

# Omgaan met **ongepaste** burgercontacten

**Een lange handgeschreven brief waarin de schrijver eist dat alle ketters uit de samenleving worden verwijderd. Iemand die voortdurend telefonisch en per e-mail klaagt dat zij al jaren slachtoffer is van achtervolging door de overheid. Een helderziende die zijn diensten aanbiedt om de wereld van alle armoede te bevrijden. Het zijn berichten die bij overheidsorganisaties regelmatig binnenkomen. Welke reactie is geëigend?**

In verreweg de meeste gevallen verloopt de communicatie tussen burgers en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op correcte wijze. Als burgers contact opnemen – schriftelijk, elektronisch, telefonisch of als bezoeker – met vragen, opmerkingen, suggesties of klachten, gebeurt de afhandeling volgens bepaalde servicenormen. Burgercontacten kunnen zowel gericht zijn op het ministerie of de rijksoverheid als instituut, als op de ambtsdragers van BZK. De gezichten bestaan uiteraard in de eerste plaats uit de bewindspersonen. Hun mediaoptredens rond gevoelige onderwerpen kunnen soms tot een toename van burgercontacten over een bepaald onderwerp leiden. Maar ook ambtenaren die op de voorgrond treden door lezingen, interviews, publicaties of internetactiviteiten kunnen met burgercontacten te maken krijgen. Dit geldt ook voor de secretariële ondersteuning die vaak via telefoon, e-mail of post als eerste in contact met burgers komt.

Bijna tien procent van de burgercontacten met BZK kan worden aangemerkt als ongepast. Met ongepast wordt bedoeld dat de inhoud van de berichten bizar, onbegrijpelijk, agressief, extreem (racistisch, expliciet seksueel getint) of ongestructureerd is. Van ongepaste burgercontacten is ook sprake als de hoeveelheid in omvang en frequentie aan e-mails, brieven en telefoontjes afkomstig van dezelfde persoon ondoelmatig groot is. De ongepastheid van het burgercontact slaat dus op de inhoud of de wijze van communicatie, nadrukkelijk niet op de onderliggende reden om contact op te nemen. Zo kan het voorkomen dat burgers door frustratie of een gebrekkige taalvaardig-

heid niet in staat zijn de boodschap goed te formuleren, waardoor deze als ongepast wordt ervaren.

De afhandeling van ongepaste burgercontacten vergt veel tijd en kan naast irritaties ook tot gevoelens van angst of bedreiging leiden. Negeren of weggooien is geen verstandige keuze. Niet alleen omdat daarmee mogelijk een terechte maar op ongepaste wijze verwoorde kwestie onbehandeld blijft, maar ook omdat er dan geen zicht is op de ontwikkeling in de wijze van communiceren. Wat begint als een ogenschijnlijk ongepast maar ongevaarlijk contact kan zich door frustratie of een psychische stoornis tot een bedreiging voor het ministerie, de bewindspersonen of ambtenaren ontwikkelen.

Wanneer in strafrechtelijke zin een burgercontact een bedreiging of belaging is, kan hiervan aangifte worden gedaan, bijvoorbeeld bij het Team Bedreigde Politici van de politie Haaglanden. Dit heeft al tot meerdere veroordelingen en maatregelen geleid zoals verplichte opname in een psychiatrische inrichting. Ook de Eenheid Bewaking en Beveiliging van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding speelt een rol. Indien noodzakelijk kan persoonsbegeleiding of -beveiliging door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging worden ingezet. Maar bij verreweg het merendeel van de ongepaste burgercontacten is een dergelijke interventie niet mogelijk en nodig, omdat er (nog) geen bedreiging is, maar alleen overlastgevende contacten. De ervaring leerde dat het verschijnsel ongepaste burgercontacten bij veel overheidsorganisaties heeft gespeeld, maar dat er in Nederland weinig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan is, in tegenstelling tot de Verenigde Staten.



motivatietype	hoeveelheid berichten	kans op agressieve uitingen	kans op benadering in persoon	%
zelfverdediger	veel	Matig	aanwezig	22
kruisvaarder	veel	Matig	onwaarschijnlijk	23
achtervolgde	veel	Hoog	aanwezig	18
adviseur	veel	Laag	onwaarschijnlijk	14
redder	weinig	Laag	onwaarschijnlijk	7
wraakzuchtige	weinig	Hoog	onwaarschijnlijk	5
chaotische	weinig	Laag	onwaarschijnlijk	6

Figuur 1. Motivatietypes

Dit is de reden dat het Bureau Beveiligingsambtenaar van BZK – verantwoordelijk voor de integrale beveiliging van het departement – ongepaste burgercontacten heeft onderzocht en een geschikte aanpak voor de omgang hiermee heeft ontwikkeld.

nen afkomstig.<sup>1</sup> Gezien de grote verschillen tussen de berichten en de schrijvers onderling is het van belang ongepaste burgercontacten niet over een kam te scheren. Uit internationaal onderzoek naar *inappropriate communications* blijkt dat een indeling van communicaties naar motivatietypes mogelijk is.<sup>2</sup>

In de steekproef van het ministerie zijn de volgende zeven – er zijn er overigens meer – meest voorkomende motivatietypes gevonden: de zelfverdediger, de kruisvaarder, de achtervolgde, de adviseur, de redder, de wraakzuchtige en de chaotische (figuur 1).

## Ongeveer tien procent van de berichten aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ongepast

### Onderzoek en types

Een analyse van een willekeurige steekproef van meer dan duizend (1348) brieven, e-mails en faxberichten gericht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat zien dat ongeveer tien procent (9,5%) van de berichten door vorm of inhoud als ongepast kan worden beschouwd. Voor dit onderzoek zijn van honderd verschillende schrijvers de ongepaste berichten (N = 338) geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van gestandaardiseerde scoringslijsten. Ongeveer de helft (47%) van de berichten bevatte kritiek op de overheid, bevatte 26% van de berichten opmerkingen over achtervolging en 21% ging over politieke onderwerpen. Van de schrijvers van ongepaste berichten maakte 26% gebruik van agressieve taal, waaronder bedreigingen. Er zijn aanwijzingen dat veel schrijvers een stabiel levenspatroon ontberen: 20% gaf aan werkloos te zijn, 34% een negatieve levensgebeurtenis te hebben meegemaakt en 46% van de schrijvers liet tekenen van psychische problemen zien. Circa 70% van de ongepaste burgercontacten was van man-

De types verschillen in hoeveelheid gestuurde berichten en kans op escalatie in agressieve uitingen. Daarnaast is in internationaal onderzoek aangetoond dat de motivatietypes ook verschillen in de kans op een benadering in persoon, bijvoorbeeld op kantoor langskomen of rechtstreeks telefonisch contact opnemen. De typologie is niet als stereotypering van burgers bedoeld, maar als basis voor een handreiking om op gepaste wijze op burgers te reageren die op ongepaste wijze contact opnemen. Door een systematische benadering van ongepaste berichten kan beter op de behoefte van de burger worden ingegaan en de overlast worden beperkt.

### De zelfverdediger

De zelfverdediger meent dat hij onrecht heeft ervaren en wil dat de overheid de situatie rechtzet. In zijn berichten beschrijft hij uitgebreid een bepaald incident, waarin de overheid volgens hem heeft gefaald. Hij plaatst zich in de slachtofferrol en ontkent een eigen verantwoordelijkheid voor het probleem. Hij verwacht een financiële schadevergoeding of een andere vorm van compensatie. Extra zorgvuldigheid is bij dit type van groot belang, mede om te voorkomen dat de organisatie als vijand wordt gezien. Contact opnemen met andere instanties om meer informatie te verkrijgen of hulp in te schakelen kan noodzakelijk zijn. In de com-

1 H.F. Königstein, *Inappropriate Communications towards the Government of The Netherlands: Applying a Motivational Typology and Predicting Quantity and Aggressiveness* (masterthesis Universiteit Maastricht), Den Haag: 2010.

2 F.S. Calhoun & S.W. Weston, *Threat Assessment and Management Strategies; Identifying the Howlers and the Hunters*, Boca Raton: CRC Press, 2009.



municatie met de zelfverdediger is het belangrijk medeleven te tonen, de klacht serieus te nemen en duidelijk aan te geven hoe het ministerie wel of niet kan helpen. Als de schrijver op een gegeven moment agressieve taal gebruikt of dreigingen uit, moet dat serieus worden genomen. Omdat de motieven van de zelfverdediger van persoonlijke aard zijn, is de kans op escalatie aanwezig en moeten in geval van bedreiging specialisten op het gebied van dreigingsinschatting worden ingeschakeld.

### De kruisvaarder

Een kruisvaarder wil door zijn brieven en e-mails de samenleving veranderen. Hij focust op een sociaal, politiek of maatschappelijk probleem. Er is meestal geen verbinding met het privéleven van de schrijver te herkennen. Een kruisvaarder noemt zichzelf vaak klokkenluider, denker of activist, maar zijn methoden zijn ongepast. Hij gebruikt agressieve taal om zijn mening kracht bij te zetten en stuurt zijn berichten met hoge frequentie aan vele verschillende ontvangers. De kruisvaarder stelt zich voor dat zijn berichten een schokreactie bij de ontvanger oproepen. Over het algemeen zullen de standaard servicenormen volstaan bij de beantwoording van deze berichten. De berichten moeten zorgvuldig worden opgeslagen, om een verandering in onderwerp of toon te kunnen detecteren. Als de brieven agressieve uitingen bevatten, is het aan te raden de schrijver op het ongepaste karakter ervan te wijzen. Een persoonlijke benadering door de kruisvaarder is onwaarschijnlijk omdat hij geen persoonlijk doel heeft.

### De achtervolgde

De achtervolgde denkt dat hij door een persoon of organisatie (politie, veiligheidsdienst) wordt achtervolgd. Hij beschrijft gebeurtenissen gedetailleerd en vertelt veel over zijn eigen leven. De achtervolgde heeft vaak veel tegenslag in zijn leven gekend, zoals werkloosheid en eenzaamheid. Veelal is er contact met de (geestelijke) gezondheidszorg. De berichten zijn vaak ongestructureerd en met schrijffouten geschreven, wat op psychische problemen kan duiden. De schrijver is uitermate bezorgd over zijn situatie en hij hoopt dat het ministerie kan helpen. Als hij geen hulp krijgt, concludeert hij dat het ministerie ook onderdeel van het complot is. De afhandeling van de berichten wordt gecompliceerd door het feit dat het realiteitsbesef door een psychische stoornis beperkt is. Daarom is het soms lastig zich in de per-

soon te verplaatsen. Een antwoord volgens de standaard servicenormen is in de meeste gevallen niet voldoende, omdat de persoon geen begrip heeft voor formele procedures. Het tonen van empathie, doorverwijzen naar of inschakelen van hulpverlening en een reactie die duidelijk en eenvoudig geformuleerd is, kan de schrijver helpen. De kans op benadering in persoon is reëel omdat mensen met een achtervolgingswaan hun doelwit vaker benaderen dan andere typen. Het kan voorkomen dat personen zich bewapenen om zich tegen (vermeende) achtervolgers te kunnen verdedigen.

### De adviseur

De adviseur geeft advies en uit zijn mening over professionele onderwerpen van de ontvanger, bijvoorbeeld de huidige politieke situatie of specifiek beleid en regelgeving. De adviseur geeft weinig informatie over zichzelf en de berichten zijn meestal beleefd, met een formele opmaak (soms gekopieerd van overheidsorganisaties) en goed gestructureerd. Op het eerste oog lijken zijn berichten niet ongepast, ze bevatten geen beledigingen, agressieve uitingen of bedreigingen, maar de stijl en de grote hoeveelheid berichten kunnen op den duur voor overlast zorgen. De adviseur overschat de persoonlijke relatie met de ontvanger en denkt dat zijn berichten van groot be-

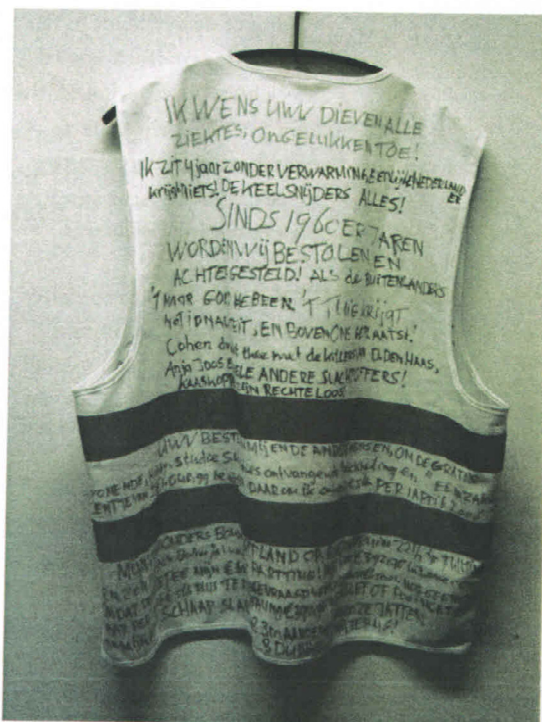
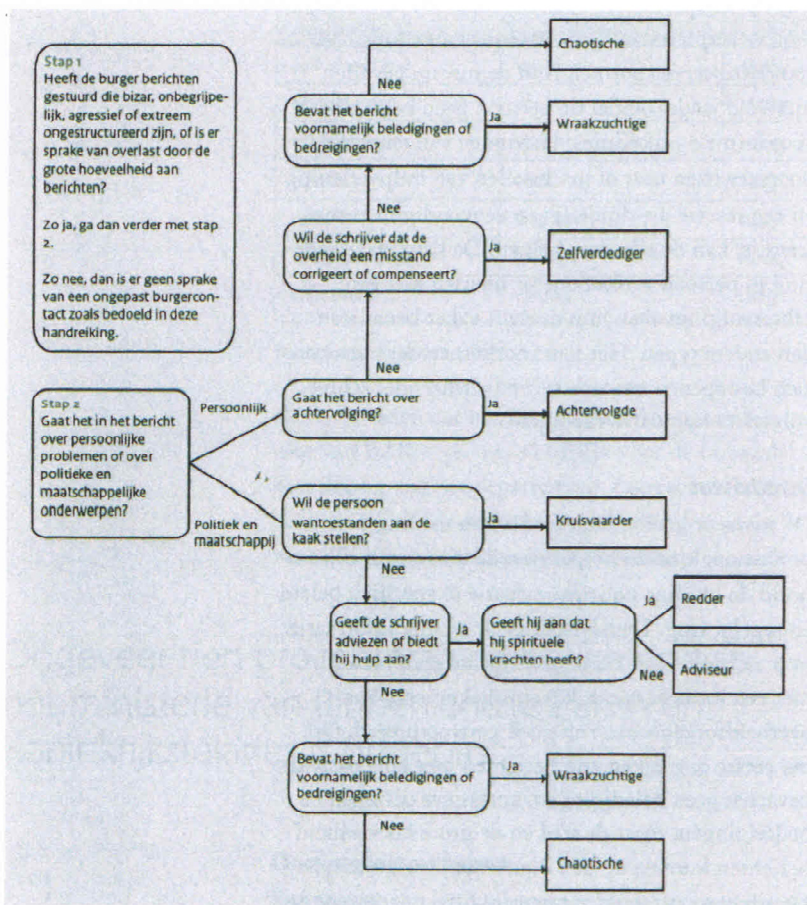


foto J.H. Maat

Originele manier van burgercontacten





Figuur 2. Beslisboom motivatietypes

lang zijn voor de samenleving of de overheid. In het begin is een antwoord volgens de standaard servicenormen voldoende. Als berichten blijven binnenkomen, kan het nuttig zijn aan de schrijver uit te leggen waarom zijn berichten overlast veroorzaken. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de adviseur agressief wordt of de geadresseerde persoonlijk benadert.

De beschreven motivatietypes zijn verantwoordelijk voor grote hoeveelheden ongepaste communicatie. De volgende types sturen over het algemeen minder berichten, maar kunnen ook voor overlast bij de ontvangende instantie zorgen.

**De redder**

De redder denkt dat hij spirituele krachten bezit en wil deze gebruiken om de ontvanger of de samenleving te helpen. De redder schrijft dat hij helderziend, bovennatuurlijk of goddelijk is. Zijn bericht

ten zijn meestal creatief. Ze bevatten tekeningen of een originele tekstopmaak. Sommigen bieden hun diensten gratis aan, anderen vragen er (soms zeer veel) geld voor. Een antwoord volgens de standaard servicenormen is voldoende. De redder wil dat de overheid zijn aanbod voor hulp accepteert. Als dat niet gebeurt, zal de correspondentie meestal na enkele berichten stoppen.

**De wraakzuchtige**

De wraakzuchtige stuurt berichten om zijn hart te luchten. Zijn berichten zitten vol beledigingen en bedreigingen. Beschuldigingen zijn niet goed onderbouwd en hij geeft weinig informatie prijs over zichzelf. De wraakzuchtige wil alleen stoom afblazen, hij verwacht meestal geen reactie van de overheid. Soms zijn de berichten voorzien van krantenknipsels en fotocollages of tekeningen van publieke figuren in fictieve aanstootgevende situaties. Op berichten die voornamelijk beledigingen bevatten, hoeft volgens de bestaande beleidslijn van de rijksoverheid geen antwoord te worden gestuurd. Nadat de wraakzuchtige zijn woede heeft geuit, verliest deze veelal de interesse in de correspondentie. De communicatie zal stoppen. Als er een persoonlijke aanleiding voor zijn woede wordt genoemd, wordt de kans op persoonlijke benadering groter (de zelfverdediger).

**De chaotische**

De motivatie van de chaotische schrijver is onduidelijk. De teksten zijn vaak onleesbaar of onbegrijpelijk. De schrijver past bij geen van de eerdere motivatietypes. Als er te weinig informatie in het bericht zit of als de tekst volstrekt onbegrijpelijk is, is het een chaotische schrijver. Een antwoord volgens de standaard servicenormen is voldoende. Als er berichten binnenkomen waar nieuwe informatie in staat, moet de casus opnieuw worden geëvalueerd. Vaak wordt bij het tweede of derde bericht duidelijk of de schrijver beter bij een ander type past.

**Besluit**

Op basis van dit onderzoek is een beslisboom ontwikkeld om medewerkers een instrument voor het aanpakken van de zeven meest voorkomende types van ongepaste burgercontacten aan te reiken (figuur 2).<sup>3</sup> Met deze gestructureerde aanpak kan worden geprobeerd de overlast – waaronder de frequentie en de agressiviteit – van ongepaste burgercontacten te beheersen.

3 H.F. Königstein & J.H. Maat. *Handreiking Omgaan met ongepaste burgercontacten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.