



Tussen agressiebeleid en praktijk

Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Riemer Kemper
Lennart de Ruig

Projectnummer: B3586

Zoetermeer, 17 september 2009

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Werknemers met een publieke taak zoals buschauffeurs, ambulancepersoneel en medewerkers van sociale diensten lijken in toenemende mate geconfronteerd te worden met agressie en geweld door burgers. Om agressie en geweld in te perken, is het van groot belang dat organisaties met een publieke taak effectieve maatregelen nemen. Tot nu toe is er weinig bekend over de werking van de genomen maatregelen in de praktijk. Dit is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aanleiding geweest om Research voor Beleid te vragen een onderzoek uit te voeren naar de werking van maatregelen die werkgevers in sectoren met een publieke taak nemen.

Tijdens het onderzoek is de werking van het agressiebeleid in de praktijk van vijftien organisaties met een publieke taak bestudeerd. Zonder de medewerking van deze organisaties zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest. In de eerste plaats willen wij dan ook alle medewerkers bedanken die ons een kijkje in de werkpraktijk gaven en openhartig over hun ervaringen met agressie(beleid) spraken.

Ook gaat een woord van dank uit naar de begeleidingscommissie voor de constructieve samenwerking. Het onderzoek is begeleid door Rex van der Sluys en Nuria Ringe vanuit het ministerie van SZW. Verder bestond de begeleidingscommissie uit Terry Lamboo en Jeanne van Grunsven van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Veilige Publieke Taak) en Leo de Jong van de Arbeidsinspectie.

De casestudies die de basis vormen van het onderzoek zijn uitgevoerd door Bram Frouws, Sonja van der Kemp, Riemer Kemper en Annejet Kerckheart. Riemer Kemper en ondergetekende verzorgden de rapportage.

Lennart de Ruig
Projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	19
1.1 Beleidscontext	19
1.2 Doel en vraagstelling	19
1.3 Onderzoeksopzet	21
1.4 Leeswijzer	22
2 Agressie en geweld	23
2.1 Confrontatie met agressie en geweld	23
2.2 Theoretisch kader	26
2.3 Maatschappelijke tendensen	28
2.4 Triggers	31
3 Maatregelen	35
3.1 Beleidskaders	35
3.2 Sectorniveau	37
3.3 Doelen: ambitie en prioriteit	37
3.4 Preventie	38
3.5 Beperken	41
3.6 Afhandelen	42
3.7 Inbedden en borgen	44
3.8 Typering maatregelen	45
4 Werking in de praktijk	47
4.1 Kennen: Communicatie	47
4.2 Kunnen: Inbedding, training en gebruikswaarde	49
4.3 Willen: Draagvlak	49
4.4 Wijze van toepassing	51
4.5 Fysieke omgeving	52
5 Wat werkt?	55
5.1 Meetbaarheid van succes	55
5.2 Succesfactoren: Wat werkt?	56
5.3 Belemmeringen in de omgeving	61
6 Conclusies	63
6.1 Maatregelen	63
6.2 Effectieve uitvoering	64
6.3 Wegnemen van oorzaken van agressie en geweld	66

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Werknemers met een publieke taak¹ worden bij de uitvoering van hun functie regelmatig geconfronteerd met agressie en geweld. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verplicht werkgevers maatregelen te nemen tegen agressie en geweld op basis van de Arbowet. De hoge prevalentie van agressie en geweld tegen publieke functionarissen is reden geweest voor het kabinet om te starten met het programma Veilige Publieke Taak (VPT), dat loopt van 2007 tot 2011. Doel van het programma is een blijvend herstel van het veilig en respectvol uitvoeren van de publieke taak. In het programma Veilige Publieke Taak zijn de bepalingen uit de Arbowet op het gebied van agressie en geweld nader uitgewerkt. Ook doet het programma enkele specifieke aanbevelingen die niet in de Arbowet staan.

In de Ministerraad is in september 2008 door SZW een toezegging gedaan aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om de maatregelen te evalueren op het terrein van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak die door sociale partners in het recente verleden zijn toegepast en momenteel worden genomen op grond van de nieuwe Arbowet van 1 januari 2007. Met dit onderzoek wil het ministerie van SZW aanknopingspunten bieden voor maatregelen die werkgevers in sectoren met een publieke taak kunnen nemen tegen agressie en geweld op grond van de nieuwe Arbowet en naar aanleiding van aanbevelingen uit het Programma Veilige Publieke Taak.

Concreet heeft het onderzoek tot doel inzicht te geven in:

- Maatregelen die werkgevers met een publieke taak nemen tegen agressie en geweld
- Succes- en faalfactoren bij de implementatie en toepassing van beleid en maatregelen tegen agressie en geweld
- Oorzaken van agressie en geweld en de wijze waarop werkgevers met een publieke taak daarop (kunnen) inspelen.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en bestaat uit vijftien uitgebreide casestudies in zes (deel)sectoren: publiek transport, ambulancevervoer, brandweer, UWV Werkbedrijf, GGZ en Jeugdzorg. Gekozen is voor sectoren en organisaties die een verhoogd risico kennen op agressie en geweld en waar gedurende het onderzoek geen of weinig andere onderzoeken plaatsvonden. De basis in elke case zijn observaties van contactmomenten tussen functionaris en publiek. Daarnaast is de formele aanpak in kaart gebracht en zijn interviews uitgevoerd met werkgevers en uitvoerende medewerkers. Verder zijn voor zover beschikbaar de incidentenregistraties geraadpleegd. Tot slot is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd.

Door de opzet is het onderzoek te beschouwen als een "kijkje in de praktijk" bij vijftien organisaties met een publieke taak. De onderzoeksresultaten geven een goed beeld van de maatregelen die publieke organisaties nemen, maar zijn niet representatief voor alle organisaties in Nederland.

¹ Hieronder verstaan we werknemers die onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, zoals politie, brandweer, ambulancepersoneel, medewerkers van gemeentelijke diensten, buschauffeurs en conducteurs, stadswachten enzovoorts.

Maatregelen

Gebruik van handreikingen uit de sector

Werkgevers hoeven meestal niet zelf het wiel uit te vinden als het gaat om de aanpak van agressie en geweld. Op sectorniveau ontwikkelen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers beleid voor de aanpak van arbeidsrisico's zoals agressie en geweld, bijvoorbeeld in de vorm van een arbocatalogus. Bijna alle organisaties in het onderzoek kunnen gebruikmaken van een compleet pakket aan maatregelen dat op sectorniveau is ontwikkeld, met uitzondering van de ambulancezorg en enkele vervoersbedrijven. Het daadwerkelijke gebruik van maatregelen door sommige organisaties blijft daarbij echter achter. Op basis van de vijftien cases uit het onderzoek is de conclusie te trekken dat sectorbeleid dus niet overal goed landt in de organisaties.

De brandweer bijvoorbeeld heeft beschikking over een arbocatalogus agressie en geweld van de sector gemeenten, maar de maatregelen daaruit zijn in de onderzochte organisaties nagenoeg niet terug te vinden. Een belangrijke reden die werkgevers daarvoor aandragen, is dat deze arbocatalogus onvoldoende is geënt op het brandweerwerk. In de Jeugdzorg is wel een specifieke arbocatalogus agressie en geweld ontwikkeld, maar de producten, handreikingen en beleidsvisies daaruit zijn niet allemaal teruggevonden in de onderzochte organisaties. Eén van de cases in de Jeugdzorg hanteerde bijvoorbeeld een eigen beleidsvisie en eigen protocollen die niet goed spoorden met de aanbevelingen uit de sector. Overigens is deze organisatie momenteel bezig de agressieaanpak te vernieuwen.

Aan de ene kant staan de organisaties die sterk leunen op wat de sector of het hoofdkantoor aandraagt. Het duidelijkste voorbeeld is UWV, waar de agressieaanpak in de twee onderzochte organisaties behoorlijk op elkaar lijkt en bovendien duidelijk is terug te voeren op de 'sectorale' aanbevelingen. Hetzelfde geldt voor de GGZ en de vervoersbedrijven NS en GVB.

Typering maatregelen

De getroffen maatregelen zijn in het onderzoek tegen het licht gehouden van de verplichtingen in de Arbowet en de uitwerking daarvan in het Programma Veilige Publieke Taak. Dat programma maakt onderscheid tussen vier clusters van maatregelen om agressie en geweld te voorkomen, beperken, af te handelen en in te bedden. Om de beleidscyclus te completeren is het voorts zaak vooraf doelen te bepalen (ondersteund door een risico-inventarisatie) en achteraf het beleid te evalueren.

Preventie

Alle cases in dit onderzoek hebben in de uitgangspunten van de aanpak van agressie en geweld geformuleerd dat agressie en geweld niet getolereerd wordt. In veel organisaties zijn bovendien inspanningsverplichtingen vastgelegd over de benodigde tijd, budget en capaciteit om de doelstellingen te halen. De doelstellingen van de aanpak zijn echter zelden uitgewerkt in concrete resultaatafspraken, op twee organisaties na (NS en GVB). Daarnaast komen (vooral in de Jeugdzorg) procesafspraken voor over de wijze om tot agressievermindering te komen, bijvoorbeeld in de vorm van het aanbevelen van het gebruik van een stappenplan als preventief instrument.

Een belangrijk deel van succesvol agressiebeleid ligt in de preventieve sfeer. Preventie begint met het formuleren van een norm: agressie wordt niet getolereerd. De meeste organisaties hebben een heldere norm en proberen deze op verschillende manieren onder de aan-

dacht en in de routines van medewerkers te krijgen. Goede voorbeelden zijn te vinden bij de GGZ en Jeugdzorg, waar agressie en normstelling bespreekbaar worden gemaakt tijdens de werkoverleggen. Het bureau Jeugdzorg van Amsterdam gebruikt bijvoorbeeld een 'themakoffer' met discussiekaarten over persoonlijke grenzen en de invloed van agressie. Andere sectoren werken met gedragsregels, waarin duidelijk wordt gemaakt hoe medewerkers in bepaalde situaties moeten handelen.

Verschillende organisaties proberen agressie en geweld te voorkomen door goede communicatie met klanten. In situaties met één op één klantcontact zoals bij UWV en Bureaus Jeugdzorg wordt in de onderzochte cases altijd gewerkt met huisregels. Bij Bureaus Jeugdzorg krijgen de klanten de omgangsvormen per folder thuisgestuurd. Behalve omgangsvormen heeft veel (schriftelijke en mondelinge) communicatie met klanten betrekking op verwachtingsmanagement. UWV instrueert alle medewerkers geen toezeggingen te doen, waarvan niet zeker is of deze zijn na te komen. Enkele cases in dit onderzoek doen daarnaast aan publieksvoorlichting.

Training van werknemers is één van de meest ingezette manieren om de agressie tegen te gaan. Meestal besluit de organisatie daar zelf toe, soms is men daartoe (extra) aangespoord door een sectorale verplichting. De kern bestaat uit bewustwording van de effecten van eigen gedrag op anderen en de-escalerend communiceren.

Enkele organisaties zijn bezig om knelpunten in de dienstverlening op te sporen, zodat frustratie-agressie is te voorkomen. Het UWV Werkbedrijf heeft een aantal veranderingen doorgevoerd ter verbetering van de bejegening van klanten. Om lange wachttijden te voorkomen komen klanten nu op afspraak. Daarnaast heeft iedere klant een vaste contactpersoon gekregen. De vervoersbedrijven NS, Arriva en GVB zetten steeds vaker beveiligers in op problematische routes of bij de ingang van stations.

Beperken

Het beperken van de gevolgen van agressie komt vooral neer op de-escalerend vermogen en nazorg. In verschillende organisaties heeft de laatste agressietraining alweer jaren geleden plaatsgevonden, waardoor nieuwe medewerkers de training niet hebben gevolgd en de kennis bij de rest (naar eigen zeggen) grotendeels is weggezaakt. Geconfronteerd met agressie zijn zij aangewezen op hun eigen oordeel – wat zij overigens lang niet altijd als problematisch ervaren. Het toepassen van vaardigheden kan echter ook bestaan uit het niet aangaan van de confrontatie. In de publieke transportsector is een paar keer als expliciet uitgangspunt geformuleerd dat eigen veiligheid voor alles gaat.

De volgende stap is het tijdig inroepen van assistentie. In alle cases zijn duidelijke afspraken gemaakt met de politie, maar ook over medewerking binnen de organisatie in de vorm van assistentie, opvang en nazorg. Als medewerkers echter in een niet-gecontroleerde en/of landelijke omgeving werken, is de assistentie niet altijd snel in de buurt.

In bijna alle organisaties zijn er afspraken gemaakt over eerste opvang door collega's en nazorg. De direct leidinggevende is er in alle cases voor verantwoordelijk dat de intercollegiale opvang plaatsvindt. Soms verloopt het inschakelen via de direct leidinggevende, soms weten collega's elkaar zelf te vinden, waarbij de leidinggevende controleert of dit ook echt gebeurt. Ook is er overal een bedrijfsopvangteam (BOT) geformeerd om de nazorg te ver-

zorgen, bestaande uit collega's die een aanvullende training hebben gevolgd. Naast collegiale opvang en nazorg benoemen enkele organisaties expliciet de mogelijkheid om met de bedrijfspsycholoog, de arbo-arts of slachtofferhulp te praten. Een beperkt aantal organisaties organiseert cursussen opvang en nazorg.

Afhandelen

Maatregelen om agressie terug te dringen houden niet op na een incident. Om als organisatie te kunnen leren en bovendien een signaal uit te zenden, is het belangrijk incidenten goed te registreren en een reactie naar de dader te geven. De meeste organisaties hebben (plannen voor) een incidentenregistratie, maar het gebruik hiervan voor registratie van verbale agressie is bijna overal onvolledig. Allerlei respondenten zeggen dat zij (non-)verbaal geweld nooit laten registreren omdat zij anders 'wel bezig kunnen blijven'. Ook bedreiging komt niet altijd terug in de incidentenregistraties. Daarbij speelt mee dat agressie niet overal op de agenda staat, en een registratieprotocol of -systeem soms nog in ontwikkeling is. Een andere belangrijke reden voor onderregistratie is de administratieve belasting. Een goede praktijk om dit te verhelpen en de efficiëntie te bevorderen is de 'Railpocket', waarin NS-conducteurs meldingen van incidenten ter plekke kunnen invoeren.

De wijze waarop reactie naar de dader plaatsvindt, is sterk afhankelijk van de relatie die de publieke dienstverlener onderhoudt tot de dader. Indien dit een klant is waarvan naam en adres bekend zijn, ziet dat er anders uit dan bij anonieme omstanders. In het eerste geval onderneemt de organisatie meestal zelfstandig actie. De Bureaus Jeugdzorg en UWV-vestigingen sturen bij een melding van agressie binnen 24 uur een waarschuwingsbrief naar de dader, die is getekend door de leidinggevende of vestigingsmanager. In alle gevallen blijft informatie over misdragingen bewaard in het dossier van de cliënt. Als de dader een omstander is, vindt de reactie naar de dader (inclusief eventuele aangifte en verhaal van schade) altijd plaats via de politie. De organisatie biedt daarbij altijd ondersteuning. Grotere bedrijven als NS en UWV hebben hierover meer juridische, procedurele en ervaringskennis in huis dan kleine zelfstandige organisaties als een regionale ambulancevoorziening.

Inbedden en borgen

Twee belangrijke manieren om beleid in te bedden en te borgen zijn volgens het Programma Veilige Publieke Taak door de doelstelling en visie op papier te zetten en verantwoordelijken aan te wijzen voor bepaalde taken. De leidinggevende moet vervolgens toezien op de implementatie.

Alle organisaties hebben maatregelen bedacht, maar de mate waarin de maatregelen zijn geformaliseerd en onderdeel van een overkoepelende aanpak, verschilt sterk. Voorbeelden van een samenhangende en uitgewerkte visie zijn vooral te vinden bij de grotere organisaties in dit onderzoek, zoals UWV Werkbedrijf en NS.

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden krijgt de direct leidinggevende in de meeste organisaties een belangrijke rol. Hij of zij moet erop toezien dat werknemers gebruikmaken van de aangereikte mogelijkheden. In kleine organisaties volstaat het daarbuiten vaak om alleen een bedrijfsopvangteam te werven en te trainen en een vertrouwenspersoon in te stellen. Bij grotere aantallen medewerkers is er meestal sprake van een veiligheidsorganisatie. Met name in de vervoerssector is dat het geval. In vrijwel alle cases zijn daarnaast afspraken gemaakt met externe partijen, voornamelijk met de politie.

Gebruik van aanbevelingen Veilige Publieke Taak

Voor een effectief veiligheidsbeleid beveelt het Programma VPT aan ten minste deze maatregelen op te nemen in de arbocatalogus agressie en geweld:

- a. Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit (bijvoorbeeld via huisregels)
- b. Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever
- c. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd
- d. Werknemers krijgen training en/of scholing
- e. De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader
- f. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader
- g. Er wordt altijd aangifte gedaan bij een strafbaar feit
- h. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.

Als de getroffen maatregelen naast de aanbevelingen uit Veilige Publieke Taak worden gelegd, ontstaat het beeld dat de meeste organisaties de aanbevelingen in beperkte mate overnemen. Het uitdragen van de landelijke norm Veilige Publieke Taak (aanbeveling a) is terug te vinden bij een paar organisaties. Zeldzamer is aanbeveling e: de werkgever geeft altijd reactie naar de dader. Enkel de vervoersbedrijven geven opvolging aan aanbeveling f en verhalen schade op de dader. De volgende tabel geeft een overzicht van de mate waarin de onderzochte organisaties de aanbevelingen uit Veilige Publieke Taak hebben overgenomen.

Aanbeveling uit Veilige Publieke Taak	Situatie 15 onderzochte organisaties
a) Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit (bijvoorbeeld via huisregels)	Slechts enkele organisaties dragen deze norm expliciet uit via huisregels en dergelijke: UWV, NS en GVB. Er zijn in de meeste organisaties wel plannen op dit gebied.
b) Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever	Ernstige incidenten lijken bijna altijd te worden gemeld, maar verbaal geweld bijna nergens. De GGZ en NS zijn goede voorbeelden wat betreft melding, omdat het melden erg gemakkelijk wordt gemaakt.
c) Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd	Voor registratie geldt hetzelfde als voor melding. Ernstige incidenten lijken in bijna alle organisaties te worden geregistreerd, maar verbaal geweld bijna nergens. In enkele organisaties is er een terugkoppeling van incidenten naar agressieaanpak.
d) Werknemers krijgen training en/of scholing	Alle organisaties, behalve de brandweer, bieden regelmatig agressietrainingen aan.
e) De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader	In ongeveer de helft van de onderzochte organisaties is afgesproken dat de werkgever een reactie geeft naar de dader. In de organisaties waar daders anonieme omstanders zijn, reageert niet de werkgever, maar de politie.
f) Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader	Dit komt zelden voor. Alleen de vervoersbedrijven benoemen dit expliciet in hun aanpak.
g) Er wordt altijd aangifte gedaan bij een strafbaar feit	Bijna alle organisaties hebben hierover bepalingen opgenomen. Alleen bij een enkele brandweerorganisatie is hierover niets op schrift gesteld.
h) Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.	Alle organisaties hebben maatregelen getroffen om aan slachtoffers nazorg te verlenen. In één brandweerorganisatie heeft de nazorg niet specifiek betrekking op agressie en geweld.

Verschillen tussen sectoren en organisaties

Er zijn grote verschillen in het aantal en type maatregelen dat organisaties nemen. Het spectrum loopt van 'beleidsarme' organisaties zoals de ambulancezorg, de brandweer en enkele vervoersbedrijven tot zeer 'beleidsrijke' organisaties zoals UWV en NS. Overigens zegt de plaatsing op dit spectrum weinig over de mate waarin werknemers toegerust zijn om agressie te voorkomen en beperken. Het geeft wel een indicatie van de formalisering van de agressieaanpak en de borging van afspraken.

In het onderzoek is niet gezocht naar verklaringen voor verschillen tussen organisaties. Toch zijn wel enkele hypothesen op te stellen. Het lijkt erop dat de schaalgrootte van organisaties een belangrijke variabele is. Grotere organisaties hebben meer faciliteiten om maatregelen te ontwikkelen tegen agressie en geweld. De mate waarin de sector of organisatie centraal wordt aangestuurd lijkt een andere belangrijke factor. Centraal geleide organisaties zoals NS en UWV zijn beter in staat om een agressieaanpak te formaliseren. Een zeer belangrijke variabele is de prioriteit die de werkgever toekent aan de aanpak van agressie en geweld. Omdat deze variabele moeilijk meetbaar is, kan niet worden gesteld dat de 'beleidsarme' organisaties weinig belang hechten aan beperking van agressie en geweld. Bovendien hangt prioriteit mogelijk samen met het aantal incidenten dat in de organisatie voorkomt; hoe meer incidenten, hoe meer prioriteit. Bij gebrek aan goede incidentenregistraties is dit verband niet hard te maken.

Voor een deel zijn de verschillen ook het gevolg van de verschillende contexten waarin de organisaties zich bevinden. Zo maakt het nogal wat uit of de werkzaamheden plaatsvinden in een gecontroleerde omgeving of in de openbare ruimte. Niettemin vertonen het patroon van normoverschrijding en de maatschappelijke oorzaken van en aanleidingen voor agressie sterke overeenkomsten. Ongeacht de context plaatst dit de organisaties voor soortgelijke uitdagingen.

Succes- en faalfactoren

Het doel van maatregelen tegen agressie en geweld is dat het aantal incidenten daardoor afneemt. Een dalend aantal incidenten duidt echter niet altijd op succesvol agressiebeleid. Omgekeerd wil een stabilisering of stijging niet zeggen dat de aanpak mislukt is. De kwaliteit van de onderzochte registratiesystemen laat met andere woorden niet altijd toe een betrouwbare ontwikkeling in de tijd te schetsen. Om iets te zeggen over de effecten van de agressieaanpak zijn we daarom vooral aangewezen op de intrinsieke werking van het beleid: wat zijn de kritische succes- en faalfactoren? Die komen hieronder aan bod.

Geef agressiebeleid structureel prioriteit

Prioriteit is een eerste vereiste voor succesvol beleid. In de onderzochte organisaties waar het management de urgentie van het probleem voelt en zichzelf verantwoordelijk stelt voor een oplossing, lijken werknemers zich veiliger te voelen en beter toegerust om agressie en geweld aan te pakken. Het initiatief om agressie op de agenda te zetten ligt bij het management en direct leidinggevenden. Bij prioriteit horen afspraken over te leveren inspanningen, de inrichting van het veiligheidsproces en beoogde resultaten. Bovendien leert het onderzoek dat prioriteit vaak (ook) een kwestie van financiële middelen is.

Het ambitieniveau van de werkgever blijkt vaak afhankelijk te zijn van incidenten. Enkele werkgevers in dit onderzoek hebben tot een intensievere aanpak besloten, na één of enkele concrete en ernstige voorvallen. In die gevallen is vaak ook een groot draagvlak aanwezig op de werkvloer. Het management blijkt dan in korte tijd veel gedaan te kunnen krijgen. Het gevaar is echter dat de aandacht weer verslapt. Borging van afspraken tot op het hoogste niveau in de organisatie, zoals bij NS gebeurt, is een middel om dat te voorkomen.

Maak gebruik van goede voorbeelden

Al eerder is gesteld dat sommige werkgevers in organisaties met een publieke taak het wiel zelf proberen uit te vinden. In de meeste sectoren – maar ook daarbuiten – zijn echter voldoende instrumenten, handreikingen en goede voorbeelden te vinden waarmee de agressieaanpak is te optimaliseren. Werkgevers zouden daarvan veel meer gebruik kunnen maken. Er ligt daarbij niet alleen een taak weggelegd voor werkgevers, maar ook voor sectorpartijen en overheid om goede voorbeelden nog beter onder de aandacht te krijgen.

Beschouw agressiebeleid als een organisch proces

Het dominante perspectief in vrijwel alle cases in dit onderzoek is dat van de functionele organisatie, met als centraal idee dat coördinatie en onderlinge relaties via interne voorschriften en procedures top down zijn vast te leggen. In de praktijk heeft het tegengaan van agressie echter een dynamisch karakter, waarop ook omgevingskenmerken en autonome processen op de werkvloer van invloed zijn.

Dit onderzoek heeft drie redenen opgeleverd om deze processen sterker bij de aanpak te betrekken. In de eerste plaats ontstaat daardoor draagvlak bij werknemers. Daarnaast ontstaat zo meer helderheid over de problemen, waarmee uitvoerders van publieke taken te kampen hebben. Kennis daarover helpt bij de vraag of de aanpak daaraan tegemoetkomt, en hoe de winst van het beleid voor de werknemers zich verhoudt tot de belasting van naleving. Ten slotte ontstaat een deel van de goede praktijken vanaf de werkvloer. Een goed voorbeeld zijn ambulancemedewerkers die lastige omstanders een taak toebedelen. Terugkoppeling door werknemers kan helpen ook bottom up inzichten op te nemen in de aanpak. Hierin ligt een belangrijke kans, die nu nog weinig benut wordt.

Sla de brug naar andere beleidsterreinen

In de gesprekken met werkgevers en werknemers is veel gesproken over een integrale aanpak van agressie en geweld. Het woord 'integraal' bleek vooral te duiden op de onderlinge samenhang van de maatregelen op het gebied van veiligheid. Er is in die gevallen sprake van koppeling tussen een visie over agressie en de maatregelen om agressie te voorkomen, beperken en afhandelen. Inbedding betekent in dat geval bijvoorbeeld dat agressie een structureel onderwerp is van het werkoverleg, of dat assistentie structureel beschikbaar is.

Om de aanpak van agressie en geweld echt integraal te maken, zou er daarnaast een koppeling moeten komen naar andere terreinen. Zo bleek bij UWV en Jeugdzorg bijvoorbeeld dat agressie deels samenhangt met de werkdruk onder werknemers. Hierop inspringen, vergt van de werkgever een koppeling met personeelsbeleid. Op dezelfde manier kan agressie ook gevolgen hebben voor werving en selectie en de inrichting van het werk. Dat laatste gebeurt bijvoorbeeld als een klant wordt gekoppeld aan een vaste contactpersoon om de herkenbaarheid en wederzijds begrip. Een ander voorbeeld is het aanpassen van de dienstregeling om frustratie door het te vroeg of te laat vertrekken van buschauffeurs tegen te gaan.

Koppeling van agressie met andere terreinen vindt slechts door enkele organisaties plaats, maar nog te weinig om van een werkelijk integrale aanpak te kunnen spreken. Hier ligt een kans om de effectiviteit van agressiebeperkte maatregelen verder te bevorderen en tegelijk te zorgen voor stevige borging.

Kies voor een praktische insteek

Vaak zijn de aanleidingen voor agressief gedrag erg concreet: de wachttijd is te lang of de burger heeft geen gelegenheid vragen te stellen of een mening te geven. Dergelijke aanleidingen vergen vaak een praktische oplossing van de werkgever: werken op afspraak om wachttijden te voorkomen of het instellen van een servicemedewerker als even niemand beschikbaar is.

Wat betreft de centrale beleidslijn is het eveneens zaak het praktische aspect niet uit het oog te verliezen: voor welk probleem is elke afzonderlijke maatregel precies een oplossing? Ook de haalbaarheid van beleid valt onder de praktische insteek. In diverse cases is erop aangedrongen uitsluitend aan te pakken wat daadwerkelijk veranderd kan worden, namelijk de eigen organisatie. Met name over publieksvoorlichting is het zaak geen overspannen verwachtingen te hebben.

Zero tolerance slim inzetten

Uit de literatuur blijkt dat een nadruk op zero tolerance (zeker op de lange termijn) alleen goed werkt als ook tegelijk de norm wordt uitgedragen en informele controle wordt bevorderd.¹ Dit laatste onderstreept het belang van 'soft skills' als gesprekstechniek bij werknemers. De onderzochte organisaties bevestigen dit beeld volledig. Vooral de eigen opstelling geeft medewerkers het gevoel dat ze de situatie de baas kunnen. De werkgever kan een rol spelen om medewerkers hierbij te faciliteren en hen te steunen als zij een incident niet hebben kunnen voorkomen. Zero tolerance kan dus bijdragen om de norm te ondersteunen, als deze tegelijk ook gecommuniceerd wordt.

Veiligheidsbeleving is net zo relevant als objectieve veiligheid

Hoewel sterke formele controle niet helpt om agressie te bestrijden, heeft het voor sommige medewerkers wel een positieve invloed op de eigen veiligheidsbeleving. Voor de uitvoerders van publieke taken is veiligheidsbeleving zo mogelijk nog belangrijker dan objectieve veiligheid. Deze beide zaken hangen vaak samen, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het is daarom verstandig als werkgevers beleving gaan behandelen als een afzonderlijke doelstelling en het beleid zo vorm te geven (ook door zichtbaarheid en communicatie) dat dit een uitstraling heeft op de ervaring van medewerkers.

Vooral preventieve maatregelen als alarmknoppen, open ruimtes, zichtbare beveiliging en cameratoezicht dragen bij aan de veiligheidsbeleving van werknemers. Van een deel van de preventieve maatregelen gaat vooral een signaalfunctie uit. Bij het overdragen van normen is zichtbare controle juist erg belangrijk.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag.

Zorg voor toegankelijk informatie

In sommige – vooral kleine – organisaties staat weinig op papier over de aanpak van agressie en geweld. Een risico hiervan is dat tussen (groepen) medewerkers verschillen van inzicht kunnen ontstaan over welk gedrag nog acceptabel is. Ook kan impliciet beleid voor klanten aanleiding zijn de grenzen te verkennen. Een laatste nadeel is dat het individuele en impliciete karakter van de handelwijzen, het voor de organisatie erg lastig maakt te achterhalen welke aanpak wanneer werkt en waarom dat zo is. Ook voor werkgevers in kleine organisaties is het dus van belang de agressieaanpak op papier uit te werken.

Bij de organisaties met een integrale en duidelijk (uitgeschreven) aanpak, landt dat niet automatisch op de werkvloer. Tijdens het onderzoek bleek dat medewerkers zelden uit zichzelf op zoek gaan naar informatie. Een centrale tendens in alle cases is dat men niet zit te wachten op uitgebreide agressie-tools en 'vuistdikke protocollen'. Naarmate de aanpak uitgebreider wordt, ervaren zij het soms als een last in plaats van een handvat om agressie tegen te gaan. Uit gesprekken blijkt dat de medewerkers vooral behoefte hebben aan een beknopte handreiking met praktische tips. Dit kan een puntsgewijze samenvatting van enkele kantjes zijn, of een briefing of training.

Een goede agressieaanpak betekent in dit geval niet alleen dat het systeem in orde moet zijn, maar ook dat de medewerker hiervan (door beknoptheid, eenvoud en toegankelijkheid) met minimale inspanningen gebruik kan maken. Bij elke nieuwe maatregel moet de werkgever zich dan ook afvragen in hoeverre het de medewerkers helpt bij het uitvoeren van zijn taken, en in hoeverre het tot een extra belasting voor de werknemer leidt.

Maak agressie bespreekbaar

In sommige organisaties is agressie en geweld moeilijk bespreekbaar. Ook komt het voor dat de 'hardste schreeuwers' in de organisatie een zware stem hebben bij de vorming van groepsnormen. Dit kan ertoe leiden dat meningsverschillen over de impact en aanpak van agressie niet altijd worden uitgesproken, maar onder de oppervlakte aanwezig blijven. Dit maakt vooral nieuwe medewerkers erg afhankelijk van de omgeving waarin zij terechtkomen. Dit kan positief zijn in een sterke wij-cultuur, maar ook negatief indien er een 'zeurcultuur' of een 'machocultuur' heerst. Voor werkgevers is er in deze organisaties een taak weggelegd om agressie bespreekbaar te maken en duidelijke normen te stellen.

Maak aangifte zo gemakkelijk mogelijk

De aangiftebereidheid is in de cases opvallend laag. In alle cases beamen de medewerkers dat het aantal aangiften een slechte indicator is van het aantal incidenten. Wat medewerkers er vooral van weerhoudt is de angst voor vergelding. Bij deze overweging speelt vaak een doorslaggevende rol dat anoniem aangifte doen niet altijd goed mogelijk is. Een tweede reden die een keer is genoemd is dat de politie in het verleden een incident heeft gebagatelliseerd. Tot slot vinden medewerkers het demotiverend dat zij meestal niet horen wat er met de aangifte is gebeurd. Niet alleen werkgevers, maar ook sectorpartijen, de overheid en de politie kunnen een rol spelen bij het vereenvoudigen, anonimiseren en terugkoppelen van het doen van aangiftes.

Wegnemen van oorzaken

Agressie en geweld zijn er altijd geweest. Of agressie en geweld in de afgelopen jaren zijn toegenomen, is moeilijk vast te stellen. In dit onderzoek is aan respondenten uit verschillende sectoren gevraagd naar hun ervaringen. Daarnaast is literatuur geraadpleegd. Uit de literatuur en gesprekken komt naar voren dat het contact met het publiek gaandeweg is veranderd. Burgers zijn de afgelopen decennia individueller, veeleisender en assertiever geworden. De keerzijde van die levenshouding is dat diezelfde burgers zich eerder gekwetst voelen als een ander hen niet voldoende respecteert of als ze niet krijgen waarop zij menen recht te hebben. Waar de meeste burgers 'vroeger' een intrinsieke morele verplichting hadden om zich te beheersen, begint die geïnternaliseerde norm langzaam te verdwijnen.

Hoewel burgers doorgaans nog erg dankbaar zijn voor het werk van de uitvoerders van publieke taken, merken deze wel dat het verwachtingspatroon van burgers is veranderd. Deels klinkt daarin de geconstateerde veeleisendheid terug, deels speelt beeldvorming een rol. Dat beeld is niet altijd gebaseerd op kennis van zaken, maar lijkt ontleend aan internet, verhalen en programma's op televisie. Daardoor ontstaan veel misverstanden.

Niet alleen de burgers zijn veranderd, ook de publieke organisaties hebben een veranderingsproces doorgemaakt. Sommige medewerkers hebben moeite met de verschuivende dienstverlening, waarin klantgericht werken een belangrijker rol heeft gekregen. In de contacten met lastige burgers kan de reactie van deze werknemers soms een achterliggende verklaring zijn voor agressie en geweld. Werkdruk blijkt daarnaast een belangrijke bron van agressie. Sommige werknemers hebben een groot aantal cliënten ('caseload') onder hun hoede. In zo'n situatie is het lastig om rustig in te spelen op iedere individuele cliënt.

De respondenten noemen naast oorzaken een aantal versterkende factoren op. Vaak speelt bij agressie groepsgedrag een rol. De daders zijn daarnaast niet zelden onder invloed van alcohol en/of drugs. Agressie kan ook worden versterkt door bepaalde kenmerken van de dader. Met name gaat het om wat in de zorg 'emotieregulatievaardigheid' wordt genoemd. Een belangrijke dadergroep bestaat in alle cases uit mensen met psychische en sociale problemen. Tot slot kunnen de media bij dit alles een versterkende rol spelen, doordat burgers op basis van de media imitatiegedrag vertonen of irreële verwachtingen krijgen.

Door de genoemde maatschappelijke tendensen ontstaat gemakkelijk agressie bij burgers. Voor een incident is meestal wel een concrete aanleiding nodig. In dit onderzoek zijn vele *triggers* benoemd, die de lont in het kruitvat kunnen doen steken. De meest voorkomende situaties in de onderzochte organisaties zijn:

- De dader voelt zich beperkt in zijn vrijheid
- De dader is niet tevreden over de bejegening (wijze van dienstverlening)
- De dader voelt zich onrechtmatig behandeld (uitkomst van dienstverlening)
- De dader voelt zich als persoon aangevallen (vertrouwen, eer)
- De dader is emotioneel wegens heftige veranderingen en onzekerheid (paniek)
- De dader zoekt welbewust de confrontatie (geen specifieke aanleiding)

Zowel resultaat als oorzaak van agressie en geweld is een afgezwakte norm. Bij burgers is de interne controle om je te beheersen verzwakt. Bij publieke organisaties verzwakt de norm dat agressie niet getolereerd wordt onder druk van incidenten. Een afgekalfde norm is zeer moeilijk te herstellen. Het terugdraaien van een eerdere versoepelde controle vol-

staat niet, omdat het geloof in de norm is aangetast. Minder mensen zijn bereid de norm na te leven en/of erop toe te zien dat anderen de norm naleven. Strengere controle moet met andere woorden compenseren voor de afgebrokkelde informele controle door burgers. Om het geloof in de norm – in dit geval het niet tolereren van agressie – te herstellen is het van belang eenduidig te benoemen en te communiceren welk gedrag wel en niet geaccepteerd wordt, en waarom. Tegelijk is het wel zaak de norm kracht bij te zetten door (zichtbare) formele controle.

In dit onderzoek is gebleken dat in het normherstel communicatie door de organisatie een belangrijke rol speelt. Enerzijds dienen werkgevers veel aandacht te besteden aan interne communicatie om de norm ingebed te krijgen in de 'hoofden en harten' van de medewerkers, opdat zij deze daadkrachtig en eensgezind kunnen uitdragen. Anderzijds is er veel communicatie naar de klanten van publieke instellingen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van huisregels. Een terugkerende term in dit kader is verwachtingsmanagement: de klant of burger moet vooraf een goed beeld hebben wat van hem wordt verwacht en wat hij omgekeerd van de dienstverlening kan verwachten.

In situaties waarin het contact met burgers vluchtig en onpersoonlijk is (zoals bij de brandweer en ambulancediensten), is uitgebreide communicatie niet altijd mogelijk. Wel is veel te winnen door een open houding. Veel trainingen hebben onder meer als doel de professionaal bewust te maken van de consequenties van het eigen gedrag. Vooral een overheersende 'macho' uitstraling aan de ene kant en nauwgezette uitvoering van de regels aan de andere kant, blijken vaak agressie op te roepen. Beter is het volgens de respondenten daarom een sfeer van gezamenlijkheid te creëren en tegelijk grenzen te benoemen. Dat laatste is nodig om de burger vervolgens aan gemaakte afspraken te kunnen houden. De zogenaamde 'soft skills' zijn daarbij onontbeerlijk.

Voor goede communicatievaardigheid geldt echter hetzelfde als voor zero tolerance: alleen volstaat het niet om het afgenomen gezag terug te krijgen. Bovendien komt normherstel te voet en vertrekt te paard: geduld is nodig. Het is daarom zaak formele controles te blijven uitvoeren als het aantal incidenten terugloopt. Behalve structureel moet formele controle zichtbaar zijn, zodat daarvan een signaalfunctie uitgaat.

De uitdaging voor organisaties is om een goede balans te vinden tussen handhaving en een open karakter en serviceverlening. Een niet-luisterende, autoritaire overheid heeft meer gezag, maar speelt slecht in op de wensen van het publiek. Omgekeerd kan het te veel tegemoetkomen aan de burger leiden tot normvervaging. Deze twee zaken zijn twee zijden van dezelfde medaille. Het is aan de overheid en publieke organisaties om daarin een afweging te maken.

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

Werknemers met een publieke taak¹ worden bij de uitvoering van hun functie regelmatig geconfronteerd met agressie en geweld, zoals verbaal geweld, fysiek geweld en intimidatie. Recent onderzoek laat zorgwekkende cijfers zien. Zes op de tien publieke functionarissen hebben in 2007 te maken gehad met ongewenst gedrag door externen (burgers, klanten).² Drie beroepsgroepen springen er in negatieve zin uit, namelijk treinconducteurs, het gevangeniswezen en ambulancepersoneel.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verplicht werkgevers sinds 1994 om maatregelen te nemen tegen agressie en geweld op basis van de Arbowet. Sinds 1 januari 2007 hebben werkgevers en werknemers in de nieuwe Arbowet meer verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden gekregen om samen het arbeidsomstandighedenbeleid binnen de sector of de onderneming in te vullen en op deze wijze de veiligheid en gezondheid op de werkvloer te verbeteren. Zij maken vervolgens samen afspraken over de wijze waarop zij binnen hun sector of branche invulling geven aan de door de overheid gestelde doelvoorschriften. Deze afspraken kunnen zij vastleggen in een arbocatalogus.

De hoge prevalentie van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is voor het kabinet reden geweest om te starten met het programma Veilige Publieke Taak (VPT), dat loopt van 2007 tot 2011. Doel van het programma is een blijvend herstel van het veilig en respectvol uitvoeren van de publieke taak. Dit moet leiden tot een vermindering van agressie en geweld met vijftien procentpunt in 2010. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert de regie over het programma. Het ministerie van SZW is vanaf het begin nauw betrokken geweest bij VPT.

In de Ministerraad is in september 2008 door SZW een toezegging gedaan aan het ministerie van BZK om de maatregelen te evalueren op het terrein van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak die door sociale partners in het recente verleden zijn toegepast en momenteel worden genomen op grond van de nieuwe Arbowet.

1.2 Doel en vraagstelling

Met het onderzoek wil het ministerie van SZW aanknopingspunten bieden voor beleidsmaatregelen die werkgevers in sectoren met een publieke taak (kunnen) nemen tegen agressie en geweld op grond van de nieuwe Arbowet en naar aanleiding van de aanbevelingen uit het Programma Veilige Publieke Taak. Het gaat er niet om de beleidsmatige aandacht in

¹ Hieronder verstaan we werknemers die onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, zoals politie, brandweer, ambulancepersoneel, medewerkers van gemeentelijke diensten, buschauffeurs en conducteurs, stadswachten enzovoorts.

² Sikkema, C, M. Abraham en S. Flight, *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, 2007.

sectoren in kaart te brengen. Het doel is zo concreet mogelijk te benoemen welk beleid en welke maatregelen agressie en geweld tegen werknemers in deze sectoren succesvol zijn en onder welke omstandigheden deze zijn te implementeren. Daarnaast is het ministerie van SZW geïnteresseerd in oorzaken van agressie en geweld en de wijze waarop werkgevers met een publieke taak daarop inspelen of zouden kunnen inspelen. Het onderstaande kader geeft een overzicht van de doelstellingen van het onderzoek.

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in:

- Maatregelen die werkgevers met een publieke taak nemen tegen agressie en geweld
- Succes- en faalfactoren bij de implementatie en toepassing van beleid en maatregelen tegen agressie en geweld
- Oorzaken van agressie en geweld en de wijze waarop werkgevers met een publieke taak daarop (kunnen) inspelen.

Definitie en afbakening

Agressie en geweld worden vaak in één adem genoemd, maar zijn niet synoniem. Waar agressie duidt op een (mogelijk als bedreigend ervaren) emotionele uitingsvorm, verwijst geweld altijd naar een handeling. Daarbij wordt door macht of fysieke kracht (psychische) schade, letsel of de dood toegebracht. Bij agressie noch geweld hoeft sprake te zijn van strafbare feiten. Dit hangt af van de legitimiteit (doel en toestemming).

In lijn met het Actieprogramma VPT hanteren we in dit onderzoek de volgende definitie van agressie en geweld:¹

Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, hetgeen resulteert in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade.

Er zijn verschillende vormen van agressie en geweld. De hier gebruikte categorisering sluit aan op de indeling uit het onderzoek naar de aard en omvang van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, dat het ministerie van BZK momenteel laat uitvoeren. De vijf onderscheiden vormen zijn:

- Verbaal geweld (schreeuwen, schelden, vernederen, pesten, et cetera)
- Fysiek geweld (duwen, slaan, schoppen, spugen, verwonden, et cetera)
- Seksuele intimidatie (nafluiten, aanranding, verkrachting, et cetera)
- Intimidatie (bedreigen, stalken, chanteren, et cetera)
- Discriminatie (met betrekking tot sekse, huidskleur, geloof et cetera)

De sterke focus ligt op agressie en geweld door 'externen'. In de eerste plaats zijn de cijfers over agressie en geweld door deze groep het meest alarmerend. In de tweede plaats veroorzaakt agressie en geweld door externen de meeste maatschappelijke onrust en is het programma Veilige Publieke Taak ook met name op deze groep gericht.

¹ Ministerie van BZK (2006) Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken, Den Haag.

1.3 Onderzoeksopzet

Om een goed beeld te krijgen van de directe aanleiding van agressie en de werkzame elementen in beleid, is het zinvol te kijken naar de praktijksituatie waar dader en slachtoffer met elkaar in aanraking komen. Voor dit onderzoek zijn daarom vijftien uitgebreide case-studies uitgevoerd in organisaties uit zes (deel)sectoren: publiek transport, ambulancevervoer, brandweer, UWV Werkbedrijf, GGZ en Jeugdzorg.

De basis in elke case zijn observaties van contactmomenten tussen functionaris en publiek. Er is nadrukkelijk gekozen om te observeren op tijdstippen (bijvoorbeeld vrijdag- en zaterdagavond) en plaatsen (bijvoorbeeld risicobuslijnen) met een grotere kans op incidenten. Binnen één organisatie zijn verschillende collega's en situaties geobserveerd. Daarbij is erop gelet de wisselwerking tussen de professional en de 'klant' niet te verstoren. Tussen de klantcontacten door zijn de medewerkers geïnterviewd.

Om te bepalen of het beleid 'werkt', is vooraf telkens de formele aanpak binnen de sector en organisatie in kaart gebracht. De observaties op de werkvloer zijn daarom aangevuld met drie interviews op beleidsmatig niveau (achtereenvolgens met een medewerker van een hoofdkantoor, de arbocoördinator/P&O'er en een direct leidinggevende) en een studie van relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn voor zover beschikbaar de incidentenregistraties geraadpleegd.

Tot slot is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd. Kennis van bestaand onderzoek is nuttig om de uitkomsten te kunnen duiden in het licht van bestaande verklaringen en mechanismen. Het analytisch kader is uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Keuze van sectoren

Bij de selectie van cases zijn, naast frequent klantcontact, drie criteria gehanteerd. Ten eerste is gezocht naar (deel)sectoren die, liefst geruime tijd, een actief preventief agressiebeleid voeren. Het tweede criterium is dat de medewerkers geregeld in situaties komen, die aanleiding (kunnen) geven tot agressief gedrag. Een verhoogd risico op geweld is overigens niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als het veel voorkomen van geweld. Een groot aantal incidenten kan ook het gevolg zijn van het registratiesysteem, of van slecht werkend beleid. Hiermee is rekening gehouden bij de selectie. Ten derde is gekozen voor (deel)sectoren en organisaties waarin tijdens het onderzoek geen of weinig andere onderzoeken plaatsvonden. De politie, het onderwijs en de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn om deze reden afgevallen. Naast de bovenstaande criteria is gezocht naar enige landelijke spreiding.

(Deel)sector	Cases
Publiek transport	Nederlandse Spoorwegen (NS), Arriva, Gemeentelijk vervoersbedrijf Amsterdam (GVB)
UWV Werkbedrijf	Amsterdam-West, Zeist
Ambulancevervoer	Utrecht, Den Bosch, Fryslân
Brandweer	Arnhem, Den Haag
GGZ	Psychiatrie en verslavingszorg, SPB Zeist
Jeugdzorg	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag

Meerwaarde van deze onderzoeksopzet

Over de aard en omvang van agressie en geweld is veel literatuur voorhanden. Veel minder informatie is er over de doorwerking van beleid en maatregelen op de werkvloer. Wat werkt wel en wat werkt niet? Hoe moeten werknemers met een publieke taak en hun managers omgaan met (preventie van) agressieve situaties? De kern van dit onderzoek is het geven van inzicht in de werking en successen van agressiebeleid *in de praktijk*. Casestudies lenen zich daarvoor het beste.

Het idee achter de onderzoeksopzet was niet zozeer het observeren van agressief gedrag. Hoewel specifiek is gezocht naar organisaties en locaties met een verhoogd risico daarop, bleef de kans ervan getuige te zijn nog altijd erg gering. Voor meedraaien op de werkvloer is vooral gekozen om een beeld te krijgen van het soort situaties en locaties waarmee de werknemers te maken hebben tijdens hun werk. Tegelijk is dit een manier om betrokkenheid te tonen, het vertrouwen van de werknemers te winnen en erachter te komen wat er onder hen leeft.

Met name het winnen van vertrouwen was soms erg belangrijk. Om uiteenlopende redenen vertelden sommige medewerkers pas gaandeweg een dienst, veelal terloops, hoe zij agressie ervaren. Soms was de oorzaak een 'mannelijke' bedrijfscultuur, soms schaamte of onwil om over een bepaald incident te praten, en een paar keer bestond er aanvankelijk grote scepsis over het nut van landelijk beleid(sonderzoek) op dit terrein. Anderen verklaarden aanvankelijk resoluut dat er weinig aan de hand was, en beseften pas later dat bepaalde gedragingen 'toch eigenlijk niet normaal' zijn. Door alleen interviews uit te voeren, was waarschijnlijk veel informatie blijven liggen.

1.4 Leeswijzer

Alvorens in te gaan op werkzame maatregelen, moeten we eerst weten hoe agressie en geweld tot stand komt. Aan de hand van literatuur gaat het volgende hoofdstuk daarom eerst in op de definitie, werking en aanleidingen van die begrippen. Ook wordt aan de hand van bestaand onderzoeksmateriaal een beeld geschetst over de aard en omvang.

Nadat het analysekader en de omvang van de problematiek zijn geschetst, gaat hoofdstuk 3 in op maatregelen om agressie en geweld tegen te gaan. Ook de beleidsvisie en acties om de maatregelen te borgen komen daarbij aan de orde. De confrontatie met de praktijk komt aan bod in hoofdstuk 4. Daarin centraal staat de vraag of er voldoende kennis, draagvlak en mogelijkheid is om de maatregelen te gebruiken.

De effectiviteit van beleid en de doorslaggevende succesfactoren komen aan de orde in hoofdstuk 5. De conclusies gaan ten slotte ver de volgende stap in de ontwikkeling van agressie maatregelen, en de kansen en bedreigingen die zich daarbij voordoen. Dit afsluitende hoofdstuk biedt een aantal waardevolle lessen en aanknopingspunten voor beleid.

2 Agressie en geweld

Dit hoofdstuk gaat in op de oorzaken en mechanismen van agressie en geweld. Het hoofdstuk begint met een beeld van het soort ongewenst gedrag, waarmee medewerkers met een publieke taak zich geconfronteerd zien tijdens hun werkzaamheden (2.1). Voor een landelijk beeld verwijzen we naar de 1-meting 'Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak' (ministerie van BZK, nog te publiceren). Daarna gaan we in op de vraag hoe agressie ontstaat. We schetsen daartoe eerst een theoretisch kader op basis van literatuur (paragraaf 2.2). Dit kader gebruiken we verderop in het rapport als handvat om de onderzoeksresultaten te ordenen en te duiden. In het kader zijn ook de actiemaatregelen van het Programma Veilige Publieke Taak verwerkt.

Het theoretisch kader zetten we vervolgens af tegen de empirische bevindingen in dit onderzoek. Welke maatschappelijke tendensen (2.3) en concrete 'triggers' (2.4) signaleren de uitvoerders van publieke taken zelf? Het antwoord daarop is uiteraard zeer bepalend bij het formuleren van de beleidsvisie en concrete maatregelen die daarbij horen. Die maatregelen staan centraal in hoofdstuk 3.

2.1 Confrontatie met agressie en geweld

Niet alle organisaties in dit onderzoek hebben hun incidentenregistratie op orde. Bovendien blijkt er in veel gevallen sprake te zijn van onderregistratie, zeker bij de lichtere incidenten. Allerlei respondenten zeggen dat zij (non-)verbaal geweld nooit laten registreren omdat zij anders 'wel bezig kunnen blijven'. Ook bedreiging komt niet altijd terug in de incidentenregistraties. Daarbij speelt mee dat agressie niet overal op de agenda staat, en een registratieprotocol of -systeem soms nog in ontwikkeling is. Het is daarom moeilijk een compleet overzicht te geven van agressie en geweld in de onderzochte organisaties en sectoren. Niettemin leveren de gesprekken met medewerkers en leidinggevenden samen een behoorlijk goed beeld op.

De Arboret verstaat onder agressie en geweld voorvallen waarbij een werknemer psychisch of fysiek wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van arbeid. Het Programma Veilige Publieke Taak deelt geweld in naar verbaal geweld (uitschelden, uitlokken, discrimineren, etc.), non-verbaal geweld (hinderen, bespugen, wapenbezit), serieuze bedreiging en alle vormen van fysiek geweld. In het vervolg van deze paragraaf hanteren we dezelfde gradaties.¹

Verbaal geweld

Verbaal geweld is veel voorkomend. Medewerkers op de onderzochte GGZ-afdeling Psychiatrie en Verslaving hebben er dagelijks mee te maken. Conducteurs van NS zijn schelden normaal gaan vinden, zij horen het naar eigen zeggen niet eens meer. Voor de andere beroepsgroepen geldt dit ook. Wel roepen zij soms assistentie in als het verbale geweld erg

¹ Voor een uitgebreide omschrijving verwijzen we naar het Programma Veilige Publieke Taak.

persoonlijk wordt. Ook Bureaus Jeugdzorg hanteren een onderscheid tussen opmerkingen over het bedrijf en tegen de persoon.

Medewerker jeugdzorg: "Schelden op Bureau Jeugdzorg is geen agressie. Maar dreigen met de woorden 'Ik hoop dat er iets met jouw kinderen gebeurt', dat is agressie."

Wat betreft verbaal geweld is er in alle organisaties sprake van een enorme onderregistratie. In de bezochte vestiging van UWV Werkbedrijf wordt bijvoorbeeld één of twee keer per dag de beveiliging geroepen om iemand uit het pand te verwijderen. Verbaal geweld (alleen) leidt niet altijd tot verwijdering, zeggen de respondenten. In 2008 is op de locatie daarentegen slechts 23 keer verbaal geweld geregistreerd. Volgens de geïnterviewde medewerkers komt schelden erg vaak voor. Vooral het balie- en meldkamerpersoneel hebben hiermee te maken.

Non-verbaal geweld

Hinderlijk gedrag komt vooral voor als er (groepjes) anonieme omstanders betrokken zijn. In uitgaansgebieden is dat standaard het geval. De omstanders staan dan soms te dringen om vooraan te kunnen staan, en bemoeien zich vaak ongevraagd met de hulpverleners. Ook komt het regelmatig voor dat zij foto's maken van het incident, of dit vastleggen met de camera van hun mobiele telefoon.

Ook spugen is een vorm van non-verbaal geweld. Jaarlijks wordt 44% van de conducteurs bespuugd, blijkt uit onderzoek.¹ Over buschauffeurs zijn geen cijfers bekend. Bij het gemeentelijk vervoersbedrijf Amsterdam (GVB) heeft niettemin iedere bestuurder er naar eigen zeggen wel mee te maken, soms regelmatig.

Soms blijkt (non-)verbale agressie dicht aan te zitten tegen bedreiging. Respondenten die niet werken in een gecontroleerde werkomgeving (zoals brandweer en ambulancezorg), zeggen regelmatig in situaties terecht te komen die bij verkeerd handelen mogelijk verkeerd kunnen aflopen. Ambulancemedewerkers zeggen daarover dat dit 'erbij hoort', dat het meestal niet escaleert, dat het van hen afglijdt en dat ze geen behoefte hebben van dergelijke situaties melding te maken. Conducteurs stellen dat zij sommige incidenten voorkomen door de confrontatie tijdig uit de weg te gaan, of door assistentie in te roepen.

Serieuze bedreiging

Bij UWV komt intimidatie vooral voor tijdens één op één gesprekken met werkcoaches. Een deel van de bedreigingen is instrumenteel. Doorgaans wordt in dat geval het gesprek beëindigd. Bij ambulancemedewerkers komt het onder sociale druk voor dat iemand vervoerd wordt, zonder dat dit nodig is. Daarnaast is een keer voorgekomen dat onder druk van omstanders zonder medische aanleiding een Automatische Externe Defibrillator (AED) is gebruikt.

¹ Middelhoven, L.K., F.M.H.M. Driessen (2001), *Geweld tegen medewerkers in de (semi) openbare ruimte*. Bureau Driessen i.o.v. de ministeries van BZK en Justitie, Utrecht.

Ambulancemedewerker: "De patiënt was er al heel slecht aan toe toen wij binnen kwamen. De hele familie stond eromheen. We hebben wel gereanimeerd, maar dat hielp niet. Ze gingen toen roepen dat we moesten gaan klappen [AED gebruiken]. We hebben uitgelegd dat dat hier niet aan de orde was. Maar ze bleven aandringen, begonnen te dreigen. Toen hebben we uiteindelijk toch de AED gepakt, hoewel die persoon eigenlijk al dood was. Dat is erg hoor. Achteraf merk je dat pas."

Een geïnterviewde bevelvoerder bij de brandweer kreeg een tijd terug te maken met een groepje jongeren, waarbij een van hen naar zijn binnenzak greep als toespeling dat zich daarin een pistool zou bevinden. Ook werden bedreigingen geuit. De jongen werd daarop overmeesterd door de aanwezige politie in burger. Niettemin maakte het incident ernstige indruk.

Zulke situaties dragen ertoe bij dat de meeste brandweerlieden en ambulancehulpverleners hun (achter)naam niet meer zichtbaar dragen op hun pak. Dat zorgt volgens hen alleen maar voor problemen. Wegens het bedreigende karakter wilde de betreffende bevelvoerder in eerste instantie geen aangifte doen. Het niet aangifte doen na serieuze bedreiging speelt erg breed. Angst voor repercussies (ook tegen gezinsleden) en het niet anoniem aangifte kunnen doen, zijn daarvan de belangrijkste oorzaken.

Fysiek geweld

In het Sociaal Psychiatrisch Behandelcentrum (SPB) Zeist werken 105 medewerkers, die in 2008 samen 72 incidenten hebben meegemaakt, waarbij fysieke agressie is gebruikt. Negen keer daarvan is aangifte gedaan. De agressie varieert van vastpakken en aan de kant duwen tot het gebruik van wapens (waaronder alle aanwezige materialen als stoelen, stenen en bestek) en schoppen slaan of bijten. De fysieke agressie is soms zeer ernstig.

Ook in organisaties met een minder riskante klantgroep komt fysiek geweld voor. Opvallend is dat dit vaak de vorm aanneemt van het gooien van voorwerpen. Uit de centrale incidentenregistratie van UWV Werkbedrijf blijkt dat dit met alle voorwerpen kan gebeuren, die maar voorhanden zijn. Werkcoaches wordt soms zelfs geadviseerd pennenhouders, perforators e.d. niet aan de verre zijde van het bureau te laten staan. Ook komt het een enkele keer voor dat klanten na een hen onwelgevallig gesprek de ruiten ingooien, reden om in sommige vestigingen deze te laten blinderen. Indien de aanpalende straat open is gebroken wegens werkzaamheden, neemt een leidinggevende hierover direct contact op.

Ook de brandweer, ambulancemedewerkers en buschauffeurs hebben met enige regelmaat te maken met stenengooiers:

Brandweerman: "Het zijn vooral van die kleine gastjes die veel te laat buiten zijn. Die vervelen zich kennelijk enorm en gaan dan van een afstandje stenen gooien. Of naar ons, of ze kijken of ze de ruiten van de autospuiter kunnen ingooien. Als de fik uit is, houd ik in sommige wijken mijn helm op. Zo serieus is het."

Verdergaande vormen van geweld komen niet zo vaak voor. Niettemin heeft het samenwerkingsverband van UWV en gemeente in Zeist, als enige vestiging in Nederland, na een steekincident in 2006 detectiepoortjes geplaatst. Bij het incident raakten twee medewerkers van de sociale dienst gewond.

Uit de gesprekken met ambulance en brandweer blijkt dat incidenteel een medewerker betrokken raakt bij een vechtpartij. In de onderzochte cases gaat het om hooguit één geval per jaar, meestal minder. Dit wil niet zeggen dat deze incidenten geen indruk maken. Het zijn juist deze incidenten die vaak jaren later nog vers in het geheugen liggen. Eén van de conducteurs in dit onderzoek vertelde over een machinist die onlangs met een fles op zijn hoofd is geslagen. Een ambulancemedewerker is een tijd geleden tegen zijn hoofd geschopt.

De gevolgen van geweld zijn soms vergaand, blijkt uit de gesprekken met conducteurs. Sommige collega's maken de overstap naar het vak van machinist, of besluiten in sommige situaties bij voorbaat niet te controleren. Vermijdingsgedrag komt ook voor als een buschauffeur besluit een bepaalde halte voorbij te rijden.

2.2 Theoretisch kader

Normoverschrijdend gedrag

Agressie en geweld zijn er altijd geweest. De mate van acceptatie hangt af van de meetlat die de samenleving hanteert. Over wat toelaatbaar is en wat niet, blijken Nederlanders behoorlijk uniform te oordelen.¹ De algemeen aanvaarde norm is deels geëxpliciteerd in regelgeving en komt deels impliciet tot uiting in de publieke omgangsvormen: er zijn rechtsnormen en sociale normen. Overtreding van de norm is naar ernst in te delen naar onprettig (bijv. schreeuwerige reclames), onbehoorlijk (voordringen), onduelbaar (pesten) en onwettig gedrag (stelen).

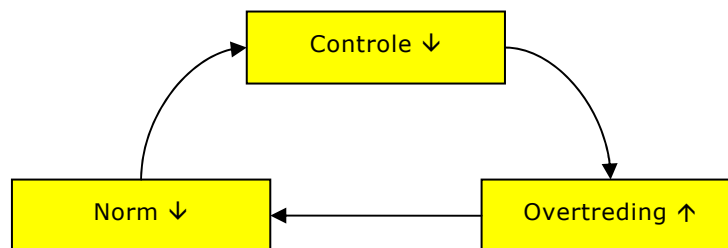
Er zijn in de context van agressie en geweld twee redenen voor burgers om de geldende normen in acht te nemen. De eerste is de angst bestraft te worden. Naast formele controle door toezichthouders (zoals politie) vindt er ook sociale controle plaats. De sanctie is daarmee niet altijd een boete of gevangenisstraf, maar kan ook bestaan uit reputatieverlies, schaamte of uitstoting uit de groep. De kans op bestraffing weegt in de praktijk echter lang niet altijd op tegen het voordeel van overtreding. De tweede reden om de norm toch niet te overtreden is door *internalisatie*: men heeft zich door socialisatie de norm eigen gemaakt en voelt de intrinsieke morele verplichting zich eraan te houden. Overtreding leidt tot schuldgevoel.²

Normoverschrijdend gedrag ontstaat als de intrinsieke motivatie laag is en de (formele en informele) controle tekortschiet, of als een groep aan een andere norm meer waarde toekent. Een bijkomend effect is dat de overtreding ten koste kan gaan van de norm zelf. Als anderen zien dat die norm straffeloos overschreden kan worden, tast dit namelijk het geloof erin aan. Door het geringe strafrisico en 'doordat anderen het ook doen', komen steeds meer mensen in de verleiding de norm te overtreden.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag.

² De derde drijfveer voor normconform gedrag is voor dit onderzoek minder relevant, namelijk als de norm een coördinatiefunctie heeft. Het bekendste voorbeeld daarvan is rechts rijden. Overtreding van die regel leidt niet tot voordeel voor de overtreder. Controle is daarom overbodig.

Figuur 2.1 Neerwaartse spiraal van verminderde controle, toenemende overtredingen en afkalvende norm



Na een zeker omslagpunt kan de normoverschrijding zo algemeen worden, dat de norm langzaam afkalft of zelfs geheel verdwijnt. Vanaf dat punt vergt het een onevenredig grote inspanning om het geloof in de norm te herstellen. Het terugdraaien van een eerder versoepelde formele controle volstaat dan niet meer, omdat die nu ook de functie van de internalisering moet overnemen.

De maatregelen in het programma Veilige Publieke Taak zijn in dit licht te beschouwen. Om de norm (agressie wordt niet getolereerd) te verstevigen is het van belang eenduidig te benoemen én vervolgens te communiceren welk gedrag wel en niet geaccepteerd wordt. Gedragscodes en trainingen voor medewerkers en huisregels voor klanten kunnen bijdragen aan herstel van de norm en de informele controle daarvan. Anderzijds is het zaak ook de formele controle te bevorderen door middel van registratie, reactie, het verhalen van de schade en aangifte.

Frustratie-agressie en instrumentele agressie

We gaan hier nog iets dieper in op de overtreding van de norm over agressie en geweld. Hiervoor is betoogd dat normafwijkend gedrag samenhangt met de sterkte van de norm en de controle op de naleving daarvan. Hoe zwakker de norm en de controle, hoe groter de kans op agressief gedrag. Agressief gedrag ontstaat echter niet uit zichzelf. Er is (psycho-pathologische agressie niet meegerekend) altijd een concrete aanleiding.

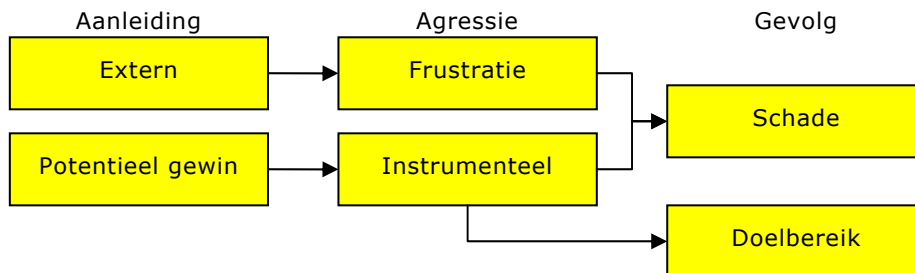
Er zijn twee groepen aanleidingen.¹ De ene is het mogelijke gewin dat met de agressieve handeling is te bereiken. In dat geval is sprake van *instrumentele* agressie. De agressie is daarbij een middel en geen op zichzelf staand doel. Anders is het bij *frustratie*-agressie, waarbij sprake is van een externe, uitlokkende gebeurtenis ofwel 'trigger', die een stress-reactie veroorzaakt. Agressie is in dat geval een emotionele uitingsvorm.

Om preventieve maatregelen te kunnen treffen is het belangrijk te weten welk type agressie veel voorkomt. Om instrumentele agressie te voorkomen is het zaak het voordeel weg te nemen. Indien burgers het idee krijgen dat agressie loont, blijft het voortbestaan. Bij frustratie-agressie ligt de nadruk sterker op het wegnemen van de trigger, zoals lange wachttijden. Overigens komt in de praktijk vaak een mengvorm voor. Ook tijdens het inci-

¹ Ministerie van BZK (2008), *Handboek agressie en geweld. Voorkomen, beperken, afhandelen. Faciliteren en ondersteunen van werkgevers en werknemers.*

dent kan geprobeerd worden het frustratieniveau terug te dringen en zo de schade te beperken. De afhandeling moet gericht zijn op het verwerken van de gevolgen (door opvang en nazorg). Daarnaast is in die fase te proberen het voordeel van instrumenteel geweld met terugwerkende kracht ongedaan te maken.

Figuur 2.2 Vormen van agressie



2.3 Maatschappelijke tendensen

Individualisering en normvervaging

Niet alle respondenten hebben de indruk dat agressie en geweld de afgelopen decennia zijn toegenomen. Confrontaties met groepjes jeugd waren er altijd al. In sommige gevallen, zoals met Oud en Nieuw in Den Haag, was het 'vroeger' misschien nog wel erger. Niettemin zijn veel uitvoerders van publieke functies van mening dat het contact met het publiek gaandeweg is veranderd. Een terugkerend element in de interviews (op alle niveaus) is dat burgers individueler, veeleisender en assertiever zijn geworden.

Deze observatie sluit nauw aan op onderzoek van Schuyt en Van den Brink (2003) over sociaal-culturele veranderingen als veroorzaker van agressie.¹ Volgens hen zijn burgers voor zichzelf maximale bewegingsvrijheid gaan opeisen. Bovendien willen burgers in hun eigen voorkeuren en wensen gerespecteerd worden. De keerzijde van die levenshouding is dat diezelfde burgers zich eerder gekwetst voelen als een ander hen niet voldoende respecteert of als ze niet krijgen waarop zij menen recht te hebben. Zij voelen zich sneller tekortgedaan en uiten hun ongenoegen sneller.

Tegelijk signaleren veel geïnterviewden dat gaandeweg de omgangsvormen met uitvoerders van publieke taken zijn veranderd. De normverschuiving kent vele gedaanten, zo blijkt uit de interviews. Doordat de controle op kaartjes in de metro gaandeweg is afgeschaft, zijn mensen het normaler gaan vinden om zwart te rijden. Op dezelfde manier is zwart rijden in de trein voor sommigen veranderd van een aanleiding tot schaamte in een aanleiding om in discussie te gaan. Het komt voor dat groepjes mensen in de tuin van een woning gaan staan om het werk van ambulancehulpverleners binnen te kunnen zien. In alle onderzochte regio's doen brandweerlieden en ambulancemedewerkers in bepaalde wijken standaard de auto op slot. Tot tien jaar geleden werd de enkeling, die bij een brand of reanimatie onder

¹ Schuyt, K. en G. van den Brink (red.), *Publiek geweld*, Amsterdam, 2003.

een afzettingslint doorkroop, vermanend toegesproken door omstanders. Tegenwoordig kijkt niemand ervan op. Integendeel, zeggen de respondenten.

Ambulancemedewerker: "Volwassen mannen komen met hun zoontje op de schouders kijken wat er aan de hand is. Jongeren staan met hun mobiele telefoon een reanimatie te filmen. Onbegrijpelijk. En als je er wat van zegt blijkt dat die jongens heel goed op de hoogte zijn van hun rechten: 'Ik mag hier filmen want dit is de openbare ruimte'. Dit soort gedrag had je eerder niet, sterker nog daar dacht je niet eens over na. Je vader pakte je bij je arm en zei: 'Kom op, we lopen door'."

Medewerker jeugdzorg: "Er ontstaat normvervaging. Je laat heel veel toe."

Bij de verminderde beroepsmatige controle hoort volgens enkele respondenten ook, dat de politie in hun ogen 'te benaderbaar' is geworden. Tegelijk spreken omstanders elkaar door de afgenomen sociale samenhang minder snel aan op onwenselijk gedrag. Daarmee is een belangrijke reden weggevallen voor normconform gedrag. Het gebrek aan controle heeft er volgens veel respondenten onder meer toe geleid, dat een soort 'basale beleefdheid' is weggevallen. Dit geldt vooral naarmate het publiek anoniemer is.

Het publiek voelt zich volgens de hulpverleners niet alleen minder geremd om een incident van dichtbij te komen bekijken of te filmen. Door de toegenomen veeleisendheid en mondigheid, voelen zij zich evenmin geremd zich met het werk van de hulpverleners te gaan bemoeien. Waar het eerste vooral erg vreemd wordt gevonden, is het tweede 'echt vervelend'. In discussie gaan met hulpverleners komt volgens de betrokkenen tegenwoordig erg vaak voor.

Verwachtingen

Hoewel men doorgaans nog erg dankbaar is voor het werk van de uitvoerders van publieke taken, merken deze wel dat het verwachtingspatroon van burgers is veranderd. Deels klinkt daarin de geconstateerde veeleisendheid terug, deels speelt beeldvorming een rol. Dat beeld is niet altijd gebaseerd op kennis van zaken, maar lijkt ontleend aan internet, verhalen en programma's op televisie. Daardoor ontstaan veel misverstanden.

Ambulancemedewerker: "In een tv-serie hebben ze een ambulance met rokende banden zien wegrijden en de verwachting is, dat wij dat ook doen. Maar dat is een misvatting. Snel wegrijden werkt niet, je moet eerst stabiliseren. Wat je daarover ook zegt, het gaat er soms niet in. Ze zien ons bezig met infuusnaalden en zuurstof en roepen dan verontwaardigd waarom we niet al onderweg zijn. Als er omstanders bij staan kiezen die al snel de kant van de klager. Als de sfeer dreigt om te slaan pakken we de patiënt alsnog op en rijden ermee weg. Dat gebeurt. Soms vervoer je iemand onder sociale druk naar het ziekenhuis als dat niet hoeft."

Ook de klanten zelf hebben minder realistische verwachtingen dan tien jaar geleden. Bij klanten van de GGZ gaat het vooral om de mate van verzorgd worden. Zij menen bijvoorbeeld recht te hebben op hulp bij het zoeken van woonruimte. Ambulancepatiënten denken ten onrechte dat de hulp altijd eindigt in een rit naar het ziekenhuis. Soms kan de patiënt met eigen vervoer en soms is vervoer niet nodig. Sommige klanten van UWV Werkbedrijf denken dat zij zonder afspraak meteen met een werkcoach in gesprek kunnen.

Een terugkerend element in de verhalen is dat mensen niet altijd dankbaar zijn voor hulp (hoewel dat nog altijd voor de meerderheid geldt), maar dat zij vaker dan vroeger hulp *eisen*. Daarbij ligt de drempel voor de hulpvraag lager dan vroeger. Hulpdiensten rijden meer 'zinloze ritten'. De vanzelfsprekendheid van hulp voor sommige klanten blijkt ook uit het feit dat hulpdiensten soms vijf, zes keer per jaar rekeningen krijgen ingediend voor bijvoorbeeld een tijdens de reanimatie gesneuveld overhemd of bloedvlekken op het tapijt.

Burgers verwachten een grote mate van professionaliteit en service. Het niet tegemoetkomen aan die verwachtingen wordt minder geaccepteerd. Dat geldt des te meer wanneer een verkeerde beslissing is genomen. Met excuses nemen klanten geen genoegen. Ook de mogelijkheid van pech lijkt aan betekenis te hebben verloren. Klanten hebben volgens respondenten de neiging voor hun ongeluk altijd een schuldige te moeten aanwijzen, doorgaans is dit de hulpverlener.

Organisatie

Niet alleen de burgers zijn veranderd, ook de publieke organisaties hebben een veranderingsproces doorgemaakt. Sommige medewerkers hebben moeite met de verschuivende dienstverlening. Ook dat kan soms een oorzaak zijn voor agressie en geweld. Een tekenend voorbeeld is het busvervoer. Chauffeurs hebben tegenwoordig naast de rol van vervoerder ook gastheerschap als taak. Die servicegerichte benadering past soms slecht in het beeld van oudere chauffeurs. Ook vinden zij het moeilijk te moeten constateren dat hun traditionele gezag en autoriteit niet meer vanzelfsprekend zijn.

De waardering van klanten hangt sterker af van de houding van de chauffeurs op het gebied van klantvriendelijkheid en serviceverlening. Hoewel zij hierin getraind worden, vinden met name de oudere chauffeurs het moeilijk de omslag te maken. De medewerkers Handhaving Wet Personenvervoer (HWP) van GVB stellen daarom nadrukkelijk niet altijd de kant van de chauffeur te kunnen kiezen. Vaak zijn er twee kanten aan een verhaal. Zij zetten daarom ook niet altijd personen de bus uit als de chauffeur daarom vraagt.

Ook het ambulancewerk heeft naast de medische focus een meer sociale functie gekregen. Voor een deel is die verschuiving opgetreden als gevolg van maatschappelijke behoeften. Voor een ander deel is geconstateerd dat communicatie in het medisch werk lange tijd onderbelicht is geweest. Uit de klachtenregistratie van één ambulancedienst blijkt niettemin, dat het doelgerichte handelen, waarop de medewerkers overigens ook geselecteerd zijn, soms op gespannen voet staat met de communicatiebehoefte van betrokkenen. De sociale component van het (medische) werk krijgt dan te weinig aandacht. Het gevaar is dat de medische focus wordt uitgelegd als arrogantie. Daardoor kunnen omstanders, maar ook de huisarts, zich gepasseerd voelen.

Ook andere veranderingen in de organisatie zijn van invloed op agressie en geweld. Zo worden mensen met psychiatrische problemen door de rechter vaker naar de psychiatrie verwezen in plaats van hen in detentie te plaatsen. Door de toename van ambulante begeleiding in de GGZ komen bovendien alleen nog de 'ernstigste gevallen' op de gesloten afdeling. Voor de medewerkers betekenen deze zaken, dat zij te maken hebben met een moeilijke doelgroep. Ook zien de medewerkers in de samenleving een verminderde tolerantie voor mensen met psychiatrische problemen, waardoor er meer gedwongen opnames

plaatsvinden. Ook ambulancemedewerkers ervaren (vaak fysieke) agressie bij gedwongen opnames.

Werkdruk blijkt een belangrijke bron van agressie. Werknemers van UWV Werkbedrijf hebben vaak een groot aantal cliënten ('caseload') onder hun hoede. Ook in de Jeugdzorg leidt de planning van de werkzaamheden soms tot stress en niet optimale dienstverlening. Dit kan vervolgens een bron zijn van conflicten met cliënten. Op dezelfde wijze hebben buschauffeurs soms last van een grote druk op tijd te rijden. Daardoor zijn ze soms genoodzaakt weg te rijden, terwijl ze nog iemand aan zien komen lopen. Dit kan ook in de bus irritatie opwekken.

Cultuurgebonden agressie

Een deel van de respondenten ziet een link tussen agressie en geweld en cultuurgebonden opvattingen. In de geestelijke gezondheidszorg is sprake van een toename van allochtone cliënten. Vrouwelijke medewerkers van de psychiatrische gezondheidszorg ervaren, dat vooral mannelijke cliënten van Marokkaanse afkomst weinig ontzag voor hen hebben. Zij kunnen hun werk daardoor minder goed doen. Volgens de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) speelt in het feit, dat allochtone jongeren soms betrokken zijn bij agressie en geweld tegen de brandweer, mee dat de brandweer in landen als Turkije en Marokko een veel minder goed imago heeft dan in West-Europa.

Overigens deelt niet iedereen de mening dat de meeste problemen te maken hebben met allochtonen. Anderen wijzen op autochtone jeugd, die onder invloed van drank en drugs voor veel overlast zorgt in uitgaansgebieden. Een ambulancemedewerker wijst erop dat overspannen verwachtingen en een grote mond ook vaak zijn aan te treffen in de blanke, hogere sociale milieus in villawijken.

Versterkende effecten

De respondenten noemen naast oorzaken een aantal versterkende factoren op. Vaak speelt bij agressie groepsgedrag een rol. De daders zijn daarnaast niet zelden invloed van alcohol en/of drugs. Vooral een combinatie van groepsgedrag en middelengebruik kan tot problemen leiden. Agressie kan ook worden versterkt door bepaalde kenmerken van de dader. Met name gaat het om wat in de zorg 'emotieregulatievaardigheid' wordt genoemd. Een belangrijke dadergroep bestaat in alle cases uit mensen met psychische en sociale problemen.

De media kunnen bij dit alles een versterkende rol spelen. Allereerst kunnen volgens de respondenten breed uitgemeten incidenten tot imitatiedrag leiden. Daarnaast kunnen tv-programma's de misplaatste verwachtingen over hulpverlening versterken.

2.4 Triggers

Door de individualisering en normvervaging is een deel van de mensen sneller ontevreden en voelen zij zich minder geremd bij het uiten van hun ongenoegen. In dit klimaat ontstaat sneller agressie. Agressie ontstaat echter niet vanzelf. Voor elk incident is een concrete aanleiding nodig. In dit onderzoek zijn vele gebeurtenissen benoemd, die de lont in het kruitvat kunnen doen steken.

De meest voorkomende situaties zijn:

- De dader voelt zich beperkt in zijn vrijheid
- De dader is niet tevreden over de bejegening (wijze van dienstverlening)
- De dader voelt zich onrechtmatig behandeld (uitkomst van dienstverlening)
- De dader voelt zich als persoon aangevallen (vertrouwen, eer)
- De dader is emotioneel wegens heftige veranderingen en onzekerheid (paniek)
- De dader zoekt welbewust de confrontatie (geen specifieke aanleiding)

Of deze situaties uitmonden in instrumentele of door frustratie ingegeven agressie, is niet altijd op voorhand te zeggen. Vaak ook lopen de vormen door elkaar heen. Wel komt instrumentele agressie vaker voor in omgevingen, waar daders op de ene of andere manier beperkt (dreigen te) worden in hun handelen. Dat is vaak het geval bij UWV Werkbedrijf, de jeugdzorg en GGZ.

Werknemers van UWV Werkbedrijf moeten regelmatig slecht nieuws brengen. Dit kan zijn dat de uitkering wordt gekort, geen voorschot wordt verstrekt, of dat de klant niet in aanmerking voor een bepaalde regeling komt. De frustratie richt zich in die gevallen volgens de betrokkenen direct op de medewerker. In sommige gevallen gebruikt de klant verbale agressie of fysieke dreiging in de hoop het gewenste alsnog gedaan te krijgen. De discussie kan ook ontaarden in fysiek geweld. Dit gebeurt ook in de GGZ. Discussies in die sector gaan vrijwel zonder uitzondering over geld, zeggen de respondenten.

Met instrumenteel geweld hebben ook de conducteurs van NS regelmatig te maken. In negen op de tien gevallen is het ontbreken van een geldig vervoersbewijs in die sector de directe aanleiding voor discussie. Uit eerder onderzoek kwam naar voren, dat twee op de drie treinconducteurs (66%) toegeven aan een instrumentele dreiging door geen boete uit te schrijven.¹ Het tolereren van reizen zonder kaartje is meestal geen eenmalige kwestie. Conducteurs zwichten gemiddeld 26 keer per jaar voor geweld. In verhouding tot andere beroepsgroepen (drie tot vijf keer per jaar) is dat uitzonderlijk hoog. Uit hetzelfde onderzoek blijkt overigens ook dat huisartsen vaak (44%) geneigd zijn de dader zijn zin te geven.

Frustratie-agressie is vaak het gevolg van machteloosheid. De klant voelt zich niet gehoord of heeft het gevoel verstrikt te zijn in een bureaucratische molen. Lange wachttijden, formulieren en wisselende contactpersonen dragen daaraan bij. Ook komt het voor dat burgers zich in de discussie met professionals niet serieus genomen voelen. Dit laatste speelt ook in andere sectoren, wanneer de omstanders zich ongevraagd bemoeien met het werk van ambulancehulpverleners of brandweerlieden. Hierop stellen de hulpverleners in de regel geen prijs. Niettemin kan het uitblijven van een reactie door de burger worden uitgelegd als arrogantie.

In de jeugdzorg speelt het vertrouwensmotief vaak een rol. Jeugdbeschermers spreken ouders aan op hun opvoedkundige gedrag. Als ouders te horen krijgen dat ze iets niet goed gedaan hebben, kunnen ze zich persoonlijk aangevallen voelen. Omdat kinderen zich in het meest intieme domein van mensen bevinden, kunnen emoties hoog oplopen, zeker als een

¹ Middelhoven, L.K., F.M.H.M. Driessen (2001), *Geweld tegen medewerkers in de (semi) openbare ruimte*. Bureau Driessen i.o.v. de ministeries van BZK en Justitie, Utrecht.

verregaande maatregel wordt opgelegd als uithuisplaatsing. Op dergelijke momenten is de kans op (instrumentele en frustratie-) agressie aanzienlijk.

In het publiek transport kan een relatief kleine gebeurtenis de aanleiding vormen voor agressief gedrag. Een te vroeg of te laat vertrekkende bus of trein is daarvan een voorbeeld, of een verkeersruzie. In de vorige paragraaf is geschetst dat buschauffeurs onder tijdsdruk soms wegrijden als er nog net iemand aan komt lopen. Ook de houding van de chauffeur blijkt nog wel eens van invloed te zijn.

Ook brandweer en ambulancediensten hebben vaak met geringe aanleidingen te maken. Een voorbeeld daarvan is een omstander, die een afbakeningslint negeert. Ook komt het voor dat mensen na herhaald verzoek hinderlijk in de weg blijven lopen. Daarnaast spelen misverstanden vaak een rol. Omstanders beseffen niet dat een ambulance zonder sirene een langere aanrijtijd heeft. Los daarvan is de gevoelde wachttijd in panieksituaties al snel te lang. Eerder is geschetst dat omstanders ten onrechte verwachten dat een ambulance altijd binnen enkele minuten vertrekt richting hospitaal.

Tot slot is in sommige gevallen een aanleiding geheel afwezig. Zo heeft de brandweer in Den Haag in bepaalde wijken te maken met groepjes (allochtone) hangjeugd, die van een afstand voorwerpen naar de brandweerlieden of brandweerauto gooien. De ambulancemedewerkers zeggen dat er in uitgaansgebied steevast oploopjes ontstaan van dronken (autochtone) jeugd, die komen kijken 'of er misschien wat te neten valt'. Hetzelfde is het geval bij aangestoken containerbrandjes. In die gevallen zoeken jongeren welbewust de confrontatie met de brandweer en politie. Tijdens oudejaarsnacht is dat standaard het geval.

3 Maatregelen

Dit hoofdstuk gaat over concrete maatregelen, die in de onderzochte organisaties zijn genomen tegen agressie en geweld. Eerst komen de beleidskaders aan bod waarbinnen we de genomen maatregelen plaatsen (paragraaf 3.1). Vervolgens is het interessant vast te stellen welke maatregelen de sector aanreikt via notities, arbocatalogi enzovoorts (paragraaf 3.2). De paragrafen daarna behandelen de verschillende maatregelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van typen maatregelen per (deel)sector.

3.1 Beleidskaders

Werkgevers zijn op grond van de Arbowet verplicht dat psychosociale belasting (waaronder agressie en geweld valt) zo min mogelijk gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. In de Arbowet en het Arbobesluit zijn een aantal concrete maatregelen genoemd die de werkgever dient te nemen:

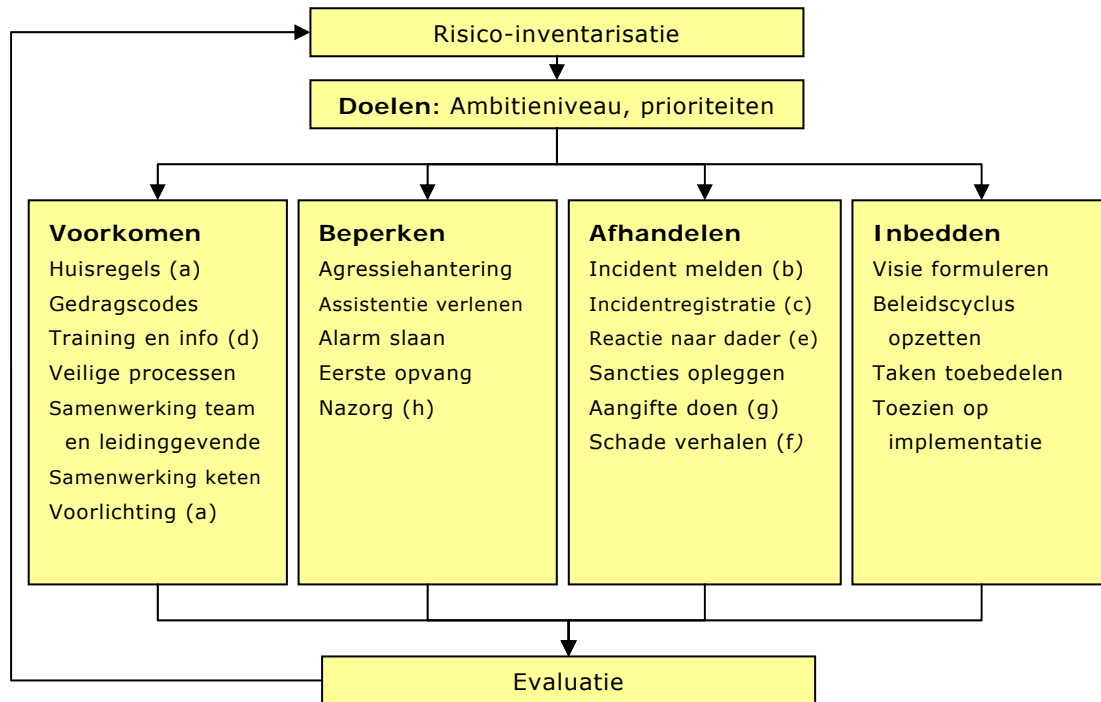
- Inventarisatie en evaluatie. De werkgever moet de risico's inventariseren waaraan de gezondheid en veiligheid van de werknemers zijn blootgesteld. Vervolgens moet een plan van aanpak worden gemaakt om die risico's te verminderen en tot slot moet dit plan van aanpak worden geëvalueerd (RI&E). In het Arbobesluit wordt deze algemene verplichting toegespitst op psychosociale arbeidsbelasting.
- Voorlichting en onderricht. De werkgever moet de werknemers voorlichten over risico's en het beleid op de gebieden veiligheid en gezondheid, waaronder agressie en geweld.
- Melding en registratie ongevallen en beroepsziekten. Wanneer na agressie of intimidatie ziekenhuisopname volgt is de werkgever verplicht dit te registreren.
- Continuïteit van beleid. Arbobeleid en beleid tegen agressie en intimidatie kunnen geen eenmalige aangelegenheid zijn. De wetgever stelt de werkgever verplicht het arbeidsomstandighedenbeleid regelmatig te toetsen aan de ervaringen die ermee zijn opgedaan. De werkgever moet bovendien de maatregelen zo dikwijls aanpassen als de daarmee opgedane ervaring daartoe aanleiding geeft.

De wet schrijft niet tot in detail voor hoe het beleid omtrent agressie en geweld vorm moet krijgen, maar stelt in het algemeen dat de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening daarvoor als leidraad moet dienen. Op brancheniveau moeten werkgevers en werknemers in arbocatalogi uitwerken hoe zij in hun sector – gelet op de specifieke risico's – beleid tegen agressie en intimidatie vormgeven.

In het programma Veilige Publieke Taak zijn de bepalingen uit de Arbowet op het gebied van agressie en geweld nader uitgewerkt. Ook doet het programma enkele specifieke aanbevelingen die niet in de Arbowet staan. De maatregelen en aanbevelingen zijn bedoeld als handreiking voor werkgevers en sociale partners, maar hebben geen wettelijk karakter. Niettemin is de categorisering van maatregelen in het Programma Veilige Publieke Taak zeer relevant als kader om de maatregelen van de onderzochte organisaties binnen te plaatsen. Dat programma maakt onderscheid tussen vier clusters van maatregelen om agressie en geweld te voorkomen, beperken, af te handelen en in te bedden. Om de beleidscyclus te completeren is het voorts zaak vooraf doelen te bepalen (ondersteund door een risico-inventarisatie)

en achteraf het beleid te evalueren. Een overzicht van de maatregelen is gegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Maatregelen uit het Programma Veilige Publieke Taak



Figuur ontleend aan p. 12 in Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld, ministerie van BZK, februari 2009.

In de figuur is achter een aantal maatregelen een letter gezet. Voor een effectief veiligheidsbeleid beveelt het Programma VPT aan ten minste deze maatregelen op te nemen in de arbocatalogus agressie en geweld:

- a. Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit (bijvoorbeeld via huisregels)
- b. Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever
- c. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd
- d. Werknemers krijgen training en/of scholing
- e. De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader
- f. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader
- g. Er wordt altijd aangifte gedaan bij een strafbaar feit
- h. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt vastgesteld in hoeverre de onderzochte organisaties deze maatregelen hebben opgenomen.

3.2 Sectorniveau

Werkgevers hoeven meestal niet zelf het wiel uit te vinden als het gaat om de aanpak van agressie en geweld. Op sectorniveau is door O&O-fondsen en andere paritaire organisaties meestal beleid ontwikkeld voor de aanpak van arbeidsrisico's zoals agressie en geweld. In het onderzoek is via de onderzochte organisaties bekeken of de (deel)sector handreikingen heeft gedaan aan werkgevers, bijvoorbeeld via een arbocatalogus, aanbevelingen, beleidsvisies of concrete instrumenten.

De GGZ en Jeugdzorg hebben een arbocatalogus ontwikkeld waarin een concrete aanpak van agressie en geweld is beschreven. De brandweer valt onder de verantwoordelijkheid van de sector gemeenten, die ook een arbocatalogus over agressie en geweld heeft opgesteld. In de ambulancezorg is een arbocatalogus in ontwikkeling. Ambulancezorg Nederland, de sectororganisatie, heeft wel al een handreiking ontwikkeld voor medewerkers en management voor aangifte van incidenten bij de politie.

UWV, NS, GVB en Arriva zijn geen sectoren, maar grote organisaties die deel uitmaken van een (deel)sector. UWV valt – daar waar de organisatie samen met een gemeente in een bedrijfsverzamelgebouw zit – deels onder de arbocatalogus agressie en geweld van de sector gemeenten. Daarnaast heeft UWV de ingrediënten voor effectief agressiebeleid op papier gezet. Door de Stichting Arbeidsomstandigheden en Spoorveiligheid is het initiatief genomen om een arbocatalogus voor de spoorwegen op te stellen. GVB heeft geen arbocatalogus, maar wel een uitgebreid pakket aan maatregelen tegen agressie en geweld. Arriva ten slotte heeft geen arbocatalogus en geen uitgeschreven agressiebeleid.

De volgende paragrafen behandelen de maatregelen in de onderzochte organisaties.

3.3 Doelen: ambitie en prioriteit

Een aanpak van agressie en geweld begint met het formuleren van een visie en maatregelen. Alle organisaties in het onderzoek hebben in hun uitgangspunten van de aanpak geformuleerd dat agressie en geweld niet getolereerd wordt. De mate van uitwerking verschilt per organisatie.

Een goed voorbeeld van een expliciete en ambitieuze aanpak is NS. De organisatie heeft als kerndoelstelling geformuleerd: 'Ervoor zorgen dat mensen veilig, op tijd en comfortabel kunnen reizen en dat medewerkers veilig kunnen werken.' Daarnaast praten NS en vakbonden over het opnemen van een hoofdstuk over sociale veiligheid in de nieuwe CAO. Daarin moet onder meer komen te staan dat het waarborgen van een veilige werkplek van groot belang is en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bonden en onderneming.

Voor de haalbaarheid is het nodig de visie uit te werken in maatregelen, en deze activiteiten te koppelen aan concrete en meetbare doelstellingen. Dit kan op verschillende manieren. Een vaak gehanteerd onderscheid is dat tussen doelen over input (inspanningsverplichting), proces en resultaat.¹

¹ Ook het Handboek agressie en geweld noemt deze indeling.

In veel organisaties zijn inspanningsverplichtingen vastgelegd in de vorm van capaciteit, tijd en budget. In het voorbeeld van NS is afgesproken jaarlijks 60 miljoen euro aan sociale veiligheid te besteden. GVB heeft vastgelegd dat al het personeel met klantcontact eens per twee jaar een weerbaarheidstraining volgt.

In een aantal organisaties zijn daarnaast procesafspraken gemaakt over de wijze om tot agressievermindering te komen. Die afspraken hebben doorgaans niet betrekking op de hele agressieaanpak, maar op losse aspecten daarvan. Verschillende organisaties maken gebruik van een brochure en/of posters die op sectorniveau zijn ontwikkeld waarin het stappenplan over het doen van aangifte is uitgewerkt. Ook zijn vaak schriftelijke afspraken neergelegd over de werkwijze van een bedrijfsopvangteam (BOT).

Resultaatafspraken komen veel minder vaak voor. Zo zijn verschillende bezochte organisaties bezig met het professionaliseren van hun registratiesysteem zonder daaraan een deadline te koppelen. Streefcijfers over een beoogde geweldsvermindering zijn door NS, GVB en bij de afdeling psychiatrie en verslaving van Altrecht (GGZ) geformuleerd. Dit maakt het voor veel andere organisaties lastiger achteraf te evalueren in hoeverre de aanpak succesvol is geweest. Incidenteel is in branches een evaluatie uitgevoerd of gepland.

3.4 Preventie

Een belangrijk deel van een succesvolle agressieaanpak ligt in de preventieve sfeer. Een preventieve aanpak begint met een heldere normstelling: agressie wordt niet getolereerd. In hoofdstuk 2.2 is gesteld dat het van belang is deze norm eenduidig te benoemen en uit te dragen.¹ Dit gaat verder dan het opnemen van een streven in de kerndoelstellingen. Preventie krijgt gestalte in concrete maatregelen en het benutten van mogelijkheden (kennis en middelen) om agressie te voorkomen. Daar hoort ook bij het zo goed mogelijk vooraf wegnemen van frustraties (zoals voorkomen van wachttijden) en het bij voorbaat blokkeren van een mogelijk voordeel van agressie.

Normen stellen en communiceren

Niet alleen bij NS is één heldere norm geformuleerd. UWV hanteert als norm dat de dienstverlening direct gestaakt wordt indien emotie omslaat in agressie. Ook GGZ en vervoersbedrijven beseffen dat door een gezamenlijke norm te stellen duidelijkheid ontstaat richting de cliënt én de medewerker. Nadat de norm is vastgesteld is actieve communicatie noodzakelijk. Gedragscodes en trainingen voor medewerkers en huisregels voor klanten kunnen bijdragen aan herstel van de norm en de informele controle daarvan.

Het ontbreken van een heldere en goed gecommuniceerde norm leidt er onvermijdelijk toe, dat medewerkers niet goed weten wat de organisatie acceptabel vindt. Dit was bij verschillende brandweer- en ambulancediensten het geval. Interessant is dat daar ook wel degelijk sprake is van een norm. Deze ontstaat op de werkvloer. Het handelingsprotocol van het Bureau Jeugdzorg Haaglanden voorziet uit principe niet in uniforme normen, maar schrijft voor dat elke hulpverlener zelf bepaalt of persoonlijke grenzen worden overschre-

¹ In afhandelende zin is het vervolgens zaak ook de formele controle te bevorderen door middel van registratie, reactie, het verhalen van de schade en aangifte.

den. In de praktijk blijken deze persoonlijke normen echter niet te werken. Jeugdzorg Haaglanden is dan ook bezig een nieuwe agressieaanpak te formuleren.

Communicatie naar medewerkers

Voor zover er een norm is geformuleerd (dit is meestal het geval), proberen organisaties deze op verschillende manieren onder de aandacht en in de routines van medewerkers te krijgen. Veel communicatie gebeurt mondeling. In sommige organisaties, zoals de GGZ-instellingen, is agressie een vast onderdeel in alle overleggen van medewerkers en het managementteam. Er wordt gesproken over de voortgang van de aanpak en incidenten.

Een ander deel van de communicatie staat op schrift. Een aantal organisaties werkt met gedragsregels, waarin duidelijk wordt gemaakt hoe medewerkers in bepaalde situaties moeten handelen. Het bureau Jeugdzorg van Amsterdam gebruikt een 'themakoffer' met discussiekaarten over persoonlijke grenzen en de invloed van agressie.

Kader: Emotie en agressie bij UWV Werkbedrijf

Soms gaat de communicatie over een specifiek onderdeel van de norm. UWV Werkbedrijf hanteert wat betreft de norm een onderscheid tussen emotie (acceptabel) en agressie (niet acceptabel). Om dit onderscheid duidelijk te maken hebben medewerkers de beschikking over de zogenaamde 'agressie-escalatieladder' met de vier sporten ongericht schelden, schelden op de organisatie, schelden op de medewerker en bedreiging. De eerste drie sporten, mits van korte duur, zijn omschreven als emotie. In dat geval benoemt de medewerker het gedrag en de norm, en stelt de klant vervolgens voor de keuze het gedrag aan te passen ofwel beëindiging van het gesprek. Bij voortdoring is sprake van agressie, waarna verwijdering uit het pand volgt. Naast collegiale opvang volgt, afhankelijk van de ernst, aangifte bij de politie.

Communicatie naar klanten

In situaties met één op één klantcontact zoals bij UWV en Bureaus Jeugdzorg wordt in de onderzochte cases altijd gewerkt met huisregels. Deze worden tijdens een eerste gesprek altijd besproken. Bij Bureaus Jeugdzorg krijgen de klanten de omgangsvormen per folder thuisgestuurd. UWV stelt de huisregels zichtbaar op in de publieke ruimte. Het is de taak van de medewerkers de klant daarop te wijzen.

Behalve omgangsvormen heeft veel (schriftelijke en mondelinge) communicatie met klanten betrekking op verwachtingsmanagement. Veel agressie komt namelijk voort uit onjuiste verwachtingen en misvattingen. UWV instrueert alle medewerkers geen toezeggingen te doen, waarvan niet zeker is of deze zijn na te komen.

De voorlichting kan ook verdergaand zijn dan alleen directe klanten. Het UWV Werkbedrijf heeft in samenwerking met de koepelorganisatie van hoofden van sociale diensten (DIVOSA) een publicatie uitgebracht met ideeën over een effectieve agressieaanpak in de keten van werk en inkomen. De publicatie begint met een analyse van aard en oorzaken, vervolgt met de normstelling en eindigt met ingrediënten van effectief beleid.

Enkele cases in dit onderzoek doen daarnaast aan publieksvoorlichting. GVB verzorgt voorlichting op basisscholen en voor brugklassers onder de noemer *Trammelant*, met als doel

wederzijds begrip te kweken, ongewenst gedrag bespreekbaar te maken en leerlingen te wijzen op onveilige situaties. Andere sectoren zien in publiekscampagnes minder heil.

Afdelingsmanager GGZ: "Je moet ingrijpen waar je invloed hebt. Je moet zelf zorgen voor de veiligheid, de cliënten kan je niet veranderen."

Training

Training is één van de meest ingezette manieren om de agressie tegen te gaan. Meestal besluit de organisatie daar zelf toe, soms is men daartoe (extra) aangespoord door een sectorale verplichting. De trainingslengte varieert van een dagdeel tot twee dagen. De kern bestaat uit bewustwording van de effecten van eigen gedrag op anderen en de-escaleren en communiceren. Qua opbouw en kwaliteit (getuige de reactie van deelnemers) zijn de trainingen redelijk overeenkomstig. Vaak gaat de training in op eigen emoties herkennen en beheersen, begrip tonen, grenzen stellen en eventueel alarm slaan. Fysieke weerbaarheid komt in de trainingen niet of nauwelijks aan de orde. Wel bieden sommige organisaties een aanvullende fysieke training aan, gericht op fysiek handelen bij agressie. Op de afdeling psychiatrie en verslaving van Altrecht (GGZ) is deze (tweedaagse) training verplicht.

Training begint bij werving en selectie. Bij de ambulancevoorziening in Utrecht speelt selectie een voorname rol in de agressieaanpak. De aard van de werkzaamheden maakt dat naast medische kennis en vaardigheden gezocht wordt naar medewerkers die het voortouw nemen en stevig in hun schoenen staan. Bij ambulancehulpverleners zijn de eigenschappen, die iemand geschikt maken voor het werk, tegelijk de eigenschappen die iemand kan gebruiken in (potentieel) dreigende situaties. Ingegeven door het motto "leiders horen op de ambulance, volgers in het ziekenhuis" doorlopen sollicitanten een zware selectieprocedure. Tijdens het eerste gesprek wordt de sollicitant zwaar op de proef gesteld, waarna een intensieve psychologische test en een rollenspel volgen.

Risico-inventarisatie: Inspelen op frustraties en voordeel

Een belangrijk deel van het preventieve agressiebeleid bestaat uit het toerusten van medewerkers en de organisatie op de confrontatie met ongewenste situaties. In aanvulling daarop is het zinvol goed te kijken naar specifieke aanleidingen voor die ongewenste situaties. Door knelpunten in de dienstverlening op te sporen, is veel ellende te voorkomen.

Gebrek aan klantgerichtheid is een veel voorkomende aanleiding voor frustratie-agressie. Het UWV Werkbedrijf heeft een aantal veranderingen doorgevoerd ter verbetering van de bejegening van klanten. Om lange wachttijden te voorkomen komen klanten nu op afspraak. Daarnaast heeft iedere klant een vaste contactpersoon gekregen. Daarnaast is er in de locatie Zeist een klantenservicebalie opgericht, waar klanten zonder afspraak terecht kunnen om direct met een medewerker van de sociale dienst te praten. Het baliepersoneel is erg alert op vertraging. Bij een vertraging van een kwartier krijgt de werkcoach een seintje, en heeft de baliemedewerker even contact met de klant.

Veel agressie is locatiegebonden, wat zijn weerslag heeft op het beleid. Arriva experimenteert met het inzetten van beveiligers op problematische routes. Ook de ondersteuning van NS-conducteurs is geconcentreerd op strategische locaties en routes. Op bepaalde 'risicostations' als Almere vinden op de avonden in het weekeinde strenge ingangcontroles plaats. Ook kan daar sneller worden ingegrepen ingeval er problemen ontstaan. Dit lijkt de

instrumentele agressie op deze trajecten (met als doel ongestraft zwartrijden) terug te dringen.

Kader: Om 00:02 van Eindhoven naar Veghel/Schijndel/Uden

De laatste bus op vrijdagavond vanuit Eindhoven naar de omliggende dorpen is berucht. Voorheen was op deze bus sprake van grote ongeregelde heden, waaraan zelfs de Mobiele Eenheid te pas kwam. Het probleem was dat rivaliserende groepen jongeren uit de drie dorpen na een avond stevig stappen in Eindhoven, in dezelfde overvolle bus terechtkwamen. Financieel ondersteund door de provincie is inmiddels een intensieve aanpak ontwikkeld. Deze bestaat uit de inzet van twee extra bussen. Voordat de bussen vertrekken schatten de drie buschauffeurs, de toezichthouder van Arriva en acht particuliere beveiligers de situatie in. De drie bussen blijven het grootste gedeelte van de route in een cluster samen rijden, gevolgd door twee auto's met daarin de toezichthouder van Arriva en het hoofd van de beveiliging. Wanneer één van de bussen moet stoppen, stoppen de andere bussen ook zodat de beveiliging indien nodig kan bijspringen in een andere bus. Tussen de bussen is voortdurend communicatie. Politie is telkens in de buurt. De aanpak werpt zijn vruchten af. Tegelijk constateert de toezichthouder dat er 'wel erg veel nodig is om 150 jongeren naar huis te brengen'.

3.5 Beperken

Vorkomen is altijd beter dan genezen. Niettemin is het van belang dat een medewerker adequaat reageert wanneer agressie zich voordoet. Hetzelfde geldt voor de organisatie. Het beperken van de gevolgen van agressie komt vooral neer op de-escalerend vermogen en nazorg.

Confrontatie met agressie

Geconfronteerd met agressie gaat het vooral om het goed kunnen toepassen van eerder geleerde vaardigheden. Die vaardigheden hebben vooral betrekking op de-escalatie. Zelf kalm blijven en rationeel blijven argumenteren, heeft vaak ook een kalmerend en rationaliserend effect op klanten.

Het toepassen van vaardigheden kan er echter ook bestaan uit het niet aangaan van de confrontatie. In de publieke transportsector is een paar keer als expliciet uitgangspunt geformuleerd dat eigen veiligheid voor alles gaat. Voor NS-conducteurs betekent dit dat er soms voor kiezen passagiers geen boete te geven, als zij een potentiële dreiging ervaren. In plaats daarvan kunnen zij assistentie inroepen bij de volgende halte, waarna NS Veiligheidscentrale de ondersteuning regelt. Maar ook als de pakkans gering is, kan het in sommige gevallen beter zijn de confrontatie te vermijden. NS is zich bewust van de keerzijde, dat hiervan een aanmoedigende werking kan uitgaan, maar stelt de veiligheid van medewerkers voorop.

In verschillende organisaties heeft de laatste agressietraining alweer jaren geleden plaatsgevonden, waardoor nieuwe medewerkers de training niet hebben gevolgd en de kennis bij de rest (naar eigen zeggen) grotendeels is weggezaakt. Geconfronteerd met agressie zijn zij aangewezen op hun eigen oordeel – wat zij overigens lang niet altijd als problematisch er-

varen. Dat wil niet zeggen dat medewerkers er in die sectoren alleen voor staan. In alle organisaties zijn afspraken gemaakt met de politie, maar ook over medewerking binnen de organisatie in de vorm van assistentie, opvang en nazorg.

De volgende stap is het tijdig invoeren van assistentie. Een deel van de medewerkers functioneert in teams of in een gecontroleerde omgeving, waardoor assistentie altijd in de buurt is. Alleen buschauffeurs vormen hierop een uitzondering. In alle andere cases hebben de medewerkers de beschikking over een noodknop. Dit alles moet ertoe bijdragen dat de laatste mogelijkheid om agressie tegen te gaan, namelijk zelf fysiek ingrijpen bij wijze van noodweer, niet nodig is.

Nazorg

Ook in de organisaties waarin de agressieaanpak niet op papier staat, zijn er wel altijd afspraken gemaakt over eerste opvang door collega's en nazorg. De direct leidinggevende is er in alle organisaties voor verantwoordelijk dat de intercollegiale opvang plaatsvindt. Soms verloopt het inschakelen via de direct leidinggevende, soms weten collega's elkaar zelf te vinden, waarbij de leidinggevende controleert of dit ook echt gebeurt. Voorts voert de direct leidinggevende bij ernstige incidenten zelf één of herhaalde gesprekken met de medewerker, en stelt hij de directie op de hoogte van het incident.

Ook is er overal een bedrijfsopvangteam (BOT) geformeerd om de nazorg te verzorgen, bestaande uit collega's die een aanvullende training hebben gevolgd. Naast collegiale opvang en nazorg is in sommige organisaties expliciet de mogelijkheid benoemd om met de bedrijfspsycholoog, de arbo-arts of slachtofferhulp te praten. Eén en ander is uiteraard afhankelijk van de ernst van het incident. Het slachtoffer heeft hierin een belangrijke, en in de praktijk beslissende, stem. Ook is het mogelijk op voorspraak van de bedrijfsarts een traumadeskundige in te schakelen. In de Jeugdzorg is er daarnaast een gedragsdeskundige beschikbaar om de oorzaak van het incident mee te bespreken.

NS verspreidt binnenkort een map met zes korte brochures onder alle medewerkers met publiekscontact over nazorggerelateerde onderwerpen. Daarin staat informatie over de invloed van een schokkende gebeurtenis, de behandeling ervan, de procedure van opvang en nazorg, de intercollegiale opvang door daarvoor getrainde medewerkers (genaamd 'Vangrail'), impact op en opvang door de achterban thuis en tot slot bevat de map een zelftest.

Het Stafbureau Sociale Veiligheid van GVB organiseert cursussen opvang en nazorg. Er is een cursus crisisondersteuning om vaardigheden aan te reiken om collega's te begeleiden nadat zij tijdens hun werk zijn getroffen door schokkende gebeurtenissen. Voor leidinggevenden die daadwerkelijk begeleidingsgesprekken gaan geven is er de cursus begeleiding na schokkende gebeurtenissen. Ook Arriva kent dergelijke cursussen.

3.6 Afhandelen

Het beleid om agressie terug te dringen houdt niet op na een incident. Om als organisatie te kunnen leren en bovendien een signaal uit te zenden, is het belangrijk incidenten goed te registreren en een reactie naar de dader te geven.

Registratie

Over registratie is al geschreven dat niet alle organisaties een goed systeem hebben ontwikkeld. In die gevallen waar een goed systeem nog ontbreekt, is men doordrongen van de noodzaak, en zijn plannen gemaakt of is de ontwikkeling al in gang gezet. De *mogelijkheid* om incidenten nauwgezet in beeld te krijgen is dus overal beschikbaar, of komt in het komende jaar beschikbaar. Iets anders is het werkelijke gebruik van het registratiesysteem: die is bijna overal onvolledig, zeker wat betreft verbale agressie.

Eén van de redenen voor onderregistratie (zie verder paragraaf 4.3) is de administratieve belasting. Om dit te verhelpen en de efficiëntie te bevorderen kunnen NS-conducteurs meldingen van incidenten ter plekke invoeren in de 'Railpocket'. Ook de aanleidingen en gevolgen zijn hierin te noteren. Met het oog op nazorg kan de conducteur bovendien meteen aangeven of en op welke termijn hij een gesprek wenst met zijn leidinggevende. Bij ernstige incidenten vindt automatisch opvang plaats door de wachtdienst, ongeacht het wel of niet invoeren in de Railpocket.

Reactie: sanctie, aangifte, schade verhalen

De wijze waarop reactie naar de dader plaatsvindt, is sterk afhankelijk van de relatie die de publieke dienstverlener onderhoudt tot de dader. Indien dit een klant is waarvan naam en adres bekend zijn, ziet dat er anders uit dan bij anonieme omstanders. In dat laatste geval vindt de reactie naar de dader (inclusief eventuele aangifte en verhaal van schade) altijd plaats via de politie. De organisatie biedt daarbij altijd ondersteuning. Grotere bedrijven als NS en UWV hebben hierover meer juridische, procedurele en ervaringskennis in huis dan kleine zelfstandige organisaties als een regionale ambulancevoorziening.

GVB, Arriva en NS proberen uitdrukkelijk alle kosten op de dader te verhalen, met inbegrip van de kosten voor het uitvallen van de dienstverlening, materiële schade en de kosten van opvang en nazorg. NS probeert het eigen schadeverhaal zo veel mogelijk te combineren met die van het slachtoffer. Of andere organisaties dit ook doen, is niet bekend. Niet alle organisaties hebben hier evenveel ervaringen mee.

NS heeft sinds 2008 eigen Service- en Veiligheidsteams, die direct assistentie verlenen aan medewerkers in problemen. Leden van deze teams zijn bevoegd als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) met geweldsbevoegdheid en mogen dus mensen aanhouden. Daarmee kan de vervoerder een deel van de reactie zelf ter hand nemen. Ook Arriva heeft boa's in dienst. In Den Bosch hebben zij inmiddels tweemaal een OV-verbod opgelegd wegens in het gezicht spugen van een chauffeur. De senior-boa's van GVB zijn per maart 2008 bevoegd veiligheidsfouillering toe te passen en handboeien te gebruiken. Daardoor hoeft bij aanhoudingen niet meer gewacht te worden op de politie, wat de veiligheid bevordert.

Indien de klant bekend is, ondernemen sommige organisaties ook zelfstandig actie. Bureau Jeugdzorg stuurt bij een melding van agressie binnen 24 uur een waarschuwingsbrief naar de ouders, die is getekend door de leidinggevende. Ook UWV Werkbedrijf stuurt een brief, ondertekend door het afdelingshoofd, waarin de klant wordt geconfronteerd met zijn/haar gedrag en de mogelijke gevolgen daarvan bij herhaling. Als alternatief of in aanvulling daarop kan men kiezen voor een 'ordegesprek', een 'orde/maatregelgesprek' of een gebouwontzegging. In alle gevallen blijft informatie over misdrijven bewaard in het dossier van de cliënt. Dit dossier is daarna voorzien van een 'kleurcode geel'.

3.7 Inbedden en borgen

Tot nu toe hebben we stilgestaan bij de doelstellingen van de agressieaanpak en de inspanningen op het gebied van voorkomen, beperken en afhandelen van agressie. Om ervoor te zorgen dat de inspanningen verweven raken in de routines van medewerkers en die routines na verloop van tijd niet wegzakken, is het van belang ervoor te zorgen dat de inspanningen een blijvend karakter krijgen. Twee belangrijke manieren om de aanpak van agressie in te bedden en te borgen zijn volgens het Programma Veilige Publieke Taak door de doelstelling en visie op papier te zetten en verantwoordelijken aan te wijzen voor bepaalde taken. De leidinggevende moet vervolgens toezien op de implementatie.

Visie

Alle organisaties hebben maatregelen bedacht, maar de mate waarin de maatregelen zijn geformaliseerd en onderdeel zijn van een overkoepelend beleid, verschilt sterk. Arriva heeft vrijwel niets op papier gezet. De brandweer in Den Haag heeft zo'n visie wel, maar ontbeert een operationalisatie naar het dagelijks werk. Het Sociaal-Psychiatrisch Behandelcentrum (SPB) in Zeist wil graag eigen beleid opstellen en gebruikt tot die tijd de aanpak van de geïntegreerde instelling, waarvan SPB Zeist deel uitmaakt. Ook de ambulancevoorzieningen leunen wat betreft de aanpak zwaar op hetgeen zij krijgen aangereikt door de sector. Naar eigen zeggen zou deze kennis, die soms alleen op aspecten van veiligheidsbeleid betrekking heeft, een uitwerkingsslag behoeven.

Voorbeelden van een samenhangende en uitgewerkte visie zijn wel te vinden bij de grotere organisaties in dit onderzoek, zoals UWV Werkbedrijf, GVB en NS. Ook binnen de Jeugdzorg is op sectorniveau een integrale en uitgewerkte visie ontwikkeld. Die visie bestaat telkens uit het benoemen van de norm en centrale uitgangspunten en een koppeling daarvan naar concrete handwijzen en fysieke aanpassingen om agressie te voorkomen, beperken en afhandelen. Opvallend is dat de onderzochte organisaties uit de Jeugdzorg het sectorbeleid niet integraal hebben overgenomen, maar zelf een aanpak hebben ontwikkeld waarin de aanbevelingen uit de sector maar ten dele terugkomen. Zowel bij UWV als de Jeugdzorg is veel aandacht besteed aan wachtruimten, telefonische bereikbaarheid, klantvriendelijkheid, een open karakter et cetera.

Taakverdeling

De direct leidinggevende is verantwoordelijk voor de implementatie van de maatregelen tegen agressie. In kleine organisaties volstaat het daarbuiten vaak om alleen een bedrijfsopvangteam te werven en te trainen en een vertrouwenspersoon in te stellen. Bij grotere aantallen medewerkers is er meestal sprake van een veiligheidsorganisatie. Vooral in de vervoerssector is dat het geval. De veiligheidsorganisatie van NS bestaat uit toezichthouders, hoofdconducteurs, Service- en Veiligheidsteams en ingehuurde beveiligingsdiensten. Bij GVB zijn er Toezicht- en Servicemedewerkers, inhuurmedewerkers voor de ingangcontroles, handhavers van de Wet Personenvervoer (HWP) en er is een observatie- en communicatiecentrale.

In vrijwel alle organisaties zijn afspraken gemaakt met externe partijen, vooral met de politie. Bij de onderzochte cases van ambulance en brandweer zijn de meldkamers van de verschillende hulpdiensten geschakeld. Zij zitten vaak op één locatie, waardoor afstemming gemakkelijk is. Hoe vergaand de afspraken zijn, verschilt per organisatie. In Utrecht gaat de politie in veel wijken standaard mee en ook bij de geringste twijfel is er een auto beschik-

baar. Heel anders is dit in Fryslân, waar de politie alleen verschijnt na afroep. De nauwere banden in Utrecht houden volgens de betrokkenen in beide regio's verband met de te overbruggen afstanden en het incidentenrisico, die in Utrecht respectievelijk kleiner en groter zijn.

3.8 Typering maatregelen

Kijkend naar de maatregelen die organisaties nemen tegen agressie en geweld, ontstaat een zeer divers beeld. Bijna alle organisaties kunnen gebruikmaken van een compleet pakket aan maatregelen tegen agressie dat op sectorniveau is ontwikkeld, met uitzondering van de ambulancezorg en enkele vervoersbedrijven. Het daadwerkelijke gebruik van maatregelen blijft daarbij soms achter. Op basis van de vijftien cases uit het onderzoek is de conclusie te trekken dat sectorbeleid dus niet overal goed landt in de organisaties.

De brandweer bijvoorbeeld heeft beschikking over een arbocatalogus agressie en geweld van de sector gemeenten, maar de maatregelen daaruit zijn in de onderzochte organisaties nagenoeg niet terug te vinden. Een belangrijke reden die de organisaties daarvoor aandraagen, is dat deze arbocatalogus onvoldoende is geënt op het brandweerwerk. In de Jeugdzorg is wel een specifieke arbocatalogus agressie en geweld ontwikkeld, maar de producten, handreikingen en beleidsvisies daaruit zijn niet allemaal teruggevonden in de onderzochte organisaties. Eén van de onderzochte organisaties uit de Jeugdzorg hanteerde bijvoorbeeld een eigen beleidsvisie en eigen protocollen die niet goed spoorden met de aanbevelingen uit de sector. Overigens is deze organisatie momenteel bezig de agressieaanpak te vernieuwen.

Aan de ene kant staan de organisaties die sterk leunen op wat de sector of het hoofdkantoor aandraagt. Het duidelijkste voorbeeld is UWV, waar de agressieaanpak in de twee onderzochte organisaties behoorlijk op elkaar lijkt en bovendien duidelijk is terug te voeren op de 'sectorale' aanbevelingen. Hetzelfde geldt voor de GGZ en de vervoersbedrijven NS en GVB.

Op organisatieniveau zijn er grote verschillen in het aantal en type maatregelen dat wordt genomen. Het spectrum loopt van 'beleidsarme' organisaties zoals de ambulancezorg, de brandweer en enkele vervoersbedrijven tot zeer 'beleidsrijke' organisaties zoals UWV en NS. Overigens zegt de plaatsing op dit spectrum weinig over de mate waarin werknemers toegerust zijn om agressie te voorkomen en beperken. Het geeft wel een indicatie van de formalisering van de agressieaanpak en de borging van afspraken.

In het onderzoek is niet gezocht naar verklaringen voor verschillen tussen organisaties. Toch zijn wel enkele hypothesen op te stellen. Het lijkt er op dat de schaalgrootte van organisaties een belangrijke variabele is. Grotere organisaties hebben meer faciliteiten om maatregelen te ontwikkelen tegen agressie en geweld. De mate waarin de sector of organisatie centraal wordt aangestuurd lijkt een andere belangrijke factor. Centraal geleide organisaties zoals NS en UWV zijn beter in staat om een agressieaanpak te formaliseren. Een zeer belangrijke variabele is de prioriteit die de werkgever toekent aan de aanpak van agressie en geweld. Omdat deze variabele moeilijk meetbaar is, kan niet worden gesteld dat de 'beleidsarme' organisaties weinig belang hechten aan beperking van agressie en geweld. Bovendien

hangt prioriteit mogelijk samen met het aantal incidenten dat in de organisatie voorkomt; hoe meer incidenten, hoe meer prioriteit. Bij gebrek aan goede incidentenregistraties is dit verband niet hard te maken.

Het is moeilijk om een gemeenschappelijke lijn te vinden in de getroffen maatregelen tegen agressie en geweld. De nadruk lijkt te liggen op het aanbieden van trainingen en het uitwerken van protocollen. Wat er daarnaast gebeurt, verschilt sterk tussen de organisaties. Waar de ene organisatie de nadruk legt op de inrichting van een (veiligheids)organisatie of de controle van de fysieke ruimte, is de andere vooral bezig met communicatie, of met werving en selectie van medewerkers die sterk in hun schoenen staan.

Als de getroffen maatregelen naast de aanbevelingen uit Veilige Publieke Taak worden gelegd, ontstaat het beeld dat de meeste organisaties de aanbevelingen in beperkte mate overnemen. Het uitdragen van de landelijke norm Veilige Publieke Taak (aanbeveling a) is terug te vinden bij een paar organisaties. Zeldzamer is aanbeveling e: de werkgever geeft altijd reactie naar de dader. Slechts de vervoersbedrijven geven opvolging aan aanbeveling f en verhalen schade op de dader. De volgende tabel geeft een overzicht van de mate waarin de onderzochte organisaties de aanbevelingen uit Veilige Publieke Taak hebben overgenomen.

Figuur 3.2 Gebruik van aanbevelingen uit het programma Veilige Publieke Taak

Aanbeveling	Situatie 15 onderzochte organisaties
a) Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit (bijvoorbeeld via huisregels)	Slechts enkele organisaties dragen deze norm uit: UWV, NS en GVB. Er zijn in de meeste organisaties wel plannen op dit gebied.
b) Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever	Ernstige incidenten lijken bijna altijd te worden gemeld, maar verbaal geweld bijna nergens.
c) Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd	Voor registratie geldt hetzelfde als voor melding. Ernstige incidenten lijken in bijna alle organisaties te worden geregistreerd, maar verbaal geweld bijna nergens. In enkele organisaties is er een terugkoppeling van incidenten naar agressieaanpak.
d) Werknemers krijgen training en/of scholing	Alle organisaties, behalve de brandweer, bieden regelmatig agressietrainingen aan.
e) De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader	In ongeveer de helft van de onderzochte organisaties geeft de werkgever een reactie. In de organisaties waar daders anonieme omstanders zijn, reageert niet de werkgever, maar de politie.
f) Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader	Dit komt zelden voor. Alleen de vervoersbedrijven benoemen dit expliciet in hun aanpak.
g) Er wordt altijd aangifte gedaan bij een strafbaar feit	Bijna alle organisaties hebben hierover bepalingen opgenomen. Alleen bij een enkele brandweerorganisatie is hierover niets op schrift gesteld.
h) Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.	Alle organisaties hebben maatregelen getroffen om aan slachtoffers nazorg te verlenen. In één brandweerorganisatie heeft de nazorg niet specifiek betrekking op agressie en geweld.

4 Werking in de praktijk

Het vorige hoofdstuk is een feitelijke samenvatting van de agressiemaatregelen in de vijftien onderzochte organisaties. In dit hoofdstuk vindt de confrontatie met de praktijk plaats. Niet de maatregelen staan centraal, maar of werkgevers de mogelijkheden aanreiken. Drie vragen staan daarbij centraal. Weten medewerkers wat hun taken en bevoegdheden zijn (kennen), hebben ze de mogelijkheden/vaardigheden om van de mogelijkheden gebruik te kunnen maken (kunnen) en zien ze er de noodzaak van in (willen)? Deze drie vragen komen aan bod in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. Paragraaf 4.4 gaat kort in op de vraag of medewerkers de beschikbare maatregelen altijd uitvoeren op de manier waarop ze bedoeld zijn. Tot slot geeft paragraaf 4.5 zicht op het belang van de fysieke omgeving.

4.1 Kennen: Communicatie

Kennen medewerkers hun taken en bevoegdheden? Het antwoord op deze vraag hangt nauw samen met de duidelijkheid van de regelingen zelf, de toegankelijkheid van de maatregelen en de wijze waarop de werkgever zorgt voor goede communicatie.

Duidelijkheid beleid

Een eerste vereiste om taken en verantwoordelijkheden te kennen is dat de werkgever deze helder heeft omschreven. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat er soms weinig op papier staat. Dit maakt de werkwijze erg impliciet. Dit wil overigens niet zeggen dat er in zo'n situatie een vacuüm ontstaat. Zeker in 'beleidsarme' onderzoekscases als de brandweer en ambulancedienstverlening hebben de medewerkers vaak sterke eigen ideeën over hoe zij vervelende situaties kunnen voorkomen, en hoe zij in die gevallen moeten handelen. De werkwijzen ontstaan al werkende weg en vanaf de werkvloer.

Hoewel een bottom up werkwijze het voordeel van draagvlak en praktische gebruikswaarde oplevert, kleven er aan een niet helder geformuleerde agressieaanpak ook duidelijke nadelen. Een eerste bezwaar is dat tussen (groepen) medewerkers verschillen van inzicht kunnen ontstaan over welk gedrag nog acceptabel is. Het gebrek aan uniformiteit kan zich ook vertalen naar het contact met de klant, die bij medewerker A een andere behandeling krijgt dan bij medewerker B. Dit kan voor klanten aanleiding zijn de grenzen te verkennen. Op collectief niveau gaan individuele werkwijzen het ontstaan van een maatschappelijk gedeelde norm over agressie tegen.

In één van de ambulancevoorzieningen is daarnaast opgemerkt, dat de 'hardste schreeuw' een zware stem hebben bij de vorming van groepsnormen. Dit kan ertoe leiden dat meningsverschillen niet altijd worden uitgesproken, maar onder de oppervlakte aanwezig blijven. Dit maakt vooral nieuwe medewerkers erg afhankelijk van de omgeving waarin zij terecht komen. Dit kan positief zijn in een sterke wij-cultuur, maar ook negatief indien er een 'zeurcultuur' of een 'machocultuur' heerst.

Medewerker ambulancevoorziening: "Hier heerst soms toch een beetje die macho houding van 'het valt wel mee' en 'daar kun je toch wel tegen'. Zo'n houding duldt weinig weerwoord, je kunt dan bijna niet meer zeggen dat jij het wel een probleem vindt. Tijdens een

training feedback geven, helemaal niet gericht op agressie, kwam naar voren dat een deel van de medewerkers het moeilijk vindt daar doorheen te breken."

Een laatste nadeel is dat het individuele en impliciete karakter van de handelwijzen, het voor de werkgever erg lastig maakt te achterhalen welke aanpak wanneer werkt en waarom dat zo is. Doordoor is er slechts een beperkte basis voor professionalisering van de weerbaarheid van publieke dienstverlening door middel van kennisdeling en de lerende organisatie.

Duidelijkheid communicatie

Integraal en duidelijk beleid landt niet automatisch op de werkvloer. Tijdens het onderzoek bleek dat medewerkers niet uit zichzelf op zoek gaan naar de uithoeken van het intranet. Toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de boodschap zijn daarom van doorslaggevende betekenis. In dit onderzoek zijn we zowel voorbeelden tegengekomen van te veel als te weinig informatie. In beide gevallen is het resultaat dat de centrale boodschap onvoldoende beklijft. In beide gevallen is dit niet los te zien van de prioriteit, die door de werkgever is toegekend aan agressiemaatregelen.

In één van de organisaties is weinig uitgeschreven op papier, maar er vindt ook in het geheel geen communicatie plaats. Ook over het feit dat de werkwijze wordt uitgewerkt en een nieuw registratiesysteem in ontwikkeling is, is op de werkvloer niets bekend. Dit heeft als effect dat elke groep zelf het wiel uitvindt. Een neveneffect is in deze case een versterking van het toch al bestaande gevoel, dat het management niet altijd goed luistert naar wat leeft op de werkvloer. De communicatie tussen beleid en uitvoering is niet optimaal, vinden de geïnterviewden. Het uitvoerend personeel weet niet in hoeverre agressiebeleid leeft in de organisatie, en heeft sterk het idee dat dit andersom ook zo is. Kennis (kennen) en draagvlak (willen) versterken elkaar zo: onwetendheid leidt tot ontevredenheid. Overigens is men over de randvoorwaarden (met name afspraken met politie) wel erg tevreden.

Het andere uiterste is te veel informatie. Het agressiebeleid is dan één van de vele thema's waaraan aandacht wordt besteed. Het gevaar bestaat dat agressiebeleid ondersneeuwt in de veelheid aan informatie waarmee uitvoerders van publieke taken dagelijks te maken hebben. In enkele organisaties weten medewerkers van het bestaan van een agressieprotocol, maar kennen ze de inhoud niet. Het protocol blijkt in de praktijk te functioneren als een naslagwerk. Geconfronteerd met agressie doorlopen zij niet routinematig de stappen van het protocol, maar handelen zij op hun eigen manier en raadplegen bij twijfel het protocol.

Tussen te veel en te weinig informatie zit een zeker evenwicht. Te veel informatie leidt ertoe dat mensen hun eigen koers varen, te weinig informatie leidt tot inzichtsverschillen. Om het evenwicht te bewaren, zo leert de meerderheid van de cases waar het wel goed gaat, is het zaak voldoende prioriteit aan het thema toe te kennen en de informatie gestructureerd aan te bieden en regelmatig mondeling te bespreken. Dat laatste wil zeggen dat duidelijk moet zijn wat de hoofdlijn (uitgangspunt, stappenplan) is, en wat de uitwerking (naslagwerk). GVB lijkt hiervan een goed voorbeeld.

4.2 Kunnen: Inbedding, training en gebruikswaarde

Zorgen werkgevers ervoor dat medewerkers de mogelijkheden en vaardigheden hebben om van de aangereikte instrumenten gebruik te maken? De meeste medewerkers in dit onderzoek hebben in de praktijk vooral te maken met protocollen en trainingen. Met name over trainingen zijn zij erg tevreden. De ervaringen in de verschillende sectoren komen erg overeen. Opvallend was de hierboven in het citaat genoemde feedbacktraining voor ambulance-medewerkers, die onbedoeld erg nuttig bleek in het licht van agressie en geweld. Naast de bedrijfsnorm speelt bij agressie en geweld namelijk ook de groepsnorm een belangrijke rol. Vooral nieuwe en minder uitgesproken medewerkers vonden het zinvol deze te expliciteren en stil te staan bij de wenselijkheid ervan. Dit is volgens hen de bespreekbaarheid ten goede gekomen.

Protocollen en handreikingen worden over het algemeen nuttig gevonden. Voor protocollen geldt echter wat voor informatie in het algemeen geldt: het kan zowel te uitgebreid als te beknopt zijn. In de ambulancevoorziening is het landelijke protocol 'Veiligheid' zeer algemeen. Het protocol benoemt wie moet worden ingeschakeld bij brand, agressie en besmettingsgevaar en dat een 'riskante' omgeving pas mag worden betreden na een veiligverklaring door de politie. Dit protocol geeft geen houvast tijdens confrontaties. De protocollen in andere sectoren doen dat wel, hoewel deze soms dus te uitgebreid worden gevonden.¹

Voor professionals blijkt naast training vooral gebruikswaarde relevant. Daarmee doelen zij vooral op de belasting in tijd. Naar eigen zeggen is hun dag moeiteloos te vullen met het uitvoeren van hun publieke taak. Zaken als het invullen van een registratieformulier bij een incidentmelding, ervaren zij als een extra belasting. Dat geldt zeker als zij dit moeten afhalen bij de arbocoördinator of als er standaard een gesprek volgt. Vanwege de 'rompslomp' laten zij het er dan bij zitten. Ook komt het vaak voor dat de publieke functionarissen lichtere incidenten niet vinden opwegen tegen de invulduur.

Faciliteren slaat dus niet alleen op het aanreiken van de mogelijkheden, maar ook op het aanreiken van mogelijkheden op een wijze dat de belasting minimaal is. In dit licht zijn de Railpockets (zie paragraaf 3.4) van NS-personeel een goed voorbeeld. In dit systeem kunnen conducteurs incidentmeldingen meteen en op elke gewenste locatie invullen. Bij de registratie ontstaat automatisch een melding naar de leidinggevende en een koppeling met nazorg. Alle geïnterviewde conducteurs zijn zeer goed te spreken over dit systeem.

4.3 Willen: Draagvlak

Vuistdikke protocollen

In de voorgaande paragrafen is al gebleken dat uitvoerders van publieke taken beperkt tijd hebben/nemen om de agressieaanpak van de organisatie te doorgronden. Een centrale tendens in alle cases is dat men niet zit te wachten op uitgebreide agressie-tools en 'vuistdikke protocollen'. Het doel van agressiebeleid is volgens hen vooral een middel, waardoor zij

¹ De achtereenvolgende stappen in het agressieprotocol van UWV Werkbedrijf gaan onder meer over de reactie door de medewerker (benoemen van gedrag, benoemen van de norm, stellen voor de keuze het gedrag aan te passen of het gesprek te beëindigen), het inroepen van beveiliging en/of politie, gebruik van de alarmknop, verwijdering uit het pand, registratie, nazorg en reactie naar de dader.

hun werk beter kunnen doen. Naarmate het beleid uitgebreider wordt, ervaren zij het soms als een last in plaats van een handvat om agressie tegen te gaan. Werkgevers zouden hierop beter kunnen inspelen.

Een respondent van UWV Werkbedrijf zegt dat bij incidenten wordt gekeken of het uitgebreide protocol goed is doorlopen, weliswaar bedoeld om te leren, maar met als effect dat het soms voelt alsof incidenten de eigen schuld zijn. De medewerkers in een bezochte GGZ-instelling ervaren de ondersteuning van collega's en de teammanager over het algemeen als voldoende, maar maken vanwege de rompslomp weinig gebruik van de ondersteuning door het Collegiaal Opvangteam.

Medewerker GGZ: *“Door het met collega's te bespreken krijg je ruimte om het te ventileren, dat is voldoende. Als je een incidentmelding doet krijg je het traumateam over je heen, daar heb ik geen behoefte aan.”*

Uit gesprekken blijkt dat de medewerkers vooral behoefte hebben aan een beknopte handreiking met praktische tips. Dit kan een puntsgewijze samenvatting van enkele kantjes zijn, of een briefing of training. Van alle kanten wordt benadrukt dat het geen lijvig boekwerk moet worden: men wil het antwoord op een aantal voor hen relevante vragen en geen 'pak papier'. In verschillende cases blijken dezelfde soort vragen te spelen, met een feitelijk en praktisch karakter. Vooral de volgende vragen zijn terugkerend:

- Welk gedrag is niet meer acceptabel? (norm)
- Welke stappen kan ik zetten bij agressie en geweld? (protocol)
- Welke ondersteuning krijg ik? (organisatie)
- Waartoe ben ik verplicht? Wat zijn mijn bevoegdheden? (rechten en plichten)

Registratie- en aangiftebereidheid

De aangiftebereidheid is in de cases opvallend laag. In alle organisaties beamen de medewerkers dat het aantal aangiften een slechte indicator is van het aantal incidenten. Wat medewerkers er vooral van weerhoudt is de angst voor vergelding. Met name bij 'stoere' beroepen als ambulancezorg en brandweer, die veel te maken hebben met groepen anonieme omstanders, komt dit voor. Hoewel er in dit onderzoek slechts één voorbeeld is gevonden van situaties waarbij de medewerker op een later tijdstip is opgezocht door de dader, nemen zij liever geen risico. Bij deze overweging speelt vaak een doorslaggevende rol dat anoniem aangifte doen niet mogelijk is.

Een enkele keer speelt mee dat het slachtoffer zich niet welkom voelde op het politiebureau. Een ambulancemedewerker vertelt dat een incident met fysiek geweld op het politiebureau zodanig gebagatelliseerd werd, dat hij zich in eerste instantie bezwaard voelde om aangifte te doen. Ook de afdelingmanager van een GGZ-instelling vertelt dat medewerkers zich bij het doen van aangifte niet altijd welkom voelen.

Een ander punt is dat de medewerkers het verloop van de aangifte niet altijd goed, of pas laat krijgen teruggekoppeld. Zij weten dan niet zo goed of er wel wat mee gebeurt en voelen zich daardoor minder serieus genomen. Dit werkt demotiverend. De verwachte straf en de discussie over dubbele strafeisen speelt bij hun afwegingen om aangifte te doen geen rol van betekenis, zeggen de medewerkers. De kans op bestraffing speelt in de GGZ overigens

wel een rol, omdat de aanwezigheid van een psychiatrische aandoening een argument kan zijn om de dader niet te vervolgen.

Bij het doen van aangifte spelen tijd en moeite een ondergeschikte rol. De benodigde tijd vormt soms wel een drempel bij het intern registreren van incidenten. Vooral van lichtere incidenten maken publieke functionarissen vrijwel nooit melding. Redenen die zij daarvoor aandragen zijn dat zij verbaal geweld normaal zijn gaan vinden, het van hen afglijdt en omdat zij anders 'wel bezig kunnen blijven'. Interne melding gebeurt bij zwaardere incidenten wel.

Eigengereid

Behalve te veel of te weinig beleid en ervaren drempels bij de uitvoering, speelt een rol dat uitvoerders van publieke taken niet zitten te wachten op al te veel instructies van hogerhand. Hoewel praktische tips altijd welkom zijn, hebben de medewerkers vaak duidelijke ideeën over hoe zij ongewenste situaties kunnen voorkomen en afhandelen. Ook in de cases waar weinig ondersteuning is geboden, voelen medewerkers zich niet aan hun lot overgelaten. Dit wil overigens niet zeggen dat de werkgever geen rol moet spelen. Zij verwachten volledige ondersteuning als dat nodig is: onmiddellijke assistentie, een luisterend oor en het serieus nemen van meldingen en klachten.

Een andere vorm van 'eigengereidheid' ontstaat als werknemers hun rol van hulpverlener prioriteit geven. Bijvoorbeeld in de Jeugdzorg hanteren sommige werknemers heel ruime grenzen bij het bepalen van wat agressie is, omdat zij geen grenzen willen stellen, maar de cliënt of patiënt willen helpen.

Incidenten

Incidenten vergroten het draagvlak voor agressiebeleid. Dit speelt op de werkvloer, maar ook op het niveau van organisaties. Enkele werkgevers in dit onderzoek hebben tot een intensievere aanpak besloten, na één of enkele concrete en ernstige voorvallen. Bij de jeugdzorg in Amsterdam was de concrete aanleiding een aantal grote incidenten aan het begin van 2007, waaronder het 'motorkap-incident', waarbij een 44-jarige man enkele medewerkers bedreigde en kilometerslang op de motorkap meereed. Bij het Werkplein in Zeist zijn detectiepoortjes geplaatst nadat een 21-jarige man twee medewerkers van de sociale dienst neerstak.

4.4 Wijze van toepassing

Agressie is niet te regisseren. Met maatregelen is agressie te beheersen, maar het geeft niet op alle denkbare situaties een pasklaar antwoord. In dit onderzoek zijn drie verschillende redenen gevonden, waarom de aanpak niet door alle medewerkers op dezelfde manier wordt uitgevoerd.

- Er blijft altijd ruimte voor interpretatie
- Professionaliteit en persoonskenmerken van de medewerker spelen altijd mee
- Niet alle bruikbare routines komen top down

Regels zijn nooit waterdicht, zeker als de situaties waarin die regels moeten worden toegepast sterk verschillen. Een zekere mate van interpretatie is onvermijdelijk. Zelfs bij de

goed uitgewerkte emotie-agressieladder van UWV (zie kadertekst hoofdstuk 3) is de beoordeling of gedrag onder emotie of agressie valt, uiteindelijk altijd een eigen inschatting van de professional. De aanpak die de werkgevers aanbiedt moet erop gericht zijn de werknemer zo goed mogelijk toe te rusten om die beslissing te kunnen nemen.

De reactie op agressie is daarmee altijd een combinatie van aangereikte stappen en het professionele oordeel van de medewerker. De medewerker gebruikt de toepasbare elementen en combineert die met zijn eigen ervaringen. In verschillende organisaties is de invloed van de door de werkgever aangeboden maatregelen daarom gerelativeerd. Agressie heeft ook te maken met eigen opstelling, helder communiceren, stressbestendigheid, anderen serieus nemen en persoonlijke grenzen afbakenen: zaken die maar tot op zekere hoogte zijn te trainen en te uniformeren. Met name persoonlijke grenzen blijven altijd van invloed, reden waarom in één van de organisaties zelfs is afgezien van uniforme normstelling.

Tijdens het onderzoek is tot slot gebleken dat niet alle routines van 'bovenaf' komen. Succesvolle praktijken blijken ook al werkende weg op de werkvloer te ontstaan en zich via collega's te verspreiden. Een bekend voorbeeld zijn de 'taakjes' die brandweerlieden en ambulancehulpverleners geven aan omstanders. De medewerkers van de ambulancedienst zijn er zelfs op geselecteerd om zo veel mogelijk zelf hun zaakjes op te lossen. Zij ontwikkelen hun routines dan ook het liefst zelf en vragen van de organisatie vooral de randvoorwaarden (assistentie indien nodig, afhandeling van incidenten) op orde te hebben.

Ambulancemedewerker: "Degene met de grootste mond geef je een taak. Wil jij misschien die mensen op afstand houden zodat we er goed bij kunnen? Het zou ontzettend helpen als jij voor ons die tafel even aan de kant zet. Wil je voor mij de infuuszak even vasthouden? Heel simpel, maar het werkt in negen van de tien gevallen"

Afdelingsmanager GGZ: 'Als je bijvoorbeeld ziet dat een cliënt heel manisch is, kun je hem de tuin om laten spitten, zodat hij zijn energie kwijt kan.'

Voor werkgevers is er een taak weggelegd om gebruik te maken van de routines van de werkvloer en deze om te zetten in maatregelen die zijn geborgd in de gehele organisaties.

4.5 Fysieke omgeving

Zowel frustratie- als instrumentele agressie zijn te verminderen met aanpassingen aan de werkruimten. Een aantal fysieke aanpassingen komen in alle cases voor, zoals het werken met alarmknoppen. Alle geïnterviewde respondenten hebben de beschikking over een alarmvoorziening. Voor het overige hebben vooral organisaties, die gebruikmaken van een gecontroleerde werkomgeving, veel geïnvesteerd in facilitaire zaken.

UWV Werkbedrijf besteedt veel aandacht aan de fysieke omgeving, zo bleek tijdens een bezoek aan een Werkplein. Overal in het pand hangen camera's. Bij binnenkomst hangt een scherm waarop alle binnenkomende klanten zichzelf kunnen zien. Onder alle bureaus en bij de balie zijn alarmknoppen bevestigd. Het indrukken van de alarmknop leidt direct tot een signaal bij de meldkamer en beveiliging. De meeste gesprekken vinden plaats aan de bureaus op de beursvloer. Er is ook een aantal aparte spreekruimten. Deze worden vooral ge-

bruikt als de klant om extra privacy vraagt. Daarnaast zijn er extra beveiligde spreekruimten met deuren aan beide kanten van de ruimte en een bureau over de hele breedte van de ruimte. Deze ruimten zijn op deze manier ingericht zodat ongewenst fysiek contact tussen de klant en de medewerker vrijwel onmogelijk is. De receptiebalie is hoog, waardoor klanten niet bij de medewerkers kunnen komen.

Ook het openbaar vervoer besteedt veel aandacht aan de ruimte. Zo zijn alle bussen en treinen van Arriva voorzien van camerabeveiliging en gaat ook NS camera's in treinen plaatsen. Ook zijn de vervoerder en de politie van plan in stadsbussen bewegende beelden te vertonen van passagiers die zich hebben misdragen in de bus. Tot slot wil Arriva een aantal steekbussen bij wijze van experiment gaan uitrusten met sirenes.¹

GVB investeert veel in de directe omgeving van het vervoer. Met name aan de veiligheid van stations en de directe omgeving besteedt men veel aandacht. Er is een goede samenwerking met stadsdelen, die lichten onder een station vervangen als die kapot zijn. Verlichting van openbare ruimten valt onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Ook besteedt GVB aandacht aan 'een goed product': schoon, comfortabel en op tijd rijden, goede informatie voor klanten en geen overvolle bussen. De grote nadruk op een nette omgeving is ingegeven door de *broken window theory*, die in het kort stelt dat indien eenmaal één ruit is ingegooid, de overige ruiten sneller zullen sneuvelen. Volgens dezelfde theorie komen graffiti en vernielingen sneller voor in slecht bijgehouden trams en bussen.

¹ Het lawaai dat ede hoorn produceert is dermate indringend dat de amokmaker in de meeste gevallen de benen neemt, bleek volgens de initiatiefnemer uit een proef met het systeem in Liverpool.

5 Wat werkt?

Dit hoofdstuk gaat over succesvolle elementen in de aanpak van agressie. Tussen de kwaliteit van de aanpak en het aantal incidenten bestaat geen eenduidige relatie. De tendens in het aantal gemelde incidenten is daarom niet zonder meer te gebruiken als succesmaatstaf, blijkt in paragraaf 5.1. Voor uitspraken over succesfactoren zijn we daarom ook aangewezen op de inhoudelijke analyse van de werking van de aanpak in de praktijk in de voorgaande hoofdstukken. Aan de hand daarvan benoemen we in paragraaf 5.2 de belangrijkste succesfactoren. Niet alle goede praktijken zijn zonder meer overdraagbaar naar andere situaties. Paragraaf 5.3 gaat daarom in op het belang van de context.

5.1 Meetbaarheid van succes

Het doel van agressiebeleid is dat het aantal incidenten daardoor afneemt. Een dalend aantal incidenten duidt echter niet altijd op succesvol agressiebeleid. Omgekeerd wil een stabilisering of stijging niet zeggen dat de aanpak mislukt is. De kwaliteit van de onderzochte registratiesystemen laat met andere woorden niet altijd toe een betrouwbare ontwikkeling in de tijd te schetsen. Dit heeft verschillende oorzaken.

Een praktische oorzaak is dat in de onderzochte cases een goed registratiesysteem niet altijd aanwezig is. In die gevallen is überhaupt geen ontwikkeling te schetsen. Het nadeel daarvan is uiteraard dat het moeilijker is vinger aan de pols te houden. In alle cases, waar een goed registratiesysteem ontbreekt, wordt dit beaamd en werkt men aan verbeterde registratie.

Manager Ambulancezorg: "We kunnen nu niet hard maken dat er weinig misgaat."

In een aantal andere cases is (de aandacht voor) het systeem in de loop der tijd verbeterd: er is meer prioriteit en bekendheid aan gegeven, de registratie is toegankelijker en/of minder belastend geworden. Dit maakt conclusies trekken lastig. Een gelijk gebleven aantal incidenten kan zowel duiden op een stabiel agressieniveau, als op minder incidenten en een grotere meldingsbereidheid. In één van de cases op het gebied van jeugdzorg is geopperd, dat de toegenomen aandacht voor agressie leidt tot *meer* geregistreerde incidenten.

Maar ook in een situatie met een goed, bekend en toegankelijk registratiesysteem, waarbij geen sprake is van onderregistratie, laat de trend zich niet altijd rechtstreeks toeschrijven aan het beleid. Vaak is er een pakket aan maatregelen afgesproken, waardoor onduidelijk is welke (combinatie van) maatregel(en) daarin verantwoordelijk is voor het effect. Bovendien kan ook een externe factor van invloed zijn op de stijgende of dalende trend. Zo verwachten enkele medewerkers van UWV Werkbedrijf dat de toenemende werkdruk als gevolg van de economische crisis van invloed kan zijn op de intensiteit van de dienstverlening en daarmee op agressie.

De ontwikkeling in het aantal incidenten volstaat niet als indicator voor werkzaam beleid. Om iets te zeggen over de beleidseffecten zijn we daarom ook aangewezen op de intrinsieke werking van het beleid: kennen de mensen het (kennens), hebben ze de mogelijkheden/vaardigheden ervan gebruik te maken (kunnen) en zien ze er de noodzaak van in (willen)?

Deze kwalitatieve werking is uitvoerig beschreven in de vorige twee hoofdstukken, en gebruiken we hier om succes- en faalfactoren te benoemen.

5.2 Succesfactoren: Wat werkt?

In deze paragraaf benoemen we elementen van succesvol beleid, die in dit onderzoek naar voren kwamen. Beleid bestaat echter niet in een vacuüm. Het invoeren, creëren van draagvlak, toepassen, leren en bijstellen is een continu en dynamisch proces, dat mede van invloed is op het beleidsresultaat. Daarnaast raakt het agressiebeleid soms aan beleidsmatige keuzes over de inrichting van de organisatie (mensen, taken en fysieke omgeving). Bij al deze aspecten staan we stil.

Beleid

Prioriteit

Een eerste vereiste voor succesvol beleid is prioriteit bij de werkgever. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. De cases leren dat op papier veel thema's prioriteit kunnen hebben. In de praktijk is dat echter niet haalbaar. In drie cases stelt het management dat agressiebeleid prioriteit heeft, maar dat er tegelijk een organisatieverandering plaatsvindt of aankomt. Dit is meteen de reden dat het beleid in die sectoren niet van de grond komt. Om echt een verandering te bewerkstelligen is het afdwingen van aandacht bij zowel het management als het personeel (door het formuleren van doelen en inspanningsverplichtingen) noodzakelijk. Het aanbieden van een vrijblijvende training blijkt niet genoeg om het onderwerp op de agenda te krijgen.

Het onderzoek leert dat prioriteit vaak (ook) een kwestie van financiële middelen is. De vergaande aandacht voor agressie bij NS kost 60 miljoen euro per jaar. De kosten van de aanpakken bij de andere vervoersorganisaties en UWV zijn niet achterhaald. Wel is bekend dat de twee extra buslijnen rond Eindhoven (zie kadertekst hoofdstuk 3) mede zijn bekostigd door de provincie. Dat wil overigens niet zeggen dat dit allemaal extra investeringen zijn. De kosten van (soms langdurig) ziekteverzuim, vervanging van mensen die ander werk zoeken en vernielingen kunnen eveneens hoog oplopen.

Duidelijkheid

Hoe duidelijker de werkgever de regels maakt, hoe beter de navolging. Het is echter een misvatting te denken dat goed beleid op een A4'tje past. Hoe minder uitgewerkt de norm is, hoe groter de ruimte voor misverstanden en interpretatie, en hoe gevoeliger de norm is voor eigen invulling. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het veiligheidsprotocol voor ambulancepersoneel, dat zij weliswaar kort en helder vinden, maar waarbij zij over veel zaken alsnog zelf een beslissing moeten nemen.

Bij al te uitgewerkt beleid is het gevaar daarentegen dat de hoofdlijn buiten beeld raakt, of mensen niet de tijd hebben en/of moeite nemen de tekst door te nemen. Een bruikbare middenweg tussen deze uitersten is een kernachtige weergave van de centrale boodschap in een protocol, op posters etc. en een uitwerking bij wijze van naslagwerk. Daarbij blijft overigens gelden dat enige mate van interpretatie onvermijdelijk is (zie paragraaf 4.4).

Continuïteit

Een norm komt te voet en gaat te paard. Het vergt een enorme inspanning van de werkgever om een afgekalfde norm te herstellen. In de beginperiode is strenge formele controle essentieel om normoverschrijdend gedrag te bestrijden en het geloof in de norm te herstellen. Een gedeelde observatie in alle organisaties is dat op veel plekken in de maatschappij de agressienorm is verwaterd. Bij het herstel is continuïteit in de controle van groot belang. Het nadeel van de projectmatige activiteiten is telkens, dat zij al snel het karakter krijgen van symptoombestrijding.

Dit bleek bijvoorbeeld bij NS, dat maatregelen vaak afbouwt als de agressie afneemt. Een van die maatregelen zijn ingangscntroles op risicostations. Nadat NS constateerde dat het aantal incidenten afnam zijn de controles opgeheven, waarna al snel weer een toename volgde. Dat pleit ervoor dergelijke controles op bepaalde stations intact te laten. Meer in het algemeen pleit het ervoor om maatregelen met een controlerende en/of een signaal-functie zo veel mogelijk in tact te laten. Het doel daarvan is niet alleen individuele overtreders aanpakken, maar tegelijk te laten zien dat agressie niet wordt getolereerd.

Belasting van werknemers

Tijd is voor uitvoerders van publieke taken een schaars goed. In plaats van een hulpmiddel om agressie tegen te gaan kan agressiebeleid daarom soms worden ervaren als 'weer' een extra verplichting, die afleidt van de publieke taak. Zo is de koppeling tussen registratie van verbaal geweld en de lerende organisatie en beter beleid in de belevingswereld van de werknemers erg indirect. In vrijwel alle cases vinden werknemers het afhandelen van de kleinere incidenten niet opwegen tegen de tijd en moeite van registratie en laat men het erbij zitten.

Goed agressiebeleid betekent in dit geval niet alleen dat de werkgever moet zorgen dat het systeem in orde is, maar ook dat hij zorgt dat de medewerker hiervan (door beknoptheid, eenvoud en toegankelijkheid) met minimale inspanningen gebruik kan maken. De in hoofdstuk 3 genoemde handcomputers van NS-conducteurs koppelen registratie aan nazorg en meldingen aan leidinggevend. Dit is erg doelmatig.

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Bij elke nieuwe maatregel moet de werkgever zich afvragen in hoeverre het de medewerkers helpt bij het uitvoeren van zijn taken, en in hoeverre het tot een extra belasting voor de werknemer leidt. Een belangrijk criterium daarbij is de mening van de werknemers zelf, zij moeten er immers mee gaan werken. Goed luisteren naar hetgeen speelt op de werkvloer helpt bij het beantwoorden van de vraag of het beleid valide is, dat wil zeggen of het bijdraagt aan het oplossen van een werkelijk bestaand probleem.

Kader: Risicotaxatie bij GGZ

De organisatie van een GGZ-instelling heeft een instrument voor risicotaxatie ontwikkeld, met als doel op een gestandaardiseerde manier te kunnen schatten wat het risico op agressie bij cliënten is. Met de uitkomsten van het instrument stelt men een Crisis Preventie Actieplan (CPAP) en een zogenoemde crisiskaart op.¹ Medewerkers vinden het opstellen ervan lastig, en zien naar eigen zeggen niet zo goed welke winst het oplevert. Hoewel het instrument nog in de implementatiefase verkeert, spreekt hieruit wel een duidelijk signaal aan het management om alert te zijn op de verhouding tussen kosten en baten voor de werknemer.

¹ Het CPAP beschrijft de ontwikkelingsstadia van agressie van een cliënt en brengt signalen voor dreigende agressie in kaart, met de bijbehorende mogelijkheden daarop in te grijpen. De crisiskaart is een kaart die de cliënt zelf op zak kan dragen, waarop informatie staat over de manier waarop medewerkers de cliënt kunnen benaderen bij bepaald gedrag. Het werken aan de kaart kan bovendien bijdragen aan het zelfinzicht van de cliënt.

Praktische insteek en fysieke omgeving

In artikelen en gesprekken over agressie is een voorname plek ingeruimd voor integraal beleid. Hoewel dit zeker van belang is, is eveneens veel te winnen met praktische maatregelen. Het uitgangspunt daarvan is een analyse van *triggers* oftewel aanleidingen die tot agressie kunnen leiden. Vaak zijn dit concrete zaken als wachttijden en klantvriendelijkheid, die vaak een concrete oplossing behoeven. Vaak zijn dit oplossingen in de sfeer van de fysieke omgeving. Zowel frustratie- als instrumentele agressie zijn te verminderen als werkgevers de werkruimten aanpassen. Vooral organisaties die gebruikmaken van een gecontroleerde werkomgeving, hebben om die reden veel geïnvesteerd in facilitaire zaken.

Soft skills

Uit de literatuur blijkt dat een eenzijdige nadruk op zero tolerance (zeker op de lange termijn) niet helpt om agressie tegen te gaan.¹ De cases bevestigen dit beeld volledig. Bij het UWV Werkbedrijf in Zeist heeft het ertoe geleid dat het plan is om de eerder geplaatste detectiepoortjes weer te verwijderen. Klanten en een deel van het personeel bleken de poort frustrerend te vinden; een detectiepoort past niet bij een open, klantvriendelijke en publieke ruimte. Enkeligen zijn van mening dat de 'gecriminaliseerde' omgeving juist agressie kan uitlokken.

Vooral 'soft skills' zoals gesprekstechnieken geven medewerkers het gevoel dat ze de situatie de baas kunnen zijn. Het zijn juist de de-escalerende vaardigheden, die werkgever kunnen laten trainen in de verplichte cursussen. Tegelijk geven medewerkers aan dat deze vaardigheden (eigen opstelling, helder communiceren, stressbestendigheid, anderen serieus nemen en persoonlijke grenzen afbakenen etc.) maar beperkt zijn bij te schaven. Niettemin zijn deze vaardigheden doorslaggevend.

Ter illustratie kwam in verschillende cases ter sprake dat vaak dezelfde medewerkers voor problemen komen te staan. Enerzijds zijn dit collega's die binnenkomen met veel bombarie: 'ik kom het hier wel even regelen'. Anderzijds blijken juist collega's, die de norm nauwgezet naleven en op hun strepen staan, vaak agressie op te wekken. De werkgever moet dus niet aandringen op een al te strikte uitvoering. Juist het 'veren', in eerste instantie begrip tonen en meebewegen met de klant om vervolgens afspraken te maken, is volgens medewerkers succesvol. Essentieel daarbij is dat de werkgever een sfeer van gezamenlijkheid creëert. Het aangaan van de confrontatie is soms onvermijdelijk, maar confrontatie als basishouding is volgens de meeste respondenten onverstandig.

Proces

De belangrijkste les aangaande het proces is dat agressiebeleid niet alleen *top down* hoeft plaats te vinden. Dit is wel wat in alle cases gebeurt, met wellicht de kleinschaliger organisaties (met name ambulancevoorzieningen) als uitzondering. Het dominante perspectief inzake agressiebeleid is dat van de functionele organisatie, waarbij het achterliggende idee is dat de coördinatie en onderlinge relaties via allerlei interne voorschriften zijn vast te leggen. Dit perspectief doet weinig recht aan het dynamische samenspel van beleid, werkvloer en omgeving.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag.

Wat betreft agressie en geweld blijkt het voor de managementlaag moeilijk om de stap te maken naar een meer procesgerichte denkwijze. Procesmanagement kan worden gedefinieerd als de zorg voor het optimaal verlopen van een serie sequentiële activiteiten met als resultaat een product of dienst.¹ De eisen van interne en externe klanten staan daarbij centraal, evenals de *fit* met de omgeving. De insteek is het beheersen van processen met gebruikmaking van de beschikbare middelen, organisatiestructuur en mensen.

In dit onderzoek blijkt de functionele benadering uit het sterke top down karakter van beleidsvorming. In de meeste onderzochte organisaties bestaat er geen structurele terugkoppeling vanuit de werkvloer op het beleid van de werkgever. Er zijn weinig evaluaties uitgevoerd of gepland. Deze kennis is nuttig om te bepalen met welke problemen het personeel te kampen heeft, of het beleid tegemoetkomt aan de ervaren problemen, welke aanvullende maatregelen wenselijk zijn en of de belasting van de werknemer acceptabel blijft.

Behalve voor de gebruikswaarde (is het beleid de juiste oplossing voor het juiste probleem?) is de communicatie tussen werkgever en werkvloer nodig om voldoende draagvlak voor de maatregelen te creëren. Indien dit niet gebeurt, ontstaat het gevaar dat werknemers de maatregelen niet uitvoeren. Zoals eerder is aangegeven bestaat er in alle sectoren een behoorlijke onderregistratie van incidenten. In één van de cases voelden medewerkers zich door het management niet gehoord. Naar eigen zeggen kregen zij te weinig kans om input te leveren aan het beleid, waardoor de toch al bestaande kloof tussen beleid en uitvoering verder is verbreed.

Een derde en laatste reden om op grond van dit onderzoek te pleiten voor meer input vanaf de werkvloer, is dat een aantal goede praktijken door *trial and error* ontstaat op de werkvloer. Veelal zijn deze praktijken van praktische aard. Bekend is het voorbeeld van de onruststoker, die een taak krijgt toebedeeld, maar ook de ervaringen en *soft skills* van het eigen personeel zijn te gebruiken om het beleid verder uit te bouwen.

De feedback hoeft overigens niet alleen maar te verlopen via de werkvloer, maar kan ook plaatsvinden via de arbocoördinator en direct leidinggevenden. Het voordeel om feedback een centraler plaats te geven in de beleidscyclus is uiteraard dat het beleid beter aansluit op de dagelijkse praktijk van werknemers, en dat er meer draagvlak voor het beleid ontstaat en daarmee de nalevingsbereidheid.

In het verlengde hiervan blijkt hiërarchische communicatie op sommige aspecten voor verbetering vatbaar. Hiervoor is genoemd dat medewerkers niet altijd voldoende gelegenheid ervaren om input te leveren aan het beleid van de werkgever. Daarnaast is de nazorg na de eerste opvang niet altijd naar tevredenheid. De opmerkingen variëren van managers die na een incident een mailtje sturen (één keer genoemd), tot het niet goed op de hoogte houden van de medewerker na een aangifte (aantal maal genoemd). Deze laatste zaken – een luisterend oor indien men dat wenst en het serieus nemen van klachten – zijn juist zaken die medewerkers erg belangrijk vinden.

¹ Tillema, K. (2001), 'Procesmanagement, Breng uw werk in gevaar.', *Tijdschrift Controlling*, juni 2001.

Organisatie

Agressiebeleid staat niet op zichzelf, maar krijgt gestalte in een dynamisch proces en raakt daarbij soms ook aan andere aspecten van het organisatiebeleid. Omgekeerd kan het agressiebeleid ook aanleiding zijn de organisatie te veranderen. Dat laatste is vooral het geval als een veiligheidsorganisatie wordt opgericht. In de grotere organisaties in dit onderzoek is dit meestal het geval, vooral naarmate zich veel incidenten voordoen.

In hoofdstuk 3 is kort stilgestaan bij de uitgebreide veiligheidsorganisaties van NS en GVB. Ook is de samenwerking benoemd die is opgetuigd om overlastgevende jongeren in Eindhoven in het weekend naar huis te vervoeren. Ook in andere organisaties zijn speciale arrangementen in het leven geroepen tegen agressie. De afdeling psychiatrie en verslaving van Altrecht (GGZ) kent het ACT3-team, dat belast is met de begeleiding van de belangrijkste agressoren. De medewerkers zijn hierover zeer tevreden.

Over de samenwerking met de politie zijn de medewerkers in dit onderzoek overwegend zeer tevreden. De hulpdiensten onderhouden nauwe banden met de politie door geschakelde meldkamers. Ook over de snelheid van assistentie zijn zij positief. De keerzijde van de intensieve samenwerking en het beschikbaar stellen van capaciteit is uiteraard dat de agenten minder beschikbaar zijn voor andere zaken. Het is volgens de hulpdiensten echter een bewuste keuze om publieke taken goed te laten uitvoeren.

Een belangrijke trigger voor agressie is klantvriendelijkheid. Klantvriendelijkheid hangt sterk samen met werkdruk. Daarmee is agressiebeleid nauw verwant aan meer algemeen personeelsbeleid. Die koppeling wordt nog niet overal gemaakt. Het integrale karakter van agressiebeleid wil vooral zeggen dat de maatregelen op het gebied van agressie onderling samenhangen. Integraal beleid wil niet zeggen dat er overlap is met andere beleidsterreinen.

Hier ligt nog een duidelijke kans voor werkgevers. In veel interviews is genoemd dat werkdruk leidt tot minder klantvriendelijkheid en soms tot minder goede service en zelfs fouten. Dit zien de medewerkers als een belangrijke bron van agressie. Een belangrijke oplossingsrichting zien zij daarmee in de werkdruk. In het geval van UWV Werkbedrijf wijzen medewerkers naar de omvang van de 'caseload', het aantal uitkeringsgerechtigden dat een werkcoach onder zijn hoede heeft. Hoe kleiner de caseload, hoe beter de dienstverlening en klantvriendelijkheid, hoe minder de klanten zich 'een nummer' voelen en hoe kleiner de kans op fouten. Ook in de andere sectoren zien respondenten een belangrijke link tussen agressie en werkdruk.

Een van de belangrijkste manieren om agressie tegen te gaan ligt daarmee in de sfeer van personeelsbeleid. Voldoende en goed opgeleid personeel kwam in veel interviews uit de bus als de belangrijkste remedie tegen agressie. Door enkele werkgevers is hieraan al invulling te geven. De Utrechtse ambulance-organisatie ziet in een intensieve werving en selectie het belangrijkste agressiebeleid. De medewerkers blijken gezien de stedelijke omgeving inderdaad relatief weinig problemen te ervaren.

Een ander organisationeel aspect heeft betrekking op het opbouwen van een relatie tussen klant en professional. Ook daardoor kan meer maatwerk ontstaan. Bovendien leidt herkenbaarheid tot een minder onpersoonlijk contact tussen de organisatie en de klant, en meer

wederzijds begrip. Bij UWV Werkbedrijf en sociale diensten hebben cliënten sinds 1 januari 2009 daarom te maken met één vaste contactpersoon. Daarvoor hadden zij ten minste te maken met twee personen, voor arbeidsbemiddeling en inkomensverschaffing. Voor opleidingen en trainingen werd vaak doorverwezen naar andere personen.

Herkenbaarheid speelt ook een rol in andere settings. Op de beruchte busritten rond Eindhoven wordt zoveel als mogelijk gewerkt met hetzelfde kernteam van chauffeurs, beveiligers en een toezichthouder. De chauffeurs en de jongeren kennen elkaar persoonlijk, waardoor er onderling respect en vertrouwen kan ontstaan. De jongeren reageren zichtbaar positief op de chauffeurs en zullen zich minder snel agressief gedragen tegenover de chauffeur of vernielingen aanrichten wanneer de chauffeur een bekende is. De vertrouwensband blijkt met andere woorden de mate van agressie positief te kunnen beïnvloeden. Ook dit pleit ervoor een sterkere link te leggen tussen agressiebeleid en andere beleidsterreinen.

5.3 Belemmeringen in de omgeving

De mate waarin de omgeving is te controleren varieert. Binnen sommige van de onderzochte organisaties werken de medewerkers op een kantoor of in een gebouw, zoals het geval is bij het UWV, de GGZ en deels bij Jeugdzorg. Daarbij is het mogelijk aanpassingen in de omgeving aan te brengen, zoals detectiepoortjes of een andere indeling van het gebouw. Echter, de omgeving is nooit volledig te controleren, omdat ook in deze sectoren de omgeving in sterke mate bepaald wordt door de cliënten waarmee de medewerkers te maken krijgen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de GGZ, waar men aangeeft dat agressie bijna onvermijdelijk is, wanneer men met een relatief groot aantal psychiatrische patiënten verblijft op een klein oppervlak.

De omgeving is nog moeilijker te controleren wanneer de werkzaamheden zich in de openbare ruimte afspelen, zoals het geval is bij de brandweer en de ambulancezorg. Het aanpassen van de werkomgeving is in dat geval niet mogelijk. In deze twee sectoren heeft men vaak te maken met grote groepen omstanders, zeker wanneer de werkzaamheden plaatsvinden op uitgaansavonden in uitgaansgebieden. In plaats van directe aanpassingen in de werkomgeving, beveelt de werkgever dan voornamelijk voorzorgsmaatregelen aan, zoals laten afzetten van de omgeving door de politie, het afsluiten van de ambulance of brandweerwagen of zelfs het snel meenemen van iemand in een ambulance, wanneer daarvoor eigenlijk geen medische indicatie bestaat.

In sommige van de onderzochte sectoren komen de medewerkers bij mensen thuis. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Ambulancezorg, de Jeugdzorg en bij de medische ondersteuning van de brandweer. Ook in dat geval zijn aanpassingen van de werkomgeving niet mogelijk, en kunnen de aanwezigheid van bijvoorbeeld veel familieleden of emoties een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van mogelijk bedreigende situaties.

Een specifieke omstandigheid in het openbaar vervoer is dat de medewerkers vaak alleen zijn. Dit geldt in ieder geval voor de buschauffeurs en voor conducteurs van NS op rustige, regionale trajecten. Bovendien kan men zich soms op grote afstand van het dichtstbijzijnde station of politie assistentie kan bevinden. Een belangrijke 'aanpassing' in de omgeving is dan ook het aanbrengen van een goede noodknopvoorziening en goede communicatiemiddelen. Daarnaast spelen camera's, vanwege de preventieve werking en opsporing achteraf, een belangrijke rol in het openbaar vervoer.

Deze beperking van de omgeving in het openbaar vervoer, leidt ertoe dat men soms geneigd is bepaalde situaties uit de weg te gaan en te kiezen voor de eigen veiligheid. Ook daarbij is echter het inroepen van assistentie van belang, zodat reizigers later alsnog aangesproken of aangepakt kunnen worden. Wat betreft het uit de weg gaan van bepaalde situaties is ook de 'klantrelatie' van invloed. Bij UWV en Jeugdzorg kan een medewerker eventueel besluiten weg te lopen van een bedreigende situatie. Voor een conducteur bij NS is dit al lastiger. Veel problemen in de trein ontstaan als gevolg van zwartrijden. Het is vervolgens de taak van de conducteur de reiziger een boete te laten betalen. Weglopen behoort dan eigenlijk niet tot de mogelijkheden, ook vanwege het signaal dat hiervan uitgaan naar andere reizigers. Bij de ambulancezorg en de brandweer kan weglopen al helemaal niet, zeker niet wanneer het levensbedreigende situaties betreft. Deze beperking van de omgeving voor de brandweer en de ambulance kan tot op zekere hoogte worden ondervangen door de politiebegeleiding. In uitgaansgebieden of in 'moeilijke wijken' is hier daarom vaak standaard sprake van.

Over het algemeen bestaat de indruk dat agressie en geweld meer voorkomen in de Randstad dan daarbuiten. Dit wordt vaak toegeschreven aan een sterkere mate van normvervaling, meer drukte en een mondiger publiek in de Randstad. Ook is er in de Randstad vaker sprake van interculturele problemen, met jongeren van allochtone afkomst. Anderzijds wordt in verschillende sectoren (ambulance, brandweer en openbaar vervoer) ook gewezen op de problemen die veroorzaakt worden door 'plattelandsjeugd', vooral wanneer er alcohol in het spel is. Daarnaast heeft men met name in het busvervoer, getuige ook de veiligheidsbeleving van het personeel, het idee dat de problemen zich verplaatst hebben naar buiten de Randstad.

Hoewel de problemen buiten de Randstad misschien minder voorkomen, of minder snel uit de hand lopen, is voor de beroepsbeoefenaren die in de openbare ruimte werken, een belangrijke beperking dat assistentie in meer landelijke gebieden lang op zich kan laten wachten. Dit geldt bijvoorbeeld voor ambulancemedewerkers die ver van het dichtstbijzijnde politiebureau aan het werk zijn of voor chauffeurs van streekbussen die zich tussen twee dorpen bevinden.

Dit alles maakt dat het belangrijk is bij het verder ontwikkelen van een aanpak van agressie en geweld oog te hebben voor de (invloed van de) omgeving. Maatregelen in de ene sector zijn namelijk niet zonder meer toepasbaar in een andere sector of regio.

6 Conclusies

In dit rapport is een theoretisch kader geschetst om naar agressie en geweld te kijken (hoofdstuk 2). Daarna is het agressiebeleid in vijftien organisaties (hoofdstuk 3) tegenover de werking in de praktijk (hoofdstuk 4) gezet. Met het benoemen van succesfactoren (hoofdstuk 5) is een aantal concrete aanknopingspunten voor beleid geschetst. In dit afsluitende hoofdstuk zetten we een aantal conclusies op een rij omtrent het type maatregelen dat werkgevers treffen, de werking van de maatregelen en het wegnemen van de oorzaken van agressie en geweld.

6.1 Maatregelen

Het Programma Veilige Publieke Taak maakt onderscheid tussen vier clusters van maatregelen om agressie en geweld te voorkomen, beperken, af te handelen en te borgen. Daarnaast is het zaak risico's te signaleren, doelen te bepalen en beleid te evalueren.

Alle cases in dit onderzoek hebben in de uitgangspunten van de aanpak geformuleerd dat agressie en geweld niet getolereerd wordt. In veel organisaties zijn bovendien afspraken vastgelegd over de benodigde tijd, budget en capaciteit om deze doelstellingen te halen. De mate en wijze van uitwerking van de ambities naar concrete maatregelen en handreikingen verschilt per organisatie. Behalve de terugkerende nadruk op trainingen en protocollen is het moeilijk een gemeenschappelijke lijn te benoemen.

Voor een deel zijn de verschillen het gevolg van de verschillende contexten waarin de organisaties zich bevinden. Zo maakt het nogal wat uit of de werkzaamheden plaatsvinden in een gecontroleerde omgeving of in de openbare ruimte. Niettemin vertonen het patroon van normoverschrijding en de maatschappelijke oorzaken en *triggers* van agressie sterke overeenkomsten. Ongeacht de context plaatst dit de organisaties voor soortgelijke uitdagingen.

Er is daarmee veel meer ruimte voor overdraagbaarheid van goede praktijken, dan tot nu toe wordt benut. Veel werkgevers vinden op dit moment afzonderlijk het wiel uit, met sterke accentverschillen tot gevolg. Waar de ene organisatie de nadruk legt op de (veiligheids)organisatie of de fysieke ruimte, is de andere vooral bezig met communicatie, of met werving en selectie. Door naar elkaars sterke punten te kijken kunnen organisaties van elkaar leren.

Dit wil echter niet zeggen dat alle goede praktijken zonder meer toepasbaar zijn in andere organisaties. De vraag is voor welke specifieke uitdagingen de medewerkers staan bij het beoefenen van hun publieke taak, en of de goede praktijk daarbij behulpzaam is. Dat daarbij een vertaalslag nodig is, blijkt uit de voorbeelden van kleine organisaties, die het agressiebeleid ontleen aan de input van sectorale partijen. Het gevaar daarbij is dat de werkwijze niet goed 'past' in de omgeving en de werkwijzen van medewerkers. Om tot een goede *fit* te komen is het van belang te luisteren naar wat speelt op de werkvloer. Het doel is immers het personeel optimaal toe te rusten op het uitvoeren van hun taken.

6.2 Effectieve uitvoering

In paragraaf 5.2 is een aantal concrete aanknopingspunten voor agressiebeleid geformuleerd. In deze paragraaf zullen we de succesfactoren niet allemaal herhalen. Wel kunnen we op deze plek de meest cruciale elementen benoemen en een aantal overstijgende lessen trekken.

Geef agressiebeleid structureel prioriteit

Prioriteit is een eerste vereiste voor succesvol beleid. Het initiatief om agressie op de agenda te zetten ligt bij het management en direct leidinggevenden. Bij prioriteit horen afspraken over te leveren inspanningen, de inrichting van het veiligheidsproces en beoogde resultaten. Bovendien leert het onderzoek dat prioriteit vaak (ook) een kwestie van financiële middelen is.

Het ambitieniveau blijkt vaak afhankelijk te zijn van incidenten. Enkele cases in dit onderzoek hebben tot een intensievere aanpak besloten, na één of enkele concrete en ernstige voorvallen. In die gevallen is vaak een groot draagvlak aanwezig op de werkvloer. Het management blijkt dan in korte tijd veel gedaan te kunnen krijgen. Het gevaar is echter dat de aandacht weer verslapt

Beschouw agressiebeleid als een organisch proces

Het dominante perspectief in vrijwel alle cases in dit onderzoek is dat van de functionele organisatie, met als centraal idee dat coördinatie en onderlinge relaties via interne voorschriften en procedures top down zijn vast te leggen. In de praktijk heeft het tegengaan van agressie echter een dynamisch karakter, waarop ook omgevingskenmerken en autonome processen op de werkvloer van invloed zijn.

Dit onderzoek heeft drie redenen opgeleverd om deze processen sterker bij het beleid te betrekken. In de eerste plaats ontstaat daardoor draagvlak. Daarnaast ontstaat zo meer helderheid over de problemen, waarmee uitvoerders van publieke taken te kampen hebben. Kennis daarover helpt bij de vraag of het beleid daaraan tegemoetkomt, en hoe de winst van het beleid voor de werknemers zich verhoudt tot de belasting van naleving. Ten slotte ontstaat een deel van de goede praktijken vanaf de werkvloer. Terugkoppeling door werknemers kan helpen ook bottom up inzichten op te nemen in het beleid. Hierin ligt een belangrijke kans, die nu nog weinig benut wordt.

Sla de brug naar andere beleidsterreinen

In dit onderzoek is veel gesproken over integraal beleid. Tijdens de interviews bleek het woord 'integraal' vooral te duiden op de onderlinge samenhang van de maatregelen op het gebied van veiligheid. Er is in die gevallen sprake van koppeling tussen een visie over agressie en de maatregelen om agressie te voorkomen, beperken en afhandelen. Inbedding betekent in dat geval bijvoorbeeld dat het onderwerp een structureel onderwerp is van het werkoverleg, of dat assistentie structureel beschikbaar is.

Om beleid echt integraal te maken, zou er daarnaast een koppeling moeten komen naar andere beleidsterreinen. Zo bleek bijvoorbeeld dat agressie samenhangt met werkdruk. Hierop inspringen vergt van de werkgever een koppeling met personeelsbeleid. Op dezelfde manier kan agressie ook gevolgen hebben voor werving en selectie en de inrichting van het

werk. Dat laatste gebeurt bijvoorbeeld als een klant wordt gekoppeld aan een vaste contactpersoon om de herkenbaarheid en wederzijds begrip. Een ander voorbeeld is het aanpassen van de dienstregeling om frustratie door het te vroeg of te laat vertrekken van buschauffeurs tegen te gaan.

Overlap met andere beleidsvelden vindt hier en daar plaats, maar nog te weinig om van werkelijk integraal beleid te kunnen spreken. Hier ligt een kans om de effectiviteit van agressiebeleid verder te bevorderen en tegelijk te zorgen voor stevige borging.

Kies voor een praktische insteek

Vaak zijn de aanleidingen voor agressief gedrag erg concreet: de wachttijd is te lang of de klant heeft geen gelegenheid vragen te stellen of een mening te geven. Dergelijke aanleidingen vergen vaak een praktische oplossing: werken op afspraak om wachttijden te voorkomen of het instellen van een servicemedewerker als even niemand beschikbaar is.

Wat betreft de centrale beleidslijn is het eveneens zaak het praktische aspect niet uit het oog te verliezen: voor welk probleem is elke afzonderlijke maatregel precies een oplossing? Ook de haalbaarheid van beleid valt onder de praktische insteek. In diverse cases is erop aangedrongen uitsluitend aan te pakken wat daadwerkelijk veranderd kan worden, namelijk de eigen organisatie. Met name over publieksvoorlichting is het zaak geen overspannen verwachtingen te hebben.

Zero tolerance slim inzetten

Uit de literatuur blijkt dat een nadruk op zero tolerance (zeker op de lange termijn) alleen goed werkt als ook tegelijk de norm wordt uitgedragen en informele controle wordt bevorderd. Dit laatste onderstreept het belang van 'soft skills' als gesprekstechniek bij werknemers. De onderzochte organisaties bevestigen dit beeld volledig. Vooral de eigen opstelling geeft medewerkers het gevoel dat ze de situatie de baas kunnen. De werkgever kan een rol spelen om medewerkers hierbij te faciliteren en hen te steunen als zij een incident niet hebben kunnen voorkomen. Zero tolerance kan dus bijdragen om de norm te onderstrepen, als deze tegelijk ook gecommuniceerd wordt

Veiligheidsbeleving is net zo relevant als objectieve veiligheid

Hoewel sterke formele controle niet helpt om agressie te bestrijden, heeft het voor sommige medewerkers wel een positieve invloed op de eigen veiligheidsbeleving. Voor de uitvoerders van publieke taken is veiligheidsbeleving zo mogelijk nog belangrijker dan objectieve veiligheid. Deze beide zaken hangen vaak samen, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het is daarom verstandig beleving te behandelen als een afzonderlijke doelstelling en het beleid zo vorm te geven (ook door zichtbaarheid en communicatie) dat dit een uitstraling heeft op de ervaring van medewerkers.

Met name preventieve maatregelen als alarmknoppen, open ruimtes, zichtbare beveiliging en cameratoezicht dragen bij aan de veiligheidsbeleving. Van een deel van de preventieve maatregelen gaat vooral een signaalfunctie uit. Bij het overdragen van normen is zichtbare controle juist erg belangrijk. Overigens kan een al te sterke nadruk op formele controle de informele controle ondergraven (zie hoofdstuk 2).

6.3 Wegnemen van oorzaken van agressie en geweld

Burgers zijn de afgelopen decennia individueler, veeleisender en assertiever geworden. De keerzijde van die levenshouding is dat diezelfde burgers zich eerder gekwetst voelen als een ander hen niet voldoende respecteert of als ze niet krijgen waarop zij menen recht te hebben. Hoewel men doorgaans nog erg dankbaar is voor het werk van de uitvoerders van publieke taken, merken deze wel dat het verwachtingspatroon van burgers is veranderd. Deels klinkt daarin de geconstateerde veeleisendheid terug, deels speelt beeldvorming een rol. Dat beeld is niet altijd gebaseerd op kennis van zaken, maar lijkt ontleend aan internet, verhalen en programma's op televisie. Daardoor ontstaan veel misverstanden.

Niet alleen de burgers zijn veranderd, ook de publieke organisaties hebben een veranderingsproces doorgemaakt. Sommige medewerkers hebben moeite met de verschuivende dienstverlening, waarin klantgericht werken een belangrijkere rol heeft gekregen. In de contacten met lastige klanten kan de reactie van deze werknemers soms een achterliggende verklaring zijn voor agressie en geweld. Werkdruk blijkt daarnaast een belangrijke bron van agressie. Sommige werknemers hebben vaak een groot aantal cliënten ('caseload') onder hun hoede. In zo'n situatie is het lastig om rustig in te spelen op iedere individuele cliënt.

Vaak speelt bij agressie groepsgedrag een rol. Soms speelt de invloed van alcohol en/of drugs een versterkende rol. Agressie kan ook worden versterkt door kenmerken van de dader. Met name gaat het om wat in de zorg 'emotieregulatievaardigheid' wordt genoemd. Een belangrijke dadergroep bestaat in alle cases uit mensen met psychische en sociale problemen. Tot slot kunnen de media bij dit alles een versterkende rol spelen, zowel wat betreft imitatiegedrag als het wekken van irrealistische verwachtingen.

Door de genoemde maatschappelijke tendensen ontstaat gemakkelijker agressie bij burgers. Voor een incident is (afgezien van psychopathologische agressie) wel altijd een concrete aanleiding nodig. In dit onderzoek zijn vele gebeurtenissen benoemd, die de lont in het kruitvat kunnen doen steken. De meest voorkomende situaties zijn:

- De dader voelt zich beperkt in zijn vrijheid
- De dader is niet tevreden over de bejegening (wijze van dienstverlening)
- De dader voelt zich onrechtmatig behandeld (uitkomst van dienstverlening)
- De dader voelt zich als persoon aangevallen (vertrouwen, eer)
- De dader is emotioneel wegens heftige veranderingen en onzekerheid (paniek)
- De dader zoekt welbewust de confrontatie (geen specifieke aanleiding)

Een afgekalfde norm is zeer moeilijk te herstellen. Het terugdraaien van een eerdere versoepelde controle volstaat niet, omdat het geloof in de norm is aangetast. Minder mensen zijn bereid de norm na te leven en/of erop toe te zien dat andere de norm naleven. Strenge controle moet met andere woorden compenseren voor de afgebrokkelde informele controle door burgers. Om het geloof in de norm – in dit geval het niet tolereren van agressie – te herstellen is het van belang eenduidig te benoemen en te communiceren welk gedrag wel en niet geaccepteerd wordt, en waarom. Tegelijk is het wel zaak de norm kracht bij te zetten door (zichtbare) formele controle.

In dit onderzoek is gebleken dat in het normherstel communicatie een belangrijke rol speelt. Enerzijds is er veel aandacht voor interne communicatie om de norm ingebed te krijgen in de 'hoofden en harten' van de medewerkers, opdat zij deze daadkrachtig en eensgezind kunnen uitdragen. Anderzijds is er veel communicatie naar de klanten van publieke instellingen, bijvoorbeeld in de vorm van huisregels. Een terugkerende term in dit kader is verwachtingsmanagement: de klant moet vooraf een goed beeld hebben wat van hem wordt verwacht en wat hij omgekeerd van de dienstverlening kan verwachten.

In situaties waarin het contact met klanten vluchtig en onpersoonlijk is (zoals bij de brandweer en ambulancediensten), is uitgebreide communicatie niet altijd mogelijk. Wel is veel te winnen door een open houding. Veel trainingen hebben onder meer als doel de professionaal bewust te maken van de consequenties van het eigen gedrag. Vooral een overheersende 'macho' uitstraling aan de ene kant en nauwgezette uitvoering van de regels aan de andere kant, blijken vaak agressie op te roepen. Beter is het volgens de respondenten daarom een sfeer van gezamenlijkheid te creëren en tegelijk grenzen te benoemen. Dat laatste is nodig om de klant vervolgens aan gemaakte afspraken te kunnen houden. De zogenaamde 'soft skills' zijn daarbij onontbeerlijk.

Voor goede communicatievaardigheid geldt echter hetzelfde als voor zero tolerance: alleen volstaat het niet om het afgenomen gezag terug te krijgen. Bovendien komt normherstel te voet en vertrekt te paard: geduld is nodig. Het is daarom zaak formele controles te blijven uitvoeren als het aantal incidenten terugloopt. Behalve structureel moet formele controle zichtbaar zijn, zodat daarvan een signaalfunctie uitgaat.

De uitdaging voor organisaties is om een goede balans te vinden tussen handhaving en een open karakter en serviceverlening. Een niet-luisterende, autoritaire overheid heeft meer gezag, maar speelt slecht in op de wensen van het publiek. Omgekeerd kan het te veel tegemoetkomen aan de burger leiden tot normvervaging. Deze twee zaken zijn twee zijden van dezelfde medaille. Het is aan de overheid en publieke organisaties om daarin een afweging te maken.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl