

WERKWIJZER VEILIGE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Inhoud Werkwijzer waarin een aanpak is beschreven om te komen tot een op teamniveau geïmplementeerde aanpak omtrent het voorkomen van en reageren op publieksagressie

Versie Maart 2019

Inhoud

Inleiding	3
1. Visie op veilige publieke dienstverlening	6
• Checklist	
• Inleiding	
• Uitgangspunten	
• Verder lezen	
2. Kwaliteit van dienstverlening en professioneel handelen	8
• Checklist	
• Kwaliteit van dienstverlening	
• Professioneel handelen	
• Verder lezen	
3. Orde en ordeverstoring	11
• Checklist	
• Huisregels over gewenst en niet-gewenst gedrag	
• Gedragsregels huisbezoeken	
• Bewaken van de orde	
• Verder lezen	
4. Normoverschrijdend gedrag tegengaan	14
• Checklist	
• Normoverschrijdend gedrag	
• Organisatienorm	
• Publieksagressie	
• Vormen van normoverschrijdend gedrag	
• Reactie vanuit de organisatie	
• Verder lezen	
5. Lerende aanpak	17
• Checklist	
• Dilemma's in het werk	
• Tijdig opschalen	
• Leren van incidenten	
• Verder lezen	
6. Borging en monitoring	19
• Checklist	
• Blijvende aandacht	
• Ontwikkelpunten en belemmeringen	
• Verder lezen	
7. Checklist aandachtspunten beleid en aanpak	20

INLEIDING

Binnen de sector gemeenten wordt in veel gevallen dienstverlening geleverd in direct contact met de burger. De vorm van contact varieert van faco-to-face aan een balie, receptie of in een spreekkamer, naar telefonisch contact, contact tijdens huis- of bedrijfsbezoek of in de openbare ruimte, in publieksbijeenkomsten en ook per e-mail, schriftelijk of via sociale media. De dienstverlening zoals die binnen de sector gemeenten wordt verleend kan alleen passend worden uitgevoerd als de veiligheid van medewerkers gewaarborgd wordt. Ordeverstoring en normoverschrijdend gedrag van burgers moeten zoveel mogelijk voorkomen worden en als dergelijk gedrag toch optreedt, moet dat gecorrigeerd worden. Om dat te bereiken formuleert de organisatie beleid, treft ze voorzieningen en geeft ze kaders aan de afdelingen en teams om de veiligheid te waarborgen.

Aandacht voor veilig werken is geen vrijblijvende zaak. In de Arbowet is opgenomen dat iedere werkgever zorgplicht heeft, zij moet psychosociale arbeidsbelasting (PSA) zoveel mogelijk zien te voorkomen en beheersen. In artikel 1.3 lid e Arbowet wordt PSA omschreven als 'de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen'. In artikel 3.2 staat daarnaast omschreven: 'de werkgever voert, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting'.

Binnen de sector gemeenten wordt in toenemende mate en in diverse vormen, samengewerkt met derden. Dat kunnen ingehuurde krachten en vrijwilligers zijn, maar ook organisaties aan wie delen van de dienstverlening vrijwel geheel worden uitbesteed of waarmee wordt samengewerkt. Als derden worden betrokken bij de dienstverlening, dan draagt de gemeente verantwoordelijkheid voor de risico's die zij lopen. Om die reden moeten in het beleid ook voor derden afspraken gemaakt worden over de wijze waarop hun veiligheid wordt gewaarborgd. Daarnaast heeft de gemeente er belang bij dat medewerkers van ketenpartners de burger op eenzelfde wijze bejegenen als medewerkers van de gemeente. Uiteraard om kwaliteitsredenen, maar ook om aan de burger duidelijkheid te verschaffen welk gedrag al dan niet passend is bij het contact met de gemeente of het gebruik van de gemeentelijke dienstverlening.

In de CAO Gemeenten is ten slotte in 2009 vastgelegd dat gemeenten een coördinator Agressie en Geweld aanwijzen, die het beleid rondom veilig werken coördineert, initieert en agendeert. Ook deze afspraak is onderdeel van het niet-vrijblijvende karakter van de aandacht voor het thema 'veilig werken'.

Met deze werkwijzer voor veilige publieke dienstverlening kunnen afdelingen/teams het gemeentelijk beleid ten aanzien van veilige publieke dienstverlening concretiseren in een teamprotocol. In dit teamprotocol staan afspraken over hoe veilige publieke dienstverlening binnen de afdeling of het team concreet kan worden gerealiseerd. Enerzijds met het gemeentelijk beleid als kader, anderzijds op maat voor de eigen werksituatie.

Deze werkwijzer kan in eerste instantie gebruikt worden om het eigen beleid te evalueren. De kaders van alle relevante onderwerpen die onderdeel dienen uit te maken van het beleid ten aanzien van veilige publieke dienstverlening, zijn erin uitgewerkt.

Aan de hand daarvan kan het eigen beleid getoetst worden op volledigheid. Voorafgaand aan de uitwerking is bij elk onderwerp in deze werkwijzer een kort overzicht van belangrijke aandachtspunten opgenomen. Daarmee ontstaat er makkelijk inzicht in de zaken die minimaal in beleid opgenomen dienen te zijn en aan de hand waarvan het eigen beleid geëvalueerd kan worden. Voor de volledigheid is een complete checklist met aandachtspunten opgenomen in hoofdstuk 7. Mocht blijken dat het eigen beleid niet, of niet volledig, voldoet, dan biedt de werkwijzer een handreiking om het beleid of onderdelen ervan te actualiseren of aan te vullen.

Doel van de werkwijzer

Alle afdelingen/teams leggen vast hoe zij uitvoering geven aan het beleid, binnen de gegeven kaders. Deze werkwijzer is een format en dient als leidraad bij het opstellen van een afdelings-/teamprotocol. De werkwijzer staat niet op zichzelf. Er wordt verwezen naar het organisatiebeleid en naar de Arbocatalogus. De Arbocatalogus biedt mogelijke hulpmiddelen en voorbeelden die gebruikt kunnen worden om dit afdelings-/teamprotocol in te vullen. Door een bottom-upaanpak te hanteren worden medewerkers en leidinggevendenden uitgenodigd om periodiek praktische werkafspraken te maken aan de hand van wat er binnen de organisatie als beleid en kaders vastgesteld is, en om deze werkafspraken systematisch te evalueren.

Werkwijze

De coördinator Agressie en Geweld / arbocoördinator of preventiemedewerker zorgt dat het beleid en de kaders vanuit de organisatie steeds voorhanden zijn, zodat de afdelingen/teams weten binnen welke context de eigen werkafspraken moeten worden ingevuld. Dat leidt tot de volgende stappen.

Stap 1: Beleid inventariseren voor afdeling/team

Op basis van beleid en maatregelen die de organisatie beschikbaar stelt, wordt de feitelijke situatie van afdeling/team ingevuld door de leiding van de afdeling/het team, in samenwerking met de arbocoördinator / coördinator Agressie en Geweld of preventiemedewerker.

Het resultaat hiervan is dat voor afdeling/team duidelijk is welke zaken geregeld zijn en op welke onderdelen eventueel nog actie nodig is. Op basis daarvan stelt de leidinggevende in samenwerking met de coördinator Agressie en Geweld / arbocoördinator of preventiemedewerker een plan op om het geheel op orde te brengen. Hiermee is een groot deel van het afdelings-/teamprotocol ingevuld.

Stap 2: Beleid bespreken met afdeling/team en werkafspraken maken op basis van de eigen situatie

De leidinggevende geeft medewerkers van het team inzicht in het afdelings-/teamprotocol, en in het doel van dit document. Zij bekijken nu samen wat het risico is op normoverschrijdend gedrag en hoe de organisatienorm ten aanzien van normoverschrijdend gedrag voor dit team wordt geconcretiseerd aan de hand van eigen situaties.

De medewerkers worden bekend gemaakt met het beleid en met name met alle praktische maatregelen die getroffen worden ter preventie of correctie van normoverschrijdend gedrag. Vanuit het team wordt bekeken of dit alles goed in praktijk gebracht kan worden en welke ontwikkeling hierin gewenst is.

Alle werkafspraken worden nu toegevoegd aan het afdelings- of teamprotocol. Hiermee is het protocol gereed en is voor alle medewerkers helder hoe het zou moeten werken. Dit 'referentiekader' wordt gebruikt om met regelmaat te evalueren of binnen het team ook alles doeltreffend werkt, en om van daaruit te bekijken wat er gedaan kan worden om dit verder te ontwikkelen, uiteraard afgestemd op het organisatiebeleid.

Inhoudelijke uitwerking in deze werkwijzer

De volgende onderdelen van afdelings-/teamprotocollen zijn in deze werkwijzer uitgewerkt:

- 1 Visie op veilige publieke dienstverlening
- 2 Kwaliteit van dienstverlening en professioneel handelen
- 3 Orde en ordeverstoring
- 4 Normoverschrijdend gedrag
- 5 Lerende aanpak
- 6 Borging en monitoring
- 7 Checklist aandachtspunten beleid en aanpak

Elk hoofdstuk begint met een korte checklist van belangrijke aandachtspunten, gevolgd door een korte inhoudelijke uitwerking van het betreffende onderwerp. Dit is bedoeld als richtinggevend kader om tot een eigen afdelings-/teamprotocol te komen. Voor teams met verschillende vormen van publiekscontact is een formulier gemaakt, waarin elk team de specifieke elementen van de eigen aanpak concreet kan maken. Deze formulieren zijn opgenomen als bijlage. In hoofdstuk 7 is een complete checklist opgenomen met daarin de belangrijke aandachtspunten voor beleid en aanpak samengevat.

1. VISIE OP VEILIGE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Checklist:

- In het beleid van de gemeente is een visie op veilige publieke dienstverlening beschreven.
- De visie op veilige publieke dienstverlening is gecommuniceerd en (waar aan de orde) afgestemd met ketenpartners.

Inleiding

In veilige (en integere) publieke dienstverlening staat de interactie tussen de burger en de overheid centraal. Deze interactie is in grote mate bepalend voor de dienstverlening. De kwaliteit van het contact tussen de burger en de medewerker is een belangrijke succesfactor in de dienstverlening, uiteraard altijd binnen de wettelijke kaders en rekening houdend met organisatienormen ten aanzien van (on)gewenst gedrag. Voor adequate dienstverlening hebben de medewerkers een handelingsrepertoire nodig, waarin professionele speelruimte gecombineerd wordt met duidelijke en door de organisatie uitgedragen en gesteunde grenzen, gerelateerd aan het gedrag van de burger.

Uitgangspunten

In het beschrijven van de visie op veilige publieke dienstverlening zijn de volgende uitgangspunten richtinggevend:

- Burger en medewerkers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de interactie en zijn daarop ook gezamenlijk aanspreekbaar.
- Adequaate vormgegeven dienstverlening verlaagt het risico op agressie en geweld. Sturen op kwaliteit van dienstverlening is een belangrijk beïnvloedingsmechanisme.
- In de interactie tussen burger en medewerkers komen vormen van emotie/frustratie/boosheid voor. Het herkennen en erkennen hiervan, het onderzoeken van de oorzaak van de emotie en het samen met de burger zoeken naar een oplossing (waar mogelijk) is onderdeel van de professionaliteit van de medewerker en valt ook binnen zijn of haar beslissingsbevoegdheid.
- Daar waar het gedrag van de burger over de grens gaat (volgens de organisatienorm), kan de professional als persoon in gevaar komen (fysiek en/of mentaal) en kan ook de dienstverlening onder druk komen te staan of oneigenlijk worden beïnvloed (integriteit in het geding). Normoverschrijdend gedrag is daarom nooit toelaatbaar. Dit principe staat los van oorzaken of verwijtbaarheid.
- De organisatienorm maakt concreet welk gedrag van burgers geaccepteerd wordt in de organisatie en welk gedrag niet. In veel gevallen is de organisatienorm omschreven als 'emotie mag, agressie niet'. Bij publieksagressie hebben we het dus over normoverschrijdend gedrag.
- Ieder team vertaalt de organisatienorm naar de eigen praktijk en legt de afdelings-/of teamnorm vast in een afdelings-/teamprotocol. De afdelings-/teamnorm wijkt niet af van de organisatienorm, maar is een vertaling ervan naar de eigen werkpraktijk.
- Op normoverschrijdend gedrag volgt een reactie. Daarin staan hoor en wederhoor centraal. De burger wordt (als hij of zij aanspreekbaar is op het vertoonde gedrag en als er gedragsafspraken kunnen worden gemaakt voor de toekomst) aangesproken op zijn/haar gedrag en krijgt de gelegenheid om zijn/haar kant van het verhaal te belichten. Dat doet niets af aan de gestelde grenzen, maar kan voor de medewerkers wel aanleiding zijn om ook het eigen functioneren onder de loep te nemen. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de interactie.
- Burgers en medewerkers zijn afhankelijk van elkaar; het uitgangspunt is dat de dienstverleningsrelatie altijd (soms onder bepaalde condities en/of na bepaalde tijd) weer hersteld moet kunnen worden. De burger heeft immers in een groot aantal gevallen geen ander kanaal voor de gevraagde dienstverlening en de gemeente heeft een wettelijke taak te verrichten.

- De aanpak van veilige publieke dienstverlening is geen statische, maar een lerende aanpak. Afwijkingen/incidenten worden gebruikt om als individu, als team en als organisatie te leren en verder te professionaliseren. Daardoor neemt de kwaliteit van dienstverlening toe en neemt het risico op verstoringen af.
- Daar waar voor de uitvoering van de dienstverlening wordt samengewerkt met derden, zien we erop toe dat de kwaliteit van de ingeschakelde derden voldoende is om passende dienstverlening te kunnen verzorgen. Onderdeel daarvan is dat er afspraken gemaakt worden over het toepassen van het normstellend kader bij ordeverstoring of normoverschrijdend gedrag.

De definities van normoverschrijdend gedrag en ordeverstoring zoals in de organisatie worden gehanteerd, vormen een belangrijk onderdeel van de organisatievisie. Deze begrippen worden verderop in deze werkwijzer uitgewerkt (ordeverstoring in hoofdstuk 3, en normoverschrijdend gedrag in hoofdstuk 4).

Verder lezen

- Begrippenkader
- Samenwerkingspartners

2. KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING EN PROFESSIONEEL HANDELEN

Checklist:

- In het agressie(preventie)beleid is er aandacht voor kwaliteit van dienstverlening (aandacht voor betrouwbaarheid, responsiviteit/reactiesnelheid, competentie/vakkennis, toegankelijkheid, communicatie, geloofwaardigheid, tastbare zaken) en voor publieksvriendelijk onthaal en bejegening/gastheerschap.
- Er zijn gedragsregels voor medewerkers en leidinggevenden geformuleerd.
- Als onderdeel van het professioneel handelen van medewerkers krijgt het herkennen en erkennen van emoties van burgers aandacht tijdens intervisie, opleiding, training en ontwikkeling.
- In de werkverdeling wordt bewust rekening gehouden met competenties en inhoudelijke kwaliteiten van individuele medewerkers.

Kwaliteit van dienstverlening

Kwaliteit van dienstverlening is een breed begrip. In dit hoofdstuk behandelen we dit thema kort, aangezien in deze werkwijzer het voorkomen en de aanpak van publieksagressie centraal staan.

Kwaliteit van dienstverlening is een belangrijk hulpmiddel om normoverschrijdend gedrag van burgers te voorkomen. Medewerkers kunnen een positief aandeel leveren in de communicatie met burgers, door zich bewust te zijn van de wijze waarop zij de dienstverlening uitvoeren, en hier zoveel mogelijk op te sturen.

Toenemende digitalisering van de dienstverlening en steeds meer gevraagde 'op maat' dienstverlening stellen toenemende eisen aan de kwaliteit van dienstverlening én aan de communicatieve vaardigheden van de medewerkers.

Kwaliteit van dienstverlening komt tot uitdrukking in:

- helderheid voor de burger over wat hij/zij mag verwachten van de dienstverlening (ook als het gaat om inspectie, toezicht, controle en handhaving);
- de inhoud van de dienstverlening;
- een klantvriendelijke inrichting van het proces voor de burger;
- klantgerichte bejegening.

De kwaliteit van de dienstverlening wordt vaak concreet onder woorden gebracht in gedragsregels voor medewerkers en leidinggevenden. Burgers kunnen de medewerkers dan aanspreken op de manier waarop er gehandeld wordt. Zo bewaakt de organisatie haar integriteit en bevordert ze het vakkundig handelen.

Voorbeeld van gedragsregels

Inrichting en uitvoering van het werk

- Wij richten onze organisatie effectief en efficiënt in.
- Wij geven heldere informatie over de stappen die u in ons dienstverleningsproces doorloopt en zijn helder over de termijnen en afspraken.
- Wij doen ons best om u zo snel mogelijk te helpen.
-

Professionele houding en gedrag

- Wij richten ons werk op uw belang en op het gemeenschappelijke belang van alle inwoners van de gemeente.
- Wij zijn integer, open en transparant over onze besluitvorming.
- Wij doen ons werk met aandacht en deskundigheid.
- Als iets niet mogelijk is, dan leggen we uit waarom dat zo is.
- Wij komen onze afspraken na.
-

Samenwerken met partners

- Als wij medewerkers van derden bij de dienstverlening betrekken dan zorgen we dat zij ook volgens onze normen werken.
- Wij dragen verantwoordelijkheid voor de personen die namens ons diensten verlenen aan de burger (ingehuurde personen of partijen, vrijwilligers). We zien erop toe dat ook zij de vereiste kennis en vaardigheden hebben en inzetten.
-

Leidinggevend

- Wij tonen voorbeeldgedrag in het werken volgens de afspraken.
- Wij stimuleren medewerkers in het herkennen en melden van klachten en verbeterpunten.
- Burgers kunnen ons aanspreken op het (niet-)naleven van de gedragsregels en de serviceafspraken.
- Wij onderzoeken klachten en treffen maatregelen als er verbetermogelijkheden zijn.
-

Professioneel handelen

In het contact met burgers doen zich allerlei situaties voor waarin de communicatie onder druk kan staan. Voor medewerkers is het van belang deze verschillende vormen van 'communicatie onder druk' te herkennen, om vervolgens de juiste handelwijze te kiezen.

Omgaan met emotie

Medewerkers worden vaak geconfronteerd met emoties van burgers (frustratie, irritatie, boosheid). Emotie is een normaal onderdeel van menselijke interactie en ook van een dienstverleningsproces.

Het herkennen en erkennen van emotie (met als resultaat de-escalatie van de emotie) is onderdeel van de professionaliteit van de medewerker en behoort tot de basiscompetenties van iedere medewerker met burgercontact.

De medewerker heeft vanuit zijn/haar professionele inschatting ook de beslissingsruimte om te bepalen wat de beste insteek en handelwijze is om de burger in zijn/haar emotie te (h)erkennen en hier op de juiste wijze mee om te gaan. Emotie van burgers kan aanleiding zijn om informatie over de situatie van de burger te delen in het team en, als daar inhoudelijke gronden voor zijn, de dienstverlening bij te sturen. Dat is onderdeel van het professioneel handelen van medewerker en team. Er is in deze context geen relatie met het agressieprotocol; emotie is immers geen agressie.

3. ORDE EN ORDEVERSTORING

Checklist:

- Er zijn huisregels opgesteld voor alle locaties.
- Met de burger zijn afspraken over de condities waaronder huis- of bedrijfsbezoek plaatsvindt.
- De huisregels zijn kenbaar gemaakt aan burgers.
- De huisregels zijn op alle locaties zichtbaar opgehangen.
- Er zijn afspraken gemaakt over het handhaven van de orde (hoe en door wie).

Om veilige publieke dienstverlening te garanderen, is vereist dat de gedragingen van de burger niet leiden tot het verstoren van de interactie. Dat houdt onder andere in dat we op alle locaties en ook bij huis- of bedrijfsbezoeken heldere afspraken maken over de gedragingen die gewenst zijn en grenzen stellen aan gedragingen die tot verstoring leiden. Voorbeelden van ordeverstorend gedrag zijn lawaai maken in de publiekshal of op de locatie van bv. een wijkteam, of een andere nevenlocatie, op een vervelende manier contact maken met andere bezoekers, of het vertonen van overlast gevend gedrag onder invloed van bijvoorbeeld alcohol of drugs.

Huisregels over gewenst en niet-gewenst gedrag

Huisregels zijn erop gericht de bezoeker te laten weten wat wel en wat niet passend is als hij/zij in het gebouw of op en terrein van de gemeente verblijft. Als de bezoeker dit weet, dan is het risico kleiner dat er verstorend gedrag zal optreden. Daarnaast geeft dit houvast om de burger aan te spreken als er ordeverstorend gedrag plaatsvindt.

Zowel in het bekendmaken van de huisregels (via de website en/of op de feitelijke werklocaties) als bij het aanspreken van bezoekers is de communicatie bij voorkeur gericht op *gewenst* gedrag en het gezamenlijke belang. Daarbij horen overigens ook verboden.

Als bezoekers weigeren om de huisregels te respecteren dan zijn er sancties mogelijk, zoals een toegangsverbod. Deze sancties staan vermeld in het huishoudelijk reglement. Door de burger meer aan te spreken op gewenst gedrag, wordt hij of zij ook meer verantwoordelijk gemaakt voor zijn/haar eigen gedrag.

Let op

Wees helder over de huisregels: bij voorkeur zijn die gelijk voor alle locaties, dat voorkomt verwarring. Per locatie kunnen er wel aanvullende huisregels gelden, afhankelijk van de context van de dienstverlening.

Hierna is een voorbeeld van huisregels opgenomen en na de volgende paragraaf een tekst die kan gelden bij huis- of bedrijfsbezoek.

Voorbeeld van huisregels

- Wij doen ons best om aan alle vragen van onze bezoekers voldoende aandacht te besteden. Het is daardoor soms onvermijdelijk dat u even moet wachten.
- We willen iedere bezoeker een prettige omgeving bieden en hanteren daarvoor duidelijke huisregels. We vertrouwen ook op uw medewerking.
- We hechten grote waarde aan een respectvolle benadering van iedereen die hier komt. We vragen u om hier ook aan bij te dragen.
- Agressie in welke vorm dan ook wordt niet geaccepteerd, niet in een persoonlijk contact, niet schriftelijk en niet via social media.
- Volg aanwijzingen van onze medewerkers direct op, in het belang van de goede orde en veiligheid.
- Als u overlast geeft voor andere bezoekers, dan moet u het gebouw verlaten.
- De publieke ruimten zijn beveiligd met behulp van cameratoezicht.
- Roken is hier uiteraard niet toegestaan, gebruik van alcohol en drugs ook niet.
- Om het gebouw voor iedereen schoon te houden, vragen we u om uw consumpties buiten het gebouw te nuttigen. Koffie of water drinken kan wel hier binnen.
- Dieren zijn niet toegestaan in gemeentelijke gebouwen, hulp- en blindengeleidehonden natuurlijk wel.

Gedrageregels huis- of bedrijfsbezoeken

Bij huis- of bedrijfsbezoeken bevinden medewerkers zich op het terrein van de burger. Ook daar is het van belang dat het werk onder veilige omstandigheden gedaan kan worden. Daarbij is wel onderscheid te maken tussen 'onvrijwillig' bezoek (onaangekondigd bezoeken voor controle en handhaving, uithuisplaatsing, bemoeizorg) en 'vrijwillig bezoek' (bezoek op afspraak).

Bij 'onvrijwillig' bezoek wordt een risico-inschatting gemaakt (dreigingsanalyse) en worden passende maatregelen getroffen om bij escalatie voorbereid te zijn en de assistentie en middelen ter plekke te hebben.

Bij het 'vrijwillige' bezoek (bijvoorbeeld bij zogeheten keukentafelgesprekken) maakt de betreffende medewerker ook een risico-inschatting en treft hij of zij passende maatregelen. Maar het verschil zit in het feit dat de medewerker nu in het directe belang van de burger komt, en te gast is. Dan houden we meer rekening met de rechten en gewoonten van de burger.

Respect hebben voor diens gewoontes voorkomt dat er irritatie ontstaat. Maar daar zijn zeker ook grenzen aan: de medewerker moet het werk veilig en integer kunnen uitvoeren. Hiervoor maakt de organisatie enerzijds gedragsregels voor de medewerker en anderzijds stellen we voorwaarden op die gelden voor de burger. Die voorwaarden gaan over zaken die de medewerker in gevaar kunnen brengen. Denk daarbij in ieder geval aan afspraken over de aanwezigheid van huisdieren, over roken, over de aanwezigheid van andere personen die storend kan zijn. Hiervoor stelt de organisatie regels op die we aan de burger kenbaar maken om te waarborgen dat er passende dienstverlening geboden kan worden.

Belangrijk is dat teamleden weten wat de gedragsregels en huisregels zijn en weten hoe daarmee om te gaan. Het hanteren van de gedragsregels en huisregels is een vast onderdeel bij het inwerken van nieuwe medewerkers, en een vast agendapunt in het werkoverleg.

Voorbeeldtekst bij huis- of bedrijfsbezoek

Onze medewerkers komen bij u op bezoek om met u over de dienstverlening te praten. Het is belangrijk dat dit gesprek goed gevoerd kan worden. Om dit zeker te stellen vragen wij uw medewerking. Wij vragen u het volgende te regelen:

- Zorg dat uw huisdieren uit de buurt blijven, zet uw hond of kat graag even in een andere ruimte.
- We willen graag met u persoonlijk en ongestoord het gesprek voeren, dus in een ruimte waar geen personen aanwezig zijn die niet bij het gesprek betrokken zijn.
- Om gezondheidsredenen verzoeken wij u tijdens het gesprek niet te roken.
- Wij zijn bij u op bezoek en daar houden wij rekening mee. U mag van ons verwachten dat wij uw huisregels zo goed mogelijk respecteren. Wij moeten ervoor zorgen dat het gesprek op passende wijze gevoerd kan worden. Als dat niet mogelijk blijkt op het moment van het huis- of bedrijfsbezoek, dan moet onze medewerker mogelijk een nieuwe afspraak met u maken.

Bewaken van de orde

Het bewaken van de orde is een taak van iedere medewerker. Als een burger de orde verstoort, wordt hij/zij hierop aangesproken en verzocht de ordeverstoring te beëindigen. Met name in grotere gemeenten is hiervoor in de publiekshal vaak een speciale functionaris aanwezig.¹

Bij overtreding van de huisregels kan in het uiterste geval een toegangsverbod worden opgelegd. Schending van een verbod is strafbaar (lokaalvredebreuk). Daarvan doet de gemeente aangifte bij de politie.

Verder lezen

- Servicecode, huisregels, gedragsregels
- Checklist Veilig ambulant werken
- Checklist Veilige nevenlocaties
- Veilige publieksbijeenkomsten

¹ Wanneer er functionarissen zijn aangewezen om de orde te bewaken, is de invulling hiervan verschillend. In grotere gemeenten wordt vaak gewerkt met (een combinatie van) gastheren/-vrouwen en beveiligers. Ook wordt er, met name op Werkpleinen, gewerkt met ordeverantwoordelijke ambtenaren.

4. NORMOVERSCHRIJDEND GEDRAG TEGENGAAN

Checklist:

- Risico's op publieksagressie zijn in kaart gebracht in de Risico-Inventarisatie en -Evaluatie
- De organisatie beschikt over een procedure voor melden, registreren en analyseren.
- Medewerkers krijgen voorlichting en training.
- De organisatie beschikt over een agressieprotocol.
- De organisatie heeft organisatorische en personele maatregelen getroffen om bijvoorbeeld de bezetting aan te passen op risicolocaties en gerelateerd aan risicotaken.
- De organisatie heeft bouwkundige en technische voorzieningen getroffen om veilig te kunnen werken.
- De organisatie beschikt over een systeem van alarmering en alarmopvolging.
- De organisatie beschikt over een regeling voor opvang en nazorg.
- De organisatie hanteert een dadergerichte aanpak.
- Beleid voor preventie en aanpak van publieksagressie wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

Normoverschrijdend gedrag

Bij normoverschrijdend gedrag hebben we het over gedrag van burgers dat onder het begrip agressie (en geweld) of publieksagressie valt.

Agressie en geweld is in de arbowet onderdeel van psychosociale arbeidsbelasting. Onder psychosociale arbeidsbelasting wordt verstaan: *de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen.*

Agressie en geweld wordt gedefinieerd als een situatie waarin een werknemer verbaal of fysiek wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen (Arboportaal, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Organisatiernorm

Binnen de sector Gemeenten wordt deze definitie in veel gevallen vertaald in de volgende

organisatiernorm:

Emotie mag, agressie is niet toegestaan; hierop volgt altijd reactie.

Om tot normstelling te komen ('emotie mag, agressie niet'), concretiseren gemeenten de definitie van agressie en geweld in gewenst en ongewenst gedrag van de burger. Er worden met andere woorden afspraken gemaakt over gedrag dat wel of juist niet 'over de grens' is, en hoe daarmee wordt omgegaan en/of daarop wordt gereageerd. Uitgangspunt bij het werken met een organisatiernorm, is dat het gedrag van de burger leidend is voor de reactie van de organisatie, en niet het effect van dat gedrag op de medewerker. Het effect dat het gedrag van de burger heeft op de medewerker, staat centraal in opvang en nazorg. De medewerker bepaalt niet waar de grens ligt, dat doet de organisatie. Medewerkers handelen conform de afspraken die vanuit de organisatie zijn gemaakt.

Publieksagressie

Publieksagressie is normoverschrijdend gedrag. Bij publieksagressie hebben we het over gedrag van een burger gericht op de medewerker. Vaak is de intentie van dit gedrag schade te berokkenen of (door druk te zetten, te beledigen of te bedreigen) een doel te bereiken (in welke vorm dan ook).

Ook wanneer de intentie niet direct negatief is, maar er bijvoorbeeld sprake is van psychiatrische problematiek of middelenmisbruik, overschrijdt gedrag dat gericht is op de medewerker de grens die de organisatie heeft opgesteld.

Vormen van normoverschrijdend gedrag

Vormen van normoverschrijdend gedrag die we (op basis van jurisprudentie) onderscheiden, zijn onder te verdelen in (non-)verbale agressie, persoonlijke bedreiging en fysiek geweld. In onderstaande tabel is aangegeven welk concreet gedrag onder deze vormen valt. Ook in het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) zijn deze gedragingen opgenomen.

(Non-)verbale agressie	Persoonlijke bedreiging	Fysiek geweld
<ul style="list-style-type: none">• Belediging• Vernedering• Aantasting goede naam of eer, zwartmaken, smaad• Treiteren• Discriminatie	<ul style="list-style-type: none">• Houding, gebaar, volgen, stalken, intimidatie• Bemoeilijken / onmogelijk maken of juist dwingen tot handelingen /werkzaamheden• Lokaalvredebreuk• Schenden, kwetsen van het schaamtegevoel, eerbaarheid, seksuele intimidatie• Poging tot schoppen, slaan, verwonden	<ul style="list-style-type: none">• Mishandeling, verwonden, schoppen• Aanranding• Beetpakken, duwen, trekken, slaan, spugen, gericht gooien met voorwerp• Wapengebruik• Vernieling

Ten aanzien van (non-)verbale agressie geldt dat burgers zich niet mogen richten op de medewerkers (door bijvoorbeeld gericht te schelden, kleineren, beledigen en dergelijke). Het gesprek wordt alleen voortgezet als de burger met dit gedrag stopt. Vanaf het moment dat de burger zijn/haar gedrag richt op de medewerker, en niet stopt nadat hij of zij hierop is aangesproken, treedt het agressieprotocol in werking. Dat betekent voor iedere medewerker dat de afspraken die in de organisatie zijn gemaakt, worden nageleefd, ook al heeft de betreffende medewerker zich niet bang of bedreigd gevoeld. De individuele medewerker bepaalt niet waar de grens ligt, de grens is gezamenlijk bepaald. Als er sprake is van persoonlijke bedreiging en/of fysiek geweld wordt het gesprek direct gestaakt en volgen er altijd passende maatregelen. Normoverschrijdend gedrag wordt gemeld, bijvoorbeeld in het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR).

Reactie vanuit de organisatie

Op normoverschrijdend gedrag volgt een reactie vanuit de organisatie. Gemeenten hanteren ten aanzien van deze 'reactie' een sanctie- of maatregelenbeleid, dat is afgestemd op de aard van het gedrag. De wijze waarop de burger zijn of haar uitingen kenbaar maakt, is niet van invloed op de reactie vanuit de organisatie. Zowel op face-to-face geuite agressie, als op agressie via telefoon, e-mail, brief of sociale media is het sanctiebeleid van toepassing. Sanctie- of maatregelenbeleid heeft als doel het gedrag van de burger bij te sturen, zodat herhaling wordt voorkomen en/of een veilige situatie wordt hersteld, zodat de dienstverlening kan worden voortgezet.

Een sanctie of maatregel wordt steeds minder vaak standaard opgelegd op basis van uitsluitend het gedrag van de burger. Voorbeelden van standaardsancties die van oudsher gehanteerd werden, zijn de schriftelijke waarschuwing, en het pand- of contactverbod. In het verleden werd er minder vaak direct, mondeling met de burger gecommuniceerd over de ontstane situatie, de oorzaken ervan en de sanctie. Gezien de aard van het contact tussen de gemeente en de burger, waarin er sprake is van wederzijdse verantwoordelijkheid en afhankelijkheid, krijgen sancties meer het karakter van regiemaatregelen.

De gemeente zet er enerzijds op in de burger aan te spreken op zijn/haar gedrag en afspraken te maken over het vervolg van het contact. Daarmee neemt de gemeente de regie over de condities waaronder de dienstverlening al dan niet kan worden voortgezet. Anderzijds gaat de gemeente ook na wat het eventuele eigen aandeel is in de ontstane situatie, door de kwaliteit van de dienstverlening en de bejegening door de medewerker te onderzoeken. Nog altijd kan een pand- of contactverbod bijvoorbeeld onderdeel zijn van het maatregelenbeleid, maar hierover wordt tegenwoordig wel nadrukkelijker en persoonlijker met de burger gecommuniceerd dan voorheen. De vorm die hiervoor gekozen wordt is het incidentgesprek (tot nu toe veelal ordegesprek genoemd).

Deze interventie is in de praktijk erg effectief, reduceert recidive door de burger en geeft de gemeente inzicht in haar eigen functioneren en daarmee een gelegenheid om te leren van incidenten.

Alle onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, zijn in de praktijk onderdeel van het traditionele agressiebeleid, dat getoetst wordt door de Inspectie SZW.

De **Inspectie SZW** toetst het beleid voor preventie en aanpak van publieksagressie op de volgende onderwerpen:

- RIE; het in kaart brengen van de risico's op agressie en geweld
- een procedure voor melden, registreren en analyseren
- voorlichting, instructie en training voor medewerkers gericht op het omgaan met emotie en reageren op normoverschrijdend gedrag
- een agressieprotocol
- huisregels
- organisatorische en personele maatregelen, bijvoorbeeld bezetting aanpassen op risicolocaties en gerelateerd aan risicotaken
- bouwkundige en technische voorzieningen: werkplekinrichting, camerabewaking, compartimentering
- alarmsysteem en alarmopvolging (assistentie na alarmering)
- regeling voor opvang en nazorg na incidenten
- regeling gericht op het aanpakken van de dader(s)
- periodieke evaluatie van het beleid en de maatregelen tegen agressie en geweld

Verder lezen

- Checklist Veilige ruimten
- Checklist Veilig ambulant werken
- Handelingsinstructie digitale agressie
- Leren – trainingen
- Melden, registreren en evalueren
- Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem GIR
- Checklist cameratoezicht
- Checklist gebouwgebonden veiligheid
- Checklist veilige nevenlocaties
- Alarmeren en alarmopvolging
- Opvang en nazorg
- Sanctie- en maatregelenbeleid
- Checklist evaluatie beleid

5. LERENDE AANPAK

Checklist:

- Dilemma's in het werk worden in kaart gebracht en in het team besproken.
- Er is een structuur van overleg met alle actoren ingeregeld om belemmeringen in het werk tijdig en passend te kunnen opschalen en oplossen.
- Bij incidenten wordt hoor en wederhoor toegepast.
- Incidenten worden geëvalueerd en kunnen aanleiding zijn tot het bijstellen van beleid.
- In de onderlinge communicatie over dilemma's en incidenten staat leren en ontwikkelen centraal.

Medewerkers komen in zeer uiteenlopende situaties in contact met burgers en dat brengt in de praktijk dilemma's met zich mee. Daar is niet altijd een pasklaar antwoord op, ook niet als het gaat over de confrontatie met normoverschrijdend gedrag.

Dilemma's in het werk

Dilemma's lenen zich bij uitstek voor een bespreking tijdens bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten. Door hier gestructureerd en regelmatig aandacht voor te hebben, ontwikkelt een team zich.

Tijdig opschalen

Niet altijd kan een team alle dilemma's en probleemsituaties zelf oplossen. Als er belemmeringen in de voortgang van het werk dreigen te ontstaan, is het van belang tijdig op te schalen naar de persoon/instantie die voor het betreffende vraagstuk een oplossing heeft. Dat kan een andere collega in het team zijn, of de teamleider of het afdelingsmanagement, maar bijvoorbeeld ook de betrokken beleidsmedewerkers, de verantwoordelijke wethouder of betrokken ketenpartners. Door belemmeringen of knelpunten tijdig en op de juiste plaats te agenderen, kan voorkomen worden dat er repeterende problemen ontstaan waarvoor geen structurele oplossing wordt gezocht, maar die de medewerkers vaak veel tijd en frustratie kosten. Goed kunnen werken vraagt om betrokkenheid van alle actoren en de bereidheid om te leren van situaties in de praktijk, ook als het erom gaat te kijken naar het eigen aandeel van alle betrokken actoren in het ontstaan of het in stand houden van belemmeringen in de praktijk.

Leren van incidenten

Ook van incidenten kan geleerd worden, bijvoorbeeld door **hoor en wederhoor** toe te passen na een incident met normoverschrijdend gedrag. Het orde- of incidentgesprek wordt (zoals eerder beschreven) hierbij door gemeenten steeds vaker als instrument ingezet. In een dergelijk gesprek wordt de burger enerzijds aangesproken op het vertoonde normoverschrijdende gedrag. Anderzijds wordt de burger (als deze aanspreekbaar is op het door hem/haar vertoonde gedrag en als er gedragsafspraken kunnen worden gemaakt voor de toekomst) ook gevraagd om zijn/haar visie op het ontstaan van het incident te geven. Op deze manier krijgt de afdeling / het team informatie over het eigen functioneren (kwaliteit van dienstverlening) en kunnen ook hierop zo nodig maatregelen worden getroffen. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de wederkerigheid in het contact en aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de medewerkers en de burger.

Op basis van de inzichten die in een dergelijk gesprek zijn opgedaan, legt de organisatie vervolgens een passende maatregel of sanctie op aan de burger, of volstaat zij met het orde- of incidentgesprek waarin afspraken worden gemaakt over de condities waaronder vervolcontacten plaatsvinden.

Voor een lerende aanpak is ook gestructureerde en regelmatige **incidentanalyse** van groot belang. Incidenten kunnen gebruikt worden als feedbackmechanisme om de werkzaamheid van beleid en het functioneren van de afdeling / het team te beoordelen. Het is belangrijk om te kijken wat er van agressie-incidenten geleerd kan worden. Zijn er risico's over het hoofd gezien, hebben de werkafspraken in de praktijk wel het beoogde effect? Moeten de werkinstructies worden bijgesteld? Moeten medewerkers beter getraind worden? Moet het agressieprotocol worden bijgesteld? In het GIR kunnen, om het leren van incidenten te bevorderen, hierover specifieke vragen gesteld worden.

Bij het analyseren van agressie-incidenten gaan we uit van systeemdenken. Het gaat er niet om wie mogelijk iets fout heeft gedaan, maar waardoor het fout is gegaan: welke veiligheidsaspecten waren afwezig of hebben niet gewerkt, en wat waren de achterliggende oorzaken? Door die vragen te beantwoorden kunnen er structurele verbetermaatregelen worden opgesteld om herhaling te voorkomen. Onderwerpen die centraal staan bij een incident-analyse zijn gerelateerd aan risicotaxatie, analyse van oorzaken en trends, en het doen van verbeteraanbevelingen.

Bij risicotaxatie wordt bijvoorbeeld het herhalingsrisico in kaart gebracht en wordt de ernst bij herhaling ingeschat, met als doel om voorzorgsmaatregelen te treffen. Bij het analyseren van de oorzaken is er aandacht voor de invloed van (de voorzieningen op) de locatie en voor de competenties van de medewerker, en worden werkafspraken en handelingsinstructies geëvalueerd.

Met behulp van een trendanalyse kan onderzocht worden of er op bepaalde locaties een patroon zichtbaar is in de meldingen, en of dit gerelateerd is aan bepaalde werkprocessen, of bijvoorbeeld periodes in het jaar.

Het melden van incidenten conform de afspraken is cruciaal om een gedegen analyse te maken en tot verbetermaatregelen te komen. Daarbij is belangrijk dat incidenten zoveel mogelijk waarde vrij geëvalueerd worden. Bij een incident-analyse staat niet de schuldvraag centraal. Het doel is om het gezamenlijk functioneren te verbeteren. Op die manier kan er een open leercultuur ontstaan.

Verder lezen

- Incidentanalyse en evaluatie ernstige incidenten
- Leren – trainingen
- Checklist Veilig ambulant werken
- Checklist Veilige publieksbijeenkomsten

6. BORGING EN MONITORING

Checklist:

- Beleid en afspraken worden regelmatig geëvalueerd met alle betrokken actoren.
- Incidenten, zoals opgenomen in GIR en de analyse ervan worden betrokken bij de evaluatie.
- De evaluatie van beleid leidt zo nodig tot verbetermaatregelen.
- Over de evaluatie van het beleid en de getroffen verbetermaatregelen wordt gecommuniceerd met medewerkers.

Blijvende aandacht

Het werken aan veilige publieke dienstverlening heeft blijvend aandacht nodig. Dit houdt ook in dat op geplande wijze bekeken wordt:

- of afspraken uit het afdelings-/teamprotocol ook worden nageleefd;
- welke afwijkingen er zijn en wat daarvan te leren valt;
- welke inzichten kunnen worden opgedaan uit de GIR rapportage, met aandacht voor:
 - aantallen incidenten,
 - soorten incidenten,
 - locaties waar incidenten zich hebben afgespeeld,
 - de omstandigheden waaronder incidenten zich hebben afgespeeld
 - de maatregelen die de organisatie heeft getroffen en het effect ervan
- of we tevreden zijn met het resultaat van de aanpak;
- of er ontwikkelingen aan komen waar we op moeten anticiperen in de maatregelen voor veilige publieke dienstverlening.

Ontwikkelpunten en belemmeringen

Uit deze evaluatie kunnen ontwikkelpunten voor team of medewerker naar voren komen, dus punten die binnen het team kunnen worden opgelost. Maar er kunnen ook belemmeringen naar voren komen die niet binnen het team kunnen worden opgelost. Deze punten worden dan voorgelegd aan degene die daarvoor verantwoordelijk is. Iemand binnen het team krijgt de taak om de opvolging van dat punt te bewaken.

De in hoofdstuk 5 beschreven resultaten van intervisie en incidentanalyses geven belangrijke input voor het borgen en monitoren van de aanpak.

Verder lezen

- Incidentanalyse en evaluatie ernstige incidenten

7. CHECKLIST AANDACHTSPUNTEN BELEID EN AANPAK

Visie op veilige publieke dienstverlening

- In het beleid van de gemeente is een visie op veilige publieke dienstverlening beschreven.
- De visie op veilige publieke dienstverlening is gecommuniceerd en (waar aan de orde) afgestemd met ketenpartners.

Kwaliteit van dienstverlening en professioneel handelen

- In het agressie(preventie)beleid is er aandacht voor kwaliteit van dienstverlening (aandacht voor betrouwbaarheid, responsiviteit/reactiesnelheid, competentie/vakkennis, toegankelijkheid, communicatie, geloofwaardigheid, tastbare zaken) en voor publieksvriendelijk onthaal en bejegening/gastheerschap.
- Er zijn gedragsregels voor medewerkers en leidinggevenden geformuleerd.
- Als onderdeel van het professioneel handelen van medewerkers krijgt het herkennen en erkennen van emoties van burgers aandacht tijdens interview, opleiding, training en ontwikkeling.
- In de werkverdeling wordt bewust rekening gehouden met competenties en inhoudelijke kwaliteiten van individuele medewerkers.

Orde en ordeverstoring

- Er zijn huisregels opgesteld voor alle locaties.
- Met de burger afspraken maken over de condities waaronder huis- of bedrijfsbezoek plaatsvindt.
- De huisregels zijn kenbaar gemaakt aan burgers.
- De huisregels zijn op alle locaties zichtbaar opgehangen.
- Er zijn afspraken gemaakt over het handhaven van de orde (hoe en door wie).

Normoverschrijdend gedrag tegengaan

- Risico's op publieksagressie zijn in kaart gebracht in de Risico-Inventarisatie en -Evaluatie.
- De organisatie beschikt over een procedure voor melden, registreren en analyseren.
- Medewerkers krijgen voorlichting en training.
- De organisatie beschikt over een agressieprotocol.
- De organisatie heeft organisatorische en personele maatregelen getroffen om bijvoorbeeld de bezetting aan te passen op risicolocaties en gerelateerd aan risicotaken.
- De organisatie heeft bouwkundige en technische voorzieningen getroffen om veilig te kunnen werken.
- De organisatie beschikt over een systeem van alarmering en alarmopvolging.
- De organisatie beschikt over een regeling voor opvang en nazorg.
- De organisatie hanteert een dadergerichte aanpak.
- Beleid voor preventie en aanpak van publieksagressie wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

Lerende aanpak

- Dilemma's in het werk worden in kaart gebracht en in het team besproken.
- Er is een structuur van overleg met alle actoren ingeregeld om belemmeringen in het werk tijdig en passend te kunnen opschalen en oplossen.
- Bij incidenten wordt hoor en wederhoor toegepast.
- Incidenten worden geëvalueerd en kunnen aanleiding zijn tot het bijstellen van beleid.
- In de onderlinge communicatie over dilemma's en incidenten staat leren en ontwikkelen centraal.

Borging en monitoring

- Beleid en afspraken worden regelmatig geëvalueerd met alle betrokken actoren.
- Incidenten, zoals opgenomen in GIR en de analyse ervan worden betrokken bij de evaluatie.
- De evaluatie van beleid leidt zo nodig tot verbetermaatregelen.
- Over de evaluatie van het beleid en de getroffen verbetermaatregelen wordt gecommuniceerd met medewerkers.