

Dienstverlening (z)onder druk!

Evaluatierapport



Project integrale aanpak van veiligheid en agressie.
- het IAVA concept -

Het voorkomen, verminderen en afhandelen van
agressie-incidenten op Werkpleinen.

Peter D.J. Haas
Quaesta BV
14 juni 2011

Voorwoord

“Dienstverlening onder druk” is de titel van ons project waarbij veiligheid en agressie op Werkpleinen integraal worden aangepakt. Integraal omdat elk organisatieniveau en alle disciplines bij deze aanpak zijn betrokken. Maar ook omdat er gewerkt wordt vanuit één gemeenschappelijke visie op dienstverlening en agressiebeheersing. En omdat de verschillende werkwijzen en instrumenten zoals werkprocessen, maatregelen en sancties met elkaar in samenhang worden ingezet zodat de effecten van de afzonderlijke elementen elkaar versterken. Deze aanpak wordt het IAVA concept genoemd (Integrale aanpak veiligheid en agressie). Het concept is experimenteel toegepast op de Werkpleinen Dynamostraat van de Dienst SoZaWe Rotterdam en de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug te Zeist. Dit rapport is de eindevaluatie met de titel: “Dienstverlening (z)onder druk”.

De VNG, het UWV en Divosa vormden de stuurgroep van het project. Zij vonden een effectievere aanpak van agressie op de Werkpleinen belangrijk met het oog op de integere dienstverlening en de veiligheid van het personeel en burgers. De stuurgroep werd ondersteund door twee adviesbureaus:

- Quaesta, reisgenoten in organisatieontwikkeling BV adviseerde over visievorming, integere dienstverlening, projectmanagement, subsidieaanvragen en verzorgde de evaluatierapportages.
- KAT Advies & Training BV adviseerde bij de visievorming en verzorgde de terugkoppeling over de voortgang van het project op de beide Werkpleinen en over de door haar geleverde trainingen.

Het succes van het project is mede te danken aan de goede publiek-private samenwerking. De beveiligingsbedrijven Securitas en G4S werkten kosteloos mee. Het was voor hen de manier om als eerste bedrijven van de beveiligingsmarkt kennis met het IAVA-concept te maken. Hun deelname is meteen van invloed geweest op de kwaliteitsontwikkeling van het beveiligingspersoneel. KAT Advies & Training BV stelde het IAVA-concept voor aan Divosa en ontwikkelde en verzorgde alle trainingen aan beveiligers en Werkpleinmedewerkers volgens dit concept.

De aanpak is succesvol gebleken. De ernst en omvang van de agressie-incidenten zijn afgenomen en het veiligheidsgevoel van de medewerkers is versterkt. Medewerkers kunnen zich veel meer concentreren op de dienstverlening en hun inhoudelijke afwegingen en besluiten in alle rust maken. Dit draagt bij aan een integere dienstverlening en een normstellende overheid.

Ook zijn veiligheid en agressie voor medewerkers een vanzelfsprekend gespreksonderwerp geworden als onderdeel van allerlei werkzaamheden zoals huisbezoek of werken op locatie. Allemaal winst, maar er is meer.

Door deze aanpak zijn de veiligheidstrainingen voor medewerkers van het Werkplein gericht geworden, vragen daardoor minder tijd en zijn derhalve minder kostbaar dan voorheen. Het trainingsdoel voor de medewerkers is immers verschoven van “*leren omgaan met agressie*” naar “*verbanning van agressie uit het dienstverleningsproces*”. Het zwaartepunt van de trainingsinspanning verschuift van medewerkers naar de beveiligers.

Ik hoop dat andere Werkpleinen en gemeenten deze succesvolle aanpak overnemen!

De directeur van RSD KRHZ,

Kees Mosselman.

Colofon

Contactpersoon: Drs. C.A. Mosselman MCM
Organisatie: RSD Werkplein Kromme Rijn Heuvelrug

Gegevens contactpersoon:

De heer C.A. Mosselman, directeur RSD Kromme Rijn Heuvelrug Zeist.

Email: k.mosselman@rsdkrh.nl

Telefoon: 030-6929510 / 6929515

Directiesecretariaat: mevrouw Weenink,

Email: m.weenink@rsdkrh.nl

Auteur: Drs. P.D.J. Haas MPM (Quaesta, reisgenoten in organisatieontwikkeling BV)

Datum: 14 juni 2011

Titel rapport: "Dienstverlening (z)onder druk!"

Subtitel: Integrale aanpak van veiligheid en agressie, het IAVA-concept, eindevaluatie

Illustraties: © KAT Advies & Training | Farhad Foroutanian

Titel project: "Dienstverlening onder druk!"

Voor verdere informatie wordt verwezen naar de projectaanvragen SVPT 2009 (project I, subsidie toegewezen) en SVPT 2010 (project II, subsidie afgewezen). Deze projectplannen worden bij de lezer als bekend verondersteld. Ze kunnen worden opgevraagd bij de contactpersoon, de heer C.A. Mosselman.

Projectorganisatie:

Stuurgroep IAVA:

- Divosa: Jan Timmerman (voorzitter)
- Werkplein Kromme Rijn Heuvelrug Zeist: Kees Mosselman, directeur (algemeen projectleider)
- Werkplein Dynamostraat Rotterdam: Lieke van der Linden, directeur
- VNG: Nicolette Piekaar
- UWV: Poul Brands
- KAT Training & Advies BV: Aad Klaassen
- Quaesta BV: Peter Haas



Projectgroep Werkplein Dynamostraat Rotterdam:

- André Slijkhuis (projectleider en veiligheidscoördinator)
- Ina Bukman (Arbo-coördinator)
- Jos van der Bor (manager Securitas)
- Aad Klaassen (Kat Advies & Training BV)



Projectgroep Werkplein Kromme Rijn Heuvelrug Zeist:

- Theo Albers (projectleider)
- Ron Dirksen (veiligheidscoördinator)
- Petra Need (plv. veiligheidscoördinator)
- Anne-Kee van Gelder (unitmanager G4S beveiliging)
- Jan Boon (temleider Inkomen)
- Carin Westerhuis (administratieve ondersteuning)
- Aad Klaassen (Kat Advies & Training BV)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Probleemstelling	1
1.2	Oplossingsrichting en doelstelling	1
2	Het project “Dienstverlening onder druk”	1
2.1	Doelstelling van het project	1
2.1.1	Geregistreerde agressie-incidenten	2
2.2	Subdoelen.....	3
2.2.1	Visie en beleid	3
2.2.2	Visie	3
2.2.3	Agressiebeleid in uitvoering.....	4
2.2.4	Uitvoering en terugkoppeling.....	5
2.2.5	Rekrutering beveiligingspersoneel	6
2.2.6	Training en instructie	6
2.2.7	Orde en de herpositionering van beveiligers.....	7
2.2.8	Veiligheidsgevoel medewerkers	8
2.2.9	Werkomgeving.....	11
2.2.10	Registratie agressie-incidenten, politie-inzet en klanten	11
2.2.11	Werkprocessen, protocollen en formats	12
2.2.12	Borging project.....	13
3	Planning en realisatie	13
4	Kosten.....	15
5	Slotconclusie.....	15
6	Bijlagen	17
6.1	Het staken van de dienstverlening	17
6.2	Kwalificaties “Beveiliging Publieke Dienstverlening”	19
6.3	Werkproces veiligheid	19

1. Inleiding

Het project “Dienstverlening onder druk” betreft een integrale aanpak van veiligheid en agressie die moet leiden tot het effectiever voorkomen, verminderen en afhandelen van agressie-incidenten op de Werkpleinen, kortweg het IAVA-concept.

De Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug Zeist heeft in 2009 dit project voor haar Werkplein en voor het Werkplein Dynamostraat van de Dienst SoZaWe van Rotterdam opgezet en daarvoor subsidie aangevraagd bij het ministerie van BZK (VPT). Op beide Werkpleinen wordt samengewerkt met het UWV Werkbedrijf. Er is een eenmalige subsidie van € 80.000,= toegekend.

1.1 Probleemstelling

Bij de aanpak van agressie werken - in de gangbare praktijk - verschillende disciplines op de werkvloer, het management en private partijen zoals het beveiligingsbedrijf, niet vanuit één gemeenschappelijke visie en is er dus geen eenduidige regie op de uitvoering. Bovendien hebben beveiligers niet de noodzakelijke bevoegdheden om hun taak effectief uit te voeren. Dat geeft twijfels. Juist op de (onveilige) momenten waarop er snel en adequaat moet worden ingegrepen. Wie doet nu wat op welk moment en wie is daarvoor verantwoordelijk? Hoe meer partijen bij de incidentafhandeling betrokken zijn, hoe groter de kans is dat niemand op tijd ingrijpt.

Agressie vormt niet alleen een bedreiging van de persoonlijke integriteit van de medewerker door onveilige arbeidsomstandigheden. Agressie bedreigt ook de integriteit van de dienstverlening (afgewogen besluitvorming bij de toekenning van een uitkering) en daarmee de integriteit van de overheid. Zeker als daar dreiging met geweld bij komt kijken. Ambtenaren mogen geen ongeoorloofde gunsten en diensten verlenen voor welke wederdienst dan ook. Zelfs al bestaat die wederdienst uit het (nog) niet uitvoeren van de bedreiging. Dreigen met geweld met als doel een (onverschuldigde) dienst af te dwingen, is een vorm van chantage.

1.2 Oplossingsrichting en doelstelling

Het project “Dienstverlening onder druk” pakt alle facetten van de agressieproblematiek integraal aan. Doelstelling van het project is het voorkomen, beperken en adequaat afhandelen van voorvallen van agressie. Het project richt zich op burgers, medewerkers, beveiligers en management van de Werkpleinen, op de werkprocessen en de fysieke omgeving. Er is sprake van een ketenaanpak waarbij alle betrokken organisaties vanuit één visie agressie samen aanpakken.

Door het project tegelijkertijd op twee Werkpleinen uit te voeren (KRH-Zeist en DYN-Rotterdam) kunnen resultaten kritisch worden vergeleken waardoor de kans op “best practice en policy” groter wordt. Daardoor is maatwerk bij de toepassing binnen andere instellingen beter mogelijk

2 Het project “Dienstverlening onder druk”

In dit hoofdstuk worden alle facetten van het project onder de loep genomen en worden verschillen tussen de Werkpleinen beschreven en toegelicht. Het maakt het mogelijk om een terechte eindconclusie te kunnen trekken.

2.1 Doelstelling van het project

De hoofddoelstelling van het project integrale aanpak agressie en veiligheid (IAVA) is de reductie van het aantal geregistreerde agressie-incidenten met 15 %. t.o.v. 2007. De verwachting is – op basis van soortgelijke projecten elders – dat de reductie pas op de langere termijn plaats vindt. Mogelijk pas na de beëindiging van het project. Door de expliciete en grotere aandacht voor het onderwerp “Agressie en veiligheid op het Werkplein” vindt naar verwachting eerst een toename van het aantal geregistreerde agressie-incidenten plaats alvorens de daling feitelijk inzet.

2.1.1 Geregistreerde agressie-incidenten

Het aantal geregistreerde incidenten per Werkplein in 2010 t.o.v.2007.

	2007	2010	Vershil	%	Na correctie faseverschil KRHZ
Werkplein KRHZ ¹	50	54	4	8%	-36%
Werkplein DYNR ²	97	60	-37	-38%	-38%

Opmerkelijk is dat het project op het Werkplein in Rotterdam binnen de tijdspanne van het project (na een korte piek) tot een reductie van het aantal agressie-incidenten leidt. Daarmee heeft het project de verwachting overtroffen.

Bij het Werkplein KRHZ doet zich de verwachte initiële stijging vanwege de toegenomen aandacht voor agressie wel voor en volgt de daling pas later (najaar 2010). De verlate piek en daling worden onder andere veroorzaakt door een meer dan voorheen gedisciplineerde registratie van de agressie-incidenten en het later starten van het project. De piek in Zeist viel daardoor enkele maanden later, waardoor de daling ook later inzette. Daarom is bij KRHZ ook naar de eerste maanden van 2011 gekeken of er werkelijk sprake is van een daling ten opzichte van 2010. En dat blijkt daadwerkelijk het geval te zijn. In de eerste 5 maanden van 2011 waren er 23 incidenten tegen 36 in de eerste 5 maanden van 2010. Dat is een daling van zo'n 36%.

De ingezette daling tijdens het project bij beide Werkpleinen is het gevolg van een duidelijke rolverdeling tussen beveiligers en Werkpleinmedewerkers. Klanten worden daarbij door het beveiligingspersoneel eerder en effectiever aangesproken op orde-verstorend gedrag (eigen misdragingen, maar ook die van hun kinderen of metgezellen).

De vaste beveiligers kennen de lastige klanten (en omgekeerd). Die klanten weten dat de beveiligers de sleutel tot het dienstverleningsproces bezitten. Als een beveiligers van mening is dat de dienstverlening niet veilig en ordelijk plaats kan vinden, dan staat hij deze niet toe. Al bij binnenkomst maken beveiligers even vriendelijk contact met deze klanten, zodat die weten dat zij opgemerkt zijn. Dit werkt preventief.

In 2007 werden agressieve klanten telkens door wisselende Werkpleinmedewerkers op uiteenlopende niveaus van normovertredend gedrag aangesproken. Wat de ene medewerker niet tolereerde, vond de ander de moeite van het aanspreken niet waard. De Werkpleinmedewerker bepaalde of een beveiligers moest ingrijpen. De beveiligers hadden weinig te vertellen en geen regierol.

In het IAVA concept kunnen beveiligers indien nodig het gesprek met de klant beëindigen of de klant niet toelaten tot het gebouw. De positie van de beveiligers is veel duidelijker dan voorheen. Dat geldt voor henzelf, voor medewerkers en voor de klanten. Door deze aanpak behoort de tijd dat de politie nog met getrokken wapenstok binnentreedt tot het verleden.

De medewerkers melden incidenten eerder omdat ze zich gesteund voelen door de nieuwe manier van werken van de beveiligers, omdat meldingen serieus worden afgehandeld en omdat er consequent aangifte wordt gedaan. Dat vergroot de registratiediscipline.

De verwachting is dat de daling zich in 2011 verder zal voortzetten (DYNR) of zichtbaar wordt (KRHZ). In de loop van 2011 zal zich het aantal incidenten op een bepaald niveau gaan stabiliseren.

¹ Werkplein KRHZ staat voor Werkplein Kromme Rijn Heuvelrug Zeist.

² Werkplein DYSR staat voor Werkplein Dynamostraat Rotterdam.

De hoofddoelstelling is - met in achtneming van de vertraagde start van het Werkplein KRHZ - gehaald. Over de beide Werkpleinen is het aantal agressie-incidenten op de werkvloer met 15 % verminderd in vergelijking tot 2007. Na “correctie” voor het faseverschil in de start van het project ligt het gemiddelde op 37% daling.

2.2 Subdoelen

Het is interessant om te kijken welke resultaten het IAVA-concept naast de reductie van het aantal geregistreerde agressie-incidenten, nog meer heeft opgeleverd. Het gaat dan meer om de kwalitatieve resultaten van dit project.

2.2.1 Visie en beleid

Beide Werkpleinen hebben hun visie op agressie, veiligheid en dienstverlening expliciet geformuleerd. In hun beleid is aandacht besteed aan de gezamenlijke aanpak in het voorkomen en het beheersen van agressie op de werkvloer. Die gemeenschappelijke visie en beleid is door het management van elk van de Werkpleinen opgesteld en vastgesteld in de voorfase van het project (2010).

Belangrijk is geweest dat alle betrokken partijen -van management tot medewerker, publiek en privaat- zich hieraan committeren en er op de beleidsuitvoering consistent en consequent door de lijn-verantwoordelijke managers wordt gestuurd.

2.2.2 Visie

De visie en het beleid van beide organisaties op de aanpak van agressie hebben de volgende uitgangspunten:

- Veiligheid, professionaliteit en integriteit zijn voorwaarden voor een evenwichtige en adequate dienstverlening.
- Veilige dienstverlening is niet altijd integer. Integere dienstverlening is wel altijd veilig.
- Dienstverlening en agressie van de klant gaan niet samen. Agressie zet de dienstverlener onder druk waardoor die niet of minder in staat is om vrij en op inhoudelijke gronden te beslissen en waardoor integere dienstverlening dus niet langer mogelijk is.
- Agressie tegen medewerkers met een publieke taak wordt nooit getolereerd. Dit betekent niet dat agressie mag leiden tot alternatieve dienstverlening zoals een hufferloket of contact op het politiebureau. Niet de dienstverlener moet zich aanpassen, maar de agressieve klant dient zich te voegen naar de heersende orde.
- Bij agressie wordt dienstverlening opgeschort of gestaakt totdat aan de voorwaarden voor integere of veilige dienstverlening wordt voldaan. Opschorting of staking van de dienstverlening is niet hetzelfde als het beëindigen van de uitkering of het voorgoed verbannen van de klant uit de publieke ruimte. Bij opschorting of staking blijven de dienstverleningshandelingen achterwege. Er wordt de facto niet meer bemiddeld en/of financiële diensten verleend zoals het innemen of beoordelen van aanvragen om bijstand.
- Bij agressiebeheersing gaat orde voor inhoud. Zolang de orde niet geregeld is, kan inhoudelijk niet verder worden gegaan.
- Van medewerkers wordt niet langer verwacht “dat zij om moeten kunnen gaan met agressie”. Een dergelijke (gebruikelijke) verwachting maakt integere dienstverlening onmogelijk. Orde op de werkvloer is nooit een zaak van de individuele medewerker, maar van de hele organisatie.
- Optimale dienstverlening draagt bij aan het voorkomen van boosheid en irritaties waardoor ordeverstoringen worden voorkomen.



“Optimale dienstverlening en ordeverstoring”

- Professionaliteit houdt in dat er regie wordt gevoerd over de werkprocessen. Agressie en ordeverstoringen mogen professionals niet overkomen. Het zijn te voorziene problemen waarop de organisatie anticipeert.
- Voor notoire onruststokers wordt met werkplannen gewerkt. Daarin staan een analyse van het wangedrag, een strategie om als organisatie grip op dit gedrag te krijgen en waardoor het bepalen van doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsrelatie binnen afzienbare tijd mogelijk wordt. Hoewel uiteindelijk opschorting en staking van dienstverlening tot de mogelijkheden horen, wordt daaraan vooraf een maximale inspanning gepleegd om zich misdragende klanten in het gareel te krijgen.
- Maatregelen, sancties en vervolgacties worden met elkaar in verband gebracht. Alvorens een maatregel wordt ingezet, wordt een inschatting gemaakt van de effectiviteit. Wat niet werkt moet vooral achterwege blijven.
- Het in zwang geraakte toegangsverbod dient niet om de ambtenaren een tijd rust te gunnen. Evenmin moet het voor de bijstandsklant een belemmering vormen om werk te zoeken. Binnen het project wordt de term toegangsbeperking gebruikt. Dit houdt in dat de klant nog steeds toegang heeft tot het Werkplein maar de organisatie regie voert over diens verblijf. De maatregelen vragen eerder méér dan minder inspanning van de medewerkers.

De uitgangspunten voor de visie op “agressie en dienstverlening” zijn onder meer ontleend aan de landelijke norm zoals beschreven in het overheidsprogramma “Veilige Publieke Taak (VPT)”.

2.2.3 Agressiebeleid in uitvoering

Beide Werkpleinen hadden voor aanvang van het project een formeel vastgesteld agressieprotocol. Werkplein DYNR hanteerde voorheen het agressieprotocol van de dienst SoZaWe Rotterdam gebaseerd op het Geweldprotocol voor alle diensten van de gemeente Rotterdam. Het is een omvangrijk protocol van 54 pagina's opgesteld door de Projectgroep Uitrol Agressie van november 2005 (versie 2).

Het protocol omvat opeenvolgend:

- Uitgangspunten i.c.m. verantwoordelijkheden en taken, borging en werking v.h. protocol;
- Definitie, soorten en achtergronden van agressie;
- Preventie en beëindigen van agressie;
- Opvang en nazorg;
- Maatregelen en verhaal van schade;
- Incidentenregistratie.

Een gedetailleerd en omvangrijk protocol waarvan de feitelijke uitvoerbaarheid bij voorbaat een tour de force is. Werkplein KRHZ hanteerde een door de eigen organisatie opgesteld protocol.

Bij aanvang van het project is voor beide Werkpleinen een nieuw agressieprotocol opgesteld. Dit protocol dat op hoofdlijnen voor beide Werkpleinen hetzelfde is omvat 22 pagina's met definities, regels en procedures, afspraken en instrumenten m.b.t. de aanpak van agressie en ordeverstoringen. Het lijkt op een weerslag van alle facetten van het project “Dienstverlening onder druk”. Het agressieprotocol vormt de vertaling van het agressiebeleid voor de uitvoering. In paragraaf 2.2.11. “Werkprocessen, protocollen en formats” wordt hier nader op ingegaan.

2.2.4 Uitvoering en terugkoppeling

De uitvoering van dit project (doorlooptijd 1 jaar) was voor KRHZ van maart 2010 tot april 2011 en kende de volgende kernactiviteiten:

- Opleiding beveiligers en veiligheidscoördinator (inclusief een plaatsvervanger) gevolgd door opleiding medewerkers en locatietrainingen voor beveiligers “Publieke dienstverlening”³.
- Mandatering beveiligers voor ingrijpen bij ordeverstoringen en beëindigen van gesprek tussen Werkpleinmedewerker en klant.
- Beveiligers voeren ordegesprekken in plaats van klantmanagers of leidinggevenden⁴.
- De invoering van toegangsbeperkingen (mild en zwaar) in plaats van toegangsverbod.
- Het opstellen van werkplannen voor notoire onruststokers.
- Communicatie over het project (nieuwsbrieven, intranet, bijeenkomsten, internet enquête veiligheid, teambezoeken door veiligheidscoördinator en projectleider, flyer “Hoe te handelen bij agressie-incidenten”).
- Opstellen en uitlijnen van werkprocessen, taken en het maken van de bijbehorende documenten.
- Bijstellen van afspraken met politie (aangiftebeleid).
- Opschonen van zogeheten code rood klantenlijst en het herstellen van het rechten-plichtencontract⁵.
- Aanbrengen van meeluisterapparatuur in één van de spreekkamers.

Voor het werkplein DYNR liep het project van april 2010 tot en met april 2011 waarin alle hier boven genoemde kernactiviteiten zijn uitgevoerd. Daaraan zijn toegevoegd:

- Invoering en handhaven van de discipline m.b.t. het melden en registreren agressie-incidenten.
- Iedereen zich laten houden aan nieuwe manier van beveiligen (spreken en handelen m.b.t. klant).

³ De eis voor het instroomniveau voor beveiligers was bij de start van het project hbo-niveau. Dat bleek in de praktijk niet haalbaar. Zie ook paragraaf “Rekrutering beveiligingspersoneel”.

⁴ In eerste instantie was het niet de bedoeling dat op KRHZ de ordegesprekken door de beveiligers zouden worden gevoerd. Na enkele maanden opgebouwd vertrouwen tussen de medewerkers en de beveiligers werd alsnog besloten deze taak aan de beveiligers over te dragen. In Rotterdam kregen de beveiligers deze taak van meet af aan. Dat bleek een succes.

⁵ Deze zogeheten code rood cliënten werden - op basis van de inschatting van het gevaar - zoveel mogelijk met rust gelaten.

Op Werkplein KRHZ wordt twee maal per jaar een analyse gemaakt van de agressie-incidenten. De analyse, voorzien van advies, wordt voorgelegd aan het management ten behoeve van de sturing. Het management volgt permanent de voortgang van het project. Deze werkwijze wordt ook na de afronding van het project voortgezet.

Het management van Werkplein DYNR wordt per kwartaal geïnformeerd over de voortgang van het project. Gegeven de (tussen)resultaten is het voornemen geuit (onder voorbehoud van de eindevaluatie) om de aanpak volgens IAVA-concept op alle Rotterdamse Werkpleinen in te voeren, ja zelfs bij alle publieksdiensten van de gemeente Rotterdam. In deze tijd van bezuinigen is het voor de gemeente een kostbare zaak om particuliere beveiligers “Publieke diensten” in te huren. Daarom is de dienst Stadtoezicht ertoe overgegaan om 40 beveiligers om te scholen volgens de nieuwe aanpak om straks aan de vraag vanuit de gemeentelijke diensten te kunnen voldoen.

2.2.5 Rekrutering beveiligingspersoneel

Het rekruteren van geschikt beveiligingspersoneel voor deze integrale aanpak was minder makkelijk dan gedacht. De oorspronkelijke opzet was om beveiligers op hbo-niveau te rekruteren. Dit bleek niet haalbaar. Vervolgens is het profiel van de beveiligers aangepast en is geselecteerd op mbo-niveau met meer nadruk op sociale vaardigheden.

Van de bij DYNR geselecteerde vier kandidaten voldeed slechts een aan de oorspronkelijke eis. Het profiel werd bijgesteld naar mbo+ niveau d.w.z. mbo met - ter compensatie - goede sociale vaardigheden.

Bij KRHZ heeft men geen beveiligers op hbo-niveau kunnen selecteren. Wel 5 kandidaten op mbo-niveau met goede sociale vaardigheden.

De basisopleiding voor de beveiligers is in gezamenlijkheid uitgevoerd. Deels in Zeist en deels in Rotterdam. Tijdens deze basisopleiding zijn drie kandidaten afgevallen waaronder de enige beveiligers op hbo-niveau. Hiervoor zijn nieuwe kandidaten gezocht en gevonden.

De conclusie is dat uitval kan worden voorkomen door bij de werving kritisch te kijken naar het instapniveau en de daadwerkelijke capaciteiten van de beveiligers. De nadruk moet vooral op sociale vaardigheden liggen. Verder moet de beveiligers “natuurlijk gezag” uitstralen. Gezag wordt meer bepaald door de houding en het adequaat handelen dan door het postuur. Van de beveiligers wordt juist verwacht dat hij of zij conflicten weet op te lossen zonder fysieke inzet.

Er kan dus worden volstaan met mbo-niveau en dat is kostenbesparend. Zij het dat die beveiligers wel een aanvullende training moeten volgen om goed voorbereid te zijn op hun nieuwe taak binnen deze aanpak. Voor een uitvoerige beschrijving van de selectie van beveiligers wordt verwezen naar “Kwalificaties beveiligers Publieke Dienstverlening”, KAT, maart 2011.

2.2.6 Training en instructie

Zoals gezegd vormt opleiding een essentieel onderdeel van de integrale aanpak agressie. In de opleiding wordt de basis gelegd voor de nieuwe benadering en een consequente en adequate aanpak van agressie en ordeverstoring op de werkvloer. Er is in het project veel geïnvesteerd in opleidingen. In het totaal zijn 32 opleidingen gegeven voor de Werkpleinen.

1. 6 Basistrainingen voor beveiligers “Publieke Diensten” (PD) en de veiligheidscoördinatoren (waarvan 2 gezamenlijk).
2. 2 Trainingen werkprocessen voor medewerkers.
3. 4 Trainingen ordegesprekken voor de beveiligers PD.
4. 1 Opleiding opstellen werkplan voor kwaliteitsmedewerkers en de veiligheidscoördinator.
5. 2 Trainingen interventiestrategieën voor de beveiligers PD.

6. 16 Locatietrainingen voor medewerkers waarbij telkens 1 beveiliging PD zijn rol, inzet demonstreerde.

De totale opleidingstijd bedroeg 42 dagdelen. De gemiddelde opleidingsinzet per beveiliging (incl. de veiligheidscöördinator) is 7 à 8 dagen (incl. locatietrainingen). Voorbereiding en deelname aan de veiligheidsmeting (zie paragraaf 2.2.8.) zijn niet in de berekening meegenomen. Voor de inhoudelijke beschrijving van de verschillende opleidingen verwijs ik u naar bijlage 2.

Door deze opzet hoeven medewerkers van het Werkplein niet langer een tweedaagse agressietraining te volgen. In deze opzet volstaat een training van een halve dag. Het trainingsdoel voor de medewerkers is immers verschoven van “leren omgaan met agressie” naar “verbanning van agressie uit het dienstverleningsproces”. Het zwaartepunt van de trainingsinspanning verschuift van medewerkers naar de beveiligers. En die groep is veel kleiner. Daarmee wordt niet alleen op het opleidingsvolume en -budget bespaard, maar ook op de “verloren” arbeidsuren van de medewerkers.

2.2.7 Orde en de herpositionering van beveiligers

Interventies door beveiligers tijdens gesprekken tussen Werkpleinmedewerker en klant die zich misdraagt of zelfs agressief gedrag vertoont, zijn uiterst effectief gebleken. De agressie stopt meteen en de onrust op het Werkplein verdwijnt nog voor het door de andere aanwezigen wordt opgemerkt. Er gaat ook een preventieve werking vanuit. De aanpak spreekt zich kennelijk rond onder de klanten. Er zijn drie verschillende soorten interventies.

- Interventie 1 is het rustig aanspreken op een lichte ordeverstoring met als doel de klant de gelegenheid te geven om zijn gedrag te herstellen. Interventie 1 kan zowel door de medewerker als de beveiliging worden gedaan. De bezoeker krijgt het vriendelijke verzoek rekening te houden met de omgeving (andere klanten en personeel).
- Interventie 1a wordt altijd door de beveiliging gedaan. Die haalt de medewerker uit het gesprek om vervolgens de klant aan te spreken. De beveiliging vraagt de klant de garantie voor een rustige voortzetting van het gesprek met Werkpleinmedewerker.
- Bij interventie 2 beëindigt de beveiliging het gesprek tussen medewerker en klant door de medewerker uit het gesprek te halen en de ruimte uit te sturen. Vervolgens sommeert de beveiliging de klant het pand te verlaten.

De interventies 1 en 1a zijn gericht om de klant de orde te doen respecteren. Interventie 2 is bedoeld om de situatie te beëindigen. De beveiligers richten zich dus op de betrokkenen, de orde in de directe omgeving en op de veiligheid van de overige medewerkers en bezoekers van het Werkplein.

Overzicht van interventies per Werkplein tijdens het project.

DYNR		KRHZ	
Soort interventie	Aantal	Soort interventie	Aantal
1+1a	780	1(53)+1a (31)	84
2	4	2	14
Totaal	784	Totaal	98

Bij DYNR is slechts 4 keer de zwaarste interventie (klant moet het pand verlaten) ingezet op 780 ordeverstoringen. Dat is 0,5%. Bij KRHZ is dit 14 op de 84 ordeverstoringen (16,7%).

Opvallend is het verschil in percentage tussen de beide Werkpleinen. Voor een verklaring is het nodig om meer informatie te hebben over onder meer het aantal bezoekers, de klant- en Werkpleinhistorie

en de beoordeling door het personeel van wat een lichte ordeverstoring is. Een ordeverstoring is nog geen geregistreerd agressie-incident.

Een verklaring kan ook liggen in het verschil tussen beide Werkpleinen in perceptie van lichte ordeverstoringen en agressie-incidenten. Het Werkplein KRHZ is in het verleden geconfronteerd met een heftig agressie-incident (steekincident) waardoor medewerkers, vanuit deze ervaring, anders aankijken tegen ordeverstoringen en meer aanleiding zien voor de zwaardere interventie 2.

Voor het project werd er verwacht dat bij de medewerkers weerstand zou zijn tegen de interventies door de beveiligers. Inbreken in een gesprek tussen Werkpleinmedewerker en klant zou een inbreuk op de vertrouwensrelatie kunnen inhouden. Immers de medewerker roept niet om de beveiliging, maar de beveiliging breekt op eigen inschatting in op het gesprek. De beveiliging is verantwoordelijk voor orde en veiligheid en aanspreekbaar op het ontbreken ervan.



“Herpositionering van de beveiligers”

Ook hier een verschil tussen beide Werkpleinen. Bij DYNR was er aanvankelijk weerstand, maar die verdween al tijdens de locatietrainingen. De reacties van de medewerkers waren al snel positief: “het geeft rust op de werkvloer”. Medewerkers accepteerden de onderbreking of beëindiging van het gesprek. Er hoefde na de locatietrainingen dan ook geen energie meer gestoken te worden in het wegnemen van weerstand.

Bij KRHZ lag dit bij het begin van het project anders. Veel medewerkers hadden aanvankelijk moeite met de nieuwe rol van de beveiligers. Zij waren eraan gewend dat zij en over de inhoud en over de orde gingen. In de loop van het project “Dienstverlening onder druk” hebben de medewerkers vertrouwen gekregen in de nieuwe rol van de beveiligers. Er is nu respect voor de manier waarop beveiligers de ordehandhaving ter hand nemen.

2.2.8 Veiligheidsgevoel medewerkers

Met behulp van de Internetspiegel/AWO zijn de veiligheidsgevoelens van de medewerkers op twee tijdstippen gemeten: vlak voor de aanvang van het project en tegen het eind van het project. Daarbij is gekeken naar objectieve aspecten, risicoperceptie, ondersteuning door werkgever, veiligheidsgevoel

“Dienstverlening (z)onder druk!”

en effecten van beleidsmaatregelen. Omdat van beide Werkpleinen afzonderlijke rapporten bestaan, beperken we ons tot een paar in het oog vallende zaken uit de afzonderlijke AWO-rapporten⁶.

In het oog vallende zaken uit de AWO zijn in een tabel geplaatst. Toename betekent een stijging en afname een vermindering van het betreffende “verschijnsel”. Het gaat om het verschil tussen de nulmeting aan de start van het project en de herhalingsmeting aan het eind van het project. Dat is voor KRHZ 05-2010 t/m 03-2011 en voor DYNR van 02-2010 t/m 01-2011 geweest.

Overzicht “Veiligheidsgevoel 1”.

Onderwerp	Deelonderwerp	KRHZ	DYNR	Toelichting
Ervaringen met ongewenst gedrag van burgers	Persoonlijke ervaringen met vormen van ongewenst gedrag door burgers	+	-	Bij KRHZ is er geen sprake van een daling en is het beeld genuanceerder. Verbale agressie is licht gedaald. Intimidatie is licht toegenomen, fysieke agressie is gestegen. Daarbij moet worden opgemerkt dat een paar incidenten bij een kleine populatie er sterk inhakken. Bij DYNR is het aantal misdragingen bij burgers afgenomen als gevolg van eerder en effectiever aanspreken van burgers die zich misdragen.
	Melding en Aangifte	+/-	-	Bij KRHZ is het aantal meldingen licht toegenomen. Dat komt omdat het management actief stuurt op het in alle gevallen melden van voorvallen. Het aantal aangiften is gelijk gebleven. Het doen van aangifte bij intimidatie en geweld is regel. Aangifte wordt – bij angst voor wraak - gedaan door de organisatie. Bij DYNR zijn beiden afgenomen door een betere beheersing van de incidentsituatie.
	Nazorg	+/-	-	De nazorg blijkt minder nodig. Bij KRHZ maken medewerkers iets meer gebruik van nazorg (bijna hetzelfde niveau).
	Getuige van vormen van ongewenst gedrag door burgers	+/-	-	Bij KRHZ ligt het genuanceerd. Getuige van verbale agressie is afgenomen en intimidatie is toegenomen. Bij DYNR is men er snel bij in geval van ordeverstoring, waardoor het gedrag niet in een vervelende fase terecht komt en mensen getuige worden van echt ongewenst gedrag.
Ervaren risico ongewenst gedrag van burgers		+/-	-	Bij het Werkplein KRHZ is geen verschuiving te zien in het ervaren van het risico op ongewenst gedrag van burgers. Ze schatten het slachtofferschap van verbaal geweld wel hoog in (60% schat in hier slachtoffer van te worden). Op Werkplein DYNR is een afname te zien. Door de rust op het Werkplein als gevolg van de aanpak. De sfeer is duidelijk minder gespannen dan voorheen.
Veiligheidsbeleving medewerkers		+/-	+	Het gevoel van veiligheid bij medewerkers is bij het Werkplein KRHZ nauwelijks veranderd terwijl dat bij DYNR is toegenomen.

Toelichting: + is toename, +/- is gelijk gebleven, - is afname.

⁶ Voor de overige informatie wordt verwezen naar de betreffende AWO rapportages.

Overzicht “Veiligheidsgevoel 2”.

Onderwerp	Deelonderwerp	KRHZ	DYNR	Toelichting
Gevolgen voor medewerkers	Medewerker-tevredenheid	+/-	+	Bij KRHZ is onduidelijk of de tevredenheid van medewerkers is toegenomen door de nieuwe aanpak omdat de herhalingsmeting is gedaan op het moment dat de gevolgen voor het Werkplein van de kabinetts bezuinigingen voelbaar werden. Bij DYNR zijn de medewerkers erg tevreden over de manier van beveiligen van het Werkplein.
	Vermijdingsgedrag	-	-	Door het project daalt het vermijdingsgedrag van medewerkers op beide Werkpleinen. Men voelt zich gesterkt door de aanpak en gaat lastige klanten niet uit de weg. De daling is bij DYNR het sterkst. Overigens vraagt dit deelonderwerp blijvende aandacht. Vermijdingsgedrag staat integere dienstverlening in de weg.
	Uitputting	+/-	-	Is bij DYNR een zeldzaamheid geworden. Bij KRHZ is bij bepaalde groep medewerkers (afdeling) wel een daling en bij andere niet of nauwelijks.
	Verzuim	-	-	Verzuim als gevolg van agressie-incidenten is een zeldzaamheid geworden. Bij KRHZ gaat het om slecht 1 geval.
Waardering en effectiviteit beleidsmaatregelen	Waardering procedures en regels werkgever	+	+	De waardering is op beide Werkpleinen duidelijk toegenomen. Dat komt door een betere bekendheid met de aanpak, de regels en de rolduidelijkheid (inclusief die van de veiligheidscoördinator). Men is hierover tevreden.
	Waardering training en voorlichting	+	+	Dit wordt als waardevol ervaren. Vooral de persoonlijke voorlichting aan teams/afdelingen wordt gewaardeerd.
	Waardering ondersteuning werkgever	+	+	Ondersteuning wordt als waardevol ervaren. Bij KRHZ wordt een kanttekening gemaakt dat de organisatie consequenter moet aangeven dat agressie niet wordt geaccepteerd.

Toelichting: + is toename, +/- is gelijk gebleven, - is afname.

Over het algemeen kan men stellen dat de AOW-metingen op alle hierboven vermelde aspecten een vooruitgang laten zien. Hoewel opgemerkt moet worden dat de subjectieve veiligheidsgevoelens weinig lijken te zijn veranderd, komen de beide Werkpleinen in vergelijking met de landelijke benchmark er goed van af. Subjectieve veiligheid is een “hardnekkig” verschijnsel dat zich lastiger laat beïnvloeden dan de objectieve veiligheid. De resultaten zijn objectiever te maken wanneer de ingezette trends zich over een jaar nog voordoen en de nieuwigheid en extra aandacht eraf zijn. De overgang van projectorganisatie naar staande organisatie vraagt daarom om aandacht.

Wat opvalt, zijn de afwijkende scores van het Werkplein KRHZ ten opzichte van die van DYNR. Die kunnen te maken hebben met het later beginnen van het project, een sterke sturing op meer gedisciplineerd registreren van incidenten, de aanvankelijke weerstand tegen de nieuwe rol van beveiligers en de doorwerking van zware incidenten uit het verleden. Ook populatieverschillen (omvang en samenstelling) in de klantenkring van beide Werkpleinen kunnen hieraan bijgedragen hebben.

In elk geval is het verschil in klantvolume van invloed (KRHZ < DYNR) van invloed op de “scores”. 1 incident op 10 klanten tikt in percentage harder aan dan 5 incidenten op 100 klanten. Omgekeerd geldt dat bij 5 op de 100 klanten je meer getuigen hebt van de incidenten. Het is wellicht interessant om deze verschillen aan een nader onderzoek te onderwerpen.

2.2.9 Werkomgeving

Het gaat hierbij om fysieke voorzieningen op de Werkpleinen. Bij DYNR beschikken ze over speciaal voor probleemgesprekken ingerichte spreekkamers, maar die waren achter in het Werkplein gelegen. De afstand tussen deze spreekkamers en de uitgang was groot en daarmee het risico op ordeverstoringen navenant. Daarom zijn voor deze spreekkamers ruimten dicht bij de uitgang aangewezen. DYNR heeft geen meeluisterapparatuur geplaatst tijdens het project.

Ook bij KRHZ is de locatie van de spreekkamers aangepast. Men heeft één spreekkamer voorzien van meeluisterapparatuur. Als een medewerker voorziet dat een gesprek onaangenaam kan worden, kiest hij deze ruimte. Dan kan de medewerker met een druk op de knop de beveiliging het gesprek laten meeluisteren. Burgers worden hierop geattendeerd en medewerkers zijn hierover voorgelicht. Er is met het oog op privacy een gebruiksreglement opgesteld.

In de projectperiode is er bij KRHZ 9 x meegeluisterd en zijn er geen interventies nodig geweest. De klant weet dat er meegeluisterd kan worden en dat heeft een positieve werking op het verloop van het gesprek en de veiligheidsbeleving van de medewerker. Het is wel zo dat enkele medewerkers kanttekeningen bij dit instrument plaatsen. Ze wijzen op het verlies van vertrouwelijkheid in de spreekkamer en de inbreuk op de privacy.

2.2.10 Registratie agressie-incidenten, politie-inzet en klanten

De manier van het registreren van agressie-incidenten is door de jaren heen niet geheel dezelfde geweest. Daarom moet men voorzichtig zijn met het interpreteren van de informatie. Door vergelijken van verschillende gegevens (trends), wordt het trekken van conclusies beter mogelijk.

Vandaar dat naast het aantal incidenten ook de gegevens van politie-inzet en aantal klanten over de afgelopen 4 jaar in de tabel zijn opgenomen.

Jaar	DYNR			KRHZ		
	Klanten ⁷	Incidenten	Politie-inzet	Klanten ⁸	Incidenten	Politie-inzet
2007	4370	97	225	2550	50	niet
2008	5075	99	29	2450	39	10
2009	5646	100	24	2800	56	20
2010	6033	60	6	2970	54	13
2011				5 maanden	23	7

Opvallend is dat voor het Werkplein DYNR het aantal klanten per jaar stijgt, terwijl en het aantal agressie-incidenten en de inzet van politie beiden in 2010 een scherpe daling laten zien.

Bij DYNR zijn er meer kleine ordeverstoringen dan voorheen, maar minder agressie-incidenten omdat er eerder, gericht en milder wordt ingegrepen. Het kan zijn dat incidenten eerder als kleine ordeverstoring worden aangemerkt omdat de beveiliging er sneller iets en ook meer aan doet dan in voorgaande jaren. Het aantal incidenten is in voorgaande jaren rond de 100 blijven cirkelen, maar in 2010 heeft zich een daling van 40% voorgedaan (na een korte piek bij de start van het project). De registratie in 2010 is secuurder dan voorheen. GIR wordt hoogst waarschijnlijk in 2011 of 2012 ingevoerd.

Bij KRHZ is tijdens het project het aantal incidenten eerst gestegen. Daarna heeft de daling zich voorzichtig ingezet. En dit terwijl het aantal klanten is toegenomen. Een mogelijke verklaring voor die voorzichtige daling is dat ook lichtere voorvallen als incidenten worden geregistreerd, ondanks dat er

⁷ Betreft het totaal aan klanten van WWB (excl. WW).

⁸ Betreft het totaal aan klanten van WWB, WIJ, Schuldhulpverlening en Inburgering (excl. WW).

eerder en lichter wordt ingegrepen wanneer een ordeverstoring zich voordoet. Er is wel minder consternatie en gevaar van escalatie op het Werkplein. Dat er van een dalende trend gesproken mag worden, valt af te leiden uit de cijfers van de eerste 5 maanden van 2011 in vergelijking tot die van 2010. De daling van politie-inzet spreekt voor zich. Het aantal incidenten (over de eerste 5 maanden) te weten 23 meldingen in 2011, laat t.o.v. de zelfde termijn in 2010 (36 meldingen) een daling zien van 36%.

Bij KRHZ zijn de technische voorbereidingen voor eenduidige registratie middels GIR getroffen, maar moet het gebruik ervan nog plaatsvinden.

2.2.11 Werkprocessen, protocollen en formats

Het Werkplein DYNR kent het werkproces “Incidentenmelding” dat ook daadwerkelijk wordt gebruikt. DYNR maakt bij incidenten gebruik van het volgende:

- Oproep ordegesprek 1e incident met opschorting van dienstverlening tot het gesprek heeft plaatsgevonden.
- Garantieverklaring 1e incident. Opschorting wordt opgeheven na ondertekening omdat nu weer duidelijkheid is over de veiligheid van de medewerkers of de mogelijkheid van integere dienstverlening.
- Brief “No show” of “Geen garantieverklaring” na 1e incident.
- Bevestiging ordegesprek 1e incident met afspraken over toegangsbeperking. Deze houdt in dat de klant tot nader orde bezoeken moet aankondigen bij de beveiliging.
- Oproep ordegesprek 2e incident met opschorting van dienstverlening tot het gesprek heeft plaatsgevonden.
- Garantieverklaring 2e incident. Opschorting wordt opgeheven na ondertekening.
- Bevestiging ordegesprek 2^e incident met afspraken over de strengere toegangsbeperking. Deze houdt in dat de klant tot nader orde met de beveiliging contact opneemt over het tijdstip waarop hij terecht kan voor een gewenste dienst. De beveiliging kan nu maximale regie over het verblijf voeren omdat hij bij de vaststelling van het tijdstip rekening kan houden met de te verwachten drukte, de aanwezigheid van een collega-beveiliging, de aanwezigheid van de medewerker die de klant te woord zal staan, enzovoort.
- Aankondiging staking van dienstverlening.

Ook het Werkplein KRHZ heeft een nieuw veiligheidsprotocol opgesteld. Het protocol is bekend bij alle medewerkers met publiekscontacten. Er is een werkprocesbeschrijving “Incidentenregistratie” en die wordt ook toegepast⁹. Zie ook registratieformulier “Onacceptabel gedrag”. Men werkt met de volgende standaardbrieven:

- Uitnodiging ordegesprek 1^e incident met opschorting van de dienstverlening tot het gesprek heeft plaats gehad.
- Hersteltermijn ordegesprek 1^e incident.
- Garantieverklaring 1^e incident. Opschorting wordt opgeheven na ondertekening. Er is hierdoor weer duidelijkheid over de veiligheid en mogelijkheid voor integere dienstverlening.
- Brief “No show” of “Geen garantieverklaring” na 1^e incident.
- Bevestiging ordegesprek 1^e incident met afspraken over toegangsbeperking. Deze houdt in dat de klant tot nader orde bezoeken moet aankondigen bij de beveiliging.
- Uitnodiging ordegesprek 2^e incident.
- Hersteltermijn ordegesprek 2^e incident.
- Garantieverklaring 2^e incident. Opschorting wordt opgeheven naar ondertekening.
- Brief “No show” of “Geen garantieverklaring” na 2^e incident.
- Bevestiging ordegesprek 2^e incident met afspraken over strengere toegangsbeperking.

⁹ Zie processchema “Pilot Veiligheid” definitief + toelichting.

2.2.12 Borging project

De borging van de Integrale Aanpak Veiligheid en Agressie op de Werkpleinen zit in de beschrijving van de projectresultaten, de gebruikte methoden en instrumenten en het benoemen van de randvoorwaarden en condities. De projectorganisatie wordt opgegeven, maar niet eerder dan dat het agressiebeleid, de werkprocessen en protocollen, etc. onderdeel vormen van de reguliere uitvoering en aansturing van het Werkplein.

Bij KRHZ werd gewerkt met een projectgroep onder voorzitterschap van een interne projectleider. Randvoorwaarden voor het project: de directeur als boegbeeld van dit project, de enorme bekendheid van het project in de organisatie en het feit dat project door het management duidelijk wordt gedragen. Alle deelnemende gemeenten van de RSD KRHZ zijn lopende het project geïnformeerd over de voortgang, de externe partners door middel van het jaarverslag 2010 en het jaarplan 2011. Ook hier was geen financiële dekking voor de 2^e AWO.

Een belangrijk punt verdient de aandacht bij deze aanpak: “de staking van de dienstverlening”. Wat houdt die in, is het wettelijk mogelijk en wanneer kun je die inzetten? Dit zijn vragen die nu nog onduidelijk zijn en daardoor nog geen voldoende draagvlak bij de medewerkers hebben. Ten tijde van deze rapportage is er het een en ander gebeurd m.b.t. “het staken van de dienstverlening” Zie bijlage 1 “Het staken van de dienstverlening”.

De trainingsmethode beveiligers “Publieke dienstverlening” is vastgelegd in een cursusboek. Inmiddels is met de stichting Vakopleidingen Particuliere Beveiligingsorganisaties een gecertificeerd trainingstraject ontwikkeld. Het bureau Kat Advies & Training BV zal zijn trainingsmethodiek overdragen aan de reguliere mbo-opleidingen. Hierdoor zijn alle dienstverlenende organisaties in staat om beveiligers in te huren die dienovereenkomstig gecertificeerd zijn.

Bij het Werkplein DYNR is geconstateerd dat er door het project meer rust op de werkvloer heerst i.c. tussen de oren van de medewerkers is gekomen. Het enthousiasme over de projectresultaten werkt besmettelijk en op dit moment wordt gekeken of SoZaWe deze aanpak op alle Werkpleinen kan toepassen. Mogelijk wordt deze aanpak bij alle publieke diensten van de gemeente Rotterdam toegepast.

3 Planning en realisatie

Het IAVA project voor de beide Werkpleinen zou aanvankelijk starten op 1-1-2010 en eindigen op 31-12-2010 (uitvoeringsfase).

Deze projecttermijn werd voorafgegaan door de aanloopfase waarin de volgende activiteiten zijn uitgevoerd:

- Idee vertalen in aanpak.
- Afstemming tussen ketenpartners (UWV en SD), hun vertegenwoordigers en de managers Werkpleinen.
- Projectplan opstellen en projectorganisatie inrichten (masterplan), projectleiders aanstellen.
- Subsidie aanvragen bij VPT.
- Rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vaststellen van alle betrokken publieke en private medewerkers.
- Selectie-eisen beveiligers en overleg met private beveiligingsorganisaties.
- Stuurgroepoverleggen en regie op projectuitvoering.
- Projectgroepen Werkpleinen vertalen het masterplan naar een operationeel plan voor elk Werkplein.

Uitvoeringsfase

Planning	Activiteiten	Feitelijk
Januari 2010	<ul style="list-style-type: none"> Feitelijk start uitvoering project (KRHZ en DYNR). Gemeenschappelijke training, instructie en intervisie (KRHZ+DYNR). Implementeren van de gemaakte afspraken (operationele plannen). 	februari/maart
maart	<ul style="list-style-type: none"> Meting veiligheidsbeleving medewerkers (AWO-T0) 	april/mei
maart	<ul style="list-style-type: none"> Introductie beveiliging Werkplein (DYNR), nieuwe aanpak te vroeg. KRHZ: mei 2010. 	maart / april
	<ul style="list-style-type: none"> Tijdelijke invoering werkproces en protocol. 	maart/april
	<ul style="list-style-type: none"> Training medewerkers Werkplein DYNR. 	maart/april
	<ul style="list-style-type: none"> Actieve ordehandhaving DYNR volgens protocol. 	april
	<ul style="list-style-type: none"> Training medewerkers KRHZ. 	maart/april
april	<ul style="list-style-type: none"> Fysieke aanpassing (meeluisteren), werkplekafscheidings, open spreekkamers, signaal-knop). 	Mei
maart	<ul style="list-style-type: none"> Introductie beveiligers op Werkplein KRHZ. 	Juni
	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling reglement meeluisteren KRHZ. 	Juli
	<ul style="list-style-type: none"> In gebruik nemen meeluisterapparatuur 	Augustus
	<ul style="list-style-type: none"> Werken volgens integrale aanpak, monitoren, bijsturen en aanscherpen kwaliteit. 	september t/m december
december	<ul style="list-style-type: none"> Meting veiligheidsbeleving medewerkers (AWO-T1) 	maart 2011
februari 2011	<ul style="list-style-type: none"> Afronding project 	januari - april 2011
maart 2011	Eindrapport (evaluatief)	mei 2011
april e.v.	Overgang naar staande organisatie (borging).	mei e.v. 2011

De selectie van de beveiligers in overeenstemming met de gestelde eisen lukt slechts gedeeltelijk. De 1^e keer vond plaats in januari 2010. Tijdens de opleiding werd geconstateerd dat er een aanvullende selectie noodzakelijk was en de eisen moesten worden bijgesteld. De 2^e keer was in mei 2010. Dit leverde een iets latere start op bij Werkplein DYNR (april 2010) en een nog latere start voor Werkplein KRHZ.

De nieuwe manier van werken is hierdoor pas in mei 2010 begonnen. Verder is de uitvoering conform de planning voor beide Werkpleinen gegaan.

4 Kosten

Het Werkplein KRHZ beheert de financiën voor beide Werkpleinen. De subsidieaanvraag is ook door de directeur RSD KRHZ gedaan. De totale kosten voor het project werden in eerste instantie geraamd op € 260.000, =. Door een intensivering van de projectaanpak en de langere doorlooptijd is de raming uitgekomen op € 422.000, =. Daarvan is in het kader van VPT door BZK € 80.000, = gesubsidieerd. De rest is betaald uit de reguliere middelen van de staande organisatie.

De grootste post wordt gevormd door training- en opleidingskosten te weten € 148.000, =. De kleinste post is trainingsruimte/facilitaire kosten € 1.500, =. De kosten voor de AWO-T1 meting bedroegen € 20.000, = (T0 meting was om niet). De inluistervoorzieningen bedroegen € 2.000, =. De kosten per Werkplein van elke beveiliging €70.000, =. Voor communicatie waren geen middelen beschikbaar¹⁰.

Er was geen financiële dekking voor de tweede AWO metingen en voor publiciteit. De eigen afdeling Communicatie van de dienst SoZaWe Rotterdam heeft geen ondersteuning kunnen leveren omdat die niet in hun werkplanning was opgenomen.

Bij de traditionele aanpak (meerdaagse opleiding voor alle Werkpleinmedewerkers) zijn de kosten een veelvoud van opleidingskosten van dit project. Zeker als het niet beschikbaar zijn van medewerkers voor de uitvoering tijdens de opleiding wordt meegerekend.

5 Slotconclusie

Doelstelling van het project “Dienstverlening onder druk” is het voorkomen, beperken en adequaat afhandelen van voorvallen van agressie. Die doelstelling is in al zijn facetten gehaald. In de voorafgaande hoofdstukken heeft u dit in detail kunnen lezen.

Het project “Dienstverlening onder druk” vanuit het IAVA concept, is dan ook een succesvol project geweest. De winstpunten op een rij:

- Afname (trend) van het aantal geregistreerde agressie-incidenten¹¹.
- Afname van de zwaarte van de geregistreerde agressie-incidenten¹².
- Inschakelen van politie is geminimaliseerd.
- Aangiftedaling door preventief handelen.
- Gemeenschappelijke en integrale visie op veiligheid en agressie.
- Veiligheid is een onlosmakelijk onderdeel van de dienstverlening op de Werkpleinen.
- Deze integrale aanpak van agressie bevordert de integere dienstverlening.
- Samenhangend beleid en daarop afgestemde werkprocessen en protocollen.
- Duidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheden voor medewerkers, beveiligers en management.
- Respect voor ieders aandeel in de veiligheid op het Werkplein.
- De beveiligingsaanpak leidt ertoe dat onze kennis van de klanten toeneemt.
- Betere profielen en kwaliteitsimpuls beveiligingspersoneel.
- Minder opleidingskosten voor de medewerkers van de Werkpleinen.
- Hogere medewerkers tevredenheid over de veiligheid op de Werkpleinen.
- Verzuim als gevolg van agressie-incidenten is een zeldzaamheid geworden.
- Meer doordacht gebruik van de fysieke locatie (meeluistermogelijkheid spreekkamer).

¹⁰ Zie voor de totale begroting van het project “Dienstverlening onder druk II”, mei 2010.

¹¹ Gegevens tot en met mei 2011.

¹² Idem.

“Dienstverlening (z)onder druk!”

- Meer logische inbedding van IAVA aanpak in reguliere werkprocessen en protocollen.
- Structurele aandacht en sturing van management op veiligheid (arbeidsomstandigheden).
- Veiligheid is de uitkomst van samenwerking tussen alle onderdelen van de organisatie.
- Het succes snelt het project vooruit: enorme belangstelling voor aanpak bij andere Werkpleinen en publieke afdelingen van de gemeenten.
- Een hardnekkig en beladen vraagstuk als agressie op de Werkpleinen is zeer effectief aan te pakken.
- Een nieuwe, gecertificeerde opleiding voor beveiligers tot Beveiligers Publieke Dienstverlening, waardoor de beveiligersaanpak ook voor andere dienstverleners beschikbaar komt.
- Een juridische en politieke discussie over de grenzen van verantwoorde dienstverlening en de mogelijkheid om deze te staken als dit niet mogelijk blijkt. Hoogtepunt is een stellingname in deze kwestie door (meerderheid van) de Tweede Kamer.

De eindconclusie: “dienstverlening zonder druk” kan!

6 Bijlagen

6.1 Het staken van de dienstverlening

Uitgangspunt bij het project was de mogelijkheid om de dienstverlening op te schorten of te staken als de werkgever moet vrezen voor de veiligheid van de medewerkers of als duidelijk is dat dienstverlening niet meer integer kan plaatsvinden.

Eigenlijk gaat het om de vraag of dienstverlening wel mag plaatsvinden als duidelijk is dat deze niet op de juiste wijze tot stand komt en er ernstige twijfels zijn over de uitkomst van het dienstverleningsproces.

Bij opschorting gaat het om een tijdelijke maatregel. Op basis van eerdergenoemde overwegingen wordt direct na het incident de zich misdragende burger opgeroepen voor een ordegesprek. Het ordegesprek vindt bij voorkeur binnen 24 uur plaats. In dit gesprek moet de klant garanties geven voor de veiligheid van de medewerkers en voor de mogelijkheid van verantwoorde (integere) dienstverlening. Het vertrouwen moet hersteld worden. Zodra de klant deze verklaring – op vertrouwenswekkende wijze – heeft gegeven, ontvalt de grond voor de opschorting van de dienstverlening.

Bij het staken van de dienstverlening gaat het om een meer permanente maatregel. De klant heeft dan al ten minste twee keer een ordegesprek gehad en zowel onder het regime van de lichte als de zwaardere toegangsbeperking verkeerd. Bij voorkeur is door middel van een werkplan geprobeerd greep op het gedrag te krijgen.

Als de klant ondanks al deze inspanningen en de bijbehorende communicatie volhardt in zijn wangedrag dan moet de conclusie zijn dat dit willens en wetens is. Het Werkplein kan de dienstverlening, hoe dan ook, niet onder verantwoorde omstandigheden voortzetten. Het kiest dan voor de veiligheid en het welzijn van de eigen medewerkers en staakt de dienstverlening. Staking heeft dus een meer permanent karakter. Het is niet bedoeld om de klant te straffen maar in zijn effect kan het wel zo gevoeld worden. Doel van de staking van dienstverlening is het herstel van de veiligheid van medewerkers en het achterwege laten van onverantwoorde dienstverlening.

Het is aan de klant om het vertrouwen in hem bij de Werkpleindirectie te herstellen. Bijvoorbeeld door zich onder behandeling te laten stellen wanneer hij geen controle over zijn gedrag heeft.

Het is niet ondenkbaar dat een klant die getroffen wordt door een staking van dienstverlening, verhuist naar een andere gemeente om daar zijn rechten als uitkeringsgerechtigde opnieuw uit te oefenen. Daar is niets tegen. De staking van de dienstverlening tast het recht op de uitkering niet aan. Het uitblijven van dienstverleningshandelingen kan wel tot gevolg hebben dat een uitkering wordt gestaakt ‘wegens het niet voldoen aan de inlichtingenplicht of gebrek aan medewerking’.

Onder juristen blijkt over het staken van dienstverlening verschillend te worden gedacht. Dat is op zijn minst opmerkelijk. Op tal van andere gebieden van dienstverlening is deze aanpak gemeengoed.

Agressie tegen medewerkers van een woningbouwvereniging kan leiden tot huisuitzetting. Als een woningbouwvereniging monopolist is in een gemeente, kan de huurder gedwongen zijn om naar een andere gemeente te verhuizen. Ziekenhuizen weigeren al langere tijd patiënten die zich misdragen en verwijzen hen – met uitzondering van een levensbedreigende situatie – naar andere ziekenhuizen ook al liggen die op grote afstand.

“Dienstverlening (z)onder druk!”

Volgens een hoogleraar Bestuursrecht zijn de criteria voor staking van dienstverlening binnen het project “Dienstverlening onder druk” voldoende zorgvuldig gekozen om bij een eventuele procedure kans van slagen te hebben. Een verdienste van het project is dat het niet tot een proefproces kon komen. Door de proactieve aanpak van de beveiligers staakten zelfs de meest gevreesde klanten “hun wild geraas”. Een tweetal klanten (op beide Werkpleinen één) lijkt zich nu na een jaar, te willen kandideren voor een eerste werkelijke staking van dienstverlening. Als zij niet alsnog tot inkeer komen, kan een eerste toepassing van deze maatregel niet worden uitgesloten. Dat kan vervolgens leiden tot rechtszaak waarin meer duidelijkheid over de juridische aspecten van de toepassing van dit instrument ontstaat.

Onder de medewerkers is een groot draagvlak voor de staking van dienstverlening, maar die denken daarbij vaak aan een vorm van sanctioneren. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Sancties zijn alleen mogelijk in het kader van het strafrecht en het administratief recht.

De legitimatie voor de staking van dienstverlening is exclusief te vinden in de zorg van de werkgever voor de veiligheid van zijn medewerkers of de integriteit van de dienstverlening. Dienstverlening mag nooit onder druk plaats vinden. Als die druk niet vermeden kan worden dan moet de dienstverlening achterwege blijven. Het is duidelijk dat de dienstverlening niet moet worden gestaakt in situaties waarin een klant juist voordeel zou hebben van het staking van dienstverlening en de overheid of derden juist nadeel ondervinden. Het is dan ook geen instrument dat makkelijk ingezet kan worden door brandweer, politie of ambulanceverpleegkundigen.

Soms moet wangedrag juist niet leiden tot staking van dienstverlening maar tot intensivering: bijvoorbeeld méér politie–inzet in plaats van minder.

Gedurende de looptijd van het project heeft de projectleider samen met Divosa en KAT Advies & Training BV van gedachten gewisseld met leden van de Tweede Kamer. Dit heeft geresulteerd in een motie over “het staken van de dienstverlening”. De motie ‘Naar een veiligere samenleving’ ingediend door Marcouch/Hennis-Plassaert heeft inmiddels kamerbrede steun gekregen.

Het vooruitzicht dat aanblijvend wangedrag uiteindelijk kan leiden tot staking van de dienstverlening (met als uiterste consequentie het op termijn stoppen van een uitkering) heeft ongetwijfeld in belangrijke mate bijgedragen aan het succes van dit project. Mocht in een juridische procedure blijken dat het onder de huidige regels niet mogelijk is om de dienstverlening aan klanten die zich structureel misdragen te staken, dan is van belang hoe de regering uitvoering geeft aan de eerder genoemde motie Marcouch/Hennis-Plasschaert.

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
constaterende, dat medewerkers van publieke diensten vaak geconfronteerd worden met intimidatie en agressie door hun cliënten;
constaterende, dat medewerkers van publieke diensten hierdoor niet alleen in gevaar worden gebracht maar ook zowel psychische als fysieke schade oplopen;
overwegende, dat een goede en integere dienstverlening door intimidatie en agressie onmogelijk wordt gemaakt;
overwegende dat intimidatie en agressie nooit mogen lonen bij een poging om snelle service of een beslissing ten gunste van de cliënt af te dwingen;
constaterende, dat er al beperkt maatregelen mogelijk zijn als cliënten gewelddadig gedrag vertonen en er jurisprudentie bestaat over de grenzen aan de zorgplicht van publieke dienstverleners;
overwegende, dat publieke dienstverleners onvoldoende steun vinden in de effecten van administratiefrechtelijke sancties, strafrechtelijke sancties of andere thans voorhanden zijnde maatregelen en dat het gebrek aan beïnvloedingsmogelijkheden zelfs leidt tot aanpassing van de dienstverlening aan het wangedrag van cliënten;
roept de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee de handelingen van publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de cliënt.
en gaat over tot de orde van de dag.*

*Marcouch
Hennis-Plasschaert*

6.2 Kwalificaties “Beveiliging Publieke Dienstverlening”

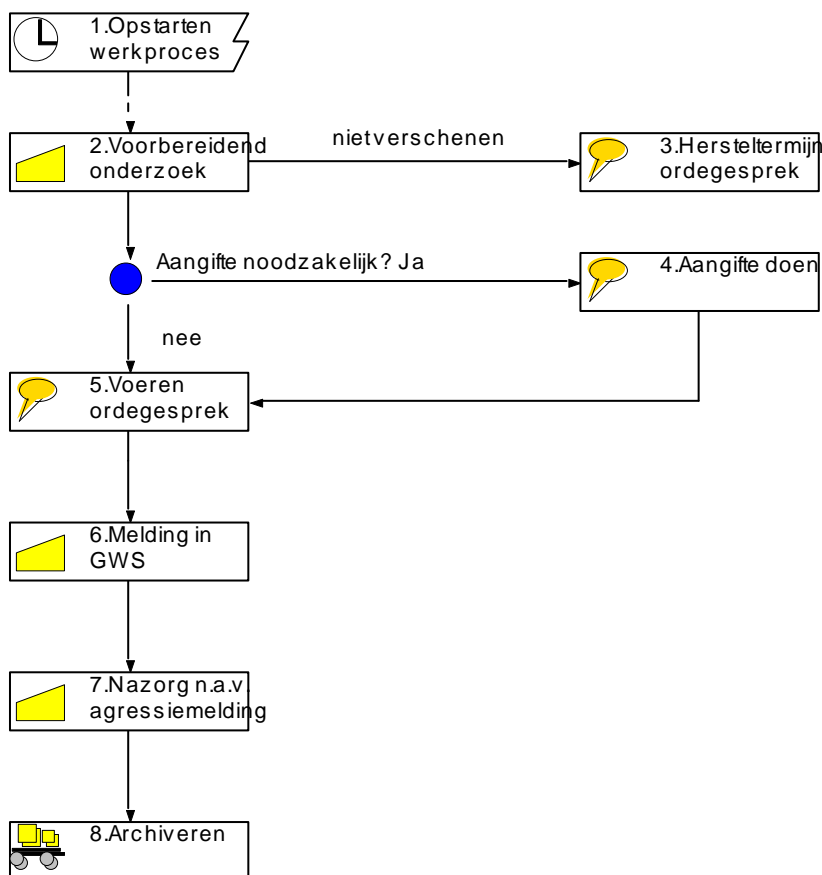
Deze notitie is beschikbaar voor geïnteresseerden, maar te omvangrijk om geheel als bijlage op te nemen. Het kwalificatiedossier “Beveiliging Publieke Dienstverlening” bestaat uit drie onderdelen. In deel A wordt voor alle geïnteresseerden een korte omschrijving gegeven van de beroepsgroep en de taken die de beveiliging PD uitvoert en de vereiste competenties.

Deel B (de kwalificaties) staan op hoofdlijnen de certificeringseisen beschreven. De vereisten geven weer wat de gecertificeerde beveiliging moet kunnen in de praktijk als starter.

In deel C wordt een uitwerking gegeven aan wat in B is gesteld. C is inhoudelijk en methodologisch aan B gekoppeld. Er is een één op één relatie tussen de kerntaken, de procescompetentiematrix en de daarin opgenomen werkprocessen.

6.3 Werkproces veiligheid

Het werkproces “Veiligheid” voor het Werkplein KRHZ ziet er in schema als volgt uit:



Het werkproces Veiligheid voor het Werkplein DYNR is nagenoeg identiek.

Beschrijving onderdelen werkproces Veiligheid

Naam	Uitvoerende	Beschrijving
1. Opstarten werkproces Veiligheid (tijd)		<p>Indien zich een agressie-voerval heeft voorgedaan wordt door de veiligheidscoördinator van het Werkplein het werkproces Pilot Veiligheid opgestart.</p> <p>De medewerker die betrokken is bij het agressie-voerval vult op de dag van het voorval het formulier 'Registratie onacceptabel gedrag' in en levert dit dezelfde dag in bij de veiligheidscoördinator.</p> <p>De veiligheidscoördinator maakt in GWS4all melding van het incident in het cliëntendossier. Op het persoonsdossier komt een waarschuwingsticker (geel).</p>
2. Voorbereidend onderzoek (basis)	Veiligheidscoördinator	<p>De veiligheidscoördinator neemt het formulier dat door de medewerker is ingevuld in ontvangst en plant op de dezelfde dag een gesprek.</p> <p>In overleg wordt bepaald welke vervolgacties richting de bezoeker/cliënt genomen moeten worden.</p> <p>Bij bedreiging in welke vorm dan ook doet de medewerker in principe aangifte. De medewerker wordt hierbij ondersteund door de veiligheidscoördinator. Indien de medewerker om moverende reden(en) geen aangifte wilt doen, neemt de beveiliging, coördinator of een leidinggevende deze taak over.</p> <p>In het gesprek wordt nagegaan of een ordegesprek moet plaatsvinden.</p> <p>Ook wordt bepaald of en door welke medewerker de opvang van de medewerker gedaan kan worden.</p> <p>De veiligheidscoördinator informeert de leidinggevende (UWV-Werkbedrijf of RSD KRHZ) van de medewerker over het onacceptabel gedrag van de bezoeker/cliënt.</p> <p>Indien er sprake van een cliënt van de RSD KRHZ, start de veiligheidscoördinator op naam van een consulent van het desbetreffende team een maatregelonderzoek op. Tevens wordt de A-consulent van het desbetreffende team informeert m.b.t. het onacceptabel gedrag van de cliënt. De A-consulent ontvangt van de veiligheidscoördinator een kopie van het formulier 'Registratie onacceptabel gedrag'. De A-consulent informeert op zijn/haar beurt de consulent, die het maatregelonderzoek i.v.m. onacceptabel gedrag gaat afhandelen.</p> <p>Indien een ordegesprek moet plaatsvinden, roept de veiligheidscoördinator de bezoeker/cliënt op voor een ordegesprek.</p> <p>Een beveiliging plus voert het ordegesprek.</p>

Naam	Uitvoerende	Beschrijving
3. Hersteltermijn ordegesprek (communicatie)	Veiligheidscoördinator	<p>Indien de bezoeker/cliënt niet verschenen is op de oproep voor het ordegesprek maakt de veiligheidscoördinator een hersteltermijnbrief met uitnodiging voor het ordegesprek.</p> <p>In de brief wordt vermeld wat de consequenties zijn als de bezoeker/cliënt niet verschijnt.</p> <p>De veiligheidscoördinator informeert de leidinggevende van UWV-Werkbedrijf of het desbetreffende team van RSD KRHZ indien de cliënt niet verschijnt.</p>
Aangifte noodzakelijk? Ja (Toestand)		Indien aangifte gedaan moet worden bij de politie ondersteunt de veiligheidscoördinator de medewerker bij de aangifte.
4. Aangifte doen (communicatie)	Veiligheidscoördinator	<p>De veiligheidscoördinator ondersteunt de medewerker als aangifte gedaan moet worden bij de politie.</p> <p>Indien er sprake is van schade aan het gebouw en/of goederen wordt aangifte gedaan door een beveiligder namens het UWV-Werkbedrijf of de RSD KRHZ.</p>
5. Voeren ordegesprek (communicatie)	Veiligheidscoördinator	<p>De veiligheidscoördinator vraagt aan een beveiligder+ of hij/zij een ordegesprek wil houden.</p> <p>De beveiligder+ houdt een ordegesprek met de bezoeker/cliënt. Legt tijdens dit gesprek uit dat het gedrag van de bezoeker/cliënt niet geaccepteerd wordt en wat de consequenties van het gedrag voor de bezoeker/cliënt zijn.</p> <p>De bezoeker/cliënt ontvangt een gesprekbevestiging met garantie door burger. De cliënt ondertekent een garantieverklaring.</p> <p>De beveiligder overhandigt de ondertekende garantieverklaring aan de veiligheidscoördinator</p> <p>Na afloop van het ordegesprek faseert de veiligheidscoördinator het werkproces door de naar registratie GWS.</p>
6. Melding in GWS (basis)	Veiligheidscoördinator	Indien de dienstverlening wordt gestaakt, maakt de veiligheidscoördinator een melding in GWS4all
7. Nazorg n.a.v. agressiemelding (basis)	Veiligheidscoördinator	<p>Door de medewerker Opvang en Nazorg wordt met de medewerker die het agressie-voerval heeft meegemaakt een nazorg gesprek gehouden.</p> <p>Indien van toepassing wordt z.s.m. een nazorgtraject ingezet.</p> <p>De medewerker Opvang en Nazorg informeert de veiligheidscoördinator over het bovenstaande.</p>

“Dienstverlening (z)onder druk!”

Naam	Uitvoerende	Beschrijving
8.Archiveren (logistiek)	Archief-medewerker	<p>De postkamer zorgt voor afschriften bij de volgende zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebouwontzegging / Toegangsbeperking - Waarschuwing - Uitnodiging (oproep) ordegesprek 1e en 2e incident - Garantieverklaring / Bevestiging ordegesprek - Hersteltermijn ordegesprek - Brief bij no show of geen garantieverklaring (staking van de dienstverlening.) <p>Aangetekend (origineel) + Gewoon versturen (origineel) verder, 1x archief, 1x beveiliging, 1x veiligheidscoördinator, 1x UWV-Werkbedrijf plaatsvervangend veiligheidscoördinator, Sociale Recherche, Schuldhulpverlening, Teamleider(s) en ook de A-consulent die nog 1 kopie maakt voor de betreffende werkconsulent omdat de personen van de postkamer niet weten welke werkconsulent hoort bij een bepaalde cliënt!</p> <p>Politie krijgt een afschrift bij gebouwontzegging/toegangsbeperking.</p> <p>Let op: Garantieverklaring/Bevestiging ordegesprek niet aangetekend versturen, alleen 1 exemplaar met de reguliere post verzenden.</p> <p>De archiefmedewerker sluit het werkproces af en archiveert de documenten behorende bij het werkproces.</p>