

Bestuur in actie

HANDELEN EN NIET-HANDELEN VAN GEMEENTELIJKE
BESTUURDERS EN MANAGERS BIJ AGRESSIE EN GEWELD
TEGEN WERKNEMERS MET EEN PUBLIEKE TAAK

Bestuur in actie

HANDELEN EN NIET-HANDELEN VAN GEMEENTELIJKE BESTUURDERS EN MANAGERS BIJ AGRESSIE EN GEWELD TEGEN WERKNEMERS MET EEN PUBLIEKE TAAK

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

December 2013

Prof. dr. Mirko Noordegraaf (UU)

Nils Burger MSc (Impact)

David Stolwijk (UU)

Dr. Martijn van der Meulen (UU)

Josée Netten MSc, MA (Impact)

Dr. Frederike Zwenk (Impact)

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	11
1.1 Achtergrond en aanleiding	11
1.2 Doel- en vraagstelling	14
1.3 Onderzoeksmethoden	15
2 Uitgangspunten en analysekader	19
2.1 Begripsbepaling	19
2.2 Formele (wettelijke) taak bestuurders en managers	21
2.3 Analyse kader: inzicht in het (niet-)handelen van bestuurders en managers	24
3 Bevindingen	31
3.1 Handelen en niet-handelen door bestuurders en managers	31
3.1.1 <i>Handelen: beschrijving van het handelingsrepertoire</i>	31
3.1.2 <i>Beschrijving van bestuurlijk en managerial niet-handelen</i>	39
3.2 Agressie en geweld: incidenten en waarneming	40
3.2.1 <i>Incidentdynamiek</i>	41
3.2.2 <i>Wat zien bestuurders en managers?</i>	42
3.2.3 <i>Redenen voor de beperkte waarneming</i>	43
3.3 Duiding	45
3.4 Mogelijke gevolgen van (niet-)handelen	49
3.4.1 <i>Beleid: de uitdaging van implementatie en evaluatie</i>	50
3.4.2 <i>Reageren op incidenten: gevolgen voor getroffene, dader en beleid</i>	51
3.4.3 <i>Agenderen en op de agenda houden</i>	53
3.4.4 <i>Indirect handelen</i>	54
3.4.5 <i>Niet-handelen</i>	55
4 Analyse	59
4.1 Vormen van handelen en hun onderlinge relatie	60
4.1.1 <i>Verschillen en overeenkomsten tussen bestuurders en managers</i>	60
4.1.2 <i>Formele taken en de praktijk</i>	61
4.2 Waarneming	63
4.3 Drie manieren van duiding	65
4.4 Gevolgen van al dan niet handelen: verdieping	69

5	Conclusies en implicaties	73
5.1	Conclusies	73
5.2	Implicaties	77
5.2.1	<i>Behoeften van bestuurders, managers en andere betrokkenen</i>	77
5.2.2	<i>Implicaties voor bestuurders en managers: een actiekader</i>	78
5.3	Slot	82
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Gesprekspartners	85
	Bijlage 2: Referenties	88
	Bijlage 3: Toelichting casusselectie	90
	Bijlage 4: Gespreksthema's interviews	92
	Bijlage 5: Soorten gezagsondermijnd gedrag	94

SAMENVATTING

Aanleiding en opdracht

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is een hardnekkig probleem.

In 2012 was 36% van hen ten minste één keer slachtoffer.¹ Zowel literatuur als wet- en regelgeving laten zien dat bestuurders en managers mogelijk een grote invloed hebben op de omvang en de gevolgen van agressie en geweld waardoor hun medewerkers getroffen worden.² Toch is het grotendeels onbekend wat bestuurders en managers in de praktijk daadwerkelijk doen tegen agressie en geweld. Daarom heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties³ opdracht gegeven aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht en Stichting Impact om dit te onderzoeken.

Onderzoeksdoel en methoden

Doel van dit onderzoek is om te beschrijven en begrijpen hoe bestuurders en managers in gemeenten handelen en niet handelen bij agressie en geweld tegen hun medewerkers. Hiertoe hebben wij een verkennend onderzoek uitgevoerd in drie gemeenten (Breda, Meppel en Utrecht) binnen de taakgebieden van de sociale dienst, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voordat we in de gemeenten ons onderzoek startten, zijn verkennende gesprekken gevoerd met een aantal experts en zijn tevens wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken bestudeerd. In elk van de gemeenten spraken we met bestuurders, het hoger management en diverse andere betrokkenen. In totaal zijn er 37 mensen door ons geïnterviewd. Wij denken dat we door de selectie van gemeenten, taakgebieden en gesprekspartners inzicht hebben gekregen in een belangrijk deel van de diversiteit aan vormen van handelen en niet-handelen door bestuurders en managers. Daarbij verstaan we onder (niet-)handelen: Het (bewust) al dan niet handelen van bestuurders en het hoger management naar aanleiding van (a) potentiële; (b) dreigende; of (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Vormen van handelen en niet-handelen

Dit onderzoek heeft in ieder geval vier vormen van handelen door bestuurders en managers naar voren gebracht:

1. beleid ontwikkelen, implementeren en evalueren dat wordt ingezet tegen agressie en geweld, bijvoorbeeld een agressieprotocol;
2. het reageren op ernstige incidenten, zowel in de richting van getroffen medewerkers als dader(s);
3. het agenderen van agressie en geweld en het op de agenda houden hiervan; en
4. indirecte vormen van handelen, zoals zelf het goede voorbeeld geven en zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening geen aanleiding geeft tot frustratie bij de burger.

Hoewel bijna alle gesproken bestuurders en managers deze vier vormen van handelen verrichten, lijken er grote verschillen te bestaan in hoe vaak en hoe krachtig er wordt gehandeld. Vaak wordt er ook niet gehandeld. Bijvoorbeeld omdat de direct leidinggevende dat al adequaat heeft gedaan. De bestuurder of manager besluit dan bewust om geen aanvullende handelingen te verrichten. Uit de door ons gevoerde

¹ Brekelmans e.a., 2013.

² Zie onder meer Vermetten et al., 2012; Van der Torre e.a., 2011; Gersons en Burger, 2012; Regioplan, 2012; A+O fonds Gemeenten, 2008 en versie 2.0.

³ In het bijzonder het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

gesprekken, komt veelvuldig naar voren dat er van managers en bestuurders ook niet verwacht wordt dat ze na ieder incident in actie komen. Dit niet-handelen kan behalve een bewuste afweging ook onbewust plaatsvinden. Zo is er bijvoorbeeld van onbewust niet-handelen sprake, als bestuurders en managers niet weten dat er agressie en geweld plaatsvindt.

Waarom (niet-)handelen? Drie perspectieven

Waarom gaan bestuurders en het hoger management over tot (niet-)handelen? Allereerst moeten bestuurders en managers *weten* dat incidenten van agressie en geweld voorkomen. Duidelijk wordt dat zij slechts beperkt zicht hebben op incidenten. Bestuurders en managers hebben vooral kennis van de in hun ogen ernstige incidenten, maar een systematisch beeld van alle incidenten (aantallen en soorten) en trendontwikkelingen, ontbreekt meestal bij hen.

Voor zover de incidenten wel in beeld zijn, hangt het al dan niet handelen samen met drie perspectieven – drie ‘frames’ – van waaruit naar agressie en geweld wordt gekeken.

1. In het eerste perspectief wordt agressie en geweld beschouwd als een *moreel vraagstuk*: agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is altijd verwerpelijk en staat symbool voor de normvervaging in de samenleving. Vanuit dit perspectief zijn managers en vooral bestuurders beschermers van de publieke moraal.
2. In het tweede perspectief wordt agressie en geweld benaderd als een *arbotechnisch bedrijfsvoeringsvraagstuk*. Dit perspectief stoelt op de wet- en regelgeving.⁴ Agressie en geweld ressorteert onder personeelszaken en concurreert als het ware met de in hoogte verstelbare stoel. In dit perspectief spelen de managers een centrale rol en komen de bestuurders alleen in beeld bij zeer ernstige incidenten.
3. Bezien vanuit het derde perspectief, is agressie en geweld tegen werknemers een *politiek-bestuurlijke aangelegenheid*. Het is politiek-bestuurlijk, omdat het College beleid ontwikkelt en goedkeurt, maar vooral omdat agressie en geweld betrekking hebben op de relatie tussen de burger en de overheid. De verwachtingen en bejegening van de burger zijn politiek. Bovendien kunnen agressie en geweld een onbedoeld gevolg zijn van het beleid dat het bestuur ontwikkelt. Sommige respondenten zien agressie en geweld daarom als feedbackmechanisme op beleid. Het is niet verrassend dat bestuurders vanuit het politiek-bestuurlijke perspectief een centrale rol spelen en de thematiek eerder bij openbare orde en veiligheid (OOV) hoort dan bij personeelszaken.

Overigens zijn deze drie perspectieven niet onverenigbaar en vaak wordt een combinatie van perspectieven ook door één en dezelfde persoon geuit. Maar als het op besturen en organiseren aankomt, dan botsen ze wel regelmatig.

⁴ Het Burgerlijk Wetboek, de Arbowet en de nadere uitwerking hiervan in de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008 en versie 2.0) bepalen het formele (wettelijke) kader van wat bestuurders en managers moeten doen.

Gevolgen van (niet-)handelen

Het al dan niet handelend optreden tegen agressie en geweld heeft gevolgen.

1. Ten eerste kan handelen door bestuurders en managers bijdragen aan de ervaren *steun* en *erkenning*, en daardoor aan de gezonde *verwerking* van agressie en geweld door de getroffen medewerker. Daarbij valt op dat bestuurders en managers de neiging hebben een ernstig incident gelijk te stellen met fysiek geweld of een serieuze bedreiging. De feitelijke beleving van het incident door de getroffen medewerker lijkt meestal niet bekend.⁵
2. Ten tweede heeft het (niet-)handelen gevolgen voor de externe en interne *beeldvorming* over agressie en geweld. Het gaat hier om het reageren op concrete incidenten en het doen van meer algemene uitspraken (in de media) over agressie en geweld. Krijgen ouders en burgers het signaal dat wangedrag niet getolereerd wordt, en zorgt dit signaal ervoor dat er minder agressie en geweld plaatsvinden?
3. Ten derde heeft al dan niet handelen gevolgen voor de *integriteit* van het openbaar bestuur.⁶ Volgens de respondenten is er regelmatig sprake van een 'grijs gebied', bijvoorbeeld wanneer er minder vaak wordt gehandhaafd omdat het risico op agressie en geweld aanzienlijk is. Deze integriteit werkt weer door in de legitimiteit en het gezag van de publieke sector.
4. Ten vierde heeft al dan niet handelend optreden gevolgen voor de *implementatie* en *naleving* van beleid. Wordt het ontwikkelde beleid ook daadwerkelijk gebruikt op de werkvloer? Bestuurders en managers hebben zelden systematisch⁷ aandacht voor agressie en geweld. Dit zou een reden zijn dat de implementatie van het beleid een aanzienlijke uitdaging is. Zijn de medewerkers goed getraind? Zijn protocollen over de incidentafhandeling bij hen bekend? Wordt er gebruik gemaakt van het registratiesysteem? Deze vragen worden regelmatig negatief beantwoord. Meer aandacht van bestuurders en managers voor de implementatie en naleving van het beleid zou hier verandering in kunnen brengen.

Implicaties

In de implicaties beschrijven wij wat bestuurders en managers in onze ogen moeten doen om de omvang en gevolgen van agressie terug te dringen, evenals wat zij nodig hebben om dit te kunnen doen. De implicaties bestaan uit vijf actielijnen:

1. *Blijvend agenderen*. Het blijvend agenderen van agressie en geweld door bestuurders en managers is cruciaal. Dit leidt er toe dat medewerkers zich gesteund voelen; er richting (potentiële) ouders een signaal wordt afgegeven; et cetera. Daarbij is er niet alleen aandacht nodig voor concrete incidenten, zoals nu gebeurt, maar ook structurele aandacht. Maak agressie en geweld bijvoorbeeld onderdeel van het sociaal jaarverslag.
2. *Zorgvuldig framen*. Het bewust en contextueel kiezen van (een combinatie van) één of meerdere van de drie eerder genoemde perspectieven op agressie en geweld noemen wij zorgvuldige framing. In ieder geval is agressie en geweld meer dan louter een arbotechnisch vraagstuk en verdient het aanbeveling om het breder te trekken. Bijvoorbeeld door agressie en geweld expliciet aan andere beleidsthema's te koppelen, zoals goede dienstverlening, openbare orde en veiligheid, en de verschillende decentralisaties waar gemeenten mee te maken hebben. Deze koppeling voorkomt dat agressie en geweld een 'stand alone' arbotechnisch (P&O) vraagstuk is dat weinig aandacht krijgt.

⁵ Totdat er door de bestuurder of manager contact is opgenomen.

⁶ Zo kan het consequent en op gelijksoortige manier optreden tegen ouders de integriteit vergroten, maar kan het veranderen van een besluit onder druk van (dreigende) agressie en geweld of niet handelen als gevolg van deze (dreigende) agressie en geweld de integriteit ook ondermijnen.

⁷ Bijvoorbeeld in rapportages en periodiek overleg.

3. *Ontwikkeling en evaluatie beleid.* Bij ontwikkeling en evaluatie staan de inhoudelijke beslissingen over agressie en geweld, zoals vastgelegd in beleid, centraal. Wij denken dat van bestuurders en managers niet verwacht mag worden dat ze de inhoud van het beleid en de wet- en regelgeving precies kennen,⁸ maar zij moeten ervoor zorgen dat ambtelijke portefeuillehouders / coördinatoren agressie en geweld het beleid vormgeven en blijven ontwikkelen. Wij stellen voor dat managers een *haalplicht* hebben in het verwerven van informatie op basis waarvan het beleid mogelijk bijgesteld moet worden. Zij vragen dan actief aan de ambtelijk portefeuillehouder hoe de incidentdynamiek en het beleid er voor staan. Richting bestuurders hebben de managers een *brengplicht*: zij informeren bestuurders over de stand van zaken. Als hoofd van de ambtelijke organisatie heeft de gemeentesecretaris daarin een sleutelrol. Tot slot hebben ook bestuurders een haalplicht om relevante informatie op te vragen bij managers en ambtelijke portefeuillehouders agressie en geweld.
4. *Implementatie beleid.* De manager draagt verantwoordelijkheid voor de implementatie van beleid en het toezicht daarop.⁹ Hij of zij laat zich daarbij ondersteunen door de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld. Zoals frequent door respondenten is opgemerkt, vormt met name de implementatie een belangrijk aandachtspunt. De verantwoordelijkheid voor de implementatie kan ook niet alleen bij de ambtelijke portefeuillehouder worden neergelegd. Managers (en op afstand bestuurders) zullen hier ook zelf aandacht aan moeten besteden.
5. *Adequaat reageren op incidenten.* Bestuurders en managers hoeven lang niet altijd te reageren op incidenten van agressie en geweld, maar er zou wel beter kunnen worden nagedacht over de incidenten waarop men wel wil reageren en hoe men dat het beste kan doen. Zo wordt er zelden expliciet besproken wanneer een incident wordt 'opgeschaald', dat wil zeggen van de direct leidinggevende naar managers en/of bestuurders. Hierdoor ontstaat er een zekere willekeur in welke incidenten bestuurders en managers onder ogen krijgen en waarop ze dus kunnen reageren. Maak daarom afspraken over welke incidenten bestuurders en managers wel en niet te horen krijgen, daarbij rekening houdend met de impact op de getroffen medewerker, de dader en de integriteit van het openbaar bestuur.¹⁰

De interactie tussen de vijf genoemde actielijnen noemen we *professioneel samenspel*. Daarbij gaat het om vragen als: wie doet wat? Wie voert de regie? Hoe weten betrokkenen elkaar te vinden? En wat verwachten ze van elkaar? Voor samenspel zijn *spelregels* nodig. Deze bestaan deels uit formele (wettelijke) taken, maar dit is niet voldoende. Ondanks het bestaande formele kader, weten managers en bestuurders lang niet altijd wat hun taken zijn met betrekking tot agressie en geweld en lijken zij het daar ook zelden met elkaar over te hebben. Met andere woorden, de spelregels moeten gaan leven en hiervoor is een spelverdeler of regisseur nodig. Op bestuurlijk niveau stellen wij voor dat de portefeuillehouder P&O in het College deze rol oppakt in samenspraak met de burgemeester. Op ambtelijk niveau heeft de gemeentesecretaris, samen met de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld, de regierol.

⁸ Daarvoor hebben ze te veel taken en verantwoordelijkheden.

⁹ Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008 en versie 2.0).

¹⁰ De (potentiele) impact van een incident precies bepalen en kwantificeren is moeilijk, zo niet onmogelijk. Een inschatting maken kan wel. Wij stellen dan ook geen minutieus protocol voor dat op de letter moet worden gevolgd, maar pleiten voor een grotere bewustwording in het maken van keuzes en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Alleen al het gesprek voeren over de criteria die doorslaggevend zijn om als bestuurder en/of manager in actie te komen kan waardevol zijn.

1

INLEIDING

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is een hardnekkig probleem. Bestuurders en managers hebben invloed op de omvang en gevolgen van agressie en geweld tegen hun medewerkers. Wat zij in de praktijk daadwerkelijk doen bij het aanpakken van agressie en geweld is echter grotendeels onbekend. Daarom heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹¹ opdracht gegeven aan het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht en Stichting Impact om dit te onderzoeken.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Omvang agressie en geweld en overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet

Het programma Veilige Publieke Taak (hierna: programma VPT) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft als doel te komen tot een situatie waarin werknemers met een publieke taak hun werk veilig en respectvol kunnen uitoefenen.¹² In opdracht van het programma VPT zijn vier metingen verricht¹³ om in kaart te brengen wat de omvang is van de gepleegde agressie tegen werknemers met een publieke taak (zie Sikkema e.a., 2007; Jacobs e.a., 2009; Abraham e.a., 2011; Brekelmans e.a., 2013). Uit het meest recente onderzoek blijkt dat in sommige sectoren het percentage slachtoffers van agressie en geweld de laatste jaren licht is gedaald, terwijl in andere sectoren een stijging te zien is. Per saldo is het aantal incidenten feitelijk gelijk gebleven: in 2012 zei 36% van de respondenten in het afgelopen jaar tenminste één keer slachtoffer te zijn geworden van agressie of geweld (Brekelmans e.a., 2013), vergeleken met 35% in 2011.¹⁴ Bij gemeenten en provincies ligt dit percentage ongeveer op 30%. De onveranderde situatie toont aan dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak een hardnekkig probleem is.¹⁵

De Inspectie Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid heeft onder meer tot taak om toezicht te houden op de naleving van werkgeversverplichtingen ten aanzien van agressie en geweld. De inspectiecontroles bij verschillende publieke organisaties van eind 2012 / begin 2013 leverde de conclusie op dat op 41% van de bezochte locaties overtredingen plaatsvonden van de Arbeidsomstandighedenwet, specifiek op het thema van het voorkomen van agressie en geweld.¹⁶ Gemeenten doen het met een overtredingspercentage van 57% minder goed dan andere geïnspecteerde publieke organisaties, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Reclassering Nederland.

¹¹ In het bijzonder het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

¹² Het programma VPT heeft verschillende instrumenten voor werkgevers ontwikkeld om (a) agressie en geweld te voorkomen, (b) de gevolgen van agressie en geweld te minimaliseren en (c) incidenten adequaat af te handelen.

¹³ In 2007, 2009, 2011 en 2012.

¹⁴ Statistisch geen significante stijging.

¹⁵ Overigens betekent het meemaken van agressie en geweld niet dat een dergelijk incident ook als schokkend of ingrijpend hoeft te worden ervaren (Vermetten et al., 2012; Kleber et al., 2009). Deze statistieken geven dan ook geen inzicht in de beleving van agressie en geweld.

¹⁶ http://www.inspectieszw.nl/Images/Factsheet-agressie-en-geweld-in-de-publieke-sector_tcm335-346162.pdf.

Impact van agressie en geweld

De gevolgen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak zijn breed. Ten eerste zijn er de mogelijke psychosociale en fysieke gevolgen van een incident (zie onder meer Kleber et al., 2009; Van der Ploeg e.a., 2000; Abraham e.a., 2011; Brekelmans e.a., 2013). Denk aan emotionele uitputting, kortdurende stress, alcoholgebruik, fysiek letsel en soms zelfs een psychische stoornis als een depressie of een posttraumatische stress-stoornis die zich kan ontwikkelen. Deze zaken hebben ook gevolgen voor het ziekteverzuim. Dat neemt niet weg dat het merendeel van de agressie- en geweldsincidenten niet leidt tot enige (langdurige) psychosociale of fysieke gevolgen (zie onder meer Vermetten et al., 2012; Van der Velden, 2012).

De literatuur over agressie en geweld richt zich vooral op de mogelijke psychische en fysieke gevolgen, maar daarnaast hebben incidenten onder meer ook gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taak. Ook zonder dat een werknemer psychosociale problematiek ontwikkelt, kan een agressie- of geweldsincident gevolgen hebben voor het toekomstige handelen. Bij de politie hebben Van der Torre e.a. (2011) bijvoorbeeld aangetoond dat 25% van de politiemedewerkers wel eens afziet van optreden bij risicovolle situaties, terwijl zij dat in feite wel zouden moeten doen. Smits (2012) gebruikt hiervoor de term 'handlingsverlegenheid'. Een belangrijke verklaring waarom politiemedewerkers niet optreden is volgens Van der Torre e.a. het grove geweld dat met enige regelmaat tegen de politie wordt gebruikt (2011: 53). Ook buiten de politie wordt dergelijk vermijdingsgedrag gesignaleerd bij respondenten, bijvoorbeeld door Abraham e.a. (2011). Ook in de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur (2012) wordt dit geconstateerd.

Ten derde kunnen incidenten doorwerken in de veiligheidsbeleving en het handelen van burgers (Noordegraaf e.a., 2009) en daarmee samenhangend de legitimiteit en het gezag van de publieke sector (Noordegraaf e.a., 2009). Zowel het handhaven van de wet en orde, zoals de verlening van hulp en elementaire diensten, worden gehinderd door de aantasting van het gezag (Peeters e.a., 2012). Tot slot moet ook de materiële schade worden benoemd, variërend van ziekteverzuim en verminderde productiviteit tot medische en juridische kosten (zie onder meer Andersson Elffers Felix, 2011; Abraham e.a., 2011).

Potentieel belangrijke rol bestuurders en managers

Bestuurders en het hoger management vervullen, ieder op hun eigen manier, een belangrijke rol in het aanpakken en terugdringen van agressie en geweld tegen hun werknemers. Op basis van literatuur en wetgeving is handelen door bestuurders en managers in ieder geval gevolgen heeft voor: (1) de ontwikkeling, implementatie duidelijk dat en evaluatie van beleid;¹⁷ (2) steun en erkenning voor de getroffen medewerkers;¹⁸ en (3) de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur.¹⁹ Uiteindelijk zijn deze zaken mede bepalend voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taak, de psychische en fysieke gevolgen van het (dreigende) incident, de veiligheidsbeleving, de legitimiteit en het gezag van het openbaar bestuur. In paragraaf 2.3 worden de gevolgen nader uitgewerkt.

¹⁷ Zie onder meer de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008 en 2.0).

¹⁸ Zie onder meer Vermetten et al., 2012; Van der Torre e.a., 2011; Gersons en Burger, 2012.

¹⁹ Zie onder meer de Monitor agressie en geweld openbaar bestuur (2012) en de Werkversie Functiegericht Normstellend Kader Publieksdiensten (2013).

Professioneel organiseren

Activiteiten van bestuurders en managers om hun potentieel belangrijke rol waar te maken in het aanpakken en terugdringen van agressie en geweld, worden in dit onderzoek opgevat als pogingen om de publieke dienstverlening, hulpverlening en handhaving professioneel te organiseren. De uitvoering van publieke taken rust niet alleen in belangrijke mate op professionals die het directe contact hebben met de burger, ze moeten ook in toenemende mate bewuster en professioneler worden georganiseerd en bestuurd (Noordegraaf en Steijn, 2013). Het ontwikkelen en realiseren van beleid hangt namelijk van vele actoren af (zie onder meer Stone, 2001; Noordegraaf, 2004; Pressman en Wildavsky, 1973). Bestuurders en managers hebben daarbij een belangrijke rol, maar zijn daarin zeker niet de enige actoren. Belangrijk zijn uiteraard ook de medewerkers die direct contact hebben met de burgers en dus de agressie en het geweld meemaken, de directe leidinggevendenden, midden managers en de (staf)medewerkers, zoals arbocoördinatoren, die beleid rond agressie en geweld helpen ontwikkelen en implementeren.

Niet-handelen door bestuurders en managers?

Het professioneel organiseren van beleid, steun en erkenning geven aan medewerkers en het borgen van hun integriteit is niet gegarandeerd. De Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008: 71) stelt: 'Een veel voorkomend probleem is dat managers en bestuurders niet goed op de hoogte zijn van wat er op de werkvloer speelt. Zeker in organisaties waar agressie-incidenten niet of nauwelijks worden geregistreerd. Er ontstaat dan al snel een beeld dat agressie slechts incidenteel voorkomt. En incidentele problemen vragen nu eenmaal niet om structurele oplossingen.' De nieuwe versie van deze Arbocatalogus signaleert: 'Natuurlijk is de directie of het managementteam in de rol van werkgever verantwoordelijk voor het vormgeven en uitdragen van een passend beleid voor de aanpak van agressie en geweld of normoverschrijdend gedrag. De praktijk leert dat het hebben van deze verantwoordelijkheid niet vanzelfsprekend leidt tot een van bovenaf actief ondersteunde en uitgedragen aanpak. Zonder draagvlak in de top van de organisatie en een expliciete opdracht voor de aanpak van agressie en geweld op de werkvloer, zal de implementatie van het beleid erg lastig worden.'²⁰

Peeters e.a. (2012) denken dat er mogelijk sprake is van 'bestuurlijke berusting'. Zij formuleren de hypothese²¹ dat er 'een gebrek aan bestuurlijke vastberadenheid [is] in de aanpak van geweld op de werkvloer: er lijkt sprake te zijn van een lastig te verklaren berusting op (lokaal) bestuurlijk niveau en/of op het niveau van de werkvloer, waardoor een stevige aanpak van het vraagstuk achterwege blijft' (Peeters e.a., 2012: 253). Onduidelijk is wat bestuurlijke berusting precies inhoudt, of het ook echt voorkomt, welke handelingen bestuurders wel verrichten en welke mechanismen ten grondslag liggen aan bestuurlijk handelen en berusting. Onduidelijk is al helemaal wat de rol van managers in dit alles is. Wat doen zij in de praktijk en kan dat op dezelfde manier worden begrepen als het (niet-)handelen van bestuurders?

²⁰ Webdoc 1.4 Invoeren van een team-norm voor publieksagressie, 2013: pagina 2.

²¹ De auteurs benadrukken dat het om een hypothese gaat en empirisch bewijs dat er daadwerkelijk sprake is van bestuurlijke berusting bieden zij dan ook niet.

Omdat bestuurders en managers een belangrijke rol hebben bij het aanpakken en terugdringen van agressie en geweld tegen hun werknemers, maar er weinig bekend is over wat zij in de praktijk (niet) doen, is voorliggend onderzoek naar het bestuurlijk en managerial handelen in gemeenten opgezet.²² In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de doel- en vraagstelling die aan dit onderzoek ten grondslag liggen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling en resultaat

Doel van dit onderzoek is om te beschrijven en begrijpen hoe bestuurders en managers in gemeenten handelen en niet handelen bij agressie en geweld tegen hun medewerkers. Met andere woorden, de onderzoekers streven ernaar inzicht te bieden in hoe bestuurders en managers omgaan met agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Meer in het bijzonder tracht dit exploratieve onderzoek:

- te tonen welke soorten van handelen en niet-handelen van bestuurders en managers er plaatsvinden;
- inzicht te geven in de mechanismen die ten grondslag liggen aan het al of niet handelen van bestuurders en managers;
- de gevolgen te tonen van het al of niet handelen van bestuurders en managers voor de omvang en gevolgen van agressie en geweld;
- aanknopingspunten te bieden om het al dan niet handelen van bestuurders en managers te beïnvloeden.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Strategische Kennisagenda 2012-2014 van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie hoopt de uitkomsten te gebruiken ten behoeve van strategieontwikkeling, het schetsen van vergezichten en eventueel beleidsagendering. Bovendien streven de onderzoekers ernaar dat de onderzoeksuitkomsten gebruikswaarde hebben voor de gemeenten. Door het handelen en denken van bestuurders en managers inzichtelijk te maken, kunnen zij, maar dat geldt ook voor beleidsmedewerkers agressie en geweld, hun activiteiten doelgerichter vormgeven.²³

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe gaan bestuurders en het hoger management in gemeenten om met agressie en geweld tegen hun medewerkers en hoe kan het al dan niet handelen van deze gemeentelijke bestuurders en managers worden begrepen?

Deze vraag bevat twee hoofdcomponenten: ten eerste een empirische beschrijving van wat bestuurders en het hoger management doen, en ten tweede hoe deze acties kunnen worden begrepen.²⁴

²² Gemeenten staan centraal, aangezien de Inspectie SZW in dit publieke domein gebreken constateert en omdat Peeters e.a. (2012) het hebben over mogelijke berusting bij gemeenten.

²³ Doel van het onderzoek is echter niet om 'tips and tricks', stappenplannen, of vergelijkbare handelingsvoorstellen aan te dragen. De insteek van het onderzoek is strategisch (niet operationeel), maar uiteraard kan het onderzoek wel gebruikt worden om het handelen in de praktijk vorm te geven.

²⁴ Om het handelen te begrijpen, kijken de onderzoekers naar de verklaringen die bestuurders en managers zelf aandragen voor hun handelen, maar ook naar de verklaringen van andere betrokkenen. Middels de analysemethode trachten de onderzoekers, waar dit toegevoegde waarde heeft, nog een verdiepingsslag te maken, bijvoorbeeld door te kijken of verklaringen uit de literatuur ook van toepassing zijn op bestuurders en managers van gemeenten.

Om beide componenten meer focus te geven, is een aantal subvragen opgesteld:

1. Welke formele taken hebben bestuurders en het hoger management ten aanzien van agressie en geweld dat gericht is tegen gemeentepersoneel?
2. Welke vormen van handelen van bestuurders en managers komen in de praktijk voor?
3. Welke vormen van niet-handelen van bestuurders en managers komen in de praktijk voor?
4. Waarom gaan bestuurders en het hoger management over tot (niet-)handelen?
5. Is de houding van niet-handelen specifiek van toepassing op agressie en geweld?
6. Is er sprake van berusting bij bestuurders en managers?
7. Wat zijn de gevolgen van het (niet-)handelen van bestuurders en managers?
8. Hoe kunnen bestuurders en het hoger management worden gestimuleerd om zo te handelen dat de omvang en gevolgen van agressie en geweld kleiner worden?

1.3 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethoden vormen het instrument om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Welke methoden wij achtereenvolgens hebben gebruikt, wordt hier beschreven.

Documentstudie

Aan het begin van het onderzoek hebben wij, voor zover mogelijk, op basis van wetenschappelijke publicaties, beleidsdocumenten en wetgeving een voorlopig antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen. Dit voorlopige antwoord heeft ons geholpen om de gesprekstema's ten behoeve van de interviews te bepalen en om een voorlopig analysekader (zie paragraaf 2.3) op te stellen.

Verkennde gesprekken

Om het analysekader en de gesprekstema's verder te concretiseren, zijn verkennde gesprekken gevoerd. Er is met zes mensen gesproken die op een casusoverstijgend niveau zicht hebben op de mechanismen rond het al of niet handelen van bestuurders en managers bij agressie en geweld (zie bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners). De verkennde gesprekken waren tevens belangrijk bij het komen tot een casuselectie.

Casusonderzoek

De kern van het onderzoek bestond uit het doen van casusonderzoek. Een casus is een taakgebied van een gemeente. Een casus is bijvoorbeeld het loket van de organisatie-eenheid Werk & Inkomen (sociale dienst) van de gemeente Utrecht. Doel was om tot een selectie van casussen te komen, aan de hand waarvan zo goed mogelijk in beeld wordt gebracht op welke verschillende manieren bestuurders en het hoger management met incidenten omgaan. Met de casuselectie hoopten wij dus de diversiteit aan manieren van handelen, en het waarom van dat handelen, in beeld te brengen.

Casusselectie

Drie gemeenten zijn geselecteerd: Meppel, Breda en Utrecht. Binnen deze drie gemeenten worden de volgende vier taakgebieden onderzocht:

1. de loketfunctie van de sociale dienst;
2. de inspectie door de sociale dienst²⁵;
3. vergunningverlening bij bouw en parkeren;
4. toezicht en handhaving bij bouw, parkeren en stadstoezicht.

Bijlage 3 geeft een nadere toelichting bij deze casusselectie.

Semi-gestructureerde interviews

Het casuonderzoek bestond uit interviews en het bestuderen van beleidsdocumenten. Per casus spraken de onderzoekers met de betrokken bestuurder(s), het betrokken hoger management en (een vertegenwoordiger van) de werkvloer. Bijvoorbeeld bij casus 5 (loket sociale dienst van de gemeente Breda) spraken wij met de wethouder onder wiens verantwoordelijkheid de sociale dienst²⁶ valt, de directeur van de sociale dienst en een lid van de ondernemingsraad van de sociale dienst. Per gemeente zijn er ook een aantal casus overstijgende interviews gehouden, zoals met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtelijke dossierhouder agressie en geweld.

In totaal zijn 37 personen geïnterviewd (zie bijlage 1). De interviews waren semi-gestructureerd (Boeije, 2005). Dit betekent dat de centrale thema's in ieder gesprek terugkwamen, maar dat de concrete vragen en de volgorde van de vragen per gesprek konden verschillen. Wij kozen voor semi-gestructureerde interviews, omdat dit een verkennend onderzoek is en deze interviewvorm mogelijkheden biedt om op een open manier, vanuit het perspectief van de geïnterviewde, inzicht te krijgen in het onderwerp. In de interviews stonden twee zaken centraal: enerzijds de feitelijke situatie (bespreking van concrete incidenten, formeel beleid en hoe er in de praktijk wordt gehandeld) en anderzijds inzicht krijgen in het perspectief van de betrokken bestuurders en managers, om te begrijpen wat zij wel en wat zij niet als hun taak zien, en waarom dat zo is. Bijlage 4 toont de gespreksonderwerpen die aan bod kwamen in de interviews.

Documentatie

Ter ondersteuning van de interviews zijn tevens gemeentelijke beleidsdocumenten geraadpleegd over agressie en geweld. Het ging onder meer over gemeente brede visies op agressie en geweld, protocollen voor incidentafhandeling, gedragsregels voor burgers en beschrijvingen van de incidentregistratie door medewerkers.

Analyse en toetsing

We hebben gebruikgemaakt van een voornamelijk open (inductieve), thematische analyse (Boeije, 2005). De wetenschappelijke literatuur hielp ons daarbij om relevante thema's te identificeren.²⁷

²⁵ Dit wordt ook wel de buitendienst genoemd.

²⁶ In Breda is de sociale dienst ondergebracht in de ATEA-groep.

²⁷ De wetenschappelijke literatuur hebben wij gebruikt om 'sensitizing concepts' te identificeren. Een sensitizing concept geeft 'the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances. Whereas definitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitizing concepts merely suggest directions along which to look' (Blumer 1954: 7 in Bowen 2006: 2).

Analyse en dataverzameling wisselden elkaar in het onderzoek af. Op deze manier konden wij voorlopige analyses en inzichten toetsen in interviews. Belangrijk voor de toetsing (validiteit) is ook dat er per casus is gesproken met verschillende mensen en dat we interviews en documentanalyse hebben gecombineerd.²⁸ Daarnaast werd het onderzoek van waardevolle feedback voorzien door de begeleidingscommissie.²⁹ Tot slot is het conceptrapport ter toetsing van de feitelijke juistheid voorgelegd aan de contactpersonen (de ambtelijke portefeuillehouders agressie en geweld) in de drie onderzochte gemeenten.

Generalisatie

Drie verschillende gemeenten zijn onderzocht. Wij weten dan ook niet of wat we in deze gemeenten tegenkwamen ook geldt voor alle andere gemeenten in Nederland. Alleen al door de (soms grote) onderlinge verschillen tussen de gemeenten in het omgaan met agressie en geweld is het onmogelijk om algemeen geldende uitspraken te doen over 'de gemiddelde gemeente'. Doel van de casuselectie, en de daarmee samenhangende selectie van gesprekspartners, was om de diversiteit in de manieren van handelen in beeld te brengen. Wij vermoeden dan ook dat we een belangrijk deel van die diversiteit hebben weten te beschrijven in dit rapport.

²⁸ Dit wordt ook wel 'methodologische triangulatie' genoemd (Boeije, 2005).

²⁹ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

2

Uitgangspunten en analysekader

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten van het onderzoek gepresenteerd. De eerste paragraaf (2.1) geeft nadere invulling aan de centrale begrippen die genoemd worden in de onderzoeksvragen, zoals agressie en geweld, handelen en niet-handelen, en berusting. Vervolgens verkennen we de formele en wettelijke vereisten die aan bestuurders en het hogere management worden gesteld in de omgang met agressie en geweld (2.2). Tot slot ontwikkelen we een gelaagd analysekader (paragrafen 2.3 en 2.4). Dit kader is een instrument om te beschrijven en begrijpen welke acties bestuurders en managers al dan niet ondernemen op het gebied van agressie en geweld tegen hun medewerkers. Het toont de verwachtingen die de onderzoekers hebben met betrekking tot deze kwestie op basis van de literatuur en verkennende gesprekken. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen in de onderzochte gemeenten geanalyseerd aan de hand van dit analysekader en zal blijken in hoeverre de verwachtingen van de onderzoekers uitkomen.

2.1 Begripsbepaling

Agressie en geweld als gezagsondermijnd gedrag

Voor de definitie van agressie en geweld kiezen wij een definitie die uitgaat van de gezagsondermijnende intentie en/of het gevolg van agressie en geweld. Een incident van agressie en geweld is dan:

'Een geval van gezagsondermijnd gedrag dat kan bestaan uit het verrichten van geweldshandelingen, het uitoefenen van verbaal geweld, gedrag dat gezagsuitoefening frustreert zonder gewelddadig te zijn, dan wel een combinatie van deze soorten gedrag, waarbij het gezagsondermijnd gedrag zich kan richten tot de persoon van de gezagsdrager, objecten van gezag en/of relevante derden.' (Noordegraaf e.a., 2009: 23)

Bijlage 5 bevat een indeling van verschillende soorten gezagsondermijnd gedrag op basis van deze definitie. De bijlage beschrijft ook waarom er voor deze definitie is gekozen.

Incidentdynamiek: verschillende soorten (reeksen van) incidenten

Ook wanneer er (nog) geen sprake is van incidenten van agressie en geweld, hebben bestuurders en managers een rol te vervullen. Bijvoorbeeld in het ontwikkelen van beleid,³⁰ maar ook bij een besluitvormingsproces waarbij de agressieve geschiedenis van een burger in het achterhoofd wordt gehouden. Dit onderzoek maakt daarom onderscheid in drie soorten incidenten: (a) *potentiële*, (b) *dreigende* en (c) *reële* incidenten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Met andere woorden, het gaat om incidenten die respectievelijk zouden kunnen voorkomen (algemene dreiging), die een concrete dreiging vormen³¹, en incidenten die feitelijk voorkomen.

Een ingewikkeld punt is in hoeverre er een onderscheid te maken is tussen ernstige en minder ernstige incidenten. Uit de verkennende gesprekken komt naar voren dat verschillende gesprekspartners vermoeden dat bestuurders en managers eerder zullen handelen bij ernstige incidenten dan bij minder ernstige

³⁰ Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008).

³¹ Het gaat om dreigende incidenten, maar niet om bedreigingen (een bedreiging is een reële incident).

incidenten. Maar wat is een ernstig incident? Is fysiek geweld altijd ernstig? Is een bedreiging minder ernstig dan fysiek geweld? Hoe deze vragen beantwoord worden hangt van meerdere zaken af. Belangrijk is in ieder geval het perspectief van waaruit men waarneemt. Wie beoordeelt de ernst van een incident en het perspectief van waaruit de betreffende bestuurder of manager de kwestie benadert?³² De kans dat de getroffen medewerker, zijn manager of een bestuurder een afwijkend oordeel hebben over de ernst van het betreffende incident is heel reëel. Uit de psychologische en psychiatrische literatuur is bijvoorbeeld bekend dat de aard van het incident niet één-op-één samenhangt met de psychische impact ervan (zie onder meer Vermetten e.a., 2012; Kleber e.a., 2009; Van der Ploeg e.a., 2000). Kijken bestuurders en managers bij het bepalen van hun handelen naar de psychologische impact van een incident op het slachtoffer, of laten zij zich door andere zaken leiden? In de ogen van bestuurders en managers is een ernstig incident wellicht vooral een incident dat media-aandacht krijgt of waar integriteitsaspecten een rol spelen, zo opperen enkele respondenten uit de verkennende gesprekken.

Tot slot willen we hier nog aangeven dat incidenten van agressie en geweld doorgaans geen op zichzelf staande verschijnselen zijn (Naeyé e.a., 2008; Noordegraaf e.a., 2009). Dat wil zeggen, een dader gaat vaak meerdere keren in de fout, medewerkers en gemeenten hebben in de loop van de tijd te maken met meerdere incidenten en verschillende daders, ook zijn er soms patronen herkenbaar in de reeks van incidenten, et cetera. We spreken in dat verband over *incidentendynamiek*.

(Niet-)handelen van bestuurders en managers

In het licht van het voorgaande verstaan we onder (niet-)handelen van bestuurders en managers:

Het (bewust) al dan niet handelen van bestuurders en het hoger management naar aanleiding van (a) potentiële; (b) dreigende; c.q. (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Onder bestuurders verstaan we de burgemeester en wethouders.³³ Het hoger management van een gemeente bestaat uit de gemeentesecretaris en directeuren / managers van gemeentelijke directie / afdelingen.

Berusting

Berusting is een normatief begrip. Het heeft te maken met wat bestuurders en managers van zichzelf verwachten, wat anderen van hen verwachten en met de manier waarop bestuurders en managers hun formele taken (zoals vastgelegd in de Arbocatalogus) vervullen. Berusting betekent dat bestuurders en managers, bewust of onbewust, niet handelen bij agressie en geweld. Met dien verstande dat bestuurders en managers zelf, anderen om hen heen, of de wet- en regelgeving vindt dat er eigenlijk wél gehandeld had moeten worden.

³² Wanneer in dit rapport 'zijn' of 'hij' wordt gebruikt zonder dat het naar een concreet persoon verwijst, kan het worden vervangen door 'haar' of 'zij'.

³³ Het gaat zowel om de burgemeester en wethouders als bestuursorgaan met eigen bevoegdheden als om de functionaris.

2.2 Formele (wettelijke) taak bestuurders en managers

Om het (niet-)handelen door bestuurders en managers bij verschillende soorten incidenten te begrijpen, is het belangrijk om te weten welke formele eisen aan hen worden gesteld.

De wet, nader uitgewerkt aan de hand van arbocatalogi, schrijft bestuurders en hogere managers voor wat hun taken zijn bij de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers. In deze paragraaf schetsen we de contouren van deze formele bepalingen.

Arbowet en Burgerlijk Wetboek

Werknemers hebben recht op een veilige werkplek. Dit recht is verankerd in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en het Burgerlijk Wetboek. Agressie en geweld vallen binnen de Arbowet onder 'Psychosociale arbeidsbelasting'. Voor dit risico verplicht de Arbowet de werkgever onder meer:

- risico's te inventariseren en te evalueren en een plan van aanpak op te stellen;
- voorlichting, instructie en training aan medewerkers aan te bieden;
- maatregelen te nemen indien de werknemer wordt blootgesteld aan, of het risico loopt op psychosociale arbeidsbelasting;
- een beleid te voeren dat is gericht op het voorkomen van psychosociale arbeidsbelasting.³⁴

Artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek (BW) stelt dat een werkgever zich moet houden aan 'het beginsel van goed werkgeverschap'. In aanvulling hierop bepaalt Artikel 7:658 dat de werkgever een 'zorgplicht' heeft voor haar medewerkers. Concreet houden beide bepalingen in, dat om de aansprakelijkheid te weerleggen, de werkgever voor de rechter moet aantonen dat:

- hij onderzocht heeft welke schadeveroorzakende gebeurtenissen zich kunnen voordoen (risicoanalyse);
- hij op basis van een risicoanalyse preventiemaatregelen heeft getroffen;
- hij goede opvang en nazorg geboden heeft.³⁵

Deze wettelijke bepalingen uit de Arbowet en het BW zijn gericht op alle werkgevers en dus ook van toepassing op bestuurders en hogere managers van gemeenten in hun verantwoordelijkheid als werkgever.

Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld

De overheid beperkt zich ten aanzien van arbeidsrisico's zoveel mogelijk tot het vaststellen van doelvoor-schriften en procesnormen. Deze kunnen zeer concreet zijn, bijvoorbeeld dat er valbescherming moet zijn wanneer er op een hoogte van meer dan 2,5 meter wordt gewerkt. Voor agressie en geweld is het echter niet mogelijk dergelijke grenswaarden te formuleren. De werkgever wordt bijvoorbeeld verplicht om bepaalde maatregelen te nemen, maar de wet schrijft de precieze invulling niet voor. Bij de invulling van deze beleidsvrijheid komt de Arbocatalogus in beeld. Een Arbocatalogus is een document waarin vertegenwoor-digende organisaties van werkgevers en werknemers op sectorniveau vastleggen welke maatregelen werkgevers moeten nemen om aan de voorschriften van de Arbowet te voldoen.³⁶

³⁴ O.a. artikel 3 lid 1, art. 3 lid 2, art. 5, art. 8 Arbowet.

³⁵ Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, 2012: 14.

³⁶ Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, 2012: 14.

Het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak heeft een Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld (2012) ontwikkeld als leidraad en hulpmiddel om een eigen, sectorspecifieke Arbocatalogus Agressie en Geweld samen te stellen. Voor het bestuur geeft de Sjabloon Arbocatalogus bijvoorbeeld de volgende invulling van taken en verantwoordelijkheden: ‘opstellen van een intentieverklaring; aangeven van duidelijke kaders; toedelen van taken en verantwoordelijkheden, en bewaken van de voortgang’.³⁷ Voor het hoger management is dit: ‘verantwoordelijk zijn voor het agressiebeleid binnen het eigen organisatieonderdeel. In de praktijk wordt hiervoor een gemandateerd verantwoordelijke aangewezen. Binnen de organisatie fungeert deze persoon als aanspreekpunt, organiseert de totstandkoming van het beleid, monitort effecten en neemt, waar nodig, initiatieven om het beleid bij te stellen’.³⁸ Het Sjabloon stelt ook: ‘Leidinggevendenden zullen zich pas actief inzetten voor veiligheid op de werkvloer als zij zich op hún beurt gesteund voelen door het hoger management van de organisatie.’³⁹

Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten

Al in 2008 is onder leiding van het A+O fonds Gemeenten de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten ontwikkeld. Dit is de sectorspecifieke Arbocatalogus die betrekking heeft op alle gemeenten. De Arbocatalogus pleit voor een integrale aanpak van agressie en geweld. Dit doet zij door zich te richten op:

- beleidsmatige aanpak;
- voorkomen van agressie door preventieve maatregelen;
- beperken van agressie door adequaat reageren op incidenten;
- afhandelen van incidenten.

De Arbocatalogus Sector Gemeenten geeft nader invulling aan de taken van bestuurders en het hoger management in gemeenten. ‘Het beleid agressie en geweld kan pas tot stand komen als het wordt gedragen door bestuurders. Daartoe stellen zij een richtinggevend kader op.’⁴⁰ Dit werkt de Arbocatalogus uit aan de hand van de volgende tabel.

Taken en verantwoordelijkheden College en / of MT	Termijn
U stelt een statement of intentieverklaring op	Eenmalig
U geeft duidelijke kaders voor het op te stellen beleid	Eenmalig
U volgt de voortgang van het beleid	Jaarlijks
U geeft blijk van zorg en betrokkenheid tegenover betrokkenen	Steeds
U blijft eindverantwoordelijk, ook voor de uitvoering van het beleid	Altijd

Tabel 1: taken en verantwoordelijkheden College (bron: Arbocatalogus agressie en geweld sector gemeenten, 2008)

³⁷ Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, 2012: 87.

³⁸ Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, 2012: 87.

³⁹ Expertisecentrum Veilige Publieke Taak, 2012: 45.

⁴⁰ Stichting A+O fonds Gemeenten, 2008: 31.

*'Het hoger management (gemeentesecretaris, directeuren, clustermanagers) is verantwoordelijk voor het agressiebeleid binnen het eigen organisatieonderdeel. In de praktijk wordt daar een gemandateerd verantwoordelijke voor aangewezen. Deze is in de organisatie aanspreekpunt en organiseert de totstandkoming van het beleid, monitort effecten en neemt initiatieven om waar nodig het beleid bij te stellen.'*⁴¹

Dit werkt de Arbocatalogus uit aan de hand van de volgende tabel.

Taken en verantwoordelijkheden hoger management	Termijn
U zorgt dat daadwerkelijk adequaat instructies, richtlijnen en werkafspraken worden gemaakt en vastgesteld in het agressieprotocol	Eenmalig
U volgt de voortgang en de effectiviteit van het beleid	Halfjaarlijks
U wijst een gemandateerd verantwoordelijke aan	Eenmalig
U geeft blijk van zorg en betrokkenheid tegenover betrokkene(-n)	Steeds
U rapporteert aan het College / MT	Jaarlijks
U blijft eindverantwoordelijk	Steeds

Tabel 2: taken en verantwoordelijkheden hoger management (Bron: Arbocatalogus agressie en geweld sector gemeenten, 2008)

Het A+O fonds Gemeenten werkt inmiddels aan een nieuwe Arbocatalogus Agressie en Geweld (versie 2.0).⁴² De 2.0-versie is mede gestoeld op het Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld (2012).⁴³ De focus ligt op implementatie van de aanpak van publieksagressie op de werkvloer. Met andere woorden, men streeft er in de nieuwe Arbocatalogus naar om deze zo concreet en bruikbaar mogelijk te maken.⁴⁴ Het algemeen normstellend kader is dan ook verder uitgewerkt aan de hand van afdelingsprotocollen, bijvoorbeeld voor sociale diensten en werkpleinen, alsmede voor de handhaving openbare ruimte. De nieuwe Arbocatalogus benadrukt de belangrijke rol van bestuurders en managers, onder meer door te stellen dat: 'Een voorwaarde om op uitvoerend niveau werkafspraken te maken, is het draagvlak bij bestuur en hoger management.'⁴⁵ Ook geeft de nieuwe Arbocatalogus nader invulling aan een andere taak van het hoger management: 'Hoger management spreekt jaarlijks met direct leidinggevend teamdoelen af met betrekking tot de aanpak van agressie. Eens per drie maanden overlegt de manager met direct leidinggevend over de aanpak van agressie. Hierbij komt aan de orde: voortgang van de teamdoelstellingen; bespreken van incidentenrapportage, meldingen, knelpunten, werking van gemaakte afspraken.'⁴⁶

⁴¹ Stichting A+O fonds Gemeenten, 2008: 31.

⁴² De instrumenten uit deze nieuwe Arbocatalogus, staan in conceptversie op de website van het A+O fonds Gemeenten.

⁴³ En het Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld (2012) is mede gebaseerd op Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten uit 2008

⁴⁴ Deze concretisering wordt als volgt gemotiveerd: 'Het onderwerp agressie en geweld staat beleidsmatig op de agenda binnen gemeenten. Veel gemeenten hebben in het beleid een organisatienorm opgenomen voor de aanpak van publieksagressie. Deze norm is vaak te weinig concreet voor gebruik door medewerkers en leidinggevenden van afdelingen en diensten. Om de aanpak van publieksagressie 'op werkvloerniveau' effectief te maken, vraagt de algemene organisatienorm een vertaling naar een voor medewerkers en leidinggevenden bruikbare norm.' (Werkversie Normstellend kader Werkpleinen, pagina 3)

⁴⁵ Werkversie Functiegericht Normstellend Kader Publieksdiensten, 2013: pagina 1.

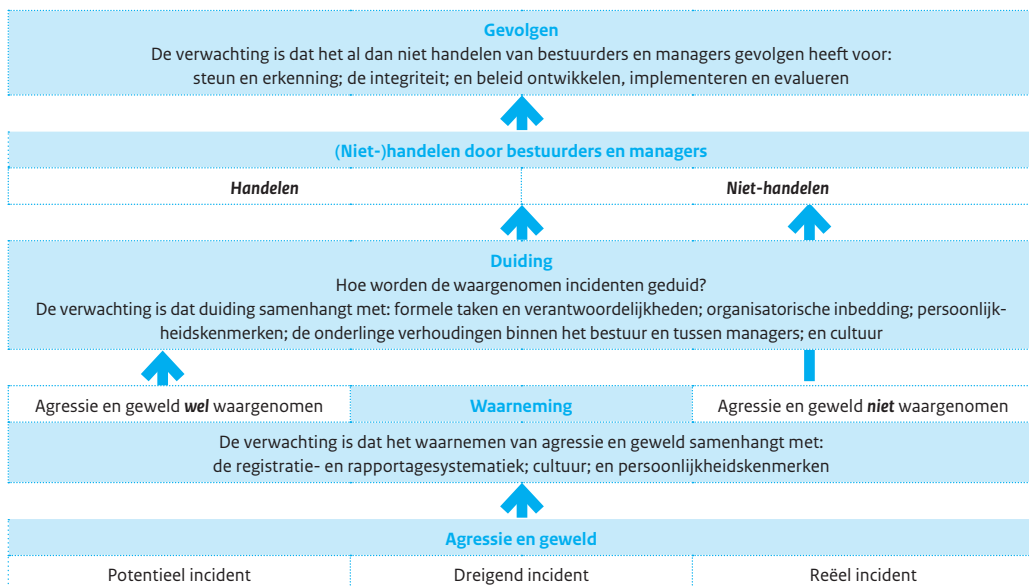
⁴⁶ Webdoc 1.4.1.a Werkversie Functiegericht Normstellend Kader Publieksdiensten, pagina 18.

Als toevoeging en verduidelijking op de Arbocatalogus uit 2008 is het relevant om de volgende passage te vermelden. ‘Het hoger management geeft invulling aan de inrichting van de publieke taak. De (direct) leidinggevende geeft vervolgens uitvoering aan het vastgestelde veiligheidsbeleid, samen met zijn team. Dat betekent dat er een directe lijn loopt van bestuur naar uitvoering, waarbij bestuurders en hoger management een voorbeeldfunctie hebben bij het uitdragen van beleid. Voorbeeldgedrag door de leiding stimuleert een effectieve en eenduidige aanpak door de hele organisatie heen. Daarnaast is het management verantwoordelijk voor het optimaliseren van werkprocessen en het scheppen van randvoorwaarden voor een veilige werkplek, het treffen van maatregelen ter preventie, het omgaan met agressie, en de afhandeling van agressieve incidenten.’⁴⁷

In het analysekader dat in de volgende paragraaf wordt geschetst, zijn de formele taken en verantwoordelijkheden ingebed. Wat het kader onder meer laat zien, is dat wij verwachten dat naast taken en verantwoordelijkheden, nog vele andere factoren een rol zullen spelen in het handelen en niet-handelen van bestuurders en managers.

2.3 Analyse kader: inzicht in het (niet-)handelen van bestuurders en managers

Het analysekader is een instrument om te beschrijven en begrijpen welke acties bestuurders en managers wel en niet ondernemen. Dit kader presenteert ook de verwachtingen die de onderzoekers hebben op basis van de literatuur en verkennende gesprekken. We lichten eerst kort toe hoe dit kader gelezen kan worden en werken de onderdelen daarna verder uit.



figuur 1: Analyse kader

⁴⁷ Werkversie Normstellend kader Werkpleinen, pagina 3.

Om te begrijpen hoe bestuurders en managers handelen, is allereerst inzicht nodig in de soorten agressie en geweld die plaatsvinden en de frequentie waarmee deze plaatsvinden (de incidentdynamiek). De volgende vraag is in hoeverre de incidenten door bestuurders en managers worden *waargenomen*. Wat zien en horen zij wel en wat niet? Weten zij überhaupt dat er agressie en geweld plaatsvindt? Vervolgens, hoe *duiden* bestuurders en managers de informatie over agressie en geweld die ze signaleren? Welke betekenis geven ze aan deze informatie? Op basis van deze duiding gaan bestuurders en managers al dan niet over tot handelen. Dit (niet-)handelen heeft ten slotte gevolgen, bijvoorbeeld voor het beleid rond agressie en geweld en voor de directe steun aan medewerkers die slachtoffer zijn geworden.

Agressie en geweld

Zie de uiteenzetting in paragraaf 2.1.

Waarneming

Bestuurders en managers kunnen zich er al dan niet bewust van zijn dat agressie en geweld zich voordoet in hun organisatie. Het gaat daarbij zowel om de algemene constatering dat er incidenten van agressie en geweld zijn,⁴⁸ als om kennis van concrete incidenten. Zo kunnen bestuurders en managers bijvoorbeeld wel of niet rapportages ontvangen over het aantal en het soort incidenten dat zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan. Vragen die in het kader van de interviews zijn gesteld, zijn onder meer: worden incidenten geregistreerd, en zo ja, hoe? Worden bestuurlijk betrokkenen en managers hierover geïnformeerd, en zo ja, wanneer en hoe? Wat willen bestuurders weten, en van wie? Wordt er over incidenten dan wel reeksen van incidenten overlegd, en zo ja, met wie, wanneer en hoe? Wordt er speciale aandacht aan incidenten gegeven, en zo ja, hoe? Heeft men een beeld van ontwikkelingen in uiteenlopende sectoren en diensten gedurende een langere tijdspanne? Worden er patronen in reeksen van incidenten vastgesteld?

Op basis van de verkennende gesprekken en de literatuur verwachten wij dat het waarnemen van agressie en geweld samenhangt met:

- *registratie- en rapportagesystematiek*: wordt er bijvoorbeeld gebruikgemaakt van het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR)? Welke factoren hebben invloed op het melden en registreren van incidenten? Wat wordt er gedaan met cijfers over incidenten? Aan wie worden deze gerapporteerd? Hoe vaak en op welke wijze? Zijn er behalve registraties ook (informele) kanalen langs welke bestuurders en managers over agressie en geweld horen?;
- *cultuur*: Worden agressie en geweld als normaal gezien, behorend bij het werk, of niet (zie onder meer Van der Torre e.a., 2011; Peeters e.a., 2012)? Als het als normaal wordt gezien, leidt dat bijvoorbeeld tot een vorm van ‘professionele berusting’? Dat wil zeggen, tot een situatie waarin professionele dienstverleners (beperkte vormen van) agressie en geweld als onderdeel van het werk beschouwen (Peeters e.a., 2012). Yanow (1996) is een van de auteurs die overtuigend beargumenteert hoe cultuur – een al dan niet gedeeld kader van betekenisgeving – invloed heeft op gedrag en gevoerd beleid, en tevens dat beleid een uiting is van cultuur;

⁴⁸ Bestuurders en managers kunnen ook handelen zonder dat er een concreet incident is. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer ze beleid ontwikkelen rond agressie en geweld (bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigde wet- en regelgeving hieromtrent of op basis van een expliciet verzoek van de gemeenteraad).

- *persoonlijkheidskenmerken*: Wat zijn de (persoonlijkheids)kenmerken van bestuurders en managers (zie bijvoorbeeld Stone, 2001)? Wat is het belang van persoonlijkheidskenmerken, contacten en relaties voor het feitelijk handelen en het gevoerde beleid? Vinden bestuurders en managers agressie en geweld belangrijk, bijvoorbeeld omdat ze het zelf hebben meegemaakt? Weten mensen elkaar te vinden rond dit thema en trekken ze gezamenlijk op?

Deze factoren bepalen wellicht de aandacht die bestuurders en managers hebben voor agressie en geweld, of zij ontvankelijk zijn voor informatie hierover en of ze al dan niet actief naar dergelijke informatie op zoek gaan.

Duiding

Het waarnemen van incidenten leidt niet automatisch tot handelen en schrijft ook niet voor welk soort handelen gepast is. Zo kan een bestuurder of manager beslissen dat er goede protocollen zijn voor het afhandelen van een incident, en dat hij dus niets hoeft te doen naar aanleiding van een concreet incident, ook omdat het in zijn beleving geen ‘bijzonder’ of ‘opvallend’ incident betreft. Met andere woorden, bestuurders, managers en andere betrokkenen geven duiding aan de waargenomen incidenten en die betekenisgeving heeft invloed op hun handelen. Dat roept vragen op als: welke opvattingen hebben bestuurders en managers over agressie en geweld dat wordt uitgeoefend tegen werknemers? Hoe oordelen ze over geweld? Welke grenzen trekken ze? Zien ze agressie en geweld als op zichzelf staande verschijnselen, of koppelen ze dat aan andere beleidsontwikkelingen en dossiers?

De duiding van bestuurders en managers is naar verwachting te begrijpen aan de hand van onder meer:

- *formele taken en verantwoordelijkheden*. Denken zij dat ze formeel (volgens de Arbowet en de Arbocatalogus) verantwoordelijk zijn en iets moeten doen? Formele taken, verantwoordelijkheden en structuren hebben invloed op het handelen van managers (en bestuurders), zo tonen onder meer Bolman en Deal (2003) aan;
- *organisatorische inbedding*. Hoe zijn de verantwoordelijkheden en procedures ingebed in de organisatie? Zijn ze bijvoorbeeld vastgelegd in interne beleidsdocumenten? Hebben bestuurders en managers kennis van de inhoud van deze documenten en weten zij wat hun formele verantwoordelijkheden zijn?;
- *persoonlijkheidskenmerken*. Net als bij ‘waarneming’, vermoeden wij dat persoonlijkheidskenmerken invloed hebben op de duiding van de waargenomen agressie en geweld. Wat is het individuele normenkader van mensen? Voelen ze zich bij het thema betrokken? Persoonlijkheidskenmerken hebben ook betrekking op kundigheid om met incidenten om te gaan, inclusief cognitieve en sociaal-emotionele competenties;
- *onderlinge verhoudingen binnen het bestuur en tussen managers*. Wat zijn de verhoudingen tussen (politieke) bestuurders en organisaties, alsmede tussen hoger en lager management? In een aantal verkennende gesprekken komt naar voren dat onderlinge verhoudingen van invloed kunnen zijn op het handelen van bestuurders en managers. Ook de literatuur laat zien dat de politieke kleur van bestuurders invloed kan hebben op hun handelen, en dat de (persoonlijke) contacten tussen managers onderling en tussen managers en bestuurders ook van invloed kunnen zijn (zie onder meer Noordegraaf, 2004; Bolman en Deal, 2003);
- *cultuur*: Het al dan niet gedeelde kader van betekenisgeving (waaronder het normenkader) heeft wellicht eveneens invloed op de duiding van agressie en geweld. Deze betekenisgeving is voortdurend in ontwikkeling en ontstaat in wisselwerking met de omgeving (Yanow, 1996).

(Niet-)handelen door bestuurders en managers

Handelen door bestuurders en managers kan verschillende gedaanten aannemen. In *The Organization of Hypocrisy* deelt Brunsson (1989) handelen in aan de hand van drie categorieën. Dat zijn respectievelijk: *talk*, *decision* en *action*. Er kunnen bestuurders en managers zijn die veel *talk* ten toon spreiden. Dat wil zeggen, veel discussie rond agressie en geweld losmaken en stelling nemen, zonder dat dit tot vervolgacties leidt. Anderzijds kunnen zij vooral beslissingen nemen over de aanpak van agressie en geweld en als gevolg daarvan regels opstellen, protocollen formaliseren, handboeken accorderen, et cetera. Het kan tot slot zo zijn dat ze vooral *action* tentoonspreiden, in de zin van activiteiten die gericht zijn op, ofwel het in praktijk brengen en implementeren van beleid en regels, ofwel op het omgaan met incidenten, los van regels en protocollen, via rapportage. Overigens kunnen deze vormen van actie zich richten op verschillende doelgroepen of publiek: slachtoffers, daders, de eigen organisatie en burgers, oftewel de samenleving.

Naar aanleiding van de verkennende gesprekken die we gevoerd hebben, vermoeden wij dat een eerste relevant onderscheid dat tussen *handelen* en *niet-handelen* is. Niet-handelen hoeft daarbij niet te betekenen dat een bestuurder of manager nooit iets doet, maar kan een keuze zijn wanneer de bestuurder of manager denkt dat het bestaande beleid afdoende borging biedt voor de afhandeling. Een tweede onderscheid is dat tussen *bewust* en *onbewust*. Ligt aan het handelen een bewuste keuze ten grondslag? Gebeurt het niet-handelen onbewust, omdat men bijvoorbeeld niet weet dat er zich incidenten van agressie en geweld voordoen of hebben voorgedaan?

Gevolgen

Het al dan niet handelen door bestuurders en managers heeft gevolgen. Op basis van de literatuur en verkennende gesprekken onderscheiden wij in ieder geval de volgende mogelijke gevolgen:

1. *Steun en erkenning (mogelijke) slachtoffers*. Regelmatig voelen werknemers die te maken krijgen met agressie of geweld, zich niet of onvoldoende gesteund door hun werkgever (zie onder meer Van der Torre e.a., 2011; Gersons en Burger, 2012). Onderzoek wijst uit dat het al dan niet ondervinden van psychische schade mede afhangt van de manier waarop leidinggevend wel of geen steun geven aan de getroffene (Vermetten e.a., 2012). Steun en erkenning kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het opnemen van contact met de getroffene en begrip tonen voor hetgeen er gebeurd is. Ook in onderzoek naar bevlogenheid op het werk (Schaufeli en Taris, 2013) wordt gesteld dat werknemers gebaat zijn bij aandacht van hun leidinggevend voor hun welbevinden en arbeidsomstandigheden.
2. *Waarborgen integriteit openbaar bestuur*. Integriteit is in toenemende mate de aanliegroute waarlangs de impact van agressie en geweld wordt benaderd. Stel dat een dader instrumenteel geweld toepast (geweld met als doel om iets te bereiken), bijvoorbeeld omdat hij een boete niet wil betalen. Hoe reageren contactambtenaren hier dan op? En als een dergelijke situatie escaleert en bij managers en bestuurders komt, wat doen zij dan? 9% van de (gemeentelijke) werknemers geeft aan dat hun handelen wordt beïnvloed door agressie en geweld.⁴⁹ 'De integriteit van de publieke dienstverlening is steeds vaker onderwerp van gesprek. Integriteit van bestuurders en ambtenaren vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Vanuit integer handelen, ontstaat de legitimiteit voor de handhaving van wet en regelgeving.'⁵⁰ In dit licht kan ook de onlangs verschenen

⁴⁹ Bron: Monitor agressie en geweld openbaar bestuur (2012).

⁵⁰ Werkversie Functiegericht Normstellend Kader Publiekdiensten, 2013: 5.

Werkwijzer Integere en Veilige Dienstverlening van Divosa worden gezien.⁵¹

3. **Beleed ontwikkelen, implementeren en evalueren.** Het formele (wettelijke) kader van wat bestuurders en managers moeten doen, wordt bepaald door de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), het BW en de nadere uitwerking hiervan in de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (zie paragraaf 2.2). De nadruk in deze formele taken ligt op de voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol van bestuurders en managers.⁵² Daarbij leggen bestuurders zich toe op de ontwikkeling van beleid en het volgen van de voortgang, terwijl managers verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en uitvoering van het beleid. Het beleid kan in drie soorten worden ingedeeld: preventief, repressief en curatief. Voorbeelden van beleidsmatige preventieve maatregelen zijn: het bieden van anti-agressie trainingen, organiseren van voorlichting, aanpassen van de fysieke ruimte, opstellen van huisregels, ontwikkelen van gedragsprotocollen voor medewerkers, en het organiseren van intervisie onder collega's. Bij curatieve maatregelen gaat het om het organiseren van opvang na incidenten, regelen van nazorg voor slachtoffers en het inwerkingstellen van organisatieprocedures, zoals registraties. Repressieve maatregelen richten zich op de dader, bijvoorbeeld in de vorm van aangifte en het faciliteren en verhalen van schade.

In het volgende hoofdstuk presenteren we de resultaten van het casusonderzoek. Daarin staan we onder meer uitgebreid stil bij de gevolgen van het (niet-)handelen en zullen we zien in hoeverre onze verwachtingen uitkomen.

⁵¹ <http://www.divosa.nl/publicaties/werkwijzer-integere-en-veilige-dienstverlening>

⁵² Ook in het 'Handboek Agressie en Geweld' en de handreiking '(in)actie, sancties en maatregelen bij agressief gedrag' van het programma VPT hebben bestuurders en managers een belangrijke rol in de preventie en nazorg van incidenten.

3

Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de informatie die de interviews en documentanalyse hebben opgeleverd. Daarbij staat het perspectief van de gesprekspartners centraal. Dit hoofdstuk gaat dan ook niet in op onze meningen als onderzoekers, noch komt de literatuur aan bod (wel in hoofdstuk 4). Voor zover er verklaringen worden gepresenteerd, zijn dit de verklaringen die gesprekspartners zelf aandragen. Overigens zijn alle citaten in de mannelijke vorm gezet. Dit om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen.

We beginnen met de verschillende vormen van (niet-)handelen die in de praktijk voorkomen. Paragraaf 3.2 staat stil bij het soort incidenten waar medewerkers mee geconfronteerd worden, en in hoeverre bestuurders en managers die incidenten waarnemen. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.3 de factoren die een rol spelen in de duiding van de waargenomen incidentdynamiek. Tot slot gaat paragraaf 3.4 in op de gevolgen van het handelen door bestuurders en managers.

3.1 Handelen en niet-handelen door bestuurders en managers

Subvragen 2 en 3 (Welke vormen van (niet-)handelen van bestuurders en managers komen in de praktijk voor?) worden in deze paragraaf beantwoord.

3.1.1 Handelen: beschrijving van het handelingsrepertoire

Bijna alle bestuurders en managers die wij hebben gesproken, doen iets op het gebied van agressie en geweld tegen hun medewerkers. Variërend van het goedkeuren van een protocol agressie en geweld tot contact opnemen met getroffen medewerkers. Wij hebben de grote diversiteit aan handelingen in vier groepen ondergebracht: beleid ontwikkelen, implementeren en evalueren; reageren op ernstige incidenten; agenderen en op de agenda houden; indirect handelen.⁵³ Met elkaar vormen deze vormen van handelen het *handelingsrepertoire*. Zoals duidelijk zal worden, hangen deze soorten handelingen in de praktijk vaak met elkaar samen. Ook belangrijk om vooraf op te merken, is dat bestuurders en managers zelden tot nooit deze activiteiten los van andere betrokkenen, zoals de ambtelijke portefeuillehouder agressie en geweld, verricht.

1. Beleid ontwikkelen, implementeren en evalueren

Om de aanpak van agressie en geweld systematisch een plek te geven in de organisatie, is beleid nodig. De drie onderzochte gemeenten hebben ieder op gemeente-breed niveau vastgelegd hoe zij de omvang en gevolgen van agressie en geweld willen terugdringen.^{54 55} Zo is onder meer vastgelegd dat medewerkers getraind worden in het kunnen omgaan met agressie en geweld, dat de fysieke inrichting van het pand de medewerkers veiligheid moet bieden, dat incidenten van agressie en geweld geregistreerd moeten worden

⁵³ Groepen handelingen die voor een deel ook door de respondenten zelf zijn onderscheiden.

⁵⁴ Gemeente Meppel, 2012; Gemeente Breda, 2013; Gemeente Utrecht, 2010.

⁵⁵ In Breda en Utrecht zijn er ook binnen verschillende diensten / directies nader toegespitste protocollen, gedragsregels, afspraken, et cetera.

en dat er ondersteuning beschikbaar dient te zijn na het meemaken van een incident.⁵⁶ ⁵⁷ Het gaat met andere woorden over de *formele* afspraken (de techniek) rond agressie en geweld.

Bestuurders en managers zelf, maar ook andere gesprekspartners, zien de beleidsmatige rol vaak als een belangrijke zo niet de belangrijkste rol die bestuurders (en managers) hebben ten aanzien van agressie en geweld. Zoals een bestuurder zegt: 'Ik vind dat ik er moet zijn om de voorwaarden te creëren, dat de mensen zich welbevinden in hun werk.' Dit neemt niet weg dat verschillende bestuurders en managers in het gesprek benoemen naar eigen zeggen niet goed genoeg op de hoogte te zijn van het beleid. Een enkeling weet überhaupt niet of er beleid is op het gebied van agressie en geweld.

Bestuurders en managers geven aan direct of indirect betrokken te zijn bij de ontwikkeling en goedkeuring van het beleid. Zo vertellen bestuurders dat zij beleidsstukken hebben goedgekeurd en soms ook direct hebben meegewerkt aan het ontwikkelen en door de Raad loodsen van beleid. Managers zijn niet bij de politieke besluitvorming betrokken, maar wel bij het uitwerken van het beleid. Overigens lijken er verschillen te zijn ten aanzien van wie het beleid goedkeurt. Moeten bestuurders dit goedkeuren of is ambtelijke goedkeuring voldoende?

Een aantal respondenten maakt een onderscheid tussen enerzijds bestuurders en managers die hun beleidsrol beperkt opvatten en niet veel meer dan hun handtekening zetten. Anderzijds vertellen verschillende respondenten over bestuurders en managers die zich als kartrekkers van dit thema zien en het bijvoorbeeld zelf agenderen in het College, de Raad en het Management Team. Van de bestuurders wordt bijna altijd de burgemeester genoemd als degene die in de praktijk (zichtbaar) het meeste doet om beleid te ontwikkelen. Bij het hoger management is dit beeld veel meer divers. Vooral de directeuren / managers van afdelingen worden genoemd als degenen die zich met het beleid bezig houden, en enkele keren de gemeentesecretaris. In het tot stand komen van beleid noemen diverse respondenten ook de sleutelrol van de ambtelijk portefeuillehouder(s) agressie en geweld. Hij of zij informeert de bestuurders en managers en zorgt dat het op de agenda blijft staan.

Beleid ontwikkelen gaat niet altijd zonder slag of stoot. Enkele voorbeelden zijn genoemd van meningsverschillen tussen bestuurders en managers over het beleid. Zo noemt een respondent het voorbeeld van zijn manager die zijn medewerkers met pepperspray wou toerusten, maar dat het College daarop tegen was. 'Als de werkvloer merkt dat de manager ergens voor staat, dan geeft dat een positieve lading. En wat ze dan niet begrijpen is waarom het bestuur het niet goed vindt.'

Het up-to-date houden van beleid (evaluatie) en het toezien op de uitvoering en implementatie, krijgen in de gesprekken met managers en vooral bestuurders aanzienlijk minder aandacht dan het ontwikkelen van beleid. Bestuurders lijken voor zichzelf zelden een rol weggelegd te zien in de evaluatie van beleid, laat

⁵⁶ Bij het ontwikkelen van deze beleidsdocumenten is onder meer gebruik gemaakt van de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2008). Het beleid komt dan ook op hoofdlijnen overeen tussen de drie onderzochte gemeenten. Maar er zijn ook verschillen. Zo is niet in alle gemeenten vastgelegd dat burgers die agressief zijn geweest de toegang tot gemeentegebouwen ontzegd kan worden.

⁵⁷ Het beleid in andere gemeenten is niet onderzocht, maar verwacht mag worden dat dit op hoofdlijnen overeenkomt, gezien het gedeelde wettelijke kader (zie paragraaf 2.2) en de hulp die de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten biedt in het invulling geven aan dit wettelijke kader.

staan de implementatie. Maar de beperkte aandacht voor evaluatie benoemen enkele respondenten wel als een probleem.

'Het beleid rond agressie en geweld] vereist onderhoud. Het is de wet van de remmende voorsprong. Wij zijn zeker een jaar of zes geleden begonnen met dit beleid, en we moeten het weer een keer opfrissen.'

Zoals we later in het rapport zullen zien, denken diverse respondenten dat de implementatie van beleid nog een aanzienlijke uitdaging is. Protocollen zijn niet altijd bekend, er zou sprake zijn van een onderregistratie van incidenten, et cetera. Managers hebben, volgens de managers zelf en volgens andere respondenten, een belangrijke rol in de implementatie. Een rol die zeer wisselend wordt opgepakt. Sommige managers 'zitten er bovenop', vragen aan de ambtelijke portefeuillehouder hoe het er voor staat met agressie en geweld, en hebben zicht op de incidentdynamiek. Terwijl er ook managers zijn die zich niet of nauwelijks met het thema bemoeien. Zo was er één geïnterviewde manager die niet wist of er überhaupt beleid bestond rond agressie en geweld.

2. Reageren op ernstige incidenten

'Ik heb een aantal incidenten meegemaakt. Dat wordt doorgegeven aan de direct leidinggevende en geregistreerd in het GIR. Verder wordt er in het team waar het incident heeft plaatsgevonden nog over gesproken. Het is niet zo dat er nog heel veel gevolg aan gegeven wordt door middel van besprekingen met bijvoorbeeld een afdelingsmanager of een gemeentesecretaris. Of het moet echt heel erg ernstig zijn. [...] Dat het gewoon structureel geregeld is, en ingebed is, dat vind ik eigenlijk veel belangrijker dan dat er van een gemeentesecretaris of door een afdelingsmanager steeds moet worden teruggekoppeld.'

Een tweede moment waarop bestuurders en managers in de praktijk aandacht geven aan agressie en geweld, is wanneer er in hun ogen een ernstig incident plaatsvindt. Daarbij wordt een ernstig incident – vaak impliciet – gezien als een voorval met fysiek geweld en/of een serieuze bedreiging (zie kader). Bestuurders en managers kunnen zowel naar de medewerker reageren die getroffen is door het incident, als naar de dader.

Als bestuurders en managers van een in hun ogen ernstig incident horen, nemen ze soms contact op met de getroffen medewerker. Ze bellen de medewerker in kwestie, lopen langs en maken een praatje of sturen bijvoorbeeld een bos bloemen. Respondenten benadrukken dat het daarbij belangrijk is dat de directe leidinggevende weet dat de bestuurder of manager dit doet (en dus niet gepasseerd wordt) en dat de getroffene behoefte heeft aan het contact met de manager of bestuurder.

Bovendien spreken bestuurders en managers soms de dader aan op zijn of haar gedrag. Dit kan in de vorm van een ordegesprek, waarbij de dader wordt verzocht om naar de betrokken bestuurder of manager toe te komen. Daar kan de dader zijn of haar verhaal doen, maar vooral ook horen van de bestuurder of manager wat hij of zij van het gedrag van de dader vindt en welke consequenties dit gedrag heeft. 'Ernstige incidenten gaan naar de driehoek⁵⁸ als het meer raakt dan alleen de persoon in kwestie. Het raakt dan ook de ambtelijke organisatie. En het moet voor iedereen in de stad helder zijn dat dit soort incidenten niet kunnen.' De reactie

⁵⁸ Overleg tussen burgemeester, politie en openbaar ministerie.

richting de dader kan ook nog andere vormen aannemen, zoals een brief naar de dader en/of een tijdelijke ontzegging van de toegang tot het stadhuis.⁵⁹

Bij het reageren op ernstige incidenten is – impliciet – sprake van een *opschalingsmodel*: hoe ernstiger het incident hoe meer bestuurders en het hoger management geneigd zijn om iets met dit incident te doen. Zoals een wethouder zegt: 'Ik denk dat de direct leidinggevende als eerste moet handelen, vervolgens de directeur en daarna ik [wethouder].' In het licht van dit opschalingsmodel, lijkt het er op dat het hoger management vaker in actie komt na incidenten dan bestuurders. Hierover bestaat echter geen cijfermateriaal. Noemenswaardig is verder dat, zeker bij het reageren naar de dader, respondenten een belangrijkere rol toeschrijven aan bestuurders dan aan het hoger management.

⁵⁹ Ondertekend door of namens het College van B&W.

⁶⁰ Overigens richt de literatuur zich in toenemende mate op factoren die de veerkracht van werknemers – het vermogen om met agressie en geweld om te gaan – vergroot, en licht de focus minder op de risicofactoren (zie bijvoorbeeld Seligman en Csikszentmihalyi, 2000; De Bruijn e.a., 2010; Impact, 2011).

Kader: Wat is een ernstig incident?

Een ernstig incident wordt door respondenten – vaak impliciet – gezien als een voorval met fysiek geweld en/of een serieuze bedreiging. Hoewel deze beschrijving een bepaald ‘common sense’ gehalte heeft, liggen verschillende complicaties op de loer. Complicaties die de respondenten voor een deel ook zelf signaleren.

Ten eerste is het de vraag of de getroffen medewerker het incident zelf als heftig ervaart. Wat bestuurders en managers als ‘ernstig’ zien, hoeft door de medewerker niet zo te worden ervaren, en andersom kunnen ‘kleine’ incidenten zeer ingrijpend zijn. In gesprekken worden hier voorbeelden van genoemd, en uit de literatuur is ook bekend dat de aard van het incident niet één-op-één samenhangt met de psychische impact van dat incident (zie onder meer Kleber e.a., 2009; Van der Ploeg e.a., 2000, De Soir, 2007).

Vele processen beïnvloeden de psychische impact van een incident. Respondenten noemen meermalen de gewenning die bepaalde beroepsgroepen hebben. ‘Als je kijkt naar de deurwaarders valt mij op dat zij niet melden wat ik zie als agressie of geweld. Zij hebben een bepaalde resistentie opgebouwd van dingen die ze naar hun hoofd krijgen, wat je niet ziet bij de mensen in de hal [loketmedewerkers]. Je ziet aan de andere kant ook aan hun gedragingen dat ze hier veel ervaring in hebben en ook kunnen de-escaleren.’ Daarnaast zijn onder meer persoonlijkheidskenmerken genoemd, de competenties die men middels trainingen kan ontwikkelen en goede nazorg. Deze en andere factoren komen bovendien terug in de literatuur (Van der Velden e.a., 2012; Kleber e.a., 2009; De Soir, 2007).⁶⁰

Een tweede complicatie is dat de ernst van een incident volgens respondenten ook contextueel is. De context hangt bijvoorbeeld samen met de situatie van de burger. ‘Kijk, je moet wel een verschil maken tussen mensen die een paspoort verlenen of mensen die over uitkeringen gaan.’ Volgens deze respondent is een bepaalde mate van verbale agressie wel geoorloofd na het intrekken van een uitkering, maar niet als het paspoort te laat wordt afgegeven. De context bestaat ook uit vermeende maatschappelijke ontwikkelingen. ‘Er is een grens van wat we normaal vinden. We vinden taalverruwing normaal. Kijk naar wat voor programma’s we kijken: Oh Oh Cherso en Big Brother. Er ontstaat een verval van de goede omgangsvormen.’

Tot slot een derde en hiermee samenhangende complicatie, de organisatie wil richting de burger uniforme gedragsnormen voorschrijven, maar de grens van wat individuele medewerkers acceptabel vinden verschilt (ook van geval tot geval). Voorbeelden zijn genoemd waarin bestuurders of managers vinden dat medewerkers wel aangifte moeten doen of de dienstverlening moeten stopzetten (een signaal naar de burger dat zijn of haar gedrag niet wordt geaccepteerd), terwijl de medewerker dit niet doet. Hier spelen enerzijds de beleving van de medewerker (agressie en geweld hoort soms bij het vak) en anderzijds de beeldvorming die de gemeente richting de burger probeert uit te dragen (agressie en geweld worden nooit geaccepteerd).

3. Agenderen en op de agenda houden

‘We vinden de problematiek hier belangrijk. We zijn vanuit het bestuur ook echt de trekker. Je moet het agenderen. [...] Je moet uitstralen dat je het als bestuurder belangrijk vindt.’

De problematiek rond agressie en geweld heeft aandacht nodig om effectief te worden aangepakt, zo vinden veel respondenten. In het genereren van aandacht zien bestuurders en managers voor zichzelf (tot op zekere hoogte) een rol weggelegd. Concreet hebben zij en andere respondenten het onder meer over het doen van uitspraken in de media; agressie en geweld periodiek op bestuurlijke en ambtelijke overlegagenda’s laten terugkeren; het door bestuurders en managers aanspreken van hun medewerkers op dit thema; en het bijwonen van bijeenkomsten over agressie en geweld. Soms gaat agenderen ook verder dan de eigen gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld wanneer de burgemeester het in elkaar slaan van een schooldocent publiekelijk veroordeeld.

Uit de gesprekken blijkt dat er diverse aanleidingen zijn om agressie en geweld te agenderen. Zo noemen respondenten diverse keren een beleidsverandering als aanleiding. Bijvoorbeeld het al dan niet kiezen voor de aanschaf van handboeien.

'Wat betreft die handboeien. De politie heeft op een gegeven moment aangegeven: 'Wij zijn geen taxicentrale, als er mensen worden aangehouden, dan moet je die zelf naar het politiebureau brengen'. In het kader van veiligheid voor beide partijen (verdachte en handhaver) is het gewoon handig dat die verdachte in de handboeien zit.'

Veruit het meest wordt echter gezegd dat concrete (ernstige) incidenten de aanleiding vormen voor agendering. Bijvoorbeeld: 'Er was laatst een incident met een stenengooier. Daar is gelijk door de burgemeester over getwitterd: 'Dit tolereer ik niet!' Direct is er ook een persbericht geschreven: 'Wij tolereren als gemeente geen agressie!'" Dit voorbeeld toont ook het verschil tussen agenderen en reageren: agenderen heeft betrekking op het doen van uitingen door bestuurders en managers richting een groep mensen die groter is dan de direct getroffen. Terwijl bij reageren alleen één-op-één contact wordt gezocht met de getroffen medewerker(s).

Het periodiek agenderen van agressie en geweld in het College of in het gemeente-brede management team/directieoverleg gebeurt in de onderzochte gemeenten niet. Er wordt bijvoorbeeld niet standaard één maal per jaar, bij de behandeling van het sociaal jaarverslag, stilgestaan bij agressie en geweld. (In sommige afdelingen en directies gebeurt dit overigens wel.) Een bestuurder licht de gang van zaken binnen het College als volgt toe:

'In de Collegevergaderingen worden de cijfers [van agressie en geweld] niet besproken. Alleen de incidenten. [...] Kijk, het is geen issue dat bij ons prominent op de agenda staat, misschien omdat het goed ingebed is. [...] Wij bespreken met elkaar het leed, niet de beleidsmatige kant.'

Het systematisch agenderen van agressie en geweld is naar eigen zeggen van verschillende bestuurders en managers wel iets dat ze meer willen doen. Maar er zijn ook respondenten die denken dat dit niet nodig is. Zoals een manager beargumenteerd:

'Ik vraag er in overleggen nooit specifiek om, want het komt altijd wel indirect op tafel. Als je het op de agenda zet, dan wordt het heel statisch. Wel is het belangrijk dat: [...] je een hele actieve attitude hebt om te zorgen dat je het bespreekbaar maakt. Dat je laat zien dat het niet kan. Dat het niet normaal is.'

Overigens komt verschillende keren terug dat de ambtelijke ondersteuning, onder meer in de persoon van de ambtelijke portefeuillehouder / coördinator agressie en geweld, belangrijk is in het op de kaart houden van het thema agressie en geweld bij bestuurders en managers.

Wat houdt de agenderende taak precies in? De praktijken lopen uiteen, maar duidelijk wordt dat managers vooral, en mogelijk uitsluitend, intern agenderen. Bestuurders agenderen daarentegen zowel extern als intern.

4. Indirect handelen

Tot slot is er een vierde categorie van activiteiten, en die gaat over indirecte vormen van handelen. Dit zijn handelingen die niet direct gericht zijn op het voorkomen van, of reageren op agressie en geweld,⁶¹ maar deze handelingen hebben hier volgens de respondenten wel mee te maken. Uit de gesprekken komen de volgende vormen van indirect handelen naar voren: zelf als bestuurder of manager het goede voorbeeld geven; het realiseren van een goede dienstverlening; goed leiderschap en goed management; en de verbinding met algemeen beleid rond openbare orde en veiligheid.

a. Zelf het goede voorbeeld geven

Managers en vooral bestuurders hebben een voorbeeldrol, zo beamen zij zelf en ook anderen. Deze voorbeeldrol lijkt op twee manieren invulling te krijgen. Ten eerste door agressie en geweld tegen jezelf als bestuurder of manager niet te accepteren. 'Bestuurders hebben ook een voorbeeldrol: in de wandelgangen en door de media wordt duidelijk of bestuurders agressie en geweld tegen zichzelf accepteren.'

Respondenten noemen dat de burgemeester in dit verband een bijzondere rol heeft. Hij of zij lijkt in de praktijk een aanspreekpunt bij agressie en geweld tegen leden van het College van B&W en leden van de Raad. De burgemeester helpt om het thema daar bespreekbaar te maken en helpt leden van het College en de Raad om passend te reageren op agressie en geweld tegen henzelf.

Uit gesprekken blijkt ook een tweede invulling van de voorbeeldfunctie: je niet laten intimideren en bereid zijn om zelf de potentieel gevaarlijke situaties aan te gaan. Onderstaande twee citaten van bestuurders illustreren hoe zij dit zelf zien.

'Als er belangrijke besluiten moeten worden bekend gemaakt aan de stad, waarbij je de agressie en bedreigingen kan uittekenen, dan sturen wij [bestuurders] daar geen ambtenaren op af. Dan gaan wij gewoon zelf. Wij moesten bijvoorbeeld een sociaal pension voor verslaafden openen. Nou, dat wil niemand in zijn straat hebben. Dat resulteert dus in heel veel agressie. Dat kun je een ambtenaar niet aandoen. Dat is onze [het College van B&W] keus geweest, dus dan moeten wij dat uitleggen.'

'Ik sta er voor mijn mensen. Een keer op een bijeenkomst om locaties te vinden voor daklozen waren er honderden mensen bijeen. Na een tijdje komt er een man op mij af en die zegt: 'Je gaat hier horizontaal weg!' Ik kon nergens heen. Mijn wethouder zei: 'We moeten hier weg!' Ik zei: 'Nee, we blijven.'"

b. Goede dienstverlening

Agressie en geweld kan veroorzaakt worden door de kwaliteit van de dienstverlening, zo denken verschillende bestuurders en managers. Mede in dit licht vinden zij het daarom belangrijk om als gemeente aan goede dienstverlening te doen. Zo beschrijft een bestuurder uit Meppel dat sinds drie jaar het project 'excellente dienstverlening' loopt en dat dit project volgens hem grote gevolgen heeft voor de frequentie en aard van agressie en geweld.

⁶¹ Ze staan dan ook niet beschreven in de beleidsstukken over agressie en geweld.

Wat houdt goede dienstverlening in? In de gesprekken benadrukken de respondenten vooral de sociale en communicatieve vaardigheden van hun medewerkers.

'Ik denk dat medewerkers heel helder moeten zijn in hun taalgebruik. Ik denk ook dat onduidelijk taalgebruik aanleiding is voor veel agressie. Mensen snappen gewoon vaak niet wat een ambtenaar zegt. Je moet je verplaatsen in de persoon die tegenover je zit. Waarom zou je anders [formeler] gaan praten als je achter een balie zit? Probeer je gewoon te verplaatsen in de persoon die tegenover je zit! [...] Daarom krijgen de medewerkers een cursus dienstverlening.'

Er is ook een keerzijde van de goede dienstverlening. Het motto van 'klantvriendelijke en klantgerichte dienstverlening' in het openbaar bestuur heeft volgens respondenten voor verwarring gezorgd bij burgers (en binnen de overheid zelf) over wat burgers mogen verwachten. In sommige gevallen zijn burgers zich inderdaad als 'koningen' gaan gedragen.

c. Goed leiderschap en goed management

Goed leiderschap en goed management koppelen bestuurders en managers ook aan het dossier agressie en geweld. In de gesprekken vult men dit onder meer in door een betrokken houding, toegankelijk zijn (meermalen is het voorbeeld genoemd van de deur die bijna altijd open staat) en waardering tonen. Verschillende bestuurders en managers geven bovendien aan dat zij het belangrijk vinden het dagelijks werk en de werkvloer te kennen. Om dit te bereiken, zijn ze bijvoorbeeld een dag of nacht(deel) met hun medewerkers meegelopen om te zien hoe hun werkpraktijk er uit ziet.

d. Algemeen beleid openbare orde en veiligheid

Agressie en geweld wordt meermalen gekoppeld aan het dossier openbare orde en veiligheid. Door de algemene openbare orde en veiligheid te verbeteren, zullen er ook minder incidenten tegen ambtenaren zijn, zo is een redenering. Een bestuurder zegt hierover:

'Ik denk dat we moeten beginnen met opvoedcursussen voor ouders. Zodat hun kinderen op hun vijftiende niet gaan schelden tegen mijn personeel. Het is een groter maatschappelijk probleem. Criminaliteit, drankgebruik, minder psychische zorg... Ik denk dat je daar moet beginnen om dit probleem aan te pakken. [...] Protocollen agressie en geweld zijn paracetamols tegen de hoofdpijn. Door protocollen ga je goed met het probleem om. Maar ik wil er niet mee omgaan. Ik wil het probleem oplossen! Als je het tij wilt keren, zal je iets anders moeten doen dan protocollen schrijven. Vanaf jongs af aan moet je mensen goed opvoeden.'

Vooraf bestuurders leggen de verbinding tussen agressie en geweld tegen medewerkers enerzijds en openbare orde en veiligheid anderzijds. Managers lijken deze thema's minder aan elkaar te koppelen.

3.1.2 Beschrijving van bestuurlijk en managerial niet-handelen

Concreet betekent niet-handelen dat bestuurders of managers geen van bovenstaande activiteiten (zie paragraaf 3.1.1) verrichten.⁶² Hoe vaak bestuurders niet handelen is niet onderzocht. Wel hebben we inzicht in welke soorten niet-handelen er zijn en waarom bestuurders en managers niet handelen. Wij onderscheiden twee soorten van niet-handelen: *bewust* niet-handelen en *onbewust* niet-handelen. Overigens, in feite is niet-handelen, voor zover bestuurders en managers dit bewust doen, ook onderdeel van het handelingsrepertoire. Er wordt immers bewust voor gekozen om niet te handelen. Die keuze maakt bewust niet-handelen tot onderdeel van het handelingsrepertoire / de gereedschapskist die bestuurders en managers beschrijven.

Bewust niet-handelen

Bewust niet-handelen, betekent dat de bestuurder of manager weet heeft van (a) potentiële, (b) dreigende c.q. (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld, maar niet handelt op basis van die kennis. In de gesprekken komt naar voren dat er twee varianten zijn in het bewust niet-handelen: de bestuurder of manager vindt het niet nodig om zelf te handelen enerzijds, en anderzijds dat de bestuurder of manager wel wil handelen, maar dit om verschillende redenen niet doet.

a. Niet nodig vinden om te handelen

Als een bestuurder of manager het niet nodig vindt om te handelen, heeft hij of zij kennis van incidenten van agressie en geweld, maar besluit hij of zij dat het niet wenselijk is om zelf in actie te komen. Een respondent noemt in dit kader het voorbeeld van een manager die hoort dat een medewerker is uitgescholden. De direct leidinggevende is in gesprek gegaan met de medewerker en heeft steun geboden. Bovendien is met de dader een ordegesprek gevoerd door diezelfde direct leidinggevende. De manager verneemt deze acties en heeft de indruk dat het goed is opgepakt. Hij ziet daarom geen toegevoegde waarde om ook zelf nog een keer contact te leggen met de medewerker en/of dader. Met andere woorden, hij acht het niet nodig om te reageren op het incident en handelt dus zelf niet (anderen handelen wel).⁶³ Zoals veelvuldig terugkomt uit de gesprekken, wordt ook niet van managers en bestuurders verwacht dat ze na ieder incident in actie komen.

Uit de gesprekken komen verschillende redenen om niet te handelen. Paragraaf 3.3 staat hier uitgebreid bij stil.

b. Wel willen handelen, maar dit niet doen

Bestuurders en managers geven aan dat ze soms wel willen handelen, maar dit niet doen. Een manager vertelt:

⁶² Noch dat ze andere activiteiten verrichten die wel met agressie en geweld te maken hebben, maar die de respondenten zelf niet waarnemen. Het overzicht van activiteiten rond agressie en geweld is immers niet uitputtend. Het is zeer waarschijnlijk dat andere respondenten (in andere gemeenten) nog aanvullende activiteiten verrichten. Wel vermoeden wij dat door de steekproef van gemeenten, selectie van respondenten en wijze van interviewen, het getoonde overzicht een belangrijk deel van de verscheidenheid aan activiteiten toont.

⁶³ Dat neemt niet weg dat deze manager onlangs betrokken was bij het updaten van een beleidsstuk over agressie en geweld en op verschillende manieren de dienstverlening probeert te verbeteren. Dus hij handelde niet direct na het incident, maar handelt wel ten aanzien van de beleidsontwikkeling en probeert indirect middels goede dienstverlening het aantal incidenten te verminderen.

‘Natuurlijk voel ik mij verantwoordelijk. En als het mis gaat, ben ik er ook gewoon. Maar als het verantwoordelijk vertaald moet worden naar: ‘Neem je dan ook nadrukkelijk posities in gedurende het jaar?’ dan is het antwoord eigenlijk: ‘Nee’. Maar als het niet goed gaat, dan ben ik er, ook om de kritiek te incasseren. [...] Door de voorbereiding op dit gesprek denk ik wel: ‘Ja, wat doe ik nou eigenlijk precies met wat er in het arboverslag staat? Denk ik na over de stand van zaken in de organisatie? Zitten we op de juiste koers? Krijgen onze werknemers de juiste trainingen? En dan denk ik: ‘Nou... ik zou er wel iets meer aan kunnen doen.’

De verklaringen voor het toch niet-handelen lopen uiteen, variërend van te weinig tijd tot niet goed weten wat de beste reactie is. Paragraaf 3.3 staat hier nader bij stil.

Onbewust niet-handelen

Er zijn ook twee varianten van onbewust niet-handelen. Ten eerste zijn de (reeksen van) incidenten van agressie en geweld lang niet altijd bekend bij bestuurders en managers. Ze kennen de (ernst van) de problematiek niet en handelen daarom ook niet. Een vraag die meerdere respondenten stellen is in hoeverre je van bestuurders en managers mag verwachten dat ze informatie over agressie en geweld actief moeten opvragen. Als ze geen kennis hebben van incidenten of de incidentdynamiek, is hen dat dan aan te rekenen (het woord ‘haalplicht’ is hier gebruikt) of moet hun ondersteuning die informatie beter aanleveren (‘brengplicht’)? De respondenten die dit aankaartten, vinden dat bestuurders en managers ook zelf een verantwoordelijkheid hebben in het opvragen van informatie over agressie en geweld. In de hoofdstukken 4 en 5 komt dit vraagstuk uitgebreid aan bod.

Ten tweede zijn bestuurders en managers beperkt in wat zij voor zichzelf als handelingsrepertoire zien. Met andere woorden, hooguit enkele van de respondenten identificeerde voor zichzelf het totaal aan handelingsmogelijkheden zoals in paragraaf 3.1.1 en hierboven beschreven.⁶⁴ Hierdoor is de spreekwoordelijke ‘gereedschapskist’ niet bij iedere bestuurder of manager hetzelfde. Door hun beperkte zicht op wat zij kunnen doen, is er onherroepelijk sprake van onbewust niet-handelen door bestuurders en managers.

Meerdere keren vertellen respondenten dat ze zich door het interview realiseren dat ze nog andere activiteiten kunnen ondernemen dan ze nu al doen. Zo vertelt een manager die binnen zijn directie naar eigen zeggen veel doet: ‘Agressie en geweld is zelden of nooit onderwerp van gesprek tussen mij en mijn bestuurders.’ Hij realiseert zich gedurende het gesprek dat dit wel waardevol kan zijn. Een andere manager geeft als voorbeeld dat hij systematisch de cijfers over agressie en geweld wil analyseren. ‘Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid, om op basis van wat er in een jaar gebeurd is, om daar naar te kijken met de vraag: ‘Moet ik hier nou conclusies aan verbinden?’ Maar daar doe ik op dit moment weinig tot niets mee.’

3.2 Agressie en geweld: incidenten en waarneming

We hebben nu gezien wat bestuurder en managers in de praktijk wel en niet doen bij agressie en geweld tegen hun medewerkers. Om hun handelen te begrijpen, moeten we allereerst inzicht hebben in de incidenten die zich voordoen (de incidentdynamiek) en in hoeverre bestuurders en managers hier zicht op hebben. In termen van ons analysekader: we proberen te achterhalen hoe de onderste twee niveaus (agressie en geweld, en waarneming) van dat kader concreet invulling krijgen. De eerste subparagraaf (3.2.1) staat stil bij de incidentdynamiek. De tweede (3.2.2) beschrijft in hoeverre bestuurders en managers deze

⁶⁴ Bovendien, naast de door de respondenten beschreven handelingsopties zijn er ook nog andere acties denkbaar.

incidentdynamiek waarnemen, en de derde subparagraaf (3.2.3) gaat in op de redenen waarom agressie en geweld slechts beperkt in beeld zijn bij bestuurders en managers.

3.2.1 Incidentdynamiek

De diversiteit aan incidenten is groot. Respondenten geven voorbeelden die uiteenlopen van schelden tijdens een gesprek onder vier ogen en bedreigingen per mail en telefoon, tot het met een baksteen ingooien van een raam, bedreiging met een mes en het zodanig toetakelen van een medewerker waardoor deze meerdere dagen in het ziekenhuis wordt opgenomen. Kortom, er doen zich zowel (a) potentiële, (b) dreigende alsook (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld voor. Deze subparagraaf beschrijft hoe respondenten de verschillen in incidentdynamiek verklaren.

Drie zaken zijn meerdere keren als verklaring genoemd. Ten eerste het onderscheid tussen *binnen* en *buiten*. Binnen de muren van gemeentepanden ben je veiliger als medewerker, omdat er in principe zeer snel hulp ter plekke is. Zo beschikken veel spreekkamers en balies bijvoorbeeld over een noodknop en is er beveiliging in de buurt.⁶⁵ Buiten de gemeentepanden zijn medewerkers veel meer op zichzelf aangewezen. Om hun veiligheid te vergroten, gaan ze daarom bijvoorbeeld met zijn tweeën op pad, of zorgen ze dat de politie in de buurt is. Soms handelen ze naar eigen zeggen ook anders dan wanneer ze in een gemeentekantoor zouden zijn. Meerdere respondenten vertellen dat ze eerder de-escaleren als ze buiten zijn, of de moeilijke boodschap pas later per mail of telefonisch communiceren.

Een tweede verklaring die respondenten geven, is dat burgers zich volgens hen anders gedragen wanneer het contact met de ambtenaar eenmalig is dan wanneer burgers een langdurige (afhankelijke) relatie hebben ten aanzien van de gemeente. Degene die de parkeerwachter uitscheldt kent de parkeerwachter niet en ziet hem of haar waarschijnlijk geen tweede keer. Bij de sociale dienst daarentegen, is de burger sterk afhankelijk van de gemeente en zal zijn of haar uitkering veilig willen stellen. Overigens betekent dit zeker niet dat er geen ernstige incidenten bij de sociale dienst zijn. Wat het risico op incidenten daar weer zou vergroten, aldus enkele respondenten, is dat het dermate belangrijke beslissingen zijn die de overheid neemt (wel of geen uitkering), dat de emoties hoog op kunnen lopen.

Ten derde is de grootte van de gemeente regelmatig genoemd als verklaring voor het aantal incidenten. Gesprekspartners uit Meppel, maar ook Breda, zeggen dat er in hun gemeente niet zo veel gebeurt qua agressie en geweld, omdat het niet 'de grote stad' is. Zij verwachten dat er in bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam veel meer agressie en geweld voorkomt. Sommige respondenten denken ook dat de ernst van agressie en geweld met de grootte van de gemeente samenhangt. In kleine gemeenten zouden er dan minder ernstige incidenten plaatsvinden dan in grote gemeenten.⁶⁶

Tot slot, de verschillende soorten incidenten leiden tot drie stromen informatie over die incidenten. Informatie over: (a) concrete incidenten; (b) het aantal en de soort van incidenten; en (c) beleid rond agressie en geweld.

⁶⁵ Denk aan particuliere beveiliging, maar ook het uit collega's bestaande Interventieteam waar Meppel mee werkt.

⁶⁶ De onderzoekers hebben niet onderzocht of er feitelijk meer of andersoortige incidenten plaatsvinden in verschillende soorten gemeenten. Voor zover zij weten bestaat hier nog geen onderzoek naar.

Kader: verharding en decentralisaties

Het aantal incidenten bij gemeenten en de ernst nemen toe en zullen nog verder toenemen, zo vrezen meerdere gesprekspartners. Binnen de hele samenleving zou in toenemende mate sprake zijn van normvervaging, verharding en ‘verhuftering’. Een ambtenaar uitschelden zou nu een meer normale en geaccepteerde reactie op slecht nieuws zijn dan bijvoorbeeld twintig jaar geleden.

Nog los van deze verharding, gaan gemeenten door de verschillende decentralisaties (de drie d’s)⁶⁷ vaker en ook ernstigere incidenten meemaken, zo denken diverse respondenten. Een bestuurder zegt hierover:

‘Wat ik van belang zou vinden – er spelen een paar grote decentralisaties, waarbij mensen ineens heel veel gedoe van dezelfde gemeente krijgen – is of er een correlatie is tussen dat soort zaken [decentralisaties] en het toenemende geweld. De druk op de gemeente en de ambtelijke organisatie wordt enorm groot. De gedachte bij de overheid is: ‘Die ambtenaren komen toch al bij die mensen thuis, dan kunnen ze dit ook nog wel even vertellen.’ Die ambtenaar moet dus steeds het slechte nieuws gaan brengen. Daar gaan denk ik wel ongelukken gebeuren.’

Het aantal contactmomenten met de gemeenten neemt door de decentralisaties toe en daarnaast krijgen gemeentemedewerkers meer te maken met multi-problematiek. Bij het implementeren van deze decentralisaties denken respondenten dat er goed moet worden nagedacht over het voorkomen van publieksagressie.

3.2.2 Wat zien bestuurders en managers?

Deze subparagraaf beschrijft welke incidenten van agressie en geweld door bestuurders en managers worden waargenomen. Eerst beschrijven we wat bestuurders en managers denken dat ze zien en dan wat ze echt zien.

Wat denken bestuurders en managers dat ze zien?

Alle gesproken bestuurders en managers zeggen dat zij het willen weten als zich ernstige incidenten voordoen. Zoals een bestuurder zegt: ‘Als men aan mijn mensen komt, dan wil ik dat weten. Niet dat ik dan zelf altijd iets doe, maar ik wil wel weten hoe er mee om wordt gegaan. Ik wil gewoon weten wat er gebeurt in mijn organisatie.’ En een manager: ‘Als er hulpdiensten naar het gebouw komen, dan wil ik dat in ieder geval weten.’ Menig bestuurder en manager geloven ook dat in ieder geval de ernstige incidenten bij hem of haar bekend zijn.

Eén bestuurder en enkele managers zeggen dat zij op basis van incidentregistraties in het GIR⁶⁷ weten hoeveel incidenten er zich in hun organisatie(onderdeel) voordoen. De andere bestuurders en managers weten dit naar eigen zeggen niet. Bestuurders en managers zeggen dit wel relevante informatie te vinden en sommigen geven ook aan het verkrijgen van cijfers over agressie en geweld te gaan organiseren. Verschillende bestuurders en managers plaatsen ook kanttekeningen bij hun kennis over de incident-dynamiek. Zij denken onder meer dat vooral de lichtere incidenten vaak niet geregistreerd zijn. Sommige bestuurders en managers baseren zich dan ook (mede) op andere informatie dan de cijfers.

‘Ik vind al die registratie-instrumenten geweldig, maar ik geloof er soms helemaal geen barst van. Ik geloof veel meer op mijn eigen rondlopen en door te praten met mensen. Dat ik mijn eigen informatie krijg. Postmodernistisch leiden van je organisatie vind ik veel beter. De meest betrouwbare informatie is voor mij de koffieautomaat of de kantine.’

⁶⁷ Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem.

Wat zien bestuurders en managers echt?

Bijna alle bestuurders en managers zeggen dat ze één of enkele keren in hun huidige functie van een ernstig incident in hun organisatie(onderdeel) hebben gehoord. Burgemeesters onderscheiden zich in die zin dat ze van de meeste incidenten op de hoogte lijken en ook het vaakst contact opnemen met de medewerker en/of dader. Op basis van de gesprekken ontstaat het beeld dat managers over het algemeen vaker dan wethouders op de hoogte zijn van incidenten en ook vaker reageren.

Bij meerdere directies/afdelingen is bekend dat er enkele tientallen incidenten per jaar plaatsvinden.⁶⁸ Zoals gezegd, bestuurders en managers vertellen zelf dat zij één of enkele keren per jaar en soms nog minder vaak horen van een ernstig incident. Dit doet vermoeden dat bestuurders en managers het spreekwoordelijke topje van de ijsberg zien. Het is ook de vraag of de selectie van één of enkele incidenten per jaar alle ernstige incidenten bevat. Bestuurders en managers zeggen er op te vertrouwen dat zij de ernstige incidenten te horen krijgen. Echter, uit meerdere gesprekken blijkt dat dit niet altijd zo is. Zo vertelt een manager: 'Eigenlijk moet ik zeggen dat het [een incident] niet verder dan mij komt. In algemene zin weet de burgemeester dat ik wel eens een kopje koffie met medewerkers drink. Maar tot nu heb ik hem nog nooit over een incident verteld.' De betrokken burgemeester vertelt ons dat hij wel het idee heeft zicht te hebben op alle ernstige incidenten.

3.2.3 Redenen voor de beperkte waarneming

Bestuurders en managers signaleren zelf dat zij niet alle incidenten zien, en ook andere respondenten benoemen dit. Welke redenen dragen de respondenten aan voor deze beperkte waarneming? Uit de gesprekken komen de volgende redenen naar voren:

- er zijn verschillen in hoeverre bestuurders en managers op de hoogte willen worden gehouden en dit uitdragen;
- informatie richting bestuurders en managers wordt gefilterd; en
- niet alle incidenten worden gemeld en geregistreerd.

Wat willen bestuurders en managers zien en dragen ze dit uit?

Van grote invloed is volgens respondenten wat bestuurders en managers zélf – impliciet – als hun taak zien met betrekking tot agressie en geweld. Willen zij op de hoogte worden gehouden van incidenten en stralen zij dit uit? Vragen bestuurders en managers hiernaar bij hun managers, ondergeschikte leidinggevend en ambtelijke portefeuillehouders? Sommige bestuurders en managers zouden zich afhankelijk/passief opstellen, terwijl anderen de informatie meer actief gaan halen. Als een bestuurder of manager geen, of weinig interesse in dit thema lijkt te hebben, zo merken verschillende respondenten op, dan zijn de mensen om hem of haar heen minder geneigd om ernstige incidenten te melden. Laat staan te rapporteren over de omvang en aard van de incidenten die zich de afgelopen periode hebben voorgedaan.

⁶⁸ Niet overal wordt nog geregistreerd en ook koppeling van registraties per directie/afdeling is nog niet in alle onderzochte gemeenten gelukt.

Filtering van informatie

Bestuurders en managers zijn afhankelijk van de informatie die zij krijgen over agressie en geweld om te kunnen handelen. Bij de verstrekking van deze informatie vindt filtering plaats. Zoals het volgende citaat laat zien, verwachten bestuurders en managers ook dat de informatie richting hen gefilterd wordt.

'Volgens mij wordt er niet in een protocol geregeld of een bestuurder moet worden ingelicht [bij een incident]. Maar als iets ontploft, of dat het media-impact heeft, dan moet een bestuurder worden ingelicht. [...] Ik denk ook niet dat daar een protocol voor nodig is. Je kunt het niet categoriseren. Het is een mensentaak om te bepalen of een bestuurder iets wil weten. Van een manager verwacht ik, maar dat weet je nooit zeker, dat hij dat kan inschatten.'

Het filteren van informatie gebeurt volgens respondenten onder meer om een 'information overload' bij de toch al zo drukke bestuurders en managers te voorkomen. De filtering betekent ook dat er soms informatie wegvalt die de bestuurder of manager toch had willen horen. Een genoemde reden hiervoor is dat er *onuitgesproken verwachtingen en onduidelijke afspraken* over en weer zijn. Zoals ook bovenstaand citaat laat zien, 'verwacht' deze bestuurder dat de toeleverancier van informatie (in dit geval de manager) wel weet wat hij wil hebben qua informatie. Andersom is het de vraag in hoeverre aan bestuurders en managers gevraagd wordt wat voor informatie zij over agressie en geweld willen ontvangen.

Behalve filteren, helpen de toeleveranciers van informatie ook bij de duiding van die informatie. Gaat het nu beter dan voorheen? Wat betekent het als er meer incidenten worden geregistreerd? Zijn er dan ook meer incidenten, of is de aandacht voor registratie toegenomen? Et cetera.

Melding en registratie van incidenten

De melding en registratie van incidenten ligt aan de basis van de informatie die bestuurders en managers krijgen. Daarom beschrijven we nu in meer detail hoe de melding en registratie tot stand komt en welke informatie ook daar al wordt gefilterd. De tekst is opgebouwd als een soort barrièremiddel of trechtermodel, waarbij iedere opeenvolgende stap leidt tot een filtering van de informatie die bestuurders en managers krijgen.

De melding en registratie begint bij de medewerker die agressie en geweld meemaakt. Respondenten denken dat lang niet alle incidenten gemeld worden, in de zin dat ze gecommuniceerd worden naar de leidinggevende en/of collega's. Onder meer omdat er *gewenning* optreedt; 'agressie en geweld hoort (helaas) bij het werk', omdat men soms bang is om voor 'watje' te worden uitgemaakt, en hiermee samenhangend, omdat de cultuur van de organisatie en/of de beroepsgroep het melden van incidenten zou tegenhouden. Het registreren van een gemeld incident (in het GIR) is de volgende stap. Ook dit gebeurt lang niet altijd, aldus respondenten. Het registratiesysteem zou op de werkvloer soms *onbekend* of 'weggezaakt' zijn. Daarnaast kost de registratie tijd en vinden sommige respondenten het systeem niet voldoende gebruiksvriendelijk.⁶⁹ Bovendien is niet altijd duidelijk wat een registratie oplevert of wat er mee gebeurt (Leidt registratie periodiek en aantoonbaar tot aanpassing van beleid?). Dit alles heeft tot gevolg dat respondenten denken dat voornamelijk de ernstige incidenten geregistreerd worden.

⁶⁹ Bijvoorbeeld het volgen van een incident zou middels GIR niet mogelijk zijn, en evenmin het koppelen van documentatie aan een geregistreerd incident.

Bij de meest zware c.q. ernstige vergrijpen wordt soms aangifte gedaan. Respondenten benadrukken dat aangifte niet alleen belangrijk is voor het slachtoffer, maar ook om als organisatie aan de dader en de samenleving een signaal te geven. De respondenten constateren diverse drempels om aangifte te doen. Beperkte anonimiteit en de daarmee samenhangende angst voor represailles worden vaak genoemd.⁷⁰ Genoemde drempels zijn onder meer ook het beeld dat de kans op vervolging klein is, dat de verwachtingen ten aanzien van de politie en het openbaar ministerie niet worden waargemaakt, en dat de inspanning en psychologische belasting om aangifte te doen groot zijn.

De direct leidinggevende vervult een spilfunctie in communiceren wat er op de werkvloer gebeurt naar het hoger management. Indien een medewerker te maken krijgt met agressie en geweld, moet hij of zij dit in principe melden bij de direct leidinggevende. Naast bovengenoemde redenen om deze melding niet te maken, is ook opgemerkt dat de direct leidinggevende soms te ver van de werkvloer af staat en daardoor weinig benaderbaar is. 'De vraag is ook hoe de leidinggevende met zijn medewerker omgaat. Wordt het personeel afgesnauwd? Maak je misbruik van je positie? Of doe je dat op basis van wederzijds respect?'

Bij ernstige incidenten kiest de direct leidinggevende er volgens respondenten voor om dit incident bij het middenmanagement en/of hoger management te melden. De manager informeert vervolgens, als hij dat nodig acht, (al dan niet via de gemeentesecretaris) de wethouder of burgemeester.⁷¹ Deze paragraaf heeft laten zien dat er in deze keten op diverse plaatsen sprake is van *filtering en ruis*.

3.3 Duiding

Hoe duiden bestuurders en managers hetgeen ze waarnemen? Anders gezegd, waarom gaan ze al dan niet handelen? Om te begrijpen hoe bestuurders en managers handelen, moeten we begrijpen wat ze doen met de informatie over: (a) concrete incidenten; (b) het aantal en de soort van incidenten; en (c) beleid rond agressie en geweld. Deze paragraaf beschrijft zo letterlijk mogelijk de redenen die bestuurders en managers zelf aandragen om wel of niet te handelen.

Inschatting van de ernst van incidenten en de situatie van de dader

Wordt agressie en geweld tegen medewerkers als een (groot) probleem gezien? Hoe schatten bestuurders en managers concrete incidenten in? Over deze twee vragen gaat het hier. Hoe ernstiger de algemene situatie binnen de gemeente en concrete incidenten worden ingeschat, des te meer bestuurders en managers zeggen te willen handelen. 'Bestuurders hebben zo ongelofelijk veel op hun bord. Als ze denken dat hun organisatie iets goed heeft geregeld, dan hoeven ze daar ook geen aandacht aan te besteden.' In één van de onderzochte gemeenten is het algemene beeld van respondenten dat incidenten nauwelijks voorkomen, en dat de gemeente goed beleid voert. Zo zegt een manager: 'Het onderwerp wordt al zo aangejaagd hier in de gemeente, dat ik denk dat ik dat niet ook nog eens hoeft te doen. Er voor medewerkers zijn wanneer dat moet, lijkt me voldoende.' Deze manager schat de ernst dus relatief laag in, en vindt dat hij daarom niet hoeft te handelen (ten aanzien van beleid).

⁷⁰ Om dit te ondervangen kan in twee van de onderzochte gemeenten anoniem aangifte worden gedaan (op nummer). Maar ook dan kent de anonimiteit grenzen, zoals wanneer men moet getuigen.

⁷¹ Overigens zijn ook enkele voorbeelden genoemd waar de leidinggevende of de midden-manager direct contact zoekt met een bestuurder en de bestuurder dus niet via het hoger management kennis krijgt van het incident.

Alle respondenten vinden dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in principe onacceptabel is. Ook hebben bestuurders en managers volgens hen een rol hebben in het bestrijden van agressie en geweld. Maar er zijn omstandigheden bij de burger waardoor de ernst van het incident en in ieder geval de noodzaak om te handelen anders worden ingeschat. Waarom was de burger agressief of geweld-dadig? Was hem of haar onrecht aangedaan door de gemeente? Was de dader in zekere zin ook slachtoffer? Was hij of zij verminderd toerekeningsvatbaar? Ging het om een zeer ingrijpende beslissing, waarbij je een zekere mate van emotie kan verwachten en accepteren? Hoewel bestuurders en managers agressie en geweld onacceptabel zeggen te vinden, hebben 'verzachtende omstandigheden' bij de burger volgens sommigen wel gevolgen voor de actie die zij ondernemen. Ze zijn minder geneigd om hard op te treden als ze zich in de burger kunnen verplaatsen en dienst frustratie (gedeeltelijk) ook terecht vinden.

Inschatting van (de rol van) de ambtenaar

De perceptie van hoe groot het probleem is, hangt volgens respondenten samen met de perceptie van de ambtenaren die getroffen worden door agressie en geweld. Het gaat daarbij om de perceptie van het handelen van een ambtenaar bij een concreet incident, maar ook om een algemene perceptie van een (groep) ambtenaren.

Handelde de gemeentemedewerker professioneel? Of kwam het incident van agressie misschien mede door hem of haar tot stand? Een manager zegt hierover: 'Medewerkers kunnen ook zelf agressie en geweld een beetje oproepen. Ik wil niet zeggen dat het aan hun zelf ligt, maar het is soms een soort van uitlokken.' En een andere respondent: 'De houding van ambtenaren speelt een rol bij agressie en geweld. Trainingen zijn daarom erg belangrijk en die helpen ook.' Het soort reactie van bestuurders en managers lijkt dan ook mede samen te hangen met de vraag hoe zij de rol van de getroffen medewerker inschatten.

Daarnaast is de sector medebepalend voor de interpretatie van de incidenten. Zo vindt een manager dat agressie en geweld bij parkeerhandhaving een beetje bij het werk hoort. De medewerkers zijn onder meer geselecteerd om het kunnen omgaan met agressie. Ook medewerkers zelf spreken regelmatig over *gewenning*, waardoor zij bepaalde incidenten niet (meer) als ernstig ervaren. De mate van gewenning zou per sector verschillen.

Taakdefinitie

Bestuurders en managers definiëren op een andere manier hun formele taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van agressie en geweld. Paragraaf 4.1.1 gaat nader in op deze verschillen. Hier willen wij enkel aankaarten dat de taakdefinitie volgens respondenten invloed heeft op het handelen. Ter illustratie, de wethouder uit het volgende citaat ziet het niet als zijn taak om te reageren op incidenten.

'Behalve dat je een drukke baan hebt, is het [agressie en geweld] ook iets wat er gewoon bij hoort. Ik hoef niet elke week te horen dat er twee scheldpartijen zijn. Uiteindelijk hoort dat bij de ambtelijke staf en bij de burgemeester. [...] Ik wil geen mensen kennen. Ik wil ook geen specifieke problemen horen. Wel problemen, maar dan abstract [op beleidsniveau].'

Agressie en geweld als feedback op en gevolg van beleid

Enkele gesprekspartners lichten hun handelen bij agressie en geweld toe door te zeggen dat zij incidenten van agressie en geweld zien als mogelijke feedback op beleid. Een bestuurder zegt hierover: 'De overweging

moet zijn: 'Het is van belang om te weten wat de effecten zijn van de dingen die we [het College] doen, die we willen en die we ook politiek wenselijk achten.' Het zijn maatregelen die zo'n grote invloed hebben op mensen, dat de uitvoerdersorganisatie, daar echt last van heeft.' Deze bestuurder ziet het aantal incidenten als reflectie en feedbackmechanisme van zijn beleid.

Hiermee samenhangend zijn er bestuurders die zich verantwoordelijk voelen voor agressie en geweld, omdat agressie en geweld volgens hen mede het gevolg is van hun beslissingen.

'Kijk die klantmanagers zie ik als frontsoldaten. Alles wat wij [het College] hier verzinnen, dat moeten zij aan de burgers gaan doorvertellen. Uiteindelijk moet de klantmanager aan de burger gaan vertellen: 'We hebben goed nieuws: we gaan je uitkering korten, omdat we denken dat je dan sneller een baan krijgt.' Nou dat werkt in de praktijk dus net even wat anders. En die klantmanagers moeten dat wel aankunnen.'

'Ze voeren het werk uit wat wij bedenken. Dan moeten ze ook onze steun kunnen verwachten. [...] Ik denk ook dat 70 procent van de klachten die worden gemeld, de voorziene effecten van gekozen beleid zijn.'

Ook een manager vertelt dat hij de gevolgen van beleid ziet op de hoeveelheid agressie en geweld. 'Op het moment dat er wordt overwogen om de parkeertarieven te verhogen, dan zeg ik [tegen mijn bestuurder]: 'pas op, dat kan tot meer agressie lijden.'

Persoonlijkheid en persoonlijke ervaringen

De persoonlijkheid van de bestuurder en manager wordt door respondenten wellicht het vaakst genoemd als verklaring voor het al dan niet handelen. De persoonlijkheid en persoonlijke voorkeuren worden beschreven als een soort 'black box', die verklaart waarom in gelijksoortige situaties de één wel handelt en de ander niet. Soms wordt deze persoonlijke betrokkenheid, door bestuurders, gekoppeld aan de incidenten die zij zelf hebben meegemaakt. In bijna ieder gesprek met bestuurders vertellen zij één of meerdere anekdotes over wat ze zelf hebben meegemaakt. Door die persoonlijke ervaringen, zo zeggen enkele bestuurders, is agressie en geweld een voor hun tastbaar onderwerp en kunnen zij zich verplaatsen in de medewerkers die dit meemaken.

Angst en integriteit

Geen van de bestuurders en managers zegt uit angst voor agressie en geweld (tegen hemzelf of medewerkers) beslissingen te nemen om de (potentiële) agressor tevreden te stemmen. Maar agressie en geweld hebben wel invloed op hun handelen, zo vertellen enkele gesprekspartners. Een bestuurder beschrijft de volgende situatie:

'Woonwagenkampen, dat is een klassieker. Daar gaat het op veel onderdelen niet goed. En dan is het de vraag hoe je regels die voor iedereen gelden ook van toepassing verklaart op het woonwagenkamp. Je kan moeilijk een politie-agent voor de deur zetten om te kijken wat er fout gaat. Maar daar gaat gewoon meer fout dan in de gemiddelde straat. Daar is verhoogde aandacht. Maar niet continu, want daarvoor is toezicht te kostbaar. Daarom krijg je bijvoorbeeld de constructie dat je om de drie maanden gaat kijken. Dan ga je de situatie weer normaal maken, en dan weet je dat je na drie maanden weer terug kan komen.'

Het handelen bij woonwagenkampen is een grijs gebied. Vier keer per jaar handelen is minder systematisch en frequent dan bij andere burgers. Toch is dat niet hetzelfde als niets doen.'

Sommige respondenten hebben ook zelf ervaren of gezien dat bestuurders, managers en uitvoerende medewerkers, onder druk van burgers (soms in de vorm van agressie en geweld), beslissingen veranderen.

Beperkte tijd en prioriteit

De beperkte tijd die bestuurders en managers tot hun beschikking hebben, limiteert volgens respondenten hoeveel ze doen met agressie en geweld tegen hun medewerkers. Een manager vertelt:

'Tijdsdruk is een belangrijke factor voor hoeveel tijd je aan het probleem kan schenken. Ik denk dat veel managers er wel tijd aan willen besteden, maar er gewoon niet aan toekomen. Ik denk dat dit voor alle bestuurders geldt, maar ook voor mij. Als het kon zou ik iedereen een bosje bloemen komen brengen. Al vind ik eigenlijk ook dat dit aan de direct leidinggevende toebehoort en niet aan ons [managers]. Je gaat elkaar dan ook in de weg lopen.'

Een andere respondent merkt op: 'Geen tijd is geen prioriteit. [...] Het is een ontzettend belangrijk onderwerp, maar een van de vele onderwerpen. Je moet het af en toe een boost geven met een training en het er verder over hebben wanneer er een incident plaatsvindt.'

Kader: bestuurlijke en managerial (in)actie in andere domeinen

In de gesprekken vroegen wij in hoeverre bestuurders en managers anders handelen bij agressie en geweld dan bij andere incidenten waar hun medewerkers mee geconfronteerd worden (bijvoorbeeld een natuurlijk overlijden, een ontslag, een integriteitsvraagstuk en/of een fout die wordt gemaakt in het werk). Doel van deze vraag was om te bepalen waarom bestuurders en managers meer of minder prioriteit geven aan agressie en geweld. Dit bleek een moeilijke vraag, omdat er volgens respondenten niet echt vergelijkbare incidenten of dossiers zijn. Toch leverde de vraag twee interessante bevindingen op. Ten eerste handelen bestuurders en managers volgens respondenten bij ernstige en/of grote incidenten. Ze handelen dus reactief bij alle ernstige incidenten, of het nou om agressie en geweld gaat, het overlijden van een medewerker of een ontslag. In die zin is het handelen bij agressie en geweld dus hetzelfde als bij andere incidenten.

De tweede bevinding is dat agressie en geweld niet bovenaan de bestuurlijke of managerial agenda staat en er dus andere prioriteiten zijn.

'Zo denk ik dat er een hoop activiteiten en onderwerpen zijn die meer aandacht krijgen dan dit onderwerp. We hebben woelige jaren achter de rug, niet als excuus hoor, maar we hebben net een reorganisatie achter de rug. Een van de dingen die ik nog aan het opzetten ben is de management-informatielijn [over agressie en geweld]. Hoe krijg ik nou de relevante informatie naar boven? Want ik weet dat er een rapportage is over dit onderwerp. Maar die heb ik nu niet. Dus ik vraag me wel af of ik hier genoeg aandacht voor heb.'

De meningen verschillen over de vraag in hoeverre je politiek kunt 'scoren' met het thema agressie en geweld tegen medewerkers. Bij concrete incidenten kan een bestuurder zich naar buiten profileren als beschermer en normsteller, maar volgens de respondenten die hier uitspraken over doen, is agressie en geweld in de gemeentepolitiek niet echt een 'hot item'.

Beleidsdoelen en politiek

Of bestuurders en managers handelen, hangt volgens respondenten mede af van de overkoepelende gemeentelijke beleidsdoelen en positionering. In hoeverre past agressie en geweld binnen het bredere collegeprogramma? Kan het aan andere thema's worden gekoppeld? Bijvoorbeeld fatsoenlijk gedrag binnen de stad, normen en waarden, algemene veiligheid, et cetera? Diverse respondenten maken het thema agressie en geweld breder dan alleen het voldoen aan arbotechnische eisen ten aanzien van het

eigen personeel. Ze verbinden het aan andere beleidsthema's, zoals goede dienstverlening en openbare orde en veiligheid, en aan normen van goed burgerschap. Zo vertelt een gesprekspartner: 'Integriteit, bejegening en respect voor autoriteit staan hoog bij deze burgemeester op de agenda.'

Wat ook verschilt, is in hoeverre het thema *gepolitiseerd* wordt. Bijna alle respondenten denken dat het bestuurlijk handelen niet of nauwelijks te maken heeft met de politieke kleur van de bestuurder. Zo noemt een respondent een aantal actieve burgemeesters rond agressie en geweld, en hij komt tot de conclusie dat deze allemaal een andere politieke kleur hebben. Enkel denken wel dat de politieke partij er toe doet. Een respondent beschrijft hoe aan het begin van de collegetermijn de wethouders van verschillende politieke signatuur verschilden in hoe urgent zij het probleem achtten. Gaandeweg de collegetermijn groeiden de verschillende wethouders meer naar elkaar toe.

Ambtelijke aandacht

Bestuurders en managers zijn afhankelijk van hun medewerkers. Wanneer één of meerdere ambtenaren zich inzetten voor het thema agressie en geweld, bijvoorbeeld door beleid te ontwikkelen en te evalueren, is dit volgens respondenten een stuwende kracht om het thema bij bestuurders en managers op de agenda te houden. In de onderzochte gemeenten is deze stuwende kracht ook organisatorisch ingebed, door één of meerdere mensen verantwoordelijk te maken voor het dossier, meestal de coördinator agressie en geweld genoemd.

Landelijke aandacht en media-aandacht

Landelijke aandacht voor agressie en geweld stimuleert bestuurders en managers om dit thema op te pakken. Respondenten verwijzen regelmatig naar de impact van landelijk beleid en landelijke organisaties zoals het programma en experticeentrum VPT, A+O fonds Gemeenten, de VNG en de Inspectie SZW.

'Er zijn zoveel dingen die gemeenten kunnen doen, maar als ze niet getriggerd worden, dan doen ze niks. Komt de Inspectie SZW, een brief van een ministerie of is er een convenant, dan gebeurt er wel wat.'

Ook landelijke campagnes worden genoemd. In het bijzonder de SIRE-campagne: 'handen af van onze hulpverleners'. En de landelijke en regionale (tafel)bijeenkomsten georganiseerd door (de regionale projectleiders van) het programma VPT passeren de revue.

Bovendien vergroot media-aandacht de kans op actie. Een wethouder vertelt: 'Ik weet zeker dat media-aandacht altijd een overweging is [om een incident bij de wethouder te melden]. Die sensitiviteit van: 'oh, er komt iets naar buiten, dan moet het bestuur het weten'. De media-aandacht hangt volgens respondenten vaak samen met de ernst van incidenten. Soms zoekt een dader ook zelf de publiciteit om de besluitvorming te beïnvloeden.

3.4 Mogelijke gevolgen van (niet-)handelen

Het handelen van bestuurders en managers doet er toe, zo zeggen zij zelf regelmatig, en dit wordt ook benadrukt door andere respondenten. Omdat de gevolgen door de respondenten vaak werden besproken in relatie tot specifieke vormen van (niet-)handelen (paragraaf 3.1), zullen ook hier de gevolgen gepresenteerd

worden per handelingsvorm. Belangrijk om te benadrukken, is dat de hier beschreven gevolgen in feite percepties zijn van bestuurders, managers en de werkvloer.⁷² Percepties die mede gekleurd zijn door (uiteenlopende) verwachtingen.

3.4.1 *Beleid: de uitdaging van implementatie en evaluatie*

Zoals paragraaf 3.1.1 beschrijft, hebben zowel bestuurders als managers in meerdere of mindere mate een actieve rol bij het ontwikkelen van beleid. Deze paragraaf beschrijft wat de gepercipieerde gevolgen zijn van dit beleid.

Implementatie: Wat gebeurt er met beleid?

De aandacht voor implementatie en evaluatie van beleid laat volgens diverse respondenten, waaronder ook bestuurders en managers, te wensen over.

‘Kijk, overal zijn protocollen, dat is wel duidelijk. Maar vaak zijn ze opgesteld in 2007. Op papier staat het er wel, maar leeft het? Meestal helpt een bezoekje van de Arbeidsinspectie [Inspectie SZW], zo is mij opgevallen. Die doen een rondje bij de gemeenten. Net hebben ze een tweede ronde gedaan. Ja, en dan gebeurt er wel wat.’

Wordt er doorgepaktd als het beleidskader eenmaal staat? Veel respondenten denken dat hier terrein te winnen valt, en dat bestuurders en managers daar een duidelijkere en grotere rol in kunnen/moeten spelen. ‘Wanneer ik bij een gemeente kom, dan zeggen ze: ‘Oké, ik teken wel even voor dit convenant. Dan is dat ook weer gebeurd. Moet ik dan nog iets doen?’

Een complicerende factor is dat het handelen van bestuurders en managers lang niet altijd zichtbaar is voor de werkvloer. Meerdere keren bleek dat bestuurders en/of managers acties hadden ondernomen om beleid te ontwikkelen en implementeren, maar dat de werkvloer dit niet wist. Een tweede complicatie is, dat ook wanneer het beleid wel bekend is op de werkvloer, dit geen garantie hoeft te zijn voor het gebruik van dit beleid. Volgens respondenten spelen vele zaken een rol in het gebruik van beleid, naast commitment van bestuurders en managers, bijvoorbeeld ook de cultuur onder collega's, de activiteiten van de ondernemingsraad en de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld, hoe de direct leidinggevende het beleid oppakt en de kwaliteit van het beleid. Bestuurders en managers zijn dus lang niet de enige die in de praktijk een rol hebben bij de implementatie van beleid.

Effecten van beleid

Overwegend denken respondenten, zowel vanuit het bestuur, management als de werkvloer, dat het beleid waardevol is en een gewenst effect heeft. ‘Ik vind echt dat we het goed hebben geregeld hier. Als er iets gebeurt, dan heeft dat altijd gevolgen. Er wordt altijd iets mee gedaan. Het wordt altijd ergens opgelost.’ Een andere respondent vertelt over de toegevoegde waarde van het interventieteam⁷³ in zijn gemeente: ‘Het is belangrijk dat je weet dat je er niet alleen voor staat. Vanmorgen had ik een gesprek, en dan weet ik dat er een interventieteam is.’ Ook wordt er onder meer veel waarde gehecht aan de agressietrainingen en het hebben van een fysiek veilige werkplek.

⁷² Diepgaander onderzoek is nodig om een systematisch, meer objectiveerbaar en generaliseerbaar beeld te krijgen van de gevolgen.

⁷³ Een team van collega's die in geval van nood direct ter plaatse zijn en die bovendien preventief ingezet worden.

Toch vraagt een aantal respondenten (van de werkvloer) zich af of het beleid veel oplevert. Ze denken niet zo zeer dat het beleid niet goed is, maar dat er weinig mee gebeurt. Protocollen zijn bijvoorbeeld onbekend en/of worden niet altijd gevolgd, aangifteformulieren op intranet zijn onbekend, evenals het registratiesysteem. De volgende respondent maakt – impliciet – de koppeling tussen implementatie van beleid en de effecten:

Respondent: 'We hebben hier een vragenlijst over verwachte agressie, er is een procedure, er zijn van die formulieren op internet, en als het gevaarlijk wordt kun je gelijk de politie meenemen. Op zich hebben we dus best veel tools bij de gemeente. Maar er wordt nog te weinig gebruik van gemaakt.'

Onderzoeker: 'Hoe komt dat denk je?'

Respondent: 'Communicatie en ik denk het onbekende. Eigenlijk zou de teamleider er wel wat meer over mogen zeggen. De medewerker is niet goed genoeg geïnformeerd.'

Dit citaat laat overigens ook zien dat implementatie in de ogen van deze respondent niet (alleen) een taak is van bestuurders en het hogere management.

Evaluatie van beleid

De herziening en het updaten van beleid gebeurt wisselend, met als gevolg dat het ook op de werkvloer minder aandacht krijgt. Evaluatie en herziening betekent aandacht voor agressie en geweld, en dit vergroot de aandacht op de werkvloer, zo denkt een respondent. Overigens kunnen ook binnen één gemeente de meningen sterk verschillen over de vraag in hoeverre het beleid up-to-date is. Sommige respondenten vinden dat het beleid goed wordt opgepakt en geëvalueerd door managers en bestuurders, terwijl andere respondenten (binnen een ander onderdeel van de gemeente) het idee hebben dat er weinig rond dit thema gebeurt.

Enkele respondenten benadrukken het belang van evaluatie en herziening, omdat zij vinden dat er verbeteringen nodig zijn in het beleid. Verbeteringen worden genoemd zoals het trainen van meer medewerkers die burgercontact hebben, het aanpassen van de fysieke inrichting van het pand, koppeling van informatie uit verschillende dossiers, meer veiligheid bij het bezoeken van burgers (bijvoorbeeld door niet met de eigen auto te hoeven gaan) en een verbeterde aangifteprocedure. Een respondent noemt enkele van deze verbeterpunten bij zijn leidinggevende, maar: 'Het is stil aan de overkant. Vanuit goed werkgeverschap zou ik zeggen dat je je medewerkers niet zo'n risico wilt laten lopen.' [...] "Tussen de regels door voel je een beetje dat preventieve maatregelen gebagatelliseerd worden als ik er niks van zeg.'

3.4.2 Reageren op incidenten: gevolgen voor getroffene, dader en beleid

Zowel de respondenten van de werkvloer als de bestuurders en managers zelf benadrukken dat bestuurders en managers lang niet altijd (en volgens sommigen zelden tot nooit) in actie hoeven te komen bij concrete incidenten. Als bestuurders en managers wel reageren op (ernstige) incidenten, lijkt dit impact te hebben op de ervaren steun en erkenning door medewerkers, op herhaling door de dader en op het aanpassen van beleid.

Steun en erkenning voor getroffen medewerkers

'Als je die persoon een aantal weken later nog een keer aanspreekt, dan vindt die persoon dat toch fijn. Dit sluit ik ook altijd even kort met de manager, dat deze een oogje in het zeil kan houden, of het wel goed blijft gaan met de medewerker.'

Ook de respondenten van de werkvloer vertellen dat een bosje bloemen of een telefoontje van de directeur en/of wethouder over het algemeen gewaardeerd wordt. Maar, soms is er te veel aandacht en soms zou de aandacht en het medeleven ook niet oprecht lijken. Zo vertelt een respondent dat hij meteen aanvoelt of een manager echt interesse heeft, of dat de manager alleen maar langsloopt omdat hij denkt dat het bij zijn werk hoort. Wellicht mede hierdoor, vragen verschillende bestuurders en managers zich af of de getroffen medewerker op hun aandacht zit te wachten.

'Wij [managers] staan ver weg voor die medewerkers. Altijd al. Waar zij vooral verwachtingen hebben is van hun teamleider. Wij hebben ook geregeld dat ze bij een collega terecht kunnen en niet per se bij hun teamleider. Als zij merken dat de beveiliging direct ingrijpt en hun leidinggevende in gesprek gaat met de klant, dat zij direct worden opgevangen, dan is dat fijn. [...] Wij zorgen dat leidinggevende altijd nog even naderhand vraagt: 'Joh, gaat het met je?' Als er dan tranen komen, hebben we er een programma voor. Dat is de wereld van de medewerker, daarbij kom ik niet direct in beeld.'

Incidenten van agressie en geweld zijn regelmatig niet bekend bij bestuurders en managers, soms ook als het om ernstige incidenten gaat. Enkele respondenten noemen voorbeelden van bestuurders en managers die geen oog hebben voor hetgeen een medewerker heeft meegemaakt, terwijl de medewerker dit wel verwacht en derhalve teleurgesteld is. Een reactie lijkt vooral van de manager te worden verwacht en sommige respondenten benoemen ook de wethouder en/of burgemeester.

Tegelijkertijd benadrukken respondenten frequent dat steun en erkenning niet alleen, en vaak ook niet in de eerste plaats, van de bestuurders en managers hoeft te komen. Vanuit de organisatie wordt vooral de directe leidinggevende belangrijk gevonden.

'De bestuurder komt nooit echt in beeld. En dat is zo, omdat we hier vanuit het praktische werken. We doen gewoon. Als een situatie zich voordoet, dan gaat de teamleider aan de slag. Hij is diegene die het gelijk oplost. Dan ga je niet eerst met een manager of een bestuurder overleggen.'

Over de invulling van die, in de ogen van de respondenten belangrijke rol, zijn ze regelmatig tevreden, maar niet altijd. 'Als er een incident heeft plaatsgevonden, moet de teamleider dat eigenlijk begeleiden. Maar dat gebeurt nog niet overal. Laatst met een akkefietje bij handhaving had hij [de getroffen medewerker] een formulier ingevuld, maar dat wist de teamleider niet. Dus ik draai die papieren uit, en zeg tegen hem [de getroffen medewerker] dat hij het aan z'n teamleider moet laten zien.' Ingrijpende zijn de situaties waarin medewerkers zich niet begrepen en gezien voelen door hun leidinggevende. Zo vertelt een respondent over een collega die thuis is komen te zitten na een incident van agressie en geweld. De leidinggevende vindt dat hij weer aan het werk moet, maar de collega zegt dit nog niet te kunnen. Hij heeft het idee dat zijn leidinggevende hem niet serieus neemt.

Reageren naar de dader

Over het reageren naar de dader bestaat bij respondenten het beeld dat dit goed werkt. Wanneer de burgemeester of wethouder bijvoorbeeld een ordegesprek wil voeren, komt de dader bijna altijd naar het gesprek en zou hij of zij regelmatig ook aangeven spijt te hebben. Ook het uitvaardigen van een bouwverbod, aangifte doen, et cetera heeft in de beleving van de respondenten effect, al was het maar dat medewerkers zich hier zelf beter door voelen. (Ze hebben het idee dat agressie en geweld tegen hen serieus wordt genomen.) Een geplaatste kanttekening is wel dat de dader door zijn gedrag veel aandacht krijgt en alsnog zijn of haar doelen weet te verwezenlijken.

Incidenten als aanjagers beleid

Vooraf ernstige incidenten krijgen (media-)aandacht en hebben daardoor regelmatig gevolgen voor het beleid. 'Soms wens je gewoon bijna dat er een incident plaatsvindt, zodat er [het beleid] wat aan gaat gebeuren.' Diverse respondenten noemen incidenten die tot concrete beleidsveranderingen hebben geleid. Zoals een steekincident, dat tot gevolg had dat iedereen van de betreffende afdeling steekvesten moest gaan dragen, of een vechtpartij die tot discussies in het College en bij het management leidt over de mogelijkheid van een bouwverbod en het (tijdelijk) stoppen van de dienstverlening richting burgers.

Enkele respondenten beschrijven incidenten expliciet als mogelijke leermomenten. Een bestuurder en een manager zien incidenten bijvoorbeeld als een indicatie / uitkomstmaat van de gevolgen van beleid. Ook op de werkvloer zouden incidenten regelmatig geëvalueerd worden, zo vertelt een uitvoerend medewerker. Het gaat dan vooral over de evaluatie van de afhandeling van het incident.

3.4.3 Agenderen en op de agenda houden

Wanneer incidenten als aanjagers van beleid worden gebruikt, worden de incidenten in feite gebruikt om agressie en geweld te agenderen. Deze paragraaf beschrijft in hoeverre het thema agressie en geweld volgens de respondenten wordt geagendeerd en wat volgens hen de gevolgen zijn van het al dan niet agenderen.

Agressie en geweld wel of niet op de agenda? Verwachtingen en de praktijk

Bestuurders en managers hebben ieder hun eigen taken, fora en kanalen om agressie en geweld te agenderen en op de agenda te houden. De verwachtingen verschillen dan ook. De respondenten buiten de onderzochte gemeenten hebben het vooral over de zichtbaarheid van de burgemeester (de persoon en als de met bevoegdheden omklede functie) als boegbeeld van de gemeente. Daarnaast benoemen zij de sleutelrol van ambtelijke portefeuillehouders in het intern aandacht blijven vragen voor dit thema, bijvoorbeeld door bestuurders en managers steeds weer van het belang van adequaat optreden bij agressie en geweld te doordringen. Bovendien kijken respondenten naar 'hun' wethouder en manager, en enkele keren zijn de gemeentesecretaris en de wethouder personeelszaken genoemd. Bezien vanuit de werkvloer lijkt de direct leidinggevende wellicht nog de belangrijkste persoon van allen in het agenderen van agressie en geweld.

De indrukken die respondenten hebben van het al dan niet agenderen door bestuurders en managers verschillen aanzienlijk. Sommige respondenten zijn zeer positief. De bestuurders en managers voldoen volledig aan hun verwachtingen.

'Het op een veilige manier je werk kunnen doen, staat natuurlijk altijd op de agenda. Hoe hoog op de agenda weet ik niet. Maar dat het belangrijk is, staat buiten kijf. Er zijn niet voor niks mensen voor vrij gemaakt. Het komt op mij over dat het belangrijk wordt gevonden. Er wordt aandacht aan besteed en dat is helaas ook nodig.'

Tegelijkertijd zijn er andere respondenten die vinden dat er kansen blijven liggen.

'Het is deze week de week van de veiligheid. En dan wordt in de krant inbraak genoemd, fietsendiefstal en meer van zulke akkefietjes. En dan hoor je niet van de burgemeester: 'Houd je handen af van gemeentepersoneel.' Dat is een gemiste kans. Dan denk ik: 'Zeg er iets over!' Het is toch de uitstraling van de gemeente.'

Bestuurders en managers geven zelf aan dat er naar aanleiding van concrete incidenten regelmatig aandacht voor het thema is, maar dat het systematisch op de agenda plaatsen van agressie en geweld niet of weinig gebeurt (verschilt per gemeente en per directie). Duidelijk wordt dat in ieder geval een deel van de agenderende activiteiten niet zichtbaar zijn op de werkvloer.

Het belang van agenderen

'Het [de aanpak van agressie en geweld] valt of staat door de mensen die er mee bezig zijn. Het is een heel taai onderwerp. Je moet het op de agenda blijven zetten. [...] De sleutel is echt betrokken mensen.'

Zowel naar binnen als naar buiten geven bestuurders en managers een signaal. Ze maken het thema zichtbaar en de indruk bestaat dat die zichtbaarheid intern leidt tot een betere aanpak van agressie en geweld en extern potentiële daders soms weerhoudt om daadwerkelijk agressief te worden. Agenderen en op de agenda houden wordt bovendien gekoppeld aan medewerkers het gevoel geven dat ze gesteund worden.⁷⁴ Een manager beschrijft waarom hij denkt dat dit belangrijk is.

'Ik vind dat ik in mijn functie weinig moet dulden. Dat heeft alles te maken met het feit dat mijn mensen lastige omstandigheden hebben. En op het moment dat zij zich niet gesteund voelen, moet ik ze nog maar eens op straat krijgen. Of ik krijg ze nog wel op straat, maar dan lopen ze met een grote bocht om de problemen heen.'

Tegelijkertijd relativeren bestuurders en managers ook hun potentiële impact. 'Als een burgemeester zegt: 'dit pik ik niet', dan kan dat als voorbeeld werken. Maar ik heb niet de illusie dat een burgemeester of een wethouder in staat zal zijn om dit probleem op te lossen. Wat je wel krijgt, is dat medewerkers zich sterker zullen voelen.'

3.4.4 Indirect handelen

Met name de gevolgen van het voorbeeldgedrag door bestuurders en managers komen in de gesprekken terug, evenals het belang van goede dienstverlening in het voorkomen van agressie en geweld. Zeker

⁷⁴ Het verschil met reageren op incidenten, is dat er bij agenderen geen sprake hoeft te zijn van een concreet incident en dat agenderen altijd betrekking heeft op het bespreken van agressie en geweld in een bestuurlijk en of ambtelijk forum (dus niet één-op-één met een getroffen medewerker).

wanneer er een discrepantie wordt gezien tussen wat bestuurders en managers met de mond belijden en hoe zij in de praktijk omgaan met agressie tegen henzelf, stelt dit teleur en leidt dit tot verlies aan geloofwaardigheid van het beleid. Ook naar buiten toe zou dit een ongeloofwaardig beeld afgeven. Daarbij lijkt het er op dat ‘missers’ van bestuurders en managers lang onthouden worden. Meermalen noemen respondenten voorvallen van een aantal jaar geleden, waarin een bestuurder of manager in hun beleving niet goed gehandeld had.

De medewerkers van de werkvloer realiseren de dienstverlening, maar om deze te versterken (en daardoor agressie en geweld terug te dringen) zijn ook de bestuurders en managers belangrijk. Bestuurders en managers benadrukken het belang van goede dienstverlening en de invloed die zij daarop hebben.

3.4.5 Niet-handelen

Er hoeft volgens respondenten lang niet altijd gehandeld te worden: ‘Bestuurders faciliteren vooral. Ze geven ruimte voor trainingen voor het personeel. Maar het staat bijvoorbeeld niet standaard op de agenda bij een teamoverleg. Misschien komt dat omdat alles gewoon goed loopt. Waarom zou je er dan nog meer aandacht aan besteden?’

Toch heeft (bewust en onbewust) niet-handelen weldegelijk gevolgen. In paragraaf 3.4 is uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen van het niet-handelen ten aanzien van beleid, concrete incidenten, agendering en indirecte activiteiten. Echter, één van de gevolgen is nog niet benoemd: de impact van (niet-)handelen op de integriteit van het openbaar bestuur.⁷⁵

Gaan bestuurders en managers anders handelen als gevolg van agressie en geweld, en/of instrueren zij hun medewerkers om anders te handelen? Een aantal respondenten denkt van wel. Soms zou er, mede als gevolg van (dreigende) agressie en geweld, bewust niet worden gehandeld, en soms ook weer juist wel worden gehandeld.

‘Soms mogen er vanuit het bestuur even geen handhavingsacties plaatsvinden. Dan moet er vanuit politieke overwegingen rust in de tent komen. Op de werkvloer denkt iedereen dan: ‘We moeten toch gewoon handhaven?!’

Soms draaien bestuurders een beslissing van hun medewerker terug of veranderen die, onder druk van onder meer dreigende agressie en geweld en media-aandacht. Het zou dan vooral gaan om gevallen waarbij de wet- en regelgeving niet duidelijk voorschrijven wat de beslissing had moeten zijn: beide kanten van de zaak konden beargumenteerd worden. Onder druk is er voor een bepaalde interpretatie gekozen door bestuurders. Een interpretatie waar de ambtenaren niet altijd achter staan.

Behalve dat bestuurders en managers soms besluiten terugdraaien of veranderen (top-down), komt het ook voor dat medewerkers potentieel heikele beslissingen (die kunnen leiden tot agressie en geweld tegen bestuurders en/of ambtenaren) vooraf toetsen bij bestuurders en managers (bottom-up).

⁷⁵ Merk op dat integriteit zowel op handelen als niet-handelen betrekking heeft.

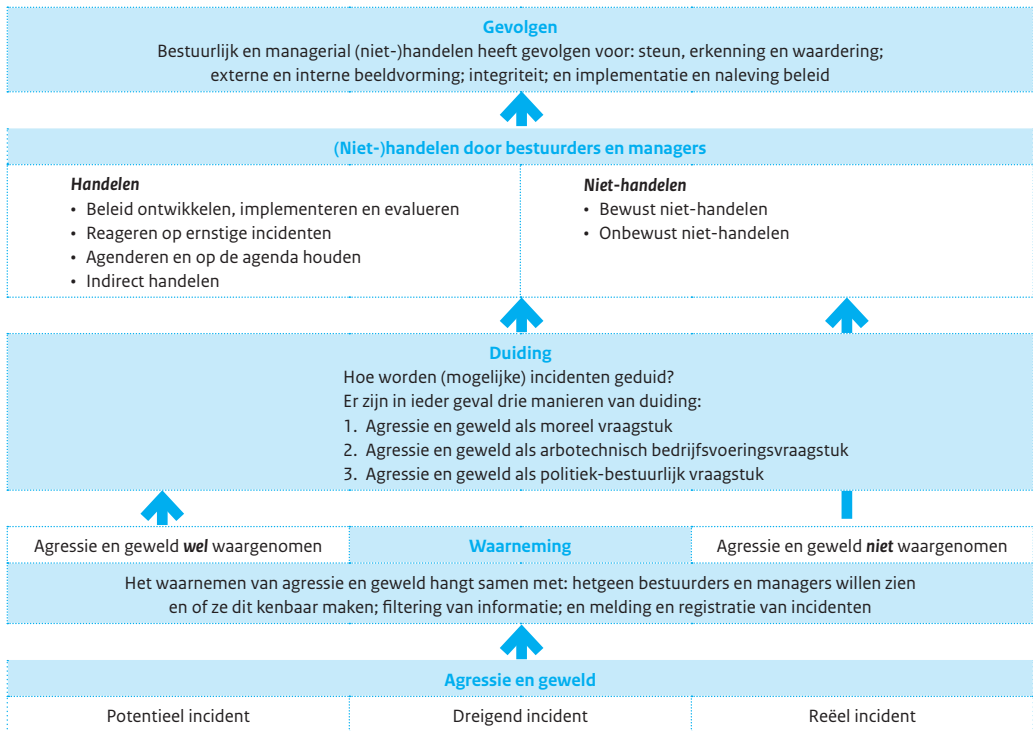
Diverse respondententen beschrijven de invloed van agressie en geweld op het handelen als een 'grijs gebied' of 'glijdende schaal'. Wanneer is het een integriteitsbreuk en wanneer is het een gegronde, contextuele keuze die uiteindelijk het publieke belang dient? Woonwagencampen zijn in dit verband meerdere keren genoemd. Controleer je daar, net als in de rest van Nederland, regelmatig op fraude met uitkering, hennep-teelt, et cetera? Of voer je twee keer per jaar een grootscheepse integrale controle uit, onder meer omdat de kans te groot is dat inspecteurs, als ze alleen gaan, te maken krijgen met agressie en geweld? Uiteindelijk hanteer je dezelfde wet- en regelgeving en kom je tot dezelfde besluiten, maar je gaat er minder vaak heen en handhaaft dus minder.

Vanuit de werkvloer zijn er ook voorbeelden gegeven van hoe potentiële agressie en geweld het handelen beïnvloedt. Wanneer en hoe breng je bijvoorbeeld een negatieve boodschap? Vertel je tijdens een huisbezoek dat iemands uitkering wordt stopgezet (met het risico dat die persoon agressief wordt) of doe je dat na het huisbezoek per e-mail? De beslissing blijft dezelfde, maar potentiële agressie en geweld hebben wel invloed op je handelen.

4

Analyse

Doel van de analyse is om een diepgaander inzicht te krijgen in de bevindingen. Aan de hand van het analysekader uit paragraaf 2.3 worden de bevindingen uit hoofdstuk 3 gekoppeld aan de literatuur en aan elkaar. Dit hoofdstuk begint met een analyse van het bestuurlijk en managerial (niet-)handelen, gevolgd door de incidentdynamiek en de waarneming daarvan, de duiding en tot slot de gevolgen van (niet-)handelen. We beginnen dit hoofdstuk met het opnieuw tonen van het analysekader, maar nu verder ingevuld op basis van de bevindingen en analyse. Het ingevulde kader is als het ware een samenvatting van de hoofdstukken 3 en 4.



figuur 2: ingevuld analysekader

4.1 Vormen van handelen en hun onderlinge relatie

Paragraaf 3.1 beschreef hoe bestuurders en managers handelen, maar ook niet-handelen bij agressie en geweld. Zowel handelen als niet-handelen zien wij als onderdeel van het handelingsrepertoire. Deze paragraaf streeft er naar om het inzicht in het handelingsrepertoire te vergroten. Allereerst door expliciet stil te staan bij de verschillen en overeenkomsten in handelen tussen bestuurders en managers. Daarna wordt het handelen in de praktijk gekoppeld aan wat de Arbocatalogus (2008) zegt dat bestuurders en managers zouden moeten doen.

4.1.1 Verschillen en overeenkomsten tussen bestuurders en managers

Bestuurders en managers handelen anders, alleen al doordat ze formeel andere taken en bevoegdheden hebben, maar ook tussen bestuurders onderling en managers onderling zijn er verschillen. Deze paragraaf beschrijft de verschillen en overeenkomsten en staat stil bij de verwachtingen die respondenten hebben ten opzichte van elkaar. Waar die verschillen, overeenkomsten en verwachtingen vandaan komen, is reeds besproken in paragraaf 3.3 en wordt verder uitgediept in paragraaf 4.3.

Vergelijking bestuurders en managers

'Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen bestuurders en managers. Managers hebben een grote rol aan de voorkant. Medewerkers moeten getraind worden, de ruimte moet veilig zijn, enzovoort. En achteraf als er iets gebeurt, dat het hele proces netjes doorlopen wordt. Een teamleider heeft daarin een grotere rol dan de directeur. Beide spelen een rol, maar ik [directeur] moet de uitzonderingen pakken. Bestuurders fungeren denk ik op een hoger niveau. Ik informeer mijn wethouder als er een ernstig incident is, maar een acute betrokkenheid is er niet. Ik vraag me ook af of zij een grotere rol nodig hebben. Ik denk echt dat wij dit als ambtelijk apparaat moeten oppakken.'

Bestuurders besteden incidenteel aandacht aan agressie en geweld. Zij reageren naar eigen zeggen vooral op ernstige incidenten. Deze incidenten krijgen soms aandacht in vergaderingen van het College en de Raad. Daarnaast treden bestuurders soms op in de media om incidenten te veroordelen. Ook hebben zij een rol in het goedkeuren van beleid en soms zijn ze zelf een (mede)initiator van dat beleid.

Managers hebben een rol bij het (mede)ontwikkelen en implementeren van het beleid. Zij zorgen dat het protocol voor agressie en geweld inhoud krijgt en er daadwerkelijk komt, medewerkers worden opgeleid, incidenten geregistreerd worden, et cetera. Daarnaast reageren zij, net als bestuurders, op ernstige incidenten.⁷⁶ Soms zijn incidenten een aanleiding om het thema intern (binnen het MT en/of bijeenkomsten met de werkvloer) te agenderen. Diverse managers vertellen ook dat zij zich, mede door het interview met ons, afvragen hoe ze het thema meer structureel kunnen oppakken. Bijvoorbeeld door systematisch te kijken hoeveel incidenten zich voordoen en welke patronen daarin zijn waar te nemen.

⁷⁶ Wellicht dat managers vaker op incidenten reageren, maar de diversiteit tussen de geïnterviewde bestuurders en managers is te groot om dit met zekerheid te zeggen.

Verschillen bestuurders onderling en managers onderling

Het voorgaande wekt mogelijk de indruk dat bestuurders en managers een homogene groep zijn. Daar lijkt het op basis van de gesprekken echter niet op. Zeker, er zijn duidelijke verschillen tussen bestuurders en managers, maar de onderlinge diversiteit is mogelijk net zo groot of zelfs groter. Voor een deel hangen deze verschillen samen met andere functies en bevoegdheden. Zo nemen bij de bestuurders de burgemeester en bestuurlijke portefeuillehouder P&O (meestal een wethouder) een bijzondere plaats in. Volgens diverse respondenten onderscheidt de burgemeester zich van de andere bestuurders. 'Wij hebben een burgemeester die erg alert is. Dat zit diep bij onze burgemeester. Hij gaat er ook gelijk op af. Als er wat mis gaat bij een verzorgingstehuis, ja dan gaat hij daar naartoe. Dan gaat hij burgemeester spelen: de burgervader. Dat is een rol die hij erg serieus neemt.' Niet alleen ziet de burgemeester meer incidenten, ook in het agenderen en het verbinden van agressie en geweld aan andere thema's heeft hij volgens veel respondenten in de praktijk een belangrijkere rol dan de wethouders. Enkele keren wordt ook gezegd dat de wethouder P&O belangrijk is (of moet zijn) in het aanpakken van agressie en geweld.

De verschillen tussen managers lijken minder met formele taken en bevoegdheden te maken te hebben, en vooral met de persoonlijke invulling van hun functie.⁷⁷ Zo verschilt de mate waarin zij kennis hebben van beleid en incidenten aanzienlijk. Een aantal managers is actief betrokken bij de ontwikkeling en borging van het beleid, terwijl er ook een manager is die vertelt dat hij niet weet of er beleid bestaat rond agressie en geweld. Ten aanzien van het reageren op incidenten en het agenderen, bestaat een vergelijkbaar uiteenlopend beeld. Het is dan ook moeilijk om in algemene termen te spreken over hoe 'de manager' agressie en geweld oppakt.

Verschillende verwachtingen

De respondenten hebben verschillende verwachtingen van bestuurders en managers. Grotendeels komen die verwachtingen overeen met de praktijk die hierboven wordt beschreven, met twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste benoemen een aantal respondenten dat zij verwachten dat de bestuurder die P&O in portefeuille heeft, zich meer met agressie en geweld bezig houdt: hier in het College aandacht voor vraagt, meer over het beleid nadenkt, et cetera. Ditzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de gemeentesecretaris. Hij zou weinig zichtbaar zijn op dit dossier, terwijl agressie en geweld volgens sommige respondenten toch primair de verantwoordelijkheid is van de gemeentesecretaris.

De tweede kanttekening gaat over de vraag of agressie en geweld vooral een verantwoordelijkheid van het bestuur of van het management is. Overwegend kijken de respondenten naar het management, al heeft het bestuur altijd wel een rol. Hoe respondenten de verantwoordelijkheid toebedelen, hangt sterk af van welk perspectief zij hebben op agressie en geweld (zie paragraaf 4.3).

4.1.2 Formele taken en de praktijk

De Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten schrijft een aantal taken voor aan bestuurders en managers. Onderstaande tabel toont deze taken en de termijn waarop ze moeten gebeuren. In de laatste kolom staan de bevindingen uit de interviews.

⁷⁷ Ze zijn immers allen als werkgever verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving.

Taken en verantwoordelijkheden College en / of MT o.b.v. Arbocatalogus	Termijn	Bevindingen
U stelt een statement of intentieverklaring op	Enmalig	Wanneer dit wordt geïnterpreteerd als het bestaan van geaccordeerd beleid met daarin een visie op agressie en geweld, dan is dat in alle onderzochte gemeenten gebeurd.
U geeft duidelijke kaders voor het op te stellen beleid	Enmalig	Per gemeente verschilt het in hoeverre het College daarbij het voortouw nam of volgend was.
U volgt de voortgang van het beleid	Jaarlijks	Er vindt geen systematische periodieke evaluatie van het beleid plaats op bestuurlijk niveau. Wel wordt, bijvoorbeeld n.a.v. incidenten, het beleid opnieuw onder de loep genomen en zo nodig bijgesteld.
U geeft blijk van zorg en betrokkenheid tegenover betrokkenen	Steeds	Alle bestuurders geven aan te reageren op ernstige incidenten. Ook op andere manieren, bijvoorbeeld door het doen van uitspraken in de media en aanwezig zijn op de werkvloer, trachten bestuurders betrokkenheid te tonen. De vraag is hoe vaak of hoeveel betrokkenheid een bestuurder moet tonen om aan de gestelde norm te voldoen. (Reageren op alle incidenten?)
U blijft eindverantwoordelijk, ook voor de uitvoering van het beleid	Altijd	Bestuurders verschillen in hoeverre ze deze verantwoordelijkheid zien en oppakken.

Tabel 3: taken en verantwoordelijkheden bestuurders

Taken en verantwoordelijkheden hoger management o.b.v. Arbocatalogus	Termijn	Bevindingen
U zorgt dat daadwerkelijk adequaat instructies, richtlijnen en werkafspraken worden gemaakt en vastgesteld in het agressieprotocol	Enmalig	Dit is het geval. Soms zijn er naast het beleidsstuk en protocollen voor de hele gemeente, ook specifieke beleidsnotities en protocollen per dienst, afdeling of directie.
U volgt de voortgang en de effectiviteit van het beleid	Halfjaarlijks	Een minderheid van de managers zegt dit periodiek te doen. Het beleid wordt wel geüpdatet, maar dat kan na een paar jaar zijn, bijvoorbeeld in verband met een ernstig incident, of nieuwe gemeentebrede beleidsstukken.
U wijst een gemandateerd verantwoordelijke aan	Enmalig	Iedere gemeente heeft één of meerdere mensen die agressie en geweld in portefeuille hebben.
U geeft blijk van zorg en betrokkenheid tegenover betrokkene(-n)	Steeds	Alle managers geven aan dit te doen, bijvoorbeeld door te reageren op incidenten, door zich intern uit te spreken tegen agressie en geweld en door aanwezig te zijn op de werkvloer.
U rapporteert aan het College / MT	Jaarlijks	In geen van de onderzochte gemeenten rapporteert het management systematisch aan het College.
U blijft eindverantwoordelijk	Steeds	De gesproken managers geven aan zich eindverantwoordelijk te voelen.

Tabel 4: taken en verantwoordelijkheden managers

Wat beide tabellen laten zien, is dat de *formele*, in de Arbocatalogus vastgelegde taken, grotendeels door de bestuurders en managers gedaan worden. Hierop zijn drie uitzonderingen. Ten eerste dat de voortgang en de effectiviteit niet systematisch wordt gevolgd c.q. geëvalueerd. Er is wel aandacht voor de voortgang, maar die is zelden aan termijnen gekoppeld en hangt eerder af van incidenten waardoor het beleid opnieuw onder de loep wordt genomen. Ten tweede rapporteert het management niet jaarlijks aan het College. Soms is de incidentdynamiek in het College besproken, maar dit gebeurt niet systematisch. Ten derde blijken er verschillen te zijn in hoeverre bestuurders agressie en geweld als hun verantwoordelijkheid zien. Managers lijken het dossier agressie en geweld wel als hun verantwoordelijkheid te ervaren, maar dat betekent niet dat zij het altijd oppakken.

Waarom voldoen bestuurders en managers niet aan al hun formele taken? Een reden is dat deze taken vaak niet bekend blijken te zijn bij bestuurders en managers. Er is bijvoorbeeld slechts in enkele gesprekken verwezen naar de formele taken die bestuurders en managers hebben volgens de Arbocatalogus. Dit gebeurde nooit door bestuurders en managers zelf. Bovendien verschillen respondenten van mening over wat de formele taken en verantwoordelijkheden van bestuurders en managers zijn.

Wat de tabellen niet tonen, is dat bestuurders en managers ook nog andere activiteiten verrichten dan die⁷⁸ in de Arbocatalogus beschreven. Het agenderen en op de agenda houden van agressie en geweld komt niet expliciet terug in de formele vereisten, noch het reageren naar daders. Ook de indirecte activiteiten die bestuurders en managers doen, zoals zelf het goede voorbeeld proberen te geven en de dienstverlening optimaliseren, komen niet terug in het formele kader. Er gebeurt dus meer dan de wet- en regelgeving voorschrijft.

4.2 Waarneming

Hoe bestuurders en managers handelen, hangt samen met de aard/ernst en omvang van de incidenten die plaatsvinden, en met de vraag of zij incidenten überhaupt waarnemen. Deze paragraaf tracht aan de hand van drie thema's – de breng- en haalplicht, barrières in de waarneming en de gevolgen van de selectieve waarneming – verdieping aan te brengen in de beschrijvingen in paragraaf 3.2.

Breng- en haalplicht

We hebben gezien dat het al dan niet waarnemen van de incidentdynamiek samenhangt met de houding van bestuurders en managers. Willen zij op de hoogte worden gehouden van incidenten en maken zij dit kenbaar? Sommige bestuurders en managers zouden zich volgens respondenten afhankelijk/passief opstellen, terwijl anderen de informatie meer actief gaan halen. Dit wordt ook wel beschreven in termen van een 'breng- en haalplicht'. De meningen verschillen over de invulling van deze breng- en haalplicht.

Bestuurders zijn formeel eindverantwoordelijk en hebben daarom volgens een aantal respondenten een haalplicht. Zij moeten actief vragen (aan managers en/of ambtelijk portefeuillehouders) hoe het er voor staat met agressie en geweld. Zowel de bestuurder die personeelszaken in portefeuille heeft, als de burgemeester worden in dit kader genoemd.

⁷⁸ Bij de grotere gemeenten is dit naast de gemeente-brede coördinator, soms ook een verantwoordelijke per dienst of directie.

Managers wordt zowel een haalplicht als een brengplicht toegeschreven. Vanuit de verantwoordelijkheid voor hun personeel moeten zij volgens respondenten op de hoogte zijn van informatie over het aantal en de soort van incidenten, en over beleid rond agressie en geweld (diverse respondenten vinden dat zij ook weet moeten hebben van concrete (ernstige) incidenten). Bijna alle respondenten lijken het er over eens dat de managers dus een haalplicht hebben. Om deze informatie te verkrijgen, kunnen zij zich laten ondersteunen door de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld. Daarnaast hebben managers in de ogen van een aantal respondenten ook een brengplicht, in dat ze bestuurders moeten informeren over agressie en geweld. In de breng- en haalplicht kennen respondenten zowel een rol toe aan de afdelingsmanager/directeur, als aan de gemeentesecretaris.

Aan het einde van dit rapport staan de onderzoekers stil bij wat volgens hen de breng- en haalplicht van bestuurders en managers is. *Samenspel* staat daarbij centraal.

Barrières in de waarneming

Wij verwachtten op basis van de verkennende gesprekken en de literatuur dat het waarnemen van agressie en geweld zou samenhangen met: registratie- en rapportagesystematiek, cultuur (zie onder meer Yanow, 1996; Van der Torre e.a., 2011; Peeters e.a., 2012) en persoonlijkheidskenmerken (zie bijvoorbeeld Stone, 2001). In de interviews in de drie gemeenten komen alle drie deze factoren terug, zowel als bevorderende invloed op de waarneming, als in de vorm van barrières.

De praktijk blijkt echter nog een stuk complexer te zijn dan we op basis van de theorie en verkennende gesprekken vermoedden. Zo blijkt cultuur te gaan over organisatiecultuur, maar ook over verschillen tussen afdelingen en beroepsgroepen. In bepaalde vakken zouden 'harde jongens' werken, die wel tegen een stootje kunnen, terwijl agressie en geweld in andere vakgebieden ingrijpender zou worden ervaren. Voor zover bekend bestaat er geen systematisch vergelijkend wetenschappelijk onderzoek naar verschillen in de ervaring van agressie en geweld per beroepsgroep. Ook bij zogenaamde 'harde beroepen', zoals militairen en politieagenten, komen immers psychische klachten voor als gevolg van agressie en geweld (Gersons en Burger, 2012; Vermetten e.a., 2012). Het is dan ook riskant om het handelen (uitsluitend) te baseren op algemene ideeën over welke beroepsgroepen agressie en geweld al dan niet aan kunnen.

Een tweede manier waarom de realiteit complexer is dan wij vermoedden, is dat er sprake is van een soort trechter die informatie richting bestuurders en managers filtert/uitdunt en die tot ruis kan leiden. Er zitten vele stappen tussen een incident op de werkvloer en de waarneming daarvan door de bestuurder of manager: ziet de getroffen medewerker het als een incident?; Vertelt hij of zij er over aan collega's en leidinggevendens?; Wordt het incident geregistreerd (en aangifte gedaan)?; Via welke kanalen komen incidenten de bestuurders en managers ter ore?; In hoeverre geven directe leidinggevendens terugkoppeling aan managers en bestuurders?; Zijn er afspraken gemaakt over het communiceren over agressie en geweld richting bestuurders en managers?; Wat verwachten de verschillende betrokkenen – impliciet – van elkaar?; Et cetera.

Gevolgen van de selectieve waarneming

Omdat bestuurders en managers vooral de ernstige incidenten (willen) zien, lijkt het er op dat potentiële en dreigende incidenten buiten beeld blijven. Al helemaal omdat er lang niet altijd een trendrapportage bestaat van de incidentdynamiek. In dit licht is het waarschijnlijk dat managers en zeker bestuurders slechts

het topje van de ijsberg zien. Zij denken dat het probleem van agressie en geweld groot of klein is, maar in hoeverre weten ze dat echt? Leidt dit niet tot een onderschatting of overschatting van het probleem?⁷⁹ Het risico bestaat dat als bestuurders en managers niet goed in beeld hebben wat er qua incidenten gebeurt, dat zij het niet belangrijk vinden. Andersom, als ze het niet belangrijk vinden, weten ze wellicht niet wat er gebeurt.

4.3 Drie manieren van duiding

Zoals we in paragraaf 3.3 zagen, hebben bestuurders en managers meerdere en voor een deel verschillende redenen om wel en niet te handelen. Hoe worden die redenen gewogen? Met andere woorden, welke redenen zijn doorslaggevend? Om dit te begrijpen, zijn we met enige afstand, als het ware door de ooggharen, naar de betekenisgeving van bestuurders en managers gaan kijken. Dan blijkt dat er op zijn minst drie perspectieven – of ‘frames’ – bestaan van waaruit zij hun handelen toelichten. Zij zien agressie en geweld als: (1) een moreel vraagstuk, en/of (2) een arbotechnisch bedrijfsvoeringsvraagstuk en/of (3) als een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Meerdere perspectieven worden regelmatig door dezelfde persoon gehanteerd, maar de combinatie van perspectieven en welk perspectief de nadruk krijgt, verschilt weldegelijk.

1. Moreel vraagstuk

‘Je blijft met je fikken van onze mensen af!’ Deze uitspraak en varianten hierop, verwijzen naar het morele perspectief. Bestuurders en managers moeten van zichzelf en van anderen deze moraal buiten en binnen de organisatie uitdragen. Bijvoorbeeld door uitspraken te doen in de media, beleid te maken en te reageren op incidenten. Deze activiteiten van managers en vooral ook bestuurders worden door henzelf en door anderen ‘geframed’ als het beschermen van de normen en waarden van de samenleving. De burgemeester bijvoorbeeld, in zijn zelf gedefinieerde rol als ‘burgervader’, probeert door zijn acties goed burgerschap te stimuleren.

Vanuit het morele perspectief hebben bestuurders, met aan het hoofd de burgemeester, de belangrijkste taak ten aanzien van agressie en geweld. Managers ondersteunen de bestuurders. De ondersteuning houdt in dat managers ook kunnen moraliseren, bijvoorbeeld wanneer ze in een overleg/bijeenkomst steun betuigen aan hun medewerkers en het gedrag van de dader veroordelen, maar dat doen ze in principe niet buiten de organisatie.

Dit betekent niet dat alle bestuurders en managers denken dat zij veel invloed hebben op de moraal. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat van een bestuurder:

‘Wat erg goed is, zijn die SIRE-campagnes. Daardoor realiseert men zich weer wat de problematiek is. Dat soort campagnes werken. Wat niet werkt is dat het College in de krant gaat zeggen dat mensen niet aan ambtenaren gaan zitten. Je moet erg oppassen dat je een boodschap probeert uit te dragen als men er niet open voor staat.’

⁷⁹ Ze zien minder incidenten dan er plaatsvinden, waardoor onderschatting kan ontstaan. Tegelijkertijd zien ze vooral de ernstige incidenten, waardoor zij overschatten hoe ernstig de incidenten zijn die plaatsvinden.

Interessant is dat bestuurders en managers tot op zekere hoogte een dubbele moraal hebben. Enerzijds zeggen zij dat agressie en geweld tegen hun medewerkers altijd fout is. Maar anderzijds hebben we gezien dat concrete incidenten contextueel worden beoordeeld. Daarbij wordt de situatie van de dader meegewogen en het al dan niet professioneel handelen van de medewerker. Een zekere mate van (verbale) agressie wordt daarom soms geaccepteerd, zowel door bestuurders en managers, als op de werkvloer.

2. Arbotechnisch bedrijfsvoeringsvraagstuk

'Het onderwerp heeft niet mijn persoonlijke aandacht. Ik neem ook aan dat het een personeelsaangelegenheid is. Pas als het escaleert zal het bij het College komen.'

De bestuurder uit bovenstaand citaat, en veel andere respondenten beschrijven agressie en geweld als een arbogerelateerd personeelsvraagstuk dat bij de bedrijfsvoering hoort. Het is in ieder geval iets technisch dat niet bij het bestuur thuis hoort, maar bij managers. Managers dragen immers als werkgever de eerste verantwoordelijkheid voor de personeelszorg (goed werkgeverschap). Uiteindelijk is een veilige en gezonde werkplek ook de verantwoordelijkheid van het bestuur, maar het is niet politiek-bestuurlijk. Het feit dat het formele juridische kader voortkomt uit de Arboret, kan gezien worden als een indicatie voor de bedrijfsmatige benadering van agressie en geweld.

Managers staan centraal vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief. Zij moeten er voor zorgen dat hun personeel veilig en goed haar werk kan doen. Een bestuurder zegt over een manager:

'Het zijn mensen hè. Zijn eerste verantwoordelijkheid is de veiligheid van die mensen. Hij neemt als uitvoeringsorganisatie van de gemeente het werk aan. Hij heeft de verantwoording dat het werk wordt uitgevoerd. Maar hij is ook verantwoordelijk dat de mensen veilig kunnen werken en goed geëquipeerd zijn om dat te kunnen doen. Hij is eindverantwoordelijk.'

Managers uiten zelf ook vooral een arbotechnische kijk op de problematiek. Zij voelen zich verantwoordelijk voor hun personeel, bijvoorbeeld door beleid te (helpen) ontwikkelen dat hun medewerkers beschermt. Dat neemt niet weg dat de ambtelijke inbedding, ook naar eigen zeggen van de managers, soms beter kan. Het onderwerp is niet altijd duidelijk belegd en de aandacht verwatert regelmatig.

Bestuurders hebben vanuit dit perspectief vooral een incidentele en ondersteunende rol. Zoals een respondent zegt: 'Ik denk dat dit [agressie en geweld] vooral bedrijfsvoering is. Dat bestuurders incidenten ook eigenlijk niet hoeven te weten, maar wel de totale aantallen, om daar conclusies aan te verbinden. En als het natuurlijk een heel ernstig incident wordt waar de krant bij komt.' Het dossier agressie en geweld ligt bij de bestuurder die P&O in portefeuille heeft, zo zeggen verschillende respondenten na enig nadenken. Of deze bestuurders dit ook altijd zelf zo ervaren is de vraag. In twee van de onderzochte gemeenten vond de bestuurder met P&O in portefeuille het niet relevant om aan dit onderzoek deel te nemen.

3. Politiek-bestuurlijk vraagstuk

'Agressie en geweld is wel iets anders dan een in hoogte verstelbare stoel. Als klantmanagers in elkaar worden geslagen, dan is dat maatschappelijk relevant. Als dat toeneemt als gevolg van beleid: Is dat dan [voor mij als bestuurder] relevant? Ik denk het wel.'

Agressie en geweld is politiek-bestuurlijk, omdat het College beleid ontwikkelt en goedkeurt, men er soms politiek (electoraal) mee kan 'scoren', maar vooral omdat agressie en geweld betrekking heeft op de relatie tussen de burger en de overheid. De verwachtingen en bejegening van de burger zijn politiek. Bovendien, agressie en geweld zijn het gevolg van het beleid dat bestuurders ontwikkelen en het kan dienen als feedbackmechanisme op dit beleid. Vanuit het politiek-bestuurlijke perspectief wordt agressie en geweld gekoppeld aan openbare orde en veiligheid en aan de kwaliteit van dienstverlening.

Bestuurders staan centraal in het politiek-bestuurlijke perspectief. Als agressie en geweld een politieke dimensie krijgt, moeten zij gaan handelen. Bestuurders benaderen agressie en geweld als een maatschappelijk probleem. Het is het gevolg van veranderende maatschappelijke verhoudingen. Mensen kunnen niet meer tegen autoriteit, mensen zijn individualistischer geworden, et cetera. Ook beleid uit Den Haag en de gemeente zelf wordt als oorzaak genoemd. Enerzijds kunnen versoberde of strengere regels agressie opwekken. Anderzijds moeten gemeenten nu door de decentralisaties meer en andere mensen helpen, waardoor het risico op agressie en geweld toeneemt.

Zowel bestuurders als managers uiten terughoudendheid om agressie en geweld in de politiek-bestuurlijke arena aan te kaarten. 'Het is geen volksvertegenwoordigers vraagstuk [...] Je moet volksvertegenwoordigers geen super-directeuren maken, dat zijn gescheiden dossiers.' Aldus een bestuurder. Een burgemeester zegt:

'Dit onderwerp moet je gewoon niet politiek maken. Dit doe ik met de directeur. Als het goed is moeten de directeur en ik dit gewoon goed kunnen regelen. Wethouders zijn ook snellere voorbijgangers dan de directeur en ik. Dus wij moeten dit in de organisatie borgen, niet de politiek.'

Ook een manager is zeer expliciet dat hij (incidenten van) agressie en geweld zo min mogelijk met zijn wethouder bespreekt. 'Ik heb politieke rugdekking nodig. Maar alleen als ik er om vraag. Ik wil niet dat volksvertegenwoordigers (wethouders) zomaar binnen komen lopen.' Het is in zijn beleving niet de taak van de wethouder om hier iets mee te doen, maar hij is ook bang dat de wethouder, als hij wel in actie komt, er mogelijk politiek gewin of 'wisselgeld' mee wil creëren.

Het politiek-bestuurlijke perspectief wordt in gesprekken vaak tegenover de arbotechnische benadering geplaatst, maar het verschilt ook van het morele perspectief. Bestuurders en managers kunnen morele uitspraken doen, zonder dat deze politiek-bestuurlijk zijn. Dat kan omdat iedereen in feite tegen agressie en geweld is, onafhankelijk van politieke kleur, beleidsdoelstellingen, et cetera. Met een uitspraak als: 'Je blijft met je fikken van onze mensen af!' kan natuurlijk een politiek statement worden gemaakt, maar vaak zal dat niet het (hoofd)doel zijn.

Overlap tussen perspectieven en onduidelijkheid over de rolverdeling

De perspectieven lopen in de praktijk in elkaar over en vaak worden er – impliciet – door één persoon meerdere perspectieven tegelijkertijd gehanteerd. De drie perspectieven zijn niet onverenigbaar, maar op onderdelen kunnen ze wel botsen, zeker als er bestuurd en georganiseerd moet worden, zo blijkt ook uit de gesprekken.

De botsing tussen perspectieven komt bijvoorbeeld tot uiting in de regelmatig onduidelijke rolverdeling tussen bestuurders en managers. Bestuurders en managers hebben gedeeltelijk verschillende verwachtingen van elkaar. Expliciete afspraken tussen bestuurders en managers over het omgaan met agressie en geweld lijken zeldzaam. Uiteindelijk zijn bestuurders, zo zeggen ze zelf ook, voor alles verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid moet gedelegeerd worden, en het is dan de vraag op basis van welke criteria de bestuurders agressie en geweld delegeren. Deze worsteling blijkt ook uit het volgende citaat:

Vraag: 'Wanneer is het een ambtelijk of bestuurlijk probleem?'

Antwoord: 'Nou ja, uiteindelijk alles wat wij hier doen, behalve de verwarming hoger of lager zetten, heeft een bestuurlijk component. Alles wat in die gebouwen gebeurt, alles wat in de interface met de cliënten gebeurt, dat komt allemaal van het bestuur. En hoe die mensen worden aangestuurd, ja dat is een taak van het management. Maar het heeft dus altijd een bestuurlijk component. [...].'

'Je kan je als bestuurder niet zeggen: 'het is de uitvoering van beleid, dus niet mijn verantwoordelijkheid.' Daar kun je je als bestuurder niet achter verschuilen. Ook P&O is een ambtelijke portefeuille. Dus als de arbo-omstandigheden niet goed zijn, dan is als eerste de gemeentesecretaris aansprakelijk. Maar ook als bestuurder kom je daar niet zomaar weg mee.'

Kader: de invloed van gemeenten en taakgebieden op (niet-)handelen

In de casusselectie is rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten (groot-klein; spreiding over het land; et cetera) en met verschillen tussen taakgebieden/activiteiten van gemeenten (sociale dienst, bouw en parkeren met daarbinnen het onderscheid tussen de binnen- en de buitendienst). In hoeverre kan het (niet-)handelen van bestuurders en managers in het licht van deze casusselectie begrepen worden? De verwachting was namelijk dat de casusselectie gevolgen zou kunnen hebben voor dit (niet-)handelen.

De taakgebieden/activiteiten lijken niet van invloed op het bestuurlijk en managerial handelen. De incidentdynamiek verschilt weldegelijk tussen de taakgebieden, en dan vooral tussen de binnen- en de buitendienst. Op straat maakt men andere (mogelijk ernstigere) incidenten mee en is ook de beleving van het incident anders, omdat de collega's of de beveiliging niet direct te hulp kan schieten. Medewerkers staan er alleen (of met zijn tweeën) voor. Ook zouden bepaalde domeinen meer incidenten te verduren krijgen dan anderen: bij de parkeerhandhaving gebeurt vaker iets dan bij de handhaving bouw en wonen. De handelingsmogelijkheden die bestuurders en managers voor zichzelf definiëren, lijkt daarentegen onafhankelijk van het taakgebied. Als er binnen een taakgebied meer ernstige incidenten zijn, zullen de bestuurder en manager vaker reactief optreden en wellicht meer aandacht besteden aan het beleid, maar ze onderscheiden geen andere handelingsmogelijkheden. Ze doen meer of minder van hetzelfde.

Gelet op de geselecteerde gemeenten lijkt de omvang van de gemeente er toe te doen. De lijn tussen de werkvloer en het bestuur en hoger management is volgens respondenten korter in kleinere gemeenten dan in grote gemeenten. Hierdoor kent men elkaar in kleine gemeenten volgens respondenten beter, en zouden ook (de weinige) incidenten van agressie en geweld eerder aandacht krijgen van bestuur en management. Tegelijkertijd zijn er geen indicaties dat het bestuur en management in kleinere of grotere gemeenten actiever met het thema agressie en geweld bezig zijn, noch dat zij andere handelingsmogelijkheden definiëren of gebruiken.

4.4 Gevolgen van al dan niet handelen: verdieping

De vorige paragraaf gaf inzicht in manieren waarop agressie en geweld geduid worden. Deze duiding leidt tot al dan niet handelen en dat heeft weer gevolgen. In de voorliggende paragraaf verbinden we de gepercipieerde gevolgen (zie paragraaf 3.4) met wat de literatuur zegt over mogelijke gevolgen. Zoals duidelijk zal worden, blijken respondenten zowel meer als gedeeltelijk andere gevolgen te onderscheiden dan wij in eerste instantie op basis van de literatuur dachten. Op basis van de combinatie van literatuur en onderzoeksbevindingen komen we tot mogelijke gevolgen van (niet-)handelen door bestuurders en managers op het gebied van: (1) steun, erkenning en verwerking; (2) externe en interne beeldvorming; (3) integriteit; en (4) de implementatie en naleving van beleid.

1. Steun, erkenning en verwerking

Ten eerste kan handelen door bestuurders en managers bijdragen aan de ervaren steun en erkenning, en daardoor aan de gezonde verwerking van agressie en geweld (zie onder meer Vermetten e.a., 2012; Kleber e.a., 2009; Gersons en Burger, 2012). Bij ernstige incidenten nemen bestuurders en managers regelmatig contact op met de getroffen medewerker. Om twee redenen vervullen zij deze rol niet optimaal. Ten tweede wordt de psychische impact impliciet gelijkgeschakeld aan de ernst van het incident (fysiek geweld is erger dan worden uitgescholden). Hoewel de ernst van het incident een voorspeller is van mogelijke psychische problematiek (Vermetten e.a., 2012), hangt dit zeker niet één-op-één met elkaar samen (zie onder meer Kleber e.a., 2009; Van der Ploeg e.a., 2000, De Soir, 2007). Om echt steun te bieden, is het belangrijk zicht te hebben op wat een concreet incident met de medewerker doet en of hij überhaupt wel behoefte aan steun heeft. Ten tweede zijn waarschijnlijk niet alle ernstige incidenten bij bestuurders en managers bekend, omdat de registratie lang niet altijd naar hen wordt teruggekoppeld en omdat de definitie van wat een ernstige incident is verschilt.

Steun, erkenning en waardering gaan zowel om het reageren op concrete incidenten, als om het doen van meer algemene uitspraken (in de media) over agressie en geweld. Zowel het arbotechnische als morele perspectief zijn hierop van toepassing.

2. Externe en interne beeldvorming

Ten derde heeft het (niet-)handelen gevolgen voor de externe en interne beeldvorming over agressie en geweld. Net als bij steun, erkenning en verwerking, gaat het hier om het reageren na concrete incidenten en het doen van meer algemene uitspraken (in de media) over agressie en geweld.⁸⁰ Verschil is dat de reacties en uitspraken gericht zijn op de dader en potentiële daders. Het gaat hier vooral om moraliseren.

Diverse respondenten geloven dat het aanspreken van daders (middels een ordegesprek) en mediamomenten creëren waardevol is. Daders zouden minder geneigd zijn in herhaling te vallen en ook richting potentiële daders wordt een signaal gegeven dat agressie en geweld niet getolereerd worden.⁸¹

⁸⁰ Secundair publiek zijn de gemeentemedewerkers (intern).

⁸¹ Deze beelden bij respondenten zijn gebaseerd op persoonlijke ervaringen en indrukken. In geen van de gesprekken is gerefereerd aan wetenschappelijk bewijs dat dergelijk handelen leidt tot minder agressie en geweld.

3. Integriteit

Van de (gemeentelijke) werknemers geeft 9% aan dat zijn of haar handelen wordt beïnvloed door agressie en geweld.⁸² Ook uit de gesprekken kwam terug dat integriteit een thema is dat samenhangt met agressie en geweld. Een verbinding die de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2.0) en Noordegraaf e.a. (2009) wel leggen, maar respondenten zelf zelden expliciet benoemen. Volgens de respondenten is er regelmatig sprake van een 'grijs gebied', bijvoorbeeld wanneer er minder vaak wordt gehandhaafd omdat het risico op agressie en geweld aanzienlijk is.

De integriteit van het openbaar bestuur is bij uitstek een politiek-bestuurlijk thema. Ook uit de gesprekken blijkt dat mogelijke integriteitsschending een belangrijke reden is voor bestuurders om in actie te komen.

4. Implementatie en naleving van beleid

Bestuurders en managers zien vooral een rol voor zichzelf in het ontwikkelen en goedkeuren van beleid. Soms ook noemen ze het belang van beleidsevaluatie. Managers beschrijven hun taken bovendien als het (toezien op) de implementatie van dit beleid: zij zorgen dat preventieve, repressieve en curatieve maatregel- en een plek krijgen op de werkvloer.

Het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid wordt door een aantal respondenten de 'voorwaardenscheppende rol' genoemd. Bestuurders en managers scheppen de voorwaarden waardoor men op de werkvloer goed zijn werk kan doen. Deze voorwaardenscheppende rol houdt nauw verband met het arbotechnische perspectief. Tegelijkertijd zijn er een aantal bestuurders (en managers) die hun beleidsrol breder maken dan deze arbotechnische invulling, bijvoorbeeld door agressie en geweld te koppelen aan openbare orde en veiligheid.

Wordt het ontwikkelde beleid ook daadwerkelijk gebruikt op de werkvloer? Bestuurders en managers hebben zelden systematisch aandacht voor agressie en geweld. Dit zou een reden kunnen zijn voor de vaak benoemde uitdaging van implementatie. Zijn de medewerkers goed getraind? Zijn protocollen over de incidentafhandeling bij hen bekend? Wordt er gebruik gemaakt van het registratiesysteem? Deze vragen worden regelmatig negatief beantwoord of men weet het niet. Meer aandacht van bestuurders en managers voor de implementatie en naleving van het beleid zou hier verandering in kunnen brengen, aldus respondenten.

Tevens geldt dat het beleid zelden periodiek wordt geëvalueerd.⁸³ De Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008 en 2.0) beschrijft deze evaluatieve taak, maar bestuurders en managers kaarten hem zelden zelf aan. Gevolg lijkt te zijn dat aandacht voor agressie en geweld en het beleid daartegen wegzakt. De aandacht is gekoppeld aan concrete, ernstige incidenten. Hierdoor lijkt het er op dat potentiële en dreigende incidenten buiten beeld blijven. Het risico bestaat dat als bestuurders en managers niet goed in beeld hebben wat er qua incidenten gebeurd, zij het niet belangrijk vinden.

Als we het voorgaande overzien, blijkt dat het vraagstuk van (niet-)handelen rond geweld en agressie heel wat gecompliceerder is dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. We hebben deze complexiteit inzichtelijk proberen te maken.

⁸² Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2012.

⁸³ Bijvoorbeeld door op bestuurlijk niveau of in het MT jaarlijks de cijfers over agressie en geweld te analyseren en bespreken.

5

Conclusies en implicaties

Doel van het hier gepresenteerde onderzoek is om te beschrijven en begrijpen hoe bestuurders en managers in gemeenten omgaan met agressie en geweld tegen hun medewerkers. In hoofdstuk 3 is al uitgebreid ingegaan op hoe de bestuurders en managers zelf spreken over hun handelen en hoe andere betrokkenen daarnaar kijken. Met behulp van het analysekader en op basis van de literatuur hebben we in hoofdstuk 4 geprobeerd om tot een verdiepingsslag te komen in deze beschrijvingen, om zo daadwerkelijk te begrijpen hoe en waarom bestuurders en managers al dan niet handelen in geval van agressie en geweld. In dit laatste hoofdstuk brengen we alle informatie uit dit verkennende onderzoek bij elkaar in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vervolgens benoemen wij een aantal implicaties van het onderzoek.

5.1 Conclusies

Aan de hand van een reeks subvragen geven wij in deze paragraaf antwoord op de centrale onderzoeksvraag.⁸⁴

Formele taken

Welke formele taken hebben bestuurders en het hoger management ten aanzien van agressie en geweld dat gericht is tegen gemeentepersoneel? Het Burgerlijk Wetboek, de Arbowet en de nadere uitwerking hiervan in de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten⁸⁵ bepalen het formele (wettelijke) kader van wat bestuurders en managers moeten doen. Dit formele kader is in essentie een arbotechnische benadering van agressie en geweld. De resultaten tonen dat deze 'framing' weliswaar bijdraagt aan het handelen van bestuurders en managers, maar dat dit op zichzelf onvoldoende is voor een krachtige feitelijke aanpak op dit gebied. Bestuurders en managers lijken vaak niet te weten wat hun formele taken zijn. Bovendien impliceert de arbotechnische benadering dat agressie en geweld een bedrijfsvoeringsvraagstuk is, en dus dat bestuurders hier in feite weinig mee te maken hebben.

Vormen van handelen

Welke vormen van handelen van bestuurders en managers komen in de praktijk voor? Dit onderzoek heeft in ieder geval vier vormen van handelen van bestuurders en managers naar voren gebracht:

1. beleid ontwikkelen, implementeren en evalueren dat wordt ingezet tegen agressie en geweld, bijvoorbeeld een agressieprotocol;
2. het reageren op ernstige incidenten, zowel in de richting van getroffen medewerkers als dader(s);
3. het agenderen van agressie en geweld en het op de agenda houden hiervan; en
4. indirecte vormen van handelen, zoals zelf het goede voorbeeld geven en zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening geen aanleiding geeft tot frustratie bij de burger.

Hoewel bijna alle bestuurders en managers die we gesproken hebben deze vier vormen van handelen verrichten, lijken er grote verschillen te bestaan in hoe vaak en hoe krachtig er wordt gehandeld. Zoals hieronder toegelicht, heeft dat onder meer met de individuele bestuurders en managers te maken, maar ook met het *samenspel* en de *verbinding* tussen agressie en geweld en andere beleidsthema's.

⁸⁴ De laatste subvraag (stimulering) wordt beantwoord in paragraaf 5.2.

⁸⁵ De versie uit 2008 en de in ontwikkeling zijnde versie 2.0.

Bestuurders en managers doen voor een deel hetzelfde, maar voor een deel ook niet. Bestuurders besteden bijna uitsluitend op incidentele basis aandacht aan agressie en geweld, met name naar aanleiding van in hun ogen ernstige incidenten. Deze incidenten spelen ook een significante rol in de agendering van agressie en geweld op bestuurlijk niveau. Managers lijken het thema agressie en geweld meer structureel op te (willen) pakken, bijvoorbeeld door hier periodiek in het MT bij stil te staan. Het systematisch evalueren van beleid en het bespreken van de incidentdynamiek gebeurt op het niveau van bestuurders en het hoger management echter zelden.

Vormen van niet-handelen

Welke vormen van niet-handelen van bestuurders en managers komen in de praktijk voor? Bewust niet-handelen, betekent dat de bestuurder of manager weet heeft van (a) potentiële, (b) dreigende en (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld, maar niet handelt op basis van die kennis. Hierbij komen twee scenario's voor. In het eerste scenario vindt de bestuurder of manager het niet nodig om te handelen, bijvoorbeeld omdat de direct leidinggevende al acties heeft ondernomen. Zoals veelvuldig terugkomt uit de gesprekken, wordt van managers en bestuurders ook niet verwacht dat ze na ieder incident in actie komen. In het tweede scenario wil de bestuurder of manager wel handelen, maar doet dit om verschillende redenen niet. Bijvoorbeeld omdat andere zaken prioriteit hebben.

Onbewust niet-handelen betekent dat de (a) potentiële, (b) dreigende en (c) reële (reeksen van) incidenten van agressie en geweld niet bekend zijn en er daarom niet wordt gehandeld. Maar het betekent ook dat bestuurders en managers zich niet bewust zijn van hun handelingsmogelijkheden. In dit laatste geval wordt er dus niet gehandeld, omdat men niet weet wat men kan doen. Nu zijn alle bestuurders en managers die we hebben gesproken zich bewust van een aantal handelingsopties. Zij kunnen dus altijd iets doen, maar lijken zelden zicht te hebben op het volledige handelingsrepertoire, zoals dat in dit rapport geschetst wordt.

Waarom (niet-)handelen?

Waarom gaan bestuurders en het hoger management over tot (niet-)handelen? Met deze vraag proberen we te begrijpen waarom bestuurders en managers al dan niet handelen en als ze handelen, waarom ze dan voor een bepaald soort handelen kiezen. Zoals aan de hand van het analysekader duidelijk wordt, hangt het handelen van bestuurders en managers ten eerste samen met de incidentdynamiek (Hoeveel incidenten doen zich voor en wat voor incidenten zijn dit?) en de waarneming van die incidentdynamiek. Duidelijk wordt dat managers en zeker bestuurders slechts beperkt zicht hebben op de incidentdynamiek. Ze zien met name de ernstige incidenten (excessen) en dan waarschijnlijk ook nog niet alle ernstige incidenten.

Voor zover de incidenten wel in beeld zijn, hangt het al dan niet handelen samen met drie perspectieven – drie 'frames' – van waaruit naar agressie en geweld wordt gekeken.

1. In het eerste perspectief wordt agressie en geweld beschouwd als een *moreel vraagstuk*: agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is altijd verwerpelijk en staat symbool voor de normvervaging in de samenleving. Vanuit dit perspectief zijn managers en vooral bestuurders beschermers van de publieke moraal.
2. In het tweede perspectief wordt agressie en geweld benaderd als een *arbotechnisch bedrijfsvoeringsvraagstuk*. Dit perspectief stoelt op de wet- en regelgeving.⁸⁶ Agressie en geweld ressorteert onder personeelszaken

⁸⁶ Het Burgerlijk Wetboek, de Arbowet en de nadere uitwerking hiervan in de Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten (2008 en versie 2.0) bepalen het formele (wettelijke) kader van wat bestuurders en managers moeten doen.

en concurreert als het ware met de in hoogte verstelbare stoel. In dit perspectief spelen de managers een centrale rol en komen de bestuurders alleen in beeld bij zeer ernstige incidenten.

3. Bezien vanuit het derde perspectief, is agressie en geweld tegen werknemers een *politiek-bestuurlijke aangelegenheid*. Het is politiek-bestuurlijk, omdat het College beleid ontwikkelt en goedkeurt, maar vooral omdat agressie en geweld betrekking hebben op de relatie tussen de burger en de overheid. De verwachtingen en bejegening van de burger zijn politiek. Bovendien kunnen agressie en geweld een onbedoeld gevolg zijn van het beleid dat het bestuur ontwikkelt. Sommige respondenten zien agressie en geweld daarom als feedbackmechanisme op beleid. Het is niet verrassend dat bestuurders vanuit het politiek-bestuurlijke perspectief een centrale rol spelen en de thematiek eerder bij openbare orde en veiligheid (OOV) hoort dan bij personeelszaken.

Wanneer we kijken naar de invloed van landelijk beleid en regelgeving⁸⁷ op het handelen van gemeentelijke bestuurders en managers, dan is die (directe) invloed volgens diverse respondenten beperkt. Bestuurders en managers zijn vaak wel op de hoogte van het beleid,⁸⁸ maar geven regelmatig aan de inhoud toch niet goed te kennen. De ambtelijke portefeuillehouders zijn daarentegen wel goed op de hoogte, en zij proberen de bestuurders en managers met de meest essentiële informatie te voeden. Ook hier zien we weer het belang van *samenspel* (tussen de ambtelijk portefeuillehouder en bestuurders en managers) voor krachtig handelen.

Niet-handelen in andere domeinen

Is een houding van niet-handelen specifiek van toepassing op agressie en geweld? Doel van deze vraag was om te bepalen waarom bestuurders en managers meer of minder prioriteit geven aan agressie en geweld dan aan andere, vergelijkbare thema's. Dit bleek een moeilijke vraag, omdat er volgens respondenten niet echt vergelijkbare incidenten of dossiers zijn. Een tentatieve bevinding is dat bestuurders en managers reactief handelen bij alle in hun ogen ernstige incidenten, of het nou om agressie en geweld gaat, of bijvoorbeeld het overlijden van een medewerker, of een ontslag. Een tweede, hiermee samenhangende bevinding is dat het thema agressie en geweld niet bovenaan de agenda van bestuurders en managers staat, en bijna uitsluitend op de agenda voorkomt naar aanleiding van concrete incidenten.

Berusting?

Is er sprake van berusting bij bestuurders en managers ten aanzien van agressie en geweld? Berusting betekent dat bestuurders en managers, bewust of onbewust, niet handelen bij agressie en geweld. Met dien verstande dat bestuurders en managers zelf, evenals anderen om hen heen, en ook de wet- en regelgeving, vinden dat er eigenlijk wél gehandeld had moeten worden.

Wanneer we vanuit het perspectief van bestuurders en managers kijken, blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over wat zij doen ten aanzien van agressie en geweld, maar dat ze ook regelmatig aangeven meer te willen doen. Met name meer systematische aandacht voor het thema lijkt hen waardevol. Hoewel enkele verbeteringen mogelijk zijn, vinden bestuurders en managers dus niet dat er sprake is van berusting. Vanuit het perspectief van de andere respondenten lopen de meningen sterk uiteen. Diverse respondenten zijn (zeer) tevreden met wat 'hun' bestuurders en managers doen, terwijl andere respondenten vinden dat

⁸⁷ Zoals onder meer ontwikkeld en gemonitord door het programma VPT, het A+O fonds Gemeenten, de VNG en de Inspectie SZW.

⁸⁸ Wet- en regelgeving worden zelden genoemd door bestuurders en managers.

de bestuurders en managers onzichtbaar zijn met betrekking tot dit thema. Zij zijn wel degelijk van mening dat er sprake is van berusting. Overigens merken beide groepen respondenten op dat er grote verschillen bestaan tussen individuele bestuurders en managers, en dat het daarom moeilijk is om in zijn algemeenheid te spreken van berusting of niet.

Vanuit de formele taken geredeneerd, zien we dat bestuurders en managers deze grotendeels uitvoeren. Maar ten aanzien van structurele aandacht is er wel sprake van berusting. Wellicht komt dit mede doordat bestuurders en managers zich zelden bewust lijken van hun formele verantwoordelijkheden, maar ook omdat onderlinge verwachtingen lang niet altijd expliciet zijn. Een bestuurder gaat er bijvoorbeeld vanuit dat de manager of gemeentesecretaris de kwestie wel oppakt. Tegelijkertijd verrichten bestuurders en managers diverse activiteiten die zij formeel niet hoeven te doen.

Concluderend, berusting komt voor, maar neemt volgens de respondenten over het algemeen geen ernstige vormen aan. In de volgende paragraaf schetsen wij onze eigen kijk op deze kwestie.

Gevolgen van (niet-)handelen

Wat zijn de gevolgen van het (niet-)handelen van bestuurders en managers? Het al dan niet handelend optreden tegen agressie en geweld heeft gevolgen.

1. Ten eerste kan handelen door bestuurders en managers bijdragen aan de ervaren *steun* en *erkenning*, en daardoor aan de gezonde *verwerking* van agressie en geweld door de getroffen medewerker. Daarbij valt op dat bestuurders en managers de neiging hebben een ernstig incident gelijk te stellen met fysiek geweld of een serieuze bedreiging. De feitelijke beleving van het incident door de getroffen medewerker lijkt meestal niet bekend.⁸⁹
2. Ten tweede heeft het (niet-)handelen gevolgen voor de externe en interne *beeldvorming* over agressie en geweld. Het gaat hier om het reageren op concrete incidenten en het doen van meer algemene uitspraken (in de media) over agressie en geweld. Krijgen daders en burgers het signaal dat wangedrag niet getolereerd wordt, en zorgt dit signaal ervoor dat er minder agressie en geweld plaatsvinden?
3. Ten derde heeft al dan niet handelen gevolgen voor de *integriteit* van het openbaar bestuur.⁹⁰ Volgens de respondenten is er regelmatig sprake van een 'grijs gebied', bijvoorbeeld wanneer er minder vaak wordt gehandhaafd omdat het risico op agressie en geweld aanzienlijk is. Deze integriteit werkt weer door in de legitimiteit en het gezag van de publieke sector.
4. Ten vierde heeft al dan niet handelend optreden gevolgen voor de *implementatie* en *naleving* van beleid. Wordt het ontwikkelde beleid ook daadwerkelijk gebruikt op de werkvloer? Bestuurders en managers hebben zelden systematisch⁹¹ aandacht voor agressie en geweld. Dit zou een reden zijn dat de implementatie van het beleid een aanzienlijke uitdaging is. Zijn de medewerkers goed getraind? Zijn protocollen over de incidentafhandeling bij hen bekend? Wordt er gebruik gemaakt van het registratiesysteem? Deze vragen worden regelmatig negatief beantwoord. Meer aandacht van bestuurders en managers voor de implementatie en naleving van het beleid zou hier verandering in kunnen brengen.

Overigens is het relevant om te vermelden dat de bevindingen van het onderzoek grotendeels identiek

⁸⁹ Totdat er door de bestuurder of manager contact is opgenomen.

⁹⁰ Zo kan het consequent en op gelijksoortige manier optreden tegen daders de integriteit vergroten, maar kan het veranderen van een besluit onder druk van (dreigende) agressie en geweld of niet handelen als gevolg van deze (dreigende) agressie en geweld de integriteit ook ondermijnen.

⁹¹ Bijvoorbeeld in rapportages en periodiek overleg.

waren in de drie onderzochte gemeenten en binnen de verschillende taakgebieden. De patronen die we hebben gevonden lijken dus niet afhankelijk te zijn van de geselecteerde casussen.⁹²

5.2 Implicaties

Hoe kunnen bestuurders en het hoger management worden gestimuleerd om zo te handelen dat de omvang en gevolgen van agressie en geweld kleiner worden? Deze achtste en laatste deelvraag gaat over strategieën, interventies en voorwaarden om het handelen te beïnvloeden. In de interviews is gevraagd waar bestuurders en managers zelf behoefte aan hebben. Die uitkomsten bespreken we eerst. Vervolgens presenteren we wat volgens ons de implicaties van het onderzoek zijn voor bestuurders en managers. In het tweede deel zijn wij dus zelf aan het woord en bespreken wij wat er volgens ons met de uitkomsten van het onderzoek gedaan moet worden.

5.2.1 Behoeften van bestuurders, managers en andere betrokkenen

Waar zeggen bestuurders en managers zelf behoefte aan te hebben en wat hebben bestuurders en managers volgens andere betrokkenen nodig? Aan het einde van de gesprekken werd steeds gevraagd waar nog behoefte aan is en hoe het Rijk daarbij eventueel zou kunnen helpen. Er zijn zowel bestuurders en managers als andere betrokkenen, die vinden dat het momenteel best goed gaat en er geen verbeteringen nodig zijn. Het merendeel van de respondenten noemt echter wel één of meerdere verbetermogelijkheden. Deze gaan over: landelijke agendering; de implementatie van (landelijk) beleid; systematische aandacht voor agressie en geweld op het niveau van bestuurders en managers; en een betere samenwerking tussen gemeenten.

De landelijke agendering van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is belangrijk, zo menen respondenten. Een bestuurder zegt hierover:

‘Kijk, protocollen en zo, die zijn er nu allemaal. Dat is goed. Dat moet je blijven doen. Maar dat soort SIRE-campagnes [handen af van onze hulpverleners], dat is belangrijk. Je moet de publieke moraal voeden, en het College kan dat beperkter dan de Rijksoverheid.’

De rol van het Rijk wordt ook benadrukt, omdat de gemeente slechts een geringe invloed zou hebben op de oorzaken van agressie en geweld. ‘Criminaliteit, drankgebruik en minder psychische zorg, ik denk dat je daar moet beginnen om dit probleem aan te pakken. De centrale overheid speelt daarin een belangrijke rol.’ Iemand anders zegt in dit verband: ‘Mensen kijken anders naar overheidsambtenaren. Dat is een maatschappelijke verandering.’

⁹² Doel van de casusselectie, en de daarmee samenhangende selectie van gesprekspartners, was om de diversiteit in de manieren van handelen in beeld te brengen. Wij vermoeden dan ook dat we een belangrijk deel van die diversiteit aan (niet-)handelen en de redenen daarvoor hebben weten te beschrijven in dit rapport. Maar hoe vaak bepaalde vormen van handelen voorkomen of wat de ‘gemiddelde’ manier van handelen is weten we niet. Dit zou middels toetsend (kwantitatief) onderzoek bij een groot aantal gemeenten achterhaald kunnen worden.

Beleid, zowel op landelijk als gemeentelijk niveau, vindt lang niet altijd zijn weg naar de werkvloer: het is onbekend, wordt niet altijd gebruikt, et cetera. Het gemeentelijk beleid staat op papier en de onderzochte gemeenten maken daarbij gebruik van landelijke beleid. Echter, de vaak benoemde uitdaging is om deze papieren werkelijkheid leven in te blazen. Een aantal respondenten ziet een oplossing in het verbeteren van beleid, zodat dit meer aansluit bij de beleving op de werkvloer. Maar respondenten hebben het vooral over beter gebruik van bestaand beleid.

Structurele aandacht van bestuurders en managers voor agressie en geweld is de derde uitdaging. Diverse respondenten zien het rapporteren over de incidentdynamiek als een mogelijke oplossing hiervoor.

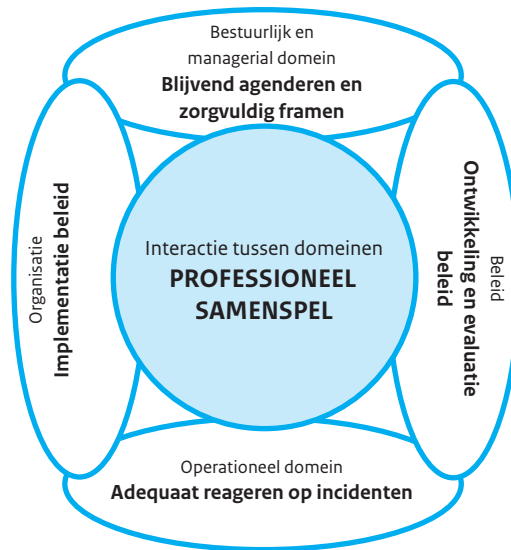
'Je moet rapporteren hoeveel zieken je hebt, hoeveel stagiairs er in dienst zijn, enzovoort. Het zou een bedrijfsvoering-sissue moeten zijn dat wij in onze jaarlijkse bedrijfsvoeringsrapportage ook het aantal incidenten van agressie en geweld meenemen.'

Tot slot signaleren enkele respondenten kansen voor meer en een betere samenwerking tussen gemeenten. Wat kunnen gemeenten van elkaar leren? Het Rijk en diverse andere koepelorganisaties als het A+O fonds Gemeenten, de VNG en Divosa bieden platformen die gemeentelijke uitwisseling moeten stimuleren. 'Hoe kunnen die platformen beter benut worden?' vraagt een respondent zich af. En wat zijn mogelijkheden voor bilaterale samenwerking? Zeker in het licht van allerlei decentralisaties die momenteel plaatsvinden, lijkt een grotere kennisuitwisseling en samenwerking tussen gemeenten voor de hand te liggen.

Wanneer we met iets meer abstractie naar genoemde behoeften kijken, wordt duidelijk dat deze behoeften vooral betrekking hebben op *aandacht*, in de zin van landelijke agendering en structurele aandacht voor agressie en geweld. *Toerusting*, in de zin van de implementatie van beleid. En *samenspel*, in de zin van samenwerking en uitwisseling tussen gemeenten onderling. In de implicaties die wij als onderzoekers onderscheiden, komen deze aspecten opnieuw terug.

5.2.2 Implicaties voor bestuurders en managers: een actiekader

Aan de hand van een actiekader beschrijven wij hier wat volgens ons de implicaties zijn van het onderzoek. Het actiekader toont wat bestuurders en managers in onze ogen moeten doen om de omvang en gevolgen van agressie terug te dringen, en wat zij nodig hebben om dit te kunnen doen. Dit kader kan ook het Rijk helpen bij het kiezen van activiteiten.



figuur 3: Actiekader

Het actiekader bestaat uit vijf actielijnen die volgens ons essentieel zijn voor bestuurders en managers. Zoals duidelijk zal worden in onderstaande uitwerking van de actielijnen, verschilt de invulling tussen bestuurders en managers.

1. Blijvend agenderen

Het blijvend agenderen van agressie en geweld door bestuurders en managers is cruciaal. Immers: medewerkers voelen zich gesteund; naar (potentiële) daders wordt een signaal afgegeven; het aantal registraties en aangiftes neemt waarschijnlijk toe; operationeel leidinggevendenden zullen eerder geneigd zijn aandacht te besteden aan agressie en geweld; et cetera. Concrete incidenten aangrijpen om het thema op de kaart te zetten en te houden, zoals nu gebeurt, is belangrijk, maar daarnaast is ook structurele agendering nodig. Dit kan in het College, maar hoort in ieder geval ook op managementniveau te gebeuren binnen het gemeentebrede managementteam. Alleen door periodiek te agenderen, houdt men zicht op trendontwikkelingen en kan het beleid geëvalueerd worden. Maak agressie en geweld bijvoorbeeld onderdeel van het sociaal jaarverslag.

2. Zorgvuldig framen

Framing gaat over het bewust kiezen van (een combinatie van) de drie perspectieven op agressie en geweld: arbotechnisch, moreel en politiek-bestuurlijk. Met de functie van bestuurder, respectievelijk manager, hangt een zekere 'natuurlijke' voorkeur voor een frame samen. Bestuurders zijn in staat om agressie en geweld tot een politiek thema te maken dat in het College besproken moet worden. Terwijl managers zich hard kunnen maken voor dit thema door het arbotechnisch te positioneren, en dus tot onderdeel van hun verantwoordelijkheid te maken. Bestuurders en managers kunnen beiden morele framing aanwenden: managers binnen de gemeente en bestuurders ook extern. De burgemeester als 'burgervader' en boegbeeld van de samenleving heeft in de morele framing een belangrijke inbreng. Ook het Rijk speelt hierin een hoofdrol, onder meer

via publiekscampagnes en het optreden van landelijke politici die aandacht vragen voor dit thema. De bestuurders en managers die het meest actief zijn, maken agressie en geweld breder dan louter een arbotechnisch vraagstuk. Ze leggen expliciet de verbinding met andere beleidsthema's, zoals goede dienstverlening en de inrichting van primaire processen, openbare orde en veiligheid, en de verschillende decentralisaties waar gemeenten mee te maken hebben. De verwachtingen van de burgers naar de lokale overheid zijn een politieke zaak geworden. Agressie en geweld wordt daarbij mede gezien als een uitkomst van gevoerd beleid. Met andere woorden, een aantal bestuurders en managers weten dat agressie en geweld als 'een stand alone' arbotechnisch (P&O) vraagstuk te weinig aandacht krijgt, en koppelen het daarom aan andere beleidsvelden. Ze maken het politiek-bestuurlijk relevant. Hoewel de politiek-bestuurlijke arena het toneel is van de bestuurder, zien wij ook voor managers en ambtelijk portefeuillehouders agressie en geweld een rol weggelegd in het zoeken naar deze verbindingen. Zo kunnen zij 'hun' bestuurder optimaal positioneren.

3. Ontwikkeling en evaluatie beleid

In de inhoudelijke ontwikkeling, en met name de evaluatie van beleid, nemen bestuurders en managers vaak nog een weinig actieve houding aan. Wij denken dat je van bestuurders en managers niet mag verwachten dat ze de inhoud van het beleid en de wet- en regelgeving precies kennen,⁹³ maar zij moeten er zorg voor dragen dat er in hun organisatie(onderdeel) wel mensen zijn die zich hiermee bezighouden en ook de tijd en capaciteit hebben om het beleid periodiek te evalueren. Wij stellen voor dat managers een *haalplicht* hebben in het verwerven van informatie op basis waarvan het beleid mogelijk bijgesteld kan worden. Zij moeten dus actief aan de ambtelijk portefeuillehouder vragen hoe het ervoor staat en hem of haar vragen dit te onderzoeken. Richting bestuurders hebben de managers een *brengplicht* om hen te informeren over de stand van zaken. Als hoofd van de ambtelijke organisatie heeft de gemeentesecretaris daarin een sleutelrol. Tot slot hebben ook bestuurders een *haalplicht* om relevantie informatie op te vragen bij managers en ambtelijke portefeuillehouders agressie en geweld.

4. Implementatie beleid

Implementatie gaat niet over de inhoud van het beleid (zoals bij ontwikkeling en evaluatie), maar over het uitvoeren van het beleid. Zijn medewerkers goed getraind? Zijn protocollen over de incidentafhandeling bekend? Is onderzocht in hoeverre de gemeentegebouwen de veiligheid van de medewerkers bevorderen? Et cetera. De manager draagt verantwoordelijkheid voor de implementatie en het toezicht daarop. Hij of zij laat zich daarbij ondersteunen door een de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld. Deze portefeuillehouder heeft in de praktijk een belangrijke rol in het implementeren van het beleid. Zeker in grote gemeenten is dit ook een omvangrijke taak.

Zoals frequent door respondenten is opgemerkt, vormt de implementatie nog een aandachtspunt. De implementatie kan niet alleen door de ambtelijk portefeuillehouder worden gedragen. Managers (en op afstand bestuurders) zullen hier ook zelf aandacht aan moeten besteden.

5. Adequaat reageren op incidenten

In het operationele domein, dus op de werkvloer, vinden veel meer incidenten plaats dan waar bestuurders en managers op kunnen en willen reageren. Ook naar onze mening hoeven ze lang niet altijd te reageren,

⁹³ Daarvoor hebben ze te veel taken en verantwoordelijkheden.

maar er kan beter worden nagedacht over de incidenten waarop men wel wil reageren en hoe men dan wil reageren. Het reageren op agressie en geweld is nu vooral decentraal georganiseerd (de direct leidinggevende heeft een sleutelrol). Omdat zelden expliciet is besproken wanneer een incident wordt 'opgeschaald', is er echter een zekere mate van willekeur in welke incidenten bestuurders en managers zien en dus in de incidenten waarop ze reageren.

Maak afspraken over welke incidenten bestuurders en managers wel en niet te horen krijgen, daarbij rekening houdend met de impact op de getroffen medewerker, de dader en de integriteit van het openbaar bestuur.⁹⁴ De ongeschreven regel is dat bestuurders en managers 'ernstige' incidenten te horen krijgen. Maar wat is 'ernstig'? In het reageren richting de getroffen medewerker zijn wij van mening, dat in het bepalen van de ernst meer moet worden gekeken naar hoe een medewerker het incident zelf heeft beleefd. Ook in het reageren naar de dader zijn de praktijken tussen en binnen de gemeenten zeer verschillend. Ga (binnen de gemeente en op landelijk niveau) met elkaar in gesprek over wanneer en hoe met de dader contact wordt gezocht. Wellicht is het ook nuttig om meer bewijs te verzamelen over het veronderstelde effect van deze interventies.⁹⁵ Leg tot slot expliciet de relatie tussen (dreigende) incidenten van agressie en geweld en de integriteit van het openbaar bestuur. Integriteit van bestuurders en ambtenaren wordt meestal los gezien en besproken van agressie en geweld, maar er zijn wel degelijk dwarsverbanden. Mogelijk is dit een van de verbindingen waardoor agressie en geweld breder kan worden gezien dan als louter een arbo-vraagstuk.

Professioneel samenspel

De interactie tussen deze vijf actiegebieden noemen we het *professioneel samenspel*. Het gaat om vragen als: wie doet wat? Wie voert de regie? Hoe weten betrokkenen elkaar te vinden? Wat verwachten ze van elkaar? Hoe worden landelijke ontwikkelingen benut?

Het risico bestaat dat handelen bij agressie en geweld volledig aan één of enkele personen wordt toegeschreven. Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er veel naar de burgemeester wordt gekeken. Wij hopen met dit onderzoek te hebben aangetoond dat handelen bij agressie en geweld complex is en door diverse actoren gebeurt. Bestuurders en managers hebben daarbij tezamen een belangrijke rol. Hier staan we stil bij hun rol in het realiseren van samenspel.

Voor samenspel zijn *spelregels* nodig. Deze bestaan deels uit formele (wettelijke) taken, maar ondanks formele kaders zijn verantwoordelijkheden in de praktijk vaak niet duidelijk. Managers en bestuurders weten lang niet altijd wat hun taken zijn rond agressie en geweld en lijken het hier ook zelden met elkaar over te hebben. Met andere woorden, de spelregels moeten gaan leven en hiervoor is een spelverdeler of regisseur nodig.

⁹⁴ De (potentiele) impact van een incident precies bepalen en kwantificeren is moeilijk, zo niet onmogelijk. Een inschatting maken kan wel. Wij stellen dan ook geen minutieus protocol voor dat op de letter moet worden gevolgd, maar pleiten voor een grotere bewustwording in het maken van keuzes en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Alleen al het gesprek voeren over de criteria die doorslaggevend zijn om als bestuurder en/of manager in actie te komen kan waardevol zijn.

⁹⁵ Werkt het echt om de dader aan te spreken (gaat de dader bijvoorbeeld minder vaak opnieuw in de fout)? Wat zijn de effecten op de werkbeleving en psychische gezondheid van medewerkers? Systematisch onderzoek zou hier inzicht in kunnen geven.

Op bestuurlijk niveau stellen wij voor dat de portefeuillehouder P&O in het College deze rol oppakt in samenspraak met de burgemeester. Zij moeten elkaar op het domein van agressie en geweld meer opzoeken, een gezamenlijke visie formuleren en tot een taakverdeling komen. Op ambtelijk niveau heeft de gemeentesecretaris, samen met de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld, de regierol. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentesecretaris vooralsnog grotendeels buiten beeld is, met als gevolg dat de afstemming tussen directeuren rond dit thema zelden of niet plaatsvindt. De uitdaging is hoe de gemeentesecretaris en de ambtelijk portefeuillehouder elkaar op dit dossier zo goed mogelijk ter zijde kunnen staan.

Tot slot het samenspel buiten de gemeente. Hier gaat het om de verbinding tussen de gemeente en andere publieke organisaties, zoals scholen, de politie, zorginstellingen, gemeenten en het Rijk. Wat kan hier wederzijds geleerd worden? Hoe kan men elkaar verder helpen? Welke verbindingen zijn er al en welke zouden er nog meer waardevol zijn? De regie in het samenspel buiten de gemeente kan volgens ons gevoerd worden door de ambtelijk portefeuillehouder agressie en geweld en op bestuurlijk niveau de burgemeester.

5.3 Slot

De aanleiding voor dit onderzoek was dat er weinig bekend is over hoe bestuurders en managers in de praktijk al dan niet handelen bij agressie en geweld tegen hun medewerkers. Al helemaal onbekend was hoe hun (niet-)handelen begrepen kan worden. In dit onderzoek wordt, vanuit het perspectief van gemeentelijke bestuurders en managers, beschreven wat zij doen en inzicht gegeven in waarom zij doen wat ze doen. Duidelijk wordt onder meer dat bestuurders, managers en andere betrokkenen in essentie op drie, gedeeltelijk tegenstrijdige, manieren kijken naar agressie en geweld: als arbo-vraagstuk, als politiek-bestuurlijk vraagstuk en als moreel vraagstuk. Deze perspectieven hebben verstrekkende implicaties voor het al dan niet handelen.

Bestuurders en managers nemen agressie en geweld serieus. Iedereen is tegen agressie en geweld en vindt dat het moet worden aangepakt. De onderzochte gemeenten hebben dan ook beleid ontwikkeld ter verkleining van de omvang en de gevolgen van agressie en geweld. Dit betekent echter niet dat agressie en geweld voortdurend een punt van aandacht vormen voor bestuurders en managers. Vooral naar aanleiding van concrete, ernstige incidenten komen zij in actie. Hoewel bestuurders en managers aanzienlijk verschillen in de manier waarop zij handelen en de frequentie daarvan, hebben wij nooit volledige berusting waargenomen. Er wordt altijd wel iets gedaan door bestuurders en managers, en meestal gaat het dan om een (samenhangend) pakket van activiteiten.

De uitdaging voor bestuurders en managers is om gericht te handelen. Agressie en geweld staan niet op zich. Het is meer dan een bedrijfsvoerings- of arbo-vraagstuk. Door een bewuste keuze te maken ten aanzien van het eigen handelen, systematisch de incidentdynamiek in beeld te krijgen en samenspel te organiseren, kunnen bestuurders en managers een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de omvang en gevolgen van agressie en geweld.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Gesprekspartners

Leden begeleidingscommissie

Naam	Functie	Organisatie
P. Tops (voorzitter) (de heer)	Hoogleraar bestuurskunde, lid College van Bestuur van de Politieacademie	Universiteit Tilburg en Politieacademie
M. de Blaeij (mevrouw)	Senior beleidsmedewerker	Programma Veilige Publieke Taak
F. Bukman (mevrouw)	Arbo- en verzuimcoördinator en algemeen hoofd bedrijfshulpverlening	Directie Sociale Zaken van de gemeente Rotterdam
R. Davits (de heer)	Programmamanager Gezond Werk	A+O fonds Gemeenten
J. de Jong (mevrouw)	Onderzoekscoördinator	Programma Veilige Publieke Taak
W. Jong (de heer)	Adviseur crisisbeheersing	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
T. Kwakkelstein (opdrachtgever) ⁹⁷ (de heer)	Strategieadviseur en onderzoeksadviseur	Ministerie van BZK
T. Roerig (de heer)	Directeur	Wethoudersvereniging

Gesprekspartners

Meppel

Naam	Functie	Organisatie
B. Beekhuis (mevrouw)	Handhaver Wet werk en bijstand	Gemeente Meppel
K. Bosman (de heer)	Medewerker Repro, coördinator Interventieteam, agressie en geweld in portefeuille bij de ondernemingsraad	Gemeente Meppel
M. Jansen (mevrouw)	Wethouder, onder meer Werk en Inkomen in portefeuille	Gemeente Meppel
X. Jongejan (de heer)	Manager Klantcontacten	Gemeente Meppel
J. Liezen (mevrouw)	Beleidsmedewerker bij Openbare Orde & Veiligheid, de portefeuille crisisbeheersing in de ondernemingsraad	Gemeente Meppel

⁹⁶ Tot juli 2013 nam ook mevrouw drs. B. Tran (beleidsmedewerker – kennisadviseur bij BZK) in de rol van opdrachtgever deel aan de begeleidingscommissie

L. Limonard (mevrouw)	Manager Regie en Realisatie	Gemeente Meppel
J. Oostra (de heer)	Regisseur Integrale Veiligheid	Gemeente Meppel
A. Schulting (mevrouw)	Gemeentesecretaris	Gemeente Meppel
D. Visser (mevrouw)	HR adviseur	Gemeente Meppel
K. de Vos (de heer)	Wethouder, onder meer Handhaving en Toezicht in portefeuille	Gemeente Meppel
J. Westmaas (de heer)	Burgemeester, onder meer Openbare Orde & Veiligheid en HRM in portefeuille	Gemeente Meppel

Breda

Naam	Functie	Organisatie
A. van Bezouw (mevrouw)	Arboadviseur centrale P&O	Gemeente Breda
A. Bouwens (de heer)	Chauffeur veegwagen bij de afdeling Uitvoering, agressie en geweld in portefeuille in de ondernemingsraad	Gemeente Breda
C. Meeuwis (de heer)	Wethouder en Loco-burgemeester, onder meer Werk en Inkomen in portefeuille	Gemeente Breda
R. Meulenbroek (de heer)	Gemeentesecretaris	Gemeente Breda
P. Reitsma (mevrouw)	Directeur Dienstverlening	Gemeente Breda
J. Reuvers (de heer)	Inspecteur Toezicht en Handhaving, lid van de ondernemingsraad	Gemeente Breda
R. van der Sanden (de heer)	Directeur ATEA-groep (Werk en Inkomen)	Gemeente Breda
P. van der Velden (de heer)	Burgemeester, onder meer Openbare Orde & Veiligheid in portefeuille	Gemeente Breda
E.-J. Voeten (de heer)	Klantmanager ATEA-groep, lid van de ondernemingsraad	Gemeente Breda
A. Veraart (mevrouw)	Projectleider van de VPT-regio Midden-West Brabant	Programma Veilige Publieke Taak

Utrecht

Naam	Functie	Organisatie
G. Briede (mevrouw)	Medewerker team Nieuwe Aanvragen bij organisatie-eenheid Werk & Inkomen, voorzitter ondernemingsraad Werk & Inkomen, lid van de centrale ondernemingsraad	Gemeente Utrecht
E. Geertsema (mevrouw)	Adviseur Bestuurlijke Zaken	Gemeente Utrecht
B. Hobo (de heer)	Beleidsmedewerker Vergunning en Handhaving, lid van de ondernemingsraad Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, lid van de centrale ondernemingsraad	Gemeente Utrecht
E. van de Kamp (mevrouw)	Projectleider van de VPT-regio Midden-Nederland en projectleider Bureau Regionale Veiligheidsstrategie	Programma Veilige Publieke Taak en Bureau Regionale Veiligheidsstrategie
J. Kleijwegt (mevrouw)	Unitmanager organisatie-eenheid Werk & Inkomen	Gemeente Utrecht
E. van Kuilenburg (de heer)	Directeur Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	Gemeente Utrecht
H. Spigt (de heer)	Wethouder, onder meer Werk & Inkomen in portefeuille	Gemeente Utrecht
M. Stevens (de heer)	Adviseur HRM bij Interne Bedrijven	Gemeente Utrecht
L. Vissers (mevrouw)	Directeur Publiekszaken	Gemeente Utrecht
A. Wolfsen (de heer)	Burgemeester, onder meer Openbare Orde & Veiligheid in portefeuille	Gemeente Utrecht

Verkennde gesprekken

Naam	Functie	Organisatie
M. de Blaeij (mevrouw)	Senior beleidsmedewerker	Programma Veilige Publieke Taak
R. Davits (de heer)	Programmamanager Gezond Werk	A+O fonds Gemeenten
F. van der Kroft (de heer)	Projectleider Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR)	A+O fonds Gemeenten
E. Muller (de heer)	Hoogleraar veiligheid en recht	Universiteit Leiden
H. Plaggenborg (mevrouw)	Projectleider	Inspectie SZW
T. Roerig (de heer)	Directeur	Wethoudersvereniging

Bijlage 2: Referenties

Literatuur

- Abraham, M., Flight, S. en Roorda, W. (2011) Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak
- Andersson Elffers Felix (2011) *De prijs die je betaalt... Politie: de kosten achter een hoog risicoberoep*, onderzoek in opdracht van de Raad van Korpschefs.
- A+O fonds Gemeenten (2008) *Arbocatalogus Agressie en Geweld Sector Gemeenten*, tevens de in ontwikkeling zijnde versie 2.0 (te downloaden op www.aeno.nl).
- Bakker, A. (2002) Bevlogen aan het werk: hoe Nederland haar eigen energiebronnen kan creëren
- Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek Denken en doen*, Amsterdam: Boom onderwijs.
- Bolman, L.G. en Deal, T.A. (2003) *Reframing Organizations Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bowen, G.A. (2006) 'Grounded Theory and Sensitizing Concepts', in: *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 5 (3), pp 1-9.
- Brekelmans, J., van den Tillaart, J. en G. Homburg (2013) *Metamonitor Veilige Publieke Taak 2013*.
- Brunsson, N. (1989) *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*, New York: Chichester.
- Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (2012) *Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld*.
- Gersons, B.P.R. en Burger, N.R.R. (2012) *Blauwdruk Mentale Zorglijn Politie*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Jacobs, M.J.G., Jans, M. en B. Roman (2009) *Aard en omvang ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*.
- Peeters, R., Ferket, J. en Docters van Leeuwen, A. (2012) Geweld tegen gezagsdragers. Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox. In: *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, p. 246-261.
- Ploeg, E. van der, Kleber, R.J. en Velden, P.G. van der (2000) Acute en chronische werkstress: implicaties voor psychische gezondheid. In: *Gedrag&Gezondheid*, 28, 172-185
- Pressman, J.L. en Wildavsky, A. (1973) *Implementation*, Berkeley: University of California Press
- Kleber, R. J. en P.G. van der Velden (2009). Acute stress at work. In J. Quick, M. J. Schabracq, en C. L. Cooper (Eds.), *Work and health psychology handbook* (3rd ed., pp. 269-291). Chichester, England: Wiley/Blackwell
- Ministerie van BZK (2010) *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010 – 2015*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2006) *Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Den Haag.
- Naeyé, J. en R. Bleijendaal (2008) *Agressie en geweld tegen politiemensen*, in opdracht van Politie en Wetenschap.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein Issues, instituties en instrumenten*, Bussem: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2011), Risky Business. How Professionals and Professional Fields (Must) Deal with Organizational Issues. In: *Organization Studies*, 32(10), 1349-1371.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M., Giesen, I., Kristen, F., Meulen, van der M., Kezel, De E., en Docters van Leeuwen, A. (2009) *Geweld tegen Gezagsdragers: Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*.
- Noordegraaf, M. en Steijn, B. (2013). *Professionals under Pressure. The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*, Amsterdam: AUP.

- Regioplan (2012) *Monitor agressie en geweld openbaar bestuur*, Meting 2012.
- Schaufeli, W. en Taris, T. (2013) 'Het Job Demands-Resources model: overzicht en kritische beschouwing', in: *Gedrag & Organisatie*, (26) 2.
- Sikkema, C-Y., Abraham, M. en S. Flight (2007), Ongewenst gedrag besproken.
- Smits, H. (2012) *Leidinggeven in de frontlinie*, masterscriptie.
- Stone D. (2001) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company.
- Torre, van der E.J., P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen en W. Hamoen (2011) *Veilig Politiewerk: De basispolitie over geweldgebruik*.
- Vermetten, E., Kleber, R.J. en O. van der Hart (2012) *Handboek posttraumatische stressstoornissen*, Utrecht: De Tijdstroom.
- Yanow, D. (1996) *How Does a Policy Mean?*, Washington: Georgetown University Press.

Websites

- <http://www.divosa.nl/publicaties/werkwijzer-integere-en-veilige-dienstverlening>
- http://www.inspectieszw.nl/Images/Factsheet-agressie-en-geweld-in-de-publieke-sector_tcm335-346162.pdf

Bijlage 3: Toelichting casusselectie

Bij de casusselectie gaat het enerzijds om de selectie van de gemeenten en anderzijds om de selectie van taakgebieden/activiteiten binnen die gemeente. Met andere woorden: de casusselectie vindt in twee stappen plaats: 1) selectie gemeenten; 2) selectie taakgebieden/activiteiten.

Selectiecriteria gemeenten

In iedere gemeente komen incidenten van agressie en geweld voor. De frequentie en aard kunnen echter verschillen, evenals de bestuurlijke reactie daarop. Samen met de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) zijn de volgende selectiecriteria onderscheiden:

- Grootte (klein/middel/groot), waarbij in ieder geval één gemeente uit de G4.
- Landelijkheid (bevolkingsdichtheid/nabijheid andere steden).
- Geografische spreiding (Zuid-, Midden- en Noord-Nederland).
- Politiek culturele kenmerken van het college van B&W (coalitieverbanden) en de gemeenteorganisatie.
- Aanwezigheid van een vorm van registratie van incidenten van agressie en geweld, bij voorkeur het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR).

Selectiecriteria taakgebieden

Net als bij de gemeenten wordt er bij de taakgebieden gestreefd naar diversiteit, omdat per taakgebied de frequentie en de soort agressie en geweld kan verschillen, en daarmee wellicht ook de bestuurlijke reactie. Concreet zijn de selectiecriteria:

- Hard versus zacht. Harde taken van de gemeente zijn taken in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de bouwinspectie) en zachte taken hebben betrekking op sociaal beleid (bijvoorbeeld de sociale dienst). In de casusselectie moeten zowel harde als zachte taakgebieden terugkomen.
- Binnen versus buiten. In de casusselectie moeten taakgebieden zijn opgenomen die binnen de muren van gemeentepanden worden uitgevoerd (bijvoorbeeld aan het loket) en taken die buiten gemeentepanden worden uitgevoerd (bijvoorbeeld bij de burger thuis of op straat)

Toelichting gemeenten

- Utrecht: groot (321.583 inwoners) (G4); niet-landelijk; Midden-Nederland; College B&W: GroenLinks, Partij van de Arbeid en D66; werkt met GIR.
- Breda: middelgroot tot groot (178.366 inwoners); landelijk noch stedelijk; Zuid-Nederland; College B&W: VVD, CDA, D66 en GroenLinks; werkt met GIR.
- Meppel: klein tot middelgroot (32.716 inwoners); landelijk noch stedelijk;⁹⁷ Noord-Nederland; College B&W: Sterk Meppel, VVD en PvdA; werkt met GIR.

⁹⁷ De gemeentegrenzen van Meppel omvatten geen landelijk gebied, maar Meppel ligt wel in een zeer landelijke omgeving.

Toelichting taakgebieden

- Loket sociale dienst⁹⁸: Een deel van de werkzaamheden van de sociale dienst gebeurt in een kantoorgebouw van de gemeente. Het burgercontact concentreert zich bij het loket sociale dienst.
- Buitendienst / Inspectie door de sociale recherche van de sociale dienst: De sociale dienst heeft niet alleen binnen de eigen panden contact met de burger, maar heeft middels een buitendienst die huisbezoeken aflegt ook contact met burgers bij hen thuis.
- Vergunningverlening (bouw en parkeren): Gemeenten moeten een vergunning afgeven voor bepaalde (ver)bouwactiviteiten (in de vorm van een omgevingsvergunning). Hiervoor komen burgers en ondernemers naar een gemeentelijke balie toe. Ook bij het afgeven van parkeervergunningen kan er direct contact zijn tussen burgers en gemeentemedewerkers.
- Toezicht en handhaving (bouw, parkeren en stadstoezicht): Toezicht op de naleving van bouwregelgeving wordt gedaan door bouwinspecteurs die ter plaatse gaan.⁹⁹ Daarbij kan agressie en geweld zich voordoen. Dit is waarschijnlijk nog vaker het geval bij parkeerwachters en het stadstoezicht/stadswacht.

⁹⁸ In veel gemeenten heet de sociale dienst inmiddels de Dienst Werk en Inkomen.

⁹⁹ Deze inspecteurs zijn meestal werkzaam bij de regionale omgevingsdienst (deze levert haar inspectiediensten aan de gemeenten binnen de regio). Doordat de omgevingsdienst regionaal werkt, kan in gesprekken wellicht een vergelijking worden gemaakt tussen het bestuurlijke handelen in verschillende gemeenten.

Bijlage 4: Gespreksthema's interviews

Incidentdynamiek

Mogelijke vragen:

- Wanneer kan er naar uw mening worden gesproken van een incident van agressie en geweld?
- Welke (recente) incidenten van agressie en geweld tegen een werknemer binnen uw organisatie herinnert u zich?
- Welke kenmerken hadden die incidenten? Soort agressie en geweld (fysiek, verbaal, bedreiging, etc.)? Wie waren erbij betrokken? Wat was de aanleiding / oorzaak?
- Wat is de nasleep van de incidenten? Wie heeft wanneer wat gedaan? Is er bijvoorbeeld aangifte gedaan? Is er niets gebeurd? Heeft er een vorm van opvang en ondersteuning plaatsgevonden?

Soorten bestuurlijk handelen

Mogelijke vragen:

- Wat hebben bestuurders en het management gedaan in de afhandeling van de (recente) incidenten die u zich herinnert? (uitspraken, beslissingen, publiek optreden, etc.)
- Welke (formele) procedure wordt er over het algemeen doorlopen als er een incident van agressie of geweld heeft plaatsgevonden?
- Wat is de (formele) rol van bestuurders en managers in deze procedure?
- Zijn er, in de incidenten die u kent, verschillen in het handelen tussen bestuurders en managers? Zo ja, wat zijn deze verschillen?
- Zijn er, in de incidenten die u kent, verschillen in het handelen tussen bestuurders onderling en tussen managers onderling? Zo ja, wat zijn deze verschillen?
- In hoeverre handelen bestuurders en managers anders bij incidenten van agressie en geweld dan bij andere incidenten waar hun medewerkers mee geconfronteerd worden (bijvoorbeeld een overlijden (niet gerelateerd aan werk), een ontslag, een fout die wordt gemaakt in het werk, etc.)?
- Wat ziet u zelf als het (potentiële) handelingsrepertoire van bestuurders en managers? Met andere woorden, wat voor soorten handelen zijn mogelijk?
- Wat verwacht de omgeving (medewerkers, dader, burgers, etc.) van het handelen van bestuurders en managers?
- Wat verwachten bestuurders en managers zelf van hun handelen?

Mogelijke verklaringen voor bestuurlijk handelen

Mogelijke vragen:

- Hoe verklaart u (verschillen in) het bestuurlijk handelen in relatie tot agressie en geweld?
- In hoeverre zijn bestuurders en managers op de hoogte van de incidenten die plaatsvinden?
- Welke rol speelt de aard van het incident / de incidentdynamiek
- Welke rol speelt de publieke aandacht voor het incident?
- Welke rol spelen de persoonlijkheid en persoonlijke ervaringen van bestuurders en managers?
- Welke rol spelen de politieke en ambtelijke cultuur en verhoudingen binnen de organisatie?
- Welke rol spelen tijd en middelen?
- Welke rol heeft landelijk beleid (handreikingen, fact sheets, etc.) bij het handelen?

Beïnvloedingsmogelijkheden

Mogelijke vragen:

- Welke mogelijkheden ziet u om bestuurlijk handelen, zo gewenst, te beïnvloeden?
- Waaraan denkt u dat bestuurders en managers zelf behoefte hebben?
- Wie kunnen er volgens u een rol hebben in het beïnvloeden van het bestuurlijk handelen? (bijvoorbeeld: bestuurders zelf, coördinatoren agressie en geweld, landelijke (koepel)organisaties, etc.)
- Ruimte voor opmerkingen, aanvullingen en vragen van de respondent.
- Uitnodiging werkconferentie ter aanscherping concept rapport.

Bijlage 5: Soorten gezagsondermijnd gedrag

In globale zin is het duidelijk wat we bedoelen als we over geweld spreken, namelijk zoiets als het lastigvallen van personen, waarbij gescholden, geslagen, geschopt, gestoken of zelfs geschoten kan worden (Noordegraaf e.a., 2009: 22). Maar wat geweld precies is, hoe sterk geweldsvormen te scheiden zijn, en wat geweld in juridische zin is, is een stuk lastiger te bepalen (Naeyé e.a., 2008; Noordegraaf e.a., 2009: 22). De duiding is nog complexer als naast *fysieke* verwonding of beschadiging ook agressie en bedreiging onderwerp van onderzoek is.

Vanuit de klassieke strafrechtliteratuur wordt agressie in het algemeen opgevat als een emotionele uitingsvorm waardoor anderen zich bedreigd kunnen voelen, zonder dat daarmee per se een strafbaar feit wordt gepleegd (Naeyé e.a., 2008: 35). Het plegen van geweld heeft daarentegen betrekking op de inzet van een fysieke kracht van niet te geringe intensiteit (Simons, 1929: 44 in Naeyé e.a., 2008: 35). Beide beschrijvingen zijn volgens Naeyé e.a. nog tamelijk vaag en moeilijk te hanteren.

Noordegraaf e.a. (2009) maken duidelijk dat om drie redenen de begripsafbakening van agressie, geweld en bedreiging ingewikkeld is. Ten eerste zijn er geen duidelijke grenzen tussen agressie, bedreiging en geweld, ofwel omdat agressie, bedreiging en geweld dicht bij elkaar kunnen liggen, ofwel omdat ze tegelijk kunnen voorkomen. Ten tweede zijn agressie, bedreiging en geweld sociale fenomenen, waardoor het vóórkomen mede afhangt van wat de verwachtingen van betrokkenen zijn en hoe het ervaren wordt. Ten derde worden agressie, bedreiging en geweld pas juridische 'feiten' als de normale gerechtsgang gevolgd is. Met andere woorden, in juridische zin is een geweldsincident wel een aanleiding voor nader onderzoek en mogelijke vervolging en/of verhaal, maar nog niet definitief in termen van aard en ernst geclassificeerd.

Deze drie constatering, en de inzichten die Naeyé e.a. (2008) geven, betekenen dat geweld wel gedefinieerd kan worden, maar tevens dat definities globaal zullen blijven en dat de aard en ernst van concrete geweldsincidenten niet altijd eenduidig kan worden vastgelegd. Noordegraaf e.a. (2009) kiezen daarom voor een definitie voor de bestudering van geweld tegen gezagsdragers die niet begint bij een geweldsincident, maar bij een incident waarbij gezagsondermijnd gedrag wordt vertoond. Dat is van belang, omdat de bestuurlijke en juridische kant van de problematiek nadrukkelijker onderscheiden en op elkaar betrokken kunnen worden. De gehanteerde definitie luidt vervolgens:

Een incident is een geval van gezagsondermijnd gedrag dat kan bestaan uit het verrichten van geweldshandelingen, het uitoefenen van verbaal geweld, gedrag dat gezagsuitoefening frustreert zonder gewelddadig te zijn, dan wel een combinatie van deze soorten gedrag, waarbij het gezagsondermijnd gedrag zich kan richten tot de persoon van de gezagsdrager, objecten van gezag en/of relevante derden.' (Noordegraaf e.a., 2009: 23)

Onderstaande tabel toont welke soorten gezagsondermijnd gedrag concreet worden onderscheiden.

Gezagsondermijnd gedrag	Aard en voorbeelden van gevolgen van de gedraging
Geweldshandelingen tegen personen	<ul style="list-style-type: none"> • De gezagsdrager komt om het leven • De gezagsdrager bekommt pijn en/of letsel • De gezagsdrager lijdt materiële schade aan zijn persoonlijke uitrusting
Geweldshandelingen tegen objecten van gezag	<ul style="list-style-type: none"> • Goederen gaan verloren • Goederen worden beschadigd • Goederen worden onbruikbaar
Verbaal geweld tegen personen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedreigen van personen • Beledigen van personen
Frustreren van gezagsuitoefening	<ul style="list-style-type: none"> • Hinderlijk volgen • Niet gewelddadig verzetten tegen gezagsuitoefening • Goederen worden uit de macht van de gezagsdragers gebracht • Gebouwen of geautomatiseerde werken van gezag worden binnengedrongen of het gebruik daarvan wordt onmogelijk gemaakt

Tabel 5: Soorten gezagsondermijnd gedrag (bron: Noordegraaf e.a., 2009)

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBK/ Bureau Verkenning
Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag
www.rijksoverheid.nl

December 2013 | B-22125



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Universiteit Utrecht

