

Monitor Veilige Publieke Taak

Vervolgonderzoek naar de omvang en aard van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak

Tilburg, augustus 2009

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

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

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2009 IVA

ISBN: **nog toe te voegen**

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

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

Management samenvatting

Inleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in navolging op onderzoek uit 2007 een tweede meting laten verrichten naar de aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Onder ongewenst gedrag worden verbaal en fysiek geweld, (seksuele) intimidatie en discriminatie verstaan. Het onderzoek geeft zowel inzicht in het vóórkomen van ongewenst gedrag door 'externen' als door collega's onderling. In het onderzoek wordt gevraagd naar voorvallen van ongewenst gedrag in de afgelopen 12 maanden.

Zoals in 2007 is de meting uitgevoerd bij de ambulancediensten, arbeidsinspectie, belastingdienst, burgemeesters en wethouders, brandweer, gevangeniswezen, gemeenteraad, Nederlandse Spoorwegen (NS), politie, primair en voortgezet onderwijs, sociale diensten, UWV en (academische) ziekenhuizen. Daarnaast zijn in 2009 voor het eerst gerechtdeurwaarders en werknemers van busbedrijven en Jeugdzorg gevraagd naar hun ervaringen met ongewenst gedrag.

De metingen worden verricht in het kader van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). Het programma VPT heeft de doelstelling om het aantal voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in 2011 met 15%-punt¹ te hebben verminderd, ten opzichte van de situatie bij de start van het programma. In 2007 is een eerste meting verricht die geldt als referentiekader. De meting in 2009 stelt vast of de aard en omvang van ongewenst gedrag gewijzigd zijn ten opzichte van 2007.

¹ Het gaat hier om het aantal werknemers met een publieke taak dat slachtoffer is van ongewenst gedrag. De doelstelling is het percentage slachtoffers van ongewenst gedrag door externen in de laatste 12 maanden te verlagen van 66% (in 2007) naar (maximaal) 51% in 2011.

Vraagstelling

Het voorliggende onderzoek geeft antwoord op een drietal vragen:

- 1) Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen² tegen werknemers met een publieke taak in 2009 en is er sprake van een significante verandering in de aard en omvang tussen de nulmeting in 2007 en de éénmeting in 2009?
- 2) Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's tegen werknemers met een publieke taak in 2009 en is er sprake van een significante verandering in de aard en omvang tussen de nulmeting in 2007 en de éénmeting in 2009?
- 3) Wat zijn volgens beleidsverantwoordelijken, arbo-coördinatoren en een delegatie van de werkvloer van de onderzochte publieke sectoren de resultaten van twee jaar beleid: welke beleidsmaatregelen hebben organisaties met een publieke taak genomen en hoe ervaren werknemers deze maatregelen?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van de analyse van relevante beleidsdocumenten en literatuur, een vragenlijstonderzoek onder werknemers uit de benoemde sectoren en expertmeetings met beleidsverantwoordelijken en vertegenwoordigers van de werkvloer van dezelfde sectoren. Aan het vragenlijstonderzoek hebben in totaal 5194 respondenten deelgenomen.

Resultaten

Omvang en aard van ongewenst gedrag door derden

De mate waarin werknemers met een publieke taak te maken hebben met ongewenst gedrag vanuit externen is niet significant af- of toegenomen in de afgelopen twee jaar. In de laatste 12 maanden heeft 65% van de werknemers in de onderzochte sectoren te maken gehad met ongewenst gedrag door externen. Bij de meting in 2007 was dit 66%.

In vrijwel alle beroepsgroepen had een meerderheid van de werknemers in de afgelopen 12 maanden te maken met ongewenst gedrag. De beroepsgroep die in de laatste 12 maanden het minst vaak met ongewenst gedrag te maken had is de brandweer (45%). Sectoren waarin werknemers meer dan

² 'Externen' is de verzamelterm voor mensen 'uit het publiek' waar mensen die een publieke taak uitvoeren mee te maken kunnen krijgen. Denk aan reizigers, scholieren, gedetineerden, cliënten aan een balie, enzovoort, maar ook aan omstanders, partners of familieleden.

gemiddeld met ongewenst gedrag te maken hadden zijn de gerechtsdeurwaarders (97%), de Nederlandse Spoorwegen (96%), het gevangeniswezen (94%), Jeugdzorg (88%), het ambulancepersoneel (83%), het UWV (79%), de sociale diensten (73%), burgemeesters en wethouders (69%), het voortgezet onderwijs (69%) en de politie (68%).

Werknemers geven aan dat het aantal incidenten van ongewenst gedrag door externen gemiddeld ligt op 10 per jaar. Dit aantal is gelijk gebleven aan dat in 2007. Ook hier zijn de verschillen per sector groot: werknemers van NS en in het gevangeniswezen hadden gemiddeld meer dan één keer per week met ongewenst gedrag te maken, terwijl de gemeenteraadsleden, brandweer en werknemers van de arbeidsinspectie met gemiddeld twee incidenten per jaar het minst frequent met ongewenst gedrag worden geconfronteerd. Opvallend is dat werknemers van NS, het gevangeniswezen en het UWV in 2009 significant vaker met ongewenst gedrag te maken hadden dan in 2007. De politie had juist significant minder frequent met ongewenst gedrag te maken.

Van de werknemers die in het afgelopen jaar slachtoffer waren van ongewenst gedrag vanuit derden had 62% te maken met verbaal geweld, 22% met intimidatie, 21% met fysiek geweld, 16% met discriminatie en 10% met seksuele intimidatie. Ten opzichte van 2007 komen fysiek geweld en seksuele intimidatie significant minder vaak voor. Het aantal voorvallen van niet-seksuele intimidatie (waaronder bedreigen, onder druk zetten en chanteren) is daarentegen iets gestegen.

Omvang en aard van ongewenst gedrag door collega's

De mate waarin werknemers met een publieke taak te maken hebben met ongewenst gedrag door collega's is significant afgenomen in de afgelopen twee jaar. In de laatste 12 maanden had 18% van de werknemers hiermee te maken, terwijl dit percentage in 2007 lag op 26%.

Incidenten van ongewenst gedrag vanuit collega's komen meer dan gemiddeld voor in het gevangeniswezen (49%), bij de politie (28%) en bij de NS (25%). Burgemeesters en wethouders hebben het minst vaak met ongewenst gedrag door collega's te maken: slechts 6% van de respondenten uit deze beroepsgroep geeft aan hier in de afgelopen 12 maanden slachtoffer van te zijn geweest.

Verbaal geweld blijkt ook onder collega's de meest voorkomende vorm van ongewenst gedrag. Voor alle soorten schendingen geldt dat de het voorkomen ten opzichte van 2007 is gedaald, met uitzondering van de categorie fysiek geweld, die gelijk is gebleven (1% van de werknemers had hiermee te maken, zowel in 2007 als in 2009).

Tolerantie en meldingsbereidheid

In 2009 is voor het eerst gemeten waar de tolerantiegrens van werknemers in het publieke domein ligt ten aanzien van verschillende soorten schendingen. Fysieke aantijgingen worden het slechtst door werknemers verdragen: 98% van de werknemers vindt dat slaan, schoppen en spugen niet te tolereren is, 90% vindt hetzelfde van duwen, trekken, vastgrijpen. Ook het gooien met voorwerpen (92%) en het dreigen met of een poging ondernemen tot lichamelijk geweld, al dan niet met een wapen (respectievelijk 92%, 93% en 96%) is volgens werknemers met een publieke taak ontoelaatbaar. Verbale aantijgingen worden meer getolereerd: een meerderheid van de werknemers (54%) vindt dat schreeuwen door de beugel kan en circa een derde (31%) vindt treiteren en pesten toelaatbaar. Een kwart van de werknemers vindt seksueel getinte opmerkingen en schelden toelaatbaar. De meldingsbereidheid van de verschillende soorten schendingen hangt in theorie samen met de aangegeven tolerantiegrens: in het geval van fysieke aantijgingen zeggen ruim negen op de tien werknemers dit te zullen melden bij de werkgever, in het geval van schreeuwen is dit slechts 29%.

In de praktijk blijken de slachtoffers van ongewenst gedrag echter minder vaak melding te doen: slechts 57% van de slachtoffers van fysiek geweld en 42% van de slachtoffers van verbaal geweld doet daadwerkelijk melding van het incident bij de werkgever. Ten opzichte van 2007 wordt er in 2009 een significante toename geconstateerd van de meldingsbereidheid in de praktijk: het aantal gemelde gevallen van verbaal geweld is met 6% gestegen en het aantal meldingen van fysiek geweld met 12%.

Een ruime meerderheid van de respondenten (82%) geeft aan dat hun werkgever hen stimuleert om ongewenst gedrag te melden. De stimulans vanuit de organisatie om ongewenst gedrag te melden wordt het vaakst genoemd door het treinpersoneel en werknemers van de arbeidsinspectie en Jeugdzorg (93% of hoger) en het minst vaak door de gemeenteraadsleden (58%).

Er is een geringe toename van de aangiftebereidheid ten opzichte van 2007 merkbaar. Aangifte wordt echter nog steeds op zeer beperkte schaal gedaan: van fysiek geweld en niet-seksuele intimidatie wordt het meest aangifte gedaan, respectievelijk in 16% en 8% van de gevallen.

Beleid in de praktijk

Er zijn weinig verschuivingen opgetreden in vergelijking met 2007 ten opzichte van het aantal werknemers dat aangeeft dat de werkgever gedragsregels heeft opgesteld ter voorkoming van of het omgaan met ongewenst gedrag. Een uitzondering hierop vormt de ruime meerderheid (64%) van de werkne-

mers die aangeeft dat er afspraken en/of protocollen zijn gemaakt voor het omgaan met ongewenst gedrag. In 2007 bedroeg dit percentage nog 50%.

Een ruime meerderheid van de respondenten (65%) geeft aan dat hun werkgever de 'zero-tolerance-norm' uitdraagt. De maatregel die de grootste bekendheid geniet luidt dat de organisatie wil dat medewerkers voorvallen van ongewenst gedrag melden: 82% van de werknemers zegt hiervan op de hoogte te zijn.

Er is geen verschil ten opzichte van 2007 voor wat betreft de mate waarin de werkgever zorgt voor nazorg en de mate waarin slachtoffers kunnen rekenen op steun vanuit hun leidinggevende. Wat de kwaliteit van de geboden nazorg betreft valt winst te boeken: circa de helft van de slachtoffers is tevreden over de ontvangen nazorg bij de verschillende typen schendingen, met uitzondering van gevallen van seksuele intimidatie waarbij men duidelijk minder tevreden is (29% zegt tevreden te zijn). Daarnaast wordt in de praktijk verschillend omgegaan met meldingen van ongewenst gedrag door externen ten opzichte van ongewenst gedrag door collega's. Bij ongewenst gedrag door collega's wordt volgens de respondenten nogal eens 'niet of nauwelijks gereageerd' door de werkgever.

Volgens de werknemers geven hun werkgevers in ongeveer een derde van de gevallen een reactie richting de dader en in eenzelfde aantal gevallen wordt geprobeerd om schade te verhalen.

Het resultaat van twee jaar beleid

Nederland lijkt voorop te lopen als het gaat om het formuleren van beleid gericht op het veilig werken in publieke functies. Binnen de verschillende publieke sectoren leeft het thema 'veilige publieke taak' echter in wisselende mate, zowel op de werkvloer als bij het management.

Het uitdragen dat ongewenst gedrag niet getolereerd wordt, is de aanbeveling uit het programma VPT die het meest consequent wordt nageleefd. Tegelijk ervaren werknemers moeilijkheden in het adequaat toepassen van die norm op de eigen werkvloer. Het denken over ongewenst gedrag is daarvoor sterk in beweging: werknemers stellen definities van ongewenst gedrag ter discussie en vergelijken de normen van hun werkgever met de eigen normen over wat toelaatbaar is en wat niet.

Een duidelijk knelpunt bij de naleving van de overige aanbevelingen van het programma VPT ligt bij de geringe, zij het over het algemeen wel stijgende, meldingsbereidheid van werknemers. Wanneer werknemers niet melden, kunnen werkgevers immers niet adequaat reageren. Hoewel het nut en de noodzaak van melden zowel bij het management als op de werkvloer worden onderschreven, bestaan er drempels om tot melden over te gaan, zoals de angst dat incidenten als een blijk van slecht functioneren door de werk-

nemer zelf worden aangezien, gêne en een gering vertrouwen in wat de organisatie zal doen met de melding.

Daar waar (vrij) consequent gemeld wordt, wordt ook consequent geregistreerd. Het doen van aangifte bij strafbare feiten gebeurt in die gevallen eveneens tamelijk consequent. Slechts bij enkele beroepsgroepen wordt het doen van aangifte bewust wel eens achterwege gelaten, bijvoorbeeld omdat men zelf controle wil houden over de afhandeling van het incident of omdat men vreest voor represailles.

Het aanpakken van de dader of het verhalen van schade blijkt in de praktijk vaak niet mogelijk. Organisaties die hun cliënten kennen sturen soms een brief aan de dader of geven een officiële berisping. Bij veel openbare dienstverlening zijn de daders echter niet bij naam bekend, waardoor dit vaak onmogelijk blijkt.

Respondenten noemen het uitdragen van de *zero-tolerance* norm ten aanzien van ongewenst gedrag en het geven van een 'lik-op-stukreactie' naar de dader door de organisatie de meest effectieve beleidsmaatregelen voor het bereiken van een veilige publieke taak. Op de derde en vierde plaats staan het aanbieden van trainingen aan werknemers en het stellen van heldere en zichtbare huisregels. Dit komt overeen met de drie belangrijkste aangrijpingspunten voor de VPT-aanpak van ongewenst gedrag, namelijk: 1) een duidelijke norm stellen, 2) het eigen gedrag ter discussie stellen en aanpassen en 3) de dader aanpakken.

Conclusie

Het voorkomen van ongewenst gedrag door externen is in 2009 niet significant veranderd ten opzichte van 2007. Dat is wel het geval bij ongewenst gedrag tussen collega's, waar we een daling zien. Het onderzoek heeft duidelijk aangetoond dat de betekenis van het thema 'ongewenst gedrag' aan verandering onderhevig is. De landelijke norm dat ongewenst gedrag niet getolereerd kan worden, wordt toegepast op de context van specifieke beroepen. De daling van ongewenst gedrag tussen collega's lijkt daarvan een uiting te zijn. Sommige beroepsgroepen lijken de norm ten aanzien van ongewenst gedrag scherper te stellen dan zij gewend waren te doen, andere stellen zich juist coulanter op en trachten toelaatbare vormen van ongewenst gedrag te scheiden van pertinent ontoelaatbare, zich daarbij de vraag stellend of en hoe de eigen rol in het contact met externen een (sterker) preventief of deëscalerend effect kan hebben. Als per beroepsgroep duidelijk wordt wat acceptabel is en wat niet, kan het momentum dat bestaat ten aanzien van de stijgende meldingsbereidheid worden benut om beter in beeld te krijgen wat er zich afspeelt en wat eraan gedaan kan worden. Adequate registratie is daarvoor onontbeerlijk. Daderaanpak, schade verhalen, eventuele aangifte én nazorg, ook in de vorm van trainingen, kunnen op basis daarvan worden geoptimaliseerd.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	iii
Inleiding	iii
1 Inleiding	1
1.1 Doelstelling éénmeting	1
1.2 Vraagstelling éénmeting	2
1. Aard en omvang van ongewenst gedrag door externen:	2
2. De aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's:	2
3. De uitwerking van beleid in de praktijk:	2
1.3 Aanpak éénmeting	3
1. Literatuurstudie en documentenanalyse	4
2. (Online) Vragenlijstonderzoek	4
3. Interviews en groepsgesprekken	4
1.4 Het programma Veilige Publieke Taak (VPT)	4
1.5 Opbouw van het rapport	6
2 Ongewenst gedrag in (inter)nationaal perspectief	8
2.1 Nationale beleidsontwikkelingen	8
2.2 Nulmeting 2007	14
2.3 Beleidsontwikkelingen op internationaal niveau	16
2.4 Samenvattend	19
3 Omvang en aard van ongewenst gedrag: een vergelijking tussen 2007 en 2009	21
3.1 Totale omvang ongewenst gedrag door externen gelijk gebleven	21
3.1.1 Frequentie fysiek geweld en discriminatie gedaald	25
3.1.2 Werknemers vaker getuige van ongewenst gedrag door externen	28
3.2 Aard ongewenst gedrag externen: een nadere beschouwing	28
3.2.1 Verbaal geweld	29
3.2.2 Fysiek geweld	32
3.2.3 Seksuele intimidatie	36

3.2.4	Overige vormen van intimidatie.....	38
3.2.5	Discriminatie	41
3.3	Omvang ongewenst gedrag door collega's gedaald.....	42
3.3.1	Omvang ongewenst gedrag door collega's	43
3.3.2	Getuige van ongewenst gedrag door collega's	46
3.3.3	Aard ongewenst gedrag door collega's: een nadere beschouwing	46
	Verbaal geweld.....	47
	Seksuele intimidatie	48
	Overige vormen van intimidatie	48
4	Omggaan met ongewenst gedrag in de praktijk	51
4.1	Tolerantiegrenzen	51
4.2	Gevolgen van ongewenst gedrag.....	52
4.3	Communicatie en tevredenheid over werkomstandigheden.....	53
4.3.1	Communicatie licht verbeterd.....	53
4.3.2	Respondenten tevreden over werkomstandigheden.....	54
4.4	Maatregelen die zijn getroffen door de werkgever.....	55
4.4.1	Actiegerichtheid organisatie na ongewenst gedrag.....	60
4.5	Meest effectieve maatregelen	63
5	Beleid per beroepsgroep	65
5.1	Beleidsontwikkelingen op sectoraal niveau	65
5.2	Analysekader van de expertmeetings	67
5.3	Analyse van de expertmeetings	68
6	Conclusie	77
	Bijlage A – aantallen per sector	89
	Bijlage B – Betrouwbaarheidsintervallen bij grafieken uit hoofdstuk drie.....	90
	Bijlage C Werkomstandigheden en voorkeuren voor maatregelen.....	93
	Bijlage D – Gespreksverslagen van expertmeetings	95

Bijlage E – Onderzoeksverantwoording..... 165

1 Inleiding

De term ongewenst gedrag roept bij velen associaties op met een verruwende en verhardende maatschappij, met veranderende omgangsvormen, met verloedering misschien wel. Veel mensen die een publieke taak uitvoeren, in zowel dienstverlenende zin (brandweermensen, onderwijzend personeel, treinconducteurs en buschauffeurs) als in meer handhavende zin (politiefunctionarissen, inspecteurs van de arbeidsinspectie, penitentiair inrichtingswerkers) hebben ermee te maken. Maar waar hebben zij dan precies mee te maken? En hoe vaak komt dat voor? Neemt het toe, of af?

Deze vragen staan centraal in dit rapport. Het onderzoek behelst een vervolgmeting op een eerder uitgevoerde inventarisatie, in 2007, door de DSP-groep³ en vult die aan met een kwalitatief onderzoeksdeel waarin beleid, gericht op het tegengaan van ongewenst gedrag, dat in de afgelopen twee jaar in het kader van het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgezet, wordt geëvalueerd op (mogelijke) effectiviteit en toereikendheid door aan het onderzoek deelnemende beroepssectoren.

Het onderzoek, door IVA Beleidsonderzoek en Advies uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,⁴ sluit aan bij, en is deels een replicatie van, het in 2007 verrichte onderzoek. We spreken dan ook van een éénmeting in vervolg op een nulmeting.

1.1 Doelstelling éénmeting

Bij de start van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) in 2007 is de nulmeting uitgevoerd waarmee de Ausgangssituatie ten aanzien van het vóórkomen van ongewenst gedrag bij mensen die een publieke taak uitvoeren in kaart werd gebracht. Deze meting vormt de referentie waartegen beoogde vorderingen van het programma kunnen worden getoetst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), meer in het bijzonder het programma VPT, heeft zich, overeenkomstig de hieromtrent vastgestelde kabinetsdoelstelling, tot doel gesteld om het aantal voorval-

³ Sikkema et al (2007) Ongewenst gedrag besproken. DSP-groep, Amsterdam.

⁴ Verder te noemen: het Ministerie van BZK.

len van ongewenst gedrag bij mensen die een publieke taak uitvoeren in 2011 te hebben verminderd met 15%-punt⁵ ten opzichte van 2007.

De voorliggende éénmeting heeft als doel vast te stellen of de aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak is gewijzigd ten opzichte van 2007.

Het onderzoek dient daarnaast verdiepend inzicht te bieden in de resultaten van twee jaar beleid gericht op het voorkomen, beperken en omgaan met ongewenst gedrag binnen de verschillende te onderzoeken sectoren.

1.2 Vraagstelling éénmeting

Het voorliggende onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Aard en omvang van ongewenst gedrag door externen:

- Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen⁶ tegen werknemers met een publieke taak in 2009?
- Is sprake van een significante verandering in de aard en omvang tussen de nulmeting in 2007 en de éénmeting in 2009?
- Bij een verandering in het voorkomen van ongewenst gedrag ten opzichte van de situatie in 2007: hoe kan deze verandering worden verklaard?

2. De aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's:

- Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's?
- Welke kenmerken zijn van invloed op aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's?

3. De uitwerking van beleid in de praktijk:

- Wat zijn volgens beleidsverantwoordelijken, arbo-coördinatoren en een delegatie van de werkvloer van de verschillende beroepsgroepen de resultaten van twee jaar beleid?
- Welke beleidsmaatregelen hebben organisaties met een publieke taak genomen om ongewenst gedrag door externen tegen te gaan?
- Hoe ervaren werknemers deze maatregelen?

⁵ Het gaat hier om het aantal werknemers met een publieke taak dat slachtoffer is van ongewenst gedrag. De doelstelling is het percentage slachtoffers van ongewenst gedrag door externen in de laatste 12 maanden te verlagen van 66% (in 2007) naar (maximaal) 51% in 2011.

⁶ 'Externen' is de verzamelterm voor mensen 'uit het publiek' waar mensen die een publieke taak uitvoeren mee te maken kunnen krijgen. Denk aan reizigers, scholieren, gedetineerden, cliënten aan een balie, enzovoort, maar ook aan omstanders, partners of familieleden.

- In welke mate zijn de onderzochte kenmerken (organisatiekenmerken, individuele factoren en werkfactoren) van invloed op (eventuele significante veranderingen in) de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen?
- Zijn deze kenmerken te beïnvloeden en zo ja, op welke wijze?

1.3 Aanpak éénmeting

In dit onderzoek zijn medewerkers van zeventien verschillende beroepsgroepen betrokken. Het gaat om:

- ambulancediensten,
- arbeidsinspectie,
- belastingdienst,
- burgemeesters en wethouders,
- busbedrijven,
- brandweer,
- gemeenteraden,
- gerechtsdeurwaarders,
- gevangeniswezen,
- jeugdzorg,
- Nederlandse Spoorwegen (NS),
- politie,
- primair onderwijs,
- voortgezet onderwijs,
- sociale diensten,
- UWV,
- ziekenhuizen.

Busbedrijven, gerechtsdeurwaarders en jeugdzorg nemen voor het eerst deel aan deze monitor, de overige beroepsgroepen waren ook in de nulmeting vertegenwoordigd.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van drie manieren van gegevensverzameling:

1. een literatuurstudie en documentenanalyse,
2. een (online) vragenlijstonderzoek,
3. onderzoek door middel van interviews en groepsgesprekken (expertmeetings).

Het (online) vragenlijstonderzoek is grotendeels een replicatie van het kwantitatieve onderzoek dat bij de nulmeting is gedaan. Nieuw ten opzichte van de meting in 2007 is het kwalitatief onderzoeksonderdeel. We lichten de verschillende onderdelen kort toe.

1. Literatuurstudie en documentenanalyse

In het literatuuronderzoek is gezocht naar internationale studies die mogelijk nieuwe inzichten zouden kunnen bieden voor de interpretatie van het empirisch onderzoek en de vertaling daarvan naar verdere beleidsontwikkeling. De documentenanalyse voorziet daarnaast in een inventaris van nationaal sectoraal beleid en maatregelen die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en geïmplementeerd om (de gevolgen van) ongewenst gedrag tegen te gaan.

2. (Online) Vragenlijstonderzoek

Ten einde vergelijkbaarheid te optimaliseren is in de éénmeting grotendeels dezelfde vraagstelling gebruikt als bij de nulmeting in 2007. Een beperkt aantal thema's is toegevoegd. Zo wordt er in de éénmeting voor het eerst gevraagd naar herhaald slachtofferschap van ongewenst gedrag door dezelfde dader, wordt er ingegaan op tolerantiegrenzen en wordt er uitgebreider gevraagd naar maatregelen die sectoren mogelijk hebben genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan. Er is gebruik gemaakt van een online enquête die is uitgezet onder de verschillende beroepsgroepen. In bijlage E is een onderzoeksverantwoording opgenomen waarin de wijze van benadering wordt beschreven.

3. Interviews en groepsgesprekken

Een belangrijke aanvulling ten opzichte van de nulmeting is een verdiepende kwalitatieve analyse van expertmeetings en individuele interviews die zijn gevoerd met beleidsverantwoordelijken, arbo-coördinatoren en medewerkers van de verschillende beroepsgroepen die in het onderzoek zijn meegenomen, met uitzondering van jeugdzorg⁷. De vraag staat centraal of het gevoerde beleid van het programma VPT, gericht op het tegengaan van ongewenst gedrag, effectief is geweest. Daartoe bepalen we onder meer of en hoe het landelijk beleid binnen de sectoren zijn beslag heeft gekregen en welke sectorspecifieke aanvullingen daarop zijn waar te nemen.

1.4 Het programma Veilige Publieke Taak (VPT)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁸ startte in 2007 met het programma Veilige Publieke Taak.⁹ Het kabinet wil mede met het programma VPT een stevige impuls geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het programma VPT beoogt dat medewerkers die een publieke taak uitvoeren dit op een veilige en respectvolle wijze kunnen doen. Dit bete-

⁷ Het bleek niet mogelijk om binnen de gestelde termijn een groepsgesprek te organiseren met werknemers jeugdzorg.

⁸ Verder te noemen: het Ministerie van BZK.

⁹ Meer informatie is te vinden op de website van het Ministerie van BZK: www.minbzk.nl.

kent voor werknemers dat zij burgers met respect en begrip tegemoet treden en dit-zelfde terug mogen verwachten.

De doelstelling van het programma VPT is het verminderen van voorvallen van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak met 15%-punt¹⁰ in 2011 ten opzichte van 2007. Bij de eerste meting in 2007 had tweederde (66%) van de medewerkers met een publieke taak te maken met agressie of geweld.

De aanpak van het programma VPT kent drie sporen:

- 1) grenzen stellen,
- 2) het aanpakken van daders en
- 3) het helpen van werkgevers.

Onder elk spoor vallen concrete activiteiten en projecten. We lichten de drie sporen kort nader toe.

1. Grenzen stellen: De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in samenwerking met de sectoren een landelijke norm ontwikkeld waarin de grenzen van acceptabel gedrag worden beschreven. Deze norm bestaat uit vier regels die de basis vormen voor de huisregels van alle organisaties met een publieke taak.

- Agressief of gewelddadig gedrag tegen werknemers met een publieke taak wordt nooit getolereerd.
- Geef de professional de ruimte om zijn werk te doen.
- Volg de aanwijzingen van de professional op.
- Verstoor de (bedrijfs)orde niet.

2. Het aanpakken van daders: De dadergerichte aanpak van het programma VPT heeft als uitgangspunt dat agressie en geweld nooit mogen lonen. Dit betekent dat de pakkans groot moet zijn en dat daders direct strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk gesteld moeten worden voor hun gedrag (lik-op-stuk reactie). Daarnaast wordt het doen van aangifte gestimuleerd en worden drempels hiervoor opgespoord.

3. Werkgevers helpen bij bescherming werknemers: Het programma VPT helpt bij het maken en verspreiden van effectieve instrumenten onder werkgevers met een publieke taak, opdat zij een effectief veiligheidsbeleid kunnen voeren.

¹⁰ Het gaat hier om het aantal werknemers met een publieke taak dat slachtoffer is van ongewenst gedrag. De doelstelling is het percentage slachtoffers van ongewenst gedrag door externen in de laatste 12 maanden te verlagen van 66% (in 2007) naar (maximaal) 51% in 2011.

1.5 Opbouw van het rapport

Voorliggend rapport beschrijft de belangrijkste bevindingen van de drie eerder genoemde onderzoeksactiviteiten: literatuur- en documentstudie, online enquête en interviews en expertmeetings met alle deelnemende beroepsgroepen.

Noodzakelijkerwijs hebben wij keuzen moeten maken bij het presenteren van een selectie van verzamelde feiten. Om die reden is gekozen voor drie vormen van publicatie van de onderzoeksresultaten:

1. Een presentatie van de onderzoeksresultaten op een beknopte en toegankelijke manier door middel van een zogeheten 'publiekversie';
2. Het voorliggende rapport, met daarin een selectie van de belangrijkste feiten en bevindingen, aangevuld met bijlagen waarin onder meer gespreksverslagen zijn opgenomen van de expertmeetings.
3. Een tabellenboek, waarin rechte tellingen zijn opgenomen van de meeste van de circa 150 vragen die in de online enquête zijn gesteld.¹¹

Het rapport bevat zes hoofdstukken. Hoofdstuk twee gaat (verder) in op het nationale beleid, de ontstaansgeschiedenis ervan, de meest recent genomen maatregelen en de te verwachten koers. Vervolgens komt de nulmeting in meer uitgebreide zin aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een internationaal vergelijkende inventaris van buitenslands beleid op het thema 'ongewenst gedrag'.

De hoofdstukken drie en vier beschrijven de resultaten van het kwantitatieve onderzoek in detail. Uiteraard wordt uitgebreid stilgestaan bij aard en omvang van vijf met name genoemde typen schendingen, te weten verbaal geweld, fysiek geweld, seksuele intimidatie, overige vormen van (niet-seksuele) intimidatie en discriminatie. We beschrijven het vóórkomen van deze vormen van ongewenst gedrag (de prevalentie) alsook de frequentie ervan. Per soort schending wordt vervolgens gekeken waar het daarbij precies om gaat en wat medewerkers en werkgevers er vervolgens mee doen: wordt het gemeld, wordt het geregistreerd, wordt er actie op ondernomen? Waar mogelijk en relevant worden de resultaten van 2009 met die van 2007 vergeleken. Het vierde hoofdstuk richt zich op werkomstandigheden en op maatregelen die al dan niet zijn genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan. We inventariseren de bekendheid met de genomen maatregelen en vergelijken die, ook weer waar mogelijk en relevant, met de gegevens uit 2007. Verder wordt de toelaatbaarheid van verscheidene vormen van ongewenst gedrag bekeken door het inventariseren van tolerantiegrenzen: wat acht men pertinent ontoelaatbaar en wat kan, althans bij sommigen, nog door de beugel?

¹¹ IVA Beleidsonderzoek en Advies stelt het volledige gegevensbestand ter beschikking aan het ministerie van BZK voor eventuele verdere analyse.

Het vijfde hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de expertmeetings. We maken een analyse van de manier waarop men ongewenst gedrag binnen de verscheidene beroepsgroepen definieert, hoe men maatregelen om ongewenst gedrag tegen te gaan ervaart en wat gedaan zou kunnen worden om de effectiviteit van het beleid (verder) te vergroten. We maken deze analyse aan de hand van een chronologisch kader: wat geldt wanneer als ongewenst gedrag, wat wordt wanneer en met wie besproken binnen de organisatie, wat gebeurt er daarna en wat is daarbij het meest effectief voor de bestrijding van (de gevolgen van) ongewenst gedrag, gelet op specifieke contexten die gelden binnen de onderzochte beroepsgroepen?

Het rapport sluit af met een samenvattend en concluderend hoofdstuk. Hierin worden de onderzoeksvragen langsgelopen en worden aanknopingspunten gevonden voor toekomstig beleid. De ingeslagen weg lijkt een goede te zijn, maar er is ook nog veel te doen.

2 Ongewenst gedrag in (inter)nationaal perspectief

Het thema ongewenst gedrag gericht op medewerkers met een publieke taak is in de periode 2007-2009 veelvuldig terug te vinden geweest in de Nederlandse media en in het politieke debat. Dit hoofdstuk beoogt een overzicht te bieden van de belangrijkste (beleids)maatregelen die in deze periode zijn genomen, omdat deze van belang kunnen zijn voor de interpretatie van de resultaten van de éénmeting, ten opzichte van die van de nulmeting. Ter referentie bieden wij ook een schets van de belangrijkste (inter)nationale onderzoeken gericht op het vaststellen van aard en de omvang van allerlei vormen van ongewenst gedrag tegen mensen met een publieke taak.

2.1 Nationale beleidsontwikkelingen

Het thema ongewenst gedrag (veelal geschaard onder de noemer 'agressie en geweld') gericht op medewerkers met een publieke taak komt in Nederland pas vanaf 2006 structureel op de beleidsagenda's van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en (in mindere mate) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.¹² Het politieke discours rondom dit thema richtte zich aanvankelijk hoofdzakelijk op (de behandeling van) incidenten. Vanaf 2006 wordt echter regelmatig gesproken over een verharding in de maatschappij die het werken in een publieke functie moeilijker maakt en vraagt om concrete politieke interventies.

Uniformiteit en gezamenlijk normenkader

Het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van BZK heeft sinds de nulmeting het normenkader verder uitgedragen waartegen het gedrag van 'derden' in beschouwing wordt genomen. In mei 2008 heeft de minister van BZK de 'Landelijke Normstelling voor een Veilige Publieke Taak' gepresenteerd. Deze norm bestaat uit vier regels die de basis vormen voor de huisregels van alle organisaties met een publieke taak.

¹² Bureauonderzoek door middel van zoektermen 'agressie', 'geweld', 'agressie/geweld & werk', 'ongewenst gedrag' en 'veilige publieke taak' op www.minbzk.nl, www.minvws.nl, www.minbuza.nl, www.minocw.nl, www.justitie.nl, www.ez.nl, www.ikregeer.nl, www.overheid.nl. Bij overige voetnoten worden alleen de sites vermeld waarop de beschreven informatie is gevonden.

- Agressief of gewelddadig gedrag tegen werknemers met een publieke taak wordt nooit getolereerd
- Geef de professional de ruimte om zijn werk te doen
- Volg de aanwijzingen van de professional op
- Verstoor de (bedrijfs)orde niet

Daarnaast zijn acht aanbevelingen voor werkgevers geformuleerd die respectvol gedrag ten opzichte van werknemers met een publieke taak moeten stimuleren. Deze zogenoemde VPT-aanbevelingen luiden als volgt¹³:

1. Formuleren van een duidelijke norm van (on)acceptabel gedrag in de organisatie;
2. Altijd melden van voorvallen van agressie en geweld
3. Altijd registreren van deze voorvallen;
4. Binnen 48 uur geeft de werkgever een reactie naar de dader;
5. Bevorderen dat werknemers aangifte doen als er sprake is van strafbare feiten en/of dat de werkgever dat doet bij fysiek geweld en bedreiging
6. Zorgen voor training en/of scholing van leidinggevenden en werknemers;
7. Verhalen van schade op de dader;
8. Altijd zorgen voor nazorg.

Het ministerie van Justitie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verwijzen regelmatig naar dit kader. De landelijke normstelling is in 2008 kracht bijgezet met de campagne 'Handen af van onze helpers'.

Sinds februari 2009 is het door het Ministerie van BZK tevens een Arbosjabloon opgesteld die voor sociale partners in het publieke domein beschikbaar is. Dit sjabloon is een hulpmiddel om een eigen, sectorspecifieke Arbocatalogus agressie en geweld samen te stellen. Er staat bijvoorbeeld in welke eisen de Arbeidsomstandighedenwet stelt en welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn. Doel van het Arbosjabloon is het bevorderen van de landelijke uniformiteit en het stimuleren van preventief beleid.

Concreet richt het sjabloon zich op de beantwoording van de volgende vragen:

- Welke verplichtingen vloeien voort uit de Arbo-wet met betrekking tot de aanpak van agressie en geweld?
- Welke maatregelen moeten verschillende sectoren daarnaast nemen?

13 De VPT-aanbevelingen zijn een vervolg op de acht 'arbo-normen' die eerder door het ministerie van BZK zijn uitgedragen en die officieel als leidraad golden voor de arbocatalogus ten tijde van het uitvoeren van onderhavig onderzoek. De arbo-normen waren als volgt geformuleerd: (1) Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd. (2) Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever. (3) Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd. (4) Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld. (5) De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader. (6) Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader. (7) De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit. (8) Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.

- Hoe kan de sector met een Arbocatalogus de organisaties in die sectoren ondersteunen?
- Hoe stellen sociale partners een Arbocatalogus op?

Belangrijke rol voor werkgevers in het publieke domein

Het beleid van het Ministerie van BZK richt zich bij het uitzetten van maatregelen nadrukkelijk op de verantwoordelijkheden van werkgevers in het publieke domein: zij dienen het overheidsbeleid immers in de praktijk vorm te geven. Eén van de speerpunten in het programma VPT is dan ook het faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak in hun handelen tegen agressie en geweld. Dit gebeurt door hen te ondersteunen bij het signaleren en benoemen van de oorzaken, gevolgen en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, het inventariseren en verspreiden van praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossingen¹⁴ en het aanbieden van instrumenten die werkgevers binnen hun organisatie kunnen implementeren.

Dat werkgevers een belangrijke rol krijgen toegekend blijkt ook uit recente wetswijzigingen. Al in oktober 2006 stemde de Eerste Kamer in met wijziging van de Wet gelijke behandeling waardoor de positie van een werknemer met een klacht over (seksuele) intimidatie op het werk sterker wordt en werkgevers worden gestimuleerd om hun taak in de preventie van dit type ongewenst gedrag goed na te leven¹⁵. Vanaf het van kracht worden van de wijziging op 1 november 2006 kunnen rechters bij een klacht beslissen om de bewijslast te verschuiven naar de werkgever. Wanneer de rechter de bewijslast verschuift naar de werkgever, betekent dit dat de werknemer niet hoeft te bewijzen dat de (seksuele) intimidatie heeft plaatsgevonden, maar dat het aan de werkgever is te bewijzen dat hij er alles aan heeft gedaan om intimidatie op de werkvloer te voorkomen.

Daarnaast is de arbeidsomstandighedenwet aangepast. Al in 2005 pleitte vakbond FNV voor het opnemen van psychosociale arbeidsbelasting in de Arbo-wet en voor het daarbij expliciet noemen van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en discriminatie, een amendement dat toen –verwijzend naar de reeds bestaande Europese regelgeving die geacht werd op dit punt te volstaan– niet werd aangenomen. Sinds 2007 bepaalt de arbeidsomstandighedenwet echter zowel een definitie van ‘Psychosociale arbeidsbelasting’ -de factoren seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen- als het gewenste beleid vanuit werkgevers: de werkgever voert, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is, beperking van psychosociale arbeidsbelasting. Vanaf 1 juli 2009 geldt dat

¹⁴ Om dit te stimuleren loofde het Ministerie van BZK begin juli 2009 een geldprijs van 25.000 euro uit voor de werkgever met een publieke taak die erin slaagt agressie en geweld tegen de eigen werknemers te verminderen. De gedachte achter deze prijs is het delen van best-practices.

¹⁵ Nieuwsbericht van 5 oktober 2006: ‘Wetgeving over (seksuele) intimidatie verandert op 1 november. Online op 19 juli 2009: <http://www.orinformatie.nl/?subject=news&id=133>.

werkgevers middels de Arbo-wet verplicht worden om een actief preventief beleid te voeren om discriminatie tegen te gaan.¹⁶

Minder tolerantie en nadruk op aanpak daders

Een analyse van parlementaire stukken en nieuws- en persberichten van deze ministeries laat zien dat er in de jaren 2007, 2008 en de eerste helft van 2009 vooral Kamervragen zijn gesteld wat betreft het veilig uitoefenen van het werk door politie, brandweer, ambulance en vervoersbedrijven (NS en busbedrijven).^{17,18,19,20,21,22, 23, 24} In de media is er daarnaast veelvuldig aandacht geweest voor incidenten, vooral voor die met betrekking tot ongewenst gedrag gericht op NS werknemers en werknemers van busbedrijven. De beleidsmaatregelen en het debat richten zich in deze periode voornamelijk op terugkoppeling richting daders en een stevige(re) justitiële aanpak van daders.^{25,26}

De gedachte rondom het type beleid dat op nationaal niveau nodig is om ongewenst gedrag te voorkomen of om ermee om te gaan verschuift daarmee in de periode 2007-2009 van hoofdzakelijk curatief (zorgen voor nazorg naar aanleiding van een incident en verbeteren van bedrijfsprocessen om herhaling te voorkomen) naar het bewerkstelligen van een cultuuromslag in het denken over normen, melding en afhandeling –met een duidelijke trend richting minder tolerantie– en daaraan gekoppeld een strengere en consequentere aanpak van de daders.

Verwacht mag worden dat deze trend in het nationale beleid zich zal voortzetten in de periode 2009-2011. In november 2008 is door minister Ter Horst een aantal maatregelen aangekondigd ter vergroting van de pakkans van daders, die in de loop van 2009 en de daaropvolgende jaren dienen te worden geïmplementeerd:

16 Dit voorstel van Minister Donner werd begin juli aangenomen door de Eerste Kamer.

17 Bureauonderzoek door middel van zoektermen 'agressie', 'geweld', 'agressie/geweld & werk', 'ongewenst gedrag' op www.minbzk.nl, www.minvws.nl, www.justitie.nl, www.ikregeer.nl.

18 Beantwoording Kamervragen over belaging van ambulancepersoneel door de staatssecretaris van Justitie, 2 maart 2009. Kenmerk: 2080911300.

19 Beantwoording Kamervragen over geweld en agressie tegen verpleegkundigen en verzorgenden door de staatssecretaris van VWS, 10 oktober 2008. Kenmerk: 2070829690.

20 Reactie op het rapport 'het grote gevaar dan de zorg' van de staatssecretaris van VWS, 10 oktober 2008.

21 Beantwoording Kamervragen over het artikel in de Telegraaf 'Agent vaker de dupe van geweld', 5 november 2008. Kenmerk: 2070828910.

22 Algemene reactie van de Minister van BZK n.a.v. het artikel 'Politie bekogelen...ach baldadigheid' in de Telegraaf, 10 juli 2009. Kenmerk: 2009Z08950/2009D24027.

23 Brief aan de Tweede Kamer van Minister Ter Horst Verzoek vaste commissie BZK nadere informatie over geweld in het openbaar vervoer. Kenmerk: 2009-0000216383.

24 Vragen aan de Ministers van BZK en V&W over geweld op station Almere Centraal. Ingezonden 23 maart 2009, kenmerk: 2009Z05330.

25 Persbericht Ministerie van Justitie op 19 februari 2009: Maatregelen rond de strafrechtelijke aanpak van geweld tegen werknemers publieke taak.

26 Algemeen overleg 'Naar een veiliger samenleving', 24 juli 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 684, nr. 234.

Maatregel 1: Plan van aanpak aangiftebereidheid

Hierin worden de drempels voor het doen van aangifte door werkgevers en werknemers met een publieke taak nader geïdentificeerd en worden andere wegen voor het doen van aangifte verkend. Dit plan wordt in de zomer van 2009 aan de werkgevers- en werknemersorganisaties aangeboden. Werkgevers hebben in de mening van het ministerie van BZK een belangrijke rol bij het stimuleren en actief ondersteunen van het doen van aangifte door hun werknemers. Onafhankelijk van de werknemer kan de werkgever ook aangifte doen, gelet op zijn hiervoor benoemde eigen (dubbele) verantwoordelijkheid en de bevoegdheid die artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering hiertoe biedt. Door deze verantwoordelijkheid te nemen, geeft de werkgever het signaal af dat een dergelijke aantasting van de publieke taak en van zijn werknemers niet wordt getolereerd. Ook neemt hij hiermee de verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemer en daarmee het risico van en diens vrees voor represailles.

Maatregel 2: Afspraken over melden, registreren en aangeven

Met de werkgevers- en werknemersorganisaties van de sectoren Rijk en politie (welke vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK) worden afspraken gemaakt ten aanzien van agressie en geweld:

- er moet een verdergaande verplichting tot het melden en registreren voor werknemers en werkgevers worden ingevoerd;
- de werkgever moet altijd aangifte doen van het voorval in geval van bedreiging en fysiek geweld (morele plicht).

Maatregel 3: Pilots met camera's bij ambulances en politie

In 2008 is een pilot gestart met plaatsen van camera's op ambulances. Inzet van camera's kan in de mening van het ministerie van BZK een belangrijke bijdrage leveren aan het opsporingsonderzoek en de bewijsvoering tegen daders van agressie en geweld. Gedurende de pilot is een juridische werkgroep vanuit de ministeries van Justitie, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties actief om de ontwikkelingen in de pilot te volgen en waar nodig te adviseren. In navolging hierop wordt een vergelijkbare pilot bij de politie gestart. Eind 2009 dienen de resultaten van de evaluaties hierover beschikbaar te zijn.

Eveneens zijn door Minister Ter Horst een aantal maatregelen aangekondigd ter bevordering van het lik-op-stuk beleid:

Maatregel 4: Afspraken over reactiemogelijkheden

Met de sectoren Rijk en politie wordt afgesproken dat er naar aanleiding van een voorval waarbij agressie en/of geweld is gebruikt altijd (binnen 48 uur) een werkgeversreactie volgt, waarbij de dader wordt aangesproken op zijn/haar gedrag en de

eventuele gevolgen hiervan. Dit kan variëren van het aanzeggen van maatregelen zoals het aanpassen/stoppen van dienstverlening tot het opleggen van pand, gebieds- en verblijfsverboden.

Maatregel 5: Snelrecht

Door aan te dringen op de toepassing van (super)snelrecht waar mogelijk en aangegeven voor verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak komt Justitie tegemoet aan het gewenste lik-op-stuk beleid. Dit betreft delicten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Ongewenst gedrag tussen collega's

Ook het terugdringen van ongewenst gedrag tussen leden van een organisatie onderling heeft beleidsaandacht gekregen in de periode 2007-2009. Dit is vooral het geval in sectoren waar ongewenst gedrag tussen collega's relatief vaak bleek voor te komen. Zo heeft het ministerie van Justitie begin 2009 een 'Plan van aanpak ter terugdringing van de psychosociale arbeidsbelasting' voor werknemers in penitentiaire inrichtingen opgesteld welke als doelstelling heeft om eind 2010 het voorkomen van ongewenste omgangsvormen door leidinggevenden met 50% en door collega's met 30% terug te dringen, naar aanleiding van verslaglegging door de Arbeidsinspectie.²⁷

Aard en omvang van het probleem: hoe te meten

Middelhoven en Driessen hebben in 2001 in opdracht van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als één van de eersten een grootschalig onderzoek gedaan naar (subjectief) ervaren geweld tegen medewerkers in de (semi-)openbare ruimte.²⁸ Daarbij zijn vragenlijsten uitgezet onder een achttal beroepsgroepen, te weten politieagenten (surveillancedienst), penitentiaire inrichtingwerkers, medewerkers sociale dienst, treinconducteurs, huisartsen, ziekenhuismedewerkers, verkoopmedewerkers en taxichauffeurs. In de vragenlijst is gevraagd naar de ervaringen met geweld in de afgelopen vier weken en in de afgelopen 12 maanden, waarbij een onderscheid is gemaakt naar vijf vormen van verbaal geweld, zeven vormen van serieuze bedreigingen en elf vormen van fysiek geweld. Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat vooral politieagenten te maken hadden met bedreigingen. Van de politieagenten had 91% in het voorafgaande jaar te maken gehad met fysiek geweld, 53% met serieuze bedreigingen en 55% met verbaal geweld. In het onderzoek is ook ingegaan op het laatste incident dat men had meegemaakt waarbij sprake was van serieuze bedreiging of fysiek geweld, de gevolgen van een meegemaakt geweldsincident, het toegeven aan bedreigingen met geweld en mogelijke preventiemaatregelen.

²⁷
²⁸

Brief aan de kamer van de staatssecretaris van Justitie op 10 februari 2009, kenmerk 2080908300.
ref. Middelhoven en Driessen, 2001.

In 2004 is een soortgelijk onderzoek uitgevoerd onder medewerkers van de gemeente Amsterdam (Raven en Driessen, 2004²⁹). Daarbij is naast ervaring met geweldincidenten ingegaan op onveiligheidsgevoelens, preventie- en nazorgmaatregelen, het melden van het incident en het ziekteverzuim en functioneren als gevolg van ervaringen met geweldincidenten. De onderzoekers maken onderscheid in typen geweld, waarbij twee vormen worden onderscheiden, namelijk instrumenteel- en expressief geweld.

In 2005 is door Bovenkerk et al.³⁰, in opdracht van Politie en Wetenschap, een verkennend onderzoek uitgevoerd naar bedreigingen van functionarissen die een rol spelen in het handhaven van de rechtsstaat in Nederland (politici, bestuurders, politiemensen, advocaten, officieren van justitie, rechters, journalisten en notarissen) en die ingrijpen in hun persoonlijke levenssfeer. Ook Bovenkerk maakt een onderscheid tussen instrumentele- en expressieve bedreigingen. Daarnaast maakt hij een onderscheid tussen bedreigingen door eenling en bedreigingen vanuit een bepaalde groep of milieu. Binnen deze laatste vorm wordt een verdere onderverdeling gemaakt tussen politiek of ideologisch gemotiveerde bedreigingen en bedreigingen door de georganiseerde misdaad. Bij alle in het onderzoek betrokken groepen functionarissen is gesproken met mensen die in hun privéleven bedreigd waren. In deze gesprekken is ingegaan op de frequentie van de bedreiging en de wijze waarop de bedreiging geuit werd, of sprake was van een incident dan wel of men al veel langer bedreigd werd, door wie men bedreigd werd en wat de beweegredenen waren, hoe men op de bedreiging gereageerd heeft en of men toegegeven heeft aan de bedreiging.

In aansluiting op het door Bovenkerk et al. geschetste kwalitatieve beeld van bedreigingen tegenover de politie is in 2006, in opdracht van het Ministerie van BZK, onderzocht wat de omvang is van bedreigingen tegenover politiefunctionarissen (Dekkers, Kriek en Schouten, 2006). In het onderzoek is ervoor gekozen om begrippen niet te nauw te definiëren en alleen het begrip bedreiging te hanteren (waarbij intimidatie is inbegrepen). Ook is ervoor gekozen om de subjectieve component als primaire invalshoek te hanteren en dus te informeren naar voorvallen waarbij men zich bedreigd heeft gevoeld. Anders dan Bovenkerk richt het onderzoek zich op bedreigingen die zijn geuit in relatie tot de functie bij de politie en niet tegen de respondent als privépersoon.

2.2 Nulmeting 2007

In het kader van het 'Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak' werd het onderzoek gedaan dat als basis dient voor het

²⁹ ref. Raven en Driessen, 2004.

³⁰ ref. Bovenkerk et al, 2005.

onderhavige onderzoek, namelijk de nulmeting 'Ongewenst gedrag besproken' van Sikkema, Abraham en Flight (2007). Ook in het onderzoek van Sikkema et al. is uitgegaan van de persoonlijke beleving van de ondervraagde. Dit betekent dat er sprake is van ongewenst gedrag als handelingen van een groep of van een individu door het slachtoffer als bedreigend, vernederend of intimiderend worden *ervaren*. Het voorliggend onderzoek hanteert hetzelfde uitgangspunt.

In het onderzoek is niet alleen gevraagd naar ongewenst gedrag van externe 'klanten', maar ook van collega's. Anders dan in voorgaande onderzoeken is ook geïnformeerd naar pesten. Het onderzoek richt zich op medewerkers die opereren in de (semi-)openbare ruimte. In het onderzoek zijn 14 beroepsgroepen/sectoren betrokken, waaronder politie, ambulancepersoneel, treinconducteurs, onderwijspersoneel en het gevangeniswezen. Van de ondervraagden heeft 62% het laatste jaar minimaal één keer te maken gehad met verbaal geweld, 24% met fysiek geweld, 19% met intimidatie, 16% met discriminatie en 12% met seksuele intimidatie. Treinconducteurs (98%), medewerkers in het gevangeniswezen (91%), ambulancepersoneel (89%) en politiefunctionarissen (73%) zijn in het laatste jaar het meest slachtoffer geweest van ongewenst gedrag door externe klanten. Deze beroepsgroepen zijn van alle onderzochte beroepsgroepen ook het meest slachtoffer geweest van fysiek geweld. Een meerderheid van 66% van de ondervraagden, uit alle beroepsgroepen tezamen, bleek in de 12 maanden voorafgaand aan het moment van bevraging te maken te hebben gehad met enige vorm van ongewenst gedrag.

In de nulmeting in 2007 zijn vijf vormen van ongewenst gedrag onderscheiden:

1. **Verbaal geweld** (schreeuwen, schelden, vernederen, treiteren en pesten),
 2. **Fysiek geweld** (duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen en gooien/vernietigen met/van voorwerpen),
 3. **Seksuele intimidatie** (nafluiten, getinte opmerkingen of blikken, aanranding, verkrachting),
 4. **Intimidatie** (bedreigen, achtervolgen, chanteren, onder druk zetten, dreigbrief, gezin bedreigen),
 5. **Discriminatie** (naar sekse, huidskleur, geloof, leeftijd of seksuele geaardheid).
- In deze éénmeting wordt ditzelfde onderscheid gemaakt.

Metingen ongewenst gedrag tussen collega's

In de voorliggende meting wordt daarnaast aandacht besteed aan het voorkomen van ongewenst gedrag tussen collega's onderling. Vooral het thema 'pesten' op het werk –ook wel bekend onder de Engelse term 'mobbing'– krijgt de laatste jaren veel aandacht in onderzoek. In Nederland zijn werknemers via de Arbo-wet (art. 4) hiertegen beschermt. Op basis van een studie van de Rijksuniversiteit van Leiden over mobbing-preventie is al in 1997 een meetinstrument ontwikkeld welke op nationaal niveau bijhoudt hoe vaak mobbing voorkomt: de Leidse Mobbing Schaal-II (LEMS-

II).³¹ Interessant aan deze schaal is dat hierbij niet wordt gevraagd naar persoonlijke slachtofferervaringen, maar naar het voorkomen van een elftal aan pesten gerelateerde handelingen in de eigen werkeenheid of afdeling.

2.3 Beleidsontwikkelingen op internationaal niveau

Niet alleen binnen Nederland, maar ook in het buitenland staat het thema ongewenst gedrag op de agenda. Kijkend naar het politieke debat rondom het thema ongewenst gedrag in het buitenland en op Europees en internationaal niveau vallen twee zaken op: 1) dat het debat zich voornamelijk concentreert rondom agressie en geweld jegens medewerkers in de gezondheidszorg, in het bijzonder ziekenhuismedewerkers en 2) dat er tot op heden –in verhouding tot Nederland– weinig concrete beleidsmaatregelen zijn genomen^{32,33}. Op beide punten gaan wij nader in, beginnend bij het laatste.

Nederland ver in het uitzetten van beleid

Websites van buitenlandse ministeries, het Europees parlement en daaraan gerelateerde fondsen en agentschappen en gangbare databases voor literatuur laten zien dat er weliswaar over het thema ongewenst gedrag op beleidsniveau wordt gesproken, maar dat er nog opvallend weinig concreet beleid is geformuleerd met als doel het terugdringen van agressie en geweld gericht op werknemers in het publieke domein. Met enige voorzichtigheid kan worden gesteld dat Nederland op dit thema vooruitloopt.³⁴

De periode 2007-2009 lijkt zich op Europees niveau te richten op bewustwording en veroordeling van het voorkomen van ongewenst gedrag en het komen tot een eerste inventarisatie van maatregelen die succesvol kunnen zijn bij het terugdringen hiervan. In 2007 werd door de Europese sociale partners (BusinessEurope-UEAPME, CEEP en ETUC) al een overeenkomst ondertekend die ongewenst gedrag op de werkplek veroordeelt. De overeenkomst dient ertoe de bewustwording rondom dit thema te vergroten en werkgevers te wijzen op hun plicht om hun medewerkers op

³¹ Hubert, A, Furda, J. (1997). De Leidse Mobbing Schaal-11 (LEMS- II) Leiden: Universiteit van Leiden, Vakgroep Sociale en Organisationspsychologie.

³² EUPAN/TUNED Joint Report. Multisectoral workshop on third party violence, 14 March 2008, Brussels.

³³ Literatuursearch via Google, ScienceDirect en OnlineContents (UvT) met als voornaamste zoekwoorden: workplace aggression public sector, work* aggression, third-party violence, work* violence, workplace harrasment, aggression public sector, improper behaviour, aggressive behaviour en hun vertalingen. Search op de websites van o.a. het Duits (www.bundestag.de), Frans (www.senat.fr), Spaans (www.congreso.es), Engels (www.parliament.uk) parlement, Europese commissie voor werkgelegenheid (<http://ec.europa.eu>).

³⁴ In het voorliggend onderzoek is een extensieve beleidsanalyse niet voorzien, het gaat om een scan op hoofdlijnen. Bovendien werpt het taalverschil drempels op in de zoektocht in buitenlandse bronnen.

basis van EU en landelijke wetgeving hiertegen te beschermen.³⁵ De zogenoemde *third-party violence* was onderwerp van een multi-sectoraal overleg in maart 2008, waarbij sociale partners van het lokaal en regionaal bestuur, de commercie, de ziekenhuizen en de private beveiligingssector de mogelijkheden van gezamenlijk beleid onderzochten, alsmede best-practices met elkaar te delen wat betreft het omgaan met ongewenst gedrag.³⁶

Zoals in Nederland het geval is spelen ook op Europees niveau de sociale partners een belangrijke rol bij het formuleren van beleid en zoeken werkgevers elkaar op als het gaat om het uitwisselen van ervaringen over de aanpak van ongewenst gedrag. De EPSU (European Federation of Public Service Unions) is samen met UNI-Europa in vervolg op dit overleg begin 2009 een project gestart dat zich richt op het inventariseren van trends in het voorkomen van ongewenst gedrag in deze sectoren binnen Europa, alsmede op het verzamelen van best-practices in het omgaan met dit probleem.

De vraag wat werkgevers kunnen doen om ongewenst gedrag te voorkomen is eveneens onderwerp van debat. Volgens het Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het werk zijn “benaderingen gericht op het voorkomen van geweld [...] duurzamer dan op zichzelf staande, op het individu gerichte, maatregelen als er eenmaal een incident is voorgevallen”. Als het gaat om effectieve maatregelen valt volgens het agentschap vooral te denken aan het installeren van adequate verlichting en videobewakingssystemen, het aanbrengen van wijzigingen in de werkindeling en functiebeschrijving om eenzaam werk te vermijden en het geven van training in het omgaan met moeilijke situaties met klanten en het herkennen van risicosignalen.³⁷

Discours concentreert zich rondom zorgsector

Allereerst kan worden vastgesteld dat de gevonden onderzoeken dateren van de periode voor 2007. Het is de vraag waarom er in de periode hierna zo weinig onderzoek lijkt te zijn gedaan naar het voorkomen van ongewenst gedrag. Om toch een beeld te schetsen over de situatie in het buitenland ten opzichte van die in Nederland bieden we in deze paragraaf een kort overzicht. De ‘European foundation on improving living and working conditions’ vond in onderzoek uit 2005 dat één op de tien medewerkers in de afgelopen 12 maanden slachtoffer was geweest van fysiek geweld, pesterijen of psychische terreur.³⁸ Het onderzoek toonde tevens aan dat er verschillen zijn wat betreft het voorkomen van ongewenst gedrag bij mannen en vrouwen: zo hebben vrouwen vaker dan mannen te maken met ‘psychologische’ agressie en mannen va-

³⁵ In Nederland geldt sinds 1994 de Arbeidsomstandighedenwet, waarin werkgevers worden verplicht om hun werknemers te beschermen tegen seksuele intimidatie, (psychologische) agressie en geweld tijdens het werk.

³⁶ Multi-Sectoral Social Dialogue meeting “Third Party Violence at Work”, 14 Maart 2008, Brussel.

³⁷ Bron: website Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het werk. Online op 19 juli 2009: http://osha.europa.eu/nl/topics/stress/index_html/violence

³⁸ In oorspronkelijke taal (Engels): physical violence, harassment and bullying.

ker met fysiek geweld. Ook leeftijd zou een verschil maken: jongere medewerkers krijgen vaker met ongewenst gedrag te maken dan oudere medewerkers (Cooper et al, 2003).³⁹

Verder valt op dat de zorgsector de meeste aandacht krijgt, zowel in onderzoek als in het (relatief weinig voorkomende) beleid.^{40,41,42} Onderzoek uit het buitenland laat zien dat vooral verpleegkundigen vaak te maken hebben met ongewenst gedrag vanuit patiënten of bezoekers.^{43,44} Winstanley en Whittington (2004) vonden dat 43% van de verpleegkundigen in het afgelopen jaar te maken hadden gehad met ongewenst gedrag, ten opzichte van 14% van de artsen.⁴⁵ Hesketh et al. (2004) vonden daarbij dat ongewenst gedrag ten opzichte van ziekenhuismedewerkers vaak niet wordt gemeld.⁴⁶

In 2008 is in het Britse parlement een verzoek ingediend ter verruiming van de 'Clause 170', met als doel het tegengaan van agressie gericht op ziekenhuismedewerkers. De clause beschermt ziekenhuismedewerkers zolang ze in het ziekenhuis zijn. Gepleit werd voor verruiming van deze bescherming bij extramurale contacten. Het verzoek is niet aangenomen vanuit de veronderstelling dat medewerkers buiten het ziekenhuis door de reguliere wetgeving worden beschermd. In de UK is training in het voorkomen van en omgaan met ongewenst gedrag beschikbaar voor alle frontlinie professionals binnen de gezondheidszorg. Bovendien zijn er initiatieven gericht op het bevorderen van melding en registratie van incidenten.⁴⁷

Psychologisch geweld grootste probleem

DiMartino et al concludeerden na uitgebreid onderzoek op basis van verschillende studies uitgevoerd in EU-lidstaten in 2003 dat vooral *psychologisch* geweld zorgt voor problemen. Bovendien gaven zij aan dat er op Europees niveau veel inspanning

³⁹ Cooper et al (2003). Preventing violence and harrasment in the workplace. European foundation for the improvement of living and working conditions. Retrieved online: www.eurofound.eu.int.

⁴⁰ www.parliament.uk

⁴¹ Literatuursearch via Google, ScienceDirect en OnlineContents (UvT) met als voornaamste zoekwoorden: workplace aggression public sector, work* aggression, work* violence, workplace harrasment, aggression public sector, improper behaviour, aggressive behaviour. Search op de websites van het Duits (www.bundestag.de), Frans (www.senat.fr), Spaans (www.congreso.es), Engels (www.parliament.uk) parlement.

⁴² Prevention of workplace aggression and violence (2004). Department of Health Western Australia.

⁴³ Literatuursearch via Google, ScienceDirect en OnlineContents (UvT) met als voornaamste zoekwoorden: workplace aggression public sector, work* aggression, third-party violence, work* violence, workplace harrasment, aggression public sector, improper behaviour, aggressive behaviour en hun vertalingen. Search op de websites van o.a. het Duits (www.bundestag.de), Frans (www.senat.fr), Spaans (www.congreso.es), Engels (www.parliament.uk) parlement, Europese commissie voor werkgelegenheid (<http://ec.europa.eu>).

⁴⁴ Wand and Coulson (2006). Zero tolerance: A policy in conflict with current opinion on aggression and violence management in health care. *Australasian Emergency Nursing Journal*; 9, 163—170

⁴⁵ Winstanley S, Whittington R. Aggression towards health care staff in a UK general hospital: variation among professions and departments. *Issues Clin Nurs*;13 (1): 3—10.

⁴⁶ Hesketh et al (2003). Workplace violence in Alberta and British Columbia hospitals. *Health Policy* 63:311-321.

⁴⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80310-0004.htm>

gen zijn verricht om fysieke agressie terug te dringen, maar dat er nog relatief weinig is gedaan ter preventie van psychologische agressie. Dezelfde conclusie werd getrokken door Barling et al (2009).⁴⁸ Op internationaal niveau is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar het fenomeen 'workplace mobbing'. Dit wordt gezien als psychologisch geweld van een groep gericht op een collega (Chapell en DiMartino, 2001).⁴⁹ Collega's vormen hierbij een team dat zich richt op één of meerdere anderen die buiten de groep staan.

Eveneens valt op dat 'psychologische' terreur zorgt voor een gevoel van onveiligheid bij het uitvoeren van een publieke taak. Zo is in de VS veel aandacht voor het thema terrorisme, wat een gevaar zou (kunnen) vormen voor de veiligheid op het werk. Het beeld van de vele gesneuvelde brandweerlieden tijdens de aanvallen op de Twin Towers lijkt hierbij nog duidelijk een stempel te drukken. Kijken we naar onderzoek en media gericht op het voorkomen van agressie en geweld op het werk dan wordt er in de VS de laatste jaren vooral melding gedaan van de (sporadisch voorkomende) incidenten waarbij medewerkers door een collega met een vuurwapen worden gedood.

2.4 Samenvattend

Het thema ongewenst gedrag gericht op werknemers met een publieke taak staat zowel op internationaal als op Europees niveau op de beleidsagenda. Een scan van de meest relevante bronnen geeft het beeld dat dit vooralsnog gericht is op bewustwording en consensus over de wijze van aanpak. Het debat concentreert zich hoofdzakelijk rondom agressie en geweld gericht op werknemers in de zorgsector. Nederland lijkt voorop te lopen bij het daadwerkelijk formuleren van beleid gericht op het veilig werken in publieke functies. De sociale partners spelen bij de implementatie van dit beleid een belangrijke rol. Werkgevers in het publieke domein worden gestimuleerd om naast curatief ook preventief beleid te ontwikkelen en te implementeren. Werknemers worden op hun beurt gestimuleerd om voorvallen te melden en correct af te handelen. Het overheidsbeleid heeft zich in de afgelopen twee jaar (2007-2009) steeds meer gericht op het formuleren van een duidelijk normenkader en op het strenger aanpakken van daders die dit kader overtreden. Gezien de maatregelen die de Minister van Binnenlandse Zaken eind 2008 heeft aangekondigd, kan worden verwacht dat deze trend zich in de periode tussen de éénmeting en de tweede meting in 2011 zal voortzetten.

In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de wijze waarop het nationale beleid gericht op het bewerkstelligen van een veilige publieke taak vorm heeft gekregen binnen de verschillende onderzochte beroepssectoren. Alvorens hiertoe over te gaan bieden

⁴⁸ Barling et al (2009). Predicting workplace aggression and violence. *Annu. Rev. Psychol.* 2009.60:671-692.

⁴⁹ Shallcross et al (2007). Workplace mobbing: experiences in the public sector. *International Journal of Organisational Behaviour*, Volume 13(2), 56-70

we in hoofdstuk 3 een overzicht van de omvang en aard van ongewenst gedrag zoals werknemers in de publieke sector dat in de twaalf maanden voorafgaande aan de enquête hebben ondervonden.

3 Omvang en aard van ongewenst gedrag: een vergelijking tussen 2007 en 2009

In dit hoofdstuk beschrijven de resultaten van een grootschalige enquête onder werknemers met een publieke taak. Deze enquête is een replicatie van het kwantitatieve onderzoek dat in 2007 (bij de nulmeting) is verricht. Allereerst beschrijven we de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen tegen werknemers met een publieke taak in 2009 en we kijken of er sprake is van een significante verandering in de aard en omvang ten opzichte van de nulmeting in 2007. Vervolgens komen aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's aan de orde. Zowel het slachtoffer-zijn als het getuige-zijn van ongewenst gedrag komen daarbij aan bod. We richten ons in dit hoofdstuk derhalve op de eerste twee hoofdvragen van de vraagstelling zoals geformuleerd in §1.2

In de analyses staat de vergelijking met de nulmeting centraal. Om de vergelijkbaarheid tussen de scores uit de éénmeting en de scores uit de nulmeting te optimaliseren, worden bij vergelijkende analyses alleen die sectoren meegenomen die ook aan de nulmeting hebben deelgenomen. De consequentie hiervan is dat de sectoren Jeugdzorg en gerechtsdeurwaarders⁵⁰ in een gedeelte van de analyses buiten beschouwing zijn gelaten.

3.1 Totale omvang ongewenst gedrag door externen gelijk gebleven

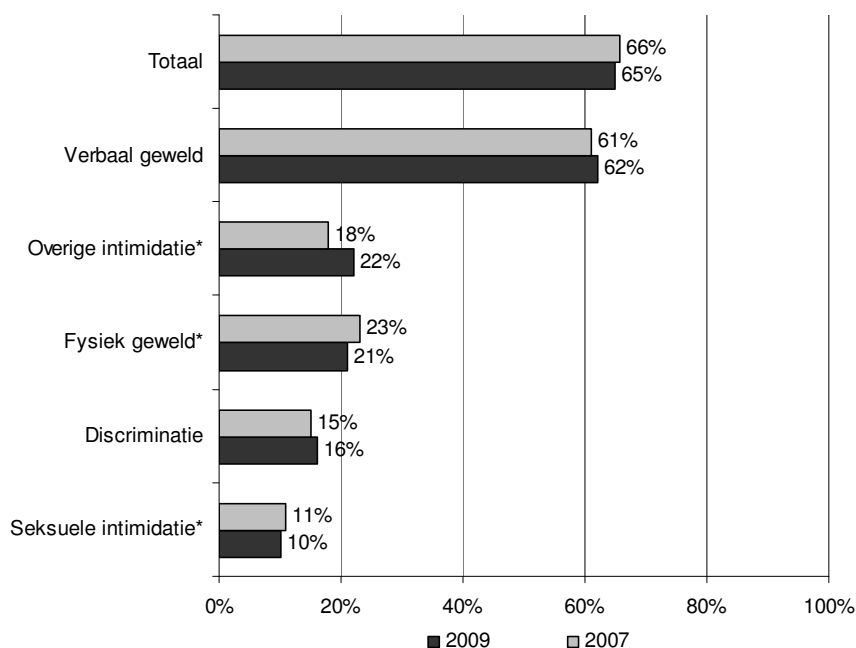
In figuur 3.1 zijn de percentages weergegeven van respondenten die in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met vijf verschillende categorieën van ongewenst gedrag door externen,^{51,52} alsmede het totaal. In bijlage B zijn de 95%-betrouwbaarheidsintervallen bij de cijfers vermeld.

⁵⁰ Ook de busbedrijven zijn in de éénmeting voor het eerst bevroegd. De respons onder deze doelgroep is echter te laag gebleken voor kwantitatieve analyses. Zie ook onderzoeksverantwoording in bijlage E.

⁵¹ De weergegeven percentages hebben betrekking op die sectoren uit de éénmeting die ook bij de nulmeting betrokken waren. Dit om de vergelijkbaarheid tussen nul- en éénmeting te optimaliseren. Bij de berekening van deze percentages is gewogen naar sectorgrootte en sekseverdeling binnen sectoren. De percentages van de nulmeting zijn herberekend, op basis van de originele databestanden.

⁵² De prevalentie is gebaseerd op de frequentie van incidenten per soort schending in de 12 maanden voorafgaand aan de het invullen van de enquête (mei/juni 2009).

Figuur 3.1 Percentage respondentent dat in de laatste 12 maanden slachtoffer was van ongewenst gedrag door externen, uitgesplitst naar soort schending (nulmeting: n = 4253; éénmeting: n = 5194)



* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

Het totaalpercentage uit de éénmeting verschilt niet significant van het percentage dat werd berekend in de nulmeting. Net zoals in de nulmeting, gaf ongeveer twee derde van de respondenten in de éénmeting aan in de laatste 12 maanden slachtoffer te zijn geweest van ongewenst gedrag door externen. Er is dus geen sprake van een toe- of afname van ongewenst gedrag door externen in de afgelopen twee jaar.

Wel zijn er verschillen gevonden tussen nul- en éénmeting bij het voorkomen van fysiek geweld, seksuele intimidatie en overige vormen van intimidatie. Fysiek geweld en seksuele intimidatie zijn ten opzichte van de nulmeting in geringe mate, maar wel significant afgenomen. Niet-seksuele intimidatie, waaronder bedreigen, onder druk zetten en chanteren, daarentegen is iets toegenomen ten opzichte van de nulmeting, namelijk van 18% naar 22%. Verbaal geweld is in de éénmeting – net als in de nulmeting – verreweg de meest voorkomende en seksuele intimidatie de minst voorkomende vorm van ongewenst gedrag. Ongeveer 62% van de respondenten zegt slachtoffer te zijn geweest van verbaal geweld door externen.

In figuur 3.2⁵³ is *per sector* weergegeven welk percentage van de respondenten in het afgelopen jaar te maken heeft gehad met een (of meerdere) vorm(en) van ongewenst gedrag door externen.⁵⁴

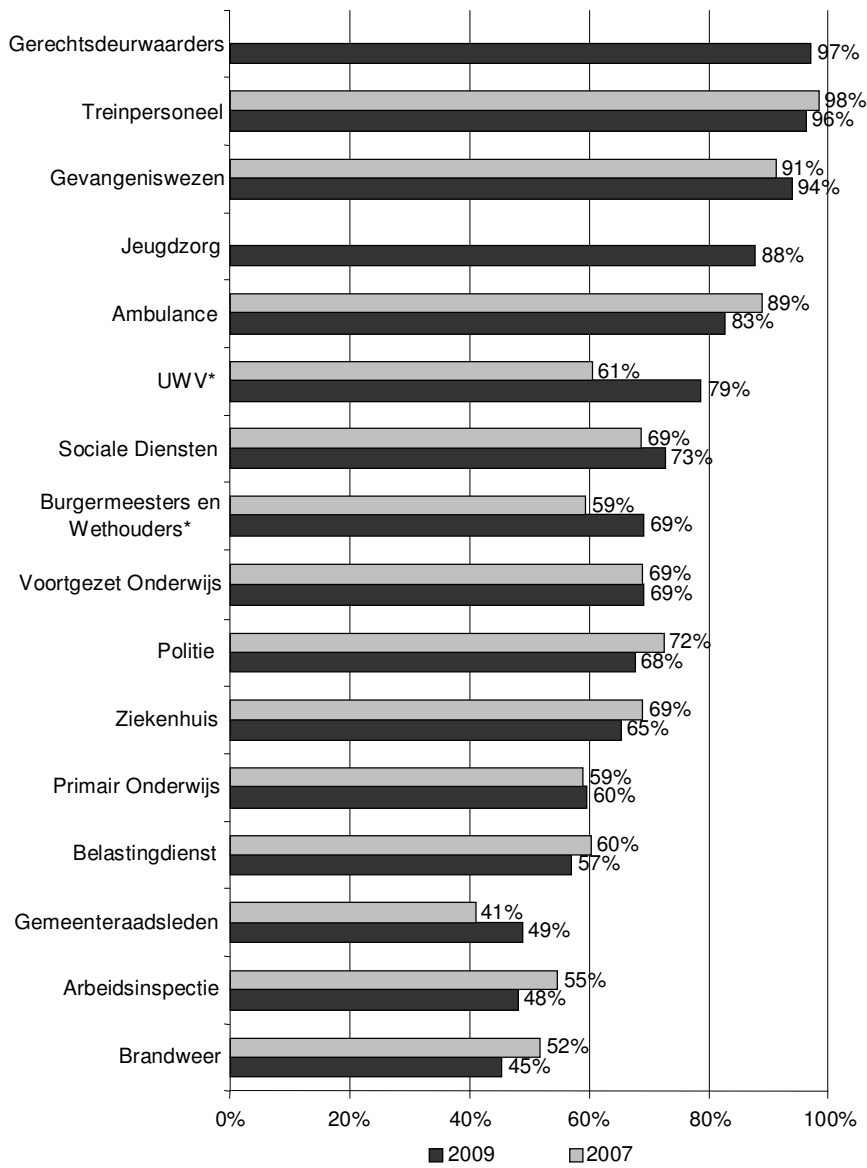
Over het algemeen worden er in de éénmeting nauwelijks verschuivingen waargenomen ten opzichte van de nulmeting. Alleen voor de sector UWV en voor de burgermeesters en wethouders wordt een significant verschil gevonden tussen nul- en éénmeting. Voor deze beide sectoren geldt dat het aandeel respondenten dat met ongewenst gedrag te maken heeft gehad significant is toegenomen ten opzichte van de nulmeting (respectievelijk van 61% naar 79% en van 59% naar 69%). Hoewel er in andere sectoren wel verschillen worden waargenomen tussen nul- en éénmeting, zijn deze niet statistisch significant.

Bij de gerechtsdeurwaarders, de Nederlandse Spoorwegen, het gevangeniswezen, Jeugdzorg en het ambulancepersoneel komt ongewenst gedrag verhoudingsgewijs veel voor ten opzichte van de andere sectoren. Hoewel respondenten van de brandweer, de arbeidsinspectie, de gemeenteraden, de belastingdienst en het primair onderwijs verhoudingsgewijs minder vaak slachtoffer zijn geweest van ongewenst gedrag door externen, zijn de geobserveerde percentages -met als laagste getal 45%-nog steeds hoog te noemen.

⁵³ Zie bijlage A voor n per sector.

⁵⁴ Hierbij is gewogen naar sekseverdeling binnen de desbetreffende sector.

Figuur 3.2 Percentage respondentent dat in de laatste 12 maanden slachtoffer was van ongewenst gedrag door externen, uitgesplitst naar sector (nulmeting: n = 4253; éénmeting: n = 5194)



* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

3.1.1 *Frequentie fysiek geweld en discriminatie gedaald*

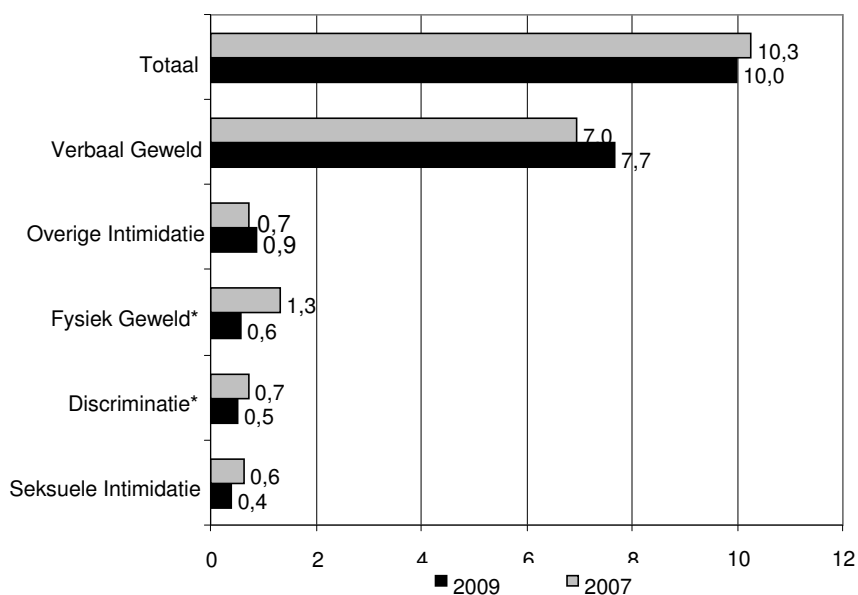
Naast de vraag *of* men te maken heeft gehad met ongewenst gedrag, is respondenten gevraagd naar *de regelmaat* (de frequentie) waarmee men in het afgelopen jaar in het werk te maken heeft gehad met de verschillende vormen van ongewenst gedrag. Het antwoord op deze vraag was een door de respondent gemaakte schatting van het aantal incidenten per jaar. We vergelijken de frequentie tussen nul- en één-meting. Uitbijters die gemiddelden ten onrechte erg kunnen vertekenen, zijn buiten beschouwing gelaten⁵⁵.

De gemiddelde frequenties zijn weergegeven in figuur 3.3 (in bijlage B zijn de 95%-betrouwbaarheidsintervallen vermeld). Hierin zijn zowel de respondenten die niet te maken hebben gehad met ongewenst gedrag meegenomen (respondenten met een score van 0) als de respondenten die hier in het afgelopen jaar *wel* slachtoffer van waren (respondenten met een score boven 0).

Figuur 3.3 laat zien hoe vaak ieder type van ongewenst gedrag in het laatste jaar voorgekomen is. De totale frequentie van ongewenst gedrag is ten opzichte van de nulmeting niet significant veranderd. Het gemiddelde niveau bleef rond de 10 incidenten per jaar. Het gemiddeld aantal incidenten van seksuele intimidatie, overige vormen van intimidatie en verbaal geweld is ook ongeveer gelijk gebleven.

⁵⁵ Respondenten met een gerapporteerde frequentie die hoger was dan 99% van de andere respondenten zijn ten behoeve van de gemiddelde frequentieberekening buiten beschouwing gelaten.

Figuur 3.3 Gemiddelde frequentie incidenten van ongewenst gedrag in de afgelopen 12 maanden, per soort schending

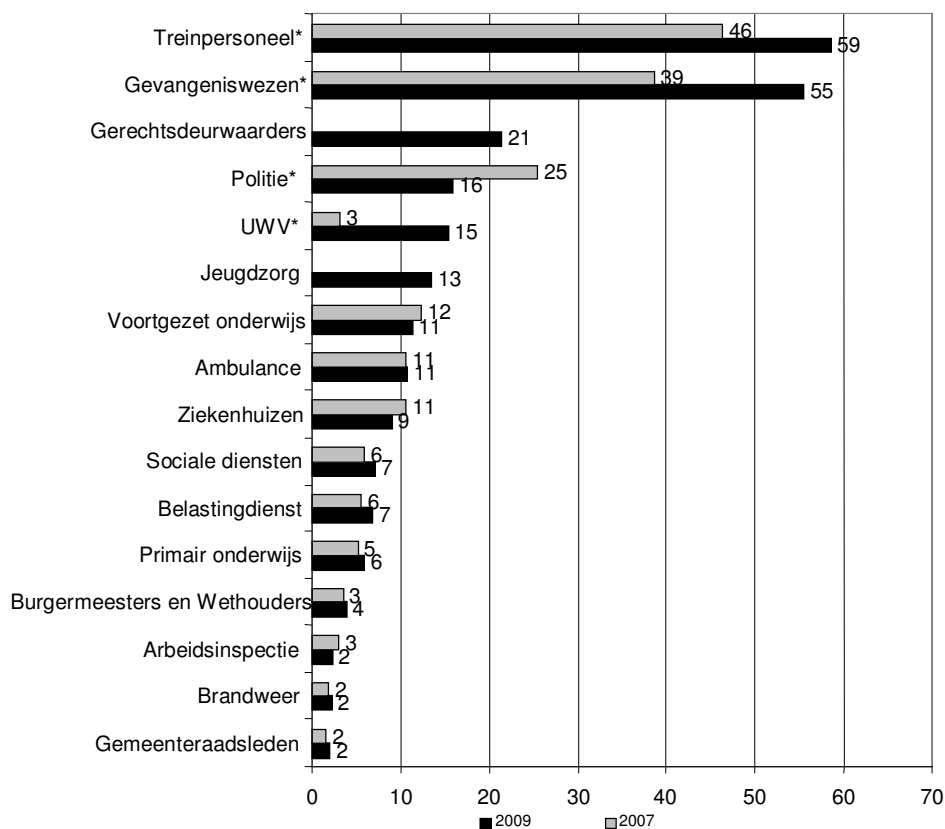


* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

Het gemiddeld aantal incidenten van discriminatie en het gemiddeld aantal incidenten van fysiek geweld zijn daarentegen *wel* significant gedaald ten opzichte van de nulmeting. Ten aanzien fysiek geweld is dit in lijn met de daling van het aantal respondenten dat slachtoffer was van fysiek geweld (zie figuur 3.1). Met betrekking tot discriminatie is te zien dat het aantal respondenten dat hiervan slachtoffer was niet is gedaald (zie figuur 3.1), maar de gemiddelde frequentie wel. Dit houdt in dat de mensen die slachtoffer waren van discriminatie gemiddeld iets minder vaak (met een lagere frequentie) gediscrimineerd worden.

Figuur 3.4 toont de gemiddelde frequentie van ongewenst gedrag weergegeven per sector.

Figuur 3.4 Gemiddelde frequentie in het afgelopen jaar van incidenten, per sector



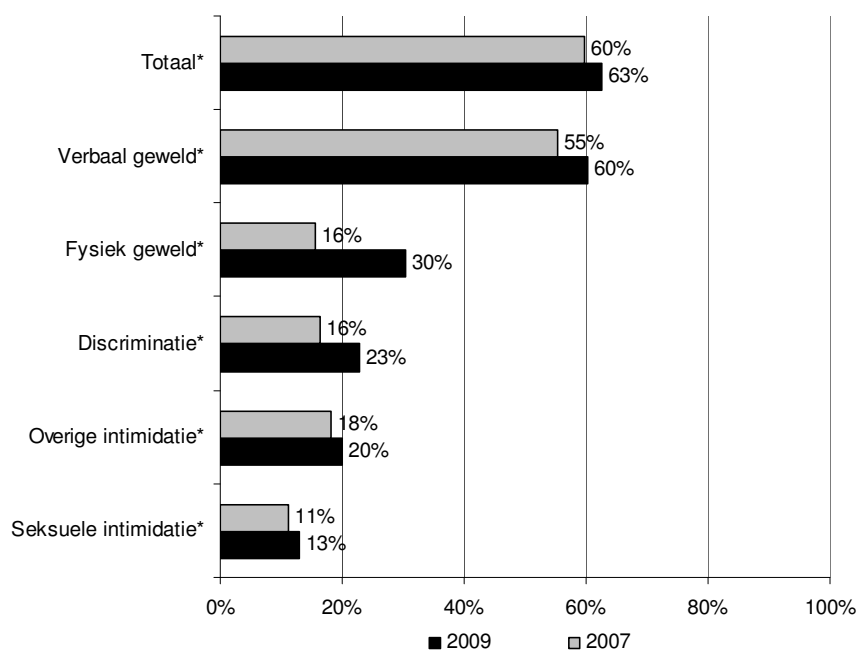
* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

Voor de meeste sectoren geldt dat de gemiddelde frequentie van het ongewenst gedrag in de éénmeting niet veel veranderd is ten opzichte van de nulmeting. Een aantal sectoren vormt hierop een uitzondering. Zo heeft de politie de gemiddelde frequentie van ongewenst gedrag ten opzichte van de nulmeting significant zien *afnemen* van 26 naar gemiddeld 16. Werknemers in het gevangeniswezen en UWV daarentegen uiten een significant *hogere* gemiddelde frequentie van ongewenst gedrag in 2009 in vergelijking met 2007. In deze sectoren is de gemiddelde frequentie met 12 tot 16 incidenten per jaar *toegenomen*. Verder is vooral voor het treinpersoneel en in het gevangeniswezen de gemiddelde frequentie van ongewenst gedrag door externen hoog te noemen. De frequentie ligt hier boven de 55 incidenten per jaar. Dat betekent dat deze werknemers gemiddeld meer dan één keer per week met ongewenst gedrag te maken hebben.

3.1.2 *Werknemers vaker getuige van ongewenst gedrag door externen*

Aan de respondenten is gevraagd of ze in het afgelopen jaar getuige zijn geweest van ongewenst gedrag door externen. Deze percentages zijn vergeleken met de waarden uit de nulmeting. In de onderstaande figuur (figuur 3.5) is te zien dat voor alle vormen van ongewenst gedrag door externen geldt dat significant meer respondenten aangeven ervan getuige te zijn geweest dan ten tijde van de nulmeting het geval was. Vooral de stijging in het aantal getuigenissen van voorvallen van fysiek geweld is opvallend (van 16% in 2007 naar 30% in 2009).

Figuur 3.5 Percentage respondenten dat aangaf in de afgelopen 12 maanden getuige te zijn geweest van ongewenst gedrag door externen, per soort schending (nulmeting: n = 4334; éénmeting: n = 5194)



* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting

3.2 Aard ongewenst gedrag externen: een nadere beschouwing

In de enquête is per soort schending ruime aandacht besteed aan de aard van het ongewenste gedrag dat het meest recent had plaatsgevonden, alsook aan het verloop dat slachtoffer en de werkgever daaraan hebben gegeven. Het gaat dan om de vraag of de respondent het voorval intern besproken heeft en zo ja, met wie, maar ook of het incident is geregistreerd, of er voldoende nazorg op gang kwam en of er actie richting de dader is ondernomen.

In onderstaande analyses zijn alleen de respondenten meegenomen die hebben aangegeven daadwerkelijk slachtoffer te zijn geweest van één of meer van de vijf genoemde categorieën van ongewenst gedrag⁵⁶. We beschouwen achtereenvolgens verbaal geweld, fysiek geweld, seksuele intimidatie, overige vormen van intimidatie en discriminatie.

3.2.1 Verbaal geweld

Een meerderheid van 60% van de werknemers in de onderzochte publieke sectoren geeft aan in de afgelopen 12 maanden met verbaal geweld vanuit externen te maken te hebben gehad. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de typen verbaal geweld die respondenten hebben gerapporteerd wat betreft het meest recente voorval van verbaal geweld.

Tabel 3.1 Verbaal geweld door externen: percentage respondenten dat in het meest recente voorval met de verschillende typen van verbaal geweld te maken heeft gehad (nulmeting: n = 2477, éénmeting: n = 1704)

Type	2007	2009
Schreeuwen	64%	70%
Schelden	69%	68%
Vernederen	17%	18%
Treiteren	12%	10%
Pesten	5%	5%
Anders	20%	14%

Deze percentages zijn zowel gewogen naar sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen de sectoren.

We zien dat het verbaal geweld in verreweg de meeste gevallen de vorm aanneemt van schelden en schreeuwen. Vernederen, treiteren en pesten komen minder vaak voor. De analyse van de 'anders'-categorie –eveneens door een aanzienlijk deel van de respondenten (14%) ingevuld– blijkt hoofdzakelijk betrekking te hebben op dreigen en bedreigen. Ook vals beschuldigen en intimideren worden door enkelen genoemd. De verschillen met de nulmeting zijn gering.

Tabel 3.2 laat zien *of* en *met wie* binnen hun organisatie slachtoffers een voorval bespreken⁵⁷. Tevens is respondenten gevraagd of zij het voorval hebben gemeld bij de politie en of er aangifte van is gedaan door de respondent en/of zijn of haar werkgever⁵⁸. In de één na laatste rij van deze tabel staat het percentage respondenten

⁵⁶ Belangrijk is zich te realiseren dat de gegevens over de aard van het ongewenste gedrag uit een andere steekproef afkomstig zijn dan die over de omvang ervan. De aantallen respondenten in deze steekproef zijn lager dan die welke is gebruikt voor de omvangsberekeningen. Hierdoor zijn de weergegeven aantallen bij deze analyses wellicht minder nauwkeurig dan de aantallen voor de omvangsberekeningen. Zie de onderzoeksverantwoording voor een nadere omschrijving.

⁵⁷ Respondenten konden hier meerdere antwoorden aankruisen. Dit betekent dat de percentages uit rij twee tot en met vier niet noodzakelijkerwijs optellen tot 100%.

⁵⁸ De vragen met betrekking tot bespreken, melden en aangifte doen hadden betrekking op het voorval in zijn geheel en niet op de afzonderlijke facetten van het incident.

weergegeven dat aangaf in contact te zijn getreden met de politie over het voorval (door middel van het doen van een melding of het doen van aangifte). In de laatste rij staat het percentage respondenten weergegeven dat van het voorval aangifte is gedaan, in dit getal zijn de respondenten die het slechts bij de politie gemeld hebben buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.2 Verbaal geweld: besproken, gemeld en/of aangifte gedaan (nulmeting: n = 2477, éénmeting: n = 1704)

Verbaal geweld	2007	2009
Besproken met collega	73%	73%
Besproken met leidinggevende	29%	41%
Besproken met vertrouwenspersoon of bedrijfsmaatschappelijk werker	1%	3%
Ingevuld in registratiesysteem*	--	11%
Voorval gemeld en/of aangifte gedaan bij de politie	11%	13%
Aangifte gedaan bij de politie**	--	5%

* In de nulmeting was deze antwoordmogelijkheid niet aanwezig.

** Doordat deze vraag in de nulmeting alleen betrekking heeft op het feit of men zelf aangifte heeft gedaan, is dit percentage niet te vergelijken met het percentage uit de éénmeting.

Deze percentages zijn zowel gewogen naar sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen sectoren.

Ongeveer driekwart van de voorvallen wordt besproken met een collega. Ondanks het feit dat dit percentage is toegenomen ten opzichte van de nulmeting (van 29% naar 41%), valt op dat slechts een minderheid van de respondenten aangeeft het voorval te bespreken met de leidinggevende. Het registreren van het voorval en het bij de politie melden en/of aangifte doen komen eveneens nog steeds weinig voor, al zien we wat betreft het doen van melding/aangifte bij de politie een kleine toename. Verder zijn de verschillen ten opzichte van de nulmeting gering.

Tabel 3.3 Redenen voor het niet doen van aangifte bij voorvallen van verbaal geweld (n = 1661)

Verbaal geweld	2007	2009
Dit had mijn werkgever al gedaan	--	2%
Ik had er niet aan gedacht	--	10%
Ik vond het daarvoor niet erg genoeg	--	72%
Ik durfde niet vanwege de gevolgen voor mezelf	--	2%
Ik wilde niet vanwege de gevolgen voor de dader	--	2%
Ik schaam mezelf ervoor	--	1%
Het kost me te veel tijd	--	6%
De politie doet er toch niets mee*	--	5%
De politie kan er toch niets mee*	--	6%
Het werd me ontraden door collega's	--	1%
Het werd me ontraden door de politie*	--	1%
Anders	--	24%

* Antwoordcategorie niet voorgelegd aan respondenten van de politie

Tabel 3.3 biedt een overzicht van de redenen waarom er geen aangifte is gedaan. Een grote meerderheid (72%) noemt de te geringe ernst van het voorval als reden. Bij de 'anders-categorie', die ook veel genoemd wordt, vinden we veel varianten van

manieren waarop het slachtoffer de zaak op bevredigende wijze zelf heeft kunnen oplossen.

Wanneer we kijken naar de scores van de afzonderlijke sectoren, zien we dat er vooral veranderingen zijn opgetreden in bepaalde sectoren. Zo zijn het vooral werknemers van NS, het voortgezet onderwijs en de sociale diensten die ten opzichte van 2007 vaker voorvallen van ongewenst gedrag bespreken met de leidinggevende. Het primair onderwijs kent een relatief grote bereidheid tot het bespreken van incidenten met de leidinggevende, terwijl dit bij burgemeesters en wethouders, gemeenteraadsleden⁵⁹ en ambulancepersoneel relatief weinig voorkomt. Het aantal voorvallen dat is gemeld bij de politie of waarvan aangifte is gedaan is iets toegenomen in de afgelopen twee jaar, hierbij springen de sectoren NS, brandweer, burgemeesters en wethouders, sociale diensten en politie – met een toename van meer dan 10% - in het oog.

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan voorvallen van verbaal geweld intern te bespreken, vooral met collega's (73%). Van degenen die het voorval van verbaal geweld met iemand van de organisatie –een collega of de leidinggevende– hebben besproken, meldt een kleine meerderheid (54%) dat er voldoende nazorg is geweest (tabel 3.4). Opvallend is dat een grote minderheid (43%) aangeeft dat er niet of nauwelijks is gereageerd. Omdat deze vraag niet is gesteld bij de nulmeting, is er geen vergelijking mogelijk met cijfers uit 2007.

Tabel 3.4 Verbaal geweld: nazorg na intern bespreken (éénmeting: n = 1555)

Verbaal geweld	2007	2009
Er is niet of nauwelijks op gereageerd	--	43%
Er is onvoldoende nazorg geweest	--	3%
Er is voldoende nazorg geweest	--	54%

Deze percentages zijn zowel gewogen naar sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen sectoren.

Tabel 3.5 geeft weer in hoeverre er volgens de werknemers die een voorval van verbaal geweld hebben gemeld binnen hun organisatie door de werkgever actie is ondernemen richting de dader.

Tabel 3.5 Verbaal geweld: actie ondernomen door organisatie richting dader (éénmeting: n = 1704)

Verbaal geweld	2007	2009
Nee	--	56%
Ja	--	33%
Weet niet	--	11%

⁵⁹ Hierbij speelt de kwestie dat burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden geen leidinggevende hebben, althans niet iemand die zich vanuit die positie met de dagelijkse praktijk bemoeit. Melden bij de leidinggevende is derhalve voor deze mensen meestal niet mogelijk.

Deze percentages zijn zowel gewogen naar sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen sectoren.

Van de respondenten die binnen hun organisatie melding doen van verbaal geweld is er in een derde van de gevallen door de organisatie actie ondernomen richting de dader. Iets meer dan de helft (56%) van de respondenten geeft aan dat dit niet is gebeurd en 11% weet het niet. Omdat deze vraag niet is gesteld bij de nulmeting, is er geen vergelijking mogelijk met cijfers uit 2007. Splitsen we deze gegevens uit per sector (tabel 3.6) dan zien we dat gemeenteraadsleden, ambulancediensten, ziekenhuizen, brandweer en belastingdienst verhoudingsgewijs relatief *laag* scoren wat betreft het reageren richting de dader en het bieden van voldoende nazorg en primair onderwijs, voortgezet onderwijs, Jeugdzorg, burgemeesters en wethouders en gevangeniswezen relatief *hoog*.

Tabel 3.6 Verbaal geweld: nazorg geboden en actie ondernomen uitgesplitst naar sector (éénmeting)

	% Vol- doende nazorg 2009	% Wel reactie naar dader 2009
Primair Onderwijs	69%	55%
Voorgezet Onderwijs	54%	52%
Politie	56%	21%
Ambulancepersoneel	42%	7%
Brandweer	52%	14%
Gevangeniswezen	43%	55%
Ziekenhuizen	41%	10%
Treinpersoneel	61%	15%
Arbeidsinspectie	60%	11%
Belastingdienst	47%	20%
Burgermeesters en Wethouders	61%	32%
Gemeenteraadsleden	31%	10%
Sociale diensten	64%	45%
UWV	50%	18%
Jeugdzorg	62%	28%
Totaal éénmeting	54%	33%

De percentages per sector zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. De totale percentages zijn zowel gewogen naar sekseverdeling binnen de sector als naar sectorgrootte. De hoogste en laagste percentages zijn cursief gedrukt

3.2.2 Fysiek geweld

In tabel 3.7 is weergegeven welke typen van fysiek geweld voorkwamen bij het meest recente voorval van ongewenst gedrag waarbij fysiek geweld de boventoon voerde.

Tabel 3.7 Fysiek geweld door externen: percentage respondenten dat met de verschillende typen van fysiek geweld in het meest recente voorval te maken heeft gehad (nulmeting: n = 807, éénmeting: n = 492)

Type	2007	2009
Duwen en trekken	54%	53%
Slaan	32%	35%
Vastgrijpen	36%	34%
Schoppen	21%	32%
Gooien met voorwerpen	30%	31%
Vernielen van voorwerpen	24%	27%
Fysiek hinderen	27%	26%
Spugen	25%	19%
Diefstal van eigendommen	5%	8%
Verwonden	7%	5%
Roofoverval	0%	1%
Anders	7%	7%

Duwen en trekken komen het meest voor als het om fysiek geweld gaat; ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat dit type aan de orde was bij het meest recente voorval. Slaan, vastgrijpen, schoppen en gooien met voorwerpen wordt door ongeveer een derde van de respondenten genoemd. Fysiek hinderen, vernielen van voorwerpen en spugen komen ook regelmatig voor, maar minder vaak dan duwen en trekken. Bij de 'anders'-categorie vinden we het (willen) geven van een kopstoot, bijten en een hond op het slachtoffer afsturen als meest genoemde vormen. Ten opzichte van de nulmeting zijn er geen grote verschuivingen te zien met uitzondering van schoppen wat lijkt te zijn toegenomen.

Aan de respondenten is gevraagd of er bij het voorval een wapen is gebruikt. Twaalf procent van de respondenten gaf aan dat dit het geval is geweest. Dit is eenzelfde percentage als in de nulmeting werd gevonden.

Voorvallen van fysiek geweld worden beduidend vaker met de leidinggevende besproken dan voorvallen van verbaal geweld (tabel 3.8). Ten tijde van de éénmeting bespreekt iets meer dan de helft van de slachtoffers (56%) het voorval met de leidinggevende. Er is hierin een lichte toename te zien ten opzichte van de cijfers uit 2007 (zeven procentpunt). Verder wordt fysiek geweld ook meer geregistreerd en wordt er vaker aangifte van gedaan dan van verbaal geweld. Het percentage voorvallen dat wordt gemeld bij de politie of waarvan aangifte is gedaan is nochtans iets gedaald ten opzichte van de nulmeting (van 33% naar 28%).

Tabel 3.8 Fysiek geweld: besproken, gemeld en/of aangifte gedaan (nulmeting: n = 807, éénmeting: n = 492)

Fysiek geweld	2007	2009
Besproken met collega	79%	75%
Besproken met leidinggevende	49%	56%
Besproken met vertrouwenspersoon of bedrijfsmaatschappelijk werker	5%	3%
Ingevuld in registratiesysteem	--	21%
Gemeld (melden en/of aangifte gedaan bij de politie)	33%	28%
Aangifte gedaan	--	16%

De verschillen tussen de aan het onderzoek deelnemende sectoren ten aanzien van het intern bespreken van incidenten zijn groot. Het bespreken van fysiek geweld wordt vooral vaker gedaan door het treinpersoneel, het voortgezet onderwijs en de sociale diensten. De toename in bereidheid om voorvallen van fysiek geweld met de leidinggevende te bespreken is verder zichtbaar bij het UWV, de belastingdienst en in ziekenhuizen. Opvallend is de geconstateerde afname van het bespreken met de leidinggevende in het primair onderwijs.

Vooraf bij het treinpersoneel, de brandweer, burgermeesters en wethouders, sociale diensten en de politie is het aandeel respondenten dat het voorval meldt of ervan aangifte doet hoog (boven de 60%). Dit komt overeen met de bevindingen wat betreft de meldings- en aangiftedebereidheid met betrekking tot verbaal geweld. De meldings- of aangiftedebereidheid in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en in het gevangeniswezen is aanzienlijk lager (tussen de zeven en zestien procent). Hoewel over het algemeen genomen de meldings- of aangiftedebereidheid weinig is veranderd, zijn er grote verschillen te zien tussen sectoren: zo is in het primair onderwijs en bij het UWV deze bereidheid aanzienlijk *afgenomen* (respectievelijk met 19% en met 23%), terwijl deze bij de brandweer, het treinpersoneel en de politie aanzienlijk is *toegenomen* (respectievelijk met 38%, 23% en 16%).

Tabel 3.9 Redenen voor het niet doen van aangifte bij voorvallen van fysiek geweld (n = 443)

Verbaal geweld	2007	2009
Dit had mijn werkgever al gedaan	--	7%
Ik had er niet aan gedacht	--	8%
Ik vond het daarvoor niet erg genoeg	--	43%
Ik durfde niet vanwege de gevolgen voor mezelf	--	2%
Ik wilde niet vanwege de gevolgen voor de dader	--	3%
Ik schaam mezelf ervoor	--	0%
Het kost me te veel tijd	--	6%
De politie doet er toch niets mee*	--	7%
De politie kan er toch niets mee*	--	8%
Het werd me ontraden door collega's	--	1%
Het werd me ontraden door de politie*	--	1%
Anders	--	45%

* Antwoordcategorie niet voorgelegd aan respondenten van de politie

Een veelgenoemde reden om geen aangifte te doen van het meest recente voorval van fysiek geweld is, net als bij verbaal geweld, de te geringe ernst van het feit. Bij de 'anders-categorie' blijken verhoudingsgewijs veel penitentiair inrichting werkers en docenten een antwoord te hebben gegeven. In die beroepen lijkt het doen van aangifte minder voor de hand te liggen omdat de dader al in detentie zit, of niet strafrechtelijk vervolgd kan worden.

De tevredenheid van slachtoffers met de door de organisatie geboden nazorg na een voorval van fysiek geweld, is nauwelijks beter te noemen dan de tevredenheid met de nazorg bij verbaal geweld (tabel 3.10). Iets meer dan de helft van de respondenten (58%) geeft aan dat er voldoende nazorg is geweest. Dit houdt in dat een grote minderheid naar eigen zeggen geen (38%) of onvoldoende (4%) nazorg heeft gekregen van zijn of haar werkgever na slachtoffer te zijn geweest van fysiek geweld.

Tabel 3.10 Fysiek geweld: nazorg na intern bespreken (éénmeting: n = 465)

Fysiek geweld	2007	2009
Er is niet of nauwelijks op gereageerd	--	38%
Er is onvoldoende nazorg geweest	--	4%
Er is voldoende nazorg geweest	--	58%

Bij incidenten van fysiek geweld wordt volgens een meerderheid van de respondenten door de werkgever actie ondernomen richting de dader (tabel 3.11). Bij verbaal geweld gebeurde dit in slechts een derde van de gevallen.

Tabel 3.11 Fysiek geweld: actie ondernomen door organisatie richting dader (n = 492)

Fysiek geweld	2007	2009
Nee	--	37%
Ja	--	53%
Weet niet	--	10%

Tabel 3.12 geeft aan hoe de nazorg en reactie richting daders per sector zijn geregeld als het gaat om incidenten van fysiek geweld. Het patroon lijkt sterk op wat we zagen bij verbaal geweld, met uitzondering van de brandweer, die structureel meer lijkt te doen in termen van nazorg en het geven van een reactie richting dader bij incidenten van fysiek geweld dan bij incidenten van verbaal geweld.

Tabel 3.32 Fysiek geweld: nazorg geboden en actie ondernomen uitgesplitst naar sector (éénmeting)

	% Vol- doende nazorg 2009	% Wel reactie naar dader 2009
Primair Onderwijs	65%	63%
Voorgezet Onderwijs	46%	62%
Politie	65%	41%
Ambulancepersoneel	54%	15%
Brandweer	73%	35%
Gevangeniswezen (DJI)	44%	69%
Ziekenhuizen	43%	38%
Treinpersoneel	65%	31%
Arbeidsinspectie	60%	20%
Belastingdienst	33%	44%
Burgermeesters en Wethouders	78%	50%
Gemeenteraadsleden	14%	22%
Sociale diensten	68%	76%
UWV	53%	50%
Jeugdzorg	66%	52%
Totaal éénmeting	58%	53%

De percentages per sector zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. De totale percentages zijn zowel gewogen naar sekseverdeling binnen de sector als naar sectorgrootte. De hoogste en laagste percentages zijn cursief gedrukt

3.2.3 Seksuele intimidatie

Tabel 3.13 toont de verschillende vormen van seksuele intimidatie door externen die werknemers met een publieke taak rapporteren. Hierbij is gevraagd naar het laatste voorval.

Tabel 3.43 Seksuele intimidatie door externen: percentage respondenten dat met de verschillende typen van seksuele intimidatie in het meest recente voorval te maken heeft gehad (nulmeting: n = 311, éénmeting, n = 293)

Type	2007	2009
Seksueel getinte opmerkingen	72%	78%
Seksueel getinte blikken	47%	37%
Nafluiten	23%	13%
Exhibitionisme / eigen geslachtsdelen betasten	4%	7%
Aanranding	5%	2%
Seksueel getinte email of sms*	1%	2%
Seksuele chantage	1%	1%
Hijgers	2%	1%
Verkrachting	0%	0%
Anders	10%	6%

* In de nulmeting werd dit type geformuleerd als 'pornomail'.

Wanneer een werknemer te maken heeft gehad met seksuele intimidatie gaat dit vooral om seksueel getinte opmerkingen (78%). Hierop volgen seksueel getinte bliken (37%). De 'anders'-categorie omvat veel uiteenlopende zaken van 'te dichtbij gaan zitten' of 'toevallig' aanraken tot aan het met een overmatig ontbloot bovenlijf lopen. Ten opzichte van de nulmeting is het aantal respondenten dat aangaf te maken hebben gehad met seksueel getinte bliken en met nafluiten *afgenomen*. Met betrekking tot seksueel getinte opmerkingen is dit aandeel iets *toegenomen*. Bij de overige typen seksuele intimidatie zijn de frequenties te laag om gefundeerde conclusies te kunnen trekken wat betreft verschillen tussen de situatie in 2007 en de situatie nu.

Voorvallen van seksuele intimidatie worden opvallend weinig met de leidinggevende besproken (tabel 3.14). Slechts een zesde van de respondenten die aangaven slachtoffer te zijn geweest van seksuele intimidatie door externen, bespraken dit met de leidinggevende. Ook bij het bespreken van het voorval met collega's is men duidelijk terughoudender dan wanneer het gaat om verbaal of fysiek geweld. Registratie en melding/aangifte bij de politie gebeuren volgens de respondenten in hooguit 5% van de gevallen. De verschillen ten opzichte van de nulmeting zijn gering. Redenen om geen aangifte te doen liggen ook bij voorvallen van seksuele intimidatie hoofdzakelijk in de ernst ervan (tabel 3.15).

Tabel 3.54 Seksuele intimidatie: besproken, gemeld en/of aangifte gedaan (nulmeting: n = 311, éénmeting: n = 293)

Seksuele intimidatie	2007	2009
Besproken met collega	60%	57%
Besproken met leidinggevende	17%	15%
Besproken met vertrouwenspersoon of bedrijfsmaatschappelijk werker	2%	4%
Ingevuld in registratiesysteem	--	2%
Gemeld (melden en/of aangifte gedaan bij de politie)	5%	5%
Aangifte gedaan	--	1%

Tabel 3.15 Redenen voor het niet doen van aangifte bij voorvallen van seksuele intimidatie (éénmeting: n = 292)

Verbaal geweld	2007	2009
Dit had mijn werkgever al gedaan	--	1%
Ik had er niet aan gedacht	--	12%
Ik vond het daarvoor niet erg genoeg	--	67%
Ik durfde niet vanwege de gevolgen voor mezelf	--	8%
Ik wilde niet vanwege de gevolgen voor de dader	--	1%
Ik schaam mezelf ervoor	--	5%
Het kost me te veel tijd	--	7%
De politie doet er toch niets mee*	--	4%
De politie kan er toch niets mee*	--	7%
Het werd me ontraden door collega's	--	0%
Het werd me ontraden door de politie*	--	1%
Anders	--	17%

* Antwoordcategorie niet voorgelegd aan respondenten van de politie

Tabel 3.16 geeft aan wat respondenten vinden van de nazorg vanuit hun werkgever na melding van een incident van seksuele intimidatie. Opvallend is het hoge percentage werknemers dat aangeeft dat er niet of nauwelijks door de werkgever op is gereageerd (59%). Slechts één op de drie slachtoffers van seksuele intimidatie zegt voldoende nazorg te hebben gehad. Opmerkelijk is eveneens het relatief hoge percentage slachtoffers dat zegt *onvoldoende* nazorg te hebben gehad (12%).

Tabel 3.66 Seksuele intimidatie: nazorg na bespreken (éénmeting: n = 196)

Seksuele intimidatie	2007	2009
Er is niet of nauwelijks op gereageerd	--	59%
Er is onvoldoende nazorg geweest	--	12%
Er is voldoende nazorg geweest	--	29%

Het geven van een reactie richting de dader gebeurt slechts in een klein deel van de gevallen (13%), zoals tabel 3.17 laat zien. Een ruime meerderheid van 81% van de slachtoffers van seksuele intimidatie geeft aan dat de organisatie geen reactie richting de dader heeft gegeven.

Tabel 3.77 Seksuele intimidatie: actie ondernomen door organisatie richting dader (éénmeting: n = 293)

Seksuele intimidatie	2007	2009
Nee	--	81%
Ja	--	13%
Weet niet	--	6%

3.2.4 Overige vormen van intimidatie

De categorie 'overige vormen van intimidatie' betreft vooral bedreigen en onder druk zetten (tabel 3.18). Bij iets minder dan de helft van de respondenten die slachtoffer waren van overige vormen van intimidatie door externen speelden deze typen ongewenste gedragingen een rol. Bedreigende gebaren maken wordt door ongeveer een kwart van de respondenten genoemd. Ten opzichte van de nulmeting is een daling te zien van het aantal respondenten dat slachtoffer was van bedreigingen.

Tabel 3.88 Overige vormen van intimidatie door externen: percentage respondenten dat met de verschillende typen van niet-seksuele intimidatie in het meest recente voorval te maken heeft gehad (nulmeting: n = 797, éénmeting, n = 507)

Type	2007	2009
Bedreigen	68%	47%
Onder druk zetten	45%	45%
Bedreigende gebaren maken**	--	26%
Chanteren	5%	10%
Bezittingen vernielen of bekladden**	--	7%
Dreigbrief of email*	6%	6%
Gezinsleden bedreigen	9%	4%
Stalken	3%	3%
Achternvolgen	4%	3%
Bommelding	1%	0%
Anders	9%	11%

* In de nulmeting werd alleen gesproken over een dreigbrief en niet over bedreigende email.

** Deze antwoordmogelijkheden waren niet aanwezig in de nulmeting.

Wapengebruik bij overige vormen van intimidatie komt zelden voor. Ten tijde van de éénmeting gaf één procent van de respondenten aan dat er bij de intimidatie een wapen werd gebruikt. Ten tijde van de nulmeting in 2007 was dit nog vier procent.

De overige vormen van intimidatie worden ongeveer evenveel intern besproken met collega's en leidinggevendens als incidenten van verbaal geweld (tabel 3.19). Ongeveer veertig procent van de respondenten gaf aan het voorval te hebben besproken met de leidinggevende. Registreren en aangifte doen gebeurt echter weinig; in de onderstaande tabel is te zien dat ongeveer een vijfde van de respondenten het voorval heeft gemeld bij de politie of ervan aangifte heeft gedaan. De verschillen ten opzichte van de nulmeting zijn klein.

Tabel 3.99 Overige vormen van intimidatie: besproken, gemeld en/of aangifte gedaan (nulmeting: n = 797, éénmeting, n = 507)

Overige vormen van intimidatie	2007	2009
Besproken met collega	74%	70%
Besproken met leidinggevende	40%	41%
Besproken met vertrouwenspersoon of bedrijfsmaatschappelijk werker	3%	3%
Ingevuld in registratiesysteem	--	8%
Gemeld (melden en/of aangifte gedaan bij de politie)	22%	19%
Aangifte gedaan	--	7%

Tabel 3.20 Redenen voor het niet doen van aangifte bij voorvallen van overige vormen intimidatie (n = 475)

Verbaal geweld	2007	2009
Dit had mijn werkgever al gedaan		4%
Ik had er niet aan gedacht		10%
Ik vond het daarvoor niet erg genoeg		60%
Ik durfde niet vanwege de gevolgen voor mezelf		5%
Ik wilde niet vanwege de gevolgen voor de dader		5%
Ik schaam mezelf ervoor		0%
Het kost me te veel tijd		11%
De politie doet er toch niets mee*		11%
De politie kan er toch niets mee*		12%
Het werd me ontraden door collega's		1%
Het werd me ontraden door de politie*		1%
Anders		31%

* Antwoordcategorie niet voorgelegd aan respondenten van de politie

Meestgenoemde reden om geen aangifte te doen van voorvallen van niet-seksuele intimidatie is de ernst ervan. De rol van de politie springt er bij deze vorm van intimidatie in negatieve zin uit, althans men meent vaker dan bij andere typen schendingen dat zij er niets mee zal (kunnen) doen.

Tabel 3.21 geeft aan hoe werknemers met een publieke taak denken over de door hun werkgever geleverde nazorg bij voorvallen van intimidatie. Nazorg is in ongeveer de helft van de gevallen in voldoende mate geleverd.

Tabel 3.21 Overige vormen van intimidatie: nazorg (éénmeting: n = 444)

Overige vormen van intimidatie	2007	2009
Er is niet of nauwelijks op gereageerd	--	47%
Er is onvoldoende nazorg geweest	--	4%
Er is voldoende nazorg geweest	--	49%

Er wordt in het geval van intimidatie verhoudingsgewijs vaak (in ruim de helft van de gevallen) actie ondernomen richting de dader (tabel 3.22). Dit is zelfs iets vaker het geval dan bij incidenten van fysiek geweld.

Tabel 3.22 Overige vormen van intimidatie: actie ondernomen door organisatie richting dader (éénmeting: n = 507)

Overige vormen van intimidatie	2007	2009
Nee	--	31%
Ja	--	57%
Weet niet	--	11%

3.2.5 Discriminatie

In tabel 3.23 zien we de verschillende vormen van discriminatie en de bijbehorende percentages. Er is een grote mate van spreiding over de categorieën met verschillende vormen van discriminatie. Het meest wordt er gediscrimineerd op huidskleur (39%), naar sekse (29%) en naar leeftijd (22%). De 'anders'-categorie betreft veelal opmerkingen over het uiterlijk, bijvoorbeeld lichaamsbouw. Voor de meeste vormen van discriminatie geldt dat er weinig verschillen zijn ten opzichte van de nulmeting, alleen discriminatie naar leeftijd is iets toegenomen (van 15% naar 22%).

Tabel 3.23 Discriminatie door externen: percentage respondenten dat met de verschillende typen van discriminatie in het meest recente voorval te maken heeft gehad (nulmeting: n = 532, éénmeting, n = 412)

Type	2007	2009
Naar huidskleur	36%	39%
Naar sekse	29%	29%
Naar leeftijd	15%	22%
Naar geloofsovertuiging	14%	16%
Naar seksuele geaardheid of voorkeur	6%	5%
Anders	21%	14%

Voorvallen van discriminatie worden, net als voorvallen van seksuele intimidatie, weinig intern besproken (tabel 3.24). Ondanks een zichtbare toename ten opzichte van de situatie in 2007 besprak slechts een kwart van de respondenten die in de afgelopen 12 maanden slachtoffer waren van discriminatie het voorval met hun leidinggevende. Het aantal werknemers dat een voorval van discriminatie bespreekt met collega's is daarentegen gedaald (van 69% naar 56%). Registratie en aangifte komen zeer weinig voor.

Tabel 3.104 Discriminatie: besproken, gemeld en/of aangifte gedaan (nulmeting: n = 532, éénmeting: n = 412)

Discriminatie	2007	2009
Besproken met collega	69%	56%
Besproken met leidinggevende	19%	26%
Besproken met vertrouwenspersoon of bedrijfsmaatschappelijk werker	1%	2%
Ingevuld in registratiesysteem	--	5%
Gemeld (melden en/of aangifte gedaan bij de politie)	5%	9%
Aangifte gedaan	--	1%

Ook bij discriminatie geldt de ernst van het feit als meest genoemde reden om geen aangifte te doen (tabel 3.25). Bij de 'anders-categorie' wordt nogal eens gemeld dat 'het erbij hoort', of woorden van gelijke strekking.

Tabel 3.25 Redenen voor het niet doen van aangifte bij voorvallen van discriminatie (n = 410)

Verbaal geweld	2007	2009
Dit had mijn werkgever al gedaan	--	2%
Ik had er niet aan gedacht	--	10%
Ik vond het daarvoor niet erg genoeg	--	65%
Ik durfde niet vanwege de gevolgen voor mezelf	--	4%
Ik wilde niet vanwege de gevolgen voor de dader	--	0%
Ik schaam mezelf ervoor	--	1%
Het kost me te veel tijd	--	5%
De politie doet er toch niets mee*	--	5%
De politie kan er toch niets mee*	--	9%
Het werd me ontraden door collega's	--	1%
Het werd me ontraden door de politie*	--	0%
Anders	--	20%

* Antwoordcategorie niet voorgelegd aan respondenten van de politie

Werkgevers geven volgens slachtoffers van discriminatie in ongeveer de helft van de gevallen in voldoende mate nazorg (tabel 3.26).

Tabel 3.116 Discriminatie: nazorg (éénmeting: n = 282)

Discriminatie	2007	2009
Er is niet of nauwelijks op gereageerd	--	53%
Er is onvoldoende nazorg geweest	--	0%
Er is voldoende nazorg geweest	--	47%

Reacties vanuit de werkgever richting de dader zijn in gevallen van discriminatie schaars (tabel 3.27): een ruime meerderheid van 66% geeft aan dat de organisatie geen actie heeft ondernomen richting de dader.

Tabel 3.127 Discriminatie: actie ondernomen door organisatie richting dader (éénmeting: n = 412)

Discriminatie	2007	2009
Nee	--	66%
Ja	--	21%
Weet niet	--	14%

3.3 Omvang ongewenst gedrag door collega's gedaald

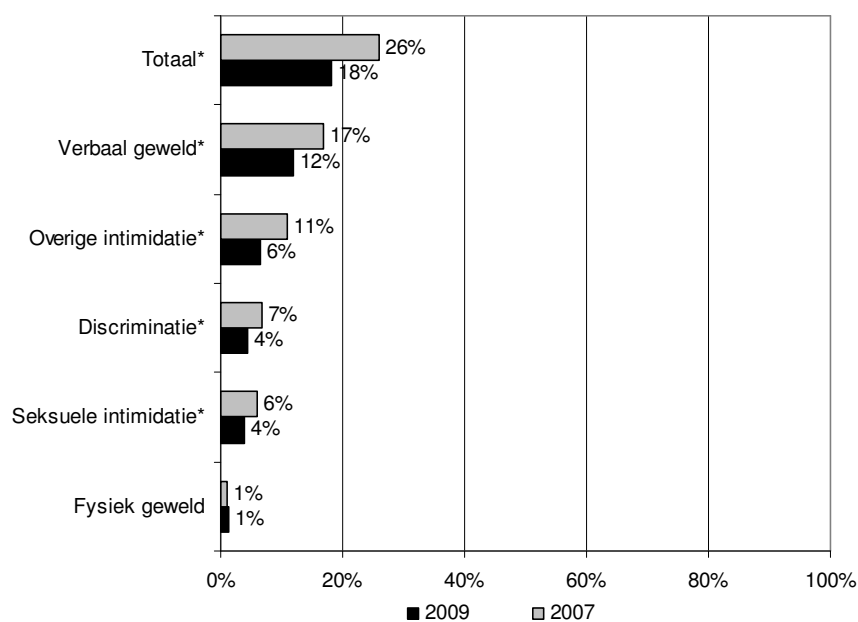
Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak komt niet alleen vanuit externen: ook tussen collega's onderling kunnen verbaal geweld, fysiek geweld, (seksuele) intimidatie en discriminatie voorkomen. De omvang en aard hiervan zal in deze paragraaf besproken worden.

3.3.1 Omvang ongewenst gedrag door collega's

In de eerste plaats is bekeken hoe vaak de verschillende soorten schendingen voorkomen tussen collega's onderling. Dit is in figuur 3.6 weergegeven. Hierbij is tevens de omvang uit de nulmeting weergegeven⁶⁰.

In deze figuur is te zien dat, met uitzondering van fysiek geweld, alle vormen van ongewenst gedrag door collega's significant zijn *afgenomen* in de afgelopen twee jaar. Deze afname is het sterkst bij niet-seksuele intimidatie en discriminatie. Over het geheel genomen zien we een daling van 8 procentpunten van het voorkomen van ongewenst gedrag tussen collega's onderling, van 26% naar 18%.

Figuur 3.6 Percentage respondenten dat in de laatste 12 maanden slachtoffer was van ongewenst gedrag door collega's, uitgesplitst naar soort schending (nulmeting: n = 4253, éénmeting: n = 5194)



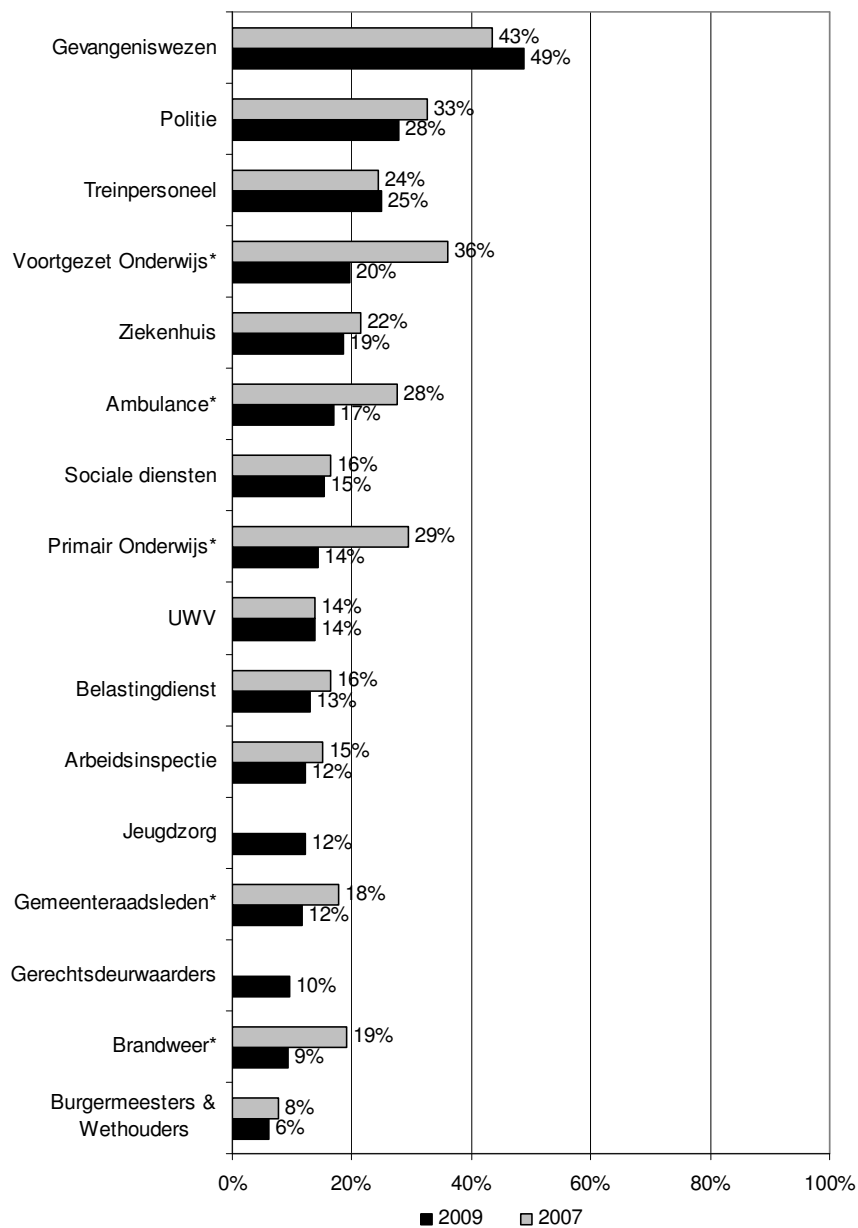
* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

In figuur 3.7 is per sector weergegeven hoe vaak ongewenst gedrag door collega's voorkomt. Hierbij wordt wederom een vergelijking gemaakt tussen de nul- en éénmeting.

⁶⁰ De weergegeven percentages hebben betrekking op die sectoren uit de éénmeting die ook bij de nulmeting betrokken waren. Dit om de vergelijkbaarheid tussen nul- en éénmeting te optimaliseren. Bij de berekening van deze percentages is gewogen naar sectorgrootte en sekseverdeling binnen sectoren. De percentages van de nulmeting zijn herberekend, op basis van de originele databestanden.

Ongewenst gedrag door collega's is significant afgenomen bij het ambulancepersoneel, de brandweer, bij de gemeenteraadsleden en bij werknemers in het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is in deze figuur te zien dat ongewenst gedrag door collega's nog steeds relatief veel voorkomt bij het gevangeniswezen, de politie en bij het treinpersoneel. In deze sectoren was meer dan 20% van de respondenten hier in de afgelopen 12 maanden slachtoffer van.

Figuur 3.7 Percentage respondenten dat in de laatste 12 maanden slachtoffer was van ongewenst gedrag door collega's, uitgesplitst naar sector (nulmeting, n = 4253, éénmeting, n = 5194)

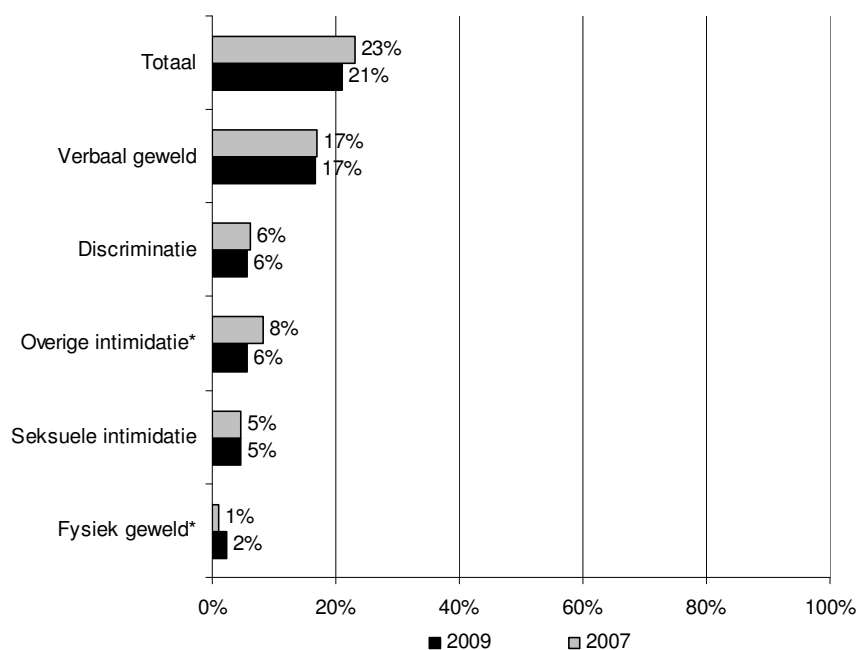


* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

3.3.2 *Getuige van ongewenst gedrag door collega's*

Aan de respondenten is gevraagd of ze in het afgelopen jaar *getuige* zijn geweest van ongewenst gedrag door collega's. In figuur 3.8 is het percentage respondenten weergegeven dat aangegeven heeft getuige te zijn geweest van ongewenst gedrag door collega's. Deze percentages zijn uitgesplitst naar soort schending.

Figuur 3.8 Percentage respondenten dat getuige was van ongewenst gedrag door collega's, uitgesplitst naar soort schending (nulmeting: n = 4334, éénmeting: n = 5194)



* indiceert een significant verschil tussen de waarde uit de nulmeting en de waarde uit de éénmeting.

Het percentage respondenten dat getuige was van ongewenst gedrag door collega's is niet statistisch significant veranderd. Het getuige zijn van 'overige vormen' van ongewenst gedrag door collega's is wel significant afgenomen in de periode 2007-2009: van acht naar zes procent. Het percentage respondenten dat aangaf getuige te zijn geweest van fysiek geweld door collega's is licht, maar wel significant, *toegenomen*.

3.3.3 *Aard ongewenst gedrag door collega's: een nadere beschouwing*

Zoals al in figuur 3.6 te zien was, blijkt ook bij ongewenst gedrag door collega's verbaal geweld de meest voorkomende vorm te zijn. Fysiek geweld komt slechts spora-

disch voor, te weinig ook om nader op de aard ervan in te kunnen gaan.⁶¹ We bieden ten aanzien van verbaal geweld, seksuele intimidatie, overige vormen van intimidatie en discriminatie in deze paragraaf wel een uitsplitsing naar aard en geven een resumé van wat er volgens respondenten na het meest recente voorval gebeurde.⁶² Met betrekking tot nazorg na het voorval en actie richting de dader, zijn alleen gegevens beschikbaar uit de éénmeting.

Verbaal geweld

Bij verbaal geweld tussen collega's gaat het, net als bij verbaal geweld door externen vaak om schelden en schreeuwen, maar opvallend is hier vooral het hoge percentage bij 'vernederen' (tabel 3.28). Ook het hoge percentage van de 'anders'-categorie is opmerkelijk. Veelgenoemd in deze categorie zijn intimideren en kleineren. Het is niet te zeggen hoe de percentages uit de éénmeting zich verhouden tot de nulmeting, omdat er van de nulmeting geen gegevens bekend zijn met betrekking tot het type verbaal geweld door collega's.

Tabel 3.138 Verbaal geweld door collega's, per type (nulmeting: n = 356, éénmeting: n = 577)

Type	2007	2009
Schreeuwen	--	53%
Schelden	--	44%
Vnederen	--	28%
Treiteren	--	10%
Pesten	--	7%
Anders	--	19%

Een meerderheid van de slachtoffers van verbaal geweld tussen collega's heeft dagelijks of wekelijks contact met de dader. De dader is in 16% van de gevallen de direct leidinggevende, hetgeen een duidelijk verschil laat zien ten opzichte van de situatie in 2007: toen was de leidinggevende in 40% van de gevallen de dader. Veertig procent van de slachtoffers bespreekt dit met de leidinggevende, een toename ten opzichte van de nulmeting, toen slechts 31% van de slachtoffers het voorval met de leidinggevende besprak.

Slachtoffers vinden in 45% van de gevallen dat er voldoende nazorg is geweest. In 29% van de gevallen onderneemt de organisatie actie richting de dader. Dit is vergelijkbaar met de gerapporteerde ervaringen als het gaat om verbaal geweld door externen.

⁶¹ Dit geldt zowel voor nul- als voor de éénmeting.

⁶² Alleen de respondenten die aangaven slachtoffer te zijn geweest van de desbetreffende vorm van ongewenst gedrag door collega's, zijn meegenomen in de analyses uit deze paragraaf.

Seksuele intimidatie

De vormen van seksuele intimidatie gepleegd door collega's blijken niet veel af te wijken van die door externen. Tabel 3.29 biedt een overzicht. Ten opzichte van de nulmeting valt vooral de stijging van het aantal slachtoffers van seksuele chantage op en de daling van het aantal slachtoffers van aanranding door collega's. Het meest genoemd bij de 'anders'-categorie is 'aanraken'.

Tabel 3.149 Seksuele intimidatie door collega's, per type (nulmeting: n = 84, éénmeting: n = 103)

Type	2007	2009
Seksueel getinte opmerkingen	81%	79%
Seksueel getinte blikken	41%	36%
Seksuele chantage	0%	9%
Seksueel getinte email of sms	0%	5%
Aanranding	15%	4%
Nafluiten	1%	1%
Exhibitionisme / eigen geslachtsdelen betasten	0%	0%
Verkrachting	0%	0%
Hijgers	0%	0%
Anders	9%	16%

Bijna driekwart van de slachtoffers van seksuele intimidatie door collega's heeft dagelijks of wekelijks met de dader te maken. Dat is iets vaker dan in de nulmeting het geval was (toen lag dit cijfer op 61%). De dader is, ten opzichte van de nulmeting, minder vaak de direct leidinggevende (16% in de éénmeting versus 22% in de nulmeting).

Seksuele intimidatie door collega's wordt -ondanks een geobserveerde toename ten opzichte van de nulmeting (11%)- verhoudingsgewijs weinig besproken met de direct leidinggevende (16%). Dit bleek ook het geval bij voorvallen van seksuele intimidatie door externen.

Volgens de slachtoffers is er in 37% van de gevallen sprake geweest van voldoende nazorg. Actie richting dader is er in slechts 16% van de gevallen ondernomen.

Overige vormen van intimidatie

Het 'onder druk zetten' is verreweg de meest voorkomende vorm van 'overige' (niet-seksuele) intimidatie' onder collega's. Waar bedreigen een belangrijke categorie vormde bij 'overige (niet-seksuele) intimidatie' door externen, speelt dat bij collega's in veel mindere mate een rol. Belangrijk is ook de 'anders'-categorie: hier vinden we machtsmisbruik, dreigen (met ontslag bijvoorbeeld) en negeren. De verschillen ten opzichte van de nulmeting zijn gering. Tabel 3.30 biedt het volledige overzicht.

Tabel 3.30 Overige vormen van intimidatie door collega's, per type (nulmeting: n = 226, éénmeting: n = 246)

Type	2007	2009
Onder druk zetten	71%	74%
Bedreigen	10%	10%
Chanteren	7%	8%
Dreigbrief of email	0%	5%
Bezittingen vernielen of bekladden*	--	3%
Bedreigende gebaren maken*	--	1%
Achtersvolgen	1%	1%
Gezinsleden bedreigen	0%	1%
Stalken	2%	0%
Bommelding**	0%	--
Anders	31%	26%

* In de nulmeting was dit geen antwoordmogelijkheid

** In de éénmeting was dit geen antwoordmogelijkheid.

In de meerderheid van de gevallen heeft het slachtoffer van intimidatie dagelijks of wekelijks te maken met de dader (61%). Dit percentage is lager dan in de nulmeting (toen had 71% wekelijks of vaker contact met de dader). Verder blijkt dat de dader in een groot aantal van de gevallen de direct leidinggevende is (40%). Wederom is hierbij een afname te zien ten opzichte van de nulmeting, waar in bijna twee derde van de gevallen de dader de leidinggevende was.

Voorvallen waarbij de werknemer wordt geïntimideerd, worden –net zoals in 2007 het geval was– weinig met de direct leidinggevende besproken (32%). Wel wordt hier, net als bij seksuele intimidatie door collega's, nogal eens, en aanzienlijk vaker dan bij seksuele of andersoortige intimidatie door externen, een vertrouwenspersoon of het bedrijfsmaatschappelijk werk ingeschakeld: in respectievelijk 12% van de gevallen van seksuele intimidatie en 16% van de gevallen van niet-seksuele intimidatie door collega's.

Nazorg wordt volgens de respondenten in slechts 26% van de gevallen in voldoende mate geleverd. Actie richting de dader vond plaats in 13% van de gevallen.

Discriminatie

Discriminatie tussen collega's heeft in verhoudingsgewijs veel gevallen te maken met geloofsovertuiging, vaker dan wanneer het om discriminatie door externen gaat, waar 'huidskleur' de boventoon voert. Bij de 'anders'-categorie wordt het vaakst 'afkomst' genoemd.

Ten opzichte van de nulmeting valt op dat meer respondenten aangeven slachtoffer te zijn geweest van de verschillende vormen van discriminatie door collega's (naar

geloofsovertuiging, huidskleur, sekse en seksuele geaardheid). Noemenswaardig is verder dat ongeveer twee derde van de respondenten in de nulmeting aangaf slachtoffer te zijn geweest van een 'andere vorm' van discriminatie. Het wordt deels verklaard door de afwezigheid van de antwoordmogelijkheid 'discriminatie naar leeftijd' in de nulmeting.

Tabel 3.31 Discriminatie door collega's, per type (nulmeting: n = 111, éénmeting: n = 75)

Type	2007	2009
Naar geloofsovertuiging	18%	32%
Naar huidskleur	4%	23%
Naar leeftijd*	--	20%
Naar sekse	8%	13%
Naar seksuele geaardheid of voorkeur	3%	7%
Anders	68%	26%

* Dit was geen antwoordmogelijkheid in de nulmeting.

Slachtoffers van discriminatie door collega's werken in 66% van de gevallen dagelijks of wekelijks samen met de dader. Dit is iets lager dan het percentage dat in de nulmeting werd gevonden (72%). Het aantal respondenten dat aangeeft dat de dader de leidinggevende is, is in de éénmeting aanzienlijk lager (23%) dan bij de nulmeting het geval was (54%). In 23% van de gevallen bespreekt het slachtoffer het voorval met de direct leidinggevende (versus 19% ten tijde van de nulmeting). Nazorg werd in 23% van de gevallen in voldoende mate geleverd. Een reactie naar de dader kwam er in 9% van de gevallen.

4 Omgaan met ongewenst gedrag in de praktijk

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe vaak ongewenst gedrag door externen en tussen collega's voorkomt en welke vormen dat aanneemt. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop werknemers met een publieke taak omgaan met ongewenst gedrag. Allereerst bespreken we de mate waarin verschillende vormen van ongewenst gedrag al dan niet worden getolereerd. Dit is immers in belangrijke bepalend voor de mate waarin men bereid is om melding van incidenten te maken, wat cruciaal is voor de verdere afhandeling van het incident door de werkgever en/of de politie. Vervolgens gaan we in op werkomstandigheden en maatregelen die werkgevers hebben genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan en op wat daarvoor nog meer, en bij voorkeur, gedaan zou kunnen worden. We beantwoorden daarmee de derde hoofdvraag uit de vraagstelling op basis van de gegevens uit het vragenlijst-onderzoek. De kwalitatieve benadering van deze derde onderzoeksvraag komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

4.1 Tolerantiegrenzen

Uit het voorgaande hoofdstuk bleek al dat niet alle incidenten van ongewenst gedrag worden besproken en/of gemeld aan de leidinggevende. Daarvoor zijn veel verklaringen aan te voeren: één van de verklaringen is dat ongewenst gedrag soms door werknemers weliswaar onprettig, maar toelaatbaar wordt gevonden. In de éénmeting is voor het eerst gevraagd naar tolerantiegrenzen: welk gedrag kan volgens werknemers met een publieke taak 'niet door de beugel' en zouden zij melden bij de werkgever.

Tabel 4.1 laat zien welk type gedragingen door externen de respondenten ontoelaatbaar vinden, en of hiervan melding wordt gedaan (of zou worden) bij de werkgever. Opmerkelijk zijn de verschillen tussen de tolerantiegrens enerzijds en de meldingsbereidheid anderzijds. Ten eerste suggereert de tabel dat respondenten niet alles wat ze zelf niet tolereren ook zullen melden bij hun werkgever. Dit geldt vooral voor gedragingen zoals discrimineren, seksueel getinte opmerkingen maken, schelden/vernederen, treiteren/pesten en schreeuwen. Het percentage respondenten dat deze gedragingen ontoelaatbaar vindt is hierbij aanzienlijk groter dan het percentage respondenten dat het gedrag zou melden bij de werkgever.

Bij de overige gedragingen zijn de verschillen tussen ontoelaatbaarheid en meldingsbereidheid minder groot. Deze gedragingen hebben veelal betrekking op dreigen en fysieke aantijgingen. Tevens is uit de tabel op te maken dat meer dan de helft

van de respondenten schreeuwen toelaatbaar vindt. Ongeveer dertig procent vindt dat treiteren/pesten door de beugel kan.

Tabel 4.1 Tolerantiegrenzen: percentage respondenten dat vindt dat bepaald gedrag door externen ontoelaatbaar is (éénmeting: n = 3014) en dat bepaald gedrag door externen zou melden bij werkgever (éénmeting: n = 3646)

Gedrag	Ontoe- laatbaar	Melden bij werkge- ver
Slaan, schoppen, spugen	98%	95%
Dreigen met een wapen	96%**	97%**
Poging tot fysiek geweld	93%	91%
Gooien met voorwerpen	92%	86%
Dreigen lichamelijk	92%**	89%**
Duwen, trekken, vastgrijpen	90%	83%
Vernieling van bedrijfseigendommen	90%**	93%**
Dreigen	85%*	85%
De weg of toegang blokkeren	83%**	75%**
Dreigen verbaal	79%**	76%**
Discrimineren	78%	59%
Seksueel getinte opmerkingen maken	75%	54%
Schelden, vernederen	75%	58%
Treiteren, pesten	69%	52%
Schreeuwen	46%	29%

De vraag ten aanzien van het niet door de beugel kunnen van bepaald gedrag is niet in alle sectoren gesteld. Deze is alleen gesteld aan de politie, ambulancepersoneel, brandweer, jeugdzorg, gerechtsdeurwaarders, gevangeniswezen, ziekenhuizen en treinpersoneel. De vraag ten aanzien van het melden van bepaald gedrag bij de werkgever is niet gesteld aan respondenten uit het primair en voortgezet onderwijs.

** Deze vraag is alleen gesteld bij de politie.*

*** Deze vraag is alleen gesteld bij ambulancepersoneel, brandweer, jeugdzorg, gerechtsdeurwaarders, gevangeniswezen, ziekenhuizen en treinpersoneel.*

4.2 Gevolgen van ongewenst gedrag

Werknemers melden zich –net zoals in 2007– niet vaak ziek vanwege het te maken hebben met ongewenst gedrag. Minder goed functioneren gedurende een bepaalde periode komt vaker voor. We zien een lichte stijging van het minder goed functioneren in de éénmeting ten opzichte van de nulmeting (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Ziekmelden en minder goed functioneren als gevolg van ongewenst gedrag door externen (nulmeting, n = 2351, éénmeting, n = 3365)

Duur	Ziekmelden		Minder goed functioneren	
	2007	2009	2007	2009
Nee	98%	97%	91%	84%
Ja, 1 week	1%	1%	4%	8%
Ja, 2-4 weken	0%	1%	3%	5%
Ja, 5-8 weken	0%	0%	1%	1%
Ja, 9-12 weken	0%	0%	0%	0%
Ja, langer dan 12 weken	1%	1%	1%	2%

Alleen de sectoren die ook in de nulmeting aanwezig waren zijn meegenomen bij de analyse van de éénmeting. Verder is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren. De mensen die eerder aangaven geen slachtoffer te zijn geweest van ongewenst gedrag door externen zijn in deze tabel buiten beschouwing gelaten.

4.3 Communicatie en tevredenheid over werkomstandigheden

4.3.1 Communicatie licht verbeterd

Om maatregelen op een adequate wijze in en door te kunnen voeren is een goede communicatie tussen management en werkvloer essentieel. Ook is het belangrijk om als organisatie een goede manier van communiceren te hebben met de klanten/bezoekers/gebruikers, kortom de externen.⁶³ Communicatie tussen collega's onderling ten slotte is belangrijk om van elkaar op de hoogte te zijn wat er speelt en elkaar daarbij mogelijk te steunen.

Het blijkt dat de kwaliteit van de communicatie in 2009 op al deze drie terreinen iets is toegenomen (tabel 4.3). De communicatie was over het algemeen al goed te noemen, maar wordt in de éénmeting nog iets beter gewaardeerd dan in de nulmeting het geval was.

Tabel 4.3 Communicatie: gemiddelde scores nul- en éénmeting

Communicatie tussen:	2007		2009	
	Gemiddelde	n	Gemiddelde	n
Respondent en collega's	4,19	3575	4,31	5177
Management en de werkvloer/werknemers	3,27	3575	3,58	5143
Organisatie en externen	3,50	3575	3,70	4994

Alleen de sectoren die ook in de nulmeting aanwezig waren zijn meegenomen bij de analyse van de éénmeting. Er is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren.

⁶³ Deze vraag is iets anders geformuleerd in de éénmeting dan in de nulmeting. In de nulmeting vroeg men naar 'de communicatie tussen onze organisatie en externen'. In de éénmeting vroeg men naar 'de communicatie naar externen over de dienstverlening en de werkwijze'. Deze verschillen dienen in ogenschouw te worden genomen bij het vergelijken van de scores op deze vraag tussen nul- en éénmeting.

Een analyse per sector van de subjectieve kwaliteit van de communicatie tussen management en werkvloer laat zien dat er grote verschillen zijn. De gerapporteerde kwaliteit van de communicatie op dit terrein varieert van 'slecht' (score van 2,6) in het gevangeniswezen tot 'goed' (score van 4,1) onder de burgemeesters en wethouders. De communicatie tussen management en de werkvloer is eveneens goed bij de beroepsgroep gerechtsdeurwaarders en in het primair onderwijs. Naast het gevangeniswezen springen het treinpersoneel en de belastingdienst er in negatieve zin uit.

4.3.2 Respondenten tevreden over werkomstandigheden

In de éénmeting zijn aan respondenten zes stellingen voorgelegd die betrekking hadden op werkomstandigheden (men kon op een schaal van 1 (helemaal mee eens) tot 5 (helemaal mee oneens) aangeven hoe men over de stelling dacht).

Deze stellingen zijn:

- 1) Ik heb voldoende tijd voor contact met externen;
- 2) Ik heb voldoende invloed op de inhoud van mijn werk;
- 3) Externen zijn in het algemeen tevreden over onze dienstverlening;
- 4) Er heerst binnen mijn organisatie een taboe op het aanspreken van een collega op ongewenst gedrag;
- 5) Er is binnen mijn organisatie sprake van cliëkvorming en uitsluiting;
- 6) De werksfeer tussen collega's is prettig.

Drie stellingen (stelling 1, 2 en 6) kwamen ook voor in de enquête uit de nulmeting: de gemiddelde scores op deze stellingen worden in tabel 4.4 weergegeven. We zien dat er nagenoeg geen verandering is ten opzichte van 2007: de gemiddelden verschillen alleen op de tweede decimaal.

Tabel 4.4 Werkomstandigheden: gemiddelde scores (nulmeting: n = 3575, éénmeting: n = 5194)

Stelling	Gemid-	Gemid-
	delde	delde
	2007	2009
Ik heb voldoende tijd voor contact met externen.	3,71	3,76
Ik heb voldoende invloed op de inhoud van mijn werk.	3,89	3,91
De werksfeer tussen collega's is prettig	4,35	4,39

Alleen de sectoren die ook in de nulmeting aanwezig waren zijn meegenomen bij de analyse van de éénmeting. Er is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren.

In bijlage C zijn gemiddelden per sector weergegeven op alle zes stellingen uit de éénmeting die betrekking hebben op de werkomstandigheden. Wat opvalt in deze cijfers is dat werknemers over het algemeen te spreken zijn over de werkomstandigheden. De werksfeer tussen collega's wordt over een breed front 'prettig' gevonden. Van 'uitsluiting en cliëkvorming' lijkt weinig sprake te zijn, al zit een aantal sectoren redelijk dicht tegen de middelste antwoordmogelijkheid 'niet mee eens/niet mee oneens' aan. De tevredenheid van werknemers over de dienstverlening loopt bij de verschillende sectoren nogal uiteen. Deze tevredenheid is, zoals verwacht mag worden,

het grootst bij de echte 'helpers', zoals de brandweer, de ambulancediensten, de ziekenhuizen en het onderwijs. De laagste tevredenheid zien we bij de minst populaire 'dienstverlening': het gevangeniswezen, de belastingdienst en Jeugdzorg.

Respondenten uit het gevangeniswezen zijn het minst tevreden over de werkomstandigheden. Zij scoren het laagste van alle sectoren op de positief geformuleerde stellingen (stelling 1: voldoende tijd voor contact met externen, 2: voldoende invloed op inhoud werk, 3: externen tevreden over dienstverlening, en 6: prettige werksfeer) en het hoogste op de negatief geformuleerde stellingen (stelling 4: taboe op aanspreken collega op ongewenst gedrag en 5: sprake van cliëkvorming en uitsluiting). Het omgekeerde patroon is te zien bij burgemeesters en wethouders, en in iets mindere mate ook bij gerechtsdeurwaarders en de arbeidsinspectie. Zij zijn verhoudingsgewijs tevreden over hun werkomstandigheden.

4.4 Maatregelen die zijn getroffen door de werkgever

Belangrijk met het oog op het tegengaan van ongewenst gedrag is om te weten of er in 2009 meer of een ander type maatregelen zijn getroffen dan in 2007 en of werknemers daar ook beter bekend mee zijn geworden. We presenteren percentages respondenten die zeggen bekend te zijn met een bepaalde maatregel. Van belang is op te merken dat de mate van bekend-zijn met de maatregelen in direct verband staat met of men slachtoffer was van ongewenst gedrag door externen. Hoe hoger het aantal maal 'ja' of het aantal maal 'nee' (in plaats van het antwoord 'weet niet') is ingevuld bij de vraag of bepaalde maatregelen 'van toepassing zijn' of niet, des te groter is de kans dat de respondent te maken heeft gehad met ongewenst gedrag. Het omgekeerde patroon zien we voor het aantal maal dat 'weet niet' is geantwoord.

In onderstaande tabellen (4.5 en 4.6) is het percentage respondenten weergegeven dat aangaf op de hoogte te zijn van de aanwezigheid van bepaalde maatregelen binnen de eigen organisatie. Nul- en éénmeting worden vergeleken.

Tabel 4.5 Percentage respondentent dat op de hoogte is van aanwezigheid vier typen maatregelen (nulmeting: n = 3574, éénmeting: n = 5194)

Sector	Organisatie biedt nazorg		Afspraken/ protocol*		Gedragsre-gels voor externen		Gedragsre-gels voor personeel		Trainingen voor omgang met ongewenst gedrag	
	'07	'09	'07	'09	'07	'09	'07	'09	'07	'09
Primair Onderwijs	50%	55%	50%	61%	62%	58%	75%	74%	31%	36%
Voorgezet Onderwijs	46%	48%	43%	57%	67%	70%	74%	78%	38%	38%
Politie	75%	81%	68%	81%	47%	51%	89%	88%	65%	61%
Ambulancepersoneel	77%	80%	44%	75%	29%	36%	80%	74%	56%	76%
Brandweer	67%	71%	34%	50%	30%	28%	75%	70%	28%	32%
Gevangeniswezen	72%	74%	70%	83%	89%	93%	97%	96%	57%	62%
Ziekenhuizen	70%	65%	47%	61%	51%	52%	66%	70%	55%	56%
Treinpersoneel	84%	90%	46%	74%	60%	69%	83%	83%	60%	69%
Arbeidsinspectie	82%	76%	59%	80%	26%	25%	81%	81%	69%	75%
Belastingdienst	53%	54%	63%	79%	34%	28%	73%	79%	64%	76%
B&W	68%	80%	67%	78%	50%	52%	84%	91%	65%	69%
Gemeenteraadsleden	26%	33%	29%	41%	40%	41%	57%	60%	25%	30%
Sociale diensten	59%	63%	70%	82%	65%	76%	75%	84%	71%	82%
UWV	49%	53%	64%	85%	55%	62%	77%	93%	76%	76%
Totaal	62%	62%	50%	64%	53%	55%	72%	76%	50%	50%

* In de nulmeting werd gesproken over 'een protocol (lijst met afspraken) waarin staat hoe je om moet gaan met ongewenst gedrag'. In de éénmeting werd dit iets anders geformuleerd: 'Er zijn afspraken over wat je moet doen in het geval van ongewenst gedrag'.

In deze tabel zijn alleen die sectoren meegenomen die ook in de nulmeting aanwezig waren. De percentages per sector zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. De totaalpercentages zijn gewogen naar zowel sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen de sectoren. Verschillen tussen nul- en éénmeting die groter zijn dan 10% zijn vetgedrukt. Verder is in iedere kolom het hoogste en het laagste percentage cursief gedrukt.

Tabel 4.6 Percentage respondenten dat op de hoogte is van aanwezigheid vier typen maatregelen (nulmeting: n = 3574, éénmeting: n = 5194)

Sector	Er is een registratiesysteem aanwezig		Alle incidenten worden geregistreerd		Er zijn organisatorische maatregelen getroffen		Er zijn bouwkundige, technische, elektronische maatregelen getroffen	
	'07	'09	'07	'09	'07	'09	'07	'09
Primair Onderwijs	31%	46%	34%	36%	43%	48%	19%	20%
Voorgezet Onderwijs	48%	58%	32%	32%	41%	53%	26%	27%
Politie	50%	57%	39%	46%	61%	56%	49%	45%
Ambulancepersoneel	53%	59%	37%	37%	44%	44%	22%	25%
Brandweer	30%	29%	36%	32%	38%	39%	32%	28%
Gevangeniswezen	55%	55%	37%	33%	65%	67%	69%	76%
Ziekenhuizen	67%	50%	34%	25%	55%	49%	52%	44%
Treinpersoneel	72%	78%	31%	37%	43%	55%	20%	40%
Arbeidsinspectie	48%	62%	23%	26%	55%	50%	47%	34%
Belastingdienst	48%	43%	22%	29%	61%	54%	71%	65%
B&W	53%	49%	47%	41%	79%	79%	73%	80%
Gemeenteraadsleden	24%	22%	18%	16%	37%	39%	37%	33%
Sociale diensten	47%	60%	32%	37%	68%	71%	81%	81%
UWV	50%	52%	29%	38%	67%	68%	76%	79%
Totaal	54%	50%	33%	32%	52%	52%	46%	39%

In deze tabel zijn alleen die sectoren meegenomen die ook in de nulmeting aanwezig waren. De percentages per sector zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. De totaalpercentages zijn gewogen naar zowel sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen de sectoren. Verschillen tussen nul- en éénmeting die groter zijn dan 10% zijn vetgedrukt. Verder is in iedere kolom het hoogste en het laagste percentage cursief gedrukt.

Wanneer we de tabellen 4.5 en 4.6 samen bekijken zien we een lichte toename van het aantal mensen dat aangeeft weet te hebben van het feit dat bepaalde maatregelen voorhanden zijn. Van alle 126 vergelijkingen op sectorniveau tussen 2007 en 2009, laten er 85 een toename zien, 31 een afname en 10 blijven er gelijk. Over het geheel genomen zijn de verschuivingen – met uitzondering van de aanwezigheid van afspraken of protocollen – ten opzichte van de nulmeting gering.

Op sectorniveau zijn enkele opvallende verschuivingen met betrekking tot de aanwezigheid van afspraken of een protocol gericht op het omgaan met ongewenst gedrag zichtbaar. Hierbij is in alle sectoren een grote toename te zien. Deze toename kan overigens mogelijk deels verklaard worden door de iets algemenere formulering van deze vraag in de éénmeting ten opzichte van de formulering in de nulmeting.

Uit bovenstaande tabellen is eveneens op te maken dat er verhoudingsgewijs vaak gedragsregels zijn afgesproken waaraan werknemers zich moeten houden. Of er gedragsregels voor externen zijn opgesteld verschilt sterk per sector. De verschillen tussen de situatie in 2007 en die in 2009 zijn daarbij niet groot. Vooral bij de sociale diensten en het UWV zien we een toename in het percentage respondenten dat aangeeft dat er gedragsregels zijn (zowel voor externen als voor personeel). Het gevangeniswezen scoort relatief hoog met betrekking tot maatregelen die te maken

hebben met regelgeving en protocollering.

Ten opzichte van 2007 geven meer werknemers van ambulancezorg, de belastingdienst en de sociale diensten aan dat er trainingen worden aangeboden voor werknemers wat betreft het omgaan met ongewenst gedrag.

Opmerkelijk laag zijn de scores wat betreft de daadwerkelijke registratie van incidenten. Met betrekking tot de aanwezigheid van een registratiesysteem valt een aantal verschuivingen op: het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, de arbeidsinspectie en de sociale diensten laten een *stijging* van 10%-punt of meer zien. De ziekenhuizen daarentegen laten op dit punt een opmerkelijke *daling* zien. Voor ziekenhuizen gaat dit gepaard met een daling in het aantal respondenten dat aangeeft dat alle incidenten van ongewenst gedrag geregistreerd worden.

Verder is er in het voortgezet onderwijs en bij het treinpersoneel een toename van het aantal respondenten dat op de hoogte zegt te zijn van organisatorische maatregelen. Dit gaat voor het treinpersoneel samen met een toename van bouwkundige, technische en elektronische maatregelen gericht op het voorkomen en/of omgaan met ongewenst gedrag. Ook bij de arbeidsinspectie is het aantal respondenten dat op de hoogte is van laatstgenoemde maatregelen gestegen.

Tot slot valt op dat het percentage gemeenteraadsleden dat aangeeft dat een bepaalde preventieve maatregel aanwezig is vrijwel consequent relatief laag is. Ten aanzien van de aanwezigheid van organisatorische, bouwkundige, technische en elektronische maatregelen, scoren burgemeesters en wethouders en de sociale diensten hoog.

In de éénmeting zijn meer vragen gesteld over de bekendheid met maatregelen dan in de nulmeting. Tabel 4.7 geeft een overzicht van de gegeven antwoorden op deze resterende vijf maatregelen uit de éénmeting.

Tabel 4.7 Percentage respondenten dat op de hoogte is van aanwezigheid vier typen maatregelen (éénmeting: n = 5828)

Sector	Communicatie: ongewenst gedrag wordt niet getolereerd	Org. wil dat medewerkers ongewenst gedrag melden	Org. geeft zoveel mogelijk reactie naar dader	Org. verhaalt schade zoveel mogelijk op dader	Werkgever doet altijd aangifte van ernstig ong. gedrag
Primair Onderwijs	74%	80%	63%	32%	33%
Voorgezet Onderwijs	76%	74%	74%	41%	36%
Politie	76%	90%	58%	62%	49%
Ambulancepersoneel	53%	89%	24%	29%	42%
Brandweer	39%	78%	23%	27%	40%
Gevangeniswezen	83%	86%	60%	31%	31%
Ziekenhuizen	54%	82%	26%	17%	32%
Treinpersoneel	67%	93%	24%	59%	40%
Arbeidsinspectie	39%	94%	26%	15%	44%
Belastingdienst	45%	87%	30%	12%	40%
B&W	71%	90%	68%	65%	67%
Gemeenteraadsleden	53%	58%	28%	25%	33%
Sociale diensten	79%	89%	65%	29%	56%
UWV	67%	88%	53%	22%	46%
Jeugdzorg	63%	94%	46%	13%	38%
Gerechtsdeurwaarders	59%	81%	53%	49%	48%
Totaal	65%	82%	48%	30%	62%

De percentages per sector zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. De totaalpercentages zijn gewogen naar zowel sectorgrootte als naar sekseverdeling binnen de sectoren. In iedere kolom is het hoogste en het laagste percentage cursief gedrukt.

In bovenstaande tabel is te zien dat een hoog percentage respondenten (82%) aangeeft dat hun werkgever hen stimuleert om ongewenst gedrag te melden. De stimulans vanuit de organisatie om ongewenst gedrag te melden wordt het meest genoemd bij het treinpersoneel, de arbeidsinspectie en Jeugdzorg (93% of hoger), het minst bij gemeenteraadsleden (58%).

De percentages ten aanzien van maatregelen waarbij door de organisatie actie moet worden ondernomen (reactie geven naar de dader en de schade verhalen op de dader, respectievelijk 48% en 30%) zijn aanzienlijk lager. Met betrekking tot de communicatie naar externen dat ongewenst gedrag niet wordt getolereerd, scoren de brandweer en de arbeidsinspectie relatief laag (39%). Het gevangeniswezen scoort hierop relatief hoog (83%). Verder geven relatief veel respondenten uit het onderwijs aan dat de organisatie zoveel mogelijk een reactie geeft naar de dader (74%). Dit percentage is aanzienlijk lager (ongeveer een kwart) bij het ambulancepersoneel, de brandweer en het treinpersoneel. Schade verhalen op de dader komt relatief vaak voor bij de politie en bij burgermeesters en wethouders (bijna tweederde van de respondenten uit deze sectoren geeft aan dat deze maatregel van toepassing is), maar is relatief zeldzaam bij ziekenhuizen, de belastingdienst en Jeugdzorg (17% of lager).

4.4.1 Actiegerichtheid organisatie na ongewenst gedrag

Onderdeel van de enquête waren ook zeven stellingen waarin respondenten werd gevraagd wat er in de organisatie gebeurt na een incident van ongewenst gedrag. Hierbij gaat het om weten wat je moet doen, de steun die het slachtoffer krijgt, of het incident gemeld wordt en of er door de werkgever nazorg wordt geboden. Respondenten konden antwoord geven op een schaal van 1 (= helemaal mee oneens) tot 5 (= helemaal mee eens), het antwoord 'weet niet' kon bij deze vraag niet worden gegeven. Zes van deze stellingen zijn ook in de nulmeting gesteld. In tabel 4.8 zijn de gemiddelde scores weergegeven van beide metingen.

Tabel 4.8 Actiegerichtheid organisatie na ongewenst gedrag: gemiddelde scores op stellingen (nulmeting n = 3574, éénmeting n = 5194)

Stelling	2007	2009
Ik weet wat ik moet doen als ik last heb van ongewenst gedrag op mijn werk.	4,06	4,04
Ongewenste gedragingen worden meestal gemeld binnen de organisatie.	3,65	3,71
Ik krijg voldoende steun van collega's als ik last heb van ongewenst gedrag.	4,20	4,16
Ik krijg voldoende steun van leidinggevenden als ik last heb van ongewenst gedrag.	3,86	3,97
Meldingen van ongewenst gedrag moeten meer serieus worden genomen in mijn organisatie.	3,33	3,34
Er is voldoende nazorg na ongewenst gedrag.	3,63	3,62
Er is in mijn organisatie alleen aandacht voor ongewenst gedrag als er een incident is geweest, daarna niet meer.	-	3,06

Alleen de sectoren die ook in de nulmeting aanwezig waren zijn meegenomen bij de analyse van de éénmeting. Er is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren.

Een vergelijking van beide metingen toont een stabiel patroon. De gemiddelde scores wijken weinig van elkaar af. Over het algemeen zijn werknemers het eens met de stellingen, behalve met de stelling dat ongewenst gedrag meer serieus zou moeten worden genomen in de organisatie. Daar neigt de gemiddelde score iets naar de middencategorie 'niet mee eens / niet mee oneens', hetgeen ook het geval is bij de stelling dat er alleen aandacht is vanuit de organisatie na incidenten.

Opvallend is het feit dat een groot aantal respondenten denkt dat ongewenste gedragingen 'meestal' worden gemeld binnen de organisatie. Uit de analyses van de aard van het ongewenst gedrag bleek immers hoe weinig er soms gemeld wordt. Mogelijk zit de coulance ten aanzien van deze stelling in een ruime interpretatie van het woord 'meestal'.

Een principale componentenanalyse op de zeven stellingen uit de éénmeting laat zien dat er twee componenten kunnen worden onderscheiden in de stellingen. De eerste component omvat 'de actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag'. Alle stellingen laden hier positief op, met uitzonderingen van de stellingen: 'Meldingen van ongewenst gedrag moeten meer serieus worden genomen in mijn

organisatie' en 'Er is binnen mijn organisatie alleen aandacht voor ongewenst gedrag als er een incident is geweest, daarna niet meer'. Deze stellingen laden negatief op de eerste component en positief op de tweede component die benoemd kan worden als 'de mate waarin de organisatie ongewenst gedrag serieus neemt'.

Om te bekijken hoe de actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag per sector is verdeeld, is er een schaal berekend van de zeven stellingen van de eerste component (Cronbach's alpha is 0,76⁶⁴). In onderstaande tabel (4.9) zijn de gemiddelde scores en een rangschikking van de verschillende sectoren op deze gecombineerde variabele per sector weergegeven. Hieruit blijkt dat de variatie in deze gemiddelden redelijk klein is (de verschillen tussen sectoren zijn niet erg groot). Respondenten uit het gevangeniswezen zijn het minst positief over de actiegerichtheid van de organisatie en burgemeesters en wethouders het meest.

Tabel 4.9 Actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag: gemiddelde score per sector gesorteerd van laag naar hoog (éénmeting: n = 5828)

Sector	Gemiddelde
Gevangeniswezen	3,29
Gemeenteraadsleden	3,38
Belastingdienst	3,44
Treinpersoneel	3,50
Ziekenhuizen	3,54
Voortgezet onderwijs	3,55
Brandweer	3,58
Ambulancepersoneel	3,60
Jeugdzorg	3,60
Sociale diensten	3,60
UWV	3,61
Politie	3,62
Primair onderwijs	3,66
Arbeidsinspectie	3,66
Gerechtsdeurwaarders	3,73
Burgermeesters en wethouders	3,90

Er is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren.

Ook is gekeken of deze combinatievariabele gerelateerd is aan de vraag of de respondent wel of niet te maken heeft gehad met ongewenst gedrag door externen. Met behulp van een logistische regressie zijn de verbanden tussen de verschillende vormen van ongewenst gedrag en de actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag getoetst. Hieruit blijkt dat de actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag significant negatief is gerelateerd aan een hogere kans op fysiek geweld, seksuele intimidatie, niet-seksuele intimidatie en discriminatie. Slachtoffers van deze vormen van ongewenst gedrag uiten een negatiever oordeel over actiegerich-

⁶⁴

Waarbij de scores van de twee stellingen die negatief laden op de eerste component zijn gespiegeld.

heid van de organisatie na ongewenst gedrag. Er is geen relatie met verbaal geweld of met ongewenst gedrag als geheel.

Tabel 4.10 Relatie tussen actiegerichtheid van de organisatie na ongewenst gedrag en slachtofferschap van ongewenst gedrag door externen

	Actiegerichtheid
Ongewenst gedrag	0
Verbaal geweld	0
Fysiek geweld	-
Seksuele intimidatie	-
Overige intimidatie	-
Discriminatie	-

Voor een verdere verdiepende analyse zijn de scores van de twee stellingen die op de tweede component laden samengevoegd. De samengestelde score representeert de mate waarin de respondent van mening is dat ongewenst gedrag onvoldoende serieus wordt genomen door zijn of haar werkgever. In tabel 4.11 zijn de gemiddelden op deze samengestelde variabele weergegeven per sector. Hoe lager de score, hoe vaker respondenten vinden dat de eigen werkgever het thema ongewenst gedrag serieus neemt. Werknemers in het gevangeniswezen zijn het vaakst van mening dat ongewenst gedrag onvoldoende serieus wordt genomen in de organisatie. Bij burgemeesters en wethouders is het aantal respondenten die dat vindt het kleinst.

Tabel 4.11 Gemiddelde mate onvoldoende serieus nemen ongewenst gedrag door organisatie, per sector gesorteerd van laag naar hoog (éénmeting: 5828)

Sector	Gemiddelde
Burgemeesters en wethouders	2,73
Arbeidsinspectie	2,93
Gerechtsdeurwaarders	2,97
Politie	3,12
UWV	3,13
Brandweer	3,19
Ziekenhuizen	3,19
Primair onderwijs	3,20
Ambulancepersoneel	3,21
Jeugdzorg	3,22
Gemeenteraadsleden	3,22
Sociale diensten	3,24
Voorgezet onderwijs	3,27
Belastingdienst	3,30
Treinpersoneel	3,44
Gevangeniswezen	3,70
Totaal	3,20

Er is gewogen naar sectorgrootte en naar sekseverdeling binnen de sectoren.

Hierin is te zien dat in het gevangeniswezen de meeste respondenten van mening zijn dat ongewenst gedrag onvoldoende serieus wordt genomen in de organisatie. Bij burgemeesters en wethouders is dit aantal respondenten het kleinste vergeleken met de overige sectoren.

4.5 Meest effectieve maatregelen

Om een beeld te krijgen van wat respondenten zelf denken dat effectieve maatregelen zijn, is hen gevraagd drie maatregelen uit een lijst van vijftien aan te kruisen die zij als meest effectief beschouwen. In tabel 4.12 zijn per beroepsgroep de percentages van de top-drie van meest aangekruiste maatregelen af te lezen⁶⁵.

Tabel 4.12 Top drie meest effectieve maatregelen ter voorkoming en aanpakken van ongewenst gedrag door externen, per sector

Sector	Maatregel	%
Primair onderwijs	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	71%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	50%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	45%
Voortgezet onderwijs	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	71%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	62%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	37%
Politie	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	59%
	Schade verhalen op dader	50%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	33%
Ambulancepersoneel	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	61%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	47%
	Afspraken met politie / OM / gemeente	32%
Brandweer	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	63%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	48%
	Afspraken met politie / OM / gemeente	31%
Jeugdzorg	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	65%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	53%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	44%
Gerechtsdeurwaarders	Afspraken met politie / OM / gemeente	56%
	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	50%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	49%
Gevangeniswezen	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	68%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	65%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	48%
Ziekenhuizen	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	59%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	56%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	41%
Treinpersoneel	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	57%
	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	43%

⁶⁵

Zie bijlage C voor alle percentages per sector.

Sector	Maatregel	%
	Schade verhalen op dader	32%
Arbeidsinspectie	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	58%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	52%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	41%
Belastingdienst	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	61%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	49%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	32%
Burgermeesters en wethouders	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	65%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	44%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	41%
Gemeenteraadsleden	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	68%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	47%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	38%
Sociale diensten	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	63%
	Lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie	52%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	48%
UWV	Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt	60%
	Heldere en zichtbare huisregels voor externen	48%
	Training van medewerkers in omgaan met incidenten	36%

De antwoordmogelijkheden van deze vraag voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en politie verschillen iets van de antwoordmogelijkheden in de andere sectoren. De aantallen zijn gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. Twee maatregelen (staken van dienstverlening op bepaalde trajecten of tijdstippen en weigeren van dienstverlening aan bepaalde personen) zijn alleen aan het treinpersoneel als antwoordmogelijkheid aangeboden.

Dertien sectoren nemen de maatregel 'uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt' op in de top drie van meest effectieve maatregelen. Bij twaalf sectoren vinden we de 'lik op stuk reactie naar de dader door de organisatie'. De 'Training van medewerkers in omgaan met incidenten' neemt de derde plaats in: tien sectoren noemen deze maatregel in de top drie. Het zorgen voor 'Heldere en zichtbare huisregels voor externen' komt hier met acht sectoren die de maatregelen in de top drie zetten achteraan. Veel minder worden 'afspraken met politie / OM / gemeente' en 'schade verhalen op dader' genoemd (respectievelijk drie en twee sectoren nemen deze maatregelen in hun top drie op). De meningen van werknemers over wat de meest effectieve maatregelen zijn om ongewenst gedrag tegen te gaan, zijn klaarbljkelijk sterk eensluidend.

5 Beleid per beroepsgroep

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de verschillende beroepsgroepen die aan de éénmeting hebben deelgenomen beleid vormgeven gericht op het bewerkstelligen van een veilige publieke taak. De gepresenteerde informatie is een aanvulling op de eerder beschreven resultaten uit de enquête en is afkomstig uit analyse van beleidsstukken, individuele interviews met sleutelfiguren uit de diverse beroepsgroepen en expertmeetings met beleidsmakers, arbocoördinatoren en werknemers⁶⁶. De geïnteresseerde lezer die per beroepsgroep wil weten hoe men omgaat met ongewenst gedrag wordt verwezen naar bijlage D waarin gespreksverslagen van de expertmeetings zijn opgenomen.⁶⁷ Er is gesproken met in totaal zestien beroepsgroepen.⁶⁸

Alvorens in te gaan op een analyse van de expertmeetings bieden we een schets van algemene sectorale beleidsontwikkelingen, hoofdzakelijk gebaseerd op individuele gesprekken met sleutelfiguren en documentenanalyse. De analyse van de expertmeetings is volgens een structuur opgebouwd die in §5.2 aan de orde komt. In §5.3 doen we verslag van deze analyse.

5.1 Beleidsontwikkelingen op sectoraal niveau

Binnen de verschillende beroepsgroepen ligt de nadruk op het uitzetten en/of implementeren van preventief beleid om een breed gevoelde verharding in de samenleving het hoofd te bieden en het imago van de beroepen die hiermee te maken hebben te beschermen. Waar het nationale beleid zich richt op het normenstelsel in de maatschappij enerzijds en de aanpak van daders anderzijds, richten de beroepssec-

66 De analyse is gebaseerd op de genoemde bronnen en legt de nadruk op de praktijk en de mening van de respondenten. De mate van volledigheid en/of de mate waarin de verkregen informatie overeenkomt met het officiële beleid per beroepsgroep kan daardoor variëren.

67 Aan een door het ministerie van BZK aangebrachte contactpersoon binnen de beroepsgroep, de branche- of koepelorganisatie is gevraagd mensen bijeen te brengen die 'verstand van zaken' hadden, bijvoorbeeld arbocoördinatoren, bedrijfsmaatschappelijk werkers, P&O-medewerkers en veiligheidsadviseurs, maar ook medewerkers met kennis direct afkomstig van de werkvloer schoven vaak bij de gesprekken aan. Ondanks het streven naar uniformiteit qua vraagstelling kan de wisselende samenstelling van de groep die werd geïnterviewd van invloed zijn geweest op de per beroepsgroep aan bod gekomen thematiek.

68 Het gaat om ambulancepersoneel, arbeidsinspectie, burgemeesters en wethouders, belastingdienst, brandweer, buschauffeurs, gerechtsdeurwaarders, gemeenteraadsleden, onderwijs, penitentiaire inrichting werkers, politie, sociale diensten, treinpersoneel, UWV, ziekenhuispersoneel. De sector jeugdzorg lukte het niet om tijdig voldoende mensen bij elkaar te krijgen en is om die reden afgefallen. Burgemeesters en wethouders en primair en voortgezet onderwijs zijn beide in één sessie bevraagd.

toren zich op zichzelf: zij bekijken bedrijfsprocessen, scherpen de visie aan wat betreft het contact met 'derden' en trainen en adviseren hun werknemers om ongewenst gedrag te voorkomen. Ook wordt met het oog hierop een (formele danwel informele) actualisatie van de competentieprofielen toegepast in het aannamebeleid.

De (beleids)aandacht voor het terugdringen van agressie en geweld gericht op medewerkers kan worden beoordeeld aan de hand van zes verschillende criteria:

- I. Bewustwording bestuurslaag: er is aandacht voor het thema vanuit de werkgever.
- II. Normstelling: de werkgever stelt een normenkader op dat aan de medewerkers duidelijk maakt welk gedrag wordt bestempeld als 'ongewenst'.
- III. Bewustwording werkvloer: er is aandacht voor het thema op de werkvloer. Dit kan variëren van een passieve aandacht waarbij kennis wordt genomen van het te hanteren normenkader tot een actieve aandacht waarbij er wordt gediscussieerd over preventieve en curatieve maatregelen.
- IV. Preventieve maatregelen: de werkgever communiceert met de medewerkers over de mogelijkheden om ongewenst gedrag te voorkomen en faciliteert (eventueel) het volgen van trainingen gericht op het omgaan met ongewenst gedrag (de-escalatie). De bedrijfsprocessen en/of arbeidsomstandigheden zijn zo ingericht dat medewerkers in staat worden gesteld om ongewenst gedrag te voorkomen.
- V. Curatieve maatregelen: de werkgever communiceert met de medewerkers over de wijze waarop wordt omgegaan met ongewenst gedrag (betreffende melding, registratie, aangifte en/of nazorg). Het bedrijf beschikt over de benodigde systemen, processen en mensen om met (de gevolgen van) het ongewenst gedrag om te gaan.
- VI. Omgaan met ongewenst gedrag: werkgever en medewerkers maken actief gebruik van de mogelijkheden om ongewenst gedrag te voorkomen, aan te pakken en te melden.

De aan het onderzoek deelnemende beroepssectoren bevinden zich op verschillende niveaus als het gaat om het denken over dit thema: sommige sectoren zijn al ver in het inbedden van dit beleid in de bedrijfsprocessen en –structuren, andere sectoren staan nog aan het begin van een cultuuromslag in het denken van organisaties en professionals. De volgorde van deze criteria kan overigens verschillend zijn per beroepsgroep: in sommige sectoren wordt het beleid *top-down* geformuleerd, terwijl het in andere gevallen *bottom-up* wordt geïnitieerd.

De implementatie van het geformuleerde beleid op de werkvloer is eveneens sterk wisselend per beroepsgroep. Dit heeft enerzijds te maken met kenmerken van het werk en de verwachtingen daarbij van werknemers, maar ook het (mid-den)management heeft een belangrijke rol. In de dagelijkse praktijk dienen zij de normen uit te dragen en de structuren aan te bieden waarbinnen melding en registratie mogelijk is. Zij kunnen echter het voorkomen van ongewenst gedrag ook negeren, ontkennen of onvoldoende monitoren. Dit doen zij naar mag worden aangenomen niet altijd bewust. Zoals de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) stelt: direct lei-

dinggevend en zijn er soms zo van overtuigd dat er binnen hun team niet wordt gediscrimineerd, dat elke vorm van discriminatie wordt ontkend of niet herkend. Dit kan leiden tot het achterblijven van adequate maatregelen⁶⁹. Ook zijn leidinggevend en niet altijd (voldoende) geschoold in het onderkennen van en optreden tegen discriminatie op de werkvloer.

Samenvattend kan worden gesteld dat men zich binnen publieke werkveld bewust is van de noodzaak tot implementatie van gerichte acties om de prevalentie en incidentie van ongewenst gedrag (vanuit externen of collega's) terug te dringen. De tijd lijkt gekomen voor het nemen van een duidelijk standpunt in het beleid: daartoe wordt ingezet op preventief beleid, maar er wordt ook een duidelijke roep gehoord richting overheid om verscherping van de curatieve maatregelen: daders dienen harder en consequenter dan nu gebeurt te worden aangepakt; 'lik-op-stukbeleid' heeft de voorkeur.

Het veilig kunnen werken staat voorop, niet in de laatste plaats omdat de werkgevers aantrekkelijk willen blijven voor zowel het huidige personeel als voor potentiële instroom. Hiertoe worden passende interventies ontworpen, uiteindelijk steeds meer gericht op preventie. In het volgende, concluderende, hoofdstuk gaan we uitgebreider in op de wijze waarop het ontwikkelde beleid binnen de verschillende beroepsgroepen in het publieke domein op de werkvloer vorm krijgt. Allereerst bekijken we meer in detail, aan de hand van een analyse van de expertmeetings, hoe ongewenst gedrag op de verschillende werkvloeren wordt geduid en hoe men het gevoerde beleid daaromtrent ervaart en beoordeelt.

5.2 Analyse kader van de expertmeetings

Er zijn, zoals eerder vermeld, zestien expertmeetings gehouden met vertegenwoordigers van evenzoveel beroepsgroepen. Er is gestreefd naar uniformiteit in de gevoerde gesprekken door middel van een gespreksprotocol en een topic-lijst die bij elk gesprek zijn gehanteerd. Er kwamen steeds vier thema's aan de orde, respectievelijk:

1. Reflectie op ongewenst gedrag binnen beroepsgroep, inclusief definitie van het fenomeen;
2. Draagvlak voor en effectiviteit van huidige maatregelen (preventie, omgaan met, en nazorg);

⁶⁹ Persbericht FNV: Beleid tegen discriminatie alsnog in de Arbowet. Online op 19 juli 2009: <http://www.allepersberichten.nl/persbericht/9865/1/Beleid-tegen-discriminatie-alsnog-in-Arbowet/>

3. Inventariseren van beleidslacunes en het exploreren van mogelijkheden voor oplossing van geconstateerde knelpunten die daarvan het gevolg zijn.
4. Implementatie van acht arbonormen die onderdeel zijn van het VPT-programma.

Deze thema's zijn verwoord in een aantal vragen die aan elke beroepsgroep zijn gesteld.

Ondanks het streven naar uniformiteit is dit niet altijd helemaal gelukt. De expertmeetings hadden plaats met soms zeer wisselende gezelschappen, die nu eens de aandacht ook wel vanuit de aard van het werk veeleer op het beleid en het discours daaromheen leggen, dan weer veel meer ingingen op de betekenis van het fenomeen voor de uitvoering van het dagelijks werk. Belangrijk is ook zich andermaal te realiseren dat er grote verschillen bestaan tussen de beroepsgroepen in de mate waarin het onderwerp leeft, op de werkvloer, maar ook bij het management: sommige beroepsgroepen beginnen pas net met nadenken over ongewenst gedrag, andere zijn al vergevorderd met de implementatie van de acht arbonormen en hebben zelf niet zelden aanvullende maatregelen genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan.

Leidraad voor de hieronder gepresenteerde analyse van de expertmeetings is het chronologische kader, waarbinnen ongewenst gedrag zich afspeelt. Dat begint bij 'de verruwing van de maatschappij', als oorzaak van veel ongewenst gedrag en loopt via mate van tolerantie en toelaatbaarheid en definitie van wat op enig moment als 'een incident' moet worden gezien, naar melden, registreren, aangifte doen, nazorg en preventie-analyse.

5.3 Analyse van de expertmeetings

Bij veel beroepsgroepen leeft het gevoel dat het ongewenst gedrag in omvang én ernst toeneemt. Vrij algemeen wordt een verharding van de samenleving opgemerkt, die zich uit in respectloosheid, hufteigheid, asociaal gedrag en een toenemende mate van het staan op rechten en een afnemend plichtsbesef. Steeds meer mensen permitteren zich steeds meer. Het gebrek aan respect hindert en frustreert hulpverleners en dienstverleners, maar treft vooral gezagsdragers sterk door het ondermijnende effect ervan. Gezag wordt niet langer erkend, wat zou kunnen uitmonden in een gezagscrisis.

Verhoogde awareness

Deze verandering in de maatschappij voltrekt zich allesbehalve geruisloos. Alle geïnterviewde beroepsgroepen besteden inmiddels structurele aandacht aan het thema 'ongewenst gedrag'. Het staat over het algemeen hoog op de beleidsagenda en er worden concrete maatregelen ingezet om het ongewenst gedrag te voorkomen, tegen te gaan of er beter mee om te gaan, zowel op de momenten dat het zich voordoet, als erna. Sommige beroepen, zoals de politie, het gevangeniswezen en de ge-

rechtsdeurwaarders, hebben van oudsher te maken met ongewenst gedrag. Voor veel andere beroepen is het ongewenst gedrag relatief nieuw. Veel treinpersoneel en ambulancemedewerkers bijvoorbeeld krijgen bij hun werk te maken met ongewenst gedrag. Maar ook ziekenhuizen, uitkeringsinstanties en het openbaar bestuur hebben te maken met een soms sterk stijgende prevalentie van het fenomeen. Niet dat het daar vroeger niet voorkwam, maar de erkenning dat het ook bij deze beroepsgroepen om een *structureel probleem* gaat, is van recente datum. Het tegengaan van ongewenst gedrag is kabinetsbeleid geworden. Media delen gretig in de collectieve verontwaardiging die zich, als tegenhanger van de verhardende maatschappij, openbaart en rapporteren het ene ernstige incident na het andere. Bij alle geïnterviewde beroepsgroepen is zodoende een verhoogd bewustzijn waarneembaar, een verhoogde *awareness*, op het gebied van ongewenst gedrag.

Tolerantie

Het verhoogde bewustzijn ten aanzien van ongewenst gedrag en het alerter zijn op vormen daarvan dwingen werkgevers en werknemers tot het nader omschrijven en definiëren van wat nu echt ongewenst is en wat niet. Wat kan nog door de beugel en wat niet, wat is nu eigenlijk een incident, wat moet gemeld worden en wat kan zelfstandig worden opgelost? Cruciaal daarbij is hoe tolerant individuen staan tegenover welke vorm van onheuse bejegening dan ook. Wat 'hoort erbij', wat schaadt of kwetst het individu in die mate dat een grens wordt bereikt? De mate van tolerantie blijkt sterk te worden beïnvloed door hoofdzakelijk drie factoren, te weten gewenning, bedrijfscultuur en maatschappelijke norm.

Gewenning

Gewenning wordt vaak genoemd tijdens de expertmeetings. Medewerkers ontwikkelen een dikke huid. Ze leren om zich voor ongewenst gedrag af te sluiten en ermee om te gaan. Nogal eens wordt de mate waarin men 'gewend' is geraakt aan ongewenst gedrag geassocieerd met 'goed zijn in je vak'. Gewenning leidt tot verhoogde tolerantie: men accepteert meer omdat het minder diep raakt.

Bedrijfscultuur

De tweede factor die van invloed is op de mate van tolerantie is de bedrijfscultuur. Bedrijfscultuur omvat twee deelaspecten, enerzijds de beroepseer of –code, die vaak impliciet vastlegt wat bij het beroep hoort en een zeker onderscheidend criterium biedt voor wie daarin goed is en wie niet, anderzijds de hiërarchische orde die er bij een organisatie is. Bij beroepen waar mensen als individu of in kleine teams moeten opereren in emotionele en/of stressvolle situaties, zoals bij de brandweer, de ambulancediensten en de politie, zien we dat de beroepseer een grote rol speelt in de omgang met ongewenst gedrag. Maar ook bij de gerechtsdeurwaarders en de arbeidsinspectie gelden autonoom kunnen optreden, goed kunnen improviseren en zaken zelf afhandelen en tot een goed einde brengen als essentiële kwalificaties voor het goed kunnen uitoefenen van je beroep.

De beroepseer blijkt na te raken aan de hiërarchische orde die er in een organisatie is. Bij sommige beroepsgroepen heerst een duidelijke machocultuur. Je bent 'een mietje' als je lichtere vormen van ongewenst gedrag meldt en niet gewoon verdraagt of zelf oplost. De machocultuur speelt overigens vooral een grote rol ten aanzien van ongewenst gedrag door collega's. Dat je, bijvoorbeeld, als allochtone PIW'er steevast voor 'kutmarokkaan' wordt uitgemaakt, is iets waar je 'maar tegen moet kunnen', anders ben je 'ongeschikt voor dit werk'. Dat er bij voortduring seksistische of seksueel getinte opmerkingen worden gemaakt is iets dat je om dezelfde reden maar moet verdragen. Naast het gevangeniswezen heerst er ook bij de (bezoldigde) brandweer een sterke pikorde. Het bespreken of melden van 'lichte' incidenten verlaagt je status binnen het team.

Maatschappelijke norm

Gewenning, beroepseer of –code en machocultuur verhogen geweld of ongewild de tolerantiegraad van individuen ten aanzien van ongewenst gedrag. De eerder beschreven verhoogde alertheid op ongewenst gedrag en het door de overheid uitgedragen zero tolerance-beleid *verlagen* die juist. Beide, elkaar dus tegenstrijdige invloeden, zijn merkbaar en leiden tot een ambivalente houding ten aanzien van het fenomeen: "ik zie dat het eigenlijk niet kan, maar ja...". Medewerkers voelen zich, vanwege de bedrijfscultuur, nogal eens *gedwongen* om wat zij eigenlijk als ongewenst gedrag zien te tolereren en te accepteren. Vaak ontbreekt het daarbij aan een organisatie- of instituutsbrede definitie van wat toelaatbaar is en wat niet en de maatschappelijke norm staat daarbij te ver af van de ervaren realiteit.

Opmerkelijk is dat bij een aantal beroepen waar het contact tussen medewerkers en cliënten hoofdzakelijk plaatsvindt aan een balie, zoals de UWV en de sociale diensten, juist hierop actief en met succes wordt geprobeerd in te grijpen. Strakke kaders, regels en richtlijnen moeten voorkomen dat medewerkers zaken door de vingers gaan zien die de organisatie onacceptabel vindt. De *organisatie*⁷⁰ neemt daarbij duidelijk stelling in wat getolereerd kan worden en vooral wat niet. De organisatie neemt daarmee ook op expliciete wijze verantwoordelijkheid voor de afhandeling van incidenten. De geloofwaardigheid is in het geding als er, naast de bemoeienis met wat als 'een incident' moet worden gezien en gemeld moet worden, onvoldoende aandacht aan nazorg en preventie zou worden gegeven.

We komen daarmee op een gevoelig punt, want uitdragen dat ongewenst gedrag niet getolereerd mag worden en altijd gemeld dient te worden mag gemakkelijk genoemd worden, het consequent registreren van incidenten, het meteen en adequaat opvan-

⁷⁰ Niet altijd is duidelijk hoe de organisatie gedefinieerd moet worden. Soms staat deze term gelijk aan 'de werkgever'. Dat is het geval bij de UWV bijvoorbeeld of de arbeidsinspectie of de belastingdienst. Sommige beroepsgroepen hebben geen werkgever, zoals gemeenteraadsleden en wethouders. Soms kent de organisatie regio's of korpsen met eigen bevoegdheden. Soms nemen chefs of leidinggevendenden het voortouw in het bepalen van het beleid ten aanzien van ongewenst gedrag, soms is dat de werkgever, soms de branche- of koepelorganisatie. We gebruiken hier de term 'organisatie' zonder verder in detail te treden door wie die organisatie nu precies vertegenwoordigd wordt.

gen van slachtoffers en aan hen de juiste nazorg verlenen én het gebruiken van de geregistreerde informatie ten behoeve van betere preventie en aanpak van het fenomeen vergt aanzienlijk meer inspanning, draagvlak en organisatietalent.

Na het incident

Uit de expertmeetings blijkt dat veel medewerkers voorvallen graag bespreken met collega's. Er bestaat daarvoor, ondanks misschien beroepseer en machogedrag, weinig schroom. Dat ligt anders ten aanzien van het melden van incidenten bij de leidinggevende. Bij de meeste beroepsgroepen liggen de drempels daarvoor nog steeds hoog. Er zijn hoofdzakelijk drie verklaringen voor. Het eerste is dat men in het bespreken met collega's een vrije keuze heeft bij de aan te spreken persoon daarvoor. Dat kan een 'maatje' zijn, of mogelijk degene die getuige was van het incident. Bij het melden aan de leidinggevende is die vrije keuze er niet. Het kan zijn dat het daarmee bekend wordt bij het hele team, bijvoorbeeld als het teamoverleg het aangewezen moment is om gevallen van ongewenst gedrag mede te delen. Het is ook mogelijk dat men vreest om kritisch bekeken te worden door de leidinggevende, zoals bij de NS bleek toen aan medewerkers een training werd aangeboden die zij interpretererden als een noodzakelijke bijspijker cursus vanwege onderpresteren. De derde verklaring is dat men geen of te weinig fiducia heeft in de kwaliteit of de duur van de geboden nazorg, of men de overtuiging heeft dat er verder niets of te weinig mee gedaan wordt in termen van registratie en het nemen van (verdere) maatregelen. Slechts zes van de veertien beroepsgroepen zeggen redelijk trouw en consequent te melden.

Daar waar (vrij) consequent gemeld wordt, wordt ook consequent geregistreerd. Negen beroepsgroepen registreren incidenten, vaak alleen de ernstige, waarbij een noodknop werd gebruikt, er sprake was van fysiek geweld of anderszins strafbare feiten. Slechts weinig beroepsgroepen blijken echter gebruik te maken van informatie uit registratie om zicht te krijgen op de aard en omvang van het fenomeen en om specifieke mechanismen aan het licht te brengen waarmee, bijvoorbeeld door middel van trainingen, al in een vroeg stadium escalatie van conflictsituaties kan worden voorkomen.

Vaak worden er wel trainingen gegeven (meestal zijn dat standaard nieuwkomertrainingen en cursussen waarin 'omgaan met ongewenst gedrag' één van de thema's is), maar zelden gaat men daarbij specifiek in op aspecten die ongewenst gedrag kunnen voorkomen of escalatie kunnen verhinderen. Een mooi voorbeeld is de UWV, waar een strak *zero tolerance* beleid wordt gevoerd. Vrijwel alle incidenten worden gemeld en geregistreerd. Er is een analyse van gemaakt en men heeft ingezien dat veel ongewenst gedrag voortkwam uit frustratie bij de cliënten. Veel van die frustratie had voorkomen kunnen worden. De UWV heeft de hand in eigen boezem gestoken en vastgesteld dat het kon voorkomen dat cliënten 'van het kastje naar de muur' werden gestuurd. Men is daarop klantgericht gaan werken. Dat betekent enerzijds een duidelijk 'verwachtingenmanagement' ten aanzien van het doel van bepaalde ge-

sprekken en het niet doen van 'valse beloftes', anderzijds een meer vriendelijke bejegening.

Het doen van aangifte gebeurt tamelijk consequent, tenminste als het incident wordt gemeld en er sprake is van een of meer mogelijk strafbare feiten. Slechts bij enkele beroepsgroepen wordt het doen van aangifte wel eens achterwege gelaten. Bijvoorbeeld omdat men zelf controle wil houden over de afhandeling van het incident of omdat men vreest voor represailles doordat de politie eist dat men in persoon en niet anoniem aangifte doet. Vaak gaat de werkgever mee (soms zelfs 'de hoogste baas'). Soms doet de werkgever apart ook nog aangifte. Nogal eens leidt het doen van aangifte echter ook tot frustratie. De frustratie heeft twee bronnen. Soms zijn slachtoffers van strafbaar ongewenst gedrag teleurgesteld als zij merken dat er geen vervolg komt op de aangifte. De dader wordt niet gevonden of er wordt, om wat voor reden dan ook, niet vervolgd. Ook komt het voor dat men vindt dat er te laag gestraft wordt. Bij verschillende beroepsgroepen bestaat de wens tot strengere straffen.

Het aanpakken van de dader of het verhalen van schade gebeurt nog maar weinig. In ziekenhuizen wordt soms aan mensen die ernstige incidenten hebben veroorzaakt de toegang tot het gebouw ontzegd. Organisaties die hun cliënten kennen (zoals de belastingdienst, de arbeidsinspectie, de gerechtsdeurwaarders, de sociale diensten, de UWV en het onderwijs) sturen soms een brief aan de dader of geven hem of haar een officiële berisping. Bij veel openbare dienstverlening bestaat er geen 'duurzame relatie' met de cliënt en wordt dat niet of in veel mindere mate gedaan. Een bijzondere categorie in dit verband vormt het gevangeniswezen waar naar het oordeel van de gespreksdeelnemers veel te winnen was door stringenter dan nu de schade die sommige gedetineerden veroorzaken, bijvoorbeeld door vlak voor vertrek hun cel 'te slopen', te verhalen. Te vaak wordt volstaan met de reglementaire boete van hooguit 'enkele tientjes'.

Duidelijk is dat er grote verschillen bestaan tussen de beroepsgroepen in de mate waarin het thema 'veilige publieke taak' leeft, op de werkvloer, maar ook bij het management. Sommige beroepsgroepen beginnen bij wijze van spreken pas net met nadenken over ongewenst gedrag, andere zijn al vergevorderd met de implementatie van de acht Arbo-normen en hebben zelf niet zelden aanvullende maatregelen genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan. Samenvattend kunnen we vaststellen dat de UWV en de sociale diensten de arbonormen het meest consequent toepassen. Zij worden gevolgd door de arbeidsinspectie, de Nederlandse Spoorwegen en de belastingdienst, die qua meldingsbereidheid weliswaar achterblijven, maar voor het overige de zaken toch vrij goed geregeld zeggen te hebben. Politie, gerechtsdeurwaarders, onderwijs, ziekenhuizen en het gevangeniswezen scoren gemiddeld. Aan de onderkant vinden we het busbedrijf, de brandweer, burgemeesters en wethouders en de gemeenteraadsleden. Wat de arbo-normen zelf betreft, zien we dat het uitdragen dat ongewenst gedrag niet getolereerd wordt het meest consequent wordt nageleefd. Dit wordt gevolgd door het verhalen van schade, zij het steevast met de toevoeging 'indien mogelijk'. Registreren, reactie naar de dader, aangifte en training worden allemaal in meer of mindere mate opgevolgd. Wat duidelijk achter-

blijft, is het consequent melden van incidenten. UWV en de sociale diensten leggen wat dat betreft de grootste claim.

De verschillende beroepsgroepen zijn –op basis van de beschikbare kwalitatieve informatie– getest op het voldoen aan de in paragraaf 2.1 beschreven arbo-normen⁷¹. Tabel 4.1 biedt een overzicht van de wijze waarop de arbo-norm op dit moment per beroepsgroep wordt nageleefd. De kolommen bevatten de arbo-normen. Uit dit globale overzicht wordt duidelijk dat er wat betreft de naleving van de Arbo-normen nog veel valt te winnen. De meeste sectoren hadden ten tijde van deze meting al een (min of meer duidelijk) normenkader hadden uitgezet. De (belangrijke) vragen 'wat is ongewenst gedrag' en 'wat is een incident' zijn echter minder gemakkelijk te beantwoorden dan het misschien lijkt. Tijdens de expertmeetings is duidelijk geworden dat de meningen over wat als ongewenst moet worden gezien sterk uiteenlopen. Dat fysiek geweld ontoelaatbaar is, daarover is iedereen het eens. Al geldt zelfs daarbij dat er mensen zijn die vinden 'dat het er soms bij hoort'. We hebben het dan bijvoorbeeld over penitentiaire inrichting werkers die toezicht moeten houden op zeer agressieve gedetineerden. Zij gaan met twee tot vijf man op een gedetineerde af, houden rekening met en zijn voorbereid op alle mogelijke vormen van ongewenst gedrag en zien het als onderdeel van hun werk om daarmee om te gaan. Aan de andere kant van het spectrum staat de politiemans die respect eist van de burger en het ongevraagd tutoyeren van een ambtsdrager ongepast en ongewenst vindt. Voeten op de bank in de trein, stemverheffingen, een dreigende houding aannemen, vloeken, schelden, er is een keur aan gedragingen die soms niet eens worden opgemerkt en soms aanleiding zijn voor het bij de werkgever melden van 'een incident'. Het melden van incidenten blijft echter achter ondanks het feit dat de meeste sectoren een meldingssysteem hebben uitgezet. Zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien kan de cultuur hierbij soms remmend optreden. Melden is echter een cruciale stap voor het succes van het uitgezette VPT-beleid.

71 Ten tijde van het onderzoek werd nog gebruik gemaakt van de toen geldende 'arbo-normen'. Inmiddels zijn door het ministerie van BZK 'VPT-aanbevelingen' geformuleerd, die in grote lijnen overeenkomen met de Arbo-normen, met uitzondering van de eerste aanbeveling die het 'formuleren van een duidelijke norm van acceptabel gedrag *in de organisatie* [cursivering door de auteurs] propageert.

Tabel 5.1 Globaal overzicht naleving Arbo-normen

	Norm	Consequent melden	Registreren	Training	Reactie dader	Schade verhalen	Aangifte doen	Nazorg
Ambulancezorg	+	-	+	+	-	-	-	+
Belastingdienst	±	±	+	+	±	+	-	+
Brandweer	-	-	-	-	-	-	±	+
Burgemeesters en wethouders	-	-	-	-	-	+	+	-
Busbedrijven	±	-	-	-	-	±	+	±
DJI	±	±	+	+	±	-	±	-
Gerechtsdeurwaarders	+	±	?	+	+	?	±	±
NS	+	-	+	+	±	±	±	-
Arbeidsinspectie	+	-	-	+	+	±	±	±
Gemeenteraadsleden	±	-	-	-	-	-	?	-
Onderwijs	+	±	±	-	+	-	±	±
Politie	+	-	+	-	±	+	+	±
Sociale Diensten	+	+	+	+	+	+	+	+
UWV	+	+	+	+	+	+	+	+
Ziekenhuizen	-	-	+	-	+	±	±	-

+ Arbo-norm wordt nageleefd
 ± Arbo-norm wordt gedeeltelijk nageleefd
 - Arbo-norm wordt nog onvoldoende nageleefd

? De beschikbare informatie is ontoereikend voor een oordeel

Op veel terreinen is kortom nog veel te doen. Cruciaal lijkt echter zelfreflectie: bekijk wat nu eigenlijk de oorzaken zijn van ongewenst gedrag binnen de specifieke context van het betreffende beroep en onderneem daarop actie. Een verpleegkundige bij de ambulancedienst kan veel ellende voorkomen door kort vooraf duidelijke instructies te geven over wie de regie voert en wat men ongeveer van de ambulancemedewerkers mag verwachten, ook als dat (bijvoorbeeld) inhoudt dat een persoon eerst gestabiliseerd moet worden voordat hij vervoerd kan worden. Het kan voorkómen dat familieleden gaan schreeuwen en dreigen 'dat vader nu toch echt onmiddellijk naar het ziekenhuis moet'. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor ziekenhuispersoneel en dan vooral de EHBO. Mensen van de UWV, de belastingdienst, de sociale diensten, de arbeidsinspectie en de gerechtsdeurwaarders kunnen de zaken ordentelijker laten verlopen door meteen duidelijk te zijn waar het over gaat en geen valse verwachtingen te wekken. Bij veel andere beroepsgroepen moet die zelfreflectie nog beginnen. Soms wil het management het probleem graag ontkennen omdat het imagoschade zou kunnen opleveren voor een dependance binnen de branche, daar waar feitelijk concurrentie is tussen instellingen, zoals in het onderwijs en bij sommige ziekenhuizen. Bestuurders en volksvertegenwoordigers, in casu de burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden die zijn bevroegd, beginnen pas zich met het onderwerp bezig te houden op een ander dan incidenteel niveau.

Het bewustwordingsproces is in volle gang en in veel gevallen ook al wel voltooid. Het komt nu aan op verantwoordelijkheid nemen voor het traject ná de melding. Alleen dan kan het vertrouwen worden gewonnen dat noodzakelijk is om het aantal meldingen te laten toenemen. Medewerkers moeten zich veilig weten op het moment dat zij melden. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat het hen niet wordt aangerekend dat er zich een incident heeft voorgedaan, dat er wordt gezorgd voor vertrouwelijkheid, voor opvang, voor nazorg, voor begeleiding bij aangifte en voor registratie en analyse van de incidenten zodat er voor betere preventie kan worden gezorgd, door training, risicoanalyse en adequate selectie van mensen die in risicovolle situaties moeten opereren.

6 Conclusie

De doelstelling van deze meting is het vaststellen of de omvang en aard van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak is gewijzigd ten opzichte van de eerste meting in 2007. Daarnaast heeft het onderzoek als doel om verdiepend inzicht te bieden in de resultaten van twee jaar beleid binnen de verschillende sectoren. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen nagelopen en wordt daarop in samenvattende dan wel concluderende zin een antwoord geformuleerd.

We beginnen met een beschouwing van ongewenst gedrag: hoe vaak komt het volgens de gehouden enquête voor, hoe wordt het gedefinieerd en hoe rekbaar blijkt feitelijk het begrip 'incident' te zijn. Daarna kijken we hoe medewerkers en werkgevers met ervaren en gerapporteerde incidenten omgaan: in welke mate worden ze intern besproken, gemeld, geregistreerd en wordt ervan aangifte gedaan? Tot slot bekijken we de door werkgevers genomen maatregelen om (de effecten van) ongewenst gedrag tegen te gaan.

Onderzoeksvragen:

Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen tegen werknemers met een publieke taak in 2009?

Is er een significante verandering waar te nemen tussen de nulmeting in 2007 en de éénmeting in 2009? Zo ja: hoe kan dit worden verklaard?

In de laatste 12 maanden heeft 65% van de werknemers in de onderzochte sectoren te maken gehad met ongewenst gedrag door externen. In 2007 was dit 66%. De mate waarin werknemers met een publieke taak te maken hebben met ongewenst gedrag vanuit externen is daarmee niet significant af- of toegenomen in de afgelopen twee jaar. Ook de frequentie van incidenten vertoont nauwelijks enige verandering.

Zoals ook in 2007 het geval was zijn er grote verschillen tussen de verschillende beroepsgroepen wat betreft het voorkomen van ongewenst gedrag. De beroepsgroep gerechtsdeurwaarders heeft met 97% het meeste te maken met ongewenst gedrag van externen, op de voet gevolgd door het treinpersoneel (96%) en werknemers in het gevangeniswezen (94%). Naast de groep gerechtsdeurwaarders scoort ook de in 2009 voor het eerst onderzochte groep werknemers van Jeugdzorg hoog op het voorkomen van ongewenst gedrag door externen (88%). De brandweer, de arbeidsinspectie en de gemeenteraadsleden hebben (eveneens zoals in 2007) met respectievelijk 45%, 48% en 49% het minst vaak met ongewenst gedrag te maken.

Verbaal geweld komt overduidelijk het meest voor, 62% van de werknemers doet hiervan melding in het onderzoek. Juist de definitie van verbaal geweld is het meest ingewikkeld. Niet uit te sluiten is dat de commune definitie ervan is verruimd gedurende de afgelopen twee jaar, als gevolg van een grotere alertheid op het fenomeen. Interessant in dit verband is om op te merken dat het fysiek geweld, dat zich beter laat definiëren dan verbaal geweld, wél iets gedaald is in de afgelopen twee jaar: van 24% naar 21%. 22 Procent van de werknemers heeft in de afgelopen 12 maanden met intimidatie te maken gehad, 16% van de werknemers met discriminatie en 10% met seksuele intimidatie.

Opvallend is verder de stijging in het aantal werknemers dat aangeeft getuige te zijn geweest van een voorval van ongewenst gedrag door externen (van 60% naar 63%). Vooral de stijging in het aantal getuigenissen van voorvallen van fysiek geweld is hierbij noemenswaardig: van 16% in 2007 naar 30% in 2009.

In deze éénmeting zijn voor het eerst vragen gesteld over de tolerantiegrenzen van werknemers met een publieke taak. Wat blijkt is dat fysieke aantijgingen het slechtst worden verdragen. Vrijwel alle respondenten vinden dat die niet door de beugel kunnen. Negen van de tien mensen of meer vinden dat duwen, trekken, vastgrijpen, slaan, schoppen en spugen niet te tolereren zijn, evenals het gooien met voorwerpen en dreigen. Er bestaat ook een hoge mate van bereidheid om dergelijke incidenten te melden bij de werkgever.

Ten aanzien van de tolerantie lijkt er echter een omslagpunt te liggen bij schreeuwen en treiteren en pesten. Een meerderheid van de geënquêteerden vindt dat schreeuwen door de beugel kan; circa een derde vindt treiteren en pesten toelaatbaar. De bereidheid om te melden is, zeker ten aanzien van schreeuwen, laag te noemen. Waar driekwart van de mensen schelden en vernederen ontoelaatbaar acht, is slechts een kleine meerderheid geneigd dit ook te melden bij de werkgever. Ten aanzien van discrimineren en seksueel getinte opmerkingen bestaat er eveneens een verhoudingsgewijs lage bereidheid om te melden.

De cijfers geven inzicht in een grijs gebied dat bestaat tussen eigen tolerantiegrenzen en de kennelijke bereidheid om waar die grenzen worden overschreden daarvan melding te maken bij de werkgever. Dit refereert aan de kwestie dat het moeilijk is om ongewenst gedrag te definiëren: wat is in welke omstandigheden nu aan te merken als een voorval van ontoelaatbare agressie en wat is een (weliswaar ongepaste) uiting van emotie? Dit grijze gebied speelt vooral een rol als het gaat om verbaal geweld. Duidelijk is dat werknemers niet geneigd zijn om alle typen incidenten bij hun werkgever te melden. Werkgevers in het publieke domein kunnen dan ook niet altijd de arbo-normen naleven, omdat zij in een niet onaanzienlijk deel van de gevallen simpelweg geen weet hebben, of kunnen krijgen, van wat zich op de werkvloer voor doet.

Twee jaren van beleid op het terugdringen van ongewenst gedrag door externen laten zich in de vastgestelde cijfers van 2007 en 2009 niet herkennen. Althans, zo lijkt het. Er is, uit de aard der zaak, onderzoek uitgevoerd zonder controlegroep en onder per definitie slecht te controleren omstandigheden. De aard en omvang van het ongewenst gedrag zijn ongetwijfeld aan nog veel meer zaken onderhevig dan alleen aan gevoerd beleid. Er kan sprake zijn van autonome groei of krimp van het fenomeen. Het is ten enenmale niet te zeggen of het beleid nu al wel of niet effectief was en het aantal incidenten, de frequentie hiervan en de ernst van het ongewenst gedrag zonder dat beleid wellicht misschien zelfs niet was toegenomen in de afgelopen twee jaar. Hoe stellig, dat wil zeggen hoe valide en betrouwbaar, valt bovendien een verschijnsel te meten dat zozeer onderhevig blijkt te zijn aan betekeniswijzigingen die het gevolg zijn van een veranderend discours rondom het thema en een door de overheid uitgedragen verscherpte norm?

Het moment dat landelijk wordt verkondigd dat ongewenst gedrag niet getolereerd wordt, zal voor menig medewerker met een publieke taak pas het begin zijn van een bewustwordingsproces waarin ongewenst gedrag nog gedefinieerd moet worden. Is een vloek uit frustratie ongewenst gedrag? Is het ontoelaatbaar? Welke vormen van ongewenst gedrag horen bij het vak? Niet alle medewerkers met een publieke taak zijn dienstverleners in enge zin, waar men respect en dankbaarheid mag verwachten voor de geleverde dienst. Handhavers, controleurs en invorderaars komen nogal eens met slecht nieuws. Velen onder hen zien het als behorend bij hun beroep om goed met de emoties die daarbij los kunnen komen bij degenen die het overkomt om te gaan. Dat wil niet zeggen dat schelden en schreeuwen niet als onwenselijk worden beschouwd, maar kennelijk is dit type gedrag soms voor werknemers begrijpelijk en toelaatbaar.

Het is op grond van het onderhavige kwantitatieve onderzoek niet te zeggen of het beleid dat is uitgezet om ongewenst gedrag tegen te gaan effectief is. Het is ook niet te zeggen of het ineffectief is. Normstelling ten aanzien van ongewenst gedrag, definitie van wat ongewenst gedrag is en meldingsbereidheid zijn op dit moment nog te zeer beweeglijke fenomenen om de prevalentie van ongewenst gedrag eenduidig te kunnen meten, althans er is gerede grond om te veronderstellen dat het ogenschijnlijk achterwege blijven van effect is toe te schrijven aan andere oorzaken dan een mogelijke ineffectiviteit van beleid alleen.

Onderzoeksvragen:

Wat is de aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's?

Welke kenmerken zijn van invloed op de aard en omvang van ongewenst gedrag door collega's?

Ongewenst gedrag tussen collega's onderling is duidelijk *afgenomen* gedurende de afgelopen twee jaar. We zien een (statistisch) significante daling van 8 procentpunten. Kampte in 2007 nog 26% van de werknemers met een publieke taak met voorvallen van ongewenst gedrag van collega's, in 2009 is dat percentage gezakt tot 18%. De daling voltrekt zich op alle soorten schendingen, met uitzondering van fysiek geweld, maar die categorie was met een prevalentie van 1% al het minst vertegenwoordigd. Significante dalingen vinden we bij de ambulancediensten, de brandweer, de gemeenteraadsleden, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het gevangeniswezen valt daarbij –evenals in 2007– in negatief opzicht op: het percentage voorvallen van ongewenst gedrag tussen collega's bij deze beroepsgroep is in de laatste twee jaar gestegen, van 43% naar 49%.

Verbaal geweld blijkt ook onder collega's de meest voorkomende vorm van ongewenst gedrag, 12% van de werknemers geeft aan hier in de afgelopen 12 maanden mee te maken te hebben gehad. Intimidatie wordt door 6% van de respondenten genoemd –het gaat hier vooral om het 'onder druk zetten'–, seksuele intimidatie en discriminatie door 4%. Wat betreft discriminatie valt op dat dit onder collega's vaker gaat om geloofsovertuiging, terwijl discriminatie door externen vaker te gaat om huidskleur.

Interessant zijn de verschillen die we zien tussen het *zelf meemaken* van voorvallen van ongewenst gedrag door externen of collega's en het daarvan *getuige* zijn. De mate waarin werknemers zelf ongewenst gedrag door externen ervaren is bij nagenoeg alle beroepsgroepen (licht) hoger dan het daarvan getuige zijn. Bij ongewenst gedrag door collega's is het beeld echter omgekeerd: de mate waarin men aangeeft getuige te zijn van ongewenst gedrag tegen collega's is steevast (licht) hoger dan het aantal zelf ervaren incidenten.

Dit gegeven laat zich, althans gedeeltelijk, verklaren door het feit dat werknemers vaak alleen zijn als zij met ongewenst vanuit externen te maken krijgen. Gerechtsdeurwaarders, inspecteurs van de arbeidsinspectie, mensen van Jeugdzorg en van de Belastingdienst zijn geregeld alleen onderweg om mensen te bezoeken. Ten aanzien van ongewenst gedrag tussen collega's geldt deze verklaring niet. Werknemers zijn per definitie bij elkaar als ze te maken krijgen met of getuige zijn van ongewenst gedrag tussen collega's onderling. Een waarschijnlijke verklaring is dat men ongewenst gedrag anders *beoordeelt* als het anderen aangaat dan wanneer men er zelf mee te maken heeft. Men lijkt coulanter te staan tegenover eigen ervaringen van ongewenst gedrag door collega's dan tegenover die van anderen, of men geeft niet graag toe zelf slachtoffer te zijn van ongewenst gedrag door collega's. In dit kader

valt bijvoorbeeld ook op dat seksuele intimidatie slechts in een kwart van de gevallen door het slachtoffer wordt besproken met iemand binnen de organisatie.

Onderzoeksvragen:

Wat zijn volgens beleidsverantwoordelijken, arbo-coördinatoren en een delegatie van de werkvloer van de verschillende beroepsgroepen de resultaten van twee jaar beleid?

Welke beleidsmaatregelen hebben organisaties met een publieke taak genomen om ongewenst gedrag door externen tegen te gaan? Hoe ervaren werknemers deze maatregelen?

In welke mate zijn de onderzochte kenmerken (organisatiekenmerken, individuele factoren en werkfactoren) van invloed op (eventuele significante veranderingen in) de aard en omvang van ongewenst gedrag door externen? Zijn deze kenmerken te beïnvloeden en zo ja, op welke wijze?

We bespreken de stand van zaken wat betreft het beleid in de praktijk aan de hand van de acht arbo-normen die in het kader van het programma 'Veilige Publieke Taak' zijn geformuleerd/ Vervolgens gaan we in 'het resultaat van twee jaar beleid'.

In de analyse van de expertmeetings die met de aan het onderzoek deelnemende beroepsgroepen zijn gehouden werd een overzicht gepresenteerd van de mate waarin de verschillende sectoren de acht arbo-normen toepassen. UWV, de sociale diensten, arbeidsinspectie, Nederlandse Spoorwegen, belastingdienst en politie passen de arbo-normen goed tot redelijk toe. Sectoren waar de arbo-normen minder toepassing vinden, zijn het busbedrijf, de brandweer, burgemeesters en wethouders en de gemeenteraadsleden. Vergelijken we deze sectoren met de mate waarin de geënquêteerden aangeven bekend te zijn met genomen maatregelen, dan zien we overeenkomsten, maar ook verschillen.

Meest in het oog springend zijn burgemeesters en wethouders die in de enquête bovenaan staan als het gaat om het 'van toepassing zijn' van de veertien genoemde maatregelen, terwijl zij qua toepassing van de arbo-normen, volgens het gevoerde gesprek, helemaal onderaan staan. De spagaat wordt verklaard doordat burgemeesters en wethouders het meeste zelf oplossen. Niet de werkgever of de organisatie registreren, verhalen de schade, doen aangifte en organiseren trainingen - dat doen burgemeesters en wethouders zelf, althans, ze kunnen het doen als ze het nodig achten. Zij weten zich kennelijk in voldoende mate gesteund door collega's

binnen de gemeente, zonder dat er daadwerkelijk veel, in termen van arbo-normen, voor hen is georganiseerd.

Een ander verschil vinden we bij het gevangeniswezen, dat qua arbo-normen niet meer dan een gemiddeld niveau bereikt, maar qua maatregelen die volgens de enquêteerden zijn genomen hoge ogen gooit. Veel winst wordt er voor het gevangeniswezen op dat punt behaald door het stellen van strakke regels, iets dat in een detentiecentrum uiteraard van groot belang is. Voor het overige zien we een vergelijkbaar patroon tussen expertmeetings en enquête: sociale diensten, politie, UWV en gevangeniswezen in de voorhoede, gemeenteraden, brandweer, ziekenhuizen en primair onderwijs in de achterhoede.

Opvallend is dat de *meest* onderschreven maatregel, namelijk "Mijn organisatie wil dat medewerkers incidenten van ongewenst gedrag melden" zozeer niet wordt nageleefd dat de stelling "Alle incidenten die gebeuren worden ook echt geregistreerd" de *minst* onderschreven maatregel is. Laag scoren verder het geven van een reactie naar de dader, het doen van aangifte door de werkgever en het verhalen van schade. Hoog scoren het stellen van gedragsregels voor personeel, afspraken over wat te doen bij ongewenst gedrag en nazorg. Belangrijk is wel om vast te stellen dat er een grote variëteit bestaat in het 'van toepassing zijn' van de diverse maatregelen tussen de onderscheiden sectoren.

1. Draag de landelijke norm "agressie en geweld wordt nooit getolereerd" uit

De 'zero-tolerance-norm' wordt breed gedragen. Een ruime meerderheid van de respondenten (65%) geeft aan op de hoogte te zijn van het feit dat de organisatie deze norm uitdraagt. De vertaling naar een sectorspecifieke betekenis ervan moet echter in veel gevallen nog worden gedaan. De mate waarin er gedragsregels voor externen zijn geformuleerd, kent veel gradaties: het gevangeniswezen steekt op dit punt flink boven anderen uit. Vrijwel alle werknemers in het gevangeniswezen (93%) zijn op de hoogte van het bestaan van gedragsregels voor externen. Zij worden gevolgd door de sociale diensten, waar ruim driekwart (76%) van de werknemers daarvan op de hoogte is, en het voortgezet onderwijs (70%). Binnen de arbeidsinspectie en de brandweer zijn de desbetreffende percentages laag te noemen, respectievelijk 25% en 28% van de werknemers geeft aan op de hoogte te zijn van gedragsregels voor externen. Gemiddeld genomen is het percentage werknemers dat zegt op de hoogte te zijn van gedragsregels voor externen nauwelijks toegenomen in de afgelopen twee jaar: van 53% naar 55%.

2. Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever

Lang niet alle gevallen van ongewenst gedrag worden gemeld. De tolerantiegrens van werknemers bepaalt in belangrijke mate of men overgaat tot melding.

Incidenten, zeker de meer ernstige incidenten, worden wel veelvuldig binnen de or-

organisatie besproken. Veelal gebeurt dit met collega's: zeven op de tien mensen hebben het meest recente voorval van ongewenst gedrag door externen met een of meerdere collega's besproken. Ervaringen met fysiek geweld, verbaal geweld en (niet-seksuele) intimidatie worden het meest gedeeld met collega's, discriminatie en seksuele intimidatie het minst vaak, al wordt ook dit nog steeds in een meerderheid van de gevallen met iemand binnen de organisatie besproken.

De neiging om incidenten te melden bij de leidinggevende is verhoudingsgewijs gering: vier op de tien medewerkers zegt het meest recente voorval van ongewenst gedrag door externen bij de leidinggevende te hebben gemeld. Voorvallen van fysiek geweld worden het vaakst gemeld, gevolgd door voorvallen van niet-seksuele intimidatie en verbaal geweld. Discriminatie en seksuele intimidatie bespreekt men het minst vaak met de leidinggevende. Dit gebeurt slechts in 15% van de gevallen. Ofschoon het melden van incidenten van ongewenst gedrag bij de leidinggevende weinig –in minder dan in de helft van de gevallen – wordt gedaan, is er wel sprake van een toename van de meldingsbereidheid ten opzichte van 2007. Voorvallen van verbaal geweld door collega's worden in 42% van de gevallen gemeld (ten opzichte van 36% in 2007) en voorvallen van fysiek geweld door collega's in 57% van de gevallen (dit was 45%).

Ongewenst gedrag tussen collega's wordt beduidend minder gemeld dan ongewenst gedrag door externen, zowel bij collega's als bij de leidinggevenden. Nogal eens is de leidinggevende de dader van het ongewenst gedrag (als het gaat om niet-seksuele intimidatie is dat in 42% van de incidenten het geval).

Hoewel nut en noodzaak van melden in het algemeen worden onderschreven, bestaan er kennelijk drempels om daartoe over te gaan. Zo bestaat er soms angst dat het melden van incidenten als een indicatie van slecht functioneren wordt gezien of dat het vertrouwen zal worden geschaad – dit speelt mogelijk bij seksuele intimidatie een grote rol –. Verder hecht men soms weinig waarde aan wat de organisatie wel of niet zal doen met de melding in termen van daderaanpak, ondersteuning (bijvoorbeeld bij het doen van aangifte) en nazorg.

3. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd

De helft van de werknemers geeft aan op de hoogte te zijn van de eventuele aanwezigheid van een registratiesysteem voor meldingen van ongewenst gedrag binnen de organisatie waar zij werken. Hierbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen sectoren: zo geeft 78% van het treinpersoneel dit aan, maar slechts 22% van de gemeenteraadsleden. De registratie van incidenten gebeurt in een kleine minderheid van de gevallen. Fysiek geweld wordt het vaakst geregistreerd (21% van de meest recente voorgevallen incidenten werd geregistreerd), gevolgd door verbaal geweld (11%). Niet-seksuele intimidatie, discriminatie en seksuele intimidatie worden zelden geregistreerd: seksuele intimidatie slechts in 2% van de gevallen.

Op de vraag of alle incidenten van ongewenst gedrag binnen de eigen organisatie worden geregistreerd antwoordt overigens 32% van de werknemers bevestigend, een cijfer vergelijkbaar aan dat in 2007 (33%). Het verschil in percentage kan worden verklaard doordat men zelf ervaren incidenten anders beoordeelt dan wat organisatiebreed als incident zou moeten worden gezien. Anders gezegd, niet elk voorval van ongewenst gedrag is een incident.

4. De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.

Mede doordat lang niet alle incidenten worden gemeld, wordt er ook lang niet altijd actie ondernomen richting de dader. Bij fysiek geweld en niet-seksuele intimidatie wordt in de meerderheid van de gevallen actie ondernomen, bij seksuele intimidatie slechts in 13% van de gevallen. Aanpak van de dader bij ongewenst verbaal gedrag door externen komt in een derde van de gevallen voor.

Bij ongewenst gedrag tussen collega's is dat veel minder. Opmerkelijk is het verschil bij niet-seksuele intimidatie, waarbij er als het door externen gebeurt in 57% van de gevallen actie wordt ondernomen richting dader, waar dat in slechts 13% van de gevallen gebeurt als het niet-seksuele intimidatie onder collega's betreft. Hierbij zal zeker meespelen dat het, zoals eerder opgemerkt, nogal eens de leidinggevende is die de dader is van deze vorm van intimidatie.

5. De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit

Aangifte wordt volgens de verschillende beroepsgroepen 'te weinig' gedaan. Van fysiek geweld en niet-seksuele intimidatie wordt het vaakst aangifte gedaan, namelijk in respectievelijk 16% en 8% van de gevallen. De stelling "de werkgever doet altijd aangifte van ernstig ongewenst gedrag" wordt door 62% van de respondenten bevestigend beoordeeld. Burgemeesters en wethouders scoren het hoogst (67%), het gevangeniswezen het laagst (31%).

6. Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld

De helft van de werkgevers in de onderzochte publieke sectoren biedt (volgens de respondenten) trainingen aan gericht op het omgaan met ongewenst gedrag. Wederom verschilt de mate waarin dat gebeurt sterk per sector: zo heeft 82% van de medewerkers bij de sociale diensten naar eigen zeggen de kans om dergelijke trainingen te volgen, in vergelijking tot 30% van de gemeenteraadsleden.

Het aanbieden van training en/of scholing gericht op het omgaan met ongewenst gedrag wordt door werknemers gezien als een belangrijke maatregel. In tien sectoren werd deze maatregel genoemd als één van de drie meest belangrijke beleidsmaatregelen om ongewenst gedrag tegen te gaan.

7. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader

Ondanks het feit dat het beleid in veel van de onderzochte sectoren gericht is op het wanneer mogelijk verhalen van schade op de dader, gebeurt dit nauwelijks in de praktijk. Dit komt deels door het feit dat het in veel gevallen niet mogelijk blijkt om gegevens van de dader te achterhalen. In de beroepsgroepen waar gegevens van de externen waarmee men te maken heeft bekend zijn, bijvoorbeeld bij de belastingdienst, de sociale diensten, het UWV, de gerechtdeurwaarders en het onderwijs wordt het verhalen van schade vaker nagestreefd dan in sectoren waar het publiek anoniemer is, zoals bij de vervoersbedrijven, brandweer, ambulance en politie.

8. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend

In ongeveer de helft van de gevallen is het slachtoffer van enige vorm van ongewenst gedrag tevreden over de geboden nazorg. Dit percentage is gebaseerd op slachtoffers die het meest recente voorval dat zij meemaakten hebben besproken met 'iemand binnen de organisatie'. Het kan dus ook gaan om nazorg door collega's. Tevredenheid komt het meest voor bij slachtoffers van incidenten van fysiek geweld. Het minst vaak tevreden zijn slachtoffers van seksuele intimidatie. Twaalf procent van hen geeft zelfs aan *ontevreden* te zijn over de geboden nazorg, het hoogste percentage ontevredenheid van de vijf onderscheiden soorten schendingen. Bij ongewenst gedrag door collega's wordt volgens de werknemers nogal eens 'niet of nauwelijks gereageerd' door de organisatie.

We kunnen op basis van het voorgaande vaststellen dat er qua meldingsbereidheid, registratie, aangiftebereidheid en nazorg het nodige te winnen valt. De vraag is natuurlijk hoe, vooral waar het gaat om 'bereidheid'. Het verbeteren van de mate van communicatie tussen collega's, tussen management en werkvloer en tussen organisatie en externen alsook het verbeteren van de werkomstandigheden lijken goede uitgangspunten: het scheppen van de juiste randvoorwaarden kan het vertrouwen vergroten en drempels beslechten. Toch is er in de onderzoeksresultaten niet echt een verband te ontdekken tussen deze randvoorwaarden en het naleven van de arbo-normen.

Brengen we deze bevindingen in verband met de door respondenten genoemde maatregelen die volgens hen het meest effectief zijn bij het voorkomen en aanpakken van ongewenst gedrag, dan vinden we daarentegen interessante aanknopingspunten voor toekomstig beleid. De respondenten noemen het uitdragen van *zero-tolerance* ten aanzien van ongewenst gedrag en een 'lik-op-stukreactie naar de dader door de organisatie' het vaakst als meest effectieve maatregelen. Op de derde en vierde plaats staan het aanbieden van trainingen aan werknemers en het stellen van heldere en zichtbare huisregels.

In feite benoemen de respondenten hiermee de drie belangrijkste aangrijpingspunten voor de VPT-aanpak van ongewenst gedrag, namelijk:

- 1 een duidelijke norm stellen,
- 2 het eigen gedrag ter discussie stellen en aanpassen,
- 3 de dader aanpakken.

De dader aanpakken gebeurt op dit moment (te) weinig volgens de verschillende beroepsgroepen. Curatieve maatregelen, zoals het geven van een reactie naar de dader, het doen van aangifte en het verhalen van schade worden onvoldoende toegepast. Nogal eens zegt men het wel te willen doen, maar vrij algemeen wordt te kennen gegeven dat het in de praktijk beter zou kunnen. Het stellen van een duidelijke norm daarentegen heeft, althans op organisatorisch niveau, over het algemeen goed postgevat. Het erkennen van de norm staat in direct verband met het toegenomen bewustzijn rondom het fenomeen. Rest het eigen gedrag ter discussie stellen en (door middel van training en scholing) het aanpassen daarvan op de veranderende omstandigheden.

De resultaten van twee jaar beleid

Het onderzoek heeft duidelijk aangetoond dat het denken over ongewenst gedrag op de werkvloer erg in beweging is. Men stelt definities van ongewenst gedrag ter discussie en voelt zich genoodzaakt om een vergelijking te maken tussen normen die door de organisatie waar men werkt zijn gesteld en de eigen normen over wat toelaatbaar is en wat niet.

Vrijwel unaniem wordt er vanuit de onderzochte sectoren een verruiming en een verharding van de samenleving geconstateerd, terwijl er tegelijkertijd duidelijk een bereidheid vanuit het management en de werkvloer merkbaar is om daarmee aan de slag te gaan en niet slechts in verontwaardiging daarover te blijven steken. Twee wegen worden hiertoe bewandeld. De verontwaardiging uit zich in het (willen) stellen van een duidelijke norm, een lik-op-stukbeleid richting daders en een toename van concrete beveiligingsmaatregelen, zoals gedragsprotocollen die de medewerkers moeten beschermen, ingrepen in ontmoetingsruimtes, vastgeschroefd meubilair, noodknoppen en camera's. Met de bereidheid om de hand in eigen boezem te steken, wordt een mildere weg bewandeld waarin geprobeerd wordt om frustratie te voorkomen door klantgericht te werken, transparant en duidelijk te zijn, niet onbedoeld valse verwachtingen te wekken en zoveel mogelijk geïnformeerd te zijn over, of voorbereid te zijn op, met wie men te maken krijgt. Deze mildere weg vraagt om gedragsverandering die bereikt kan worden door goede informatie, duidelijke communicatie en adequate training.

Om dat goed op orde te krijgen is het echter allereerst van belang om zicht te krijgen op wat er zich afspeelt. Medewerkers dienen meer en consequenter dan nu gebeurt incidenten van wat zij als ongewenst gedrag bestempelen te melden. Dat geldt voor ongewenst gedrag door externen, maar eveneens voor ongewenst gedrag door collega's. Want hoewel het voorkomen van ongewenst gedrag tussen

collega's een daling vertoont, lijkt zich daar, althans bij sommige van de onderzochte sectoren, nog veel verborgen leed af te spelen. Vervolgens moeten curatieve maatregelen en nazorg goed op orde zijn om als werkgever *geloofwaardig* te kunnen zijn in het aanmoedigen van het melden van incidenten. Er is een toename geconstateerd in meldingen aangiftebereidheid bij medewerkers. Dat momentum moet door werkgevers worden benut om uiteindelijk doelgerichter en meer contextspecifiek in te kunnen spelen op wat er zich op de werkvloer voordoet aan ongewenst gedrag.

Beleidsmaatregelen tegen ongewenst gedrag worden thans vooral in woorden beleiden. Dat is, goedbeschouwd, al heel wat. In elk team moeten er eerst afspraken worden gemaakt, voordat tot daden kan worden overgegaan. De noodzaak om tot daden over te gaan, wordt, uiteraard, het meest gevoeld bij sectoren die verhoudingsgewijs veel met ongewenst gedrag te maken hebben. Van sectoren die wat dat betreft in de luwte verkeren, hoeven we op dat punt minder te verwachten. De variëteit van het probleem is enorm en zo ook de wijze waarop er binnen verschillende beroepen mee wordt omgegaan. Het is die variëteit die nu, nu de landelijke norm gesteld is, meer ruimte moet krijgen.

Bijlage A – aantallen per sector

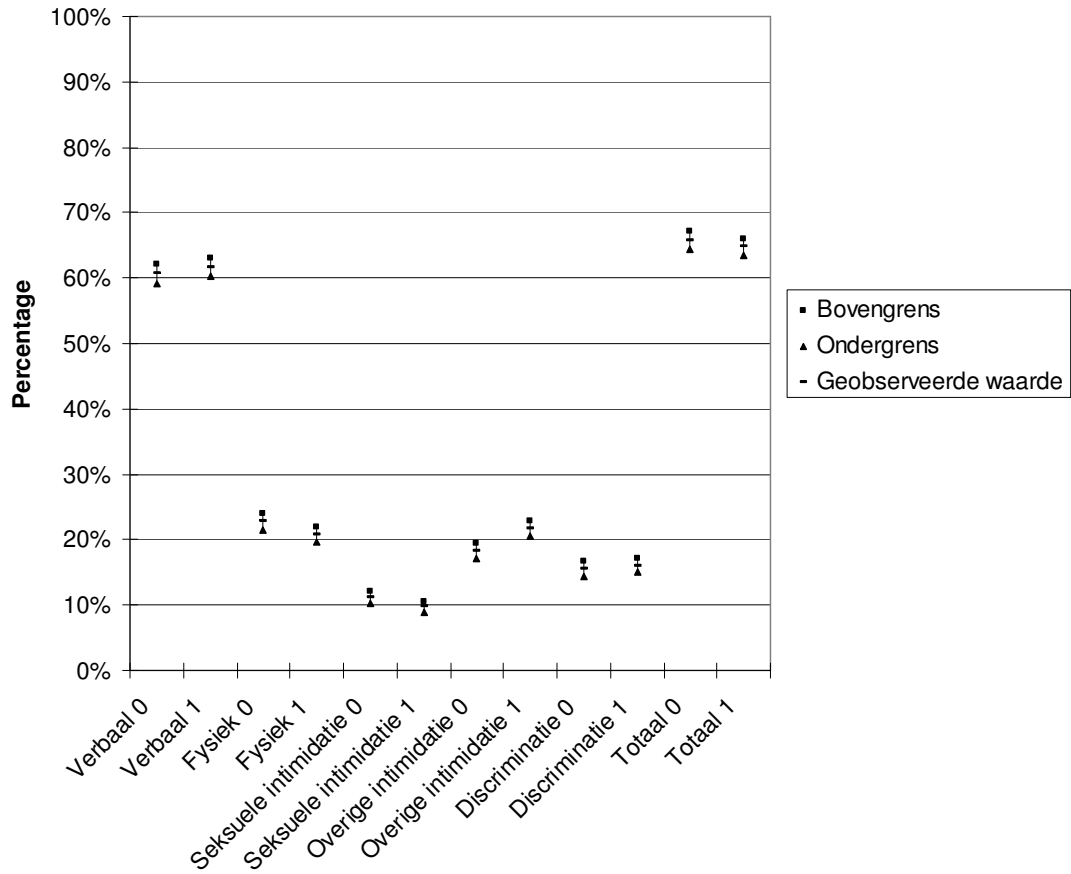
Tabel 0.1 n per sector

Sector	Gemiddelde
Primair Onderwijs	307
Voorgezet Onderwijs	355
Politie	322
Ambulancepersoneel	323
Brandweer	266
Gevangeniswezen	217
Ziekenhuizen	476
Treinpersoneel	268
Arbeidsinspectie	269
Belastingdienst	847
Burgermeesters en wethouders	215
Gemeenteraadsleden	453
Sociale diensten	594
UWV	439
Jeugdzorg	240
Gerechtsdeurwaarders	230

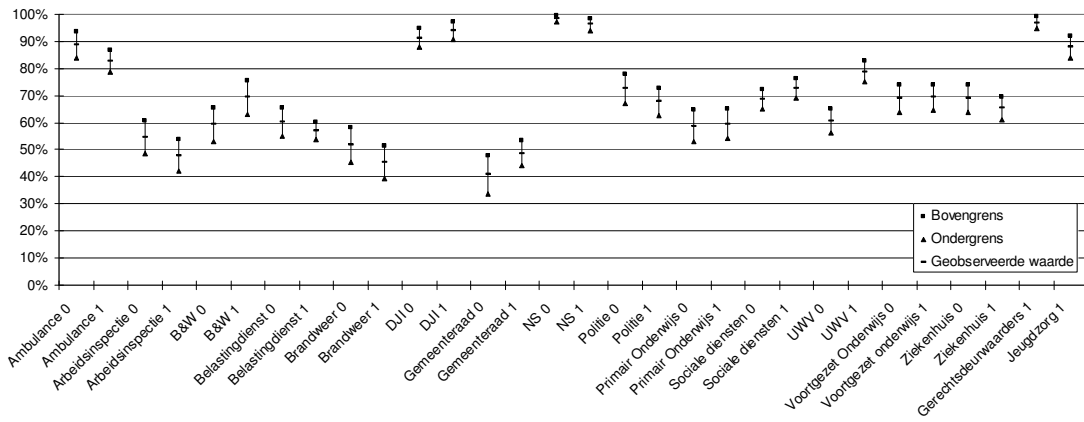
Hierbij is gewogen naar de sekseverdeling binnen sectoren

Bijlage B – Betrouwbaarheidsintervallen bij grafieken uit hoofdstuk drie

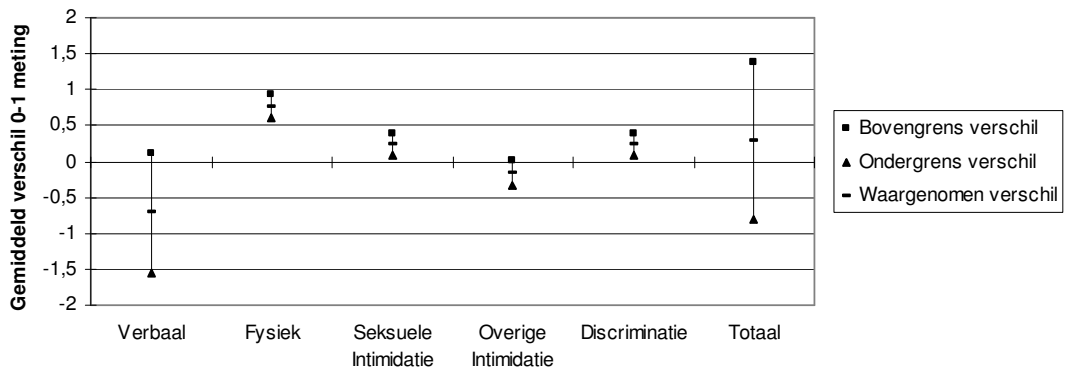
Figuur B.0.1 Betrouwbaarheidsintervallen bij aantallen respondenten die slachtoffer waren van ongewenst gedrag door externen per soort schending (nul- en éénmeting)



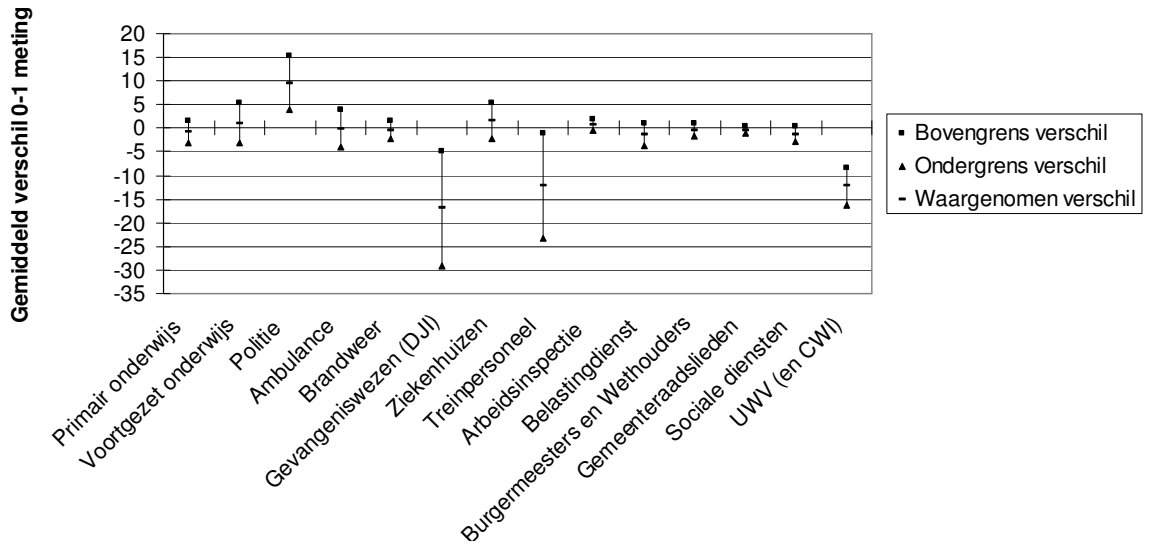
Figuur B.0.2 Betrouwbaarheidsintervallen bij aantal respondenten die slachtoffer waren van ongewenst gedrag door externen per sector (nul- en éénmeting)



Figuur B.0.3 Betrouwbaarheidsintervallen gemiddeld verschil in frequentie ongewenst gedrag per soort schending (nul- en éénmeting)



Figuur B.0.4 Betrouwbaarheidsintervallen gemiddeld verschil frequentie ongewenst gedrag: per sector (nul- en éénmeting)



Bijlage C Werkomstandigheden en voorkeuren voor maatregelen

Tabel C.0.1 Werkomstandigheden: gemiddelde scores per sector en per stelling (éénmeting: n = 5828)

Sector	1	2	3	4	5	6
Primair onderwijs	3,77	4,04	4,25	2,47	2,36	4,39
Voortgezet onderwijs	3,74	3,92	4,01	2,82	2,57	4,33
Politie	3,91	3,90	3,59	2,52	2,61	4,34
Ambulancepersoneel	3,98	3,93	4,39	2,32	2,26	4,52
Brandweer	3,91	3,95	4,15	2,12	2,24	4,50
Gevangeniswezen	2,81	3,06	3,14	2,87	3,11	3,9
Ziekenhuizen	3,65	3,82	4,02	2,42	2,32	4,44
Treinpersoneel	3,79	3,47	3,80	2,82	2,48	4,30
Arbeidsinspectie	4,20	4,13	3,76	2,47	2,09	4,37
Belastingdienst	4,17	3,86	3,32	2,80	2,46	4,34
Burgermeesters en wethouders	4,38	4,52	4,10	2,08	1,71	4,53
Gemeenteraadsleden	3,94	4,17	3,56	2,43	2,46	4,12
Sociale diensten	3,84	3,78	3,69	2,57	2,52	4,31
UWV	3,69	3,53	3,60	2,38	2,23	4,37
Jeugdzorg	3,39	3,74	3,33	2,36	2,06	4,50
Gerechtsdeurwaarders	4,13	4,17	3,89	1,97	2,13	4,44
Totaal	3,75	3,90	3,96	2,50	2,38	4,39

Hierbij is gewogen naar sekseverdeling binnen sectoren. Voor de berekening van de totale gemiddelden is gewogen naar sekseverdeling en sectorgrootte. De hoogste en laagste scores zijn steeds cursief gedrukt. De kolomnummers verwijzen naar het nummer van de stelling op de vorige pagina.

- 1) Ik heb voldoende tijd voor contact met externen;
- 2) Ik heb voldoende invloed op de inhoud van mijn werk;
- 3) Externen zijn in het algemeen tevreden over onze dienstverlening;
- 4) Er heerst binnen mijn organisatie een taboe op het aanspreken van een collega op ongewenst gedrag;
- 5) Er is binnen mijn organisatie sprake van cliëkvorming en uitsluiting;
- 6) De werksfeer tussen collega's is prettig.

Tabel C0.2 Percentage respondenten dat maatregel heeft aangekruist als een van de drie meest effectieve maatregelen

	Primair onder- wijs	Voortgezet onderwijs	Politie	Ambulance- personeel	Brandweer	Cevangenis- wezen	Ziekenhuizen	Treinpersoneel	Arbeidsinspec- tie	Belasting- dienst	Burgermees- ters en wet- ters	Gemeente- raadsleden	Sociale dien- sten	UWV	Jeugdzorg	Gerechtsdeur- waarders	Gemiddelde %
Uitdragen dat ongewenst gedrag nooit getolereerd wordt				61%	63%	68%	59%	43%	58%	61%	65%	68%	63%	60%	65%	50%	51%
Lik-op-stuk reactie naar dader	45%	62%	59%	47%	48%	65%	33%	57%	52%	49%	41%	38%	52%	36%	36%	29%	43%
Heldere huisregels	71%	71%	22%	24%	29%	48%	56%	25%	22%	36%	37%	47%	48%	48%	44%	15%	36%
Training medewerkers in omgaan met incidenten	50%	37%	33%	22%	25%	32%	41%	12%	41%	32%	44%	33%	34%	36%	53%	42%	29%
Afspraken met poli- tie/OM/gemeente	6%	9%	33%	32%	31%	8%	16%	29%	24%	24%	20%	23%	15%	11%	17%	56%	18%
Aangifte doen door werkgever of werknemer	16%	11%	31%	31%	22%	13%	13%	8%	37%	21%	24%	15%	14%	13%	19%	32%	17%
Schade verhalen op de dader	7%	15%	50%	31%	30%	14%	11%	32%	16%	16%	13%	15%	7%	9%	5%	15%	17%
Incidenten melden en registreren	39%	36%	29%	16%	16%	7%	18%	7%	16%	13%	10%	13%	9%	17%	18%	13%	15%
Breder communiceren over aanpak en straffen daders				22%	22%	19%	8%	23%	14%	14%	9%	9%	8%	7%	6%	18%	12%
Menselijk toezicht en beveiliging	16%	25%	6%	1%	4%	17%	19%	31%	4%	11%	8%	8%	15%	20%	9%	6%	12%
Klantgericht werken	25%	13%	12%	2%	3%	5%	12%	2%	9%	12%	14%	17%	19%	32%	12%	6%	11%
Weigering dienstverlening aan bepaalde personen								10%									10%
Staken van dienstverlening op bepaalde trajecten of tijdstippen								9%									9%
Inrichting werkomgeving				1%	0%	0%	7%	2%	1%	5%	11%	7%	13%	6%	12%	9%	4%
Cameratoezicht	3%	9%	11%	6%	6%	2%	6%	9%	2%	6%	3%	5%	3%	4%	1%	9%	4%

Bijlage D – Gespreksverslagen van expertmeetings

Ambulance

Aanwezig: twee ambulancechauffeurs, ambulanceverpleegkundige, teammanager, coördinator kwaliteit, medewerker HR, arbo en verzuim

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

De volgende vormen van ongewenst gedrag worden onderscheiden:

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verder is het van belang dat er meer en beter gemeld en geregistreerd wordt. Binnen de veiligheidsregio zijn er nu zo'n zes meldingen per jaar, een duidelijke onderreportage van niet alleen de ernstige incidenten. Uiteindelijk zou er ook meer aan-

gifte kunnen en moeten worden gedaan. De onmogelijkheid van anoniem aangifte doen zorgt voor een hoge drempel.

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

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

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

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

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

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

- 5 De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader. Dit gebeurt zelden.
- 6 Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader. Dit gebeurt zelden.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Aangifte doen wordt aangemoedigd, maar gebeurt lang niet altijd, meestal uit angst voor represailles.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Worden incidenten gemeld, dan wordt over het algemeen voor goede nazorg gezorgd.

Arbeidsinspectie

Aanwezig: preventiemedewerker, ad-interim hoofd, beleidsmedewerker P&O, teamleider, telefonische meldkamer, arbeidsinspecteur.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

Er zijn twee soorten arbeidsinspecteurs: ten eerste de ARBO-inspecteurs die voornamelijk belast zijn met de arbeidsomstandigheden binnen een organisatie; ten tweede de AMF-inspecteurs die zich bezighouden met arbeidsmarktfraude. De laatste groep heeft in toenemende mate last van fysieke agressie. In 2008 is een werkgever in de knie geschoten (althans, de broer van de geïnspecteerde werkgever, zie hierboven: zelfde incident). Vanuit preventief oogpunt wordt onder andere in de regio Amsterdam Amstelland standaard met het wijkteam van de politie gewerkt. Dit is vanuit het management bepaald. Deels wekt dit agressie op bij de klanten, maar deels sluit het ook agressie uit, omdat de agenten (bijvoorbeeld de

buurtregisseurs) sommige ondernemers al kennen en daardoor een bemiddelende rol kunnen spelen. Het effect hangt ook samen met de manier waarop agenten met de situatie om kunnen gaan. Door het harde, soms grove optreden van de politie werkt het agressie eerder in de hand dan dat het deëscalerend werkt. Het is per team verschillend (binnen AMF) of de politie meegaat. De teams, bij wie politiebegeleiding niet standaard is, gaan uit veiligheidsoverwegingen met meerdere inspecteurs op pad. Bij de ARBO-diensten wordt geen gebruik gemaakt van politiebegeleiding. Deze inspecteurs gaan over het algemeen alleen op pad.

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

Bij de ARBO-inspecteurs heeft men niet de indruk dat het aantal incidenten toeneemt. Vaak is er wel enige agressie bij binnenkomst van de inspecteur ('ga een normaal vak leren'). Geweldsincidenten komen vrijwel niet voor. Een paar keer per jaar komt men wel in aanraking met mensen die erg vervelend zijn. Het is moeilijk in te schatten of ongewenst gedrag toeneemt. Dit komt ook doordat veel gevallen niet gemeld worden door de inspecteurs.

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

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

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

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

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

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Belastingdienst

Aanwezig: fraude en vreemdelingeninspectie, beleidsadviseur informatiebeveiliging en integriteit, twee medewerkers invordering, beleidsmatige functie zonder klantencontact, preventiemedewerker en arbofunctionaris.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

Binnen VPT ligt de focus vooral op bepaalde beroepsgroepen vanwege het ongewenst gedrag waarmee die werknemers te maken krijgen. In vergelijking met deze

beroepsgroepen valt het mee met de mate waarin de Belastingdienst te maken krijgt met ongewenst gedrag. Er kan gekeken worden op welke punten er geleerd kan worden van ervaringen bij andere beroepsgroepen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd.* Dat is in zijn algemeenheid wel bekend (ten tijde van het interview zou de norm de week erna op de website worden geplaatst), maar zou met een interne campagne nog versterkt kunnen worden.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Dit staat als zodanig in het protocol. Er bestaat echter soms de een neiging om zaken zelf op te lossen. Hierdoor worden wellicht niet alle zaken gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd* Alle incidenten die gemeld worden, worden ook geregistreerd.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld* Dit is onderdeel van de procedure Bewust Veiliger Werken. De trainingen worden gegeven. Daarnaast bestaat behoefte aan herhaling om de vak kennis up to date te houden, en het blijvend aanbieden van de training aan mensen die nieuw binnenkomen.
5. *De werkgever geeft altijd (minder dan 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit staat niet specifiek in de procedure, maar gebeurt de laatste tijd soms wel. Leidinggevendenden ondernemen meer actie om aan te geven dat gedrag niet getolereerd wordt (bijvoorbeeld door een gebouwoontzegging).
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Dit staat in de procedure, en er wordt ook wel verhaald indien mogelijk. Het schadeverhaal is een duidelijk onderdeel van het protocol.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Dit is een onderdeel van de procedure, maar het gebeurt vaak niet. Medewerkers zijn vaak huiverig voor het doen van aangifte omdat hun privé-gegevens worden opgenomen. Ze vrezen dat de dader deze gegevens onder ogen krijgt. De werkgever volgt vervolgens dit standpunt. Bovendien neemt de politie aangiftes soms niet aan of onderneemt geen actie.

8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Het is onderdeel van de procedure. Er is een speciaal traumateam. Voor grote traumatische ervaringen wordt speciale opvang geregeld. Voor advies is men altijd aanspreekbaar.

Burgemeesters en wethouders

Aanwezig: directeur Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), wethouder portefeuille recreatie en toerisme, milieu, ruimte en wonen, landinrichting, financiering en algemene dekkingsmiddelen bij een gemeente.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

Het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (de werkgever van de burgemeesters) hanteert een protocol over hoe om te gaan met ongewenst gedrag. Tevens is er een veiligheidsvoorschrift voor de burgemeesterswoning. Daarnaast is er bij de NGB een vertrouwenslijn voor burgemeesters beschikbaar. Er wordt daarmee gezorgd voor collegiale ondersteuning. Tevens worden bijeenkomsten georganiseerd om te spreken over ernstige en bedreigende situaties, maar daar wordt maar weinig gebruik van gemaakt. In september wordt een aparte meldlijn voor ambtsdragers bij 'meld misdaad anoniem' operationeel. (Voor wethouders straks de enige manier om incidenten te kunnen melden.) De NGB is bezig om het thema ongewenst gedrag in te passen in het opleidingsprogramma. Onder de wethouders leeft het thema ongewenst gedrag nauwelijks. Op een congres in het najaar van 2008 is het onderwerp voor het eerst onderling besproken. Het hoort, van oudsher, bij het ambt om autonoom te zijn en mogelijk speelt schaamte een rol bij het moeten omgaan met incidenten van ongewenst gedrag. Anderzijds is er ook wel erg weinig geregeld voor wethouders.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brandweer

Aanwezig: brandweer officier, P&O van koepelorganisatie NVBR, kazernemanager, hoofd P&O, bedrijfsmaatschappelijk werker

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

Er is weinig begrip voor ongewenst gedrag door externen. De tolerantie is laag. Dat neemt niet weg dat lang niet alles gemeld wordt. Ernstige incidenten worden zeker gemeld. Minder ernstige incidenten worden verdragen of ter plekke opgelost, al

dan niet in samenwerking met de politie. Ongewenst gedrag tussen collega's wordt zelden of nooit gemeld. Maar áls het gemeld wordt, wordt er wel hard op ingegrepen. Verandering wordt niet vastgesteld. Wel wordt duidelijker dan ooit uitgedragen dat ongewenst gedrag door externen niet wordt getolereerd. Brandweerlieden kijken niet meer op van het fenomeen en treden hard op.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

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

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

Het lijkt op dit moment ondoenlijk om uniforme regels door te voeren vanwege het gebrek aan organisatie binnen de brandweer en verschillen in prioriteit bij de verschillende korpsen als het gaat om het aanwenden van middelen om aan het tegengaan van ongewenst gedrag daadwerkelijk gevolg te geven. Er zijn een kleine

vijfhonderd korpsen waarvan er slechts circa vijftig min of meer consequent registreren wat er aan ongewenst gedrag plaatsvindt, waar juist registratie aan het begin staat van de implementatie van verdere maatregelen.

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

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

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

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

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

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

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

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

aanzien van behoefte en noodzaak dienaangaande grote verschillen bestaan tussen beroeps- en vrijwillige brandweer.

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

Busbedrijven

Aanwezig: medewerker regiecentrale, directeur, HR directeur, stewart en BOA.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Het lijkt erop dat er mogelijk zelfs te veel maatschappelijke aandacht, althans media-aandacht, is voor ongewenst gedrag tegen buspersoneel. Incidenten worden nogal eens breed uitgemeten in de pers, waardoor een beeld ontstaat dat agressie en geweld er blijkbaar bijhoren. Dat geldt voor buspersoneel, maar ook voor reizigers met de bus die denken zich daardoor meer te kunnen permitteren omdat zij immers niet de enigen zijn die zich asociaal opstellen. De aandacht vanuit de politiek wordt als 'te versnipperd' beoordeeld. Het OM bijvoorbeeld zou er 'dichter op' moeten zitten.

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

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

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

Hoe ervaren werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gevangeniswezen

Aanwezig: ondersteunende dienst voor preventiemedewerkers, medewerker Shared Service Center, preventiemedewerker/vertrouwenspersoon, senior bewaarder, PIW-er

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

Volgens de gespreksdeelnemers is ongewenst gedrag tussen collega's van een heel andere orde dan het omgaan met gedetineerden. Het probleem wordt erkend, maar een vergelijking tussen extern en intern ongewenst gedrag qua aard of omvang wordt niet gemaakt. Men wijst erop dat het om twee verschillende kwesties gaat. Volgens de gespreksdeelnemers hoort ongewenst gedrag (tussen collega's onderling) in zekere mate bij de functie: er is sprake van een 'cultuur' waarin 'grapjes' onderling geaccepteerd (moeten) worden. Het gaat dan om snauwen, afbekken, 'grapjes' maken en discriminatie. Een term als 'kutmarokkaan' wordt zonder problemen als grapje gebezigd. Paal en perk stellen aan dergelijk gedrag, wordt moeilijk gevonden. Een ieder heeft een andere waardering van wat ongewenst is en wat niet. Hoe dan ook is er volgens de gespreksdeelnemers op dit terrein winst te boeken omdat er angst bestaat om tegen pesterijen op te komen: men riskeert

buiten de groep terecht te komen. Volgens de deelnemers is er sprake van een machocultuur in de PI's. Als je daar niet tegen kunt, kun je het moeilijk krijgen. Een jaar of drie geleden waren er veel meldingen over ongewenst gedrag tussen collega's onderling. De klachten werden gedeponereerd bij de direct leidinggevende, maar die stuurde de klager vaak weer onverrichter zake terug de groep in. Dat is nu veranderd: onderling ongewenst gedrag wordt bespreekbaar gemaakt, medewerkers durven het eerder te melden en leidinggevenden stimuleren de medewerkers ook dat te doen.

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

Preventie van ongewenst gedrag

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

Nazorg

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

Trainingen en scholing

De piw-ers/bewaarders werken met de zogenoemde FIT KIT:⁷² een pakket aan vaardigheidstrainingen. Dat loopt goed, onder andere omdat er ieder jaar een herhalingscursus wordt aangeboden. Medewerkers kunnen niet verzuimen, omdat deelname aan de trainingen onderdeel is van het functioneringsgesprek. De huisre-

⁷² De FIT KIT is een door DJI ontwikkeld instrument om jaarlijks de fysieke conditie en weerbaarheid van personeelsleden te testen die in aanraking komen met gedetineerden.

gels van de inrichting worden de piw-er/bewaarder bij het begin van diens aanstelling verteld door de mentor. Nadat een piw-er/bewaarder de BBO (Beveiligings Be-roepen Onderwijs)-opleiding heeft afgerond, ontvang hij of zij het diploma. Dat gaat gepaard met een toespraakje van de directeur waarbij het gedragsprotocol wordt uitgereikt. Dat protocol heeft betrekking op ethische kwesties als fraude en corruptie, maar ook op zaken als onderling gedrag van collega's.

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

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

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

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

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

Een duidelijke beleidslacune is volgens de gespreksdeelnemers het ontbreken van het VPT beeldmerk en – regels in de PI's. Een suggestie is dat deze regels in de receptiecel (cel op de inkomstenafdeling) worden opgehangen, zodat iedere nieuw binnengekomen gedetineerde ervan op de hoogte is. Een andere suggestie voor het doen afnemen van agressie-incidenten is het verhogen van de strafmaat voor gedetineerden die zich hieraan schuldig maken (bijvoorbeeld het weekendverlof in-

trekken). Tegelijkertijd vragen de gespreksdeelnemers zich af in hoeverre het 'Handen af van onze helpers' van toepassing is op het werken in een PI. De uitgangspunten van 'Handen af van onze helpers' wordt als een 'beleidsbodem' gezien, want is een piw-er/bewaarder wel een hulpverlener? Hoort een zekere mate van agressie bij het werk, zeker als het notoire 'zware gevallen' betreft? Erkend wordt dat het beleid van BZK (of een andere landelijke overheid) soms haaks staat op het lokale beleid dat in inrichtingen ontworpen wordt. Er wordt in de inrichtingen een algemene norm geproclameerd, die boven de individuele (subjectieve) beleving van de medewerkers wordt geplaatst (bijvoorbeeld de norm dat schelden niet wordt getolereerd). Deze norm wordt uitgedragen om erger te voorkomen (normvervaging), maar sluit niet altijd aan op de realiteit.

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

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

- 1 Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd. Dit gebeurt nog onvoldoende.
- 2 *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Incidenten kunnen worden gemeld bij een vertrouwenspersoon, die ze doormeldt aan de directie. Ongewensd gedrag tussen collega's wordt zelden gemeld.
- 3 Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd. Meldingen worden geregistreerd.
- 4 Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld. Er is een ruim trainingsaanbod dat jaarlijks wordt gegeven. Weerbaarheid en vaardigheden worden op peil gehouden.
- 5 De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader. Dit gebeurt in de regel wel, zeker bij gedetineerden.
- 6 Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader. Schade verhalen zou meer mogen worden toegepast.

- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten dan wordt in de regel aangifte gedaan. De directeur van de PI doet mede aangifte namens de inrichting.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg is beschikbaar, maar er zou meer er beter gebruik van kunnen worden gemaakt dan nu het geval is.

Gemeenteraadsleden

Aanwezig: medewerker P&O-afdeling ambtenaren en raadsleden, medewerker A+O fonds gemeenten.

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

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

Het blijkt niet goed te lukken om afspraken te maken over een onderling gedeelde acceptatiegrens. In kleine gemeenten wil men nog wel eens denken dat er weinig beleid nodig zal zijn, omdat agressie toch niet of nauwelijks voorkomt. De arbocatalogus, die richtinggevend is voor het gemeentelijke arbobeleid, wordt nog wel eens genegeerd, door medewerkers van een gemeentelijke arbo-afdeling en (daardoor ook) door ambtenaren en leidinggevendenden. De rechtspositiespecialist bijvoorbeeld (onderdeel van de gemeentelijke P&O afdeling) denkt soms te veel vanuit de eigen visie en neemt de arbocatalogus niet als uitgangspunt. Er is nog geen gedeeld gevoel voor urgentie. Op 18 april is een grote campagne begonnen waarmee de arbo-

catalogus is ingesteld en bekendgemaakt. Er zijn veel persoonlijke oordelen van wat mensen bestempelen als ongewenst en ontoelaatbaar gedrag. De subjectieve oordelen prevaleren doorgaans boven de normen uit de arbocatalogus. De arbeidsinspectie heeft de gemeenten hierop kritisch aangesproken: er moet meer structurele aandacht worden besteed aan preventie.

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

Het zijn vaak dezelfde personen die herhaaldelijk ongewenst gedrag laten zien. Als de dader bekend is, ontvangt hij of zij soms van de gemeente een brief waarin wordt duidelijk gemaakt dat dergelijk gedrag ongewenst is. Ook kan een pandverbod worden uitgevaardigd (voor alle panden van de gemeenten, voor korte of lan-

gere duur). Het uitvaardigen van sancties (in de vorm van de sanctieladder) helpt. Tevens helpt het uitvaardigen van gedragsprotocollen (lokaal ingevulde agressieprotocollen die zijn gebaseerd op een landelijk voorbeeld) erg goed. Deze protocollen moeten handzaam en duidelijk zijn en bij wijze van spreken op één A4 passen. Daarnaast moet het melden van incidenten verbeteren, volgens een *plan-do-check*-aanpak. Op deze manier kan vastgesteld worden of agressie-incidenten een structureel of een incidenteel karakter hebben.

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

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

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

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

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

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd.* Er wordt een *zero-tolerance* norm uitgedragen. In een brochure staat aangegeven wat de huisregels zijn en wat de sancties zijn als het niet gebeurt.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Niet alles wordt gemeld.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Incidenten zouden beter gemonitord moeten worden.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Sommige gemeenten werken met trainingsbureaus, die specifieke scholing op dit terrein aanbieden.

5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Sommige gemeenten geven een reactie richting dader. De dader wordt uitgenodigd voor een gesprek of krijgt een brief.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Dit wordt zo veel mogelijk geprobeerd, hoewel sommige daders weinig kunnen vergoeden.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Het is regel om aangifte te doen. Tegelijk leeft de opvatting dat er maar weinig lijkt te gebeuren met een aangifte. Daarnaast speelt angst voor represailles in verband met het niet anoniem kunnen doen van een aangifte.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Er is een bedrijfsopvangteam, waarin ook maatschappelijk werk is opgenomen. Nadat zich een incident heeft voorgedaan, wordt actief door deze groep collega's contact gezocht met het slachtoffer.

Gerechtsdeurwaarders

Aanwezig: kandidaat gerechtsdeurwaarder, teamleider personeelszaken, medewerker KBvG, vestigingsmanager.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

In 2006 is een agressieprotocol opgesteld voornamelijk ter preventie van ongewenst gedrag. In het protocol is vastgelegd hoe gereageerd kan / dient te worden op uiteenlopende situaties, variërend van telefonische agressie tot poederbrieven. Er zijn ongeveer twaalf sub-protocollen. Daarnaast wordt er een registratie van agressie-incidenten bijgehouden.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd.* De norm wordt onderschreven, maar zou sterker kunnen worden uitgedragen dan nu het geval is.
- 2 Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever. Lang niet alle incidenten worden gemeld.
- 3 Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd. Niet bekend.
- 4 *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er wordt ruime aandacht besteed aan het omgaan met agressie en geweld bij de selectieprocedure en tijdens de inwerkperiode door middel van trainingen.
- 5 *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt in sommige gevallen, maar er wordt stevig op ingezet om dit meer te gaan doen.
- 6 Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader. Niet bekend.
- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* Als er sprake is van strafbare feiten dan wordt er soms aangifte gedaan. De sector heeft zich tot doel gesteld vaker aangifte te gaan doen.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg wordt incidenteel geregeld.

Nederlandse Spoorwegen

Aanwezig: centrale staf directeur van P&O, adviseur arbo en spoorwegveiligheid, adviseur veiligheid bij afdeling concernveiligheid, afdeling advies en ondersteuning, hoofdconductor.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

Uit onderzoek bleek dat sommigen elk voorval melden en anderen helemaal niets melden. Uitgangspunt is dat alles gemeld wordt – ook in de trainingen wordt dat bepleit en wordt geadviseerd om niet 'de held uit te hangen' -, maar uiteindelijk bepaalt toch de medewerker of iets een incident is en gemeld moet worden of niet.

Een factor die hierin meespeelt is de angst om door collega's of leidinggevendenden als 'zeur' te worden gezien. Men is bang dat men dan wordt gezien als iemand die zijn werk niet goed uit kan voeren.

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

De gespreksdeelnemers constateren dat er toenemende maatschappelijke aandacht is voor het fenomeen. Door de toegenomen bemoeienis vanuit de overheid lijkt het feitelijke probleem toe te nemen, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is. De overheid zou het probleem breder moeten aanpakken, meer investeren in jeugdhulpverlening bijvoorbeeld en er zou strenger gestraft moeten worden. Men vindt de term 'Handen af van onze helpers' te veel gericht op hulpverleners. De verruiming van de maatschappij is overal waarneembaar en voelbaar, waardoor men de SIRE-campagne tegen onbewust asociaal gedrag meer vindt aanspreken. Tot slot zouden de media beter moeten berichten wat er feitelijk gebeurt. Er is te veel aandacht voor negatieve gebeurtenissen en ernstige incidenten.

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lokale managers zijn verantwoordelijk voor de nazorg aan de medewerkers. De managers worden altijd op de hoogte gesteld van een melding van ongewenst gedrag. Zwaar traumatische gevallen worden ook gemeld aan de president-directeur.

Ook directe collega's worden op de hoogte gesteld en opgevangen als er iets gebeurd is. De leidinggevenden dragen zorg voor de verdere begeleiding van de medewerkers.

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

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

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

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

- 7 *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit:* Bij strafbare feiten wordt bij voorkeur altijd aangifte gedaan, al blijkt het nogal eens de vraag te zijn wanneer er sprake is van strafbare feiten. Voor eenvoudigere feiten wordt geprobeerd te regelen dat elektronisch aangifte kan worden gedaan. Het wordt soms als 'niet handig' ervaren om aangifte te (moeten) doen.
- 8 *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend:* Er wordt ruimschoots nazorg verleend aan NS-personeel dat te maken heeft gehad met ongewenst gedrag, maar het kan op punten nog wel worden verbeterd.

Primair en voortgezet onderwijs

Aanwezig: twee docenten docent tevens arbo-coördinator, projectleider arbo VO-raad, staflid AOB, portefeuille arbo.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

De aandacht die de media besteden aan incidenten van ongewenst gedrag die zich op scholen heeft onmiskenbaar geleid tot meer maatschappelijke aandacht voor het fenomeen. Wel bestaat de indruk dat de pers aandacht te eenzijdig is gericht op effectbejag en sensatie, hetgeen zorgt voor negatieve beeldvorming. Om te voorkomen dat de pers op een onjuiste manier over incidenten publiceert, geven scholen soms zelf persberichten uit. Op deze manier wordt voorkomen dat de berichtgeving te veel gericht is op sensatie en tracht men objectiviteit te waarborgen. Soms zetten scholen een woordvoerder in die als spreekbuis namens de school kan optreden.

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

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

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

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

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

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

Het is, volgens de gespreksdeelnemers, bij de implementatie van beleid van belang dat het volledige personeel er achterstaat. Alleen op die manier kunnen normen en waarden unaniem worden uitgedragen. Het serieus nemen van klachten van docenten en een open communicatie vanuit de schoolleiding zijn hiervoor belangrijke randvoorwaarden. Daarnaast is het belangrijk dat leerlingen meer eigen verantwoordelijkheid gaan voelen voor de school. Door leerlingen te betrekken bij de aanschaf van meubilair en materialen voor de school, neemt bijvoorbeeld het aantal vernielingen af.

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

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

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

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

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

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

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

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

leg met OC&W wordt gewerkt aan uniforme definities van verplicht te registreren incidenten. Na een proef hiermee in een aantal scholen zal dit landelijk worden doorgevoerd. Op sommige scholen registreert men alleen incidenten waarvoor een officiële melding aan de arbeidsinspectie moet worden gedaan. Dan gaat het om ernstige incidenten.

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

Politie

Aanwezig: medewerker dagelijkse dienst, operationeel chef van de spoorwegpolitie, wijkagent, landelijk projectleider geweld politieambtenaren, beleidsmedewerker regionale functie veiligheid, KLPD, onder andere verantwoordelijk voor begeleiding van mensen die uitvallen en reïntegratie.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

De gespreksdeelnemers constateren dat mensen het respect voor de politie zijn verloren. Het is zaak om dat respect te herwinnen. Men is van mening dat door harder op te treden het respect kan worden afgedwongen. Als voorbeeld noemt men de spoorwegpolitie die tijdens de nachtelijke ritten 'te zacht' omging met mensen die zich misdroegen in de trein. Toen eenmaal harder werd opgetreden nam het respect voor de agenten en voor de regels toe. Door harder op te treden tegen bijvoorbeeld probleemjongeren zou er weer meer ontzag voor de politie kunnen ontstaan en kunnen grenzen weer duidelijk worden aangegeven.

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

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

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

Vanuit de korpschefs en via interviews in vakbladen en intranet wordt wel geprobeerd om kenbaar te maken wat er met een melding gebeurt en waarom het zinnig

is om incidenten te melden. Het aantal meldingen is hierdoor gestegen. Toch worden nog lang niet alle incidenten gemeld.

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

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

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

De gespreksdeelnemers zien veel heil in een strikter sanctiebeleid. Er zou zwaarder gestraft moeten worden door de rechters. Er zijn goede ervaringen met het supersnelrecht opgedaan. De medewerker ziet dan direct dat het nut heeft gehad om een incident te melden. Het nadeel van supersnelrecht is echter dat het slachtoffer

het verhaal niet rustig en duidelijk op papier kan zetten, waardoor de schadeafhandeling van het slachtoffer mogelijk onderbelicht raakt.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1 *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd.* Dit is regel één van het beleid binnen de politie. De werkzaamheden van de politie zijn op deze regel gebaseerd. Normoverschrijdend gedrag wordt niet getolereerd.

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

Sociale dienst

Aanwezig: casemanager bijzondere doelgroepen, medewerker bijzondere doelgroepen, medewerker handhaving van sociale wetgeving, voorkomen van fraude.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen

Er is naar het oordeel van de gespreksdeelnemers te weinig maatschappelijke aandacht voor ongewenst gedrag tijdens het werk. Er zou meer aandacht moeten worden besteed via bijvoorbeeld postbus 51 spotjes aan ongewenst gedrag en de manier waarop dit gedrag effect heeft op medewerkers. Daarnaast zou er veel meer aandacht moeten komen voor de manier waarop medewerkers die met klanten in contact komen hun functie vervullen en hoe zij daarmee ongewenst gedrag kunnen voorkomen.

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

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

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

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

De prioriteit bij de sociale dienst ligt op het bieden van een veilige werkomgeving en het zorgen voor duidelijkheid aan de klant. Het laatste punt houdt in dat er geen valse beloftes dienen te worden gedaan aan de klant. Ook is het van belang dat men ervoor zorgt dat men de klant 'kent'. Schat men een persoon goed in, dan verloopt een gesprek mogelijk beter.

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

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

Als een incident heeft plaatsgevonden wordt direct de leidinggevende ingeschakeld. Deze is vervolgens verantwoordelijk voor de opvang en de nazorg. De manier waarop een medewerker opgevangen wil worden, mag door de betrokkene zelf worden bepaald. Incidenten worden door het interventieteam geregistreerd en er wordt verslag van gemaakt. De leidinggevende is hierdoor altijd op de hoogte. De

direct leidinggevende weet over het algemeen precies wat er op de werkvloer gebeurt. Zo gaan leidinggevend en af en toe mee de spreekkamer in.

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

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

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

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

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

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

rend gevonden omdat er veel tijd in gestoken wordt om de aangifte te doen. De huidige procedure duurt te lang.

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

UWV

Aanwezig: adviseur veiligheid voormalig CWI, districtsmanager uitkeringen, medewerker bureau integriteit, zorgdomein agressie en geweld, productmanager veiligheid, adviseur arbeid en organisatie.

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

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

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

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

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

Niet altijd worden incidenten gemeld. Daar zijn verschillende redenen voor. Sommigen vinden (nog steeds) dat het verdragen van (bepaalde vormen van) ongewenst gedrag bij het werk hoort. Een zekere beroepseer speelt daarbij mee. Sommigen weten niet waar ze het zouden moeten melden. Soms ook werkt men in een omgeving waar het credo "hier gebeurt nooit iets onwelvoeglijks" hoog in het vaandel staat. UWV-medewerkers opereren binnen de 'couleur locale' van de gemeente waarin men werkzaam is. Die couleur locale (ook wel en soms in sterke mate bepaald door de politieke kleur van een gemeente) kan van gemeente tot gemeente flink verschillen en strookt soms in het geheel niet met het *zero-tolerance*-beleid dat UWV wil uitstralen. UWV-medewerkers zijn soms gedwongen zich maar aan de binnen de gemeente geldende regels aan te passen, al wordt altijd geprobeerd om afspraken te maken met gemeenten over de wijze van omgaan met ongewenst gedrag.

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

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

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

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

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

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

De gespreksdeelnemers verwachten het meest van het klantgericht werken, waarmee veel ongewenst gedrag voorkomen zou moeten kunnen worden. Uiteindelijk valt met een open en duidelijke tegemoetreding meer te bereiken dan met 'dichtgetimmerde' loketten.

Daarnaast put men goede hoop uit het feit dat er nu 'één vuist' wordt gemaakt door overheid en overheidsinstellingen om duidelijk te maken dat ongewenst gedrag niet getolereerd wordt.

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

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

zijn. Het wordt soms onvoldoende vastgehouden en er wordt niet op teruggekomen. De nazorg in tweede instantie laat daardoor wel eens te wensen over.

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

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

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

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

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

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

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

Ziekenhuizen

Aanwezig: verschillende P&O-medewerkers en leden van de werkgroep agressie en geweld academische ziekenhuizen, projectleider arbocatalogus UMC's. Vertegenwoordigde ziekenhuizen zijn Academisch Ziekenhuis Maastricht, VU Medisch Centrum, Erasmus MC, AMC Amsterdam, UMC Radboud en de Nederlandse Federatie van Universitair medische centra (NFU).

Hoe wordt ongewenst gedrag binnen de beroepsgroep hoofdzakelijk gedefinieerd?

Alle vormen van agressie komen voor in ziekenhuizen, verbale agressie het meest. Medewerkers hebben veel moeite met het omgaan met ongewenst gedrag, zo blijkt uit onderzoek dat intern in een ziekenhuis onder het personeel is gehouden. De medewerkers hebben sinds geruime tijd te maken met agressie van patiënten. Ongewenst gedrag tussen medewerkers onderling wordt daarnaast als een groeiend probleem ervaren. Dit betreft vooral pesterijen van leidinggevenden jegens medewerkers.⁷³ Op dit moment is volgens de gespreksdeelnemers voor deze kwestie vanuit leidinggevenden te weinig aandacht evenals voor *people management* en coping-strategieën om er beter mee om te leren gaan.

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

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

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

⁷³ Bijvoorbeeld: een vijfde van de co-assistenten geeft aan zich op enig moment seksueel geïntimideerd te voelen tijdens de co-schappen. Het KNMG Studentenplatform vindt dit hoge percentage zorgwekkend. Daarnaast baart de status van de daders zorgen - veelal worden stafleden en arts-assistenten genoemd - mede gezien de afhankelijke positie van de co-assistent in de beoordeling (Bron: Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 2005 en KNMG Studentenpanel van 2006).

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

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

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

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

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

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

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

Is er voldoende maatschappelijke aandacht voor het fenomeen?

Er is volgens de deelnemers vooral te weinig aandacht in de ziekenhuisorganisaties zelf. Wat betreft de aandacht voor het fenomeen in algemene zin merken de gespreksdeelnemers op dat zich een dilemma voordoet: enerzijds moeten de

(huis)regels die gelden in een ziekenhuis duidelijk bekend worden gemaakt, anderzijds kunnen deze zelfde regels (en de aandacht voor veilige zorg – hoewel een onderdeel daarvan is dat de patiënt in een veilige omgeving behandeld kan worden) mogelijk agressie in de hand werken. De gespreksdeelnemers menen dat veel aandacht voor agressie in de zorg leidt tot imagoschade: minder mensen zouden zich aangetrokken voelen tot werken in deze sector. Daarom dient de aandacht zich primair te richten op het verhelpen van het probleem.

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

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

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

Hoe ervaren de werknemers de genomen maatregelen?

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

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

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

Nazorg is redelijk goed geregeld in de ziekenhuizen, al valt hierin nog wel iets te verbeteren. Nazorg wordt nog niet altijd en overal even consequent gegeven, als gevolg van “de waan van de dag” en de drukte die hierbij komt kijken. Als een me-

dewerker de behoefte heeft aan een gesprek met het bedrijfsmaatschappelijk werk, dan gebeurt dat nochtans vrij snel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De belangrijkste verbeterpunten worden door de aanwezigen geformuleerd:

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

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

1. *Draag de landelijke norm Veilige Publieke Taak uit: agressie en geweld wordt nooit getolereerd.* De norm zou beter dan nu het geval is kunnen worden uitgedragen. Hij wordt wel breed ondersteund en onderschreven.
2. *Werknemers melden het incident altijd bij hun werkgever.* Ernstige incidenten worden consequent gemeld, maar lichtere vormen van ongewenst gedrag lang niet altijd.
3. *Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd.* Sinds 2007 is men begonnen met registreren.
4. *Werknemers krijgen training en/of scholing over het effectief voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld.* Er zijn geen structurele voorzieningen om medewerkers voor te bereiden op de omgang met agressief gedrag van patiënten.
5. *De werkgever geeft altijd (binnen 48 uur) een reactie naar de dader.* Dit gebeurt niet. Soms, als er een ernstig incident heeft plaatsgevonden, kan een persoon een toegangszegging krijgen.
6. *Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader.* Schade wordt, indien mogelijk, verhaald op de dader.
7. *De werkgever doet altijd aangifte bij een strafbaar feit.* De norm is dat aangifte wordt gedaan bij strafbare feiten. Er bestaat echter soms terughoudendheid vanwege het niet-anonieme karakter ervan en de inspanning die ervoor geleverd moet worden.
8. *Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend.* Nazorg wordt op incidentele basis, bij ernstige incidenten, verleend.

Bijlage E – Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek naar ongewenst gedrag waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, omvatte twee manieren van gegevensverzameling. In de eerste plaats was er een kwantitatief deel, de feitelijke 1-meting, die hoofdzakelijk een replicatie was van de 0-meting. In de tweede plaats, en dat was nieuw voor de 1-meting, was er een kwalitatief onderzoeksdeel, ten behoeve waarvan expertmeetings zijn gehouden met uiteindelijk op één na alle eerder aangezochte beroepsgroepen. In deze onderzoeksverantwoording zullen we ons voornamelijk richten op het kwantitatieve gedeelte.

Deze onderzoeksverantwoording bevat de volgende onderdelen:

- De doelgroepen
- De inhoud van de enquête
- Het verloop van het veldwerk en het steekproefkader
- De respons
- De berekening van de weegfactoren

De doelgroepen

Er zijn in totaal 18 beroepsgroepen benaderd met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. De keuze voor de beroepsgroepen is bepaald door de opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er zijn in deze 1-meting drie nieuwe doelgroepen benaderd die in de 0-meting nog niet vertegenwoordigd waren. Het gaat om het busbedrijf, gerechtsdeurwaarders en jeugdzorg. Tabel A.1 geeft een overzicht van de populatieomvang van de aangezochte sectoren.

Tabel A.1 Populatieomvang per beroepsgroep

Beroepsgroep	Indicatie Populatieomvang
Ambulancepersoneel	4.575
Brandweer	30.088
Jeugdzorg	26.000
Gerechtsdeurwaarders	929
Gevangeniswezen	19.027
Ziekenhuizen	264.000
Busbedrijf	18.000
Treinpersoneel	4.768
Arbeidsinspectie	850
Belastingdienst	33.261
Burgemeesters en Wethouders	2.041
Gemeenteraadsleden	9.471
Sociale diensten	3.200
UWV	15.834
Primair onderwijs	187.000
Voortgezet onderwijs	108.000
Politie	65.000

De inhoud van de enquête

Een belangrijke doelstelling van het onderzoek is het vaststellen of er in vergelijking met de 0-meting in 2007 sprake is van een significante verandering in de aard en omvang van het ervaren ongewenste gedrag. Om die reden is de vragenlijst grotendeels identiek aan die welke is gebruikt bij de 0-meting. De vragenlijst is uitgebreid met vragen over herhaald slachtofferschap van ongewenst gedrag door dezelfde dader en een aantal maatregelen die de sector mogelijk heeft genomen om ongewenst gedrag tegen te gaan.

In grote lijnen ziet de vragenlijst er als volgt uit:

Verbaal geweld → Omvang → Typering recentste voorval → actie slachtoffer → actie werkgever

Fysiek geweld → Omvang → Typering recentste voorval → actie slachtoffer → actie werkgever

Seks. intimidatie → Omvang → Typering recentste voorval → actie slachtoffer → actie werkgever

Intimidatie overig → Omvang → Typering recentste voorval → actie slachtoffer → actie werkgever

Discriminatie → Omvang → Typering recentste voorval → actie slachtoffer → actie werkgever

Ongewenst gedrag door collega's en leidinggevenden

Getuige → Omvang

(Kwaliteit van) werkomstandigheden en preventiemaatregelen

Kwaliteit van de geboden nazorg

Beroepsspecifieke vragen naar effectiviteit van maatregelen

Persoonskenmerken

Het verloop van het veldwerk en het steekproefkader

Drie van de achttien beroepsgroepen zijn bevestigd door middel van het zogeheten 'Flitspanel®' van het ministerie van BZK. Het gaat om het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de politie.

De overige 15 beroepsgroepen zijn door het IVA benaderd. Het ministerie van BZK heeft daarvoor namen van door hen aangezochte contactpersonen geleverd. In samenwerking met deze contactpersonen is gezocht naar de best mogelijke wijze om een online vragenlijst bij de betreffende beroepsgroep onder de aandacht te brengen. Veel contactpersonen waren ook al bij de 0-meting betrokken en konden hun werkwijze kopiëren van toentertijd. Sommige anderen moesten deze werkwijze nog ontwikkelen.

We zetten kort per sector uiteen welke wijze van respondentenwerving in eerste instantie is toegepast⁷⁴.

Ambulancepersoneel

De ambulancediensten beschikken niet over een centraal databestand met e-mailadressen of NAW-gegevens van al het ambulancepersoneel in Nederland. Ook per regio is zo'n bestand niet voorhanden. Er is daarom gekozen voor het kenbaar maken van de vragenlijst via het intranet en het onderzoek via de interne nieuwsbrief en bij regiobijeenkomsten onder de aandacht te brengen.

Brandweer

Er is geen centraal databestand voorhanden met gegevens van alle brandweerlieden in Nederland, ook niet per regio. Het onderzoek is kenbaar gemaakt via het intranet van de NVBR gezet en aan regiocommandanten is gevraagd het bij de brandweerkorpsen tijdens regiobijeenkomsten onder de aandacht te brengen.

Jeugdzorg

Jeugdzorg beschikt niet over een centraal gegevensbestand met e-mailadressen van alle medewerkers in de jeugdzorg. Een dergelijk bestand is wel per instelling beschikbaar. De contactpersoon bij jeugdzorg heeft de enquête bij een vijftal instellingen laten uitzetten door middel van het per e-mail laten rondsturen van een uitnodiging en een internet-link.

74 Verderop zal blijken dat er ook dataverzameling in tweede instantie heeft plaatsgevonden. Aangezien de dataverzameling in eerste instantie duidelijk de belangrijkste is - deze had betrekking op alle enquêtevragen, behalve die naar de aard van het ongewenste gedrag - bespreken we deze het meest uitvoerig.

Gerechtsdeurwaarders

Er zijn 929 gerechtsdeurwaarders werkzaam in Nederland. Zij hebben allen een e-mail gekregen met een uitnodiging om aan het onderzoek mee te werken. In deze e-mail stond een link waarmee de vragenlijst geopend kon worden.

Gevangeniswezen

De Dienst Justitiële Inrichtingen beschikt over een bestand met alle medewerkers die in deze sector werkzaam zijn. Uit dit bestand is een steekproef getrokken van 1250 medewerkers. Zij hebben een brief gekregen met een uitnodiging om aan het onderzoek mee te werken. In deze brief stond een internet-link die gebruikt kon worden om de vragenlijst in te vullen.

Ziekenhuizen

Aan het onderzoek hebben uiteindelijk zes ziekenhuizen meegewerkt, drie streekziekenhuizen en drie academische ziekenhuizen. Elk ziekenhuis heeft een steekproef van 300 medewerkers getrokken uit hun personeelsbestand. Aan deze medewerkers is een mail gestuurd met een uitnodiging om aan het onderzoek mee te werken. In deze mail stond de link waarmee de vragenlijst geopend kon worden.

Buspersoneel

Twee grote busbedrijven hebben meegewerkt aan het onderzoek. Beide organisaties hebben de uitnodigingen schriftelijk verspreid, namelijk door de brief in de postvakjes van het buspersoneel te leggen. Verder is er bij één van de busbedrijven in verschillende regio's een stapel schriftelijke lijsten neergelegd voor personeel liever op die manier de vragenlijst zou willen invullen. De respons van de busbedrijven is erg tegengevallen. 'Onderzoeksmoeheid' zou een rol spelen.

Treinpersoneel

Bij NS reizigers is een bestand beschikbaar waarin al het 'rijdend personeel' is opgenomen. Hieruit is een steekproef van 1000 personen getrokken. Zij hebben allen een brief gekregen waarin men werd uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.

Arbeidsinspectie

Bij deze beroepsgroep is de gehele populatie (circa 850 personen) per e-mail uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen.

Belastingdienst

Bij de belastingdienst zijn uiteindelijk alle medewerkers uitgenodigd om aan het onderzoek mee te werken. Het onderzoek is via de interne beeldkrant aangekondigd.

Daarnaast is aan de managementteams gevraagd medewerkers aan te sporen om aan het onderzoek mee te werken.

Burgemeesters en Wethouders

De gehele populatie burgemeesters en wethouders hebben via een e-mail een uitnodiging ontvangen met een internet-link om de vragenlijst te openen. Vanwege tegenvallende respons zijn de burgemeesters naderhand ook per brief uitgenodigd om aan het onderzoek mee te werken.

Gemeenteraadsleden

Gemeenteraadsleden zijn door de VNG per e-mail uitgenodigd om aan het onderzoek mee te werken.

Sociale diensten

Divosa heeft een steekproef getrokken van 30 sociale diensten. De hoofden P&O van deze sociale diensten hebben van Divosa het verzoek ontvangen om de vragenlijst binnen hun sociale dienst uit te zetten. Doordat de respons in eerste instantie achterbleef is na een paar weken besloten alle sociale diensten die bij Divosa aangesloten zijn te betrekken bij het onderzoek.

UWV

Door de UWV is er een steekproef van 1000 personen getrokken uit hun personeelsbestand. De UWV heeft aan deze personen een e-mail verstuurd met de uitnodiging om aan het onderzoek mee te werken.

Primair onderwijs, voortgezet onderwijs en politie

Via Flitspanel® bevraagd.

Aan alle beroepsgroepen zijn op verschillende wijzen reminders gestuurd. De per e-mail aangezochte sectoren kregen (met uitzondering van de gemeenteraadsleden) na twee weken ook weer per e-mail een reminder toegestuurd. Daar waar sprake was van 'passieve openbaarmaking' door middel van plaatsing van een aankondiging op een intranet of nieuwsbrief, zijn werkgevers gevraagd om hun medewerkers aan te sporen aan het onderzoek mee te werken. De doelstelling was, net als in de 0-meting, het behalen van ten minste 300 respondenten per beroepsgroep. Uiteindelijk is dat in slechts acht van zeventien beroepsgroepen (burgemeesters en wethouders worden hier als één beroepsgroep gerekend) gelukt. De respons is beslist laag te noemen. Daarvoor is een aantal oorzaken te benoemen:

- Het bleek voor sommige contactpersonen moeilijk om de instructies voor het uitzetten van de vragenlijst om te zetten in concrete actie. Het IVA is daardoor ook in enkele gevallen het zicht op de wijze van uitzetten verloren. Aan de con-

tactpersonen zijn (indien sprake was van steekproeftrekking) de volgende instructies meegegeven:

- medewerkers die in aanraking komen met externen;
- zoveel mogelijk spreiding over de verschillende functies;
- zoveel mogelijk spreiding over het land (indien van toepassing);
- de grootte van de steekproef zoals door IVA aangegeven.

Soms werd eigener beweging een groter aantal mensen aangezocht, soms ook duurde het erg lang voordat de uitnodiging werd verspreid.

- Uit reacties 'uit het veld' is duidelijk naar voren gekomen dat de vragenlijst als te lang is ervaren (155 vragen). Dit heeft een negatieve invloed op de respons gehad.
- Bij een aantal organisaties was het noodzakelijk om de link naar de vragenlijst te 'white-listen' (i.e. ontdoen van spamgevoeligheid), dit heeft vertraging tot gevolg gehad.
- Er is een aantal berichten binnengekomen van respondenten waarbij de internet-link niet zou werken. Overigens kon de website met de vragenlijst altijd worden bereikt via de adresbalk van de internetbrowser.

Twee databestanden

Op 23 april 2009 is de website met de vragenlijst operationeel geworden. Vanaf dat moment konden respondenten daar terecht om de vragenlijst in te voeren. Na een aantal weken werd er een fout in de software waarin de vragenlijst was geprogrammeerd ontdekt, waardoor veel respondenten een groot gedeelte van de vragenlijst ten onrechte niet hadden kunnen invullen. Het ging om de vragen naar de aard van het ongewenst gedrag. In allerijl zijn maatregelen genomen om de vragenlijst opnieuw uit te zetten bij, waar mogelijk, een nieuwe steekproef van respondenten. In sommige gevallen moest de populatie opnieuw worden gevraagd de lijst in te vullen, in andere gevallen kon gewoon worden doorgegaan met werven op de al ingezette manier. Bij bekendmaking van het onderzoek via intranet en nieuwsbrief is extra geïntensiveerd op werving. Er zijn zodoende twee gegevensbestanden ontstaan, één bestand (het grootste) dat gebruikt is voor de omvangmeting en alle andere enquêtevragen, behalve die welke gaan over de aard van het ongewenste gedrag, dat in het tweede bestand is opgenomen. Het 'omvang-bestand' is ontstaan uit de 1e fase van het veldwerk en het 'aard-bestand' is ontstaan uit de 2e fase van het veldwerk.

Respons

In totaal zijn er 7.053 compleet ingevulde vragenlijsten binnengekomen. 984 vragenlijsten via het Flitspanel® en 6.069 via www.onderzoek-ongewenstgedrag.nl. Van deze 7.053 vragenlijsten is er een aantal buiten de analyses gehouden. Dit zijn 86 vragenlijsten die qua beroepsgroep niet in-

gedeeld konden worden en 68 vragenlijsten van het buspersoneel, een te kleine groep om statistisch verantwoorde analyses op uit te kunnen voeren.

In onderstaand schema is het aantal respondenten in de twee databestanden weergegeven.

Tabel A.2 Aantal respondenten per beroepsgroep

Beroepsgroep	Respondenten in het 'omvang-bestand'	Respondenten in het 'aard-bestand'
Primair Onderwijs	307	307
Voortgezet Onderwijs	355	355
Politie	322	322
Ambulancepersoneel	323	167
Brandweer	266	266
Jeugdzorg	240	240
Gerechtsdeurwaarders	230	⁷⁵
Gevangeniswezen	217	162
Ziekenhuizen	476	111
Treinpersoneel	268	69
Arbeidsinspectie	269	126
Belastingdienst	847	116
Burgemeesters en Wethouders	215	152
Gemeenteraadsleden	444	347
Sociale diensten	593	394

⁷⁵ In deze cel was het aantal respondenten te klein om verantwoorde analyses uit te kunnen voeren.

Beroepsgroep	Respondenten in het 'omvang-bestand'	Respondenten in het 'aard-bestand'
UWV	430	247
Totaal	5.802	3.381

Tabel A.3 Respons per beroepsgroep.

beroepsgroep	veldwerk 1e fase			veldwerk 2e fase		
	Populatie/ steekproef	Respons	Respons%	Populatie/ steekproef	Respons	Respons%
Primair Onderwijs	900	307	34,1	-	-	-
Voortgezet Onderwijs	900	355	39,4	-	-	-
Politie	1.100	322	29,3	-	-	-
Ambulancepersoneel	4.575	323	7,1	4.575	167	3,7
Brandweer	30.088	266	0,9	30.088	266	0,9
Jeugdzorg	6.000	240	4,0	-	-	-
Gerechtsdeurwaarders	929	230	24,8	929	40	4,3
Gevangeniswezen	1.250	217	17,4	1.979	162	8,2
Ziekenhuizen	6.550	476	7,3	6.500	111	1,7
Buspersoneel	3.709	68	1,8	-	-	-

Treinpersoneel	1.000	268	26,8	1.500	69	4,6
Arbeidsinspectie	850	269	31,6	850	126	14,8
Belastingdienst	33.261	847	2,5	33.261	116	0,3
Burgemeesters en Wethouders	2.041	215	10,5	-	-	-
Gemeenteraadsleden	9.471	444	4,7	-	-	-
Sociale diensten	3.200	593	18,5	-	-	-
UWV	1.000	430	43,0	1.000	247	24,7
Totaal		5.870		80.682	1304	1,6

Het aantal respondenten in het 'aard-bestand' is bij sommige sectoren laag. Bij de gerechtsdeurwaarders was het aantal zo laag dat deze sector bij de analyses over de aard van het ongewenst gedrag noodgedwongen buiten beschouwing moest blijven. De respons van de busbedrijven viel dermate tegen dat deze sector in het geheel niet in de analyses kon worden betrokken.

Weging

Per beroepsgroep zijn gegevens verzameld over de demografische samenstelling van de sector. Dit om bij de analyses te kunnen wegen naar sekseverdeling en sectoromvang, zoals ook in de 0-meting is gedaan.

Als er analyses worden gedaan op 'mensen met een publieke taak' dan is gewogen naar de populatiegrootte. Dit heeft tot gevolg dat beroepsgroepen waarin veel mensen werkzaam zijn zwaar meewegen op de totaalcijfers (ziekenhuizen, primair onderwijs en voortgezet onderwijs). Kleinere beroepsgroepen zoals de arbeidsinspectie en de gerechtsdeurwaarders wegen in de totalen veel minder zwaar mee. Bij analyses per sector is gewogen naar sekseverdeling binnen de sector. Een mogelijk selectie-effect op geslacht in de respons is daarmee op voorhand geëlimineerd.