

Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek

Gespreksverslagen van expertmeetings

Menno Jacobs
Mireille Jans
Beatriz Roman



beleidsonderzoek en advies

Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek

Gespreksverslagen van expertmeetings

Oktober, 2009

dr. M.J.G. Jacobs
M.E.W. Jans, MSc
drs. B. Roman

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2009 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Ambulance	1
2	Arbeidsinspectie	5
3	Belastingdienst	10
4	Brandweer	13
5	Burgemeesters en wethouders	16
6	Busbedrijven	19
7	Gemeenteraadsleden	22
8	Gerechtsdeurwaarders	25
9	Gevangeniswezen	28
10	Nederlandse Spoorwegen	32
11	Politie	36
12	Primair en voortgezet onderwijs	40
13	Sociale diensten	44
14	UWV	48
15	Ziekenhuizen	51

1 Ambulance

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

De gespreksdeelnemers constateren vier vormen van ongewenst gedrag. Allereerst is er het ziekte-gerelateerde ongewenst gedrag door bijvoorbeeld psychiatrische patiënten. Daarnaast is er ongewenst gedrag door patiënten en omstanders. Het wordt steeds moeilijker om daarop te anticiperen. Het gebeurt meestal plotseling. De derde categorie ongewenst gedrag, waar wél op te anticiperen is, is ongewenst gedrag bij conflictsituaties zoals ruzies in het uitgaansleven. De vierde categorie ongewenst gedrag uit zich door een toegenomen dédain voor ambulancemedewerkers, bijvoorbeeld in het verkeer.

De volgende vormen van ongewenst gedrag worden onderscheiden:

- schelden (wat niet (meer) wordt gemeld, omdat het zo veel voorkomt);
- commentaar van omstanders (ook buiten noodsituaties);
- fysiek geweld (waarvan aangifte wordt gedaan).

Ongewenst gedrag kan afkomstig zijn van de patiënt (eventueel als gevolg van een psychiatrische ziekte en/of als gevolg van alcohol/drugsgebruik), van omstanders en van familieleden. Het gedrag is meestal bedoeld om iets gedaan te krijgen van de ambulancemedewerkers, bijvoorbeeld een behandeling of vervoer naar het ziekenhuis. De patiënt en/of diens familie en/of omstanders verwachten dan dus een bepaalde reactie van het ambulancepersoneel en reageren gefrustreerd als die verwachting niet wordt waargemaakt. De deelnemers constateren dat het moeilijk is om in de praktijk 'gewoon' bezorgd gedrag te onderscheiden van het afdwingen van een bepaalde reactie. Vastgesteld wordt dat de grens is bereikt wanneer de medewerker zijn werkhandelingen niet meer kan uitvoeren.

Ongewenst gedrag tussen collega's onderling komt bij ambulancepersoneel niet vaker of minder vaak voor dan bij andere beroepen, menen de gespreksdeelnemers. Er is een vertrouwenspersoon die meldingen behandelt en er wordt gewerkt aan een regeling 'ongewenste omgangsvormen'.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Het onverwachte ongewenste gedrag neemt toe. De gespreksdeelnemers relateren het aan de toename van algemene hufteerigheid en (onbewust) asociaal gedrag. Ze zien het terug in 'kleine dingen', zoals de rijbaan blokkeren, of het ontvreemden van onderdelen uit de ambulance op de plaats van een calamiteit.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

De bedrijfsopvatting is dat ongewenst gedrag niet wordt getolereerd, ook schelden niet ('de lat mag niet steeds hoger komen te liggen', m.a.w. er mag niet steeds meer ongewenst gedrag getolereerd worden). Daarbij wordt wel uitdrukkelijk gekozen voor de medewerker als degene die de grens aangeeft. Het aantal meldingen blijft echter achter bij het aantal incidenten. Meldingen betreffen bovendien alleen fysiek geweld.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er is over het algemeen voldoende maatschappelijke aandacht voor ongewenst gedrag bij ambulancepersoneel. De aandacht is echter te veel gefocust op incidenten. Dit werkt ongewenst gedrag mogelijk in de hand doordat men gaat denken dat agressie en geweld bij de ambulancediensten normaal zijn.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan en hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

De beroepsgroep probeert zoveel mogelijk drempels voor het doen van een melding weg te nemen. Een belangrijk knelpunt is het doen van aangifte: dat kan niet anoniem en dat wordt door de gespreksdeelnemers als ongewenst ervaren, omdat om deze reden minder aangifte gedaan wordt uit angst voor represailles. Eén van de gespreksdeelnemers heeft aangifte gedaan van een doodsb bedreiging en fysiek geweld. Als het bij de bedreigingen was gebleven, had hij geen aangifte gedaan. Bovendien was er bij het incident politie aanwezig, zodat de aangifte snel en gemakkelijk kon worden opgenomen. Er is volgens de gespreksdeelnemers schroom om aangifte te doen, niet alleen omdat het niet anoniem kan, maar ook omdat de beroepseer een belangrijke rol speelt: als ambulancemedewerker ben je er om iemand te helpen en dat probeer je zo goed en zo kwaad als het gaat te doen.

De samenwerking met de politie verloopt goed. Er zijn expliciete afspraken gemaakt op het niveau van de meldkamer: bij vertrek naar een potentieel explosieve situatie wordt ervoor gezorgd dat de politie ook ter plekke is. De afspraken met de politie werken soms averechts, doordat de aanwezigheid van de politie soms juist agressie oproept.

Ambulancemedewerkers die met een situatie van ongewenst gedrag te maken krijgen, kunnen in geval van nood kiezen uit twee mogelijkheden: het indrukken van de rode knop op de portofoon, waarna gedurende vijftien seconden een open belverbinding tot stand komt met de meldkamer (die dan kan meeluisteren en de ernst van de situatie kan inschatten, en de politie kan waarschuwen). De tweede mogelijkheid is het doorgeven van 'code 100' (de code voor een noodsituatie) aan de meldkamer, waarna een bevestiging van de betreffende ambulancemedewerker vereist is, voordat er versterking wordt gestuurd. Dit beleid is bekend bij de gespreksdeelnemers, maar zij erkennen dat er veel wordt gewikt en gewogen, voordat de beslissing voor het doen van een noodoproep (in het bijzonder het indrukken van de alarmknop) genomen is. Deze beslissing wordt 'beladen' genoemd en een van de gespreksdeelnemers zegt 'de knop' slechts één keer in twaalf jaar gebruikt te hebben. In trainingen wordt het werken met de noodsignalen wel herhaald.

De meldkamer heeft een centrale rol in het ontvangen van noodsignalen en het inschatten van de urgentie van situaties waarin ongewenst gedrag voorkomt. Daarbij komt dat de meldkamer zelf ook het slachtoffer is van ongewenst gedrag, vooral van verbale agressie en bedreigingen. Volgens de deelnemers wordt dergelijk gedrag even intimiderend gevonden als fysiek geweld. Medewerkers van de meldkamer durfden voorheen niet alleen vanaf hun werkplek naar hun auto te lopen, uit angst voor represailles. Zij kunnen hun auto nu in de kelder van het politiebureau (waar de meldkamer gevestigd is – iets wat publiekelijk bekend is) parkeren en wegrijden zonder de straat op te hoeven.

Over het toepassen van camera's zijn de gespreksdeelnemers weinig positief. Men verwacht niet dat agressie en geweld in de vaak stressvolle situaties waarin ambulancepersoneel werkt door een camera voorkomen zou kunnen worden.

Tot slot merken de gespreksdeelnemers op dat de witte kleding die ambulancemedewerkers vroeger droegen meer respect afdwong dan de 'clownspakken' (een turquoise-achtige kleur met opvallende fluorescerende strepen) die zij nu geacht worden te dragen.

Welke beeldvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Belangrijk is hoe de situatie door de ambulancemedewerkers tegemoet wordt getreden. Het verwachtingspatroon van de patiënten en de omstanders strookt soms niet met de realiteit. Veel mensen eisen onmiddellijk vervoer naar het ziekenhuis, waar dat lang niet altijd nodig of zelfs maar wenselijk is. Het is belangrijk om het personeel daar goed op te trainen, zoals ook gebeurt, met acteurs die conflictsituaties nabootsen.

Verder is het van belang dat er meer en beter gemeld en geregistreerd wordt. Binnen de veiligheidsregio zijn er nu zo'n zes meldingen per jaar, een duidelijke onderrapportage van niet alleen de ernstige incidenten. Uiteindelijk zou er ook meer aangifte kunnen en moeten worden gedaan. De onmogelijkheid van anoniem aangifte doen zorgt voor een hoge drempel.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Er bestaat bij het ambulancepersoneel een sterke neiging om gevallen van ongewenst gedrag zelf, of met de dienstdoende collega samen op te lossen. Het kunnen hanteren van conflictsituaties is iets dat als onderdeel van het vak wordt gezien. Dat is iets anders dan dat ongewenst gedrag er zomaar bij zou horen. Deze bedrijfscultuur heeft tot gevolg dat er weinig wordt gemeld en met leidinggeven wordt besproken. Als er wordt gemeld dan wordt het incident naar behoren afgehandeld. Er is een bedrijfsopvangteam dat voor nazorg zorgt en ook de collegiale steun is sterk.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is en sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

De organisatie staat ver af van de werkvloer. Er is daardoor weinig binding van het personeel met de ambulancedienst als werkgever. De recent ingevoerde centralisering en schaalvergroting hebben bijgedragen aan de verwijdering. Het versterkt ook de cultuur van autonomie die al zo sterk aanwezig was bij het ambulancepersoneel. Veiligheid is een belangrijk thema bij de beroepsgroep, en er bestaat zeker voldoende aandacht voor, maar juist bij de afhandeling van incidenten zou door het verkleinen van de kloof tussen organisatie en personeel veel gewonnen kunnen worden.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* De norm wordt uitgedragen maar kan wel duidelijker worden gecommuniceerd door de organisatie.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Alleen ernstige incidenten worden gemeld en zelfs die niet altijd.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Gemelde incidenten worden geregistreerd.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* In het scholingstraject voor ambulancepersoneel wordt aandacht besteed aan omgaan met geweld en in de verplichte nascholing is een trainingsmodule 'omgaan met geweld' opgenomen.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt zelden.

- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Dit gebeurt zelden.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Aangifte doen wordt aangemoedigd, maar gebeurt lang niet altijd, meestal uit angst voor represailles.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Worden incidenten gemeld, dan wordt over het algemeen voor goede nazorg gezorgd.

2 Arbeidsinspectie

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Als men iets vervelends ervaart en er geen verweer gegeven kan worden wordt het gedrag beschouwd als ongewenst gedrag. De beroepsgroep is verdeeld over:

- De buitendienst: deze groep gaat vooral met derden om. De inspecteurs stuiten bij binnenkomst vaak op weerstand omdat men onaangekondigd komt. Het is niet zozeer grof maar wel ongewenst en erg vermoeiend voor inspecteurs. De verbale agressie is voornamelijk denigrerend. Een heftig incident dat de arbeidsinspecteurs bijblijft, is een schietincident in de knie van een van de inspecteurs. Het betrof een bezoek aan een ondernemer die bekend stond om zijn onwenselijke gedrag. De inspecteurs gingen daarheen met de politie. De situatie escaleerde toen de broer van de ondernemer een mes pakte en daarmee dreigde. Nadat de politie herhaalde malen had gewaarschuwd dat hij het mes moest weg leggen. De man reageerde daar niet op en toen heeft de politie geschoten.
- De binnendienst heeft vooral met telefonische en dus verbale agressie te maken. Aan de telefoon kan soms niet de hulp worden geboden die de klant wenst hetgeen frustratie kan oproepen. Bedreigingen kunnen in dit geval ernstig zijn (bijvoorbeeld dreigen met fysiek geweld).

Er is binnen de arbeidsinspectie beleid omtrent ongewenste omgangsvormen zoals pesten van collega's. Ongewenste intimiteiten komen op de werkvloer in de regel niet of nauwelijks voor.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Er zijn twee soorten arbeidsinspecteurs: ten eerste de ARBO-inspecteurs die voornamelijk belast zijn met de arbeidsomstandigheden binnen een organisatie; ten tweede de AMF-inspecteurs die zich bezighouden met arbeidsmarktfraude. De laatste groep heeft in toenemende mate last van fysieke agressie. In 2008 is een werkgever in de knie geschoten (althans, de broer van de geïnspecteerde werkgever, zie hierboven: zelfde incident). Vanuit preventief oogpunt wordt onder andere in de regio Amsterdam Amstelland standaard met het wijkteam van de politie gewerkt. Dit is vanuit het management bepaald. Deels wekt dit agressie op bij de klanten, maar deels sluit het ook agressie uit, omdat de agenten (bijvoorbeeld de buurtregisseurs) sommige ondernemers al kennen en daardoor een bemiddelende rol kunnen spelen. Het effect hangt ook samen met de manier waarop agenten met de situatie om kunnen gaan. Door het harde, soms grove optreden van de politie werkt het agressie eerder in de hand dan dat het deëscalerend werkt. Het is per team verschillend (binnen AMF) of de politie meegaat. De teams, bij wie politiebegeleiding niet standaard is, gaan uit veiligheidsoverwegingen met meerdere inspecteurs op pad. Bij de ARBO-diensten wordt geen gebruik gemaakt van politiebegeleiding. Deze inspecteurs gaan over het algemeen alleen op pad.

Indien de inspecteur met de politie bij een werkgever langskomt, wordt het woord altijd door de inspecteur gevoerd. Doordat deze persoon beter kan inschatten hoe de interactie met de werkgever moet worden aangegaan, is de medewerking vaak groter. Reden waarom de medewerking niet wordt gegeven is bijvoorbeeld dat er eerder andere overheidsinstanties zijn langsgeweest, met wie de ondernemer een slechte ervaring had. De inspectie wordt dan gezien als de zoveelste overheidsinstantie, op wie de frustratie wordt gebotvierd.

Bij de ARBO-inspecteurs heeft men niet de indruk dat het aantal incidenten toeneemt. Vaak is er wel enige agressie bij binnenkomst van de inspecteur ('ga een normaal vak leren'). Geweldsincidenten komen vrijwel niet voor. Een paar keer per jaar komt men wel in aanraking met mensen die erg ver-

velend zijn. Het is moeilijk in te schatten of ongewenst gedrag toeneemt. Dit komt ook doordat veel gevallen niet gemeld worden door de inspecteurs.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Volgens de gespreksdeelnemers is het omgaan met ongewenst gedrag altijd wel een fenomeen geweest dat bij het vak hoorde. Intern wordt tegenwoordig meer gesproken over hoe men ermee omgaat. Daarbij wordt gesproken over hoe men zich eronder voelt en wat de toegevoegde waarde en het belang is van het melden van situaties van ongewenst gedrag. Daartoe worden de medewerkers aangespoord de gevallen van ongewenst gedrag te bespreken met de teamleider of in het teamoverleg. Over het algemeen vinden medewerkers het prettig om hun verhaal kwijt te kunnen, maar het is zeker geen vanzelfsprekendheid dat men het te berde brengt. Er zijn grote verschillen te zien in hoe inspecteurs met bepaalde gevallen omgaan. Het is ook erg persoonsafhankelijk hoe men op een ondernemer die wordt geïnspecteerd afstapt en hoe men deze benadert. De inspecteurs worden daarin getraind. Iemands persoonlijke sociale vaardigheden zijn van groot belang.

Er is, met name bij de AMF-inspecteurs, sprake van een ‘stoere’ cultuur. Dit dient te veranderen, aldus de gespreksdeelnemers. In elk geval moet er meer gemeld en bespreekbaar worden, aangifte doen is dan een volgende stap.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

Men leeft mee met de berichtgeving in de media over agressie in de andere beroepsgroepen. De maatschappelijke aandacht wordt over het algemeen als positief beoordeeld. Toch wil de arbeidsinspectie zelf niet te veel naar buiten treden met gevallen van ernstig ongewenst gedrag. Men wil er geen ruchtbaarheid aan geven, omdat de meeste gevallen goed gaan en er anders mogelijk een verkeerd beeld van de arbeidsinspectie zou kunnen ontstaan.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

De arbeidsinspectie heeft vorig jaar zelf vastgesteld dat het beleid ten aanzien van ongewenst gedrag tijdens het werk nog niet goed op orde was. De gespreksdeelnemers stellen vast dat het beleid dat nu geïmplementeerd is, nog lang niet overal goed is geland.

Er is een protocol en er zijn werkboeken “Agressie en pesten op het werk” en “werkdruk en werkstress”. Het anti-agressiebeleid zou echter beter bekend kunnen worden gemaakt in de hele organisatie.

Naast het protocol voor het omgaan met agressiegevallen, worden er training gegeven. Voorbeelden zijn een training interventievaardigheden en een weerbaarheidstraining. Iedere inspecteur zou in zijn inwerkperiode op de hoogte gebracht moeten worden van het protocol en ook deel moeten nemen aan de trainingen gericht op weerbaarheid, sociale vaardigheden en deëscalatie. Dit zal binnenkort standaard bij de inwerkprocedure worden opgenomen.

De eerste opvang is goed geregeld. Wat op het eerste contact volgt, kan beter. Nadat een incident heeft plaatsgevonden neemt de teamleider contact op met de bedrijfsopvang. Als er actie dient te worden ondernomen, wordt dit eerst besproken met de medewerker en vervolgens wordt aan de teamleider gezegd wat er verder dient te gebeuren. De teamleider neemt zo mogelijk contact op met de dader en meldt het voorval bij het management. Vervolgens is er na een maand en na drie maanden nazorg voor de medewerker. Eventueel wordt bedrijfsmaatschappelijk werk ingeschakeld. In sommige gevallen wordt aangifte gedaan, door de teamleider, namens de inspectie.

Bij een strafbaar feit wordt aangifte gedaan, al gebeurt dit niet of zelden bij belediging van een ambtenaar in functie, wat ook een strafbaar feit is (en wat het meeste voorkomt in deze beroepsgroep). Belediging van een ambtenaar in functie komt te vaak voor om hiervoor steeds aangifte te doen en de politie reageert daarop inadequaat, zo stellen de gespreksdeelnemers. Van een incident als verbale doodsbedreiging wordt wel aangifte gedaan.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Medewerkers van de arbeidsinspectie vinden het belangrijk dat er aandacht aan het thema 'agressie op het werk' gegeven wordt, dat men ergens terecht kan als men ermee te maken krijgt en dat er adequaat gehandeld wordt. Dit verloopt wel redelijk maar kan beter. Af en toe wordt geklaagd door medewerkers dat er te weinig opvang is geweest. Ook wordt aangegeven dat er te weinig aandacht aan het omgaan met agressiegevallen is besteed in het teamoverleg. Teamleiders zouden dit nadrukkelijker in het overleg aan de orde moeten stellen. Daarbij vergeten teamleiders nog wel eens om meldingen door te geven. De medewerkers weten echter wel waar ze terecht kunnen. De rol en functie van het protocol is wat dat betreft niet erg duidelijk.

Jongere inspecteurs zijn eerder geneigd incidenten van ongewenst gedrag te bespreken dan oudere. Daar staat tegenover dat oudere medewerkers minder last hebben van ongewenst gedrag dan jongere doordat ze er beter mee om kunnen gaan, het er meer bij vinden horen, en mensen meer respect hebben voor oudere krachten.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Er wordt veel belang gehecht aan de wijze van tegemoetreding. De trainingen die daartoe worden gegeven zijn in dat opzicht dan ook belangrijk en nuttig. De trainingen worden sedert lange tijd gegeven en werken goed.

Belangrijk is ook het contact dat de teamleider zoekt met degene die het ongewenste gedrag vertoonde, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat ongewenst gedrag niet wordt getolereerd. Vaak kan zo'n telefoontje ongewenst gedrag bij vervolcontacten helpen voorkomen. Niettemin wordt er discussie gevoerd of het altijd nodig is dat een dergelijke reactie wordt gegeven en of en hoe het opnemen van contact beter zou kunnen, ook in het licht van dossiervorming om bij bepaalde werkgevers en/of ondernemers beter voorbereid te zijn bij vervolcontacten. De arbeidsinspectie maakt vooraf duidelijk wat de procedure is als een inspecteur langskomt bij een bedrijf. Het blijkt dat bedrijven hier belang aan hechten. Of hiervan een preventieve werking uitgaat ten aanzien van ongewenst gedrag is niet duidelijk.

Melden en registreren van incidenten gebeurt op dit moment nog duidelijk onvoldoende. Als er beter geregistreerd wordt, kan er een beter beeld worden gevormd van de incidenten.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Als er iets gebeurd is, moet eerst de teamleider worden gebeld. De teamleider zoekt meteen contact met de medewerker en de bedrijfsopvang wordt zonodig ingeschakeld. De teamleider is degene die naar buiten moet treden voor aangifte.

Het is zeer wisselend hoe teamleiders met meldingen van ongewenst gedrag omgaan. Het management zou meer kunnen benadrukken dat ongewenst gedrag een 'normaal' onderwerp is om te bespreken, zowel bij teamleiders als bij inspecteurs. Sommige teamleiders gaan maar weinig mee op inspectie, waardoor het ze soms ontbreekt aan begrip voor de impact die agressie en geweld kunnen hebben.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is?

Het management reageert soms op een verkeerde manier op gemelde incidenten, zo constateren de gespreksdeelnemers. Het wordt gebagatelliseerd of de oorzaak wordt gelegd bij de medewerkers zelf en hun werkwijze. Dit is het gevolg van gebrek aan kennis bij het management over de manier van werken van de medewerkers. Er wordt dan ook gepleit voor een grotere betrokkenheid bij de feitelijke werkzaamheden van een arbeidsinspecteur. Op die manier kan ook sterker worden uitgedragen dat ongewenst gedrag niet getolereerd wordt. Er worden overigens al concrete stappen in die richting gezet door het management.

Een voorbeeld daarvan is het openstellen van een forum op het intranet waarop medewerkers kunnen beschrijven wat er precies bij bepaalde incidenten is voorgevallen. Deze mogelijkheid bestaat nu nog niet, maar men hoopt dit volgend jaar in te kunnen voeren.

Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Het beleid dat op dit moment is uitgezet, is nog niet bij alle medewerkers en alle afdelingen even goed geland. Het management en de teamleiders hebben een grote rol in het onder de aandacht brengen van het beleid rondom ongewenst gedrag. Medewerkers weten wel steeds beter wat er moet gebeuren indien zich een incident heeft voorgedaan.

Belangrijk punt is volgens de gespreksdeelnemers dat de politie niet serieus genoeg omgaat met aangiftes. Veel zaken blijven liggen, zo vindt men, waaronder ernstige gevallen. Gebrek aan bewijsvoering kan hieraan mogelijk ten grondslag liggen. Geprobeerd wordt het slachtoffer buiten de aangifte te houden en de aangifte dus op naam van de werkgever toe doen, maar later in het proces kan het echter toch nodig zijn dat de naam van de medewerker wel naar buiten moet komen. Dit werkt drempelverhogend.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* De norm wordt uitgedragen en staat ook in het protocol opgenomen.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Incidenten worden wel gemeld, maar te weinig. De bewustwording dienaangaande moet worden vergroot.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Registratie wordt dit jaar een prioriteitspunt.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Trainingen zijn nuttig en nodig. Ze zullen vast onderdeel worden van de inwerkperiode.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt niet in alle gevallen. De manier waarop het gebeurt moet nader worden bekeken.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Bij materiële schade bestaat in het geval van aangifte de mogelijkheid om het mee te nemen in het strafproces. Letselschade wordt via de loyalisregeling afgehandeld.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Er wordt in de regel aangifte gedaan van strafbare feiten. Wel dient intern duidelijker gemaakt te worden wanneer iets een strafbaar feit is.

- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* In nazorg wordt voorzien. Naast opvang door team-leider en bedrijfsopvang, wordt bekeken hoe ook op andere manieren hulp zou kunnen worden geboden, bijvoorbeeld door bedrijfsmaatschappelijk werk en slachtofferhulp.

3 Belastingdienst

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

De Belastingdienst heeft 33.000 werknemers. In potentie kan vrijwel iedere werknemer van de Belastingdienst die contact met klanten heeft, telefonisch dan wel in vivo, wel eens te maken krijgen met enige vorm van agressie. Het aantal medewerkers dat echt te maken heeft gehad met een vorm van agressie, is een zeer beperkt deel van het totaal aantal werknemers. Daarnaast is gelukkig ook het aantal incidenten beperkt, al helemaal als het wordt afgezet tegen het aantal klantcontacten.

Mensen die ongewenst gedrag vertonen in de richting van belastingdienstmedewerkers willen daarmee iets gedaan krijgen (bijvoorbeeld als een toeslag is stopgezet). De agressie is vooral verbaal. Bedreigingen komen daarbij een enkele keer voor. Non-verbaal gedrag kan echter bijzonder intimiderend zijn (bijvoorbeeld een baksteen op de balie leggen of applaudisseren na een interventie van de medewerker). Fysiek geweld komt nauwelijks voor.

Beleidsmatig wordt elke vorm van agressie als onacceptabel aangemerkt. Indien mogelijk wordt de-escalierend opgetreden door de medewerker zelf, een collega of de leidinggevende. Bij ernstige incidenten wordt aangifte gedaan. Dat laatste gebeurt over het algemeen in overleg met de betrokken collega.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

De ervaring is dat mensen assertiever worden. In sommige teams is een stijging van het aantal gevallen waarneembaar.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Enig begrip om stoom af te blazen is er. Dat mag echter niet resulteren in beledigend, intimiderend, bedreigend of fysiek ongepast gedrag. Dat wordt dan ook aangegeven door de medewerker. Verder kan er een collega of leidinggevende bij worden gehaald die kan ingrijpen en aangeven dat het gesprek afgekapt dient te worden. Langzaam aan wordt sociaal onaangepast gedrag minder geaccepteerd.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

Binnen VPT ligt de focus vooral op bepaalde beroepsgroepen vanwege het ongewenst gedrag waarmee die werknemers te maken krijgen. In vergelijking met deze beroepsgroepen valt het mee met de mate waarin de Belastingdienst te maken krijgt met ongewenst gedrag. Er kan gekeken worden op welke punten er geleerd kan worden van ervaringen bij andere beroepsgroepen.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan? Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

'Bewust Veiliger Werken' is een procedure die goed blijkt te werken en te hanteren is. De procedures, veiligheidsprotocollen en checklists zijn via de regio's toegankelijk. Het blijft echter mensenwerk, en permanente aandacht en oefening blijft dus nodig.

De Belastingdienst geeft aan medewerkers de mogelijkheid om de opleiding 'Omgaan met agressie en geweld' te volgen. Ook aan nieuwe collega's. Die training biedt medewerkers houvast in lastige situaties. Een gevaar is nonchalance. Mensen die al vaker met ongewenst gedrag te maken hebben gehad denken gemakkelijk dat zij elke situatie aankunnen. Ook aan ervaren medewerkers moet om die reden opnieuw de training worden gegeven. Daarnaast worden er sociale vaardigheidstrainingen aangeboden. Deze worden goed ontvangen.

De teamleider is het eerste aanspreekpunt als er iets ernstigs is voorgevallen. Deze dient voorvallen te melden aan de staf en vast te leggen in een register. Ook wordt dan besproken of er aangifte moet worden gedaan.

Tot op heden bestaat er een drempel om aangifte te doen, omdat het op eigen naam dient te gebeuren. Medewerkers vrezen dat de dader inzage krijgt in de privé-gegevens. Anoniem aangifte doen is nog niet mogelijk. Aangifte doen via de werkgever wel, maar wordt nauwelijks gebruikt. Toepassing van beide mogelijkheden zou drempelverlagend werken voor de medewerkers.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Vanaf 2005 heeft het beleid gestalte gekregen. Verbetering is nog denkbaar op het gebied van voorlichting, training en communicatie door de leidinggevende richting medewerker.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

De communicatie tussen leidinggevende en medewerkers omtrent de protocollen en procedures 'bewust veiliger werken' is belangrijk. Met name nieuwe leidinggevendenden worden duidelijk geïnstrueerd op dit punt. Incidenten komen bij de meeste teams weinig voor. Daar waar ze meer voorkomen, zoals fraudeteams en deurwaarderij, bestaat er meer aandacht voor bij de leidinggevende.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Aandachtspunt blijft het communiceren en uitdragen van beleid voor het omgaan met ongewenst gedrag. De leidinggevende heeft hierin een sleutelrol.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

Hierbij dient als nuancering te worden aangegeven dat de Belastingdienst bestaat uit meerdere regio's.

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* Dat is in zijn algemeenheid wel bekend (ten tijde van het interview zou de norm de week erna op de website worden geplaatst), maar zou met een interne campagne nog versterkt kunnen worden.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Dit staat als zodanig in het protocol. Er bestaat echter soms de een neiging om zaken zelf op te lossen. Hierdoor worden wellicht niet alle zaken gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd* Alle incidenten die gemeld worden, worden ook geregistreerd.

4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld* Dit is onderdeel van de procedure Bewust Veiliger Werken. De trainingen worden gegeven. Daarnaast bestaat behoefte aan herhaling om de vakkennis up to date te houden, en het blijvend aanbieden van de training aan mensen die nieuw binnenkomen.
5. *De werkgever geeft altijd (minder dan 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit staat niet specifiek in de procedure, maar gebeurt de laatste tijd soms wel. Leidinggevenden ondernemen meer actie om aan te geven dat gedrag niet getolereerd wordt (bijvoorbeeld door een gebouwoptzegging).
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Dit staat in de procedure, en er wordt ook wel verhaald indien mogelijk. Het schadeverhaal is een duidelijk onderdeel van het protocol.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Dit is een onderdeel van de procedure, maar het gebeurt vaak niet. Medewerkers zijn vaak huiverig voor het doen van aangifte omdat hun privé-gegevens worden opgenomen. Ze vrezen dat de dader deze gegevens onder ogen krijgt. De werkgever volgt vervolgens dit standpunt. Bovendien neemt de politie aangiftes soms niet aan of onderneemt geen actie.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Het is onderdeel van de procedure. Er is een speciaal traumateam. Voor grote traumatische ervaringen wordt speciale opvang geregeld. Voor advies is men altijd aanspreekbaar.

4 Brandweer

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Brandweermensen hebben vaak te maken met mensen die 'in de weg staan'. Even vragen om opzij te gaan, levert soms al agressieve reacties op. Omstanders hinderen nogal eens het werk dat gedaan moet worden, waarbij ook nogal eens geïmproviseerd moet worden en emoties vaak een grote rol spelen. De taakverdeling met de politie, die onder meer feitelijk tot taak heeft om de omstanders uit de buurt te houden, loopt dan wel eens niet hoe het zou moeten. Wat ook voorkomt is het zogenoemde rellen. Jongeren stichten een brandje, de brandweer komt om te blussen en de jongeren gaan uitdagen en treiteren, bijvoorbeeld door aan de spullen in de brandweerauto te zitten, of met spullen en stenen te gooien. Soms, en mede door dit soort situaties, wordt de brandweer meer in de rol van handhaver gedrukt, dan in die van hulpverlener.

Een punt van zorg ook is het ongewenst gedrag tussen collega's onderling. De gespreksdeelnemers noemen het, bij navraag, een groter probleem dan het ongewenst gedrag door externen. Er heerst, met name bij de bezoldigde brandweer, in sommige kazernes een pest- en treitercultuur, waarbij er sprake is van een pikorde en nieuwkomers, allochtonen en 'mietjes' het moeten ontgelden. Een medewerkerstevredenheidsonderzoek heeft dat ook aangetoond.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Ongewenst gedrag door externen neemt toe, zo veronderstelt men. Zowel qua prevalentie als in ernst. Over het ongewenst gedrag tussen collega's is men minder uitgesproken, maar zeker is wel, dat er ook daar, net als bij het ongewenst gedrag door externen, meer aandacht voor is, waardoor het zichtbaarder wordt. Oorzaken zijn moeilijk te geven. De veranderende rol van puur hulpverlener, naar (ook) handhaver speelt mee, maar ook het feit, bijvoorbeeld, dat de brandweer tegenwoordig ook reanimeert en dus met vormen van agressie te maken krijgt waarmee ook ambulancepersoneel te maken heeft.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Er is weinig begrip voor ongewenst gedrag door externen. De tolerantie is laag. Dat neemt niet weg dat lang niet alles gemeld wordt. Ernstige incidenten worden zeker gemeld. Minder ernstige incidenten worden verdragen of ter plekke opgelost, al dan niet in samenwerking met de politie. Ongewenst gedrag tussen collega's wordt zelden of nooit gemeld. Maar áls het gemeld wordt, wordt er wel hard op ingegrepen. Verandering wordt niet vastgesteld. Wel wordt duidelijker dan ooit uitgedragen dat ongewenst gedrag door externen niet wordt getolereerd. Brandweerlieden kijken niet meer op van het fenomeen en treden hard op.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De maatschappelijke aandacht voor ongewenst gedrag in brede zin is groot. Ten aanzien van de brandweer valt dat echter toch wel wat tegen, met name doordat de focus steeds erg rondom Oud en Nieuw ligt. In die periode komt de brandweer als hulpverlener (en handhaver) duidelijk in beeld, daarbuiten is de aandacht duidelijk minder.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan? Hoe ervaren werknemers de genomen maatregelen?

De bekendheid met de genomen maatregelen om ongewenst gedrag tegen te gaan wisselt sterk. Bij de kleinere en vrijwillige korpsen is de bekendheid minder, maar is ook de noodzaak voor het bekend-zijn met de maatregelen minder. Bij grotere korpsen is men voldoende op de hoogte, al geldt dat alleen voor de repressieve dienst en in veel mindere mate voor het kantoorpersoneel.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Er is, aldus de gespreksdeelnemers, nauwelijks iets van te zeggen wat bijdraagt aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk. De bekendheid met de maatregelen is door de bank genomen beperkt, er wordt weinig en zeer selectief gemeld, waardoor de geregistreerde mate van ongewenst gedrag zich beperkt tot de (zeer) ernstige gevallen. Daarop wordt adequaat actie ondernomen door middel van het doen van aangifte door de werkgever (waarbij wordt opgemerkt dat de politie geen aangifte wil aannemen van anderen dan het directe slachtoffer en dat slachtoffer nogal eens geen aangifte wenst te doen uit angst voor represailles) en het verhalen van eventuele schade op de dader. De gevallen waarin dat gebeurt zijn echter incidenten en zij worden ook als zodanig beschouwd en behandeld. De nazorg is goed geregeld, althans op landelijk niveau door middel van de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon en het bureau integriteit. Voor het overige is het slachtoffer echter toch wel afhankelijk van de beschikbaarheid van opvang binnen de cultuur van het eigen korps, die sterk wisselt, en ook grote verschillen kent, in elk geval qua collegiale opvang, tussen beroeps- en vrijwillige brandweer.

Het lijkt op dit moment ondoenlijk om uniforme regels door te voeren vanwege het gebrek aan organisatie binnen de brandweer en verschillen in prioriteit bij de verschillende korpsen als het gaat om het aanwenden van middelen om aan het tegengaan van ongewenst gedrag daadwerkelijk gevolg te geven. Er zijn een kleine vijfhonderd korpsen waarvan er slechts circa vijftig min of meer consequent registreren wat er aan ongewenst gedrag plaatsvindt, waar juist registratie aan het begin staat van de implementatie van verdere maatregelen.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

De manier waarop leidinggevendena omgaan met (meldingen van) ongewenst gedrag is sterk afhankelijk van de leiderschapsstijl, die een grote verscheidenheid kent, ook al omdat er voor die verscheidenheid binnen de brandweer veel ruimte bestaat en daarmee ook de specifieke cultuur die er binnen een bepaald korps heerst. De bevelvoerder moet 'het lef' hebben om het aan te pakken, waarbij dat overigens met name geldt voor het ongewenst gedrag tussen collega's onderling.

Zou de beroepsgroep zich meer met ongewenst gedrag moeten bemoeien dan nu het geval is?

De brandweer zou zeer zeker meer aandacht mogen besteden aan het voorkomen ongewenst gedrag. Met name het ongewenst gedrag tussen collega's onderling wordt, althans bij de beroepsbrandweer, een groot probleem genoemd, dat nauwelijks erkend noch aangepakt wordt. Het feit dat incidenten en ernst van die incidenten met externen toenemen, duidt ook op behoefte aan meer aandacht voor het fenomeen, ook al omdat de omgang met het fenomeen bij de brandweer zeer lokaal en zeer verschillend georganiseerd is. Er is behoefte aan een duidelijker uniform uitgedragen beleid op dit terrein, hetgeen overigens zeer lastig te realiseren zal zijn, juist vanwege de complexe organisatiestructuur van de brandweer.

Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

De meeste maatregelen vinden nog nauwelijks hun weg naar de dagelijkse beroepspraktijk. Nogal eens worden incidenten ook echt als incidenten behandeld, er is geen sprake van een landelijk breed gedragen beleid. Een besef daarvan en meer gerichte maatregelen beginnen wel door te sijpelen naar de werkvloer maar dat is een langzaam proces.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

Ten aanzien van ernstige incidenten worden de VPT-maatregelen zeer zeker gevolgd, althans voor zover het de afhandeling van incidenten betreft. Feitelijk zijn de al lang bestaande kanalen voor traumahulpverlening bij de brandweer aangepast om ook ernstige incidenten van ongewenst gedrag door externen te begeleiden. Als het gaat om het uitdragen van *zero tolerance*, het consequent melden of het aanbieden van trainingen om ongewenst gedrag tegen te gaan dan is er nog veel te winnen bij de brandweer. Van belang is overigens andermaal te vermelden dat er ten aanzien van behoefte en noodzaak dienaangaande grote verschillen bestaan tussen beroeps- en vrijwillige brandweer.

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* Dit gebeurt nog onvoldoende.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Ernstige incidenten worden gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd* Er wordt weinig geregistreerd. Circa een op de tien brandweerkorpsen houdt een registratie bij.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er kan veel worden verbeterd op het terrein van training en scholing voor het omgaan met ongewenst gedrag.
5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt in de regel bij ernstige incidenten.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader. Bij ernstige incidenten probeert men indien mogelijk wel schade te verhalen.*
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten dan wordt in de regel aangifte gedaan. Brandweermensen zien er echter soms van af vanwege het niet-anonieme karakter van een aangifte.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Voor ernstige incidenten is goede nazorg beschikbaar. De nazorg zou meer ingezet kunnen worden voor minder ernstige incidenten.

5 Burgemeesters en wethouders

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

De gespreksdeelnemers constateren dat er in de maatschappij meer vervuwing optreedt en dat autoriteit steeds minder wordt gerespecteerd. De omgangsvormen zijn informeler geworden en ambtsdragers krijgen in het openbaar meer met verbale agressie te maken. Soms worden burgemeesters en wethouders bedreigd op de werkplek of in de privésfeer. Voorbeelden hiervan zijn telefoontjes op het werk en soms dreigementen tegen het gezin. Incidenten in de privésfeer worden als meest bedreigend gezien. Bestuurders zijn nu eenmaal publieke figuren, wiens naam, adres en telefoonnummer gemakkelijk te vinden zijn.

Ongewenst gedrag komt voort uit frustratie en boosheid bij de burger. In de meeste gevallen kan men als ambtsdrager in gesprek gaan met een burger en deze tot kalmte manen. Als wethouder of burgemeester zit men echter bovenaan in de piramide. De klachten van burgers komen vooral onderaan in de piramide terecht. Als een burger bij een ambtsdrager terechtkomt, is er vaak een traject aan vooraf gegaan bij de ambtenaren, die bij de burger tot frustratie heeft geleid. Ambtsdragers krijgen zodoende te maken krijgen met de boosheid van mensen die vaak al een volledig traject hebben doorlopen, waardoor een opeenstapeling van teleurstellingen is ontstaan.

Ongewenst gedrag tussen collega's is zeer beperkt. Het kan er in raadsvergaderingen hard aan toe gaan, maar er is geen sprake van normoverschrijdend gedrag.

Om vast te stellen of er sprake is van ongewenst gedrag staat uiteindelijk de persoonlijke opvatting voorop. De een voelt zich sneller bedreigd dan de ander. Een duidelijke en breed gedragen norm is er binnen de beroepsgroep niet.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Ongeveer 60% van de burgemeesters heeft te maken gehad met ongewenst gedrag, weet men. Met name de uitwassen van ongewenst gedrag zijn verergerd. Door de jaren heen zijn er meer ambtsdragers die gebruik maken van beveiliging in de uitvoering van het ambt. Agressie in georganiseerd verband komt weinig voor in Nederland.

Als oorzaak voor de toegenomen bereidheid zich ongewenst te gedragen zien de gespreksdeelnemers het afgenomen respect voor autoriteit.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Er worden twee sporen bewandeld: ambtsdragers ontwikkelen enerzijds een hogere tolerantiegraad vanwege de verharding van de maatschappij, anderzijds is sprake van verminderde tolerantie door de uitwassen van de agressie en het feit dat beveiliging meer wordt toegepast.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De aandacht zou anders moeten. De media komen nogal eens op voor de underdog. Hierdoor wordt begrip en respect voor de autoriteiten ondergraven. De media spelen echter ook op een andere manier een grote rol binnen deze beroepsgroep, namelijk door incidenten breed uit te meten. Deze publiciteit en openbaarheid maakt het een stuk lastiger voor bestuurders om adequaat met incidenten om te gaan.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag te gaan? Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (de werkgever van de burgemeesters) hanteert een protocol over hoe om te gaan met ongewenst gedrag. Tevens is er een veiligheidsvoorschrift voor de burgemeesterswoning. Daarnaast is er bij de NGB een vertrouwenslijn voor burgemeesters beschikbaar. Er wordt daarmee gezorgd voor collegiale ondersteuning. Tevens worden bijeenkomsten georganiseerd om te spreken over ernstige en bedreigende situaties, maar daar wordt maar weinig gebruik van gemaakt. In september wordt een aparte meldlijn voor ambtsdragers bij 'meld misdaad anoniem' operationeel. (Voor wethouders straks de enige manier om incidenten te kunnen melden.) De NGB is bezig om het thema ongewenst gedrag in te passen in het opleidingsprogramma.

Onder de wethouders leeft het thema ongewenst gedrag nauwelijks. Op een congres in het najaar van 2008 is het onderwerp voor het eerst onderling besproken. Het hoort, van oudsher, bij het ambt om autonoom te zijn en mogelijk speelt schaamte een rol bij het moeten omgaan met incidenten van ongewenst gedrag. Anderzijds is er ook wel erg weinig geregeld voor wethouders.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Er dient met name bekeken te worden hoe mensen individueel beter opgevangen kunnen worden. Voor ernstige incidenten zou beter kunnen worden vastgelegd hoe zaken aangepakt zouden moeten worden en wanneer aangifte dient te worden gedaan.

Voor wethouders is er niet of nauwelijks georganiseerde nazorg. Binnen het wethouderschap is dit een onontgonnen terrein. De opvang zou buiten het gemeentehuis gezocht moeten worden voor de wethouders. Wethouders onderling ondersteunen elkaar wel na een incident, zij het dat er geen cultuur heerst om snel toe te geven dat men hulp zou kunnen gebruiken.

Burgemeesters bespreken incidenten hoofdzakelijk met collega's. Hoewel dit als zeer behulpzaam wordt gezien, zou er ook wel meer aan gedaan kunnen worden om in een veilige omgeving te kunnen werken. Voorkomen moet worden dat de kwestie wordt gepolitiseerd, door welke partij dan ook. Met name de raad dient zich hierin verantwoordelijk op te stellen, al blijft gelden dat een burgemeester of een wethouder niet voor lange tijd non-actief kan zijn na een incident en een dossier niet zo maar kan worden stilgelegd. Er moet hoe dan ook een adequate reactie komen richting dader of dergroepering.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Een belangrijk verschil van burgemeesters en wethouders met andere beroepsgroepen is dat de burgemeesters en wethouders geen direct leidinggevend hebben waar men incidenten kan melden en kan aankloppen voor nazorg. Het ministerie of de commissaris van de koningin kunnen die rol op zich nemen, maar staan per definitie ver af van lokale context waarbinnen een en ander zich afspeelde.

Mogelijk, zo oppert een van de gespreksdeelnemers, zou de gemeentesecretaris hier een rol in kunnen spelen. Het is een mogelijkheid die nader onderzocht zou moeten worden. De gemeentesecretaris is voldoende onafhankelijk én op de hoogte van de lokale context om adequate maatregelen te kunnen arrangeren en de juiste mensen in te schakelen.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Het onderwerp zou volgens de deelnemers aan het gesprek meer aandacht mogen krijgen dan nu het geval is, al is het goed dat er een begin gemaakt is. Het probleem zou beter gedefinieerd moeten worden, opdat er minder ad hoc gereageerd zou hoeven te worden dan nu gebeurt. Met name ernstige gevallen vormen een probleem. Burgemeesters en wethouders worden in hoge mate geacht het maar zelf op te lossen. Het in de schijnwerpers staan van de media na ernstige incidenten maakt dat er niet gemakkelijker op. Er zou meer aan nazorg kunnen worden gedaan, met name voor wethouders, voor wie nu vrijwel niets geregeld is.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1. Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* De norm wordt onderkend, maar niet uitgedragen, althans niet anders dan voordat zij als zodanig werd geformuleerd.
- 2. Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Burgemeesters melden zelden bij hun werkgever, eerder nog bij het NGB, dat hiervoor een speciale telefoonlijn heeft. Wethouders hebben geen werkgever bij wie zij voor dit soort zaken terecht kunnen.
- 3. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Incidenten worden niet systematisch geregistreerd. Het NGB houdt een 'logboek' bij waarin ernstige incidenten worden vastgelegd.
- 4. Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Binnen het opleidingsprogramma voor burgemeesters wordt een module ingesteld waarin omgaan met agressie aan de orde komt
- 5. De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Incidenten worden op ad hoc-basis afgehandeld. Reacties richting dader kunnen daarvan onderdeel uitmaken. Burgemeesters en wethouders hebben een autonome positie. Een werkgever speelt daarbij een ondergeschikte rol.
- 6. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* In voorkomende gevallen zal dat worden geprobeerd, maar dan via de aangifte en een eventuele daaropvolgende strafzaak.
- 7. De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten wordt de politie ingeschakeld.
- 8. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg wordt onderling geregeld.

6 Busbedrijven

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Ongewenst gedrag waarmee buschauffeurs te maken kunnen krijgen kent vele vormen. Het gaat om alle gedrag dat afwijkt van 'normaal' en waarbij reiziger en personeel zich onveilig kunnen voelen. Meer concreet gaat dat om verbale agressie, spugen, het niet opvolgen van aanwijzingen van de chauffeur, voeten op de bank, maar ook het bekogelen van de bus met eieren, stenen, vuurwerk of andere voorwerpen tot aan het nadrukkelijk hinderen van de bus in het verkeer.

Een groot probleem voor het busbedrijf zijn de veelplegers. Dit zijn nogal eens Marokkanen en Antillianen die de bus onveilig maken. Andere veelvoorkomende vormen van ongewenst gedrag vinden plaats bij nachtelijk stadsvervoer in uitgaansgebieden of worden veroorzaakt door drugskoeriers in de grensgebieden. Nogal eens gaat het daarbij om het niet willen betalen van een vervoersbewijs.

Fysiek geweld komt ook voor. Er is sprake van vernieling. De buschauffeur staat er, als het voorkomt, meestal alleen voor en moet kiezen tussen tolereren of ingrijpen, waarbij hij of zij door middel van een noodknop hulpdiensten kan invoeren.

Ongewenst gedrag bij buspersoneel onderling is een probleem. Intimidatie komt nogal eens voor. Het busbedrijf is van oudsher een vakbondbolwerk. De laatste tijd is daarin verandering gekomen en is niet meer elke buschauffeur 'automatisch' vakbondslid. Als het aankomt op stakingen bij CAO-onderhandelingen, wordt het generatieverschil op de spits gedreven en openbaren zich de verschillen tussen het oude en het nieuwe busbedrijf in onderlinge vetes.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Het probleem is sowieso groter dan men denkt op basis van de huidige registratie, zo concluderen de gespreksdeelnemers. Bovendien is zowel de prevalentie als de ernst van de incidenten toegenomen. Er is meer geweld. Veel ongewenst gedrag is verworpen van pesten en spugen naar klappen.

Het ongewenst gedrag tussen collega's onderling is van relatief recente datum. Specifieke groei of krimp wordt daarbij niet opgemerkt.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

De indruk bestaat dat de tolerantie aan het toenemen is. Meer en meer vat de mening post dat een zekere mate van ongewenst gedrag bij het beroep van buschauffeur is gaan horen. Er is ten aanzien van de ernstige incidenten (als de nood- of alarmknop wordt gebruikt) niet veel veranderd, maar juist ten aanzien van de minder ernstige vormen van ongewenst gedrag is er een tendens om meer te tolereren. De media-aandacht die er voor buschauffeurs is, werkt daarbij opmerkelijk genoeg averechts, in die zin, dat men daardoor eerder geneigd is te denken dat het er 'blijkbaar' bijhoort dan dat men geneigd is minder te tolereren.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Het lijkt erop dat er mogelijk zelfs te veel maatschappelijke aandacht, althans media-aandacht, is voor ongewenst gedrag tegen buspersoneel. Incidenten worden nogal eens breed uitgemeten in de pers, waardoor een beeld ontstaat dat agressie en geweld er blijkbaar bijhoren. Dat geldt voor bus-

personeel, maar ook voor reizigers met de bus die denken zich daardoor meer te kunnen permitteren omdat zij immers niet de enigen zijn die zich asociaal opstellen. De aandacht vanuit de politiek wordt als 'te versnipperd' beoordeeld. Het OM bijvoorbeeld zou er 'dichter op' moeten zitten.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Ongewenst gedrag is een fenomeen dat al lang onderdeel uitmaakt van het beroep van buschauffeur. Daarom ook is er een alarmknop op de bus en elke chauffeur weet hoe en wanneer die te gebruiken en wat er dan gebeurt. Het gebruik van het alarm wordt geregistreerd en alarmdiensten en wachtdienst komen in actie.

Het VPT-beleid staat nog ver af van de dagelijkse praktijk van de gemiddelde buschauffeur. Ernstige incidenten worden correct afgehandeld, maar juist de minder ernstige incidenten worden slecht geregistreerd, waardoor er ook geen vervolg op wordt gegeven. Soms is er lokaal het een en ander geregeld, zoals zelf in het leven geroepen werkgroepen om in collegiaal verband een luisterend oor te bieden en elkaar te kunnen steunen.

Hoe ervaren werknemers de genomen maatregelen?

De drempel om te melden zou moeten worden verlaagd. Nogal eens bestaat het beeld dat de buschauffeur het maar zelf moet oplossen, zeker als het gaat om minder ernstige incidenten waarbij geen alarmknop gebruikt hoeft te worden. Er is op dat punt nog niet veel daadwerkelijk van de grond gekomen, al wordt daar wel veel op geïnvesteerd.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Er wordt geïnvesteerd in het aanleren van meer klantgericht werken. Een positieve tegemoetreding van de klant werkt preventief en deëscalerend ten aanzien van ongewenst gedrag. Bij herhaald meemaken van ongewenst gedrag zou er een personal coachings-traject aangeboden moeten kunnen worden, waarmee de buschauffeur leert om adequater met het fenomeen om te gaan.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

De vestigingsmanager heeft een cruciale rol in het omgaan met gevallen van ongewenst gedrag. Zijn of haar rol kan sterk wisselen. Het busbedrijf is een platte organisatie waarin grote verschillen kunnen bestaan over hoe men omgaat met gevallen van ongewenst gedrag, meer specifiek agressie en geweld tijdens het werk. De samenwerking kan beter. Zo ook de communicatie tussen de betrokken partijen. De vertrouwenspersoon en het bureau integriteit staan soms ver weg, waardoor men zich in voorkomende gevallen soms toch aangewezen voelt op de eigen naaste collega's, die daarbij overigens veel voor elkaar kunnen betekenen.

Zou de beroepsgroep zich meer met ongewenst gedrag moeten bemoeien dan nu het geval is?

Het onderwerp ongewenst gedrag heeft veel prioriteit en er gebeurt veel om het in de toekomst te voorkomen, tegen te gaan en er beter mee om te gaan. Veranderingen bij het busbedrijf gaan echter langzaam, vanwege de platte structuur van de organisatie. Het kost tijd om iedereen van een veranderende houding en een andere manier van omgaan-met te doordringen en daadwerkelijke gedragsveranderingen van de grond te krijgen.

Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Er wordt nadrukkelijk gezocht naar maatregelen die goed aansluiten bij de dagelijkse beroepspraktijk van het buspersoneel. Het landelijk beleid geldt als bruikbaar voorbeeld, dat echter zijn beslag nog moet krijgen. Met de analyse van het probleem alsook met de visie dat in de bejegening van de reiziger veel te winnen is, zijn grote stappen gezet in het vinden van aansluiting tussen landelijk en lokaal beleid en de implementatie daarvan in de dagelijkse beroepspraktijk.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

De VPT-maatregelen gelden vooralsnog vooral als voorbeeld, als mogelijkheid, van wat zou kunnen bijdragen aan het verminderen van en het beter omgaan met ongewenst gedrag op de werkvloer.

- 1. Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* In beginsel draagt men een *zero tolerance* beleid uit, maar in de praktijk pakt dat echter anders uit. De norm zou duidelijker gecommuniceerd kunnen worden.
- 2. Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Een belangrijk deel van de incidenten wordt niet gemeld
- 3. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd* Er wordt weinig en zeker niet systematisch geregistreerd.
- 4. Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er wordt geïnvesteerd in training en scholing om buspersoneel weerbaarder te maken en om ongewenst gedrag beter te leren voorkomen.
- 5. De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Er wordt zelden een reactie richting dader gegeven.
- 6. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schade wordt lang niet altijd verhaald. Men probeert dit wel meer en meer te doen.
- 7. De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Aangifte wordt in gezamenlijkheid door werkgever en werknemer in beginsel wel gedaan als er sprake is van strafbare feiten.
- 8. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Voor ernstige incidenten is voldoende nazorg beschikbaar. Dat ligt anders voor minder ernstige incidenten waarbij het buspersoneel het nogal eens zelf of met collega's onderling moet oplossen.

7 Gemeenteraadsleden

Opmerking vooraf: Gemeenteraadsleden kennen vanuit die functie geen werkgever in strikte zin. Voor sommige zaken zullen zij bij hun gemeente terecht kunnen, maar over het algemeen opereren zij autonoom. Onderhavig verslag heeft nogal eens betrekking op voorzieningen die primair bedoeld zijn voor gemeente-ambtenaren.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

De gevallen variëren van verbaal tot fysiek geweld. Als het in de raadszaal plaatsvindt, komt het door burgers (gemeenteraadsleden nodigen soms hun achterban uit bij vergaderingen, waarop schermutselingen plaatsvinden). De bode is dan de aangewezen persoon voor het afhandelen van het incident (bodes krijgen dus nogal eens te maken met ongewenst gedrag). Soms wordt overwogen om ter preventie politie aanwezig te laten zijn bij gevoelige raadsvergaderingen, maar dat kan ook averechts en agressieopwekkend werken.

Agressie van derden, gericht tegen gemeenteraadsleden, is geen heel groot probleem. Het college heeft het zwaarder te verduren, zo bestaat de indruk, alsook de gemeenteambtenaren die veel in contact komen met burgers.

Tussen raadsleden en het college van burgemeester en wethouders komen soms vormen van ongewenst gedrag voor. Het betreft meestal intimidatie.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Er lijkt sprake van een verharding van de incidenten: er wordt meer fysiek geweld gebruikt en met wapens bedreigd. Er lijkt evenwel geen sprake van een toename in letsel, aldus de gespreksdeelnemers. Een verklaring wordt niet gegeven.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Het blijkt niet goed te lukken om afspraken te maken over een onderling gedeelde acceptatiegrens. In kleine gemeenten wil men nog wel eens denken dat er weinig beleid nodig zal zijn, omdat agressie toch niet of nauwelijks voorkomt. De arbocatalogus, die richtinggevend is voor het gemeentelijke arbobeleid, wordt nog wel eens genegeerd, door medewerkers van een gemeentelijke arbo-afdeling en (daardoor ook) door ambtenaren en leidinggevendenden. De rechtspositiespecialist bijvoorbeeld (onderdeel van de gemeentelijke P&O afdeling) denkt soms te veel vanuit de eigen visie en neemt de arbocatalogus niet als uitgangspunt. Er is nog geen gedeeld gevoel voor urgentie. Op 18 april is een grote campagne begonnen waarmee de arbocatalogus is ingesteld en bekendgemaakt. Er zijn veel persoonlijke oordelen van wat mensen bestempelen als ongewenst en ontoelaatbaar gedrag. De subjectieve oordelen prevaleren doorgaans boven de normen uit de arbocatalogus. De arbeidsinspectie heeft de gemeenten hierop kritisch aangesproken: er moet meer structurele aandacht worden besteed aan preventie.

Er is een meldingsplicht (althans voor gemeenteambtenaren), maar er wordt lang niet altijd gemeld, omdat voorvallen gebagatelliseerd worden en het onduidelijk is waar incidenten gemeld moeten worden. Gemeenteraadsleden melden zelden bij de burgemeester.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er is maatschappelijke aandacht, maar de vraag is hoe gewenst die is. Er is een zeker risico van sensatiezucht, die wordt gevoed door het uitvergroten van incidenten. Agressie die zich richt op burgemeesters of wethouders krijgen onevenredig veel aandacht, evenals incidenten waarbij gemeenteraadsleden zich misdragen.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Er is een kadernota gemaakt op basis van de grondbeginselen van de arbocatalogus. De lijnmanagers hebben een belangrijke taak in het bij hun medewerkers onder de aandacht brengen van de kadernota. Op basis van de catalogus is per gemeenteonderdeel waar de meeste agressie voorkomt, een nadere invulling gegeven. Zo is er ook voor de gemeenteraad een nader protocol gemaakt.

Voor het stadhuis is technisch en organisatorisch nader bekeken wat er aan beveiliging en preventie gedaan kan worden. Ook is nazorg geregeld. Op het gebied van preventie worden er door de gemeente soms trainingen aangeboden, die per gemeente-onderdeel nader ingevuld worden.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Raadsleden weten vaak niet dat er een Arbo-dienst bestaat die hen kan ondersteunen. Bovendien wordt het agressieprotocol wel eens vergeten op het moment dat er zich een incident voordoet. Raadsleden opereren zelfstandig en hebben, althans voor die functie, formeel geen werkgever. Dat geeft hen, ook in het licht van dit onderzoek, een status aparte.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Het zijn vaak dezelfde personen die herhaaldelijk ongewenst gedrag laten zien. Als de dader bekend is, ontvangt hij of zij soms van de gemeente een brief waarin wordt duidelijk gemaakt dat dergelijk gedrag ongewenst is. Ook kan een pandverbod worden uitgevaardigd (voor alle panden van de gemeenten, voor korte of langere duur). Het uitvaardigen van sancties (in de vorm van de sanctieladder) helpt. Tevens helpt het uitvaardigen van gedragsprotocollen (lokaal ingevulde agressieprotocollen die zijn gebaseerd op een landelijk voorbeeld) erg goed. Deze protocollen moeten handzaam en duidelijk zijn en bij wijze van spreken op één A4 passen. Daarnaast moet het melden van incidenten verbeteren, volgens een *plan-do-check*-aanpak. Op deze manier kan vastgesteld worden of agressie-incidenten een structureel of een incidenteel karakter hebben.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Meldingen van ongewenst gedrag *kunnen* worden gedaan bij de griffie of bij de burgemeester. Het gebeurt echter weinig. Raadsleden hebben geen leidinggevende. Of dat de meldingsbereidheid beïnvloedt of niet is niet direct te zeggen, maar duidelijk is wel dat autonomie hoog in het vaandel staat.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

De aandacht voor het fenomeen ongewenst gedrag verschilt sterk per gemeente. Het is mede afhankelijk van de politieke samenstelling van het college. Als het college zich sterk maakt voor het tegengaan van ongewenst gedrag, dan komt het beleid in de rest van de gemeente ook beter van de grond.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* Er wordt een *zero-tolerance* norm uitgedragen. In een brochure staat aangegeven wat de huisregels zijn en wat de sancties zijn als het niet gebeurt.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Niet alles wordt gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Incidenten zouden beter gemonitord moeten worden.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Sommige gemeenten werken met trainingsbureaus, die specifieke scholing op dit terrein aanbieden.
5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Sommige gemeenten geven een reactie richting dader. De dader wordt uitgenodigd voor een gesprek of krijgt een brief.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Dit wordt zo veel mogelijk geprobeerd, hoewel sommige daders weinig kunnen vergoeden.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Het is regel om aangifte te doen. Tegelijk leeft de opvatting dat er maar weinig lijkt te gebeuren met een aangifte. Daarnaast speelt angst voor represailles in verband met het niet anoniem kunnen doen van een aangifte.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Er is een bedrijfsopvangteam, waarin ook maatschappelijk werk is opgenomen. Nadat zich een incident heeft voorgedaan, wordt actief door deze groep collega's contact gezocht met het slachtoffer.

8 Gerechtsdeurwaarders

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Gerechtsdeurwaarders krijgen vooral te maken met verbale agressie, veel minder met fysieke agressie en/of geweldgebruik. Telefonische agressie komt het meest voor: vooral bedreiging en scheldpartijen, meestal naar aanleiding van eerdere actie van de gerechtsdeurwaarder. Vaak gaat het mis door alcohol of drugsgebruik en door psychische onbalans. De soort verbale agressie is sterk afhankelijk van de wijk waar men werkzaam is, maar de samenleving lijkt verruwd te zijn. Hoewel het over het algemeen wel meevalt met de ernst van het ongewenst gedrag, zijn er ook zeer ernstige gevallen 'die altijd bijblijven'. Gerechtsdeurwaarders hebben vooral te maken met agressie bij afsluiting van energie en beslagleggingen met politie erbij.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

De indruk bestaat dat het verbale geweld in ernst toeneemt. Verbaal geweld krijgt steeds vaker de vorm van intimidatie. Deurwaarders weten echter vaak vooraf dat zij met agressie te maken kunnen krijgen. Het beeld dat buitenstaanders van gerechtsdeurwaarders hebben is dat zij elke dag te maken krijgen met agressie, maar dat is niet het geval: 'in vaker dan 90% van de gevallen gaat het goed'.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Het wordt als een gevaar gezien dat werknemers te gemakkelijk gaan zeggen dat ongewenst gedrag 'erbij hoort' om het vervolgens niet te melden. Agressie wordt nooit normaal gevonden maar lang niet ieder geval wordt gemeld. Er wordt vooral gemikt op het oplossen van het probleem tijdens het gesprek zelf. Als het echt te ver gaat dan moet er een grens worden getrokken, maar het trekken van die grens wordt als moeilijk ervaren. Soms wordt een brief gestuurd dat men niet gediend is van het gedrag dat door de debiteur getoond is, in andere gevallen wordt er ook aangifte gedaan, maar het is niet erg consequent te noemen.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De maatschappelijke aandacht voor het fenomeen is voldoende en moet ook niet veel groter worden. Men vreest dat dat juist meer negatieve reacties kan oproepen omdat er een soort zichzelf versterkend effect vanuit gaat.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan? Hoe ervaren werknemers de genomen maatregelen?

Omgaan met agressie en geweld is een vast onderdeel van de selectieprocedure voor het vak van gerechtsdeurwaarder. Mensen die geen ervaring hebben met agressie tijdens het werk wordt gevraagd hoe zij ermee om zouden gaan. In de eerste weken van de aanstelling (gedurende de proeftijd) wordt er bekeken of een persoon geschikt is voor het beroep en wordt hij of zij ook getraind in het omgaan met agressie en in conflicthantering. Dit gebeurt voornamelijk in de vorm van rollenspellen.

In 2006 is een agressieprotocol opgesteld voornamelijk ter preventie van ongewenst gedrag. In het protocol is vastgelegd hoe gereageerd kan / dient te worden op uiteenlopende situaties, variërend

van telefonische agressie tot poederbrieven. Er zijn ongeveer twaalf sub-protocollen. Daarnaast wordt er een registratie van agressie-incidenten bijgehouden.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBVG) benadrukt dat het belangrijk is om aangifte te doen van strafbare feiten en men probeert erop toe te zien dat aangiftes serieus worden genomen. De praktijk is echter weerbarstig en er lijkt geen sprake van consequent melden en/of aangifte doen, wanneer dat strikt genomen misschien wel wenselijk was geweest. Redenen waarom aangifte doen te weinig voorkomt, zijn dat het idee bestaat dat er weinig mee wordt gedaan, dat men er veel tijd mee kwijt is en dat het de band kan verslechteren die tussen medewerker en debiteur bestaat. Het doen van aangifte van een gerechtsdeurwaarder zou meer belang moeten krijgen.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Gerechtsdeurwaarders worden geacht te beschikken over goede sociale vaardigheden en ontvankelijk te zijn voor non-verbale signalen. Hij of zij heeft zodoende een grote rol in het zelf laten deëscaleren van mogelijk bedreigende of agressieve situaties. Goede trainingen zijn derhalve erg belangrijk. De protocollen kennen uiteindelijk maar een beperkte toepassingswaarde omdat elke situatie anders is.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

De bestaande protocollen dekken de uitvoeringspraktijk ten aanzien van voorkomen en omgaan met ongewenst gedrag in beginsel redelijk af. De protocollen worden echter zeer wisselend en in elk geval niet consequent toegepast. Het beleid wisselt per bureau waarbij er bij sommige bureaus helemaal geen sprake is van enig beleid; men beschouwt de gevallen als incidenten en lost ze dienovereenkomstig op.

De gerechtsdeurwaarder neemt een aparte positie in als 'dienstverlener' met een publieke taak. Het is van belang dat er een goede band is of ontstaat met de debiteur. De gerechtsdeurwaarder wil immers iets van hem of haar en niet andersom. Mede daarom scheidt de gerechtsdeurwaarder er een zekere beroepseer in om die band zo goed mogelijk te houden en ziet hij of zij het als zijn of haar primaire taak die band goed te houden. Dit veroorzaakt een spanningsveld met meer aandacht voor of bemoeienis met het fenomeen, anders dan als behorend bij het soort werk, met name als die aandacht en bemoeienis van buitenaf komt.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

De VPT-maatregelen en landelijk beleid in meer algemene zin zijn slechts in geringe mate doorgedrongen, al wordt er wel aandacht besteed aan het benaderen van een dader (VPT-maatregel 5) en het doen van aangifte (VPT-maatregel 7).

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* De norm wordt onderschreven, maar zou sterker kunnen worden uitgedragen dan nu het geval is.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Lang niet alle incidenten worden gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Niet bekend.

4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er wordt ruime aandacht besteed aan het omgaan met agressie en geweld bij de selectieprocedure en tijdens de inwerkperiode door middel van trainingen.
5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt in sommige gevallen, maar er wordt stevig op ingezet om dit meer te gaan doen.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Niet bekend.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten dan wordt er soms aangifte gedaan. De sector heeft zich tot doel gesteld vaker aangifte te gaan doen.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg wordt incidenteel geregeld.

9 Gevangeniswezen

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Ongewenst gedrag wordt omschreven als 'dingen die je niet kunt tolereren'. Het gaat wat het werken in een PI betreft vooral om verbale agressie, maar fysieke agressie komt ook voor (een van de gespreksdeelnemers is een keer geslagen door een gedetineerde). De mate van ongewenst gedrag (aard en omvang) wordt beïnvloed door de persoon van de PIW-er/bewaarder: de een lijkt ongewenst gedrag eerder uit te lokken dan de ander. Verbale agressie is niet aan de orde van de dag. Als het voorkomt, gaat het om uitingen van frustratie door de gedetineerde, die zich richt op de institutie. De PIW-er/bewaarder wordt dan gezien en als de verpersoonlijking van de institutie. PIW-ers of bewaarders die niet op de afdeling werken (een grotere afstand hebben tot de gedetineerden) maken eerder agressie mee dan medewerkers die veel en direct contact hebben met gedetineerden. Een PIW-er is rechtstreeks bij de gedetineerde betrokken, er kan worden gesproken van een afhankelijkheidsrelatie (de gedetineerde heeft de PIW-er nodig), terwijl dat voor de beveiliging niet of veel in veel minder mate geldt: die is letterlijk en figuurlijk 'op afstand'. Vrouwelijke PIW-ers krijgen eveneens te maken met ongewenst gedrag. Schelden gebeurt dan in het bijzonder met seksuele termen.

Volgens de gespreksdeelnemers komt ongewenst gedrag tussen collega's onderling 'vast wel' voor. De preventiemedewerker/vertrouwenspersoon weet uit eigen ervaring dat dergelijk gedrag voorkomt. Onderzoek dat volgde op de BASAM (2001) wees uit dat onderling ongewenst gedrag twee keer vaker voorkomt in PI's dan in andere publieke sectoren. Met de inwerkingtreding van het ArboPlus Convenant (2004) zijn ambitieuze doelen gesteld voor het doen afnemen van onderling ongewenst gedrag: 30% minder onderling geweld en 50 of 80% minder intimidatie van medewerkers door leidinggevenden.

Volgens de gespreksdeelnemers is ongewenst gedrag tussen collega's van een heel andere orde dan het omgaan met gedetineerden. Het probleem wordt erkend, maar een vergelijking tussen extern en intern ongewenst gedrag qua aard of omvang wordt niet gemaakt. Men wijst erop dat het om twee verschillende kwesties gaat. Volgens de gespreksdeelnemers hoort ongewenst gedrag (tussen collega's onderling) in zekere mate bij de functie: er is sprake van een 'cultuur' waarin 'grapjes' onderling geaccepteerd (moeten) worden. Het gaat dan om snauwen, afbekken, 'grapjes' maken en discriminatie. Een term als 'kutmarokkaan' wordt zonder problemen als grapje gebezigd. Paal en perk stellen aan dergelijk gedrag, wordt moeilijk gevonden. Een ieder heeft een andere waardering van wat ongewenst is en wat niet. Hoe dan ook is er volgens de gespreksdeelnemers op dit terrein winst te boeken omdat er angst bestaat om tegen pesterijen op te komen: men riskeert buiten de groep terecht te komen. Volgens de deelnemers is er sprake van een machocultuur in de PI's. Als je daar niet tegen kunt, kun je het moeilijk krijgen. Een jaar of drie geleden waren er veel meldingen over ongewenst gedrag tussen collega's onderling. De klachten werden gedeponneerd bij de direct leidinggevende, maar die stuurde de klager vaak weer onverrichter zake terug de groep in. Dat is nu veranderd: onderling ongewenst gedrag wordt bespreekbaar gemaakt, medewerkers durven het eerder te melden en leidinggevenden stimuleren de medewerkers ook dat te doen.

Een tweede vorm van intern ongewenst gedrag is bijvoorbeeld geweld tussen gedetineerden onderling en tussen PIW-ers en gedetineerden. De Arbeidsinspectie is op deze gevallen bij een recente controle kritisch geweest.

Een derde vorm van ongewenst gedrag is gedrag van bezoekers aan de PI. Volgens de deelnemers gaat bezoek vaker hun boekje te buiten dan gedetineerden. Als uiterste sanctie op dergelijk gedrag is een inrichtingsverbod gesteld. Dit is een rechtstreeks uitvloeisel van het *zero tolerance* beleid.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Over de gehele linie neemt ongewenst gedrag toe, zowel in omvang als in ernst. De gespreksdeelnemers wijten de toename aan een algehele verloedering van de samenleving, maar ook aan een verandering van het gevangenisregime: vroeger was er in de avonduren veel meer tijd voor recreatie. De recreatie-uren zijn een geschikt moment om contact te leggen en een band op te bouwen met de gedetineerde. Het regime is nu 'rationeler' én er is een overbezetting van het personeel hetgeen leidt tot een grotere algehele onrust.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

DJI volgt in beginsel het *zero tolerance* beleid van BZK. Niettemin is er volgens de gespreksdeelnemers wel sprake van 'enige tolerantie'. Geconstateerd wordt dat er bovendien sprake lijkt te zijn van een verschuiving naar meer tolerantie. Het VPT-beleid is hoe dan ook niet zichtbaar aanwezig in de PI's. Er zijn geen posters en het beeldmerk wordt niet gebruikt. Wel krijgen alle gedetineerden bij binnenkomst in de inrichting de huisregels uitgereikt.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er volgens de gespreksdeelnemers voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen, zij het dat er (door media en/of door politici) te veel nadruk wordt gelegd op (zeldzame) excessen.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan? Hoe ervaren werknemers de genomen maatregelen?

Incidenten worden gemeld bij de vertrouwenspersoon. Die meldt op zijn beurt aan de directie. Een regel van het lokale DJI beleid is dat er altijd aangifte wordt gedaan wanneer sprake is van een strafbaar feit. De directeur van de PI waar het incident heeft plaatsgevonden, gaat dan persoonlijk mee naar het politiebureau om aangifte te doen. Hij of zij kan eveneens aangifte doen namens de inrichting.

Preventie van ongewenst gedrag

Bij het selecteren van nieuw personeel wordt gezocht naar een 'aangeboren talent' voor het op een niet-escalerende wijze omgaan met gedetineerden. Ook in de uitvoering van het werk wordt rekening gehouden met de persoon van de piw-er/bewaarder en het (onbedoelde) effect dat hij of zij kan hebben op een gedetineerde. Er wordt om die reden gezocht naar de minst escalerende combinaties (de ene piw-er kan goed met allochtone gedetineerden omgaan, de ander juist weer goed met de 'bijzondere gevallen' etc.).

Nazorg

Een piw-er/bewaarder die een incident heeft meegemaakt, kan een gesprek aangaan met het bedrijfsmaatschappelijk werk. Door de deelnemers wordt echter de belangrijkste rol in het nazorgtraject gelegd bij de directe collega's en de leidinggevende. Het bedrijfsmaatschappelijk werk kan 'te ver weg' worden gevonden, met name voor piw-ers. De nazorg na een incident zou op dezelfde manier geregeld moeten zijn als de nazorg na een calamiteit. Dan wordt de tijd genomen om het voorval te evalueren met degenen die erbij betrokken waren (zij het dat ook deze werkwijze erg verschilt per inrichting). Door de verandering van regime is voor dergelijke spontane gespreksmomenten steeds minder gelegenheid: het dagprogramma is volledig vastgelegd en biedt weinig speelruimte. Gecombineerd met de vastgestelde machocultuur kan dit betekenen dat voor napraten na incidenten geen tijd wordt ingeruimd.

Trainingen en scholing

De piw-ers/bewaarders werken met de zogenoemde FIT KIT:¹ een pakket aan vaardigheidstrainingen. Dat loopt goed, onder andere omdat er ieder jaar een herhalingscursus wordt aangeboden. Medewerkers kunnen niet verzuimen, omdat deelname aan de trainingen onderdeel is van het functioneringsgesprek. De huisregels van de inrichting worden de piw-er/bewaarder bij het begin van diens aanstelling verteld door de mentor. Nadat een piw-er/bewaarder de BBO (Beveiligings Beroepen Onderwijs)-opleiding heeft afgerond, ontvang hij of zij het diploma. Dat gaat gepaard met een toespraakje van de directeur waarbij het gedragsprotocol wordt uitgereikt. Dat protocol heeft betrekking op ethische kwesties als fraude en corruptie, maar ook op zaken als onderling gedrag van collega's.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Eén van de geconstateerde tekortkomingen van het lokale beleid is de positie van de direct leidinggevende. De gespreksdeelnemers spreken van een 'knelpunt': een aantal leidinggevendenden dat in PI's werkt, vertoont zelf (intern) ongewenst gedrag. Dan is er nog een categorie leidinggevendenden die de urgentie van het probleem niet in (willen) zien. De persoonlijke stijl van de leidinggevende is hierin tamelijk bepalend. De bewaarder en de piw-er ervaren geen verandering in stijl van leidinggeven bij hun leidinggevende sinds de in de DJI's in gang gezette programma's op het terrein van ongewenst gedrag. Voor beiden geldt dat hun leidinggevende 'altijd al goed in het sociale' was. Vanuit DJI wordt bewust gestuurd op het gedrag van leidinggevendenden, juist om in de diversiteit van leiderschapsstijlen uniformiteit op dit terrein te bereiken. In het begin stuitte deze werkwijze op enige weerstand ('moet dit nu allemaal!') maar inmiddels begint het kwartje 'langzaam te vallen'. De leidinggevendenden hebben tijd nodig om aan het veranderde beleid te wennen, en het verandert eveneens hun takenpakket.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk en sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Men verwacht het meeste van het strakker aansturen van leidinggevendenden om meer personeelsgericht te worden en zelf ook het goede voorbeeld te geven. Daarnaast zijn de vaardigheids- en weerbaarheidstrainingen goede instrumenten om te leren beter om te gaan met ongewenst gedrag. Het probleem is dat men veel minder beducht is op omgaan met ongewenst gedrag tussen collega's onderling. Juist daar is dus ook veel te winnen.

Daarnaast moet de inrichting duidelijk communiceren dat er 'iets' gedaan wordt met meldingen van incidenten. Die zekerheid zal bij werknemers de meldingsbereidheid doen toenemen. Bovendien is het voor hen van belang te weten dat ze 'van hogerhand' gesteund worden.

Een duidelijke beleidslacune is volgens de gespreksdeelnemers het ontbreken van het VPT beeldmerk en – regels in de PI's. Een suggestie is dat deze regels in de receptiecel (cel op de inkomstenafdeling) worden opgehangen, zodat iedere nieuw binnengekomen gedetineerde ervan op de hoogte is. Een andere suggestie voor het doen afnemen van agressie-incidenten is het verhogen van de strafmaat voor gedetineerden die zich hieraan schuldig maken (bijvoorbeeld het weekendverlof intrekken). Tegelijkertijd vragen de gesprekdeelnemers zich af in hoeverre het 'Handen af van onze helpers' van toepassing is op het werken in een PI. De uitgangspunten van 'Handen af van onze helpers' wordt als een 'beleidsbodem' gezien, want is een piw-er/bewaarder wel een hulpverlener? Hoort een zekere mate van agressie bij het werk, zeker als het notoire 'zware gevallen' betreft? Erkend wordt dat het beleid van BZK (of een andere landelijke overheid) soms haaks staat op het lokale beleid dat in inrichtingen ontworpen wordt. Er wordt in de inrichtingen een algemene norm gepro-

¹ De FIT KIT is een door DJI ontwikkeld instrument om jaarlijks de fysieke conditie en weerbaarheid van personeelsleden te testen die in aanraking komen met gedetineerden.

clameerd, die boven de individuele (subjectieve) beleving van de medewerkers wordt geplaatst (bijvoorbeeld de norm dat schelden niet wordt getolereerd). Deze norm wordt uitgedragen om erger te voorkomen (normvervaging), maar sluit niet altijd aan op de realiteit.

Eén van de VPT-maatregelen die beter kan en zou moeten worden nageleefd is het verhalen van schade. Tot nu toe wordt het verhalen van schade op gedetineerden (bijvoorbeeld gedetineerden die bij wijze van afscheid op de laatste dag van detentie hun cel aan puin slaan) beperkt door art. 51 lid 4 Penitentiaire Beginselenwet: een van de disciplinaire straffen die een inrichtingsdirecteur kan opleggen, is een geldboete, tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon. Een mogelijkheid zou zijn om te kiezen voor de civielrechtelijke weg, en om de schadebedragen duidelijk te communiceren aan de gedetineerde (bijvoorbeeld koppelen aan de huisregels, of de VPT-maatregelen).

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* Dit gebeurt nog onvoldoende.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Incidenten kunnen worden gemeld bij een vertrouwenspersoon, die ze doormeldt aan de directie. Ongewenst gedrag tussen collega's wordt zelden gemeld.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Meldingen worden geregistreerd.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er is een ruim trainingsaanbod dat jaarlijks wordt gegeven. Weerbaarheid en vaardigheden worden op peil gehouden.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt in de regel wel, zeker bij gedetineerden.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schade verhalen zou meer mogen worden toegepast.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten dan wordt in de regel aangifte gedaan. De directeur van de PI doet mede aangifte namens de inrichting.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg is beschikbaar, maar er zou meer en beter gebruik van kunnen worden gemaakt dan nu het geval is.

10 Nederlandse Spoorwegen

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Er is geen definitie van ongewenst gedrag die bedrijfsbreed wordt gedragen. Alles wat maatschappelijk onaanvaardbaar is en wat door een medewerker als beledigend wordt ervaren kan als ongewenst gedrag worden beschouwd, maar het is ten principale een subjectieve kwestie. Voeten op de bank is een vorm van ongewenst gedrag, want dat staat zo in de huisregels en het is met het oog op de medereizigers van belang dat daarop gereageerd wordt. Het is echter niet per se intimiderend of bedreigend. NS-personeel wordt geacht dit soort zaken zelf in te schatten en op te lossen. Het moet daarbij voor de medewerkers wel leuk en werkbaar blijven. Vaak kan door het vinden van de juiste toon de medewerking van de reizigers worden verkregen.

In sommige gevallen wordt wel vooraf vastgesteld waarop wordt ingegrepen. Als voorbeeld geldt de koninginnennacht, waarvoor vooraf wordt afgesproken welke handhavinglijn wordt gehanteerd. Het vakmanschap van de medewerkers staat echter hoog in het vaandel.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Het aantal (zeer) ernstige gevallen daalt, zo is de indruk. Er is geen sprake van verharding. Op bepaalde lijnen is het wel duidelijk een groter probleem dan op andere lijnen. Daaruit blijkt dat het probleem niet specifiek is voor de NS. De agressie komt voor in gebieden waar jongeren zijn die zich vervelen en op straat hangen. Uit de medewerkerstevredenheidsonderzoeken is gebleken dat de NS-medewerkers zich steeds veiliger zijn gaan voelen.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Ongemerkt verleggen veel NS-medewerkers hun grenzen ten aanzien van ongewenst gedrag. Er is sprake van een zekere normvervaging die hand in hand gaat met meldingsmoeheid. Men is soms geneigd het ongewenst gedrag maar te tolereren of 'erbij te nemen'.

Uit onderzoek bleek dat sommigen elk voorval melden en anderen helemaal niets melden. Uitgangspunt is dat alles gemeld wordt – ook in de trainingen wordt dat bepleit en wordt geadviseerd om niet 'de held uit te hangen' -, maar uiteindelijk bepaalt toch de medewerker of iets een incident is en gemeld moet worden of niet. Een factor die hierin meespeelt is de angst om door collega's of leidinggevendenden als 'zeur' te worden gezien. Men is bang dat men dan wordt gezien als iemand die zijn werk niet goed uit kan voeren.

De cursus 'regie in het geval van agressie' die ooit voor het personeel werd aangeboden werd om die reden niet gewaardeerd. Men beleefde het alsof men het werk niet goed uitvoerde. De toon van de communicatie hierover met de medewerkers was niet goed gekozen en had anders gemoeten.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De gespreksdeelnemers constateren dat er toenemende maatschappelijke aandacht is voor het fenomeen. Door de toegenomen bemoeienis vanuit de overheid lijkt het feitelijke probleem toe te nemen, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is. De overheid zou het probleem breder moeten aanpakken, meer investeren in jeugdhulpverlening bijvoorbeeld en er zou strenger gestraft moeten worden. Men vindt de term 'Handen af van onze helpers' te veel gericht op hulpverleners. De verruiming van de maatschappij is overal waarneembaar en voelbaar, waardoor men de SIRE-campagne tegen onbe-

wust asociaal gedrag meer vindt aanspreken. Tot slot zouden de media beter moeten berichten wat er feitelijk gebeurt. Er is te veel aandacht voor negatieve gebeurtenissen en ernstige incidenten.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Er is in de startopleiding veel aandacht voor het omgaan met agressie en geweld tijdens het werk. De opleiding vindt plaats in het eerste half jaar voordat men alleen de trein op mag. Er worden handvatten geboden om met agressie en geweld om te gaan en hoe men bij voorkomende gevallen deëscalerend kan optreden.

Ernstige incidenten kunnen en moeten ogenblikkelijk worden gemeld, maar in eerste instantie kan het voorkomen dat de conducteur er alleen voor staat. Via de portofoon en de veiligheidscentrale kan hulp worden ingeschakeld. Bij ernstige zaken komt een wachtdienst in werking die, volgens protocol, zo snel mogelijk naar de plaats komt waar het incident plaatsheeft.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Sommige oudere werknemers gaan er nogal eens vanuit dat zij respect afdwingen als conducteur. Het is moeilijk om hen van inzicht te doen veranderen en hen een andere, meer klantgerichte, houding te laten aannemen. Collega's onderling zouden dit beter bespreekbaar moeten maken. Er is een verandering van cultuur waarneembaar. Over het algemeen waarderen de medewerkers het zeer dat het voorkomen van agressie en geweld tijdens het werk serieus genomen wordt. Het beleid kan echter wel beter worden gecommuniceerd richting de medewerkers. Daarvan wordt nu ook werk gemaakt door middel van het verspreiden van brochures.

Medewerkers voelen zich steeds veiliger. De opvang en nazorg is goed geregeld. Dit wordt erg positief ervaren door de mensen. De nazorg loopt in beginsel door tot een jaar na het incident, al verslapt de aandacht over het algemeen te snel. Het is mogelijk dat een medewerker een posttraumatische stressstoornis ontwikkelt. Dat vergt een langdurig traject van nazorg. Voor mensen die aan een loket zitten is er nu ook opvang door middel van wachtdiensten en door middel van intercollegiaal overleg.

Er bestaat enige onvrede over het optreden van de spoorwegpolitie bij calamiteiten. De spoorwegpolitie vraagt bijvoorbeeld of het echt nodig is om op te treden en deelt niet altijd het belang van een oproep. De spoorwegpolitie heeft niet altijd genoeg mensen, of is te ver van een locatie verwijderd.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

De service- en veiligheidsteams werken goed als backup voor de reguliere teams. Conducteurs kunnen lastige situaties overdragen aan het S&V-team zodra men op een station is aangekomen. De NS hebben een eigen meldkamer, waar veel geregeld kan worden buiten de politie om.

Het controleren van de kaartjes bij de ingangen van de perrons en de hogere boetes voor zwartrijden worden gezien als goede maatregelen om het ongewenst gedrag tegen te gaan.

Een opfriscursus van de training die men in het eerste half jaar heeft gekregen zou veel nut kunnen hebben. Het gedrag van reizigers verandert over de jaren heen (onder andere door alcohol- en drugsgebruik) en het is wenselijk om de competenties van het personeel hierop aan te passen. Het personeel moet altijd goed kunnen inschatten wanneer er deëscalerend kan worden opgetreden en wanneer men beter een stapje opzij kan doen. De eigen veiligheid dient boven alles te gaan. Deze afweging moet steeds door de medewerker zelf gemaakt worden.

De NS voeren daarnaast de volgende projecten uit waarvan is aangetoond dat zij positieve effecten hebben. Er is het project *vangrail*: informele collegiale opvang na (mogelijk traumatische) incidenten. Medewerkers vangen collega's op en geven elkaar de mogelijkheid om te praten over ervaringen die men heeft gehad op het gebied van agressie. En er is het project *luisteris*: NS-personeel gaat op scholen langs om kinderen en jongeren bewust te maken van wat gevaarlijk en agressief gedrag voor invloed kan hebben op het personeel.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

De lokale managers zijn verantwoordelijk voor de nazorg aan de medewerkers. De managers worden altijd op de hoogte gesteld van een melding van ongewenst gedrag. Zwaar traumatische gevallen worden ook gemeld aan de president-directeur. Ook directe collega's worden op de hoogte gesteld en opgevangen als er iets gebeurd is. De leidinggevendenden dragen zorg voor de verdere begeleiding van de medewerkers.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

De communicatie van het management schiet tekort en kan beter. Veel communicatie vindt plaats via intranet, de postvakjes en de railpocket. De conducteurs en machinisten lezen echter heel selectief, waardoor sommige maatregelen niet of op selectieve wijze landen bij de doelgroep. Het is beter om de kloof tussen beleid en praktijk te dichten door er meer aandacht aan te geven, bijvoorbeeld tijdens werkoverleggen. Op die manier kan ook meer gestalte worden gegeven aan de recent ingezette koers om medewerkers meer inspraak te laten hebben in beleidsoverwegingen en – beslissingen en kunnen signalen vanaf de werkvloer beter worden opgepikt door de leidinggevendenden. Nu al draaien staf en management regelmatig mee om te zien wat medewerkers in en rondom de trein zoal tegenkomen.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* Het wordt sinds kort breed uitgedragen in de protocollen. Binnenkort komen er posters op de stations waarmee deze boodschap ook publiekelijk verkondigd wordt.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Dit gebeurt wel, maar lang niet altijd. Het wordt wel gestimuleerd om het (meer) te doen.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd:* Incidenten die gemeld worden, worden consequent geregistreerd. Ook meldingen van 'lichte soort'.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er is een training voor nieuwkomers in het vak. Een opfriscursus wordt wenselijk bevonden, mits de communicatie daaromheen wordt verbeterd opdat medewerkers dat niet langer zien als bewijs van slecht functioneren.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt niet vaak. Meestal is niet bekend wie de dader is.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader:* Als de dader bekend is, dan wordt schade altijd geclaimd.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit:* Bij strafbare feiten wordt bij voorkeur altijd aangifte gedaan, al blijkt het nogal eens de vraag te zijn wanneer er sprake is van strafbare fei-

ten. Voor eenvoudigere feiten wordt geprobeerd te regelen dat elektronisch aangifte kan worden gedaan. Het wordt soms als 'niet handig' ervaren om aangifte te (moeten) doen.

- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend:* Er wordt ruimschoots nazorg verleend aan NS-personeel dat te maken heeft gehad met ongewenst gedrag, maar het kan op punten nog wel worden verbeterd.

11 Politie

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Ongewenst gedrag door externen kent bij de politie een breed scala aan verschijningsvormen. Het varieert van jennen en treiteren of het niet tolereren van gezag tot aan fysiek geweld. Maar ook een probleemjongere die een agent gelijk aanspreekt met 'je' en 'jij' vertoont gedrag dat sommigen als ongewenst zien. Er zijn veel gradaties en individuele verschillen. Ongewenst gedrag wordt door politieambtenaren overigens niet alleen direct geassocieerd met agressie en geweld door externen. Er zijn ook veel interne strubbelingen.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Het ongewenst gedrag tussen collega's onderling neemt niet (meer) toe omdat medewerkers mondiger zijn geworden. Het vangnet van vertrouwensmensen en maatschappelijk werk functioneert beter.

Ten aanzien van ongewenst gedrag door externen constateren de gespreksdeelnemers een toename in de ernst van de incidenten. Het aantal meldingen loopt echter terug, maar door de toegenomen ernst van de incidenten neemt het probleem in de beleving van de medewerkers toe.

Niet alle incidenten worden geregistreerd, vaak omdat er niet de juiste instrumenten voor zijn. De registratie zou beter moeten volgens de aanwezigen.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Het is moeilijk om grenzen te bepalen voor wat wel en wat niet getolereerd kan of moet worden. De politie neemt bovendien een bijzondere positie in ten opzichte van andere beroepen die een publieke taak vervullen. De politie wordt geacht om in actie te komen als er sprake is (geweest) ongewenst gedrag. De politie mag indien nodig geweld gebruiken, is daarvoor opgeleid en kan beter dan wie dan ook anticiperen op ongewenst gedrag. De handhavende taak van de politie compliceert het bepalen van een tolerantiegrens en vooral de definitie van wat als ongewenst gedrag moet worden gezien waartegen, los van de primaire handhavende taak, moet worden opgetreden.

Incidenten moeten daarom goed worden gekwalificeerd en de kwalificatie moet leiden tot passende straffen. Er is behoefte aan 'een zuivere discussie' op dit punt waarin helder wordt gesteld wanneer waartegen mag en moet worden opgetreden en men zich niet eer zo vaak hoeft te verdedigen bij rechters en OM. Er bestaat frustratie bij politiemensen dat daders te lage of geen straffen krijgen na een incident. Justitie zou daarin een duidelijkere lijn moeten trekken.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De invloed van de media zien de gespreksdeelnemers als belangrijk voor de beeldvorming rondom het thema bij de politie. Die invloed is lang niet altijd positief. De media berichten soms te veel vanuit sensatiezucht. Soms wordt daardoor met een beschuldigende vinger naar de politie gewezen, waarna de politie zich op haar beurt onvoldoende verdedigt. De korpschefs zouden in zulke gevallen nadrukkelijker naar voren moeten treden.

De gespreksdeelnemers constateren dat mensen het respect voor de politie zijn verloren. Het is zaak om dat respect te herwinnen. Men is van mening dat door harder op te treden het respect kan worden afgedwongen. Als voorbeeld noemt men de spoorwegpolitie die tijdens de nachtelijke ritten

'te zacht' omging met mensen die zich misdroegen in de trein. Toen eenmaal harder werd opgetreden nam het respect voor de agenten en voor de regels toe. Door harder op te treden tegen bijvoorbeeld probleemjongeren zou er weer meer ontzag voor de politie kunnen ontstaan en kunnen grenzen weer duidelijk worden aangegeven.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

De politie probeert erop aan te sturen dat medewerkers incidenten altijd melden. Door een goede registratie en passende maatregelen na een incident wil men laten zien dat er daadwerkelijk iets gedaan wordt met de melding ervan. In Rotterdam is het zelfs verplicht om een incident te melden bij de leidinggevende. Het is mogelijk gemaakt om te melden via de computer. De melding wordt door de leidinggevende afgehandeld. Aan de lijnchef is aangegeven wat moet gebeuren als een melding binnenkomt. Als de melding bij de lijnchef ligt, dient hij te zorgen voor nazorg aan het slachtoffer: persoonlijke aandacht, strafrechtelijke vervolging van de dader en eventueel civiele actie tot schadevergoeding.

Er is voor de aanpak van incidenten een geweldsprotocol ingevoerd, dat de gang van zaken regelt. Er zou echter wel meer follow-up aan kunnen worden gegeven. Ook de communicatie richting medewerkers kan beter, waarbij aandacht zou moeten zijn voor een koppeling van soorten incidenten aan maatregelen die genomen zouden kunnen worden, zoals trainingen of betere voorlichting.

Vanuit de korpschefs en via interviews in vakbladen en intranet wordt wel geprobeerd om kenbaar te maken wat er met een melding gebeurt en waarom het zinnig is om incidenten te melden. Het aantal meldingen is hierdoor gestegen. Toch worden nog lang niet alle incidenten gemeld.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Het preventieve beleid zou beter moeten worden vormgegeven, aldus de gespreksdeelnemers. Uit onderzoek zou zijn gebleken dat er te weinig aan training wordt gedaan. Er bestaat behoefte aan agressietrainingen. In deze trainingen worden technieken aangeleerd om toe te passen in praktijksituaties. De behoefte om praktijksituaties na te bootsen en daarmee te oefenen is nadrukkelijk onder de medewerkers aanwezig. Het vergroot het vertrouwen om 'op straat' te staan en situaties waarin ongewenst gedrag zich voordoet beter het hoofd te bieden.

Incidenten worden lang niet altijd gemeld. Op dit moment heerst bij de politie nog altijd een cultuur van als een 'zeur' te worden gezien als men 'te vaak' een incident meldt. Soms geven medewerkers aan een incident niet te willen melden omdat zij vinden dat het bij het ambt van politieman hoort. Ook komt het voor dat er onvoldoende vertrouwen bestaat dat het zin heeft om te melden. Zo zou er vaker gekeken moeten worden naar het verhaal achter de melding. Mensen die veel en vaak op straat staan krijgen vaker met geweld te maken dan anderen. Deze medewerkers melden dan ook vaker een incident dan een minder actieve medewerker. Het blijkt dat er verschillend wordt gereageerd door chefs als een medewerker op korte termijn meerdere meldingen van incidenten doet, wisselend, kortgezegd, van begrip tot onbegrip. Er wordt voorgesteld om centraal maatregelen vast te stellen hoe ermee om te gaan en leidinggevenden op één lijn te krijgen. Het leggen van persoonlijk contact vanuit een leidinggevende met een medewerker zou nadrukkelijker in het beleid van de politie moeten worden vastgelegd, zodat er meer ruimte en aandacht komt voor de persoonlijke gevoelens van een medewerker na een incident.

Persoonlijk contact en kennis van de manier van werken van medewerkers is belangrijk. Aangegeven wordt dat dit contact gemakkelijker is te leggen in een kleiner korps. Doordat mensen elkaar goed kennen weet men van elkaar wat er aan de hand is en kan hierop worden ingespeeld.

Tot slot is het van belang om beter voorbereid dan nu soms het geval is op een plaats te arriveren waar zich een incident heeft voorgedaan. Er zouden betere afspraken gemaakt moeten worden over hoe te handelen.

Welke beveldsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

De gespreksdeelnemers zien veel heil in een strikter sanctiebeleid. Er zou zwaarder gestraft moeten worden door de rechters. Er zijn goede ervaringen met het supersnelrecht opgedaan. De medewerker ziet dan direct dat het nut heeft gehad om een incident te melden. Het nadeel van supersnelrecht is echter dat het slachtoffer het verhaal niet rustig en duidelijk op papier kan zetten, waardoor de schadeafhandeling van het slachtoffer mogelijk onderbelicht raakt.

Hiernaast zouden meer training, een goede informatievoorziening en een betere registratie goed moeten werken. De omvang is groter dan daadwerkelijk wordt gemeld. Er is nu een landelijk registratiesysteem (GBA) dat nog onvoldoende wordt benut. Het management moet hier serieuzere stappen in nemen.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Casemanagers die gespecialiseerd zijn in de omgang met voorkomende gevallen van agressie en geweld tijdens het werk worden ingezet om alle maatregelen te nemen die nodig zijn nadat een medewerker een melding heeft gedaan. In Utrecht bijvoorbeeld is echter slechts één casemanager verantwoordelijk voor de afhandeling van een groot aantal meldingen. Hierdoor kan het voorkomen dat er onvoldoende tijd is voor voldoende persoonlijk contact voor een slachtoffer. Het is belangrijk dat de casemanager bekend is met de dagelijkse praktijk. Hierdoor kan beter op bepaalde gevallen gereageerd worden.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Ernstige incidenten worden goed opgepakt door het management. Er wordt echter te veel op incidentniveau ingegrepen dan dat er structurele oplossingen worden geboden. Zo zou er meer aandacht moeten zijn voor het aanbieden van trainingen.

Het management zou meer één lijn moeten uitdragen in hoe wordt omgegaan met ongewenst gedrag. Op de werkvloer begint deze lijn al wel contouren te krijgen. Er zou echter vanuit het management meer en zorgvuldiger aandacht aan moeten worden besteed.

Er is behoefte aan meer specialisatie op het terrein van het omgaan met ongewenst gedrag op de werkvloer. Registratie is belangrijk opdat meer en beter inzicht kan worden verkregen over wat er binnen specifieke contexten speelt en hoe daarop kan worden ingespeeld. De ondersteuning kan daarmee doelgerichter worden ingezet.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd.* Dit is regel één van het beleid binnen de politie. De werkzaamheden van de politie zijn op deze regel gebaseerd. Normoverschrijdend gedrag wordt niet getolereerd.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Het melden van incidenten geldt als stelregel, maar wordt lang niet altijd gedaan. Er zou meer aandacht voor moeten zijn onder andere door het beter te faciliteren.

- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Doordat niet alles gemeld wordt, wordt ook niet alles geregistreerd. Daarbij wordt niet alles dat gemeld wordt, ook geregistreerd.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er is op het terrein van preventie door middel van het aanbieden van trainingen nog het nodige te winnen. Dit is onderkend en er worden cursussen ontwikkeld.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Als het gaat om schadevergoeding wordt er wel actie ondernomen, maar meestal niet binnen 48 uur. Er zou meer aan gedaan kunnen worden.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schadeverhalen gebeurt vrij consequent, zowel via civiele als strafrechtelijke weg.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Van geweldsfeiten wordt altijd aangifte gedaan. Met aangiftes wordt zorgvuldiger omgegaan dan met alleen een proces verbaal.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Het geven van nazorg is in het beleid opgenomen. Het zou echter beter kunnen. Er zou gericht en meer persoonlijk zorg geboden kunnen worden.

12 Primair en voortgezet onderwijs

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Ongewenst gedrag is een erg breed begrip binnen het onderwijs. Het gaat niet alleen om de interactie tussen leerlingen en docenten (en ander schoolpersoneel), maar ook om die tussen docenten en ouders en tussen docenten onderling. Ongewenst gedrag komt in deze drie vormen van interactie op verschillende manieren tot uiting en loopt uiteen van overlastgevend tot aan strafbaar gedrag. De grens van wat toelaatbaar mag worden geacht en wat niet wordt uiteindelijk bepaald door de docent. Ook als er afspraken zijn gemaakt over wat toelaatbaar is en wat niet, is het aan de docent om aan die afspraken gevolg te geven. Docenten hanteren daarbij soms verschillende grenzen en de mate waarin men erin slaagt om die grenzen te bewaken wisselt.

Het ongewenst gedrag bestaat voor 80 tot 90% uit schelden en ruw taalgebruik. Ook andere vormen van ongewenst gedrag komen voor, maar aanzienlijk minder vaak. Deze cijfers zijn afkomstig uit de Monitor Voortgezet Onderwijs. Agressie komt op steeds jongere leeftijd voor.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Uit de Monitor Voortgezet Onderwijs blijkt dat de scholen in grote lijnen veilig zijn, gezien althans vanuit de situatie in het klaslokaal. De meeste incidenten vinden daarbuiten plaats. Scholen richten zich dan ook meer op het veiligheidsbeleid dan enkele jaren geleden en er worden meer mensen ingezet die zich met dit beleid bezighouden. Het is echter niet duidelijk of de grotere inzet van schoolmedewerkers met betrekking tot ongewenst gedrag voortkomt vanuit een groeiend probleem of vanuit het feit dat er meer aandacht voor het probleem is ontstaan.

Fysiek geweld is sinds 2000 niet toegenomen op school. Het toepassen van verbaal geweld daarentegen is verdrievoudigd. Tevens is de hevigheid van de (verbale) agressie toegenomen. De agressie wordt onder meer veroorzaakt door leerlingen van buiten de school. De aanleiding kan een ruzie zijn vanuit het uitgaanscircuit. Voorheen waren voornamelijk leerlingen (onder andere Lonsdalejongeren) van de eigen school de oorzaak van agressie. Hiernaast is alcohol een veel voorkomende aanleiding voor ongewenst gedrag. Alcohol beïnvloedt niet alleen het gedrag van de leerlingen, maar ook de resultaten. Ten slotte speelt ook een veranderende schoolpopulatie mee, doordat meer leerlingen die vroeger in het speciaal onderwijs zouden zitten nu meedraaien in het regulier onderwijs. Het is niet aangetoond dat deze 'rugzak'-leerlingen aanleiding geven tot meer problemen op scholen, maar zij vormen wel een mikpunt.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Er is een verschil in tolerantie tussen jonge docenten en oudere docenten. Jonge docenten tolereren ander gedrag dan oudere docenten. Door op school één lijn te trekken in de normen en waarden, kunnen grenzen duidelijker worden gesteld. Dat gebeurt ook wel, maar het handhaven ervan is uiteindelijk een individuele zaak van de betrokken docent.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

De aandacht die de media besteden aan incidenten van ongewenst gedrag die zich op scholen heeft onmiskenbaar geleid tot meer maatschappelijke aandacht voor het fenomeen. Wel bestaat de indruk dat de pers aandacht te eenzijdig is gericht op effectbejag en sensatie, hetgeen zorgt voor negatieve beeldvorming. Om te voorkomen dat de pers op een onjuiste manier over incidenten publiceert, geven scholen soms zelf persberichten uit. Op deze manier wordt voorkomen dat de berichtgeving te

veel gericht is op sensatie en tracht men objectiviteit te waarborgen. Soms zetten scholen een woordvoerder in die als spreekbuis namens de school kan optreden.

Er is een invloed van programma's als 'Vet VMBO' en 'Goede tijden Slechte tijden' aanwezig. Hierin wordt soms een onwaarachtig beeld geschetst van omgangsvormen en bejegening. Jongeren kopiëren ongewenst gedrag dat soms in deze programma's wordt getoond.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Scholen hebben ieder een eigen veiligheidsbeleid en/of -protocol samengesteld met een scherp oog voor de behoeften die er op de desbetreffende school bestaan. De prioriteit wordt gelegd bij het zorgen voor een luisterend oor voor slachtoffers van agressie en geweld en duidelijkheid omtrent de verdere afwikkeling van het incident. Een schoolveiligheidsplan is verplicht voor iedere school. Er is een handreiking beschikbaar die beschrijft hoe dit door scholen kan worden vormgegeven. De medezeggenschapsraad controleert of het schoolveiligheidsplan optimaal en veilig is.

Vanuit de VO-raad wordt op dit moment het project 'Venster voor verandering' uitgevoerd. Hierbij worden bij scholen op 20 indicatoren de prestaties gemeten. Eén van deze indicatoren is veiligheid. Het blijkt dat de tijd die aan de veiligheid besteed wordt allesbehalve gelijke pas houdt met het belang dat de scholen aan veiligheid hechten, al is er wel sprake van een inhaalslag.

Op sommige scholen worden camera's ingezet als preventief middel. Dit is in samenspraak met de leerlingen gedaan. Leerlingen zeggen zich veiliger te voelen als camera's de situatie in en om de school in de gaten houden.

Mocht de leerling over de schreef gaan, dan heeft de schoolleiding uiteraard de mogelijkheid tot schorsen voor bepaalde (maximaal vier dagen) óf onbepaalde tijd.

Hiernaast wordt ook beleid uitgezet om om te gaan met agressieve ouders. Oudergesprekken worden met twee mensen gevoerd. Het kan voorkomen dat bepaalde ouders niet verder het schoolgebouw in mogen dan de receptie.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Het voeren van oudergesprekken met twee mensen wordt door de medewerkers als prettig ervaren. Hierdoor kunnen gesprekken worden nabesproken. Ook worden de gesprekken vastgelegd, zodat men later terug kan vallen op gemaakte afspraken. Het vastleggen van de gesprekken wordt echter als tijdrovend ervaren. De werkdruk neemt toe door de administratie die naast de andere werkzaamheden ontstaat.

Door meer en opener te communiceren met leerlingen wordt de veiligheid op een school bevorderd. Medewerkers geven hierbij aan dat de tijd om les te kunnen geven minder wordt.

Eén van de aanwezigen noemt de mogelijkheid van het doen van aangifte op school. De dienstdoende wijkagent neemt de aangiftes aan. Dit wordt door medewerkers gewaardeerd. Het komt echter regelmatig voor, aldus de gespreksdeelnemers, dat er na het doen van aangifte niet tot vervolging wordt overgegaan.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Het is, volgens de gespreksdeelnemers, bij de implementatie van beleid van belang dat het volledige personeel er achterstaat. Alleen op die manier kunnen normen en waarden unaniem worden uitgedragen. Het serieus nemen van klachten van docenten en een open communicatie vanuit de school-

leiding zijn hiervoor belangrijke randvoorwaarden. Daarnaast is het belangrijk dat leerlingen meer eigen verantwoordelijkheid gaan voelen voor de school. Door leerlingen te betrekken bij de aanschaf van meubilair en materialen voor de school, neemt bijvoorbeeld het aantal vernielingen af.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Het gebrek aan steun vanuit leidinggevendenden is één van de meest gehoorde klachten op scholen. Slechts hier en daar is het goed geregeld en wordt het veiligheidsbeleid door de schoolleiding echt serieus genomen. Dit heeft tot gevolg dat er grote variëteit bestaat in de meldingsbereidheid door medewerkers van incidenten. Gesteld wordt wel dat beter bekend is wat er met een melding van ongewenst gedrag gebeurt. Langzaam maar zeker ontstaat er meer één lijn.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is? Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Elke school maakt afzonderlijk beleid op het gebied van sociale veiligheid. Dit leidt tot versnippering en onduidelijkheid over taken- en rolverdeling. Van meer belang is evenwel dat er minder ad hoc en meer in samenwerking op ongewenst gedrag wordt gereageerd dan nu doorgaans het geval is. In elke gemeente zou een aanpak moeten worden samengesteld waarmee verschillende partners samenwerking zoeken om ongewenst gedrag aan te pakken. Hierbij dient naast de school onder meer de politie, de gemeente en bijvoorbeeld het Centrum Jeugd en Gezin te worden opgenomen. Er is een convenant met politie en gemeente getekend. In de praktijk staat de school er echter nog regelmatig alleen voor om het probleem op te lossen.

Er zou een duidelijker aangiftebeleid moeten komen. Soms doet een school aangifte bij de politie, maar wordt het door de politie als melding opgenomen. Nogal eens hoort men niets meer na het doen van aangifte.

Ten slotte dient gekeken te worden naar de rol van de onderwijsinspectie. De inspectie draagt het veiligheidsbeleid onvoldoende uit en stelt zich meer op als controleur van de aanwezigheid van formele documenten op het terrein dan als meedenkend orgaan. Er wordt niet verder gekeken dan de vastgestelde regels. Als een docent uitvalt door agressie wordt door de inspectie niet gekeken naar het veiligheidsbeleid, maar naar de bezettingsgraad van de docenten op de school. De inspectie zou volgens de aanwezigen een minder formele houding kunnen innemen.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* In elke schoolgids staat deze boodschap verkondigd. Hij wordt regelmatig uitgedragen, zowel richting leerlingen, als personeel en ouders. Het is van cruciaal belang dat schoolleiding, onderwijzend en ondersteunend personeel hierin een en dezelfde lijn trekken. De meeste scholen hebben hiervoor een protocol of beleidsstuk uitgewerkt. Er bestaat geen landelijk protocol maar dat wordt ook niet wenselijk geacht.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* In het veiligheidsplan van de school staan over het algemeen richtlijnen voor het melden van incidenten. In de praktijk kunnen er drempels zijn om incidenten te melden, zoals de angst voor represailles of de overtuiging dat er toch niets mee gedaan wordt. In de praktijk worden dan ook niet alle zaken gemeld.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Registratie gebeurt op de meeste scholen door middel van een incidentenregistratiesysteem. In overleg met OC&W wordt gewerkt aan uniforme definities van verplicht te registreren incidenten. Na een proef hiermee in een aantal scholen zal dit landelijk worden doorgevoerd. Op sommige scholen registreert men alleen in-

cidenten waarvoor een officiële melding aan de arbeidsinspectie moet worden gedaan. Dan gaat het om ernstige incidenten.

- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Het aanbieden van trainingen is zeker geen standaardpraktijk. In september verschijnt via de Arbo-VO een inkoopwijzer waarin het trainingsaanbod voor het VO staat vermeld en met behulp waarvan de school zelf een goed passend aanbod kan samenstellen.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Het protocol schrijft voor dat er een reactie richting dader wordt gegeven. Dit wordt ook daadwerkelijk gedaan.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Het verhalen van de schade wordt lastig bevonden onder andere vanwege soms ingewikkelde bewijsvoering en angst voor imagoschade.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Aangifte wordt niet altijd gedaan. Sommige scholen willen controle houden over het incident en het niet uit handen geven. De samenwerking met de politie loopt soms niet goed, ondanks convenanten die gesloten zijn. In sommige andere gevallen loopt het juist wel goed, bijvoorbeeld door middel van goede afspraken met de wijkagent.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* In protocollen en beleidsstukken wordt aandacht aan nazorg besteed. Per school verschilt het echter nogal hoe zorgvuldig ermee wordt omgegaan.

13 Sociale diensten

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

De definitie van ongewenst gedrag is divers omdat er vele individuele normen en grenzen bestaan waartegen de mate van ongewenstheid van het gedrag wordt afgezet. De medewerker trekt de grens en maakt aan de klant duidelijk wanneer deze grens overschreden wordt. In dat geval kan een gesprek worden beëindigd. De klant krijgt vervolgens een brief waarin de sanctie van de overschreden grens staat beschreven. Deze sanctie kan variëren van een waarschuwing tot een bouwverbod.

De gespreksdeelnemers hebben allen ervaring gehad met een doodsbedreiging. Het interventieteam is hiertoe opgeroepen en de dader is vervolgens opgepakt. Andere voorbeelden van ongewenst gedrag zijn een PC die naar het hoofd is gegooid, bedreigingen met lichamelijk letsel en vechtpartijen.

Er zijn drie aandachtspunten ten aanzien van ongewenst gedrag bij de sociale diensten:

- Hoe verhouden zich individuele tot maatschappelijke normen, ofwel wanneer wordt de grens van het toelaatbare overschreden?
- Hoe wordt actie ondernomen als de normen worden overschreden?
- Hoe kan de medewerker het ongewenst gedrag voorkomen of beperken?

Ten aanzien van dat laatste punt geldt het inzicht dat het gedrag van de klant mede afhankelijk is van de manier waarop een medewerker het gesprek aangaat en de klant bejegt. Belangrijk is vooraf te weten waarvoor een klant komt. Aan het begin van het gesprek dient zodoende duidelijk te worden wat het doel van het gesprek is en welke bijdrage de medewerker kan leveren.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

Ongewenst gedrag wordt niet gezien als een groeiend probleem en het komt bij de sociale diensten verhoudingsgewijs weinig voor. In Utrecht komt het aantal gevallen in een golfbeweging terug: soms gebeurt er niets en soms zijn er twintig pandontzeggingen per maand. Het verschil in het aantal gevallen zou mogelijk kunnen komen door het verschil in benadering van de klanten. De persoon achter de klant moet worden ingeschat. Mensen met een 'bijzondere' achtergrond moeten anders benaderd worden dan de 'reguliere' klant.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Als richtlijn geldt dat er geen enkele vorm van ongewenst gedrag wordt getolereerd. Als zich enige vorm van ongewenst gedrag voordoet, maakt de medewerker direct duidelijk dat dit niet de bedoeling is en noemt enkele maatregelen die kunnen worden genomen als men zich niet aan de norm houdt. Rechten en plichten worden in het eerste gesprek duidelijk gemaakt aan de klant. Wel moet een klant de ruimte kunnen krijgen om tot rust te komen (bijvoorbeeld door even buiten te gaan roken).

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

Er is naar het oordeel van de gespreksdeelnemers te weinig maatschappelijke aandacht voor ongewenst gedrag tijdens het werk. Er zou meer aandacht moeten worden besteed via bijvoorbeeld postbus 51 spotjes aan ongewenst gedrag en de manier waarop dit gedrag effect heeft op medewerkers.

Daarnaast zou er veel meer aandacht moeten komen voor de manier waarop medewerkers die met klanten in contact komen hun functie vervullen en hoe zij daarmee ongewenst gedrag kunnen voorkomen.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Na een incident wordt de medewerker opgevangen door het interventieteam. Hierin zitten mensen die zelf werkzaam zijn binnen de sociale dienst. Er wordt vervolgens een gesprek aangegaan waarin wordt besproken wat er anders gedaan had kunnen worden door de medewerker en wat er anders had moeten vanuit de organisatie. Tevens wordt besproken wat de medewerker nodig heeft qua opvang of rust. Afhankelijk van de ernst van het incident worden ook de politie en de bedrijfspsycholoog ingeschakeld.

Soms wordt de situatie nagespeeld in trainingen, waarbij ook het interventieteam aanwezig is, zodat er gelet kan worden op zaken die de mate van agressie mogelijk kunnen verergeren, zoals de aanwezigheid van een schaar of een pinautomaat op een balie.

In Utrecht is een agressieprotocol ontwikkeld. Bij elke vorm van agressie wordt aangegeven hoe gehandeld dient te worden. Maatregelen die door de aanwezigen worden genoemd zijn: 100% korten op uitkering bij agressie, creëren van een ruimte waar één stoel staat, die vastzit en dicht bij de security staat, de kamers voor bijzondere doelgroepen apart in het gebouw plaatsen, invoeren van kogelwerende vesten, instellen van BOV'ers (BedrijfsOpvang), aangeven van de huisregels in de spreekkamers en in de panden, gescheiden wegen in het pand voor medewerkers en cliënten, de aanwezigheid van een functionerende alarmknop.

De maatregelen die genomen zijn, zijn voortgekomen uit eigen ervaring, maar ook door te spreken met mensen uit andere disciplines en beroepsgroepen.

Veel aandacht wordt besteed aan trainingen en opleiding. Recent is onder andere een training communicatie aangeboden. Hierbij werd duidelijk gemaakt hoe een medewerker zelf over kan komen in de communicatie met een klant. Mensen die nieuw binnenkomen krijgen een Zorg Agressietraining. Medewerkers die huisbezoeken afleggen dienen een training huisbezoeken te hebben gevolgd. Hierbij wordt met acteurs kritisch gekeken naar alle facetten die met huisbezoeken te maken hebben. Men krijgt het certificaat voor deze opleiding niet gemakkelijk. Een andere manier, ten slotte, waarmee wordt getraind is door collega's met elkaar te laten meelopen om zo de kunst af te kijken danwel van elkaar (verder) te leren.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

De gespreksdeelnemers achten de maatregelen zinvol al zou er wel een nuttige toevoeging geleverd kunnen worden door ook een fysieke weerbaarheidstraining te organiseren. Er wordt reeds aandacht besteed aan de lichaamshouding bij gesprekken. Dit ervaren de medewerkers als nuttig.

Van cruciaal belang is dat de medewerkers affiniteit hebben en houden met hun positie, functie en specifieke doelgroep. Door interne verschuivingen komen mensen soms op plaatsen te werken waar zij beduidend minder affiniteit mee hebben, hetgeen een ongunstige invloed heeft op de omgang met ongewenst gedrag.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

De prioriteit bij de sociale dienst ligt op het bieden van een veilige werkomgeving en het zorgen voor duidelijkheid aan de klant. Het laatste punt houdt in dat er geen valse beloftes dienen te worden ge-

daan aan de klant. Ook is het van belang dat men ervoor zorgt dat men de klant 'kent'. Schat men een persoon goed in, dan verloopt een gesprek mogelijk beter.

Het meelopen met andere collega's is een goede manier om te zien hoe er gewerkt moet worden. Dit wordt erg gestimuleerd. Uiteindelijk dient een medewerker wel te komen tot een eigen stijl en een sterke intuïtie.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Als een incident heeft plaatsgevonden wordt direct de leidinggevende ingeschakeld. Deze is vervolgens verantwoordelijk voor de opvang en de nazorg. De manier waarop een medewerker opgevangen wil worden, mag door de betrokkene zelf worden bepaald. Incidenten worden door het interventieteam geregistreerd en er wordt verslag van gemaakt. De leidinggevende is hierdoor altijd op de hoogte. De direct leidinggevende weet over het algemeen precies wat er op de werkvloer gebeurt. Zo gaan leidinggevend en af en toe mee de spreekkamer in.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is?

Bij het management wordt de regel ter harte genomen dat de eigen veiligheid voorop gaat. Gespreksdeelnemers vinden dat het management vaker zou mogen opmerken dat iets goed gedaan is door de medewerker richting een klant.

Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

Naar het oordeel van de gespreksdeelnemers sluiten de maatregelen goed aan bij de dagelijkse beroepspraktijk. Het adagium 'men moet er maar tegen kunnen, want anders had men het werk niet moeten kiezen', dat ook bij de sociale dienste opgeld doet, wordt effectief bestreden. Daarnaast wordt getracht uniforme grenzen te trekken en geen enkele vorm van ongewenst gedrag te tolereren.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* Het is regel nummer één en dit wordt duidelijk aangegeven.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Alles wordt altijd gemeld.
- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Incidenten worden door het interventieteam of door beveiliging/publiekszaken geregistreerd.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Trainingen worden in ruime mate aangeboden inclusief opfriscursussen.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Er wordt in beginsel op dezelfde dag van het incident een reactie gegeven. Op een mondelinge reprimande kan ook een schriftelijke reactie volgen. Per brief kan worden aangegeven wat een eventuele sanctie inhoudt.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schade wordt verhaald, indien mogelijk.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Er wordt aangifte gedaan van strafbare feiten, maar men hoort zelden iets daarop terug. Dit wordt frustrerend gevonden omdat er veel tijd in gestoken wordt om de aangifte te doen. De huidige procedure duurt te lang.

- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Dit is goed geregeld bij de sociale diensten. De BOV'ers krijgen speciale training, waardoor de opvang verder verbeterd wordt.

14 UWV

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Verbale agressie komt verreweg het meest voor, zowel telefonisch als op ‘de beursvloer’, zoals het wordt genoemd. Vaak proberen burgers ‘vooraf’ door middel van intimidatie en agressie iets gedaan te krijgen van de UWV-medewerker. Ook woede-uitbarstingen, ‘achteraf’, komen voor. Ongewenst gedrag tussen collega’s onderling acht men een zeldzaamheid binnen UWV.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

De indruk bestaat dat de *omvang* van het fenomeen niet is toegenomen, maar de *ernst* wel. Het is moeilijk te zeggen waardoor dat precies komt.

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Niet altijd worden incidenten gemeld. Daar zijn verschillende redenen voor. Sommigen vinden (nog steeds) dat het verdragen van (bepaalde vormen van) ongewenst gedrag bij het werk hoort. Een zekere beroepseer speelt daarbij mee. Sommigen weten niet waar ze het zouden moeten melden. Soms ook werkt men in een omgeving waar het credo “hier gebeurt nooit iets onwettelijks” hoog in het vaandel staat. UWV-medewerkers opereren binnen de ‘couleur locale’ van de gemeente waar in men werkzaam is. Die couleur locale (ook wel en soms in sterke mate bepaald door de politieke kleur van een gemeente) kan van gemeente tot gemeente flink verschillen waardoor er soms verschil van inzicht bestaat tussen gemeente en UWV over de te nemen beveiligingsmaatregelen.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er is voldoende maatschappelijke aandacht voor het onderwerp, ook bij UWV, aldus de gespreksdeelnemers. Het onderwerp heeft duidelijk, mede dankzij VPT, meer aandacht gekregen de afgelopen tijd en is hoger op de agenda komen te staan, maar er is nog steeds veel te doen.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan en hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Niet iedereen is goed op de hoogte van de maatregelen die zijn genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan. Er wordt wel veel gedaan om de bewustwording rondom het thema te vergroten, onder meer door workshops en trainingen te organiseren rondom het thema. Belangrijk daarbij is het inzicht dat UWV-medewerkers ook *veroorzakers* kunnen zijn van ongewenst gedrag. Daarvoor heeft men moeten en kunnen erkennen dat het soms gebeurde dat een cliënt ‘van het kastje naar de muur’ werd gestuurd. Door meer *klantgericht* te werken (en minder systeemgericht, i.c. volgens de systematiek van regelgeving en procedures) hoopt men veel ongewenst gedrag te kunnen voorkomen of in de kiem te kunnen smoren.

Het al eerder aangestipte probleem met de inrichting van de werkplek aan de hand van soms uiteenlopende veiligheidsnormen tussen UWV en de gemeenten geldt vooral het omgaan met ongewenst gedrag. Kwesties over zaken als de inrichting van ‘de beursvloer’, de aanwezigheid van alarmknoppen en bewakingscamera’s moeten met de plaatselijke gemeente (i.c. de verantwoordelijk wethouder) worden opgelost. Zo is UWV bijvoorbeeld geen voorstander van zogenoemde hufferloketten.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

De gespreksdeelnemers verwachten het meest van het klantgericht werken, waarmee veel ongewenst gedrag voorkomen zou moeten kunnen worden. Uiteindelijk valt met een open en duidelijke tegemoetreding meer te bereiken dan met 'dichtgetimmerde' loketten. Daarnaast wordt de landelijke norm inzake agressie steeds bekender bij alle overheidsinstellingen.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

Cruciaal in de mate waarin werknemers een beroep kunnen doen op nazorg na incidenten is de manager. Er bestaan verschillen in de mate waarin men alert is op ongewenst gedrag onder de werknemers alsook in de mate van tolerantie ten aanzien van het ongewenst gedrag. Sommige managers dragen een hardere lijn uit dan andere al is er bij UWV geen sprake van een 'machocultuur'. Sommige direct-leidinggevers (de directe aanspreekpunten als het gaat om ongewenst gedrag) hebben niet altijd evenveel voeling met het onderwerp. Het vervolg dat op een geval van ongewenst gedrag wordt gegeven, lijkt soms te veel incidentgestuurd te zijn. Het wordt soms onvoldoende vastgehouden en er wordt niet op teruggekomen. De nazorg in tweede instantie laat daardoor wel eens te wensen over.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is en sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk?

In het algemeen voelen UWV-medewerkers zich veilig genoeg om hun werk naar behoren te kunnen doen. De maatregelen die er zijn, zijn toereikend al kan de toepassing in sommige gevallen beter.

De belangrijkste winst van twee jaar beleid is de toegenomen bewustwording, de toegenomen discussie en het gevoel van gezamenlijkheid. Er wordt gezamenlijk en landsbreed een vuist gemaakt tegen ongewenst gedrag op de werkvloer. In dat licht is het eerste punt van de acht VPT-maatregelen ook het meest wezenlijk: er is een landelijke norm dat agressie en geweld niet worden getolereerd.

Een probleem specifiek voor UWV is dat sommig ongewenst gedrag 'begrijpelijk' te noemen is, bijvoorbeeld als een betaling door een fout van het UWV niet op tijd bij een cliënt binnen is gekomen. Een werknemer zal in zulke gevallen soms geneigd zijn een scheldwoord voor lief te nemen, althans daarvan geen melding te maken. Het zero-tolerancebeleid wordt dan niet consequent uitgedragen en de registratie is per definitie onvolledig. Het bemoeilijkt daarnaast de definitie van ongewenst gedrag en beïnvloedt de meldingsbereidheid. Het is mede daarom van belang om de oorzaken van het ongewenst gedrag te proberen te achterhalen. Dat gebeurt nu nog onvoldoende. Aan de hand van de gegevens zou de dienstverlening van UWV nog verder kunnen worden aangepast en de klantgerichtheid verder worden verbeterd. Als werkelijk nieuwe beleidsmaatregel denkt men na over het aanleggen van een 'zwarte lijst'. Daarmee zou in preventieve en de-escalerende zin veel gewonnen kunnen worden door gewaarschuwd te zijn dat men met een lastige, althans potentieel agressieve persoon te maken krijgt. De plannen zijn nog niet uitgekristalliseerd en het is allerminst zeker of de lijst er ook zal komen of niet, gelet op allerhande dilemma's die bij het aanleggen, bijhouden en opschonen van zo'n lijst een rol spelen.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getolereerd. De norm wordt duidelijk onderschreven en ferm uitgedragen.*
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever. De meeste incidenten worden gemeld.*

- 3 *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Gemelde incidenten worden geregistreerd.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er worden regelmatig trainingen en workshops georganiseerd rondom het thema.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* UWV stuurt in voorkomende gevallen een brief naar de dader waarin staat dat het ongewenst gedrag niet getolereerd wordt.
- 6 *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Waar mogelijk, wordt schade verhaald.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Komt het op aangifte doen aan, dan doet ook de voorzitter van de Raad van Bestuur persoonlijk, namens de instelling, aangifte. Op die manier wordt het belang van het doen van aangifte duidelijk uitgedragen.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* UWV zorgt in beginsel voor adequate nazorg na incidenten, al kan de reactie in tweede instantie duidelijk beter. Leidinggevenden maken soms te weinig gebruik van de mogelijkheden.

15 Ziekenhuizen

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Alle vormen van agressie komen voor in ziekenhuizen, verbale agressie het meest. Medewerkers hebben veel moeite met het omgaan met ongewenst gedrag, zo blijkt uit onderzoek dat intern in een ziekenhuis onder het personeel is gehouden. De medewerkers hebben sinds geruime tijd te maken met agressie van patiënten. Ongewenst gedrag tussen medewerkers onderling wordt daarnaast als een groeiend probleem ervaren. Dit betreft vooral pesterijen van leidinggevenden jegens medewerkers.² Op dit moment is volgens de gespreksdeelnemers voor deze kwestie vanuit leidinggevenden te weinig aandacht evenals voor *people management* en coping-strategieën om er beter mee om te leren gaan.

Patiënten of familieleden gaan nogal eens tot agressie over omdat zij het niet eens zijn met de behandeling. De keuze voor een behandeling wordt niet begrepen doordat een familielid eerder een andere behandeling heeft gehad, of doordat mensen menen zich via internet beter te hebben kunnen informeren.

Is ongewenst gedrag een groeiend probleem? Zo ja, wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn?

In de afgelopen jaren heeft het onderwerp ongewenst gedrag meer bekendheid gekregen. Daardoor is het aantal meldingen toegenomen. In 2007 zijn de ziekenhuizen begonnen met het registreren van incidenten. De patiënt is het vaakst de veroorzaker van agressie, gevolgd door de bezoeker.

De incidenten nemen toe, niet alleen in ernst, maar ook in omvang: ze komen voor op steeds meer afdelingen binnen het ziekenhuis. Agressie komt met name voor bij de spoedeisende hulp, verloskunde en psychiatrie. Bij de afdeling psychiatrie komt agressie voor doordat het gerelateerd is aan het ziektebeeld, of omdat de patiënt voorgeschreven medicijnen niet heeft genomen. Bij spoedeisende hulp zijn drank en drugs regelmatig oorzaak van agressief gedrag. Op deze afdeling komt het voor dat patiënten met meubilair gooien, bijvoorbeeld uit ongeduld en frustratie over een te lang uitblijvende reactie of behandeling.

De meest vergaande sanctie die op ongewenst gedrag van patiënten en/of bezoekers staat, is een ziekenhuisverbod. Medewerkers ervaren evenwel regelmatig een ethisch dilemma aangaande deze sanctie, omdat ze indruist tegen de medische beroepscode (patiënten moeten altijd geholpen worden, medewerkers hebben een zorg- en behandelplicht).

Alleen de heftigste gevallen van ongewenst gedrag worden gemeld, dus er is sprake van onderrapportage.

²

Bijvoorbeeld: eenvijfde van de co-assistenten geeft aan zich op enig moment seksueel geïntimideerd te voelen tijdens de co-schappen. Het KNMG Studentenplatform vindt dit hoge percentage zorgwekkend. Daarnaast baart de status van de daders zorgen - veelal worden stafleden en arts-assistenten genoemd - mede gezien de afhankelijke positie van de co-assistent in de beoordeling (Bron: Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 2005 en KNMG Studentenpanel van 2006).

Hoe tolerant of intolerant is men tegenover het verschijnsel? Is daarin verandering merkbaar?

Verpleegkundigen zijn er beroepshalve op ingesteld om andere mensen te verzorgen. Deze eigenschap is onderdeel van het beroepsprofiel, maar maakt ook kwetsbaar. Niet alleen patiënten en bezoekers maken soms misbruik van die attitude, ook specialisten bejegenen verpleegkundigen regelmatig op een ongewenste manier.

Van kinderpsychiatrie wordt gezegd dat agressie bij de functie hoort. In deze sector wordt onder andere gewerkt met psychiatrische delinquenten in de tienerleeftijd. Kinderen met gedragsproblemen kunnen daarvoor niet verantwoordelijk worden gehouden, en daarom moet een zekere mate van agressie toelaatbaar worden geacht. Dergelijke interne beroepscode's, maar ook onvoldoende bewustzijn van de noodzaak van het ontwerpen van preventiebeleid (tot nu toe worden vooral maatregelen getroffen wanneer zich een incident heeft voorgedaan, dus achteraf, in plaats van vooraf) maken het moeilijk eenduidig beleid te formuleren voor het tegengaan van ongewenst gedrag. De aanwezigen achten eenduidig beleid gebaseerd op *zero tolerance* evenwel noodzakelijk.

Hiernaast moet worden gezorgd voor *coping*stijlen voor de medewerkers. Bepaalde groepen medewerkers zijn vaker dan anderen het slachtoffer van agressie. Vooral deze medewerkers moeten leren beter om te gaan met agressie.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er is volgens de deelnemers vooral te weinig aandacht in de ziekenhuisorganisaties zelf. Wat betreft de aandacht voor het fenomeen in algemene zin merken de gespreksdeelnemers op dat zich een dilemma voordoet: enerzijds moeten de (huis)regels die gelden in een ziekenhuis duidelijk bekend worden gemaakt, anderzijds kunnen deze zelfde regels (en de aandacht voor veilige zorg – hoewel een onderdeel daarvan is dat de patiënt in een veilige omgeving behandeld kan worden) mogelijk agressie in de hand werken. De gespreksdeelnemers menen dat veel aandacht voor agressie in de zorg leidt tot imagoschade: minder mensen zouden zich aangetrokken voelen tot werken in deze sector. Daarom dient de aandacht zich primair te richten op het verhelpen van het probleem.

Zijn werknemers bekend met de maatregelen die worden genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan?

Men is op dit moment onvoldoende voorbereid om de juiste reactie te geven als bijvoorbeeld een persoon zonder toestemming een afdeling binnen komt. Met name nieuwe medewerkers zijn niet voorbereid op dit soort voorvallen. Men moet ermee rekening houden dat agressie een onderdeel kan zijn van het werk. Dit wordt nu wel ziekenhuisbreed uitgedragen.

Er is behoefte aan meer erkenning van het probleem. In veel ziekenhuizen zijn nog maar weinig concrete maatregelen getroffen, met uitzondering van een toegangsverbod voor notoire daders.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

Het wordt door de medewerkers uiterst belangrijk gevonden dat er een duidelijk proactief beleid op het gebied van agressie wordt uitgezet omdat er een duidelijke toename van het ongewenst gedrag wordt gevoeld. Er is frustratie bij de behandelaars over het feit dat er te weinig gebeurt met meldingen. Daarnaast is het personeelsverloop en het verzuim hoog (met name op de spoedeisende hulp), al is niet uit onderzoek bekend of dit samenhangt met de agressie en het ongewenst gedrag. Er zou, aldus de gespreksdeelnemers, bij exit- en verzuimbegeleidingsgesprekken meer aandacht moeten zijn voor agressie, geweld en ander ongewenst gedrag.

Sommige ziekenhuizen doen meer dan andere. Zo werkt men in Maastricht aan het verbeteren van de copingstrategieën van medewerkers. Medewerkers leren onder andere om patiënten en bezoekers duidelijk te maken dat bepaald gedrag niet getolereerd wordt.

In Amsterdam worden duidelijke normen gesteld voor zowel ongewenst gedrag van externen, als tussen het personeel onderling. Het stellen van normen staat soms op gespannen voet met de beroepsethiek. Er moet dan een afweging worden gemaakt tussen de plicht om mensen te helpen en het omgaan met de agressie van een patiënt.

Nazorg is redelijk goed geregeld in de ziekenhuizen, al valt hierin nog wel iets te verbeteren. Nazorg wordt nog niet altijd en overal even consequent gegeven, als gevolg van “de waan van de dag” en de drukte die hierbij komt kijken. Als een medewerker de behoefte heeft aan een gesprek met het bedrijfsmaatschappelijk werk, dan gebeurt dat nochtans vrij snel.

Welke beleidsvormen dragen daadwerkelijk bij aan vermindering van agressie en geweld tijdens het werk?

Toegangszeggingen zijn uiteraard effectief, maar worden slechts incidenteel en alleen bij ernstige gevallen toegepast. Voor het overige zijn er niet veel structureel ingevoerde maatregelen die zouden kunnen bijdragen aan vermindering van ongewenst gedrag in ziekenhuizen.

Hoe gaat de direct leidinggevende om met ongewenst gedrag als schakel tussen het ongewenst gedrag en de beschikbare maatregelen?

In overleg met de hoofdbehandelaar wordt weloverwogen besloten hoe met agressieve mensen om dient te worden gegaan. Mocht hij of zij een behandeling niet willen uitvoeren dan moet de behandelaar heel duidelijk intern aangeven welke gronden hij of zij daarvoor heeft, waarbij de beroepsethiek niet uit het oog mag worden verloren. De mogelijkheid van een ziekenhuisverbod kan vooraf (door de hoofdbehandelaar) aan de patiënt aangezegd worden. De leidinggevende is doorgaans verantwoordelijk voor het inschakelen van de juiste nazorg.

Zou de beroepsgroep zich meer met sociale veiligheid moeten bemoeien dan nu het geval is?

Vanuit het management wordt te weinig ondersteuning gegeven. Managers schatten de impact van agressie en geweld tegen medewerkers vaak niet goed in. De agressie komt de kwaliteit van het werk niet ten goede. Doordat het ziekenhuisbestuur de ernst er niet van inziet is men ook niet of nauwelijks bereid hier duidelijk en scherp beleid op te maken. Waar men binnen het management wel gevoelig voor is, zijn de cijfers omtrent verzuim en het imago in de media. Men wil voorkomen dat een ziekenhuis naar buiten bekend wordt als een onveilig ziekenhuis, of als een ziekenhuis waar veel huisverboden worden uitgedeeld. Het beste zou het zijn volgens de gespreksdeelnemers als het management van de ziekenhuizen vóór het team ging staan en duidelijk naar buiten zou uitdragen dat agressie en geweld niet getolereerd worden.

Een duidelijke wens van de gespreksdeelnemers is dat alle academische ziekenhuizen eenduidig beleid ontwikkelen om de agressie in de beroepsgroep te verminderen. Het is belangrijk dat er in de ziekenhuizen duidelijke normen worden gesteld, waaraan duidelijke sancties worden verbonden, die ook daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast. Op dit moment zijn in alle academische ziekenhuizen huisregels opgesteld, met bijpassende sancties (het uitdelen van een gele kaart bijvoorbeeld, of het opleggen van een ziekenhuisverbod), maar in de praktijk worden die sancties lang niet altijd toegepast.

Sluiten de huidige maatregelen voldoende aan bij de bestaande dagelijkse beroepspraktijk en hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen?

Het beleid is heel reactief. Er komt pas actie nadat er zaken zijn voorgevallen. Dit geldt voor meldingen van ongewenst gedrag door patiënten en bezoekers, maar ook voor meldingen van ongewenst gedrag van specialisten jegens verpleegkundigen. Soms is slechte communicatie tussen specialisten en patiënten oorzaak van (verbale) agressie. Maatregelen hiertegen komen niet van de grond, waarbij veel specialisten zich er ook niet op laten aanspreken door middel van het volgen van trainingen of cursussen.

Als er fysiek geweld of bedreigingen (met wapens) voorkomen wordt er aangifte gedaan door het slachtoffer maar ook door het ziekenhuis. Het moeten leveren van naam en adresgegevens schrikt mensen echter wel af. Anoniem en snel en gemakkelijk aangifte kunnen doen zou het animo aanzienlijk kunnen verhogen. Met name op de afdeling spoedeisende hulp, waar het erg druk is, vormen de praktische belemmeringen van aangifte doen een drempel. In plaats van aangiftes worden van ernstige gevallen wel altijd meldingen gedaan.

De belangrijkste verbeterpunten worden door de aanwezigen geformuleerd:

- Het beleid moet integraal worden uitgevoerd. Het moet bij alle medewerkers bekend zijn en niet alleen binnen de afdelingen waar agressie het meest voorkomt.
- Er dient een aparte functie ingesteld te worden die zich richt op de veiligheid in ziekenhuizen
- Het beleid moet praktisch toepasbaar zijn.
- Het huidige beleid moet worden geëvalueerd en aanbevelingen moeten worden toegepast in nieuw beleid
- Er dient meer aandacht geschonken te worden aan het gedrag van medewerkers, dat ook agressie op kan wekken bij patiënten en bezoekers.
- Het beleid moet worden ondersteund door de raden van bestuur en het management.
- In de nazorg moet minder de nadruk worden gelegd op wat het slachtoffer anders had moeten doen. Op deze manier ontstaat secundair slachtofferschap. Men moet zich meer richten op de manier waarop een slachtoffer beter kan worden opgevangen.

Hoe is de verhouding tussen landelijk VPT-beleid en lokale maatregelen: worden de acht VPT-maatregelen toegepast?

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld worden nooit getoleerd.* De norm zou beter dan nu het geval is kunnen worden uitgedragen. Hij wordt wel breed ondersteund en onderschreven.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Ernstige incidenten worden consequent gemeld, maar lichtere vormen van ongewenst gedrag lang niet altijd.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Sinds 2007 is men begonnen met registreren.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er zijn geen structurele voorzieningen om medewerkers voor te bereiden op de omgang met agressief gedrag van patiënten.
5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt niet. Soms, als er een ernstig incident heeft plaatsgevonden, kan een persoon een toegangszegging krijgen.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schade wordt, indien mogelijk, verhaald op de dader.

7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* De norm is dat aangifte wordt gedaan bij strafbare feiten. Er bestaat echter soms terughoudendheid vanwege het niet-anonieme karakter ervan en de inspanning die ervoor geleverd moet worden.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg wordt op incidentele basis, bij ernstige incidenten, verleend.

