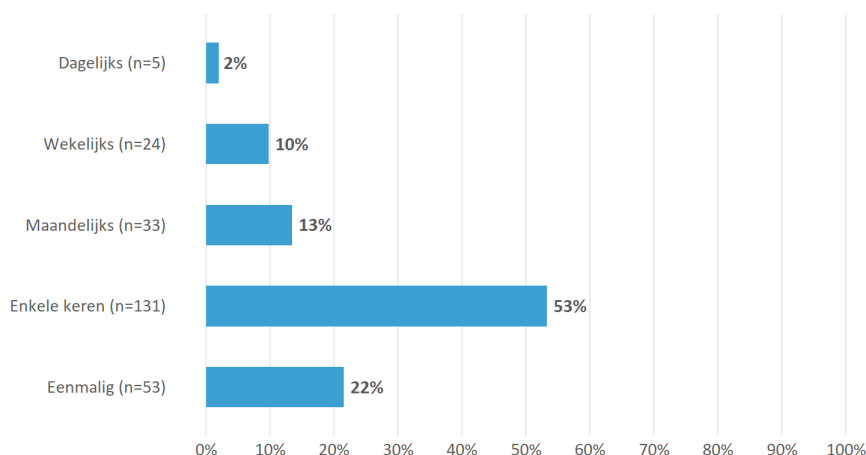
Ook leidinggevenden van ambtenaren met burgercontact krijgen te maken met agressie en intimidatie door burgers. Leidinggevenden combineren hun leidinggevende taken vaak met uitvoerend werk, waardoor zij zelf ook direct contact hebben met burgers. Functionarissen hebben in hun functie minder vaak contact met burgers en krijgen dan ook minder vaak te maken met agressie en intimidatie. Ambtenaren die minder dan 25% van hun tijd contact hebben met burgers, krijgen ook minder vaak te maken met agressie of intimidatie. Van deze groep heeft namelijk 23% nog nooit met agressie of intimidatie van burgers te maken gehad.

### 4.1 Frequentie van agressie en/of intimidatie

Deelnemers die in de afgelopen 12 maanden agressie en/of intimidatie hebben ervaren, werd gevraagd hoe vaak dit is voorgekomen. Voor net iets meer dan de helft (53%) bleef dit bij enkele keren. Voor nog eens 22% bleef het bij een eenmalig voorval. Er is echter ook een groep waarbij het maandelijks (33%), wekelijks (24%) of zelfs dagelijks (2%) voorkomt.



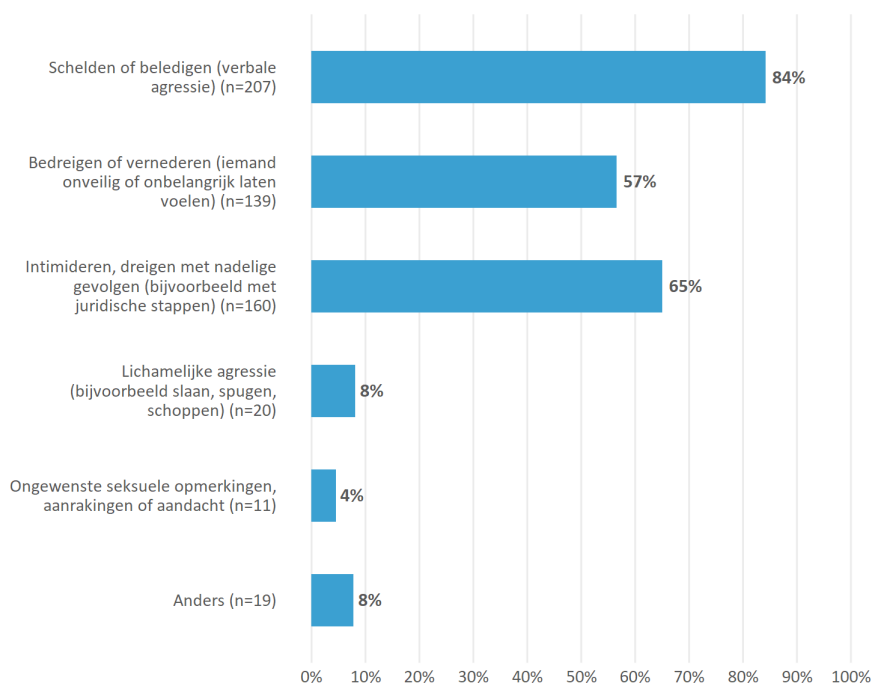
Hoe vaak heeft u in de afgelopen 12 maanden agressie en/of intimidatie door burgers meegemaakt? (n=246)



Figuur 3: Ervaring met agressie in geweld in de afgelopen 12 maanden

Schelden en/of beledigen (verbale agressie) komt het vaakst voor, gevolgd door intimidatie, dreigen met nadelige gevolgen, bedreigen en vernederen (figuur 4). Vormen van lichamelijke agressie, zoals slaan en schoppen, en ongewenste seksuele opmerkingen of aanrakingen komen minder vaak voor. Andere genoemde vormen zijn chantage, onterecht klachten indienen, doodsb bedreigen en racistische opmerkingen.

Welke soort(en) van agressie en/of intimidatie heeft u meegemaakt? (n=246)



Figuur 4: Vormen van agressie in geweld in de afgelopen 12 maanden



## 4.2 De ernst van incidenten

De ernst van incidenten varieert sterk tussen en binnen rijksorganisaties. Over het algemeen komen schelden en dreigen het meest voor. Hoewel minder frequent, doen zich ook ernstigere incidenten voor, zoals (fysieke) mishandeling, gijzelingen, achtervolgingen, agressief gedrag, bedreigingen (zowel fysiek als online) en dreigen met zelfmoord. Opvallend is dat deze laatste incidenten niet per se de grootste impact hebben op medewerkers. Uit gesprekken blijkt dat vooral het gebrek aan nazorg van de organisatie of leidinggevende de meeste invloed heeft. Daarnaast ervaren ambtenaren het als zwaar wanneer hun goede bedoelingen niet worden erkend door burgers, bijvoorbeeld wanneer deze zich agressief gedragen of een klacht indienen.

Deelnemers aan de vragenlijst werden gevraagd om de gebeurtenis die hen het meest heeft geraakt of is bijgebleven te omschrijven. Hieronder volgt een aantal van de antwoorden.

*Dreigende taal van “Dan gaat er iets gebeuren wat je nog niet heb meegemaakt”. De klant heeft een pand verbod maar je denkt toch zo nu en dan als je laat naar huis gaat staat er iemand op je te wachten?*  
(Leidinggevende, UWV)

*Iemand die niet het juiste loon had doorgegeven waardoor er een terugvordering is ontstaan. Op het moment dat cliënt begreep dat hij de teveel ontvangen uitkering terug moest betalen heeft hij alleen nog maar lopen schreeuwen. Telkens als hij leek te bedaren en het leek alsof ik ruimte kreeg om uitleg te geven en samen te kijken hoe dit het beste terugbetaald kan worden, begon hij er direct weer overheen te schreeuwen. Zo goed en kwaad als het ging heb ik tussen de tirade door cliënt voor de keuze gesteld en het contact verbroken nadat er geen verbetering kwam. Hierna heb ik een melding gedaan.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)

*Klant dreigde met zelfmoord en heeft zwart op wit gezet dat ik daar op persoonlijke titel verantwoordelijk voor gesteld kon worden.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)

*De cliënt liep boos (scheldend) de spreekkamer uit. Bedacht zich en probeerde daarna de spreekkamer weer binnen te komen. Toen dat niet lukte bleef hij op de deur slaan en aan de deurhendel trekken. Mijn collega (arts) bleef roepen dat ik op de noodknop moest drukken en de politie moest bellen. Ik wist echter niet waar de noodknop zat.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)

*Cliënt was niet blij met zijn beslissing op bezwaar. Hij heeft een erg lang sms bericht toegestuurd met daarin verwensingen aan mij, mijn familie en mijn kind. Dit is mij vooral bijgebleven omdat ik het niet had verwacht. Gedurende de gehele bezwaarprocedure was hij namelijk erg beleefd.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)

*Het gevoel dat achterblijft als je iemand probeert te helpen en diegene reageert met de opmerking dat je maar 1 doel hebt en dat is hem of haar kapot maken. Dat gevoel dat je iemand de hand wilt reiken en diegene hem niet wil aannemen omdat hij volledig het vertrouwen kwijt is. Daar word ik verdrietig van.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)





*Elke week horen dat je corrupt bent, dat burgers je salaris betalen, dat je niks geeft om normale mensen begint op je in te werken als je het voor de 100ste keer hoort.*

*(Uitvoerend ambtenaar, J&V)*

*Bij een burger thuis kwam halverwege het bezoek een familielid binnen en die bleef in de deuropening staan van de hal. Hierdoor was de weg naar buiten geblokkeerd. Ik wilde mijn telefoon pakken om de politie te bellen maar dat mocht ik niet van de aanwezigen. Ik moest "net zo stoer doen als normaal". Anders zou mijn telefoon leren zwemmen. Ondertussen werd ik gekleineerd en bang gemaakt. Ik hoop dat er zo nog gevraagd wordt hoe mijn werkgever dat heeft opgevolgd maar daar lusten de honden geen brood van.*

*(Uitvoerend ambtenaar, J&V)*

*Ik voerde een inspectie uit op een arbeidsplaats waar op onveilige manier gewerkt werd, samen met een collega. De betrokken aanwezige werkende persoon gedroeg zich eerst normaal. Op een gegeven moment sloeg zijn gedrag om en begon hij mijn collega te slaan. Mijn collega wist te ontkomen. Aansluitend belemmerde de man mij om de ruimte te verlaten. Hij blokkeerde de deur zodat ik niet weg kon komen. Na een tijdje lukte het alsnog om daar weg te komen.*

*(Uitvoerend ambtenaar, LVVN)*

*Wat vaak gebeurt is dat ik aangesproken wordt als 'meisje', met: verbind mij maar door met iemand die er verstand van heeft. Minder vaak: zeer grof taalgebruik om onze systemen en dienstverlening mee te omschrijven.*

*(Uitvoerend ambtenaar, I&W)*

*Ik heb meerdere meldingen ontvangen van inspecteurs die mishandeld zijn. Degene die mij het meest is bijgebleven is die van een inspecteur die van achteren onverwachts in een nekklem werd genomen en voelde dat hij geen adem kon halen. Hij dacht dat hij gewurgd zou gaan worden.*

*(Functionaris, LVVN)*

### **4.3 Mogelijk verband contactvorm en agressie en/of intimidatie**

In het vragenlijstonderzoek is daarnaast gevraagd waarom en op welke manier men contact heeft met burgers. Met deze informatie kan vervolgens worden onderzocht of de aard van het contact van invloed is op de mate waarin agressie en geweld richting ambtenaren in een publieksfunctie voorkomt, maar uit analyses blijkt dat hier geen sterke samenhang tussen bestaat.

Verder valt op dat de groep ambtenaren die minder dan een kwart van hun werktijd burgercontact heeft aanzienlijk vaker aangeeft dat zij niet zijn voorbereid om met agressie en intimidatie om te gaan (gemiddeld 22% tegenover gemiddeld 8%). Tegelijkertijd is het ook zo dat deze groep in de afgelopen 12 maanden minder vaak te maken heeft gehad met agressie en/of intimidatie.





## 5 Omgaan met agressie en intimidatie

### 5.1 Hoe gaat de rijksoverheid om met incidenten?

Ambtenaren in een functie met burgercontact geven vaak aan dat er binnen hun organisatie geen duidelijke afspraken zijn over welk gedrag door burgers wel of niet acceptabel is. Hierdoor moeten ambtenaren zelf bepalen waar hun grens ligt. Dit is vooral lastig bij verbale agressie en intimidatie, zeker wanneer er vage bedreigingen worden geuit, zoals: “Jouw tijd komt nog wel.” Hoewel in de landelijke norm Stop Agressie Samen een duidelijke grens wordt genoemd, geven ambtenaren toch aan het vaststellen van een grens moeilijk te vinden, mede door de sterke focus op dienstverlening en toegankelijkheid. Het is daarbij de vraag in hoeverre alle betrokkenen op de hoogte zijn van de inhoud van de landelijke norm. Daarnaast ervaren medewerkers agressie en intimidatie vaak als een alledaags onderdeel van hun werk. In veel gevallen is het bovendien sneller om het ongewenste gedrag te negeren en de burger te helpen, dan om in te grijpen. Zo noemt een functionaris van BZK: “We zijn dienstverlenend en kunnen onszelf nogal eens wegcijferen. Waarom accepteren we zo veel? We slikken zo veel.” Ambtenaren bij OCW ervaren dat van bovenaf wordt verwacht dat ze veel moeten tolereren. Er is weinig aandacht voor waar medewerkers grenzen mogen trekken. Bij BZ leeft het idee dat agressie “hoort bij het werk”.

Deze werkwijze kan ervoor zorgen dat ambtenaren het lastig vinden om een grens te bepalen. In sommige organisaties ligt de norm van die grens hoger dan in andere, waardoor medewerkers meer meemaken en het als normaal beschouwen. Medewerkers proberen persoonlijke grenzen aan te geven, maar doen dit vaak zonder duidelijke regels of richtlijnen. Bij RWS wordt telefonisch agressief gedrag bijvoorbeeld direct afgekapt, maar schelden uit frustratie wordt soms getolereerd. Dit is een informele afspraak binnen het team. Bij VWS zijn medewerkers proactief in het afbreken van gesprekken als de grens wordt overschreden, maar zij missen uniform beleid voor structurele opvolging.

Er is een breed gevoel onder ambtenaren dat zij veel moeten slikken en over zich heen moeten laten komen. Dit komt onder andere door de afspraken die zijn gemaakt over de toegankelijkheid van de overheid. Zo kunnen ambtenaren niet zomaar een gesprek beëindigen, een contactverbod opleggen of meldingen maken in een dossier. Er zijn zelfs gevallen bekend van langdurige ‘stalking’, bijvoorbeeld bij BZ, waar door leidinggevenden geen grenzen werden gesteld, ondanks dat het erg belastend was voor de betrokken medewerkers. Een medewerker van OCW vergelijkt de situatie van ambtenaren soms met die van een boksbal: de burger mag klappen uitdelen (klachten worden direct in het dossier van de medewerker genoteerd), maar als ambtenaar heb je weinig controle; je kunt een gesprek niet zomaar beëindigen, de dienstverlening mag niet worden stopgezet en het maken van meldingen in een dossier is vaak niet toegestaan. Ook door iemands functie kan het lastig zijn om in te grijpen. Een voorbeeld is gegeven door een rechter: als een rechter agressief gedrag in de rechtszaal aanstipt, kan dit worden opgevat als een teken dat hij of zij niet onafhankelijk is.

Bij sommige rijksorganisaties wordt het ABCD-gedragmodel gebruikt. Dit model maakt onderscheid tussen emotie en agressie en geeft aan welk gedrag gemeld moet worden. Toch bepalen medewerkers vaak zelf waar hun grens ligt. Zelfs bij duidelijk agressief gedrag, zoals een burger die een computer naar een arts gooit, wordt er soms niets gemeld. Hierdoor volgt er geen actie. Als er geen duidelijke protocollen zijn of deze niet worden gevolgd, is het voor





leidinggevenden lastig om medewerkers goed te ondersteunen.

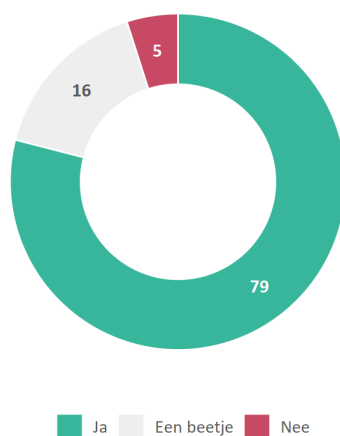
## 5.2 Hoe gaat men (individueel) om met incidenten

Ambtenaren met burgercontact geven aan dat ze bij een incident eerst proberen te de-escaleren. Ze blijven rustig en reageren professioneel. Soms laten ze een burger even uitrazen, zodat daarna een gesprek mogelijk is of een inspectie kan doorgaan. Schelden of ander agressief gedrag wordt vaak gezien als een uiting van onmacht of frustratie.

Als ambtenaren of leidinggevenden agressie of intimidatie meemaken, dan praten ze daar vaak direct over met collega's of een (andere) leidinggevende. Aan medewerkers is gevraagd of ze zich op het moment dat er agressie of intimidatie plaatsvond het gevoel hadden dat zij geholpen werden door collega's. Het grootste deel van de ambtenaren (79%) voelde zich geholpen. In gevallen waar ambtenaren deze steun niet hebben ervaren, wordt vaak genoemd dat zij alleen thuis werkten of dat er geen collega's in de buurt waren. Een voorbeeld waarin steun van collega's op het moment zelf goed naar voren komt blijkt uit onderstaand citaat:

*Op een duur zette ik de telefoon op luidspreker. Een collega kwam meteen bij mij zitten en gaf aan wanneer ik op moest hangen. Daarna kon ik het er met collega's over hebben.*  
(Uitvoerend ambtenaar, UWV)

Voelde u zich geholpen door collega's die erbij waren tijdens de situatie? (n=162)



Figuur 5: Ervaren steun door collega's

Ambtenaren benadrukken dat het belangrijk is om oog te hebben voor de situatie van de burger en te erkennen dat de overheid soms als log en onpersoonlijk kan worden ervaren.





## 6 Afhandeling van incidenten en nazorg voor betrokken ambtenaren

### 6.1 Wat gebeurt er na een incident?

De manier waarop nazorg wordt verleend aan de melder van een incident verschilt per rijksorganisatie. Wat volgens de betrokkenen (zowel ambtenaren, leidinggevendenden als functionarissen) vooral van belang is, is dat er na een melding van een incident snel een reactie komt. Een snelle reactie laat namelijk zien dat een melding serieus wordt genomen.

Collegiale nazorg is in veel gevallen de voornaamste vorm van nazorg. Ambtenaren met burgercontact gaven grotendeels in gesprekken aan dat zij goed stoom kunnen afblazen bij hun collega's of in hun privésituatie. Dit is van belang om weer tot rust te komen en het voorval te laten bezinken. Bovendien is deze vorm van nazorg laagdrempelig. Ook binnen teams is er veelal de mogelijkheid om incidenten te bespreken. Hoewel ambtenaren aangeven dit erg fijn te vinden, wordt ook duidelijk dat er niet binnen elke rijksorganisatie in teamverband aandacht aan agressie en intimidatie wordt gegeven.

Naast informele vormen zijn er ook meer formeel vastgelegde vormen van nazorg. Zo kent een aantal rijksorganisaties speciale functionarissen in de vorm van opvangteams (zoals collegiale opvang, of opvang door ervaringsdeskundigen), maatschappelijk werk of psychologische zorg. Deze laatste vormen van nazorg worden vooral ingezet indien er sprake is van traumatische ervaringen.

De leidinggevende heeft in de meeste gevallen de verantwoordelijkheid voor de nazorg. Hoewel leidinggevendenden veelal een centrale rol spelen, verschilt de uitvoering daarvan sterk. Zo zijn er rijksorganisaties (waaronder het UWV, LVVN en EZ) waar de teamleider of manager verantwoordelijk is voor de afhandeling van een melding. Er wordt na het doen van een melding wederhoor toegepast (zowel melder als burger) en er wordt geïnventariseerd waar de medewerker op dat moment behoefte aan heeft. Verdere acties worden bovendien samen met de betrokken medewerker afgesproken.

### 6.2 Hoe hebben ambtenaren de afhandeling van incidenten ervaren?

Niet alle ambtenaren zijn tevreden over de nazorg binnen hun rijksorganisatie. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat incidenten soms worden afgedaan met de woorden dat het er nu eenmaal bij hoort, of weten ambtenaren niet waar ze terecht kunnen voor nazorg. Uit de gesprekken met ambtenaren komt ook naar voren dat zij soms het gevoel krijgen dat leidinggevendenden eerder de kant van de burger kiezen, dan van de betrokken ambtenaar. Het omgekeerde wordt overigens ook gesignaleerd bij een select aantal rijksorganisaties.

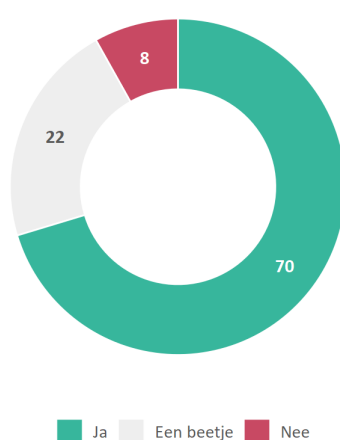
Uit het vragenlijstonderzoek komt naar voren dat 70% van de ambtenaren die incident(en) heeft meegemaakt, steun heeft ervaren van hun organisatie. 22% geeft aan een beetje steun te hebben ervaren, 8% ervoer geen steun. Het gaat dan vaak over situaties waarin er door leidinggevendenden of de organisatie geen gevolg is gegeven aan het incident; gesprekken met leidinggevendenden zijn uitgebleven of er is na een eerste gesprek nooit meer naar gevraagd. Ook wordt benoemd dat er geen terugkoppeling plaatsvindt na het doen van een melding, of dat er wordt afgeraden een melding te doen omdat het geen zin zou hebben. Het doen van



aangifte blijkt overigens ook lastig te zijn, zo wordt door een aantal medewerkers benoemd. Hier speelt mee dat ambtenaren de aangifte vaak persoonlijk doen (niet anoniem), in plaats van uit naam van de organisatie.

Voor de ambtenaren die wel steun hebben ervaren van hun organisatie, paste de ervaren steun in veel gevallen bij de organisatorische afspraken die hierover zijn gemaakt en de behoeften en verwachtingen. Wat medewerkers vooral geholpen heeft na een vervelende situatie, zijn gesprekken met collega's of leidinggevenden. De ervaring dat wat de medewerker heeft meegemaakt ook serieus genomen wordt en dat er (wanneer nodig) acties worden ondernomen wordt daarbij als erg waardevol ervaren.

Werd u door uw organisatie gesteund na wat u heeft meegemaakt? (n=246)



Figuur 6: Ervaren steun door de organisatie

### 6.3 Effect van incidenten op de melder

Er zijn grote individuele verschillen als het gaat om het effect van incidenten op het welzijn van ambtenaren, leidinggevenden en functionarissen. Veel ambtenaren hebben de neiging om incidenten goed te praten doordat zij zich in burgers kunnen verplaatsen. Voor de één is een incident simpelweg iets dat er bij hoort, terwijl de ander hier zwaarder aan tilt. De één relateert daarnaast ook makkelijker dan de ander. Zo geeft een ambtenaar van UWV bijvoorbeeld aan dat het ongewenste gedrag veelal niet persoonlijk gericht is, maar een uiting van onvrede richting de overheid.

### 6.4 Vervolgacties

Ambtenaren geven aan dat meldingen niet altijd (naar tevredenheid) worden opgepakt. Ook duurt de afhandeling van klachten soms lang. Hoewel er in bepaalde gevallen aangifte gedaan wordt bij de politie, resulteren deze aangiften niet altijd in het gewenste effect (er zijn dan geen consequenties voor de burger). Hierdoor leeft het gevoel bij ambtenaren en leidinggevenden dat het doen van aangifte weinig zin heeft (je bereikt meer door zelf contact op te nemen met de burger).



De mate waarin er terugkoppeling plaatsvindt na melding van een incident wisselt per rijksorganisatie. Zo geven ambtenaren van OCW en BZ bijvoorbeeld aan dat de nazorg als gevolg van gebrek aan structurele ondersteuning vrijwel altijd minimaal is, terwijl ambtenaren van het UWV en LNVN positief spreken over het feit dat de melder in principe altijd wordt gebeld door de leidinggevende.

In een aantal specifieke gevallen werd na een incident een concrete actie opgepakt in de fysieke ruimte. Zo werd bijvoorbeeld overgestapt naar transparant glas, voor meer sociale controle, zijn bodycams in gebruik genomen en heeft men een afweging gemaakt over het gebruik van glaswerk dan wel plastic bekertjes.

## 6.5 Uitdagingen en verbeterpunten

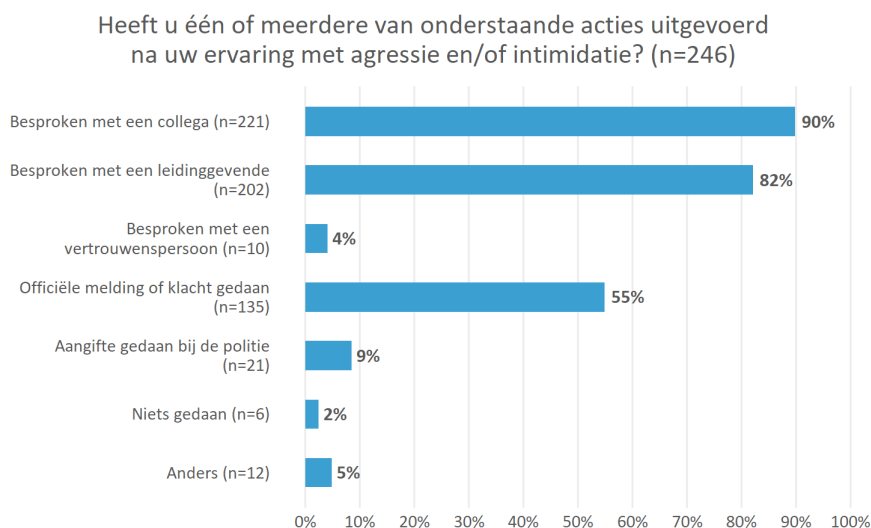
In een aantal rijksorganisaties ontbreekt uniform beleid als het gaat om nazorg. Daarnaast wordt er bij veel rijksorganisaties geen of weinig gebruik gemaakt van professionele hulp, terwijl deze wel beschikbaar is en behulpzaam zou zijn. Dit komt onder meer omdat het als ontoereikend of stigmatiserend wordt gezien, zo zegt men. In een aantal gevallen wordt de nazorg ervaren als reactief en zouden ambtenaren willen dat het structureler wordt ingericht. Vergelijk dit met de goede voorbeelden zoals we bijvoorbeeld hebben gezien bij FIN: Hier is een team beschikbaar dat zowel de melder als leidinggevende kan ondersteunen wanneer een incident plaatsvindt. Het zou interessant kunnen zijn na te gaan in hoeverre dit ook voor andere rijksorganisaties werkbaar is.

Tot slot zou betere training van leidinggevenden kunnen bijdragen aan betere nazorg van ambtenaren, want ook voor leidinggevenden kan het lastig zijn om goede gesprekken te voeren en oplossingen te bieden.



## 7 Melding maken en afhandeling

In figuur 7 is te zien dat 135 ambtenaren melding hebben gemaakt van hun ervaring met agressie en/of intimidatie. Afgezet tegen het aantal ambtenaren dat in de afgelopen 12 maanden te maken heeft gehad met agressie en/of intimidatie, namelijk 246 ambtenaren, houdt dat in dat slechts 55% van de gevallen werd gemeld. Vaak vindt dit plaats via een intern registratiesysteem of centraal meldpunt.



Figuur 7: Acties na het meemaken van een incident

Het is sterk de vraag in hoeverre het aantal meldingen overeenkomt met het daadwerkelijke aantal incidenten. De gesprekken met ambtenaren maken duidelijk dat er binnen de verschillende rijksorganisaties veel verschillen zijn als het gaat om het melden van incidenten. Bovendien wordt het systeem van melden vaak ontoereikend bevonden. Zo meldt een functionaris bij LVVN geen toegang te hebben tot het ARO-systeem en daarom te werken met een eigen Excel-overzicht, wat leidt tot onzekerheid over registraties. Het door verschillende rijksorganisaties gebruikte ARO-systeem wordt in een aantal gevallen als onpraktisch ervaren. Een aantal ambtenaren (bijv. OCW) lopen aan tegen belemmeringen als gevolg van privacy regels.

Een ander thema is de meldingsbereidheid als het gaat om het doen van een officiële melding. Deze varieert sterk door persoonlijke en organisatorische factoren; zo ziet een deel van de ambtenaren de meldingen soms als onnodig, waardoor een groot deel van incidenten niet wordt geregistreerd. De tevredenheid met het systeem speelt hierbij een rol. Zo geeft men bij bijvoorbeeld OCW en LVVN aan dat het ARO-systeem niet goed aansluit bij de behoeften.

Een andere factor die drukt op de meldingsbereidheid is het gebrek aan terugkoppeling. Zo geven ambtenaren van I&W bijvoorbeeld aan geen informatie te ontvangen over wat er met meldingen gebeurt. Ook geeft een flink aantal ambtenaren aan niet te weten in hoeverre cijfers en trends worden bijgehouden. Voor een deel van de ambtenaren is de administratieve druk tot slot een reden om geen melding te maken van een incident, of willen ze burgers niet in een lastig parket brengen.

*Soms wordt er geadviseerd een MIR-melding te maken, ikzelf zou die niet zo snel maken en*



*iemand in een moeilijk parket brengen. Op de Brabantse kanalen varen veel schippers alleen en ze hebben niemand anders om tegen te mopperen, ik laat ze dan maar een beetje pruttelen en dan houdt het snel op.*  
(Uitvoerend ambtenaar, I&W)





## 8 Evaluatie van het proces

Om te begrijpen wat er nodig is voor een betere aanpak van agressie en intimidatie, zijn ambtenaren, leidinggevenden en functionarissen gevraagd naar de geleerde lessen en hun wensen voor de toekomst.

### 8.1 Geleerde lessen

Uit de antwoorden blijkt dat de vier belangrijkste punten die goed werken in het voorkomen van en omgaan met agressie en intimidatie zijn:

- + Formaliseren van aandacht voor het onderwerp
- + Biedt aan alle ambtenaren met publiekscontact regelmatig training aan
- + Persoonlijk contact met burgers voorkomt escalatie
- + Direct actie ondernemen na een melding

#### 8.1.1 Formaliseren van aandacht voor het onderwerp

Om agressie en intimidatie effectief te voorkomen en aan te pakken, is het belangrijk dat organisaties en teams hier continu aandacht aan besteden. Dit betekent: een centraal beleid, een meldpunt binnen de rijksorganisatie, een verantwoordelijke functionaris, duidelijke protocollen en ruimte voor medewerkers om ervaringen met elkaar te delen. Centraal beleid helpt medewerkers om grenzen te stellen en te bewaken, wat zorgt voor een consistentere aanpak van agressie en intimidatie binnen (en mogelijk ook tussen) de rijksorganisaties. Deze maatregelen maken het mogelijk om ambtenaren structureel te ondersteunen, zodat er snel en effectief kan worden gehandeld na een melding. Daarnaast zorgt het ervoor dat expertise gemakkelijker kan worden gedeeld, zowel binnen als tussen rijksorganisaties.

#### 8.1.2 Regelmatige training

Een belangrijke les die uit het onderzoek naar voren komt, is dat training in het voorkomen van escalatie, het vergroten van weerbaarheid en het omgaan met agressie en intimidatie nodig is. Veel ambtenaren uit verschillende rijksorganisaties geven aan dat regelmatige trainingen belangrijk zijn. Door goed en regelmatig te trainen kan agressie soms worden voorkomen of kan een situatie niet verder escaleren. Medewerkers vinden het belangrijk dat de trainingen gericht zijn op de praktijk, bijvoorbeeld door trainers die weten wat er in de praktijk gebeurt of door ervaringsdeskundigen in te schakelen.

Medewerkers vallend onder I&W geven aan dat trainingen met acteurs goed werken, omdat ze bewustwording vergroten en realistische situaties nabootsen. "Het is geweldig hoe acteurs je alarmfase in je lichaam weten te brengen." In de training kan ook aandacht zijn voor vaardigheden die specifiek voor je functie belangrijk zijn. Bij LVVN wordt bijvoorbeeld genoemd dat kennis van verschillende culturen kan helpen om escalaties te voorkomen omdat je leert welke invloed de eigen houding of uitspraken kan hebben op de ander.

In de praktijk is er vaak maar één training aan het begin van de functie, maar ambtenaren en leidinggevenden geven aan dat ze het waardevol vinden om hier regelmatig (bijvoorbeeld elk jaar) mee door te gaan. Daarnaast zou het ook goed zijn als ambtenaren van verschillende functies binnen een organisatie van elkaar kunnen leren.





### 8.1.3 Persoonlijk contact met burgers

Het belang van persoonlijk contact met burgers wordt benadrukt als een sleutel tot het verminderen van escalaties. De overheid wordt als een logge en trage organisatie ervaren (door medewerkers en door burgers), en heeft tegelijkertijd een (grote) invloed op mensen hun persoonlijke leven. Als ambtenaar is het belangrijk om de situatie van de burger goed te begrijpen en de communicatie en maatregelen daarop af te stemmen. Functionarissen bij FIN noemen daarin het gebruik van normgesprekken en persoonlijk contact als een effectieve strategie om misverstanden en escalaties te voorkomen.

*In crisismodus gaan mensen hun standaard reflex volgen: meer brieven sturen en het formele pad ingaan. Daarom zitten we nu vooral op contact met de burger.*  
(Functionaris, FIN)

### 8.1.4 Acties ondernemen na een melding

Bij diverse rijksorganisaties vallend onder de ministeries LVVN, FIN, en EZ, wordt na agressie of intimidatie de burger die dit veroorzaakte opgebeld door de leidinggevende van de betrokken ambtenaar. De ervaring is dat burgers vaak inzien dat hun gedrag een grens is overgegaan. Als dat door de burger niet wordt herkend, dan wordt dat door het gesprek met de leidinggevende gelijk duidelijk gemaakt. Bovendien biedt deze manier van werken erkenning voor de ambtenaar, omdat deze gesteund wordt door de leidinggevende. Er worden duidelijke grenzen gesteld aan het gedrag van de burger en het wordt aangegeven dat dit gedrag niet gewenst is. Tegelijkertijd is er ruimte voor de burger om zijn verhaal te vertellen. Het feit dat op deze manier wederhoor wordt toegepast kan leiden tot inzichten die de dienstverlening verbeteren en draagt potentieel bij aan het vertrouwen in de overheid.

## 8.2 Behoeften

Medewerkers geven duidelijk aan wat zij nodig hebben om agressie en intimidatie door burgers te voorkomen.

### 8.2.1 Duidelijke communicatie naar burgers en strenger beleid

Ambtenaren vinden dat het voor de burger duidelijk moet zijn wat respectvolle omgangsvormen zijn en wat er van hen verwacht wordt. Er moeten duidelijke grenzen gesteld worden (zodat ambtenaren bijvoorbeeld telefoongesprekken kunnen beëindigen bij onacceptabel gedrag). Ook is er bij ambtenaren behoefte aan snelle opvolging van meldingen en zichtbare gevolgen voor burgers.

### 8.2.2 Samenwerking en delen van informatie

Binnen diverse rijksorganisaties bestaat de behoefte om informatie uit te wisselen met andere rijksorganisaties of andere samenwerkingspartners (zoals politie). Er wordt benoemd dat de kans groot is dat als een rijksorganisatie geregeld problemen ervaart met een burger, dat er ook andere rijksorganisaties zullen zijn waar de burger mee in contact staat en waar eveneens problemen in de omgang kunnen zijn. Het is dan van belang om een eenduidige aanpak te hanteren in het contact met de burger (welk gedrag wordt wel of niet getolereerd, hoe communiceer je met elkaar, wat werkt wel goed bij deze persoon en wat juist niet). Het verder onder de aandacht brengen van de landelijke norm Stop Agressie Samen is hierin een potentiële





eerste stap. Een voordeel hiervan is dat deze norm breed wordt omarmd en bijvoorbeeld ook geldt voor andere lagen van het openbaar bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen).

Daarnaast wordt de behoefte uitgesproken om te kunnen profiteren van informatie van collega's, rijksorganisaties of partners zodat men voorbereid in contact kan treden met burgers. Zo zijn er diverse situaties geweest waarbij de veiligheid van inspecteurs van de LVVN in het geding kwam. Het is bijvoorbeeld wel eens voorgekomen dat zij een inspectie moesten doen bij iemand die onder verscherpt politietoezicht stond, of dat er een inspectie werd uitgevoerd bij familie van een burger die enkele weken daarvoor de inspecteurs had bedreigd en die elkaar op de locatie van de familie onverwachts weer troffen. Bij BZ is er een casus geweest waarin een stalker maandenlang de ambtenaren heeft lastig gevallen, terwijl deze persoon geen contact meer mocht opnemen met andere rijksorganisaties.

Er wordt door verschillende medewerkers wel gezien dat het koppelen van systemen of het delen van informatie een moeilijke opdracht zal zijn. Een verbeterde dreigingsanalyse of risico-inventarisatie is daarin mogelijk een meer haalbare actie. Ondanks dat het gevoelig ligt, kan het onveilige of gevaarlijke situaties voorkomen.

Tot slot wordt door ambtenaren ook de suggestie gedaan om samen te werken met politie (wijkagent) en justitie zodat aangiften beter kunnen worden verwerkt. Vaak blijven aangiften nu nog liggen of worden deze niet gedaan vanwege de ervaring of het vermoeden dat een aangifte niks zal opleveren (maar wel veel tijd kost). Momenteel wordt reeds samenwerking gezocht met politie en justitie om hier verder vorm aan te geven.

### **8.2.3 Ondersteuning en bescherming**

Medewerkers geven aan dat de huidige ondersteuning niet altijd voldoende is. Dat gaat over beschermingsmiddelen en beveiliging van gebouwen, maar ook over ondersteuning na een incident. Bij een aantal rijksorganisaties gaan ambtenaren vaak in hun eentje naar burgers toe (denk aan I&W, LVVN of BZK). Zij weten vooraf niet in welke situaties zij terecht komen en hebben geen middelen om zichzelf te verdedigen. Locatiebezoeken kunnen 's avonds zijn en op afgelegen plekken, maar ook dan werken ambtenaren vaak alleen. In ervaring van de ambtenaren worden verzoeken om beschermingsmiddelen (zoals pepperspray, bodycams of noodknoppen) door 'hogerhand' vaak afgehouden. Er bestaan ook grote verschillen in pandbeveiliging tussen rijksorganisaties. Waar het UWV beter is ingericht, pleiten medewerkers van OCW voor verbeterde pandbeveiliging om fysieke veiligheid te waarborgen.

In sectoren waar agressie veel voorkomt is het belangrijk om aandacht te hebben voor de emotionele impact die incidenten kunnen hebben en individuele behoeften serieus nemen. Dat kan gaan over behoeften aan gesprekken, rust of professionele hulp. Daarbij wordt gesproken over mogelijke hulp van bedrijfsmaatschappelijk werk, vertrouwenspersoon of een opvangteam specifiek gericht op nazorg na incidenten.

De rol van de leidinggevende moet hierin ook niet onderschat worden. In het vragenlijstonderzoek wordt benoemd dat leidinggevendend verschillend kunnen reageren op verschillende medewerkers, of dat er duidelijke verschillen in aanpak tussen leidinggevendend binnen een team of rijksorganisatie zijn. Er is behoefte aan meer duidelijkheid en krachtig handelen. Het is belangrijk om medewerkers goed te ondersteunen als zij iets hebben meegemaakt en hen nazorg te bieden. Dat wil zeggen: vragen hoe het gaat, ook in de dagen of weken na het





incident. Bovendien is een terugkoppeling over vervolgstappen gewenst. Er wordt genoemd dat het veel doet als leidinggevend hun medewerkers steunen, in plaats van agressief gedrag van de burger goed praten of zien als tekortkomingen van de medewerker. Ook zou er vaker aandacht kunnen zijn voor onveilig of ongewenst gedrag tijdens teamoverleggen. Dit vraagt echter ook dat er duidelijker in kaart wordt gebracht wat leidinggevend nodig hebben om in deze behoefte te kunnen voorzien.

#### 8.2.4 Rijksbreed beleid

Er is een duidelijke wens voor uniform, wellicht rijksbreed, beleid om agressie en intimidatie binnen de Rijksoverheid aan te pakken. Het is hierbij waarschijnlijk dat de reeds bestaande landelijke norm Stop Agressie Samen ten dele in deze wens kan voorzien. Toch ervaren ambtenaren, met name bij organisaties waar duidelijk beleid ontbreekt, het in hun ogen ontbreken van een uniforme aanpak als een belangrijke belemmering in de aanpak van agressie en intimidatie. Of dit beleid rijksbreed of per rijksorganisatie zou moeten zijn, daarover verschillen de meningen. Er bestaat een belangrijk deel van de geïnterviewden dat pleit voor rijksbreed beleid omdat het kan fungeren als een stabiele basis. Functionarissen benadrukken dat uniforme normen en waarden cruciaal zijn, over de rijksorganisaties heen. Diverse rijksorganisaties lopen ook tegen vergelijkbare problemen aan, waaronder bijvoorbeeld het feit dat burgers vaker dan vroeger dreigen zichzelf iets aan te doen of met suïcide. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de doelgroep en problematiek per rijksorganisatie verschilt en vraagt om een andere aanpak. Dat betekent hoe dan ook, dat centraal beleid door de individuele rijksorganisaties zal moeten worden vertaald naar de (daar geldende) praktijk.

Een functionaris van FIN stelt:

*Beleid moet niet one size fits all zijn. Het moet worden afgestemd op werkprocessen binnen de organisatie en de risico's van het werk.*

(Functionaris, FIN)

Een andere rol die centraal georganiseerd zou kunnen worden, is het faciliteren van een lerend netwerk en landelijke afspraken. Want de behoefte om als rijksorganisaties van elkaar te kunnen leren en samen te kunnen werken, die bestaat zeker. Overigens hoeft deze aanpak zich niet te beperken tot de rijksoverheid, maar kan ook aansluiting worden gezocht bij de bestaande leerkringen vanuit de VNG of andere initiatieven.





## 9 Conclusies

Dit onderzoek had als doel het in kaart brengen van hetgeen er binnen de Rijksoverheid gebeurt op het gebied van agressie en intimidatie, gepleegd door burgers richting ambtenaren. Inzicht in (de omgang met) agressie en intimidatie is belangrijk, omdat vanuit de literatuur bekend is dat incidenten die ongemeld blijven uiteindelijk kunnen leiden tot veel grotere problemen. Neem bijvoorbeeld het Zwitsersekaasmodel van Reason (1997) dat gaat over de manier waarop organisaties de omgang met incidenten het beste kunnen managen. Een belangrijk onderdeel van de theorie van Reason is dat een opeenvolging van latente fouten binnen een organisatie de kans op incidenten vergroot. Wanneer er in plaats daarvan een cultuur wordt gefaciliteerd waarbinnen incidenten eenvoudig en zonder negatieve gevolgen voor de melder kunnen worden gemeld, draagt dit bij aan het lerend vermogen van de organisatie in kwestie en kunnen er maatregelen getroffen worden om in de toekomst efficiënter met incidenten om te gaan. Hoewel niet één-op-één overdraagbaar, geeft het Zwitsersekaasmodel een interessant perspectief op meerdere lagen van de beheersmaatregelen die rijksorganisaties zouden kunnen nemen om ongewenst gedrag, zoals agressie en intimidatie, te voorkomen.

Vanuit deze gedachte zijn in het onderzoek sterke en zwakke plekken in kaart gebracht door ambtenaren te bevragen over hun ervaringen. Op deze manier werden de problematische 'gaten' in de 'gatenkaas' geïdentificeerd. Informatie is verzameld middels breed- en grootschalig vragenlijstonderzoek en verdiepende gesprekken met ambtenaren, leidinggevers en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor veilig werken.

### 9.1 Preventief handelen ten opzichte van agressie en geweld

Binnen de verschillende rijksorganisaties zijn er in wisselende mate protocollen en regels beschikbaar voor het omgaan met agressie en intimidatie door burgers. Deze regels zijn doorgaans goed bekend bij medewerkers en deze worden ook ervaren als bruikbaar in de praktijk, hoewel er ook over wordt gezegd dat richtlijnen in enige mate verouderd zijn en niet goed meer passen bij een maatschappij die in hun ogen verhardt en met de jaren minder respect van de burgers heeft.

Richtlijnen om agressie en/of intimidatie te voorkomen richten zich vaak op het herkennen van verschillende vormen van agressie en intimidatie, bijvoorbeeld door middel van een beschrijving van het zogenaamde ABCD-gedrag. Ook wordt geleerd wat medewerkers kunnen doen om situaties te de-escaleren en daarmee agressie of intimidatie te voorkomen.

Een van de belangrijkste preventieve maatregelen die wordt ingezet, en waar ook sterke behoefte aan is, is het aanbieden van trainingen en cursussen. In deze cursussen wordt vooral aandacht besteed aan het (tijdig) herkennen, adequaat kunnen reageren op en waar mogelijk voorkomen van escalatie van de situatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er een groot verschil is tussen verschillende rijksorganisaties in het aanbieden van dergelijke richtlijnen en trainingen. Sommige rijksorganisaties lopen hierin voorop (zoals organisaties vallend onder LVVN), terwijl er bij andere rijksorganisaties nagenoeg geen of veel te weinig aandacht voor is (zoals rijksorganisaties vallend onder BZ). Het behoorde niet tot de scope van dit onderzoek, maar mogelijk biedt een cijfermatige evaluatie van het aanbod van cursussen per rijksonderdeel een concreet aanknopingspunt voor stroomlijning van het aanbod.





Verouderde richtlijnen, onvoldoende training en een toename van agressie en intimidatie vormen afzonderlijke ‘gaten’ in het Zwitsersekaasmodel. Op zichzelf lijken deze kwetsbaarheden misschien beperkt, maar wanneer ze op één lijn komen, creëren ze een gat in het beleid. Dit vergroot het risico op onveilige situaties, omdat medewerkers niet beschikken over actuele richtlijnen of de juiste vaardigheden om effectief te handelen. Hierdoor kunnen incidenten escaleren, terwijl het systeem tekortschiet in bescherming en preventie. Wanneer deze gaten niet tijdig worden gedicht, kan dit uiteindelijk leiden tot gevaarlijke situaties.

Concluderend kan worden gezegd dat 1) een actualisatie van regels en protocollen en 2) het met regelmaat aanbieden van cursussen en trainingen (aan alle medewerkers die potentieel te maken hebben met agressie en intimidatie) aanbevelenswaardig is. Het is dan ook aanbevelenswaardig om rijksorganisaties te faciliteren bij het van elkaar leren.

## 9.2 Ervaringen met agressie en intimidatie

Uit het onderzoek blijkt dat een overgrote meerderheid van de respondenten (ambtenaren die in contact staan met burgers) recentelijk te maken heeft gehad met agressie of intimidatie. Ondanks dat het merendeel van het klantcontact positief is, komt agressie en intimidatie dus binnen nagenoeg alle rijksorganisaties voor. Zeker als het gaat om telefonisch contact. Ambtenaren maken dit vaak enkele keren per jaar mee (in uitzonderlijke gevallen is het dagelijks of wekelijks). Het gaat veelal om schelden of beledigen, maar ook intimideren, dreigen met nadelige gevolgen, bedreigen of vernederen. Er zijn ook uitzonderlijk nare incidenten gemeld waarbij de veiligheid van medewerkers in het geding kwam. Bijvoorbeeld door onder meer inspecteurs vallend onder de ministeries LVVN, I&W en medewerkers van het UWV. Er heerst een brede ervaring dat ambtenaren veel moeten ‘slikken’ en over zich heen moeten laten komen. Dat heeft onder meer te maken met afspraken die zijn gemaakt over een toegankelijke overheid. Tegelijkertijd ervaart een deel van de ambtenaren zeker ook begrip voor burgers die door een gevoel van machteloosheid of frustratie verbaal agressief zijn.

Het doen van een melding wordt zeker niet in alle gevallen gedaan (ook al kan de aard van het incident ernstig zijn). In veel gevallen spreken leidinggevenden en functionarissen over ‘het topje van de ijsberg’ als zij dergelijke cijfers moeten interpreteren.

Lage meldingsbereidheid creëert een kwetsbaarheid in het systeem. Doordat geregistreerde meldingen de werkelijke situatie niet weerspiegelen, kan een onderschatting van het probleem ontstaan. Dit brengt het risico mee dat rijksorganisaties ontoereikende of ineffectieve maatregelen treffen, of dat risico’s te laat worden gesignaleerd. Hierdoor blijft het probleem in stand en kan het zich verder uitbreiden. Bovendien neemt het vertrouwen in het meldsysteem af, wat de drempel om te melden verhoogt en de cyclus van onderrapportage versterkt. Wanneer meerdere van deze ‘gaten’ in het systeem op één lijn komen, kan dit leiden tot gevaarlijke situaties.

Concluderend kan worden gezegd dat agressie en intimidatie breed binnen de Rijksoverheid voorkomt, waarbij het aantal meldingen niet representatief lijkt te zijn voor het aantal incidenten dat plaatsvindt. Concrete afspraken over wanneer incidenten gemeld moeten worden, bij wie en op welke manier dat moet gebeuren kan de meldingsbereidheid verhogen. Belangrijker hierin is wellicht nog de door teamleiders/managers/kwaliteitsfunctionarissen gewenste inzichten in cijfers van het eigen team of de afdeling. Het meldingsstelsel moet





geen 'black box' zijn, maar een instrument op basis waarvan ook daadwerkelijk gestuurd kan worden.

### 9.3 Nazorg voor de getroffen ambtenaar

Als ambtenaren (maar ook leidinggevend en functionarissen) agressie of intimidatie meemaken, dan bespreken ze dit vaak met een directe collega of leidinggevende. De meeste ambtenaren zijn positief over de ervaren steun door collega's en leidinggevend en geven expliciet aan deze steun hen achteraf gezien het meest heeft geholpen. Er zijn ook ambtenaren die vertellen dat leidinggevend vinden dat dergelijke incidenten bij het werk horen of ondanks herhaaldelijk verzoek geen maatregelen treffen.

Collega's en leidinggevend die steun bieden, vormen een beschermende laag in het Zwitsersekaasmodel. Deze sociale steun kan helpen om stress, agressie en moeilijke situaties beter op te vangen. Echter, wanneer leidinggevend geen maatregelen treffen om (structurele) problemen aan te pakken, ontstaat een kwetsbaarheid: een 'gat' in de bescherming.

Concluderend kan worden gezegd dat agressie en intimidatie binnen vele rijksorganisaties voorkomt en vaak te maken heeft met gevoelens van machteloosheid en frustratie bij burgers. Tegelijkertijd helpt dit ambtenaren bij het omgaan met agressie en intimidatie. Na het meemaken van agressie of intimidatie helpt (herhaaldelijke) steun van collega's en leidinggevend de ambtenaren het meest. Het is aanbevelenswaardig om leidinggevend voldoende te equiperen in het omgaan met medewerkers die agressie of intimidatie hebben meegemaakt. Bij een aantal rijksorganisaties zijn er bijvoorbeeld vaste procedures als het gaat om nazorg (collega's of bedrijfsmaatschappelijk werk nemen proactief contact op met de collega, de leidinggevende spreekt de burger aan op het ongewenste gedrag en het ongewenste gedrag loont nooit).

### 9.4 Omgaan met meldingen

Na een incident wordt er door betrokkenen op verschillende manieren melding van gemaakt. Veelal via een intern registratiesysteem of een intern meldpunt. Het door verschillende rijksorganisaties gebruikte ARO-systeem wordt ook geregeld genoemd, maar is voor betrokken functionarissen of leidinggevend vaak niet toereikend voor interne doeleinden omdat er geen data beschikbaar is vanuit dat systeem (sturingsinformatie ontbreekt). Dat betekent dat rijksorganisaties vergelijkbare, maar interne systemen opzetten (zoals bij FIN), of dat er wordt gewerkt met Excel-bestanden door betrokken functionarissen. De meldingsbereidheid wordt naast persoonlijke factoren ook beïnvloed door organisatorische factoren. Door dat het ARO-systeem niet goed aansluit bij de behoeften heeft dat een negatieve invloed op de meldingsbereidheid.

Het onderzoek laat zien dat het van groot belang is dat er na een melding van een incident snel een reactie komt (richting burger, maar ook een terugkoppeling naar ambtenaar). Een snelle reactie laat namelijk zien dat een melding serieus wordt genomen. De manier waarop nazorg wordt verleend aan de melder van een incident verschilt overigens per rijksorganisatie. Zo kent een aantal rijksorganisaties speciale meldpunten of functionarissen in de vorm van opvangteams (zoals collegiale opvang, of opvang door ervaringsdeskundigen), maatschappelijk werk of psychologische zorg. Deze laatste vormen van nazorg worden vooral





ingezet indien er sprake is van traumatische ervaringen.

Het gebruik van 'eigen' registratiesystemen kan leiden tot afzonderlijke informatiesilo's en vormt een kwetsbaarheid in het systeem. Hoewel deze decentrale systemen op korte termijn efficiënt kunnen lijken, leiden ze tot versnippering van gegevens, waardoor een compleet overzicht ontbreekt. Een snelle reactie na een incident en goede nazorg vormen juist beschermingslagen in het systeem. Directe opvolging kan de impact van een incident verkleinen en helpen om herhaling te voorkomen. Goede nazorg zorgt ervoor dat betrokkenen zich gesteund voelen en eventuele psychologische of praktische gevolgen worden opgevangen.

Concluderend kan worden gezegd dat rijksorganisaties om moverende redenen inventief zijn in het gebruiken van 'eigen' registratiesystemen en meldpunten. Het ARO-systeem wordt namelijk niet door alle rijksorganisaties als bruikbaar ervaren en heeft daarmee ook een negatieve invloed op de algehele meldingsbereidheid. Het is te begrijpen dat rijksorganisaties een voor hen werkbaar systeem verkiezen boven een rijksbreed, maar voor hen onbruikbaar systeem. Daarin schuilt mogelijk ook een oplossing; een centrale visie op welke informatie minimaal relevant is om te registreren (en mogelijk aan te leveren is bij een centraal meldpunt) zodat rijksorganisaties dat kunnen gebruiken in het ontwerp van de het eigen systeem.

## 9.5 Evaluatie van het proces

Op basis van het vragenlijstonderzoek en de verdiepende gesprekken kunnen een aantal geleerde lessen worden gedeeld. Allereerst is het van belang om structureel aandacht te hebben voor het onderwerp agressie en intimidatie. Bij sommige rijksorganisaties wordt hier eens in de zoveel jaar in een nieuwsbrief aandacht aan besteed, terwijl andere rijksorganisaties een centraal meldpunt hebben, voltijd functionarissen, regelmatige informatievoorziening en is er tijdens teamoverleggen wekelijks aandacht voor incidenten. De aandacht die wordt besteed aan agressie en intimidatie wordt ongetwijfeld beïnvloed door hoe vaak het voorkomt, maar centraal beleid helpt ambtenaren in het stellen en bewaken van grenzen en stimuleert een rijksbrede consistente aanpak. Naast beleid en structurele ondersteuning zijn terugkerende trainingen in het voorkomen en omgaan met agressie en intimidatie gewenst/noodzakelijk.

In de omgang met burgers en het voorkomen van escalatie kunnen rijksorganisaties van elkaar leren. Zo hebben ambtenaren van (o.a.) de ministeries LVVN, EZK en FIN (onafhankelijk van elkaar) een werkwijze gevonden die allereerst steun biedt voor ambtenaren na een incident, maar ook de burger actief aanspreekt op diens gedrag vanuit een open of misschien zelfs begripvolle houding. Waar sommige rijksorganisaties het contact meer formeel maken en afstandelijk (briefcontact) is de werkwijze van hiervoor genoemde rijksorganisaties er één van persoonlijk contact (telefonisch) en toenadering.

Zoals eerder gezegd is het opvolgen van meldingen essentieel in de omgang met agressie en intimidatie. Zowel voor de burger omdat dat duidelijk maakt dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd en niet loont (inspecties worden alsnog uitgevoerd bijvoorbeeld), als voor de medewerker die zich gehoord en gesteund voelt door de organisatie. Bovendien is het ook noodzakelijk om de nodige beschermingsmaatregelen te nemen als situaties daarom vragen (denk aan betere pandbeveiliging of beschermingsmiddelen).

Kijkend naar de toekomst is er nog een aantal behoeften die door betrokkenen worden





geformuleerd. Zo verlangen betrokkenen een centrale boodschap van de Rijksoverheid waaruit blijkt wat respectvolle omgangsvormen zijn, wat grenzen zijn in gedrag, en welke gevolgen er aan het overschrijden van die grenzen zit. Ondanks dat rijksorganisaties zich realiseren dat het een gevoelig onderwerp is en dat het waarschijnlijk geen realistische opgave is, is er wel de behoefte om informatie uit te wisselen over burgers in het geval de veiligheid van medewerkers mogelijk in het geding komt en problemen kunnen worden voorkomen. Er wordt gesproken over een verbeterde dreigingsanalyse of risico-inventarisatie.

Tot slot zien vele betrokkenen een kans in rijksbreed beleid dat kan fungeren als een stabiele basis. Functionarissen benadrukken dat uniforme normen en waarden cruciaal zijn, over de rijksorganisaties heen. Een andere rol die centraal georganiseerd zou kunnen worden, is het faciliteren van een lerend netwerk. Want de behoefte om als rijksorganisaties van elkaar te kunnen leren en samen te kunnen werken, die bestaat zeker. Hier is dan ook passende rol weggelegd voor BZK.

Concluderend kan gezegd worden dat er al veel lessen zijn geleerd, en ondanks de verschillen tussen rijksorganisaties kunnen zij zeker van elkaar leren in het voorkomen van en omgaan met agressie en intimidatie. De aanpak waarbij na een incident persoonlijk contact en toenadering wordt gezocht, lijkt daarin een effectievere werkwijze in vergelijking met een aanpak waarbij contact wordt afgehouden of verbroken en sancties worden opgelegd. Voor BZK liggen volop kansen om een dergelijke centrale boodschap, centraal beleid en praktische handreikingen onder de aandacht te brengen van rijksorganisaties, en een onderliggend lerend netwerk te faciliteren.



**Hoofdkantoor Groningen**  
Schweitzerlaan 4  
9728 NP Groningen

Postbus 473  
9700 AL Groningen

**Kantoor Utrecht**  
Arthur van Schendelstraat 650  
3511 MJ Utrecht

T. 050 — 711 52 55

[info@enneus.nl](mailto:info@enneus.nl)

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

**Uw contactpersoon**  
Dr. Claire Kos — [c.kos@enneus.nl](mailto:c.kos@enneus.nl)