

Een Veilige Publieke Taak?

*Een vergelijkende scriptie over agressie en geweld tegen medewerkers met een
publieke taak*

Maart 2009

Auteur:
Peter van Schaik

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Een Veilige Publieke Taak?

Een vergelijkende scriptie over agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak

Landsmeer, maart 2009

Masterscriptie van:
Peter van Schaik

Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde, Master Beleid en Politiek

Onder begeleiding van:
Dr. M.J. van Duin
Dr. A. van Sluis



&

Drs. J.M. Krombeen
Programmamanager Veilige Publieke Taak.



Voorwoord

Het schrijven van dit voorwoord is voor mij het sluitstuk van een lang en niet altijd gemakkelijk traject. Wat begon als een stage bij het programmateam Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Is uiteindelijk geworden tot het onderzoek dat nu voor u ligt. Een veilige publieke taak is een onderwerp dat bij mij direct veel sympathie en affiniteit opwekte. In de eerste plaats vanwege eigen ervaringen met klantcontact waarbij regelmatig gevallen van agressie en geweld plaatsvonden en in de tweede plaats het besef dat een goed functionerend openbaar bestuur van uitzonderlijk belang is.

Vanaf het moment dat ik mijn stage begon bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ben ik direct begonnen met het schrijven van deze scriptie. In het begin was het moeilijk duidelijk een concreet beeld te krijgen van de problematiek. De puzzel, waarlangs het onderzoekstraject zou moeten lopen, heeft vele hoofdbrekers gekost. Het is daarom ook geen kort, vlekkeloos traject geweest. Diverse malen was dit onderzoek dan ook bijna vroegtijdig geëindigd. Een zucht van verlichting zal ik dan ook niet onder stoelen of banken steken.

Dat dit onderzoek ondanks alles toch gereed is gekomen is te danken aan een aantal personen. Ik kan niet iedereen bij naam en toenaam benoemen. Maar voor de volgende personen wil ik hierop een uitzondering maken. Zonder de onverzettelijke aanmoedigingen van mijn eerste lezer en begeleider van de Erasmus Universiteit dhr. Van Duin was dit resultaat nooit gelukt. Daarnaast zou ik dhr. Krombeen willen bedanken voor de stage en de hulp bij deze scriptie. Tot slot wil ik stil staan bij mijn ouders, broers en zus.

Bedankt.

Landsmeer, november 2008

Peter van Schaik

Samenvatting

In oktober 2006 ging, onder toezicht van toenmalig minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het actieprogramma 'aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak' van start. Diverse vertegenwoordigers van de overheid, werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) committeerden zich gezamenlijk aan een veilige uitvoering van de publieke taak. Uitgangspunt is dat werknemers met een publieke taak respect en begrip tonen voor de situatie en de samenhangende emoties van de burgers maar tegelijkertijd zelf met evenveel respect behandeld worden. Onder invloed van een reeks aan incidenten en het belang dat gehecht wordt aan een veilige publieke taak, is het onderwerp door de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw Ter Horst speerpunt van beleid geworden.

De tragiek van het onderwerp is dat het geen nieuw onderwerp is maar in de loop van de jaren telkenmale op de agenda gekomen is en ook weer naar de achtergrond verdween. Met deze constatering in het achterhoofd is dit onderzoek opgezet om in retrospectief te bekijken welke paden het beleid, omtrent het terugbrengen van agressie en geweld, heeft bewandeld.

De centrale vraag luidt:

Op welke wijze hebben (afzonderlijke) beleidsprocessen bijgedragen aan de verschillen in aanpak van verschillende sectoren ten aanzien van agressie en geweld door derden tegen medewerkers met een publieke taak en in hoeverre zijn deze, (mogelijk aan de hand van Lipsky' Street Level Bureaucracy), te verklaren?

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen, is gebruik gemaakt van een viertal deelvragen. De eerste twee deelvragen sluiten aan bij het beschrijven en indien mogelijk verklaren van het beleidsproces. In deelvraag twee en drie wordt stil gestaan bij de mogelijke relatie, die bestaat tussen de aard van het werk en de mogelijkheid slachtoffer te worden van uitingen van agressie en geweld.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de theoretische inzichten afkomstig van het rondemodell om het beleidsproces te reconstrueren. Het rondemodell geeft de mogelijkheid aan de hand van rondes het gedrag van actoren te beschrijven waarbij het niet gaat om het besluit dat genomen is of het samenkomen van problemen, oplossingen en participanten, maar om het kritisch omslagpunt dat een nieuwe ronde inleidt tijdens het beleidsproces.

Het tweede theoretisch inzicht richt zich op de uitvoerende medewerker die tijdens de uitvoering van de publieke taak in aanraking kan komen met ongewenst gedrag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzichten van Lipsky's theorie over Street-Level Bureaucracy, waarbij aan de hand van een viertal condities de positie van de uitvoerende werknemers geanalyseerd wordt.

Dit onderzoek kijkt terug. In samenspraak met de opdrachtgever is gekozen voor een casestudy onder een beperkt aantal sectoren. Te weten: de politie, de sociale dienst en de Nederlandse Spoorwegen. Hierbij is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews.

Uit de reconstructie bij de drie sectoren blijkt dat het onderwerp moeilijk een vaste plaats behoudt op de agenda. Dit geldt niet alleen voor de politieke agenda, maar vooral ook binnen de organisaties zelf. De stap naar beleid dat voelbaar is op de werkvoet, ondanks aanvankelijk goede bedoelingen, is erg groot. Het beleid kenmerkt zich door: een gerichtheid op incidenten het zoeken naar oplossingen in de vorm van bijvoorbeeld geweldsprotocollen en het nemen van fysieke maatregelen. Veelal parallel aan de eisen vanuit de Arbo-wetgeving en voornamelijk gericht om achteraf schade en/of letsel af te wikkelen. Een van de conclusies is dan ook dat de voorgenomen inspanningen sterk contrasteren met de uiteindelijk genomen maatregelen. Nieuwe incidenten leiden tot nieuwe voornemens.

Medewerkers met een publieke taak zijn kwetsbaar vanwege veelvuldig contact met burgers. Dit contact heeft voor de burger niet altijd een gunstige uitkomst. De kwetsbaarheid van de medewerker neemt toe wanneer de discretionaire bevoegdheid toeneemt. Tegelijkertijd moet er rekening gehouden worden met de individuele noden van de burger. De keuze wat getolereerd wordt, rekening houdend met wederzijds respect en begrip hangt af van de aanvaardbaarheid voor de burger, organisatie en uitvoerende medewerker. Dit mag echter nooit ten koste gaan van de werknemer met een publieke taak.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	4
Hoofdstuk 1. Inleiding	6
§1.1 Probleemanalyse.....	7
§1.1.1 Invloed van een veranderende maatschappij?.....	7
§1.1.2 <i>Wie zijn er bij betrokken?</i>	8
§1.1.3 Wat is er al aan gedaan? (beleid)	9
§1.1.4 Wettelijk kader aanpak agressie en geweld	9
§1.1.5 Veilige publieke taak.....	10
§1.2 Doelstelling.....	12
§1.3 Centrale vraagstelling:	12
§1.4 Deelvragen	12
§1.5 Omschrijving van begrippen	13
§1.5.1 Agressie en geweld	13
§1.5.2 Publieke Taak.....	14
§1.5.3 Derden	15
§1.5.4 Street-Level Bureaucracy.....	15
§1.6 Relevantie.....	15
§1.7 Keuzes en beperkingen	15
Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader	16
§2.1 Publieke besluitvorming.....	16
§2.1.1. Problemen	16
§2.1.2. Beleidsproces.....	16
§2.1.3. Vier rationaliteiten.....	17
§2.2. Fasen, Stromen en Ronden	17
§2.2.1. Het fasenmodel	18
§2.2.2. Het stromenmodel.....	18
§2.2.3. Het rondenmodel	18
§2.3 Medewerkers met een publieke taak	20
§ 2.3.1 Street-level bureaucrats	20
§2.3.2 Interactie met burgers.....	20
§2.3.3. Beleidsvrijheid	21
§2.2.5 Strategieën.....	22
§2.4 Samenvatting	23
Hoofdstuk 3 Empirie	24
§3.1 Methodologisch kader	24
§3.2 Casestudy	24
§3.3 Modelkeuze.....	24
§3.4 Dataverzameling	25
§3.5 Procesbeschrijving	25
§3.6 Leeswijzer.....	26
Hoofdstuk 4 Gemeentelijke Sociale Dienst	27
§4.1 Probleemanalyse.....	27
§4.1.1 Omvang van agressie.....	27
§4.1.2 Betrokken actoren	28

§4.1.3 Maatregelen.....	28
§4.2 Casusbeschrijving.....	29
§4.2.1 Beschrijving beleidsproces.....	29
§ 4.3 Analyse.....	32
§ 4.3.1. Beleidsproces.....	32
Hoofdstuk 5. Casus Politie.....	35
§5.1 Probleemanalyse.....	35
§5.1.1 Omvang van agressie.....	35
§5.1.2 Betrokken actoren.....	35
§5.1.3 Maatregelen.....	36
§ 5.2 Casusbeschrijving.....	39
§5.2.1 Beschrijving beleidsproces.....	39
§ 5.3 Analyse.....	42
§5.3.1. Beleidsproces.....	42
Hoofdstuk 6. Casus Nederlandse Spoorwegen.....	45
§ 6.1 Probleemanalyse.....	45
§6.1.1 Omvang van agressie.....	45
§6.1.2 Betrokken actoren.....	46
§6.1.3 Maatregelen.....	47
6.2 Casusbeschrijving.....	48
§6.2.1 Beschrijving beleidsproces.....	48
§6.3 Analyse.....	53
§6.3.1. Beleidsproces.....	53
Hoofdstuk 7. Analyse Lipsky.....	57
§7.1 Casus Sociale Dienst, afdeling dak- en thuislozen.....	57
§7.2 Casus Politie.....	59
§7.3 Casus Nederlandse Spoorwegen.....	60
§7.4 Tussenconclusie.....	62
Hoofdstuk 8 Conclusie.....	63
§ 8.1 De probleemstelling in vogelvlucht.....	63
§ 8.2 Beleidsprocessen vergeleken.....	65
§ 8.2.1 Resultaten.....	65
§ 8.3 Medewerkers met een publieke taak.....	68
§ 8.3.1 Resultaten.....	68
§ 8.3.2 Relatie tussen beleidsprocessen en werkcondities.....	69
§ 8.4 beantwoording deelvragen.....	69
§ 8.4.1 Deelvraag 1.....	69
§ 8.4.2 Deelvraag 2.....	69
§ 8.4.3 Deelvraag 3.....	70
§ 8.4.4 Deelvraag 4.....	71
§ 8.5 Beantwoording Centrale vraag.....	71
Hoofdstuk 9. Aanbevelingen.....	73
Hoofdstuk 10. Literatuurlijst.....	74
Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden.....	78

Hoofdstuk 1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn er herhaaldelijk incidenten geweest waarbij medewerkers met een publieke taak geconfronteerd zijn met agressie en geweld in de uitvoering van hun taak. Diverse onderzoeken wijzen op een grote belasting voor werknemers en schetsen een zorgwekkend beeld over aard en omvang van agressie en geweld tegen de medewerker met een publieke taak (Driessen en Middelhoven, 2001 DSP, 2007a).

In 2001 verscheen onderzoek 'geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte' van het onderzoeksbureau Driessen Middelhoven. Hierin werd voor het eerst een zorgwekkende beeld integraal gepubliceerd. Hiermee kwam het probleem op de politieke agenda. In reactie op de resultaten van het onderzoek verklaarde het kabinet: *"Het is onaanvaardbaar dat geweld wordt gepleegd tegen mensen die gewoon hun werk doen. Het plegen van geweld betekent respectloos handelen en een aantasting van het gezag, waarvan zowel de werknemer als de samenleving nadeel ondervindt"*. Het kabinet stelde verder dat het: *"een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en werkgevers om maatregelen te nemen om geweld tegen te gaan, waarbij werknemers maximale steun verdienen"* (TK 2000/01 27400 VII nr.55).

Ondanks inspanningen blijkt eenzelfde zorgwekkend beeld uit de gegevens van een recent onderzoek naar aard en omvang van het probleem, uitgevoerd in 2007 door het onderzoeksbureau DSP. De ernst en de schaal van de incidenten heeft bij werknemers, werkgevers, vakbonden en de politiek geleid tot een de vorming van een breed platform tegen agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De uitkomsten van de onderzoeken en het beleidsproces dat hierop volgde zullen in deze scriptie centraal staan en verder worden uitgewerkt.

In de periode april tot en met juli 2007 heb ik in het kader van een afstudeerstage bij het bij het programmabureau Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mij mogen verdiepen in beleidsprocessen rondom agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De scriptie heeft een kwalitatief vergelijkend karakter en gaat op zoek naar de verschillen en overeenkomsten bij de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in een aantal sectoren. Deze sectoren zijn: de politie, sociale diensten en de Nederlandse Spoorwegen. Tijdens deze stage heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw Ter Horst het belang van een veilige werkomgeving voor medewerkers met een publieke taak onderkend en bestempeld als speerpunt van beleid. Ook minister president Balkenende onderstreept dit belang voor het kabinet Balkenende IV door in zijn eerste wekelijkse persconferentie uitgebreid stil te staan bij het onderwerp en het streven naar een samenleving waarin iedereen respect toont voor elkaar en in het bijzonder voor hulpverleners. Hij stelt dat geweld absoluut niet getolereerd kan worden. Afgezien van de bewindslieden hebben werkgevers, vakbonden en koepelorganisaties zich door middel van een convenant gecommitteerd aan het onderwerp. Het valt daarom niet te verwachten dat het onderwerp spoedig van de politieke en maatschappelijke agenda zal verdwijnen.

§1.1 Probleemanalyse

Agressie en geweld zijn in principe in iedere situatie onaanvaardbaar. Dit geldt des te meer voor incidenten tegen medewerkers in publieke dienst. Zij voeren immers voor de burger een maatschappelijke taak uit en zouden niet gehinderd moeten worden bij het uitoefenen van deze taak. Het waarborgen van de sociale veiligheid en het handhaven van een goed werkklimaat zijn hierbij belangrijke kernvoorwaarden. In de eerste plaats is de confrontatie met agressie en geweld tijdens het werk een probleem omdat iedere werknemer recht heeft op een veilige werkomgeving. Iedere inbreuk op een veilige werkomgeving resulteert in een vorm van schade die indirect ongewenste maatschappelijke kosten met zich mee brengen. Deze maatschappelijke kostprijs zal uiteindelijk betaald worden door de maatschappij. Hierbij moet gedacht worden aan kosten voortkomend uit enerzijds het minder goed functioneren of een verhoogd verzuim van het personeel en anderzijds materiële schade aan eigendommen. Een recente raming uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geprobeerd deze kosten in beeld te brengen. De totale kosten als gevolg van ongewenst gedrag door derden bedragen, volgens de raming uitgevoerd door het onderzoeksbureau DSP, tenminste 100 miljoen euro per jaar (DSP,2007a).

Misschien nog wel problematischer en tevens ook het startpunt van het beleidsproces betreffende agressie en geweld is de inbreuk die agressie en geweld heeft op het functioneren van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur is gebaat bij een integere uitvoering van haar taken waarbij iedere burger het recht heeft op een individuele, juiste en gelijke behandeling. De vraag blijft of het dreigen met of het daadwerkelijk toepassen van agressie en geweld als drukmiddel van invloed is op het functioneren van het openbaar bestuur. Deze vraag werd voor het eerst gesteld door het kamerlid Van Heemst in 1996 tijdens een algemeen overleg met de minister in de vaste kamercommissie van Binnenlandse Zaken over de integriteit van het openbaar bestuur.

“De aandacht moet niet alleen gericht zijn op fraude en corruptie. Een bredere benadering is zeker gewenst, echter zonder het beleid zover op te rekken dat het zijn betekenis verliest. Dat er ook aandacht moet zijn voor de wijze waarop ambtenaren optreden in hun directe contacten met burgers, Daarbij mag de aandacht echter niet eenzijdig gericht zijn op eventueel onjuist handelen van ambtenaren. Ook moet er aparte aandacht zijn voor het geweld (of de dreiging daarmee) waarmee ambtenaren soms worden geconfronteerd en voor de methoden om hen te beschermen en te steunen. Dat thema ontbreekt nog in het integriteitsbeleid” (Van Heemst, TK 1996-1997 24655 nr.4:4).

In reactie op bovenstaande vraag heeft de minister geantwoord een onderzoek in te stellen naar agressie en geweld tegen de medewerker met een publieke taak. Dit resulteerde uiteindelijk in het onderzoek van Driessen en Middelhoven dat in maart 2001 werd aangeboden aan de Tweede Kamer.

§1.1.1 Invloed van een veranderende maatschappij?

Veelvuldig wordt er in de media, de wetenschappelijke literatuur en het publieke debat gewezen op veranderingen in de maatschappij die ten grondslag zouden liggen aan een verharding van de maatschappij waar agressie en geweld tegen de medewerkers met een publieke taak een van de uitingsvormen is. De vraag waarom en of zelfs het afgelopen decennia agressie en geweld binnen het publieke domein zijn toegenomen, is echter niet eenduidig noch eenvoudig te geven. Een heel palet aan oorzaken worden in de literatuur maar ook in de media en in het publieke debat opgeworpen. Wantrouwen tegenover de overheid door onder andere verzakelijking en het terugtrekken van de overheid, het einde van de gedoogcultuur, de invloed van nieuwe culturen en de ontwikkeling van een assertieve burger, zijn allen voorbeelden die regelmatig worden aangehaald (Driessen en Middelhoven, 2001, Cohen, 2002, Van den Brink, 2003). Deze scriptie heeft ook niet de pretentie hierop een antwoord te geven maar zal proberen aan de hand van enkele uitgangspunten stil te staan bij processen die vermoedelijk hebben bijgedragen aan het probleem. Een uitgangspunt waar deze scriptie vanuit gaat is

dat de overheid, ten opzichte van de jaren tachtig, op een andere meer bedrijfsmatige manier is gaan werken. Onder invloed van technieken uit het bedrijfsleven is geprobeerd de overheid efficiënter en effectiever te laten functioneren. Deze verzakelijking heeft ook gevolgen voor de relatie met de burger. De nadruk op een meer efficiënte en effectieve verdeling van middelen beperkt deels de mogelijkheden voor de burger in al haar specifieke vragen te voldoen. Het hier uit voortvloeiende wantrouwen kan mogelijk een nadelig effect hebben op de verhoudingen tussen ambtenaren en burgers. In dezelfde periode is, volgens cultuur-socioloog Van den Brink (2003), de houding van de burger ook verandert. Volgens hem heeft de burger een meer assertieve individuele levensstijl ontwikkeld. Deze levensstijl houdt in dat burgers meer vragen ten aanzien van de eigen wensen en voorkeuren en gaat gepaard met een toename van agressieve neigingen wanneer hier niet aan wordt voldaan (Van den Brink, p.10). In een reactie op beide bewegingen lijken de tolerantiegrenzen tussen burgers onderling en in relatie tot de overheid aan spanning onderhevig zijn. Dat wil zeggen: de overheid is minder geneigd grensoverschrijdend gedrag te tolereren. Uit een interne notitie van een van de politiekorpsen wordt bijvoorbeeld de volgende elementen aangegeven die hebben bijgedragen aan een toename van geweld tegen de politie namelijk: *“een restrictiever beleid, sneller uitschrijven van processen verbaal en toegenomen handhavinginspanningen aanhoudingen en staande houdingen”* (Regionaal Journaal maart 2000 politie Limburg-Noord).

Bovenstaande verklaringen pretenderen zeker niet alle elementen te hebben opgesomd die verklaren of en waarom agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak zijn toegenomen. De vraag zal open blijven wat de doorslaggevende factoren zijn geweest die een rol hebben gespeeld.

§1.1.2 Wie zijn er bij betrokken?

De publieke taak is bijzonder breed en valt uiteen in vele functies en werkzaamheden op allerlei niveaus en verdeeld over evenzoveel sectoren. Het is daarom duidelijk dat op alle niveaus actoren betrokken zijn bij het terugdringen van agressie en geweld tegen de medewerkers. Deze scriptie zal zich beperken tot drie niveaus, dat van de werknemer, de werkgever (al dan niet vertegenwoordigd in koepelorganisaties) en de rijksoverheid.

In 2005 heeft het kabinet Balkenende II een gerichte en maatschappijbrede aanpak van geweld aangekondigd (TK 2005-2006, 28 684 nr.65). In het programma ‘Actieplan tegen geweld’ is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens verantwoordelijk gesteld voor de aanpak van ‘geweld tegen overheidsdienaren’ en later door een interventie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verbreed tot medewerkers met een publieke taak (BZK, 2006:3). Dit leidde tot een actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak’ dat in samenspraak met de verschillende sectoren onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgevoerd door de projectorganisatie Veilige Publieke Taak.

Op het vlak van de werkgevers wordt vooral invulling gegeven aan de verplichtingen die voortkomen uit het adagium ‘goed werkgeverschap’. Dit houdt in dat de werkgever verantwoordelijk is voor een veilige werkomgeving voor haar werknemers en dit is zodoende geregeld in de arbeidsomstandighedenwetgeving. Ook de overheid is als grootste werkgever gebonden aan deze regels. In het vervolg van deze scriptie zal daarom ruim aandacht worden besteed aan de inspanningen van de werkgevers.

Medewerkers met een publieke taak, in het bijzonder de uitvoerende medewerkers met een direct cliëntcontact, zijn naast slachtoffer veelal ook betrokken bij de agendering van het probleem bij directie en management en het zoeken naar oplossingen voor het probleem. Dit kan zowel via een vakbond of ondernemingsraad als binnen de interne structuren van de organisatie waar zij werkzaam zijn, zoals het werkoverleg.

§1.1.3 Wat is er al aan gedaan? (beleid)

Het mag duidelijk zijn dat werkgevers, werknemers en de overheid een groot en gemeenschappelijk belang hebben bij goede en veilige arbeidsomstandigheden. De grote verscheidenheid aan functies met een publiek karakter lenen zich echter niet voor een uniforme oplossing en vragen om verschillende oplossingsrichtingen voor de eigen specifieke problematiek. De aanpak van agressie en geweld kenmerkt zich dan ook door een incidentgerichte aanpak voortkomend uit de verantwoordelijkheid van de werkgever om het personeel te beschermen tegen onveiligheid. Onderstaand historisch overzicht geeft een korte en beknopte impressie van de vele bewegingen van het thema door de jaren heen. In het vervolg van deze scriptie worden de verschillende stappen nader uitgewerkt en per sector geduid. Het overzicht kan hierbij als leidraad dienen.

Tabel 1 historisch overzicht aanpak agressie en geweld tegen de medewerker.

1994	Invoering van de Arbowetgeving. Voor het eerst worden werkgevers verplicht zorg te dragen voor de 'psychosociale belasting van het personeel'. Ook agressie en geweld vallen hier onder
1996	Integriteit van de overheid is halverwege de jaren negentig een hot item en staat hoog op de politieke agenda. In 1996 legt het kamerlid van Heemst een verband tussen de integriteit van de overheid en de psychosociale druk bij ambtenaren door geweld dat wordt aangewend om een voor een cliënt gunstige uitkomst te bedingen. Een onderzoek wordt in het vooruitzicht gesteld.
1999	Ernstige incidenten van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak zoals conducteurs en politieagenten geven aanleiding voor hernieuwde interesse in het onderwerp op de politieke agenda.
2001	De uitkomsten van het onderzoek Driessen 'geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte' worden gepubliceerd (oorspronkelijk uitgeschreven naar aanleiding van de opmerkingen van Van Heemst in 1996). Het kabinet stelt dat het onaanvaardbaar is dat geweld gebruikt wordt tegen 'mensen die gewoon hun werk doen'. Een actieprogramma wordt opgesteld waarbij wordt aangehaakt met een reeds lopend programma bij de politie.
2002	Het thema geweld tegen medewerkers wordt ingebed in het brede programma 'Naar een veiligere samenleving'. Het onderwerp verdwijnt langzaam richting de achtergrond.
2005	Aankondiging van het kabinet Balkenende II voor een gerichte en maatschappijbrede aanpak van geweld en het actieprogramma 'Actieplan agressie en geweld'
2006	Convenant tussen ministers van BZK, justitie, koepelorganisaties en werkgevers
2007	Oprichting van het programma Veilige Publieke Taak. Uitkomsten DSP bevestigen nogmaals het alarmerende beeld. Kabinet en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestempelen agressie en geweld tegen de medewerker met een publieke taak als speerpunt van beleid.

§1.1.4 Wettelijk kader aanpak agressie en geweld

Het wettelijk kader, waaruit bovenstaande verplichting voor de werkgever volgt maar ook voor de werknemer zelf, is de Arbeidsomstandighedenwet of kortweg Arbo-wet. In de Arbo-wet staan geen concrete regels maar algemene bepalingen om maatwerk ten opzichte van de specifieke omstandigheden te garanderen. Deze doelvoorschriften vormen het niveau van bescherming dat bedrijven minimaal moeten bieden aan de werknemer. Het is aan de werknemers en werkgevers te bepalen op welke manier zij aan deze vereisten invulling geven. De arbeidsinspectie controleert of er aan de voorschriften is voldaan en handhaaft de correcte uitvoering van de voorschriften indien nodig (www.arbonieuwestijl.nl). Na een wijziging in 1994 van de Arbo-wet is ook de bescherming tegen agressie en geweld in de Arbo-wet opgenomen (zie bijgaand kader), zij het onder een bredere noemer van de zogenaamde psychosociale arbeidsbelasting. Onder psychosociale arbeidsbelasting vallen naast agressie en geweld ook seksuele intimidatie, pesten en werkdruk onder de werkings sfeer van de Arbo-wet. In 1998 werd de Arbo-wet

nogmaals aangescherpt en sindsdien zijn werkgevers expliciet verplicht beleid te voeren tegen ongewenst gedrag (zie kader). Naast het maken en implementeren van beleid zijn werkgevers verplicht een risico-inventarisatie op te stellen, te toetsen en een plan van aanpak te maken. In de praktijk komende de inspanningen van de werkgever vooral tot uitdrukking in het maken van een risicoanalyse, preventieve bouwtechnische aanpassingen en trainingen (Goede Praktijken tegen geweld, DSP 2006).

Artikel 3 Arbeidsomstandighedenwet 1998

lid 1 De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht neemt:

lid 2. De werkgever voert, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting

Op sectoraal niveau wordt door vakbonden, werkgevers en de overheid samengewerkt om geweld en agressie terug te dringen. Naast afspraken in de collectieve arbeidsovereenkomsten is het er per sector mogelijk arboconvenanten af te sluiten met als doel het sectorbreed verbeteren van de arbeidsomstandigheden. De afgesloten convenanten hebben een beperkte looptijd en zijn bedoeld om een impuls te geven aan een gerichte aanpak. Om de gestelde doelen te realiseren zijn de convenanten gekoppeld aan een subsidieregeling vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (www.arboconvenanten.szw.nl).

§1.1.5 Veilige publieke taak

Drie ministeries hebben een specifieke inhoudelijke betrokkenheid. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de Arbo-wetgeving. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de vervolging van plegers van geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zowel de verantwoording over de politie als over een goed werkend openbaar bestuur en het welzijn van de medewerkers die hier hun bijdrage aan leveren. Vanuit deze verantwoordelijkheid hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie besloten, actief en overheidsbreed, stappen te ondernemen om agressie en geweld tegen de medewerkers terug te dringen. Een belangrijke mijlpaal is de oprichting van het programmabureau Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het programma Veilige Publieke Taak, wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot 2011 een stevige impuls geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Doelstelling is dat overheid, werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid nemen en blijven nemen om agressie en geweld terug te dringen zodat de publieke taak op een veilige en respectvolle wijze kan worden uitgevoerd. De basis vormt een brede vertegenwoordiging van organisaties met een publieke taak die samenwerken aan het zoveel mogelijk beëindigen van agressie en geweld. Hiertoe hebben zij in het najaar van 2006 een convenant gesloten (Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011). Het programma Veilige Publieke Taak richt zich hierbij op twee pijlers (prog. VPT 2007-2011p. 4-8).

Pijler 1: Het vervullen van een regierol naar ketenpartners binnen de overheid en werkgevers met een publieke taak.

Op drie manieren wordt door het programmateam de regierol, zoals deze is de eerste pijler is verwoord, uitgewerkt. Ten eerste wordt er regie gevoerd op het beleid van ketenpartners en werkgevers met een

publieke taak. Dit betekent niet dat het ministerie het beleid gaat uitvoeren maar vooral haar rol ziet als regisseur om ketenpartners en werkgevers bij elkaar te brengen en beleid zo te vertalen dat het voor de partners bruikbaar is. De minister heeft aangegeven dat het wenselijk is dat er een duidelijke grens is tussen wat acceptabel is en wat niet. Als tweede element in de eerste pijler is dan ook een wederkerige landelijke normstelling opgenomen. Deze normstelling schept duidelijkheid en zal volgens het ministerie een drempel wegnemen om aangifte te doen. Het stellen van een norm heeft geen gevolgen wanneer deze niet eenduidig wordt gehandhaafd. Het derde element van de eerste pijler omvat dan ook het maken van eenduidige afspraken met politie en het Openbaar Ministerie.

Pijler 2: Het faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak in hun handelen tegen agressie en geweld.

Zoals al eerder aangegeven zijn de werkgevers in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het beschermen van de werknemers. Tot op dit moment is er een grote verscheidenheid aan initiatieven waarbij niet altijd duidelijk of ieder initiatief ook daadwerkelijk de meest effectieve wijze is. Het ministerie probeert aan de hand van de tweede pijler hier verandering in te brengen door het faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak. Langs drie sporen worden werkgevers en ketenpartners in samenspraak met vakdepartementen ondersteund. Tijdens de eerste fase van het programma is (tijdens) een inventarisatie bij werkgevers gebleken dat er vaak kennis ontbreekt over de omvang en effecten van agressie en geweld. Het vergroten van dit inzicht kan leiden tot een grotere effectiviteit van de genomen maatregelen. Praktijkvoorbeelden inventariseren en verspreiden spelen hierbij een belangrijke rol en vormen het tweede spoor. Tot slot worden instrumenten aangeboden aan werkgevers om maatregelen binnen hun eigen organisaties te implementeren.

§1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van het beleidsproces van drie beroepsgroepen in het kader van het terugdringen van agressie en geweld tegen de medewerkers met een publieke taak.

De in het onderzoek onderzochte beroepsgroepen zijn de politie, de gemeentelijke sociale diensten en de Nederlandse Spoorwegen. De uitkomsten kunnen bijdragen aan het formuleren van realistische doelstellingen. Dit kan helpen om de sturende rol van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te vergroten en een bijdrage te leveren aan nieuw te vormen beleid in de periode 2009-2011.

Bovenstaande doelstelling is op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geformuleerd en komt voort uit de doelstelling van het actieprogramma om het inzicht omtrent agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak te vergroten. De gekozen methodiek is dat van een kwalitatief, beschrijvend en waar mogelijk verklarend onderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een vergelijkend onderzoek onder drie sectoren inclusief een literatuurstudie naar het handelen van uitvoerende ambtenaren.

§1.3 Centrale vraagstelling:

Rekening houdend met de doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke wijze hebben (afzonderlijke) beleidsprocessen bijgedragen aan de verschillen in aanpak van verschillende sectoren ten aanzien van agressie en geweld door derden tegen medewerkers met een publieke taak en in hoeverre zijn deze (mogelijk aan de hand van Lipsky' Street Level Bureacracy) te verklaren?

De hierboven geformuleerde centrale vraag bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel gaat op zoek naar verschillen in de aanpak van de verschillende sectoren ten aanzien van agressie en geweld tegen de medewerkers met een publieke taak. Het tweede deel van de centrale vraagstelling zoomt in op de uitvoerende medewerker en zal in het theoretisch kader van deze scriptie worden uitgewerkt. De achterliggende vraag is of ook het handelen van de uitvoerende medewerker van invloed is op resultaten van verschillende aanpakken van agressie en geweld.

Deze scriptie gaat dus op zoek naar deze verschillen; waar worden ze door veroorzaakt en welke invloed hebben deze gehad op het beleidsproces en op het uiteindelijke resultaat nadat het besluit is genomen en geïmplementeerd.

§1.4 Deelvragen

De centrale vraagstelling zoals deze is geformuleerd is breed en behoeft sturing om alle aspecten waarop de vraagstelling van toepassing is zo duidelijk en volledig mogelijk te kunnen beantwoorden. Er is daarom in samenspraak met de opdrachtgever besloten de centrale onderzoeksvraag in vier aparte deelvragen onder te brengen. De eerste twee deelvragen sluiten aan bij de vraag om een beleidsproces inzichtelijk te maken en hierbij de verschillende rollen van de actoren en de beslismomenten te verduidelijken. De derde en vierde deelvragen sluiten aan bij de invloed van uitvoerende medewerkers en de mogelijke relatie die de aard van hun werk heeft op de mate van kwetsbaarheid slachtoffer te worden van agressie en of geweld. De vier deelvragen luiden:

1. *Hoe gaan de drie verschillende sectoren om met agressie en geweld tegen medewerkers en welke organisaties zijn hier bij betrokken?*

Doel van de eerste deelvraag is per sector inzicht krijgen in het probleem, het netwerk en de veranderingen in de aanpak van het probleem. Iedere aanpak heeft zijn eigen voorgeschiedenis. Andere actoren, verschillen van inzichten tussen de verschillende actoren met eigen probleemstellingen en oplossingsrichtingen laten tijdens het beleidsproces een unieke afdruk na op het uiteindelijke beleid. Het beleidsproces dat vooraf is gegaan aan de huidige situatie verschaft, zo valt te veronderstellen, waardevolle informatie ten aanzien van de routes die het beleid heeft genomen.

- 2. Welke rollen hebben de verschillende actoren bij de drie sectoren gespeeld tijdens het beleidsproces en welke (cruciale) beslismomenten zijn in deze beleidsprocessen te onderscheiden.*

In deze deelvraag worden de actoren uit deelvraag één verder onder de loep genomen met als doel de rol en beslissingen van de belangrijkste actoren te verduidelijken. De verschillende actoren binnen het netwerk worden benoemd en per actor beschreven welke rol(len) zij tijdens het beleidsproces hebben aangenomen. Wat werd door de betrokken actoren ervaren als het probleem en welke acties hebben zij ondernomen om dit kenbaar te maken. Tevens wordt aandacht besteed aan de achtergronden en uitgangspunten van de actoren die hebben bijgedragen aan de uiteindelijke loop van het beleidsproces.

- 3. Wat is de kern van de theorie van Lipsky en wat zegt dit over het risico geconfronteerd te worden met uitingen van agressie en geweld voor de medewerker?*

De uitvoerende medewerkers nemen in deze scriptie, vanwege het vele directe cliëntcontact en als voornaamste slachtoffer, een belangrijke plaats in. Met behulp van de Lipsky's theorie over het handelen van uitvoerende ambtenaren, wordt in deze scriptie gekeken of het veelvuldig blootstaan aan agressie en geweld in de werksituatie een relatie heeft met de mate waarin de betreffende personen als uitvoerende ambtenaar kunnen worden geduid.

- 4. Hebben medewerkers met een publieke taak, (rekening houdend met de door Lipsky geformuleerde werkcondities), invloed gehad op het beleidsproces van een succesvolle aanpak van agressie en geweld?*

Verondersteld zou kunnen worden dat Street-level bureaucrats, vanwege hun mogelijkheden beleidsvoorschriften en wetten naar eigen inzicht uit te leggen, agressie en geweld bij cliënten op wekken of zelfs verminderen. In het vervolg van deze scriptie zal in het theoretisch kader hier nader bij worden stil gestaan. De inzichten worden vervolgens in het empirisch deel bekeken en geanalyseerd en tot slot in de conclusie beantwoord door middel van het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen.

§1.5 Omschrijving van begrippen

Uit de centrale vraagstelling zijn een viertal centrale begrippen af te leiden, namelijk: agressie en geweld, de publieke taak, derden en Street-Level Bureaucracy. Hieronder zal ik deze vier centrale begrippen verder uitwerken.

§1.5.1 Agressie en geweld

De aanpak van agressie en geweld is het voornaamste object van studie binnen dit onderzoek. Om de uitkomsten van deze scriptie bruikbaar te laten zijn voor het programma 'Veilige Publieke Taak' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kies ik er voor, de al daar gehanteerde definitie van agressie en geweld, integraal over te nemen.

Het programma heeft agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak gedefinieerd als: *“Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de*

publieke taak, hetgeen resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiele schade, letsel, de dood of psychische schade” (Actieprogramma BZK,2006,p.6).

Hierbij wordt agressie als een emotionele uitingsvorm verondersteld, waardoor anderen zich bedreigd kunnen voelen, die niet persé strafbare feiten oplevert en geweld als een fysieke daad of handeling, waardoor (psychische) schade, letsel of de dood ontstaat (Actieprogramma BZK 2006:p.6). Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) beschrijft, in opdracht van het ministerie van Justitie in het onderzoeksrapport ‘Van afzijdigheid naar betrokkenheid’ uit 2005 vier vormen van geweld, namelijk.: Instrumenteel, Expressief, Cultureel en Politiek geweld (CCV,2005,p.11). Hierbij is instrumenteel geweld gericht op het verwerven van (im)materiele voordelen als geld of status. Expressief geweld is een uiting van gevoelens als woede, haat, onmacht en gekrenkte trots. Cultureel geweld heeft, aldus het rapport, vooral een rituele functie. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld geweldsincidenten met relatie tot eerwraak. Politiek geweld tot slot wordt gebruikt om een boodschap kracht bij te zetten (CCV,2005,p.11-12). Belangrijk bij dit onderscheid is dat geweld een complex verschijnsel is dat niet door één enkele oorzaak verklaard kan worden. Geweld is niet alleen juridisch gedefinieerd maar ook afhankelijk van de situatie en de omstandigheden waaronder het plaats vindt (CCV,2005,p.41). Het is daarom ook niet altijd duidelijk te stellen wanneer van welke vorm er geweld van sprake is.

Tijdens het eerste onderzoek Driessen en Middelhoven (2001) werd er nog duidelijk gesproken over geweld binnen de (semi-) openbare ruimte. Naderhand is door de minister dit verder verengd tot geweld tegen de medewerker met een publieke taak. Om de plaats van agressie tegen de medewerker te verduidelijken ten opzichte van geweld binnen het (semi-) publieke domein maak ik gebruik van de inzichten van Bui Tong.

Lucienne Bui Tong (1993) onderscheidt acht gradaties van geweld in de publieke ruimte. Op het eerste gezicht zijn de gradaties opvolgend in ernst, Bui Tong stelt echter dat dit mogelijk is maar niet per definitie altijd het geval is. Samengevat begint publiek geweld met klein vuil en klein geweld zoals: (1), het lastigvallen van winkeliers, leerkrachten en buschauffeurs in het semi-publieke domein (2). Gevolgd door agressie tegen personen in uniform zoals de brandweer, gemeentepersoneel (3) dat uitmondt in gerichte agressie tegen het officiële gezag (4). Vanaf de vijfde graad is de situatie onoverzichtelijk en oncontroleerbaar. Ernstig geweld door groepen (5), Gebruik van fysiek geweld jegens officiële gezagsdragers (6), grootschalig vandalisme en rellen (7) en tot slot de laatste graad munitie en plundering van winkels en straten (8) (Bui Tong, 1993 in Publiek Geweld, Van den Brink & Schuyt 2003). Conform deze typering zal agressie en geweld in deze scriptie afgebakend worden als publiek geweld in de zin van de tweede tot en met de vierde gradatie. Gezien de verschillende vormen van geweld zal altijd rekening gehouden moeten worden met de context waarin het incident heeft plaatsgevonden.

§1.5.2 Publieke Taak

De overheid is niet zonder meer vergelijkbaar met een willekeurige onderneming. De overheid en de daaruit voortvloeiende taakstelling zijn gebonden aan het bewaken van ‘algemeen belang’. Integriteit, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid staan binnen de context van het behoud van een democratie en rechtsstaat centraal en zal bij de uitvoering van de publieke taak altijd gewaarborgd moeten zijn.

De publieke taak manifesteert zich door bij het waarborgen van het algemeen belang in vele vormen. Deze scriptie zal zich beperken tot drie publieke taken. Namelijk: het bewaken en handhaven van de rechtsorde en veiligheid door de politie, het waarborgen van een sociaal minimum voor de burger de door gemeentelijke sociale diensten en het aanbieden van openbaar personenvervoer per spoor door de Nederlandse Spoorwegen.

§1.5.3 Derden

In de vraagstelling is gekozen voor het algemene begrip derden in plaats van cliënt of klant. Vanwege het bijzondere karakter van de publieke taak kan niet altijd gesproken worden van een overheid vs. klantrelatie. Het contact kan bijvoorbeeld een meer dringend karakter hebben. Bijvoorbeeld bij het wel of niet verstrekken van een uitkering of het gehoor geven aan een aanwijzing van een politieagent in functie. Uitgangspunt is dat derden afhankelijk zijn van de diensten die worden aangeboden omdat die nergens anders worden aangeboden. Omdat het begrip derden in deze betekenis verder niet wordt gebruikt binnen het dagelijks taalgebruik zal later in de beschrijving van de casussen voor de duidelijkheid wel gesproken worden over cliënt of klant.

§1.5.4 Street-Level Bureaucracy

Uitvoerende ambtenaren, door Lipsky (1980) ook wel aangeduid als Street-level bureaucrats, hebben in de regel veelvuldig contact met de burger en zijn daarom ook het meest kwetsbaar voor incidenten van agressie en/of geweld. Uit hoofde van hun functie zou het kunnen gebeuren dat een beschikking grote (nadelige) gevolgen heeft voor de cliënt. Een cliënt kan hier op diverse manieren op reageren, bijvoorbeeld door het vragen om een uitzonderingspositie of in andere gevallen geweld of agressie gebruiken om de uitvoerende ambtenaar onder druk te zetten om de beschikking te wijzigen. Om als uitvoerende medewerker het hoofd te bieden aan deze specifieke omstandigheden hebben zij zich ontwikkeld tot zogenaamde Street-level bureaucrats met bijbehorende coping-strategieën. Wat dit inhoudt zal in hoofdstuk twee verder worden uitgewerkt.

§1.6 Relevantie

De relevantie van het onderwerp uit zich in een direct verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om dit onderzoek te starten. Zowel de voormalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie als ook de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben het onderwerp geweld tegen medewerkers met een publieke taak een zeer hoge prioriteit gegeven. Dit is nogmaals bevestigd door uitspraken van Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het voorjaar van 2007 en de opname in het beleidsprogramma Samen werken Samen leven (Beleidsprogramma Balkenende IV-2006-2011,p.34). Naast de maatschappelijke relevantie is er ook een persoonlijke relevantie als ervaringsdeskundige op het gebied van agressie en geweld waarbij ik zelf de uitvoerende medewerker was met een publieke taak. De ervaringen en de daarbij gegroeide interesse in het onderwerp hebben bijgedragen bij de persoonlijke motivatie het onderwerp te onderzoeken.

§1.7 Keuzes en beperkingen

Het vraagstuk van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is onderdeel van een breed maatschappelijk vraagstuk naar de gevolgen van een veranderende samenleving en de publieke onvrede over de gevolgen van een verharding in de maatschappij. De publieke taak is bijzonder breed en is het daarom onmogelijk een volledig beeld te schetsen van de problematiek rond agressie en geweld tegen de medewerkers met een publieke taak.

Deze scriptie zal, zoals eerder al aangegeven, geen antwoorden proberen te geven op de maatschappelijke vragen die het oproept. Wel zal geprobeerd worden om op beleids- en organisatieniveau te achterhalen welke overeenkomsten en verschillen zich tijdens het beleidsproces tussen de verschillende actoren en sectoren hebben voorgedaan. Het verkregen inzicht zal gebruikt kunnen worden om toekomstig beleid beter af te stemmen en doelstellingen nauwkeuriger te kunnen stellen.

Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader

Het theoretisch kader vormt naast de empirie het hart van de scriptie. De hier gepresenteerde theoretische achtergronden vormen de basis voor de beschrijving van de empirie en het beantwoorden van de centrale vraag in de conclusie van deze scriptie. In de eerstvolgende paragrafen zal stil gestaan worden bij het beleidsproces en welke rationaliteiten hier van invloed op zijn. Vervolgens worden drie reconstructiemodellen gepresenteerd. Op basis van een van de modellen zal in de vorm van een schema het analysemodel worden gepresenteerd waarmee het beleidsproces in kaart wordt gebracht. In het tweede deel van dit theoretisch kader zal de theorie van Lipsky over de Street-level bureaucrats centraal staan.

§2.1 Publieke besluitvorming

§2.1.1. Problemen

In het inleidende gedeelte van dit onderzoek is kort stil gestaan bij de aard van de oorzaken en de gevolgen van agressie en geweld.. Verschillende redenen worden gegeven waarom agressie en geweld een probleem zijn. De nadelige invloed voor de veiligheid van werknemers en cliënten, de inbreuk op het integer uitvoeren van de publieke taak en de kostprijs van schade zijn redenen die regelmatig worden genoemd. Maar wat is nou een probleem? Voor een juiste interpretatie van het vervolg van dit onderzoek wil ik eerst stil staan bij de vraag wat een probleem is. Niet ieder probleem zal door een ieder ook als zodanig worden ervaren. Wat voor de één een groot maatschappelijk probleem is hoeft voor een ander totaal geen probleem te zijn.

In de theorie wordt een probleem gekenmerkt door een verschil tussen een normatieve maatstaf en een voorstelling van een verwachte of bestaande situatie. Hoppe en Van de Graaf geven hierbij het volgende voorbeeld: 'U wilt niet ziek worden (een normatieve maatstaf), maar u staat op de tocht (bestaande situatie) en u vreest daardoor verkouden te zullen worden (verwachte situatie). U heeft een probleem' (Hoppe&De Graaf, p.46). Elk probleem is een combinatie van twee verschillende elementen. Enerzijds de normatieve maatstaven zoals normen, waarden, beginselen en idealen en anderzijds de kennelijke situatie of toestand die in de empirie voorkomt. Hoppe en Van de Graaf betogen dan ook dat problemen geen objectieve gegeven zijn maar sociale constructies (Hoppe&Van de Graaf,p.46). Wat dus als probleem wordt ervaren hangt af van hoe je er naar kijkt. Hoogerwerf onderstreept hierbij het belang van de probleemdefinitie. De wijze van omschrijven, preciseren en oplossen van een probleem werkt uiteindelijk door in het beleid dat zich op het probleem richt (Hoogerwerf,;p.22).

§2.1.2. Beleidsproces

Verbeek (1995) stelt dat publieke besluitvorming doorgaans is ingebed in een breder geheel van denkbeelden en (overheids)activiteiten, dat vaak met de term beleid wordt aangeduid. Beleid krijgt, aldus Verbeek, 'in de praktijk gestalte op een groot aantal verschillende manieren'. Hij benadrukt dat het maken van beleid geen solistische bezigheid is van topambtenaren en politici maar 'het denken en handelen omvat van topbestuurders als dat van ambtenaren op beleidsvormend en uitvoerend niveau' (Verbeek,p.7). Het proces hoe het beleid tot stand komt wordt vaak aangeduid als het beleidsproces. Hoogerwerf omschrijft het beleidsproces als: 'de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid' (Hoogerwerf, 1982:p.57).

§2.1.3. Vier rationaliteiten

Snellen (1987) onderscheidt vier rationaliteiten die van invloed zijn op het beleidsproces, namelijk: de politieke -, juridische -, economische - en de wetenschappelijke rationaliteit.

De politieke rationaliteit handelt vanuit een overtuiging hoe en welke waarden in de samenleving verdeeld dienen te worden. Westra (2006) definieert politieke rationaliteit als: 'het algemeen van de verinnerlijkte overtuigingen (waaronder specifieke normen en waarden) over de inrichting en het functioneren van de samenleving, die leiden tot gerichte activiteiten en handelingen binnen of buiten het openbaar bestuur om haar tot veranderingen aan te zetten'. Edwards en Pröpper (1996) wijzen tevens op het behartigen van machtsposities naast de aanpak van maatschappelijke problemen.

De juridische rationaliteit heeft als functie het vertrouwen in het openbaar bestuur en de rechtsstaat als geheel te bewaken door strikt te handelen en te denken binnen de kaders van wet en regelgeving en het normen en waardestelsel van het openbaar bestuur. Door middel van onder andere het waarborgen van consistentie van beleid, rechtszekerheid en vrijheid van willekeur (Westra,p.226, Edwards&Pröpper,p.4).

Een derde en niet onbelangrijke rationaliteit is de economische rationaliteit. Een gezaghebbende verdeling van waarden geschiedt uiteindelijk door een verdeling van schaarse middelen. Afwegingen van kosten en baten hebben in de afgelopen twintig jaar onder invloed van een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen de overheid geleid dat zowel de politieke als de juridische rationaliteit onder druk zijn komen te staan.

In het verlengde en ter ondersteuning van bovenstaande dominante rationaliteiten heeft Snellen een vierde en laatste rationaliteit benoemd, de wetenschappelijke rationaliteit. De wetenschappelijke oriëntatie van beleid heeft geleid tot een verregaande rationalisering en professionalisering van het overheidshandelen. Overheidsinterventies dienen vanuit dit logisch opgebouwde geheel van conventies te ontstaan en te worden vormgegeven. (Westra,p.226). Snellen zegt hier over: 'Wil enig overheidsbeleid zijn doeleinden bereiken, dan zal het over passende beleids- en handelingstheorieën dienen te beschikken' (Snellen, 1987,p.4-5 in Westra, 2006).

De vier rationaliteiten worden in het vervolg van de beschrijving van de beleidsprocessen niet meer als zodanig gebruikt. In de volgende paragraaf zal worden verder gegaan met drie modellen om besluitvorming te reconstrueren en te onderzoeken. Ondanks dat de rationaliteiten niet meer als zodanig worden aangehaald zal het als kader in het achterhoofd moeten worden gehouden. Dit geldt ook voor de invloed die de vier rationaliteiten hebben gehad op de loop van het uiteindelijke beleidsproces.

§2.2. Fasen, Stromen en Ronden

Om besluitvorming te kunnen onderzoeken kan gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoeksmodellen of reconstructiemodellen. Het maken van een reconstructie van het beleidsproces wordt echter beperkt door het gebrek aan directe – empirische – waarneming. Het is niet mogelijk een hypothese te toetsen in een laboratoriumopstelling, maar de uitkomst komt tot stand onder invloed van een samenspel tussen diverse partijen die handelen op verschillende tijdstippen en plekken met diverse belangen buiten het gezichtsveld van de onderzoeker. Volgens Teisman (1995) is het daarom noodzakelijk tijdens de reconstructie een keuze te maken welke informatie wordt gebruikt en welke uitgangspunten daar aan ten grondslag liggen. Iedere reconstructie is dus (net zoals aan het begin van dit hoofdstuk) een constructie van hoe het probleem wordt gezien en welke handelingen en processen tijdens de reconstructie zijn onderzocht. Teisman maakt onderscheid tussen een drietal reconstructiemethoden: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel (Teisman,p.33-34).

§2.2.1. Het fasenmodel

Hoogerwerf veronderstelt in zijn ideaaltypische fasenmodel een beleid dat via opvolgende fasen van voorbereiding tot evaluatie is opgebouwd, waarbij de veronderstelling is dat er een centraal besluit uitsteekt boven andere beslissingen (Teisman, p. 35-38). Het beleidsproces wordt volgens Hoogerwerf gekenmerkt door een aantal kenmerken. Een proces wordt in de eerste plaats gekenmerkt door haar dynamiek: er is sprake van een reeks aan onderlinge samenhangende handelingen. Een tweede kenmerk is de wederzijdse beïnvloeding (interactie) tussen de factoren en meerdere actoren die tot het proces behoren. Wel wordt er uitgegaan van één centrale actor die uiteindelijk beslist en het beleid bepaalt. Tevens is er sprake van een 'volgtijdelijk handelen of als een verloop van een samenhangende reeks aan gebeurtenissen tussen twee tijdstippen' en tot slot wordt verondersteld dat deze opeenvolging van de gebeurtenissen een kenbaar verloop heeft. Dit betekent dat het een relatief stabiel en vast patroon volgt (Hoogerwerf, 1993:p.24).

§2.2.2. Het stromenmodel

Het fasenmodel is niet geheel zonder kritiek. De voornaamste kritiek richt zich op het verloop van de fasen, die door het model wordt gesuggereerd. Critici menen dat analyse van de verschillende fasen niet tot specifieke theorievorming leidt en stellen een vraag bij de rol van leidende beleidsbepaler tijdens het beleidsproces (Teisman, p.38). Cohen, March en Olsen hebben deze kritiek in 1972 verwerkt tot een nieuw model, het garbage-can model, later uitgewerkt door Kingdon (1984) en toegepast door Koppenjan (1993). Het model gaat uit van drie stromen, vandaar de naam stromenmodel: problemen, oplossingen en participanten. Het garbage-can model was oorspronkelijk bedoeld als reconstructiemodel voor interne organisatorische analyses. Voor een inter-organisatorische analyse heeft Kingdon het model aangepast en de stromen nader beschreven in een: stroom van problemen, beleids(oplossingen) en de politieke stroom.

Elke stroom beweegt onafhankelijk van elkaar in een eigen dynamiek met een eigen set aan regels. Iedere stroom vormt specifieke producten in een eigen dynamiek. Het is dus ook niet zo dat problemen, oplossingen en de politieke wil altijd op een gelijk moment bij elkaar komen maar om elkaar heen draaien tot dat zij toevalligerwijze bij elkaar komen en er een beslissing genomen wordt (Teisman, p.39).

§2.2.3. Het rondemodell

Een derde reconstructiemodel is het rondemodell. In het rondemodell gaat het niet, zoals bij het fasenmodel en het stromenmodel, primair om een besluit of het samenkomen van stromen maar om de actoren die een rol spelen. In het fasenmodel was er wel sprake van meerdere actoren maar het besluit werd uiteindelijk door één actor genomen. Waar er bij het stromenmodel wordt uitgegaan van relatief 'objectieve' kenmerken als problemen, oplossingen en participanten, gaat het rondemodell veel meer uit van subjectiviteit van de actoren. De probleemdefiniëring van iedere actor is bepalend voor het steunen of blokkeren van de besluitvorming. Besluitvorming wordt in het rondemodell dan ook gedefinieerd als *"een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren"* (Teisman, p.41). Beslissingen worden beïnvloed door de al eerder genoemde subjectiviteit, de gekozen strategie en de beschikbare middelen. Het beleidsproces als rollenspel is gestructureerd aan de hand van regels en de verdeling van middelen. Iedere speler bepaalt echter zelf het moment wanneer zij participeren binnen de arena. De wisselwerking bepaalt het resultaat van de besluitvorming (Ibid.).

Het reconstrueren van de besluitvorming met behulp van het rondemodell gebeurt door het in kaart brengen van welke deelnemers op welke momenten actief zijn en in welke rol. Teisman beschrijft een samenspel van acht verschillende actoren die in uiteenlopende rollen participeren binnen de verschillende arena's vanuit drie verschillende handelingsposities te weten: 1.) prikkelen, 2.) interveniëren en 3.) interacteren (Ibid.). In het schema op pagina 19 worden de verschillen actoren gepresenteerd en beschreven.

Tabel 2 actoren binnen de beleidsarena

Rol:	Positie	Omschrijving
Initiator	2	Actor die iets wil en daar ook naar handelt. Hierbij staat hij aan de wieg van de beleidsarena maar beschikt niet over de benodigde middelen.
Supporters (toeschouwers)	1	Geeft steun aan de initiator d.m.v. middelen benodigd voor de uitvoering, vanuit de overtuiging baat te hebben bij het besluit. De initiator zal zich met name op deze groep richten.
Aanpasser	3	Sommige actoren hebben geen baat bij het besluit maar beschikken wel over de benodigde middelen. Potentieel negatieve effecten kunnen leiden tot het niet verlenen van steun aan het initiatief.
Critici (toeschouwers)	1	Critici zijn tegenstanders vanwege de te verwachten nadelen voor zichzelf. Zij kunnen de legitimiteit ontnemen aan een bepaald voorstel.
Intermediair	3	Stuwende kracht die onmisbare actoren mobiliseert. De initiator is niet altijd in staat om als stuwende kracht te fungeren. De intermediair kan vanuit een neutrale positie doelen en actoren bij elkaar brengen
Selector	3	De actor die bindende besluiten op zekere momenten realiseert om de voortgang van besluitvorming te behouden
Makelaar	2	Kleine of beginnende conflicten tussen actoren worden door een vrijwillige bemiddeling van de makelaar beslecht. De makelaar richt zich hierbij op de procedure van consensusvorming
Arbiters	2	Indien het conflict niet via de makelaar kan worden opgelost is arbitrage nodig van een derde partij nodig. Deze uitspraak is bindend.
Facilitator	2	Actor met specifieke kennis zonder eigen doelstelling

Bron: Teisman, p.41-42

§2.3 Medewerkers met een publieke taak

Naar mijn overtuiging staat voorop dat de interactie tussen, de burger als pleger van een daad van agressie en/of geweld en de medewerker met een publieke taak die een passend antwoord moet geven, mensenwerk is. Deze laatste persoon zal in zijn afweging de verschillende rationaliteiten wegen vanuit zijn eigen optiek en dat meten aan zijn of haar eigen innerlijke waarden die uiteindelijk leiden tot een afweging om vanuit een bepaalde rolopvatting te handelen. In de volgende paragraaf zal het begrip Street-level bureaucrat van Michael Lipsky centraal staan die ingaat op het handelen van de individuele ambtenaar. Met behulp van deze theorie zal in een later stadium van deze scriptie getracht worden de laatste twee deelvragen te beantwoorden.

§ 2.3.1 Street-level bureaucrats

Overheidsinstanties functioneren niet altijd zoals dat op grond van regels en doelstellingen zou kunnen worden verondersteld. Een verklaring die hier in de literatuur voor wordt gegeven is dat uitvoerende ambtenaren een andere invulling geven aan, wat oorspronkelijk op basis van regels en doelstellingen verwacht zou mogen worden. Volgens Woerdman hebben uitvoerende ambtenaren: *'een zekere beleidsvrijheid nodig om in te kunnen spelen op specifieke veranderingen en individuele uitzonderingen. Ambtenaren kunnen doelen, middelen en tijdskeuzes nader preciseren. Daardoor kan het oorspronkelijk vastgestelde beleid in de uitvoering bepaalde veranderingen ondergaan'* (Woerdman, p.63).

Michael Lipsky beschrijft in zijn boek *Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services* uit 1980 het concept Street-Level Bureaucrat. Street-level bureaucrats maken gebruik van deze mate van beleidsvrijheid bij de uitoefening van de hun taak en worden gedefinieerd als: *'public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs and who have substantial discretion in the execution of their work'* (Lipsky, p.3). Organisaties met een groot aandeel aan Street-level bureaucrats ten opzichte van de overige werknemers worden Street-level bureaucracies genoemd (Lipsky, p.3). Kenmerkend voor organisaties die aan te merken zijn als Street-level bureaucracies zoals de politie, de sociale dienst en de spoorwegen is dat mensen in dienst van deze organisaties beslissingen nemen over andere mensen (Lipsky, p.161). Lipsky gebruikt in deze context 'mensen' in plaats van uitvoerend ambtenaar of Street-Level Bureaucrat. Hij appelleert op deze wijze aan de menselijkheid die nodig is bij de beoordeling en uitvoering van de medewerker. Dit is essentieel omdat Street-level bureaucrats tijdens de uitvoering van hun werk altijd de verantwoordelijkheid hebben om rekening te houden met, of op zijn minst open staan voor de mogelijkheid van, speciale omstandigheden en kansen van iedere cliënt en deze afzonderlijk te bekijken (Lipsky, p.161). Dit vergt van iedere Street-level bureaucrat een flexibele instelling en de kwaliteit om situaties met een frisse blik te benaderen. Vanuit het perspectief dat iedere burger recht heeft op een gelijke behandeling en beschermd wordt tegen willekeur van overheidsoptreden levert dit binnen de werkomgeving van de Street-level bureaucrat spanningen op. *"Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however is in a sense impossible to do in ideal terms"* (Lipsky, p.82). Het resultaat is een werkomgeving waarin cliënten zich benadeeld voelen en vragen om individueel maatwerk terwijl hier door de uitvoerende ambtenaren onmogelijk aan kan worden voldaan.

§2.3.2 Interactie met burgers

Ook al volgt de Street-level bureaucrat alle regels en procedures wil dat niet zeggen dat het altijd de gewenste uitkomst heeft voor de cliënt en zijn daarom regelmatig het mikpunt van onvrede van burgers. Een verklaring hiervoor is de zichtbaarheid van de handelingen en de uitkomsten voor een individu. In de meeste gevallen moet er in korte tijd en persoonlijk een afweging gemaakt worden die een grote impact kan hebben op iemands persoonlijke levenssfeer. Dit in tegenstelling tot een beleidsproces, dat zich op een hoger abstractieniveau afspeelt over verschillende arena's en over een langere periode. Dat is veel minder zichtbaar voor de burger, ook al zijn de consequenties groot voor de burger op de lange termijn. De kans dat deze onvrede ontaardt in uitingen van agressie en/of geweld is aanmerkelijk kleiner, omdat deze onvrede niet gericht kan zijn tegen een individuele ambtenaar of dienst.

Door de vaak persoonlijke interactie tussen medewerker en burger voelen beslissingen sneller persoonlijk aan. De consequenties van een beslissing zijn over het algemeen voor de burger veel duidelijker en deze voelt de beslissing aan als een persoonlijk waardeoordeel. Daarnaast bestaat de kans dat burgers vanwege de beslissing een predikaat zoals bijvoorbeeld 'werkloze' of 'crimineel' krijgen met als mogelijk gevolg dat de omgeving de persoon in kwestie anders gaat beschouwen en de omgang daarop zal aanpassen. Tegelijkertijd past ook het individu zich aan. Zoals bijvoorbeeld een jonge delinquent, die vanwege zijn relatie met politie en justitie, zich buitengesloten voelt, zich afkeert van zijn oorspronkelijke omgeving en aansluiting zoekt bij 'lotgenoten' die hetzelfde hebben meegemaakt (Lipsky, p.7-9). Bovenstaande zal echter niet snel gebeuren bij kortdurend en eenmalig contact waarbij weinig invloed op de persoonlijke levenssfeer valt te verwachten (Lipsky, p.66).

§2.3.3. Beleidsvrijheid

In een klassieke opvatting van een organisatie bepaalt de baas wat zijn medewerkers doen, op welke wijze en met welke middelen. De klassieke opvatting zoals ik deze hier heel ruw schets gaat niet op voor Street-level bureaucraten in uitvoerende functies. Kenmerkend is juist de brede discretionaire ruimte bij beslissingen over burgers en de daaraan gerelateerde relatieve autonomie ten opzichte van het hogere management of andere autoriteit ten aanzien van deze beslissing (Lipsky, p.13). Hiervoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste worden Street-level bureaucraten geconfronteerd met situaties die te gecompliceerd zijn om terug te brengen tot een simpele oplossing of een programma. Tweede element is dat beslissingen vaak afhangen van observaties en beoordelingen en om die reden niet te reduceren zijn tot programmatische kaders (Lipsky, p.15). De kwaliteit van de genomen beslissing hangt derhalve af van de juiste balans tussen enerzijds de flexibiliteit en menselijkheid die de beslisser toont en anderzijds de juiste toepassing van de wet en regelgeving.

§2.3.4. Werkcondities

Uitvoerende medewerkers krijgen bij de uitoefening van hun taak met een vijftal werkcondities te maken naast de zojuist benoemde beleidsvrijheid en interactie die plaats vindt bij cliëntcontact. Deze werkcondities schetsen de omgeving waarbinnen Street-level bureaucraten oplossingen zoeken bij gevoelde problemen (Lipsky, p.27-29). De werkcondities zijn:

'Resources are chronically inadequate relative to the tasks workers are asked to perform'.

Street-level bureaucraten hebben volgens Lipsky meestal een zware 'case-load' en ervaren een chronisch gebrek aan tijd. Hierbij gaat het niet om het aantal dossiers dat moet worden behandeld maar om de beperkte tijd die beschikbaar is om één dossier te behandelen. Het tekort aan tijd komt tot uitdrukking in een tekort aan mogelijkheden om informatie te verzamelen en te verwerken. Met de juiste informatie kan tijdens de behandeling van een dossier een betere beslissing genomen worden. De noodzaak om informatie te verzamelen wordt echter ondermijnd door de hoge prijs van moeilijk te verzamelen gegevens versus de tijdsdruk die Street-level bureaucraten hebben om een besluit te nemen (Lipsky, p.29).

'The demand for services tends to increase to meet the supply'.

"Street-level bureaucrats work in situations where the resource problem in most cases is not resolvable" (Lipsky, p.27). De vraag naar diensten van de overheid zal zich in principe voegen naar het aanbod. Wanneer bepaalde diensten of voorzieningen aanwezig zijn zal de burger hier ook gebruik van maken en het tot haar recht rekenen hier voor in aanmerking te komen. Ter illustratie gebruikt Lipsky het voorbeeld van the Long Island Expressway in New York. Om files tijdens de spits te verminderen werden er aan deze snelweg door New York extra rijbanen toegevoegd. Echter ieder toegevoegde baan bleek wel een kleine tijds winst op te leveren maar tegelijkertijd gingen meer personen gebruik maken van deze weg waardoor uiteindelijk de tijds winst verdween en de filedruk weer op het zelfde niveau als voor de uitbreiding maar met een hoger volume aan auto's. Dit demand-supply dilemma is een verklaring waarom extra middelen bijvoorbeeld in de vorm van extra personeel niet automatisch leidt tot het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening maar in principe vooral tot het vermogen om een hoger volume te verwerken (Lipsky, p.33-39).

'Goal expectations for the agencies in which they work tend to be ambiguous, vague, or conflicting'.

Het werk van de Street-level bureaucrat wordt gekenmerkt door grote onduidelijkheid over de doelstellingen. Doelstellingen zijn in de regel ambigu, vaag en tegenstrijdig en komen voort uit onder meer de politieke dimensie van een probleem en een *'idealized dimension'* die bijdraagt aan de complexiteit waar binnen de Street-level bureaucrat zijn werk moet uitvoeren (Lipsky, p.40). Deze fundamentele onduidelijkheid geeft ruimte voor het toelaten en tolereren van verschillende werkwijzen en te behalen doelstellingen (Lipsky, p.40-41). Deze onduidelijkheden leiden er uiteindelijk toe dat niet alle werkzaamheden goed uitgevoerd kunnen worden vanwege deze ambiguïteit en de beperkte hoeveelheid instrumenten die de beleidsambtenaar tot zijn of haar beschikking heeft (Lipsky, p.31).

'Performance oriented toward goal achievements tends to be difficult if not impossible to measure'.

Zoals hierboven is aangegeven zijn doelstellingen veelal ambigu. Dit impliceert ook dat het meetbaar maken van deze doelstellingen aan diezelfde onduidelijkheid onderhevig is. Gevolg is dat prestatie metingen ten aanzien van de te behalen doelstellingen sterk politiek geladen zijn en vaak kortstondig van duur zijn (Lipsky, p.49).

Lipsky voegt naast de ambiguïteit van doelstellingen nog een tweede element toe. Dit zijn de grote hoeveelheid variabelen, die bij een evaluatie meegewogen dienen te worden. Tevens wijst hij op de dynamiek van de eigen omgeving door zich af te vragen wat er zou gebeuren wanneer er geen specifiek beleid met doelstellingen en prestatienormeringen zou zijn ontwikkeld (Lipsky, p.49).

Ondanks bovenstaande beperkingen streven managers ernaar doelstellingen te formuleren die wel te kwantificeren zijn. *"Supervision and control provide guidance towards bureaucratic goals. Performance measures offer feedback to adjust the system"* (Lipsky, p.40) De gedachte hierachter is dat deze gegevens inzichten kunnen geven om de organisatie en de beleidsprocessen op basis van deze informatie te monitoren en bij te stellen. De vraag blijft in hoeverre de resultaten ook daadwerkelijk duidelijkheid verschaffen over de kwaliteit van het gevoerde beleid en de taakuitvoering van de Street-level bureaucrat (Lipsky, p.49-52).

'Clients are typically nonvoluntary; partly as a result, clients for the most part do not serve as primary bureaucratic reference groups'.

Cliënten hebben in de regel geen keuzevrijheid en zijn meestal aangewezen op de aangeboden diensten van een organisatie. Een cliënt van de Sociale Dienst van een gemeente A kan bijvoorbeeld zijn of haar uitkering niet aanvragen in gemeente B. De ambtenaar van de Sociale Dienst is voor de uitvoering van zijn taak niet afhankelijk van de positie van de cliënt. Het is vanwege deze positie, voor de cliënt, moeilijk om in een positie te komen de eigen situatie te beïnvloeden aangezien er voor de Street-level bureaucrat geen noodzaak is te onderhandelen (Lipsky, p.54-56).

§2.3.5 Strategieën

Volgens Lipsky ontwikkelen Street-level bureaucrats drie strategieën om met bovenstaande vijf condities om te gaan. Ten eerste ontwikkelen zij routines die er op gericht zijn de vraag te beperken en zuinig om te gaan met de middelen die tot hun beschikking staan. Tevens passen zij het idee, de aard en verwachtingen van de werkzaamheden aan van wat mogelijk is gegeven, de beperkte middelen en de reikwijdte van wet en regelgeving. Tot slot wordt geprobeerd de cliënt terug te brengen tot een construct waarmee gewerkt wordt. Een dergelijk constructie stelt de Street-level bureaucrat in staat een complexe situatie te vertalen in prestaties en te behalen doelstellingen (Lipsky, p.83).

§2.4 Samenvatting

In deze scriptie staat het beleidsproces centraal. Hoogerwerf omschrijft het beleidsproces als: 'de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid' (Hoogerwerf, 1982:57). Om het beleidsproces te reconstrueren zijn er vanuit de theorie diverse methoden beschikbaar. Drie modellen zijn besproken. Het fasen-, het stromen- en het rondemodell. Het fasenmodel ziet het beleidsproces als een opeenvolgend proces van voorbereiding tot evaluatie. Het stromenmodel is ontstaan als kritiek op het fasenmodel en gaat uit van het samenkomen van problemen, oplossingen en participanten in plaats van een opeenvolgend proces. Tot slot het rondemodell. Het rondemodell geeft de mogelijkheid aan de hand van rondes het gedrag van actoren te beschrijven waarbij het niet gaat om het besluit dat genomen is of het samenkomen van problemen, oplossingen en participanten.

De centrale vraag richt zich niet alleen op het beleidsproces. Het tweede onderdeel richt zich op de uitvoerende medewerker die tijdens de uitvoering van de publieke taak in aanraking komen met ongewenst gedrag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzichten van Lipsky's theorie over Street-Level Bureaucracy. Street-level bureaucrats zijn uitvoerende medewerkers met een grote mate van discretionaire bevoegdheden tijdens hun interactie met het publiek. Hun positie wordt veelal gekenmerkt door een vijftal werkcondities. Een zware case-load, een vraag die zich voegt naar het aanbod, onduidelijke, vage of zelfs conflicterende doelstellingen die bovendien moeilijk te meten zijn. Tot slot is de burger in veelvoorkomende gevallen enkel aangewezen op de diensten van een enkele aanbieder. Gevolg is dat het voor Street-level bureaucrats bijna onmogelijk is om het altijd goed te doen. Zowel in de ogen van de cliënt en een volledig correcte uitvoering van zijn of haar taak.

Hoofdstuk 3 Empirie

§3.1 Methodologisch kader

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen heeft het onderzoek vooral een praktijkgericht karakter waarbij gebruik gemaakt wordt van theoretische uitgangspunten uit de bestuurskunde. De gekozen methodiek is dat van een kwalitatief, beschrijvend en deels verklarend onderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een vergelijkend onderzoek onder drie sectoren en een literatuurstudie naar het handelen van uitvoerende ambtenaren. Dit houdt concreet in dat het onderzoek zich zal toespitsen op praktijkvoorbeelden in de vorm van een vergelijkende casestudy. Vanwege de grote omvang van het aantal actoren binnen de eerder genoemde drie sectoren dienen deze afgebakend te worden om tot een vergelijking te komen.

§3.2 Casestudy

De methode die gebruikt zal worden voor dit onderzoek is die van een vergelijkende casestudy. Een casestudy is een methode om een diepgaand inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren et.al, p.169). De objecten en processen van studie zijn in het geval van dit onderzoek de drie sectoren, de politie, de gemeentelijke sociale diensten en de Nederlandse Spoorwegen en een selectie van betrokken actoren op drie verschillende niveaus. De cases worden gedurende het onderzoek onafhankelijk van elkaar behandeld en beoordeeld. Pas tijdens de conclusie worden overeenkomsten en verschillen gezocht tussen de verschillende sectoren om een uitspraak te doen bij de beantwoording van de hoofdvraag.

De selectie van de cases heeft in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelatie plaatsgevonden. De eerste selectie van cases heeft plaatsgevonden aan de hand van de vijf eerder in het onderzoek 'geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte' van het onderzoeksbureau Driessen en Middelhoven gebruikte sectoren. Deze vijf sectoren waren naast de drie genoemde sectoren: penitentiaire inrichtingsmedewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de medewerkers van ziekenhuizen. Elke van de vijf cases had gemeen dat werknemers een hoog risico liepen op agressie en geweld tijdens het uitoefenen van hun publieke taak. In overleg met het ministerie is besloten de sector gevangeniswezen niet mee te nemen vanwege de moeizame vergelijkbaarheid met de overige sectoren. De cliënten hebben een andere hiërarchische verhouding tot de medewerker en hebben niet de keuze om zich terug te trekken. De ziekenhuizen vielen af vanwege het feit dat het ministerie reeds voldoende inzicht heeft gekregen in deze sector gedurende de periode van het onderzoek Driessen en Middelhoven en de aanvang van dit onderzoek en gezien de tijd en schaal van dit onderzoek niet noodzakelijk was deze nogmaals mee te nemen.

§3.3 Modelkeuze

In het vorige hoofdstuk is een drietal reconstructiemodellen kort gepresenteerd. In het kader van dit onderzoek naar het beleidsproces van drie verschillende sectoren is het noodzakelijk een keuze te maken voor een van de drie modellen. Het fasenmodel gaat uit van een enkele actor en valt daarmee voor een modelkeuze direct af. Immers in deze reconstructie gaat het om meerdere actoren op diverse niveaus waarbij niet direct vast te stellen is hoe de diverse fasen zijn doorlopen, wat het uiteindelijke besluit is dat genomen is en door wie. In de inleidende paragraaf werd gewezen op de manier van kijken naar het probleem en de beleidsarena. Dit houdt in dat de onderzoeker moeilijk de objectieve eigenschappen die benodigd zijn voor de beleidsreconstructie aan de hand van het stromenmodel kan aanwijzen. De vraag blijft immers wat nou werkelijk de essentie van het probleem is van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak en welke oplossingsrichtingen hier voor worden gevonden. De vraag

is of een reconstructie aan de hand van het samenkomen van de drie stromen daadwerkelijk leidt tot een betere reconstructie.

Het rondendmodel tot slot verenigt het ordenend vermogen van het fasenmodel maar gaat tevens uit van een dynamiek ten gevolge van het samenkomen van beslissingen en actoren zoals dat in het stromenmodel wordt beschreven. Nadeel van het gebruik van het rondendmodel is de vorm van het uiteindelijk product. Het geeft een interpretatie van het spel zonder dat er concrete uitspraken gedaan kunnen worden over hoe het beleidsproces daadwerkelijk tot stand gekomen is. Toch kies ik voor dit model, mede gezien de beperkte mogelijkheden en middelen om het beleidsproces tot in het kleinste detail te bestuderen. Aan de hand van het rondendmodel is het wel mogelijk de verschillende actoren te beschrijven. De meerwaarde die hier uit voortkomt is dat het inzicht verschaft in de mate waarin bepaalde partijen afhankelijk zijn van andere op een bepaald beleidsterrein (Teisman, p.52). Mede gezien de omvang van de verschillende sectoren en de vele actoren die een rol spelen zal in dit onderzoek het rondendmodel niet tot de letter gevolgd worden. Zodoende zullen niet alle specifieke rollen worden omschreven maar ligt de nadruk op de handelingspositie van de actor binnen het beleidsproces en met name de rollen van initiator, intermediair en selector.

§3.4 Dataverzameling

Kenmerkend voor een casestudy is de wijze waarop onderzoek gedaan wordt. De verkregen data worden in principe niet verkregen door middel van het uitzetten van een survey of enquête met een set aan gesloten vragen, die vervolgens door het gebruik van statistische bewerkingen gebruikt wordt om conclusies te verbinden aan de onderzoeksvragen. In plaats van een breed verkregen inzicht dat een dergelijk onderzoek oplevert levert een casestudy een meer inzicht in de diepte op. Deze diepte wordt bereikt door een combinatie van interviews met betrokken organisaties en personen, een literatuurstudie van aanwezige best-practices en artikelen in de vakliteratuur. Per sector is geprobeerd om op verschillende niveaus de inzichten te verkrijgen door middel van interviews met betrokken personen. Gestreefd is naar minimaal één interview op zowel het rijksniveau, lokaal en/of uitvoerend niveau en één interview op sectoraal of directieniveau per sector. De verkregen inzichten geven allen een eigen beeld van de problematiek binnen de sector.

Voor een goede vergelijking is gekozen voor een semi-gestructureerd interview. Aan de hand van vier vaste vragen werd een open face to face interview gehouden. Vanwege de verschillen tussen de verschillende sectoren en binnen de sectoren zelf is gekozen voor een zo beperkt mogelijk aantal vragen gericht op het achterhalen van het beleidsproces. Op deze manier was het mogelijk aanvullende vragen te stellen en toch de structuur te handhaven om uitkomsten in een later stadium te vergelijken.

§3.5 Procesbeschrijving

Het doel van deze paragraaf is om meer duidelijkheid te verschaffen over hoe de empirie wordt geanalyseerd. Het is noodzakelijk duidelijkheid te verschaffen wat er onderzocht wordt, hoe dit dient te worden geïnterpreteerd en welke keuzes zijn gemaakt. Resultaat is een noodzakelijke brug tussen de theoretische uitgangspunten van deze scriptie en de empirie om uiteindelijk de centrale vraag te beantwoorden.

Het in kaart brengen van het beleidsproces is afgezien van het invullen in een schema in grote lijnen een beschrijvende exercitie. Aan de hand van gesprekken, documenten en artikelen is een reconstructie te maken in de tijd van het wordingsproces van het beleid. Meer interessant voor dit onderzoek zijn de cruciale punten waarlangs het beleid zich heeft ontwikkeld. Welke actoren en factoren waren bijzonder van invloed op het beleidsproces? Een van de uitgangspunten van dit onderzoek is dat het niet noodzakelijkerwijze nodig is dat dezelfde actoren met dezelfde problemen worden geconfronteerd tijdens het gehele beleidsproces. Vanwege omstandigheden, zoals een nieuwe politieke wind of een reeks aan ernstige incidenten, kunnen leidende inzichten en factoren binnen het op dat moment vigerend beleid, en bijbehorende netwerk van actoren, compleet veranderen. Met behulp van een actorenanalyse zullen de

actoren binnen het netwerk worden weergegeven aan de hand van hun rol en welk belang zij hebben binnen het netwerk. In de paragraaf 2.4 is er de keuze gemaakt om de beleidsvorming aan de hand van het rondemodell te reconstrueren. Hierbij is aangegeven dat hierbij drie actoren centraal staan. De initiator, intermediair en de selector. In de volgende tabel 3 staan deze weergegeven. Aan de hand van onderstaand schema worden de actoren geanalyseerd.

Tabel 3 analyse schema procesbeschrijving

	Actor	Rol	Toelichting
Initiator			
Intermediair			
Selector			

Tot slot naar het voorbeeld van tabel 4 worden de drie casussen samen in één schema (tabel 4) ondergebracht om zodoende de verschillende rondes tussen de sectoren te vergelijken. Het schema is verdeeld over drie fases waarbinnen de rondes zich hebben afgespeeld. Per fase wordt kort samengevat wat de probleemstelling was, welke omslagpunten te herkennen zijn en welke beslissingen gedurende de rondes zijn genomen.

Tabel 4

	Politie	GSD	NS
Start beleid			
Probleemstelling			
Kritisch omslagpunten			
Reeks beslissingen			
Implementatie			
Probleemstelling			
Kritisch omslagpunten			
Reeks beslissingen			
Huidig beleid			
Probleemstelling			
Kritisch omslagpunten			
Reeks beslissingen			

§3.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de drie cases achtereenvolgens beschreven. Na de inleiding volgt een probleemanalyse gevolgd door een beschrijving van de casus. Vervolgens wordt het beleidsproces geanalyseerd. De vergelijking van de cases vindt uiteindelijk plaats in hoofdstuk acht. In hoofdstuk zeven staat de analyse centraal en wordt afgesloten met een korte tussenconclusie. Deze studie wordt vervolgens afgesloten in het laatste hoofdstuk met de beantwoording van de centrale vraag.

Hoofdstuk 4 Gemeentelijke Sociale Dienst

Inleiding

Veel publiekscontact tussen overheid en burger verloopt via de balies van de gemeentelijke sociale dienst (GSD). Nederland telt volgens de Arbeidsinspectie in totaal 479 instellingen van de GSD. Gezamenlijk verzorgen zij voor ongeveer 307.100 mensen (november 2007, CBS) de algemene bijstandsuitkering. Diensten die zoal worden geleverd zijn: financiële bijstand, het verrichten van bijstandsonderzoek en het helpen met het oplossen van sociale problemen van cliënten. De mogelijkheid dat medewerkers in aanraking komen met agressie en geweld is hierbij niet uit te sluiten.

Het werk van de sociale dienst kan beschouwd worden als 'agressiegevoelig' omdat burgers afhankelijk zijn van het oordeel van de ambtenaar voor het verkrijgen van een uitkering (Driessen Middelhoven, 2001:p.37). Een negatief besluit kan aanleiding zijn voor een boze reactie van een cliënt. De cliënt reageert vervolgens deze boosheid af op de medewerker. Dit kan voortkomen uit een emotie of als dwangmiddel het besluit en/of de medewerkers proberen te beïnvloeden.

In dit hoofdstuk zal stilgestaan worden bij agressie en geweld bij de gemeentelijke sociale dienst. Na een algemene introductie van de omvang, betrokken actoren en maatregelen zullen aan de hand van een casestudy bij een grote gemeente in Nederland de inzichten uit de theorie worden verwerkt. Eerst zal een casebeschrijving worden gegeven, gevolgd door een analyse op basis van het analysemodel zoals dit eerder in hoofdstuk twee is gepresenteerd.

§4.1 Probleemanalyse

§4.1.1 Omvang van agressie

In een recent gehouden onderzoek gaf 69% van de respondenten die werkzaam zijn bij een sociale dienst aan geconfronteerd te zijn met ongewenst gedrag door externen (DSP,2007a). Uit een breed onderzoek uitgevoerd door de arbeidsinspectie (2006) blijkt dat bij de ondervraagde medewerkers 64% wel eens of regelmatig in aanraking komt met agressie en geweld (Arbeidsinspectie, 2006:4). In het al eerder in dit onderzoek aangehaalde rapport Driessen uit 2001 komen overeenkomstige percentages naar voren. Voor een onderlinge vergelijking zijn de resultaten van de onderzoeken uit 2001 en 2007 van respectievelijk Eland & Kleber (1991), Driessen en Middelhoven (2001) en DSP (2007a) onder elkaar gezet. Uiteraard zijn de onderzoeken in opzet en grootte niet met elkaar te vergelijken. Toch geeft het de ernst weer van de situatie. Ook geven deze een indicatie van de moeilijkheden om gericht beleid te voeren ten einde agressie en geweld te verminderen.

Persoonlijk slachtofferschap ongewenst gedrag door cliënten bij Sociale Diensten

DSP 2007 (% afgerond op hele getallen)	Verbaal geweld	Intimidatie	Fysiek geweld	Totaal
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	65 %	23 %	7 %	69%
Gem. aantal incidenten (12mnd per persoon)	15	3	6	18
Driessen 2001 (% afgerond op hele getallen)		% Serieuze bedreiging		
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	78 %	27 %	12 %	78%
Eland & Kleber 1991	29%	21%	10%	

Bron:Eland & Kleber (geciteerd in Driessen en Middelhoven (2001), 1991, Driessen en Middelhoven 2001, DSP, 2007a

§4.1.2 Betrokken actoren

De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand wordt verzorgd door de decentrale overheid. De gemeenten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving van hun ambtenaren. Dit betekent dat de wethouder met de portefeuille Personeel & Organisatie en de gemeentesecretaris samen met de betrokken directie en de medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst betrokken zijn bij het terugdringen van agressie en geweld en het verzorgen van een zo veilig mogelijk werkomgeving.

Hierbij staan de gemeenten niet alleen. Koepelorganisatie Divosa, de Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds (A+O-fonds), de VNG, vakbonden en professionele training- en consultancybureaus bewegen zich binnen het netwerk. Deze organisaties hebben gemeen dat zij zich voornamelijk richten op de technische en organisatorische kant van het probleem. Door middel van publicaties, werkboeken en trainingen proberen zij de gemeenten te ondersteunen in het maken van effectief beleid.

Een bijzondere speler binnen het netwerk is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de eerste plaats is zij verantwoordelijk voor de Wet Werk en Bijstand. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de wetgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Controle op de naleving wordt verzorgd door zowel de inspectie Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie. Beide instellingen zijn onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het feit dat de uitvoering primair bij de decentrale overheid ligt, kwam ook naar voren tijdens dit onderzoek. Via de website parlando.sdu.nl is het mogelijk nota's, kamervragen en dergelijke op te zoeken. Een uitgebreide zoekvraag met diverse zoektermen die relatie hadden met agressie en geweld en de sociale dienst leverde echter niets op. Diverse malen heb ik geprobeerd contact op te nemen met het ministerie om een directielid of een medewerker te spreken die direct betrokken was bij agressie en geweld tegen de medewerkers van de sociale dienst.. Na diverse keren zonder succes door verwezen te zijn naar de directie betrokken bij de Arbo-wetgeving, heb ik moeten concluderen dat het ministerie weinig tot geen specifiek beleid heeft ontwikkeld, afgezien van het Arbobeleid, op het gebied van agressie en geweld bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand.

§4.1.3 Maatregelen

Hierboven is geconcludeerd dat er weinig tot geen specifiek beleid lijkt te zijn binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De enige uitzondering hierop is het artikel 18 lid 2 van de Wet Werk en Bijstand. In dit artikel wordt een sanctie gesteld op agressie en geweld.

Artikel 18 Wet Werk en Bijstand Lid 2

Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend [...]waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, verlaagt het college overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, de bijstand. [...].

Bron: www.wetten.nl

Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie in 2006 bleek dat maar 52.2% van de sociale diensten ook daadwerkelijk gebruik maken van dit artikel. Meer dan de helft van de respondenten die aangaven het niet te gebruiken gaf aan hier geen aanleiding voor te zien, tien procent vond het niet passend binnen het beleid (Arbeidsinspectie, p.14).

In paragraaf 1.1.4 van dit onderzoek is al uitgebreid stil gestaan bij de werkingssfeer van de Arbo-wetgeving. De Arbeidsinspectie concludeerde in een evaluatierapport uit 2006 dat er een laag nalevingsniveau is op het gebied van agressie en geweld. Met name werden overtredingen gevonden bij de beleidsvoering, bij het opstellen van een risico inventarisatie en evaluatie en bij het geven van voorlichting en onderricht (Arbeidsinspectie, p.18).

§4.2 Casusbeschrijving

Voor deze casestudy zal gebruik worden gemaakt van een casestudy die is uitgevoerd bij een van de grootste sociale diensten in Nederland. In het bijzonder de werkeenheid die het leeuwendeel van de geweld- en agressiemeldingen voor hun rekening neemt, namelijk de daklozeneenheid. Tijdens het onderzoek is mij verzocht de gemeente niet bij naam te noemen. Indien nodig zal ik om deze reden verwijzen naar de gemeente X. In totaal werken er 1500 medewerkers bij deze sociale dienst. Ongeveer de helft hiervan heeft een direct klantcontact bij de uitvoering van de werkzaamheden.

De werkeenheid dak- en thuislozen beheert ongeveer 1200 uitkeringen. Veel cliënten kampen met ernstige psychiatrische en psychologische problemen. In 2002 vonden hier ongeveer 1100 op een totaal van ongeveer 1300 incidenten plaats binnen de gehele sociale dienst.

§4.2.1 Beschrijving beleidsproces

De maat is vol

De start van het beleidsproces, om de medewerker te beschermen tegen uitingen van agressie en geweld door cliënten, begint eind jaren tachtig. Op dat moment zijn de omstandigheden verre van optimaal. Het gevolg is: veel incidenten tussen medewerkers en cliënten. Vanwege de grote werkloosheid staat de dienst onder grote spanning. Het is bijna onmogelijk aan de grote vraag naar financiële bijstand te voldoen. Capaciteitsproblemen, versterkt door vele zieken en een gebrek aan medewerkers zorgen ervoor dat cliënten vaak niet optimaal kunnen worden geholpen en deze vaak lang moeten wachten. Het beleid wordt gekenmerkt door een incidentgericht ad-hoc beleid, waaronder een schadevergoedingsregel wanneer er wat zou gebeuren met een medewerker (TNO,p.56). De aanpak had een sterk lokaal en gefragmenteerd karakter en verschilde zelfs per kantoor van dezelfde dienst. Zowel binnen de gemeente als ook landelijk was er geen specifiek beleid aanwezig. Ieder kantoor was afzonderlijk verantwoordelijk om haar eigen draaiboek agressie en geweld op te stellen ten aanzien van ongewenst gedrag. Hierbij was het beleid zo ingericht dat werknemers zelf konden bepalen wat ongewenst gedrag was. Gezien het ontbreken van systematische beleid om agressie en geweld tegen gaan is het niet verwonderlijk dat dit uiteindelijk resulteerde in een reeks aan incidenten eind jaren tachtig.

Voor de werknemers was de maat vol. Het kon niet zo zijn dat medewerkers arbeidsongeschikt werden verklaard vanwege de psychologische schade die zij opliepen tijdens de uitvoering van hun werk. Ook het bedrijfsmaatschappelijke werk kreeg steeds vaker te maken met medewerkers die hinder ondervonden van agressie en geweld. Werknemers gaven aan dit niet meer te willen en eisten onder meer via de ondernemingsraad actie van het management. De ondernemingsraad nam vervolgens het initiatief voor een structureel incidentenbeleid bestaande uit een protocol en de mogelijkheid tot de ontzegging van de toegang tot het kantoor. De directie was aan zet en ging akkoord met het verrichten van een onderzoek naar de ernst van de situatie.

Eland en Kleber (1991) verbonden aan het Instituut voor Psychotrauma hebben het onderzoek in opdracht van de directie uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek, waren voor die tijd schokkend. Negenentwintig procent van de medewerkers die mee deden aan het populatieonderzoek, bestaande uit enquêtes en gesprekken, gaf aan regelmatig het slachtoffer te zijn van verbaal geweld het jaar voorafgaande aan het onderzoek. Eenentwintig procent werd hierbij bedreigd met geweld en in tien procent van de gevallen kwam het tot een uiting van fysiek geweld. In twaalf procent van de gevallen was er enkel sprake van vernieling. Als mogelijke oorzaken werd aangegeven dat het in zevenenveertig procent van de gevallen een reeds bekende agressieve cliënt betrof. Veertig procent van de incidenten was na aanleiding van de weigering of vermindering van een uitkering (Eland&Kleber,1991 in Driessen&Middelhoven,p.39). Nog nooit was er in Nederland zo duidelijk de ernst van de situatie vastgesteld.

Begin jaren '90, naar een meer gestructureerd incidentenbeleid

Naar aanleiding van deze resultaten is toen gestart met een pilot bij één van de vestigingen onder begeleiding van het Instituut voor Psychotrauma. Deze ondersteuning bestond uit een inventarisatie van de risico's zodat deze in nieuw te vormen beleid kon worden meegenomen. Op basis van deze gegevens werd er in 1993 bij alle vestigingen beleid tegen agressie en geweld geformuleerd. Interessant is dat iedere vestiging apart zijn eigen draaiboek agressie en geweld op moest stellen. Uitgangspunt was dat iedere vestiging specifieke kenmerken van haar omgeving mee kon nemen in het draaiboek. Uit een vergelijking tussen diverse draaiboeken van meerdere afdelingen, die ik voor dit onderzoek gemaakt heb, blijkt echter dat ze vrijwel identiek zijn aan het draaiboek dat voor de pilot is ontwikkeld. Blijkbaar heeft een ieder dit gewoon overgenomen zonder specifieke aanvullingen te formuleren.

De nadruk van het beleid lag in eerste instantie vooral nog op de procedure bestaande uit volgschema's hoe te handelen bij welke situatie. Cliënten kregen vervolgens een door de directie ondertekende brief waarin de sanctie werd toegelicht. Door gebruik te maken van een kleursysteem¹, dat aan de hand van stickers of inlegvellen aan de dossiers werd gekoppeld, was het voor de medewerkers inzichtelijk of de cliënt een waarschuwing dan wel ontzegging had. Tevens werd er een begin gemaakt met een registratiesysteem dat als monitor gebruikt kon worden door het Managementteam aan de hand van meldingsformulieren.

Het beleid was er tevens op gericht de omgeving en de gebouwen zo aan te passen dat zij zo min mogelijk belemmeringen voor de cliënt zouden opwerpen. Vooronderstelling hierbij was dat iedere belemmering van de cliënt zou kunnen leiden tot een cumulatie van emoties en tot uiting zou kunnen komen tijdens de feitelijke behandeling van zijn of haar dossier. Een gespecialiseerd designbureau werd ingeschakeld om de werkkamers en balies aan te passen. Uitgangspunt was een veilige maar tevens ook klantvriendelijke uitstraling om ergonomisch verantwoord te kunnen werken. Deze bouwkundige aanpassingen liepen hiermee vooruit op de invoering van de Arbo-wetgeving waarin een sterke nadruk werd gelegd op aanpassingen in werkomgeving.

Met de invoering in 1994 van de Arbo-wet kwam er formeel gezien een verschuiving ten aanzien van de problematiek van de individuele werknemer. Terwijl eerst de individuele werknemer grotendeels zelf verantwoordelijk was kwam daar verandering in bij de invoering van de Arbo-wetgeving. Agressie en geweld werden benoemd als problemen van de organisatie. De sociale dienst als werkgever werd, uit hoofde van de wet, verantwoordelijk gesteld voor schade die de medewerker ondervond bij het uitoefenen van zijn taak. De aanpassingen van het beleid binnen de Dienst, vanwege de invoering van de Arbo-wetgeving, was daarom ook sterk gericht op de plicht een goede werkgever te zijn. Ook in dit geval werd de hulp ingeschakeld van gespecialiseerde bureaus. Naast het Instituut voor Psychotrauma dat het proces begeleidde werd aan een ander onderzoeksbureau gevraagd een 'globale risico analyse' te maken. Hiermee werd tegelijkertijd invulling gegeven aan de eis vanuit de Arbo-wetgeving een risico inventarisatie en evaluatie te maken. Vanuit de organisatie werd er een werkgroep opgericht om zorg te dragen voor de begeleiding van het proces. Belangrijke doelen waren het terugdringen van het ziekteverzuim en het werven en behouden van nieuwe medewerkers. Uit een van de interviews bleek dat er voor de directie ook nog een bijkomend motief was. De directie wilde voorkomen dat geleden imago schade door incidenten zou leiden tot een uitstroom van personeel, een hoog ziekteverzuim en moeilijkheden bij de werving van nieuw personeel.

¹ Het kleuren systeem werkte als volgt: Rode sticker met datum: ontzegging voor een bepaalde periode, gele sticker met datum: cliënt ontvangt een waarschuwingsbrief, sticker zonder datum: cliënt wordt uitsluitend geholpen bij een specifiek daarvoor ingerichte infobalie. Tevens werd een lijst opgesteld met gestickerde dossiers en ter inzage gelegd bij de portier en de chef van de eenheid. Tot op heden functioneert een vergelijkbaar systeem maar vereenvoudigd systeem.

Periode 1999 -2002

Gedurende de jaren negentig veranderde er weinig aan de situatie. Implementatie en verankering werden op papier verzorgd door incidentrapportages en evaluaties binnen het managementteam en de ondernemingsraad. Nieuwe medewerkers werden voorgelicht over de procedures en bestaande medewerkers bespraken het binnen het werkoverleg. Of deze verankering ook daadwerkelijk tot resultaat leidde is niet met zekerheid vast te stellen. Tot eind jaren negentig was er vanuit de gemeente en vanuit het Rijk weinig tot geen bemoeienis. Dit veranderde eind jaren negentig.

In 1999 werd in de gemeenteraad van de betrokken gemeente een motie aangenomen die het dagelijks bestuur uitnodigde een plan van aanpak op te stellen voor het tegengaan van agressie en geweld. De aanleiding was een aantal gewelddadige incidenten in de stad. Tegelijkertijd kwam ook landelijk agressie en geweld terug hoog op de agenda. In juni 1999 werd het gemeentebrede programma 'Aanpak Agressie en Geweld'. Een van de eerste werkzaamheden van het programma was een gemeentebrede inventarisatie, onder meer bij medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst. Ondanks dat er volgens dit onderzoek geen extreme of onbeheersbare situatie was, werd wel in de nota duidelijk aangegeven dat op sommige gebieden directe actie noodzakelijk was (Evaluatie Openbare Orde gemeente X,2005:p.9). Een van deze gebieden van zorg was agressie en geweld tegen het gemeentelijk personeel. Zodoende werd agressie en geweld tegen ambtenaren gemeentebreed een prioriteit.

Een trainingsprogramma van de gemeentelijke sociale dienst werd als een van de pilots aangemerkt. Vrijwel gelijktijdig met het gemeentebrede programma kwam intern de noodzaak voor directe actie bij de sociale dienst naar voren. Het aanwezige 'agressie protocol' was duidelijk niet voldoende om paal en perk te stellen aan het aantal agressiemeldingen. Het protocol was niet up to date en niet specifiek geschreven voor de doelgroep van de daklozen eenheid. Gevolg was dat er in 2002 van de zeventien werknemers, die belast waren met deze doelgroep, er gemiddeld twee tot drie ziek waren en de wel aanwezige collega's zwaarder werden belast. Een groot deel van de problemen werd veroorzaakt door een beperkte groep cliënten die voor een groot deel bestond uit dak- en thuislozen. Deze groep wordt gekenmerkt door het harde leven, in veel gevallen verslaafd en onder invloed van alcohol en/of verdovende middelen, psychologische en psychiatrische problemen en veel onderlinge agressie.

Bij een grootschalige reorganisatie werd de groep dak- en thuislozen onder dezelfde werkeenheid ondergebracht. Om de drukte enigszins aan te kunnen werd het maximaal te behandelen casussen gesteld op vijftig per dag. Deze maatregel zorgde er voor dat er een nieuw soort agressie zich aandeed. Negatieve effecten waren bijvoorbeeld: de "handel in nummertjes", voordringen en heftige emoties bij te laat komen. Na een specifiek incident was de maat vol en weigerden de medewerkers nog langer haar taken uit te voeren. Hierop zijn de regiomanager en de human resource medewerker van het bedrijfsmaatschappelijk werk met spoed op de locatie gekomen en werd besloten eerst te spreken met de medewerkers. Op de agenda maar één onderwerp: wat wordt nog wel geaccepteerd en wat niet. Concrete acties die werden ondernomen waren de installatie van detectiepoortjes en het aanstellen van twee beveiligers. Agressie en geweld werden niet meer getolereerd.

De nullijn en training

Vanaf dit moment steeg het besef dat een nieuwe specifieke aanpak nodig was. Mede onder invloed van het nieuwe gemeentebrede offensief kwam er opnieuw een accentverschuiving. Agressief en gewelddadig gedrag werd, zoals aangegeven, niet meer geaccepteerd. De belangrijkste verandering ten opzichte van voor 2002 was dat er vanuit de organisatie werd vastgesteld wat wel en niet meer mogelijk was. In het kort kwam de filosofie erop neer dat er van de cliënt verwacht werd de medewerker zo te behandelen als zo dat zij zelf behandeld zouden willen worden. Wanneer deze lijn wordt overschreden geldt maar één lijn en dat is de nullijn. Door middel van een zelf ontwikkeld trainingsprogramma speciaal gericht op de specifieke doelgroep van de daklozen eenheid werd een begin gemaakt met trainingen voor het personeel. Nieuw aan het meerdaagse trainingsprogramma (vier dagen i.p.v. één dag) was het trainen van het personeel in het herkennen en benoemen van gedragingen van cliënten om zodoende

deëscalerend op te kunnen treden. Tevens bestond de training uit rollenspelen in specifieke situaties, een fysieke weerbaarheidstraining en werd er samen geoefend met het beveiligingspersoneel. Dit in tegenstelling tot andere trainingsprogramma's waar de nadruk nog steeds lag/licht op de verwerking van de psychologische gevolgen ten gevolge van agressie en geweld.

Resultaten en de toekomst.

Na anderhalf jaar is het aantal ontzeggingen gedaald. In 2006 waren er nog maar 54 ontzeggingen. Ondanks de in 2004 ingevoerde veel strengere wet Wet Werk en Bijstand. Meest interessante verschijnsel is het feit dat het verloop van medewerkers zeer klein is geworden. Het is zelfs zo dat nieuwe medewerkers zich spontaan aanbieden bij de daklozen eenheid om daar te komen werken. Of dit te danken is aan deze nullijn of trainingen ligt buiten het bereik van dit onderzoek. De laatste jaren heeft de sociale dienst actief nieuw personeel geworven. Wachtlijden daalden, hetgeen een mogelijk effect zou kunnen zijn van de afname van het aantal incidenten van agressie en geweld. Een andere mogelijke verklaring is de veranderende houding van de sociale dienst zelf. Door een meer preventieve houding ten opzichte van haar cliënten probeert de daklozen eenheid op dit moment de huidige resultaten voort te zetten. Hiervoor is zij een samenwerkingsverband aangegaan met een GGZ-instelling uit de regio gespecialiseerd in psychiatrische hulpverlening. Zij hebben veel expertise op het gebied van hulpverlening aan mensen met stoornissen. Ook de doelgroep van de eenheid valt vaak in deze doelgroep. Het samenwerkingsverband is erop gericht de uitvoerende medewerkers op te leiden in het werken met deze specifieke doelgroep en het (wettelijke) begrippenkader dat hierbij van toepassing is. Zodoende kunnen de uitvoerende medewerkers potentieel gevaarlijke situaties beter herkennen en psychoses van cliënten beter inschatten.

§ 4.3 Analyse

§ 4.3.1. Beleidsproces

In de analyse wordt het beleidsproces zoals dat in de vorige paragraaf is weergegeven nogmaals bekeken. Per ronde wordt nagegaan wat het kritische omslagpunt was, welke actoren hier bij betrokken waren en welke beslissingen en of omstandigheden van invloed waren op de overgang naar een nieuwe ronde in het beleidsproces.

Ronde 1 De maat is vol

Het beleidsproces start op het moment dat de medewerkers zelf de situatie niet meer accepteren. Zij zijn als medewerker regelmatig het slachtoffer. Op dat moment bestaat nog niet het urgentiebesef bij de directie dat er een noodzakelijk structureel incidentenbeleid moet worden gevoerd. De enige handreiking die medewerkers hebben is om achteraf schadeloosgesteld te worden. Desondanks raken veel medewerkers in de problemen. De druppel die de emmer deed overlopen was het chronisch tekort aan capaciteit waardoor er nog meer spanning kwam op de medewerkers. Na een interventie van de ondernemingsraad, in samenspraak met het bedrijfsmaatschappelijk werk, werd het mogelijk de directie er van te overtuigen actie te ondernemen. Het onderzoek dat een zeer ernstig beeld liet zien was uiteindelijk het kritisch omslagpunt. De directie zag de urgentie in en besloot structureel beleid te ontwikkelen.

De volgende fase, maar nog steeds in dezelfde ronde, behelst met name de implementatiefase van het geformuleerde beleid. Door de invoering van de Arbo-wet (de wettelijke verplichting om een goed werkgever te zijn) krijgt de vraag van de ondernemingsraad, bedrijfsmaatschappelijk werk en werknemers een extra stimulans. Agressie en geweld worden vanaf dat moment door de wet benoemd als het probleem van de organisatie. Er veranderde echter niets aan de vraag wanneer er ongewenst gedrag plaatsvond. De medewerkers konden dit nog steeds zelf bepalen. Belangrijke nieuwe actoren binnen het beleid zijn de rijksoverheid en de daaraan gekoppelde handhavinginstanties zoals de arbeidsinspectie. Overtredingen die worden geconstateerd kunnen grote gevolgen hebben voor de organisatie.

Kritisch omslagpunt: Onderzoek door het instituut Psychotrauma. Voor het eerst is er een duidelijk urgentiebesef binnen de gehele organisatie. Er ontstaat een verschuiving van de problematiek van de individuele werknemer als slachtoffer naar een organisatieprobleem. De organisatie verplicht zich in het kader van goed werkgeverschap, (preventieve) maatregelen te nemen. Door de komst van de Arbowetgeving vindt er een verschuiving in verantwoordelijkheid plaats. De organisatie, en daarmee de directie, wordt verantwoordelijk gesteld voor schade. Hiermee verschuift het accent van slachtoffergericht naar een meer preventief georiënteerde werkwijze. De organisatie is aan zet.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Medewerkers vertegenwoordigd in de ondernemingsraad	Slachtoffer	Een veilige werkomgeving is noodzakelijk om psychologische schade ten gevolge van agressie en geweld te voorkomen. Hiervoor is een structureel incidentenbeleid nodig.
<i>Intermediair</i>	Instituut voor PsychoTrauma	Deskundige	De resultaten van het onderzoek mobiliseren de directie om aan te vangen met structureel beleid. De neutrale positie van het instituut geeft voor de directie de doorslag te aanvaarden dat er een probleem is.
<i>Selector</i>	Directie sociale dienst	Werkgever en beslisser	Een gebrek aan urgentie leidt tot grote onvrede bij de werknemers. Na interventie van de OR ontstaat bij de directie een nieuw urgentiebesef om werkuitval door ziekte maar ook imagoschade te voorkomen.

Ronde 2, 1999-2002

Ondanks alle goede intenties en de formele borging via de Arbo-wetgeving wordt het probleem zelf niet opgelost. Implementatie en verankering zijn op papier goed geregeld maar in de praktijk wordt er te weinig aandacht aan besteed. Dit blijkt ook uit het feit dat de procedures niet up-to-date zijn gehouden en voldoende ingesteld zijn op de situaties waarmee de medewerkers van de daklozenenheid dagelijks worden geconfronteerd. Om de druk aan te kunnen worden strategieën ontwikkeld waaronder een nummersysteem. Echter, dit leidt tot negatieve bijeffecten. Naar aanleiding van een incident besluiten de werknemers de werkzaamheden te staken. In dezelfde periode wordt veiligheid een hot issue. Politiek en media hebben grote belangstelling voor het thema. Gemeentebreed wordt naar aanleiding van een motie in de gemeenteraad een signaal gegeven actie te ondernemen tegen agressie en geweld. Fondsen komen beschikbaar voor nieuwe mogelijkheden waaronder een pilot bij de sociale dienst²

Kritische omslag: De kritische omslag zit in de vraag naar een uniforme gedragsregel. Wat wordt wel en wat wordt niet getolereerd. De signaalwerking die door deze duidelijkheid wordt gegeven maakt ook duidelijk wat er van de cliënt verwacht wordt zodat hij of zij zich daar ook aan kan houden.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Werknemers	Slachtoffer	Actie was geboden. De werknemers pikten het niet meer en eisten een duidelijk standpunt en actie van de directie.
<i>Intermediair</i>	Bedrijfsmaatschappelijk werk	Intermediair	Het bedrijfsmaatschappelijk werk fungeert als intermediair tussen werknemers en directie om een duidelijk standpunt te eisen.
<i>Selector</i>	Uitvoerende medewerkers	Eisende	In dit geval zijn de werknemers ook de selector. Immers zij hebben ultimatum gesteld aan de directie. Daarmee is de directie voor het blok gezet en moet zij, vanaf dat moment bepalen, wat wel en wat niet kan. Hieruit volgt in de volgende ronde de nullijn.

² uiteindelijk is dit gebruikt voor het ontwikkelen van een digitaal trainingsprogramma. De medewerkers die ik heb gesproken waren echter niet enthousiast vanwege de beperkte raakvlakken met de praktijk.

Ronde 3, De nullijn en training

De laatste ronde begint bij de invoering van de nullijn, die als een omslag in denken getypeerd kan worden. Daarom kan dit ook een nieuwe ronde aangeven in het beleidsproces. Uitgangspunt was de gedraging van de cliënt. Een negatieve houding levert een negatieve houding terug. Via training is geprobeerd de nullijn bij iedere medewerker duidelijk te maken en eerst zoveel mogelijk de negatieve situatie te de-escaleren. De nullijn is hierbij het laatste machtsmiddel van de medewerker. Hierbij wordt de medewerker tevens geholpen door de versterkte mogelijkheden die in artikel 18 lid 2 van de WWB zijn opgenomen (zie het kader in paragraaf 1.1.4). Ook de nieuwste trainingen richten zich nog meer op de preventieve kant zodat negatieve situaties nog eerder ondervangen kunnen worden.

Kritische omslag: De gedachte wanneer de dienstverlening goed voor elkaar is, er ook van de cliënt verwacht kan worden zich aan de normen te houden.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Werknemers en OR	Vragende	Stuwende kracht zijn de werknemers om hun positie te verbeteren.
<i>Intermediair</i>	Afdeling P&O uit hoofde van de directie	Proces begeleider	De afdeling P&O als dienstbreed orgaan is verantwoordelijk voor het formuleren van de nullijn
<i>Selector</i>	Directie en MT op vraag van de werknemers	Beslisser	Directie stelt in samenspraak met het managementteam de nullijn vast.

Hoofdstuk 5. Casus Politie

Inleiding

De politie heeft bij haar taakuitoefening regelmatig te maken met geweld. Van de politiefunctionaris wordt verwacht gepast en integer op te treden bij (potentieel) gevaarlijke c.q. gewelddadige situaties. Doel hiervan is de situatie te de-escaleren zodat de situatie niet uit de hand loopt. De politie is als geen andere organisatie, juist vanwege het geweldsmonopolie, een organisatie die zich niet kan onttrekken aan geweld en daarmee blootstaat aan agressie en geweld tijdens het werk. De kans dat politiefunctionarissen hierbij slachtoffer worden van agressie en geweld is dus aanzienlijk. Het besef dat het werk risicovol is en de verwachting dat de politiefunctionaris ingrijpt, maar hierbij tevens het risico loopt zelf slachtoffer te worden van gewelddadige situaties, heeft bij de verschillende politieorganisaties, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Nederlands Politie Instituut en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geleid tot een nadrukkelijke vraag om beleid ten aanzien van dit thema.

§5.1 Probleemanalyse

§5.1.1 Omvang van agressie

In een recent (2007) gehouden onderzoek gaf 73% van de respondenten aan geconfronteerd te zijn met ongewenst gedrag door externen (DSP, 2007a). Ook uit andere onderzoeken komen vergelijkbare percentages naar voren. In het, al eerder in dit onderzoek aangehaalde rapport Driessen en Middelhoven uit 2001, komen overeenkomstige percentages naar voren. Voor een onderlinge vergelijking zijn de resultaten van de onderzoeken uit 2001 en 2007 van respectievelijk Driessen en Middelhoven en DSP onder elkaar gezet. Uiteraard zijn wederom beide onderzoeken in opzet en grote niet met elkaar te vergelijken. Toch geeft het wel goed de ernst weer van de situatie en geeft het ook een indicatie van de moeilijkheden om gericht beleid te voeren ten einde agressie en geweld te verminderen.

Persoonlijk slachtofferschap ongewenst gedrag door cliënten bij de Politie

DSP 2007 (% afgerond op hele getallen)	Verbaal geweld	Intimidatie	Fysiek geweld	Totaal
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	70%	31%	48%	73%
Gemiddeld aantal incidenten (12 maanden pp)	39	12	17	39
Driessen 2001 (% afgerond op hele getallen)		% Serieuze bedreiging		
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	91%	53%	55%	78%

Bron: Driessen en Middelhoven 2001, DSP, 2007a

§5.1.2 Betrokken actoren

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is primair verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel en treedt op als korpsbeheerder van het Korps Landelijke Politiediensten. Vanwege het regionale karakter van de politie zijn de verantwoordelijkheden op het terrein van beheer, bestuur en beleid op regionaal niveau neergelegd. Om korpsen te helpen bij de aanpak van agressie en geweld tegen de politiefunctionarissen heeft het ministerie in 2005 een handreiking gepresenteerd voor een eenduidig geweldsprotocol bij alle korpsen. Naast deze handreiking ziet het ministerie toe op de prestaties van het politieke optreden en de kwaliteit en certificering van het politieonderwijs.

De eerst verantwoordelijke op het gebied van de aanpak van agressie en geweld binnen de politie is de korpschef van iedere afzonderlijke regionale politieorganisatie. De korpschef kan door gerichte beleidskeuzes met betrekking tot beleid, opleiding en de verdeling van specifieke middelen, werknemers wapenen tegen de gevolgen van agressie en geweld tegen de medewerker. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in zijn of haar gemeente. De korpsbeheerder (meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) is verantwoordelijk voor het beheer van één van de vijftientig regiokorpsen in Nederland en wordt hierin bijgestaan door de regionale korpschef. Samen met de hoofdofficier van justitie en alle overige burgemeesters in de regio wordt de regio bestuurd. Mocht er vervolging plaatsvinden dan is het Openbaar Ministerie hiervoor verantwoordelijk. Hierdoor heeft het openbaar ministerie invloed op wat wel en niet getolereerd wordt binnen de samenleving. Wanneer de politie ernstige incidenten onderzoekt en de dader opspoor, maar het Openbaar Ministerie vervolgens niet tot opsporing overgaat, zal van enig effectief beleid om agressie en geweld terug te brengen geen sprake zijn. In samenspraak met het ministerie van justitie is per 1 september 2006 de strafverordeningrichtlijn aangepast. Dat wil zeggen dat de strafmaat wordt aangepast aan de bijzondere omstandigheden waarbinnen het delict zich heeft afgespeeld. Deze zogenaamde Polaris-richtlijn werkt volgens een vast stramien door middel van het toekennen van strafpunten (www.om.nl). Op deze wijze is in twee stappen de strafmaat gewijzigd. Eerst volgde een strafverhoging van 25% en deze wordt nu opgetrokken naar een verdubbeling (Van Duin, p.9).

De politiefunctaris is uiteindelijk de vragende partij als het gaat om een zo veilig mogelijke uitvoering van zijn taak. In het vervolg van dit stuk zullen de maatregelen, die zijn of haar veiligheid moeten waarborgen, worden besproken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal verder ingegaan worden op de specifieke omstandigheden tijdens het werk die mogelijk van invloed zijn op de veiligheid en hoe de agent daar zelf mee omgaat.

§5.1.3 Maatregelen

In de inleiding van dit hoofdstuk is kort stil gestaan bij de bijzondere situatie ten opzichte van agressie en geweld die het politiewerk met zich mee brengt. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op maatregelen die inspelen op beide zijden van het politiewerk aan de hand van twee begrippen, namelijk de voor- en de achterkant van het politiewerk. Omdat politiefunctionarissen zich niet kunnen onttrekken aan agressie en geweld uit hoofde van hun functie is het noodzakelijk dat zij gepaste instrumenten hebben om zichzelf te beschermen.

In het begrippenkader van dit onderzoek richt ik mij op de preventie, preparatie en nazorg. De voorkant van de politietaak sluit aan bij de eerste twee fasen, namelijk preventie en preparatie, en bestaat naast beschermende maatregelen en (gewelds)middelen ruwweg uit de toerusting door opleiding, de beroepscode, de ambtsinstructie en een open dialoog met de burger om vroegtijdig mogelijke problemen te signaleren, zoals een wijkgebonden aanpak of het preventief surveilleren. De beroepscode geeft invulling aan hoe de individuele diender integer dient te handelen en de ambtsinstructie waakt over subsidiariteit (Het beginsel, dat het bevoegd gezag bij het kiezen van een dwangmiddel alleen kiest voor een zwaar dwangmiddel, als er geen alternatieven zijn) en proportionaliteit (Het beginsel, dat na de keuze voor een zeker dwangmiddel, het dwangmiddel naar evenredigheid dient te worden ingezet). Beide komen voort uit de Politiewet. De achterkant richt zich primair op repressie ten aanzien van de dader en nazorg van het slachtoffer en bestaat voornamelijk uit een procedure in de vorm van een geweldsprotocol gericht op vervolging van de dader en het dekken van de geleden schade.

De voorkant

De politie is na de reorganisatie in 1993 en de nadruk op meer afrekenbare prestaties meer en meer gedwongen bedrijfsmatig te gaan werken. Vanwege deze bedrijfsmatige insteek werd het voor de organisatie belangrijk de financiële en economische gevolgen voor de bedrijfsvoering af te dekken. Hierbij moet gedacht worden aan schade ten gevolge van verzuim door bijvoorbeeld psychologisch trauma, ziekte of ongevallen. Naast de economische schade werd de organisatie als werkgever, uit hoofde van de toen net in werking getreden Arbo-wetgeving, gevoelig voor economische schade door boetes van de arbeidsinspectie of schadevergoeding bij gebleken nalatigheid. Voor de organisatie is daarom het begrip

goed werkgeverschap belangrijk. Dat wil zeggen dat de organisatie een verantwoordelijkheid heeft om zijn personeel te ondersteunen in haar werk en te beschermen tegen gevaar. Vanuit de Arbeidsomstandighedenwet zijn er verplichtingen voor de werkgever benoemd om de taakuitoefening zo veilig mogelijk te maken. Hierbij gaat het in het bijzonder om aanpassingen aan gebouwen, omgeving en middelen.

Binnen de onderzochte politieorganisatie kreeg het flankerend beleid, in de vorm van arbobeleid, echter weinig doorwerking, mede vanwege beperkte middelen. Een van de geïnterviewden gaf aan dat er mogelijk een spanning bestaat vanwege de hoge kosten van maatregelen, zodat deze middelen niet meer aangewend kunnen worden voor bijvoorbeeld meer blauw op straat. Ondanks protesten van de ondernemingsraad van de regio werd er door de korpsleiding meer belang gehecht aan de capaciteit van blauw op straat dan zaken als deugdelijke werkvoorzieningen, beschermende middelen in de voertuigen en persoonlijke beschermingsmiddelen, aldus een van de geïnterviewde. Mogelijk speelden dergelijke afwegingen in het voordeel van meer capaciteit om zo te voldoen aan de politieke resultaatafspraken. Hierbij moet worden aangetekend dat dit per regio verschilt en er op dit punt geen sluitende conclusies getrokken mogen worden. Een andere verklaring is het gegeven dat de psychosociale belasting van politiefunctionarissen minder problematisch wordt gevonden. Een hoog ziekteverzuim kan een indicatie zijn van een hoge psychosociale belasting. Tijdens de interviews werd echter door twee medewerkers onafhankelijk van elkaar aangegeven dat het verzuim niet wordt veroorzaakt door de psychosociale belasting van het werken met agressie en geweld. Concreet kwam het er op neer dat geweld bij het vak van politieagent hoort en daarom als minder belastend wordt ervaren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de sociale dienst die haar beleid vooral gericht heeft op het terugdringen van de psychosociale belasting van haar medewerkers en er vanuit gegaan wordt dat agressie en geweld geen onderdeel is van het dagelijks werk. Het gegeven dat de psychosociale belasting minder problematisch wordt gevonden kan een verklaring zijn dat immateriële schade en arbobeleid een minder centrale plaats innemen binnen het organisatiebrede beleid.

Een ander belangrijk element gericht op de voorkant van de politietaak is toerusting en opleiding. Toerusting en opleiding op het gebied van geweldsbeheersing vinden plaats gedurende de opleiding tot agent in de vorm van integrale beroepsvaardigheidstrainingen (IBT). Naast een training op het gebied van correct wapengebruik wordt ook stil gestaan bij vaardigheden die nodig zijn om potentieel gevaarlijke situaties te herkennen en daarop in te spelen. Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat de invulling niet gelijk is voor alle korpsen in Nederland. De basisvereisten zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties gesteld. Na de opleiding moet de agent iedere zes maanden opnieuw voldoen aan de gestelde eisen. Toetsing op het gebied van geweldsbeheersing vindt plaats via een halfjaarlijkse toets. Indien de toets niet wordt gehaald is de betreffende agent niet meer bevoegd om zijn of haar wapen te dragen. Vanwege de nadere decentrale invulling worden enkel de landelijke normen getoetst met als gevolg dat regionale verschillen blijven bestaan.

De achterkant: Het geweldsprotocol

Beleid tegen agressie en geweld bij de politie is geregeld in het door de korpsleiding vastgestelde geweldsprotocol. Het protocol is begin 2000 opgesteld vanwege een toenemende agressiviteit tegen de politie. Het geweldsprotocol komt oorspronkelijk voort uit het besluit van de Raad van Hoofdcommissarissen. Leidende gedachte was dat politiefunctionarissen enerzijds, vanuit hun taakopdracht en professionaliteit, problematische situaties inschatten en afhandelen maar anderzijds vanuit de organisatie 'consequent steun verdienen bij de veelal moeilijke taakuitoefening' (Handreiking Protocol geweld tegen de politie, 2005).

Het geweldsprotocol richt zich op twee zaken. Ten eerste wordt het (civiel) juridische traject met betrekking tot de schade, die de ambtenaar of de organisatie lijdt ten gevolge van agressie en of geweld, beschreven en geregeld. Het geweldsprotocol refereert daarom aan het begrip van goed werkgeverschap, omdat het de organisatie medeverantwoordelijk maakt om tot vermindering van schade – zowel materieel als immaterieel – ten aanzien van de medewerker te komen.

Het tweede element van het geweldsprotocol is de strafvervolgning van daders door afspraken met het Openbaar Ministerie en verduidelijking van de te volgen procedures. Zodoende heeft het geweldsprotocol een duidelijke rol in de behandeling en afhandeling van een incident. Uitgangspunt van deze benadering is dat iedere dader van agressie en geweld wordt aangehouden en geregistreerd en tot vervolging wordt overgegaan. Uitgaande van dit idee kan gesteld worden dat het geweldsprotocol een normstellend karakter heeft. Op deze manier is het mogelijk voor de politieorganisatie en het Openbaar Ministerie eenduidige beslissingen te nemen betreffende strafvervolgning en verhaal van schade.

Tevens wordt gedacht aan een preventief signaal. De gedachte hierbij is dat de burger bij constante herhaling van het gestelde zijn gedrag aanpast aan dat wat van hem wordt verwacht. Of dit werkelijk zo is valt vooralsnog niet te bepalen. Er zijn namelijk geen gegevens bekend in hoeverre de publicatie van de handreiking heeft geleid tot daadwerkelijk aanpassing van de verschillende geweldsprotocollen in het veld. In één van de interviews wordt aangegeven, dat er intern weinig ruchtbaarheid wordt gegeven aan het protocol. Dit houdt in dat de (preventieve) werking van het protocol met een zekere voorzichtigheid moet worden bezien.

§ 5.2 Casusbeschrijving

Zojuist zijn de voor- en achterkant van het politiewerk beschreven ten aanzien van de aanpak van agressie en geweld. De hieronder beschreven casestudy zal zich vervolgens voornamelijk richten op de achterkant in de vorm van een beschrijving van het beleidsproces rond de totstandkoming van een handreiking voor een eenduidig geweldsprotocol voor de politie. De casestudy is beschreven vanuit het perspectief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hier is voor gekozen, omdat de voorkant grotendeels per regio verschillend is vormgegeven terwijl het geweldsprotocol in principe voor alle regio's bedoeld is. Het beleidsproces zoals dat heeft plaats gevonden rondom de handreiking vormt tevens een deel van het proces rond het beleidsthema agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

§5.2.1 Beschrijving beleidsproces

Start beleidsproces

De start van het beleidsproces ligt in een periode waarin het functioneren van het openbaar bestuur grote aandacht krijgt van de media en hoog op de politieke agenda staat. In het verlengde hiervan komt eind jaren negentig agressie en geweld tegen politiefunctionarissen voor het eerst op de politieke agenda. In de Kamer en in de Vaste Kamercommissie worden door in het bijzonder de leden Van Heemst (PvdA) en Schutte (GPV) in 1998 diverse vragen gesteld omtrent agressie tegen overheidsmedewerkers en in het bijzonder politiefunctionarissen (TK 1997-1998. A.v.h.754, TK 1997-1998 25600 VII nr.32, TK 1997-1998 25907 nr.1). Ook al in een eerder stadium heeft Van Heemst naar aanleiding van een debat over integriteit van de overheid in 1996 vragen gesteld aan de minister omtrent agressie en geweld tegen overheidsfunctionarissen. De minister antwoordde de beide leden van de Vaste Kamercommissie door te beloven een onderzoek naar aard en omvang in te stellen. In een later stadium heeft hij deze toezegging nogmaals herhaald (TK 1997-1998 25907 nr. 2). Bovenstaande vragen leidden, in combinatie met een breed maatschappelijk debat over geweld op straat, tot de eerste beleidsinitiatieven op departementaal niveau in het kader van agressie en geweld tegen de politie en overheidspersoneel.

Beleidsplan Nederlandse Politie en actieprogramma

Kort daarop werden binnen korte tijd een tweetal nota's gepresenteerd: 'Geweld op straat' (1998) en het 'Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002' (1998). In het Beleidsplan van de Politie uit 1998 wordt de eerste verschuiving van integriteit naar agressie en geweld zichtbaar. Onder het kopje 'integriteit van het publieke domein' wordt geweld tegen overheidspersoneel specifiek genoemd, maar men doelt op de onveiligheidsituatie van geweld op straat. In navolging op het beleidsplan wordt door de Raad van Hoofddoelcommissarissen in samenspraak met het Ministerie een actieplan opgesteld en door de Minister in 1999 aangeboden aan de Kamer (TK 2000-2001, 27500 VII nr. 19). De voorgestelde aanpak bestond uit vier onderdelen, namelijk: de politiepraktijk, de justitiële aanpak, de bestuurlijke aanpak en onderwijs en training. Op deze wijze zijn zowel de voor- als achterkant van het politiewerk afgedekt. Vanuit de politiepraktijk werd voorgesteld per korps, in samenspraak met het Openbaar Ministerie, een geweldsprotocol op te stellen teneinde de civiele- en strafrechtelijke aanpak van daders inzichtelijk te maken. De justitiële aanpak door het Openbaar Ministerie werd verzwaard door uit te gaan van het uitgangspunt dat *'elk geweldsgebruik tegen de politiefunctionaris, die optreedt in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, vervolgd wordt'* (TK 2000-2001, 27400 VII nr. 19). Bij de bestuurlijke aanpak stonden tolerantiegrenzen van de politie ten opzichte van het publiek centraal. Consequent handelen met heldere normen, een lik-op-stukbeleid, wederzijds respect tussen politie en publiek en steun vanuit de organisatie aan de agent op straat werden als tolerantiegrenzen beschreven en uitgewerkt in een communicatieplan voor intern en extern gebruik (TK 2000-2001, 27400 VII nr. 19). De genoemde tolerantiegrenzen zijn duidelijk een breuk ten opzichte van het gedogen dat voordien regelmatig werd toegepast. Hiermee komt de bestuurlijke aanpak nog het dichtst bij haar oorspronkelijke

kader van het versterken van de integriteit van het openbaar bestuur. Het vierde en laatste onderdeel bestond uit training en onderwijs. Ondanks het actieprogramma en maatregelen zoals geweldsprotocollen per korps kwam het beleid niet uit de verf, waarschijnlijk vanwege te weinig draagvlak. Een geplande conferentie om draagvlak te genereren werd afgezegd en het OM zag geen reden om de strafeis nog verder te verhogen.

Eenduidig geweldsprotocol

Het toegezegde onderzoek naar aard en omvang van agressie en geweld binnen de semi-publieke ruimte die al in 1998 door de minister was toegezegd werd uiteindelijk maart 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet reageerde duidelijk geschokt op de resultaten van dit onderzoek en stelde dat: 'geweld tegen werknemers onaanvaardbaar is'(TK2000-2001 27400 VII nr.55). In reactie op het kabinetsstandpunt kwam het beleid met betrekking tot geweld tegen de politiefunctionarissen in een stroomversnelling. Vanuit de directie Politie werd één ambtenaar belast met het dossier. Deze ambtenaar werd hierbij bijgestaan door een stuurgroep bestaande uit afgevaardigden van het Openbaar Ministerie, het Nederlands Politie Instituut en afgevaardigden van de korpsen. Als beleidsinstrument werd ook gekozen voor het ontwikkelen van een 'handreiking geweldsprotocol' voor de gehele politieorganisatie (TK 2000-2001, 27400 VII nr. 55). De achterliggende gedachte was dat door eenduidigheid en het stellen van de norm, politie en Openbaar Ministerie normoverschrijdend gedrag ten aanzien van agressie en geweld beter zou kunnen aanpakken. Dit zou een uniforme aanpak door de verschillende politieorganisaties mogelijk maken. Eenduidigheid was volgens het ministerie nodig omdat er, tijdens een onderzoek uitgevoerd door het Nederlands Politie Instituut, grote verschillen bleken tussen de verschillende geweldsprotocollen die door de korpsen werden gebruikt. De conclusie was dat vrijwel alle regiokorpsen met een goedgekeurd geweldsprotocol werkten maar door het ontbreken van voorschriften van eenduidigheid geen sprake was.

Ondanks een kabinetsstandpunt en de eerste stappen die werden gezet bij het ontwikkelen van handreiking voor het geweldsprotocol brak er vervolgens een periode van stilte aan en verdween het dossier naar de achtergrond. Terugkijkend zijn hier twee redenen voor aan te wijzen. De eerste reden is de verschuiving van prioriteiten naar nationale veiligheid en terrorismebestrijding als gevolg van de aanslagen in New York en Madrid. De lagere politieke prioriteit leidde tot een verslapping in de aandacht voor het probleem. De tweede reden was van organisatorische aard. Het dossier was opgepakt door één ambtenaar op rijksniveau. Op regionaal niveau is het een zaak van de regiokorpsen zelf. Nadat de rijksambtenaar vertrok naar een nieuwe functie en tegelijkertijd ook personele wisselingen plaatsvonden bij de stuurgroep kwam het gehele proces vrijwel tot stilstand. De inmiddels gereedgekomen conceptversie van de handreiking lag uiteindelijk tot eind 2004 terzijde.

Periode 2005 – 2006

Begin 2005 komt het proces weer op gang wanneer de Tweede Kamer door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen die waren genomen na het aanbieden van het onderzoek Driessen en Middelhoven (TK 2004-2005 29628 nr.9). Op deze manier komt ook het geweldsprotocol weer bovendrijven en start het beleidsproces opnieuw. Tegelijkertijd worden kort naar elkaar diverse onderzoeken naar geweld tegen de politie gepubliceerd. Bovenkerk (2005), verbonden aan het Willem Pompe Instituut, maakt begin 2005 met het onderzoek 'Bedreigingen in Nederland' duidelijk dat bedreigingen van politiefunctionarissen in privé-situaties een groot probleem zijn. Het belang van de resultaten wordt zo hoog ingeschat dat ze vooraf met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt besproken. Het ernstige beeld wordt bevestigd door twee andere onderzoeken van Van Stokkum en Timmer die in hetzelfde jaar worden gepubliceerd. Van Stokkum (2005) richt zich hierbij op verbaal geweld en Timmer (2005) op geweldsgebruik van en tegen de politie (Handreiking voor Protocol geweld tegen de politie, p.3). De wisselwerking tussen het informeren van de Kamer en de genoemde publicaties leidde tot een nieuwe 'sense of urgency' die hernieuwde aandacht voor het probleem binnen de directie politie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties genereerde. Een derde drukmiddel kwam vanuit de politie zelf, de zogenaamde blauwe belegging.

Ondanks de inspanningen op departementaal en bovensectoraal niveau tussen het Nederlands Politie Instituut, de Raad van Hoofdcommissarissen en het ministerie verandert er relatief weinig voor de agent op straat. Het beleidsplan en het geweldsprotocol hebben beide een fors abstract en theoretisch gehalte. Eerder in het proces was al gebleken dat het draagvlak moeizaam te vinden was. Hier komt verandering in na de zogenaamde 'blauwe belegering'. De blauwe belegering (2005) is een door de bonden georganiseerde actie voor een nieuwe Collectieve Arbeidsovereenkomst met als een van de hoofdpunten agressie en geweld tegen de politiefunctionaris. De bonden hadden in het verleden het probleem wel geagendeerd, maar drongen vervolgens bij de CAO-onderhandelingen niet aan op concrete acties. De agenten kwamen in opstand en belegerden het ministerie. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat geweld 'niet scoort' en vanuit dat oogpunt niet aantrekkelijk is om sterk op in te zetten in haar communicatie met haar leden. Pas nadat minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties persoonlijk het initiatief nam en erop aandrong werd agressie en geweld tegen de politiefunctionaris uiteindelijk in de CAO opgenomen.

Tijdens de behandeling in het Algemeen Overleg van maart 2005 wordt door de leden van de Tweede Kamer gevraagd naar drie aanvullende punten, te weten toepassing van snelrecht in de vorm van een lik-op-stukbeleid, betere registratie van geweldsincidenten van de politie en een waarden- en normendiscussie die moet leiden tot herstel van het gezag van de politie (TK 2004-2005 28824 nr. 11). Feitelijk zijn dit exact dezelfde punten die al eerder in het actieprogramma en het beleidsplan werden voorgesteld. Voor het op dat moment lopende beleidsproces rondom de handreiking maken deze aanvullingen weinig tot geen verschil. Voor het vervolg van het beleidsproces rond agressie en geweld tegen overheidsfunctionarissen alsmede politiefunctionarissen zijn juist deze drie onderdelen de basis van het nieuw te vormen beleid. Op 31 december 2005 wordt, na een vertraging van anderhalf jaar, de handreiking aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naar een brede aanpak

Om de korpsen te activeren om beleid op basis van de handreiking te gaan maken en te implementeren wordt er een begin gemaakt met het organiseren van een conferentie. Voorafgaand aan de conferentie vinden er begin februari 2006 zware onderhandelingen tussen het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en het Openbaar Ministerie plaats over de strafmaat. Inzet van de onderhandelingen is het gegeven dat het college van Procureurs Generaals een zwaardere strafmaat niet zag zitten. Zij vonden hier de minister van Justitie Donner aan hun zijde. De conferentie geweld tegen politie, die uiteindelijk plaatsvindt in februari 2006, is het sluitstuk van de ministeriele aanpak van agressie en geweld tegen de politie. De conferentie wordt bezocht door circa. 150 politiefunctionarissen, officieren van justitie en wetenschappers. Hier bleek opnieuw de vraag naar een structurele en betere integratie van een aanpak tegen geweld binnen het bedrijfsproces. Ook wordt aangegeven dat het door de veelheid aan factoren en organisatorische verschillen tussen de verschillende korpsen, sprake is van een complex proces.

Tijdens het organiseren van de conferentie ontstaat er een nieuwe ronde in de beleidscyclus. Vanwege de raakvlakken met diverse beleidsterreinen ontstaat het besef dat het beleidsproces rondom agressie en geweld tegen de medewerker veel breder is dan enkel de politieorganisatie. Bepalend hierbij is de houding van de minister die zich al in een eerder stadium persoonlijk committeerde aan het probleem van agressie en geweld. Besloten wordt om na de eerste conferentie met enkel politiefunctionarissen ook een tweede bijeenkomst te organiseren met als breder kader agressie en geweld tegen overheidspersoneel. Vanuit deze bijeenkomst ontstaat een nieuwe beleidsronde, die uiteindelijk uitmondt in het programma Veilige Publieke Taak. Vanwege de opgebouwde expertise bij de directie Politie en de bijzondere relatie die de politie inneemt bij agressieve c.q. gewelddadige incidenten, waar zij ter plaatse komt uit hoofde van haar functie, is de directie Politie gevraagd een voortrekkersrol te spelen ten opzichte van andere partijen en actoren om een nieuw breder beleid te coördineren.

§ 5.3 Analyse

§5.3.1. Beleidsproces

In de analyse wordt het beleidsproces zoals dat in de vorige paragraaf is weergegeven nogmaals bekeken. Per ronde wordt nagegaan wat de kritische omslagpunten waren, welke actoren hier bij betrokken waren en welke beslissingen en of omstandigheden van invloed waren op de overgang naar een nieuwe ronde in het beleidsproces. De analyse start vanuit een breed perspectief, zoomt vervolgens in op de politie en zoekt dan weer aansluiting bij het bredere kader van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

Ronde 1 Start beleidsproces, Aanleiding

De eerste ronde start in een periode waarin het functioneren van het openbaar bestuur door media en politiek met argusogen wordt gevolgd. Met de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden nog vers in het geheugen, is integriteit van ambtenaren, politiefunctionarissen en het openbaar bestuur als geheel, een beladen thema. Aanvankelijk ligt de nadruk op het eventueel onjuist handelen van ambtenaren. Hierin komt verandering in 1996 wanneer het PvdA-kamerlid Van Heemst aandacht vraagt voor de specifieke werkomstandigheden waarmee ambtenaren te maken krijgen. Mogelijk zouden zij onder druk van agressie en geweld afwijken van wat procedureel voorgeschreven is. De Minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor een integer openbaar bestuur, besloot een onderzoek in te stellen naar aard en omvang van het geschetste probleem. Van Heemst kreeg na diverse incidenten van geweld op straat en binnen het publieke domein later bijval van een ander kamerlid, namelijk Schutte (GPV). De eerste ronde is nog heel breed en niet specifiek gericht op de politie. Toch is deze eerste ronde van groot belang voor de loop van het vervolgproces. In het kielzog van een groter maatschappelijk vraagstuk omtrent onveiligheid creëerde deze ronde de voedingsbodem voor het overheidsbrede beleid inzake agressie en geweld tegen overheidsmedewerkers, waar de politie ook onderdeel vanuit maakt. Pas in de tweede ronde zal specifiek beleid gemaakt worden binnen het beleidsterrein van de politiezorg.

Kritisch omslagpunt: De erkenning dat agressie en geweld invloed hebben op het functioneren van het openbaar bestuur door dat ambtenaren onder druk mogelijk afwijken van de geldende procedure.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Kamerlid Van Heemst (PvdA)	Politiek entrepreneur	Krijgt de minister zover een onderzoek in te stellen naar aard en omvang van geweld door een accentverschuiving in de discussie omtrent integriteit.
<i>Intermediair</i>	Kamerlid Schutte (GPV)	Intermediair	Schutte geeft een extra gewicht aan het gevraagde onderzoek.
<i>Selector</i>	De minister van Binnenlandse Zaken	Beslisser / Eindv. voor het openbaar bestuur.	De minister besluit een onderzoek uit te voeren naar aard en omvang van agressie en geweld. De uitkomsten van het onderzoek zijn later van grote invloed op het beleidsproces

Ronde 2, Beleidsplan Nederlandse Politie en actieprogramma

Vanuit de politieorganisatie wordt door middel van het Beleidsplan 1999-2002 ingehaakt op het veranderende karakter van 'integriteit'. Integriteit wordt in het beleidsplan in één adem genoemd met geweld tegen overheidspersoneel onder de noemer 'integriteit van het publieke domein'. De praktische uitwerking is in de vorm van een actieprogramma dat aan de Kamer in 1999 wordt aangeboden. Inzet is een integrale aanpak geënt op de politiepraktijk, justitiële aanpak, bestuurlijke aanpak en onderwijs en training. In de tweede ronde kan echter niet het draagvlak worden gevonden dat nodig is. Ondanks tweetal nota's 'Geweld op straat' en het 'Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002'. Een conferentie die

bedoeld is als startpunt voor de implementatie wordt vroegtijdig afgeblazen. Ook het Openbaar Ministerie ziet nog niet de noodzaak om de noodzakelijke verzwarende van de strafeis aan te passen. Tot 2001 werd het vervolgens op departementaal niveau rustig. Korpsen implementeerden onafhankelijk. Van elkaar geweldsprotocollen; van een integrale aanpak was nog geen sprake.

Kritisch omslagpunt. Het belangrijkste omslagpunt is gelegen in het oppakken en ontwikkelen van beleid dat gericht is op alle elementen uit de veiligheidsketen. Van grotere invloed was echter het snel afnemende draagvlak en de stilte rond het thema die daarop volgde.

	Actor	Rol	Toelichting
Initiator	Raad v. Hoofdcommissarissen, ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.	initiator	Het beleidsplan en actieprogramma zijn ontwikkeld in samenspraak met genoemde partijen met als doel een integrale aanpak van geweld tegen politiefunctionarissen..
Intermediair	Ministerie van Binnenlandse Zaken	organisator	De implementatie werd begeleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook het congres werd door het ministerie georganiseerd.
Selecteur	Openbaar Congresbezoekers	Ministerie, Beslissers	Het actieprogramma vond uiteindelijk geen doorgang door de tegenwerking van het OM en de vertegenwoordigers van het werkveld.

Ronde 3, Eenduidig geweldsprotocol

'Geweld tegen werknemers is onaanvaardbaar'. Met deze krachtige uitspraak neemt de Tweede Kamer stelling tegen agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De resultaten van het onderzoek naar aard en omvang van geweld in de semi-publieke ruimte schokt de politiek en de onderzochte sectoren. Ook de politie is één van de onderzochte beroepsgroepen en het beleidsproces komt weer op gang. Als beleidsinstrument wordt besloten het geweldsprotocol verder uit te werken. Gebleken is dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende protocollen van de regiokorpsen. Gevolg is dat politiefunctarissen niet altijd optimaal worden bijgestaan op het moment dat zij schade ondervinden van agressie en geweld tijdens het werk. Omdat ieder korps in principe zelf verantwoordelijk is voor het beheer van de politieorganisatie wordt gekozen voor het maken van een handreiking. De aandacht voor de problematiek verslapt door een verschuiving van prioriteiten op het gebied van veiligheid. Nationale veiligheid en terrorismebestrijding zijn gaan domineren op de politieke- en beleidsagenda's. Ondertussen is de handreiking bijna klaar maar wordt verder niet opgepakt wanneer de ambtenaar (zijnde de dossierhouder) vertrekt en de handreiking niet direct wordt opgepakt door een nieuwe collega.

Kritisch omslagpunt: Een krachtige veroordeling door de Kamer geeft een nieuwe impuls aan eerder gevormde voorstellen. In tegenstelling tot de eerdere voorstellen komt de nadruk nu te liggen op beleid gericht op de achterkant van het politiewerk. Veranderende prioriteiten op het gebied van veiligheid en personele wisselingen leiden echter tot een stilstand in het proces.

	Actor	Rol	Toelichting
Initiator	Directie Politie en stuurgroep	Procesverantwoordelijk	Geeft in samenspraak met het veld invulling aan de uitspraak van de Tweede Kamer.
Intermediair	Nederlands Politie Instituut	Deskundige	Brengt grote verschillen in kaart tussen geweldsprotocollen van korpsen onderling
Selecteur	Directie Politie en stuurgroep	uitvoerder	Één ambtenaar wordt belast met het opstellen van de handreiking en wordt bijgestaan door een stuurgroep.

Ronde 4, Periode 2005-2006

De vierde ronde staat in het teken van een nieuwe 'sense of urgency'. Nieuwe onderzoeken, de bezetting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door politiefunctionarissen voor een nieuwe CAO met als speerpunt een veilige werkomgeving en het gelijktijdige verzoek van de Kamer voor informatie doen deze 'sense of urgency' ontstaan. Omdat de handreiking grotendeels al gereed is kan deze vervolgens snel in het Algemeen Overleg worden besproken. De Blauwe belegering neemt binnen het beleidsproces een bijzondere positie in omdat het uiteindelijk leidde tot een persoonlijk (politiek) commitment van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kritisch omslagpunt: In het Algemeen Overleg van maart 2005 wordt tijdens de behandeling van de handreiking de discussie verbreedt met aanvullende punten. Snelrecht, lik-op-stukbeleid en een waarden en normendiscussie, die moet leiden tot herstel van het gezag van de politie. Het initiatief van Remkes heeft voor het vervolg van het beleidsproces een doorslaggevende rol. Het is niet zozeer de CAO zelf, maar het benoemen en committeren van de minister aan de aanpak van de problematiek dat werkt als vliegwiel. Er is sprake van een verbreding van het beleidsterrein naar een breder kader van geweld tegen overheidsmedewerkers in plaats van enkel politiefunctionarissen.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Directie Politie	Procesverantwoordelijke	Tijdens de afronding van de handreiking, de blauwe belegering en de en het informeren van de Kamer ontstaat een nieuwe sense of urgency door nieuwe onderzoeken.
<i>Intermediair</i>	Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Vaandel drager	Het Persoonlijk commitment werkt als vliegwiel voor de volgende ronde en zorgt voor borging op de agenda.
<i>Selector</i>	Algemeen Overleg Politie	Volksvertegenwoordiging	Verbreden de discussie met drie aanvullende punten en geven zo de aanzet voor een breder ingebed beleid in het kader van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

Ronde 5 naar een brede aanpak

Tijdens het organiseren van een conferentie om de handreiking te implementeren wordt duidelijk dat de problematiek zoveel raakvlakken heeft dat ook andere sectoren gebruik kunnen maken van de opgebouwde expertise. Het politiek commitment van de minister werkte hierbij zagezegd als vliegwiel. Besloten wordt tot een tweede conferentie.

Kritisch omslagpunt: Het besef dat de problematiek niet ophoudt bij de politieorganisatie maar onderdeel is van een brede aanpak van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Directie Politie	Deskundige	Directie Politie neemt het initiatief voor de eerste conferentie en spreekt daarvoor met meerdere partijen.
<i>Intermediair</i>	De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Vliegwiel	De minister geeft politieke steun aan het nieuwe proces door het belang van beleid tegen agressie en geweld te onderstrepen.
<i>Selector</i>	Interdepartementaal Overleg tussen stakeholders	Deskundigen	Deelnemers aan verschillende ministeries, de belastingdienst en vertegenwoordigers van gemeenten bekijken nut en noodzaak voor eigen te vormen beleid.

Hoofdstuk 6. Casus Nederlandse Spoorwegen

Inleiding

De derde en laatste case gaat over het uitvoerend personeel van de Nederlandse Spoorwegen. In de meest recente onderzoeken naar de aard en omvang van geweld tegen medewerkers met een publieke taak blijkt deze beroepsgroep extra kwetsbaar voor gevallen van ongewenst gedrag. Dit komt ook tot uitdrukking in de grote en brede aanpak op het gebied van sociale veiligheid waar diverse partners op meerdere niveaus actief zijn om de veiligheidssituatie te verbeteren. Dit hoofdstuk zal ingaan op dit beleidsproces dat begin jaren negentig begint en eindigt bij de huidige aanpak van sociale veiligheid op het spoor. Hiervoor is gekozen omdat de Nederlandse Spoorwegen vanaf begin jaren negentig gestart zijn met actief beleid tegen agressie. Na een algemene introductie van de omvang, betrokken actoren en maatregelen zal aan de hand van het beleidsproces de case verder worden uitgewerkt en gevolgd door een analyse op basis van het analysemodel.

§ 6.1 Probleemanalyse

§6.1.1 Omvang van agressie

In een recent (2007) gehouden onderzoek met betrekking tot aard en omvang van agressie en geweld door derden gaf 98% van de respondenten aan geconfronteerd te zijn met ongewenst gedrag door externen. Uit de resultaten bleek dat conducteurs tot wel twee maal per week geconfronteerd worden met ongewenst gedrag (DSP, 2007a, p.9). Dit is niet zo vreemd rekening houdend met de vele klantcontacten per dag. Gezien de aard van de functie, het handhaven en controleren op kaartjes, hanteren klanten met een onjuist of ontbrekend kaartje vaak instrumenteel geweld om aan een boete te ontkomen. Tevens komt het regelmatig voor dat klanten hun ongenoegen uiten over vertragingen of gemiste aansluitingen zonder dat de betreffende medewerker hier iets aan kan doen. Gevolgen zijn duidelijk, elf procent van de medewerkers raakt op jaarbasis naar eigen zeggen gewond tijdens confrontaties met fysiek geweld (DSP,2007a, p.13). Verbaal geweld komt veruit het meeste voor.

Persoonlijk slachtofferschap ongewenst gedrag door cliënten bij de Nederlandse Spoorwegen

DSP 2007 (% afgerond op hele getallen)	Verbaal geweld	Intimidatie	Fysiek geweld	Totaal
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	97 %	39 %	64 %	98%
Gemiddeld aantal incidenten (12 maanden pp)	51	15	7	18
Driessen&Middelhoven 2001 (% afgerond op hele getallen)		% Serieuze Bedreiging		
Percentage slachtofferschap (afgelopen 12 maanden)	95 %	63 %	59 %	78

Bron: Driessen en Middelhoven 2001, DSP, 2007a

§6.1.2 Betrokken actoren

Sinds 1995 zijn de Nederlandse Spoorwegen verzelfstandigd en onderverdeeld in diverse concerns onder één directie. Deze case heeft betrekking op het reizigersonderdeel van de Nederlandse Spoorwegen namelijk NS Reizigers dat verantwoordelijk is voor het vervoer van reizigers per spoor op het hoofdrailnet. In het vervolg van dit hoofdstuk zal volstaan worden met de NS waar NS Reizigers wordt bedoeld.

De directie van de Nederlandse Spoorwegen is eindverantwoordelijk voor het beleid inclusief het sociaal veiligheidsbeleid. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit hoofde van de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) en meerjarige afspraken met de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister van Verkeer en Waterstaat is als concessieverlener verantwoordelijk voor het publieke belang van een goed functionerend openbaar vervoer en de continuïteit van het spoor op het hoofdrailnet. De NS dient de minister ieder half jaar een rapportage te zenden over de behaalde prestaties. De overheid is tevens verantwoordelijk voor de veiligheid van de openbare ruimte. De eerst aangewezen instantie hiervoor is de lokale overheid maar wordt hierbij ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Spoorvervoer kenmerkt zich door activiteiten binnen en buiten de openbare ruimte. Stations en haltes zijn in de meeste gevallen openbare ruimten en perrons en voertuigen zijn niet-openbare ruimtes. Zowel in de openbare- als de niet-openbare ruimte kunnen gevallen van agressie en geweld plaats vinden. De stations zijn eigendom van NS Poort maar ProRail is als beheerder verantwoordelijk voor het aanbieden van een zo veilig mogelijke ruimte op en rondom de stations. Hierbij moet gedacht worden aan het opzomen van bossage en het schoonhouden van de perrons. Beide zijn elementen die de veiligheidsbeleving nadelig kunnen beïnvloeden. De handhaving van de (sociale) veiligheid binnen de niet-openbare ruimte wordt verzorgd door de spoorwegpolitie, conducteurs als buitengewoon opsporingsambtenaar en Service en Veiligheidsteams (voorheen PBT-teams). Tot 2000 was de spoorwegpolitie een apart onderdeel van de Nederlandse Spoorwegen maar deze organisatie is later overgegaan naar het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Deze organisatie was qua omvang vrij beperkt en richtte zich voornamelijk op problemen in de trein en minder op de stations. Tegenwoordig verzorgt de Spoorwegpolitie in de trein en op de perrons de eerstelijns-politiezorg en wordt hierbij ondersteund door de regionale politie. Binnen openbare ruimtes zoals het station, met uitzondering van een aantal grote stations, en rondom het station verzorgt de regionale politie de eerstelijns-politiezorg. In de praktijk bleek dat in sommige gevallen lokale prioriteiten niet altijd in overeenstemming waren met de problematiek op en rond de stations, zoals overlast van hangjongeren en andere zaken die de onveiligheidsbeleving vergrootten. Vanwege de verzelfstandiging blijft de vraag openstaan wie verantwoordelijk is voor de sociale veiligheid en de daaraan gekoppelde problematiek van agressie en geweld tegen de medewerker. Aangezien dit een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en de NS zal in deze paragraaf een onderscheid worden gemaakt tussen de externe- en de interne actoren. Hierboven zijn de belangrijkste externe actoren kort beschreven. Hieronder volgt een korte beschrijving van de interne actoren.

Het uitvoerend orgaan op het gebied van sociale veiligheid binnen NS Reizigers bestaat uit de onderdelen Tickets Service en NS Concernveiligheid. Met betrekking tot agressie en geweld op het spoor is het uitvoerend personeel bijzonder kwetsbaar bij de uitoefening van haar taak. Om de (hoofd)conductor en de machinisten in de reguliere dienst te ondersteunen zijn er halverwege jaren negentig de zogenaamde Proces Bijzondere Taken-teams (PBT-teams) opgericht. Zij vormen een extra ondersteuning voor de hoofdconductor, in het geval dat de spoorwegpolitie nog niet ter plaatse is, en voeren extra controles uit, voornamelijk gericht op speciale risicotreinen met een verhoogde kans op agressie en geweld. De PBT-medewerkers hebben een beperkte geweldsbevoegdheid verkregen door middel van training naast hun bestaande status als Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) gericht op het openbaar vervoer. Hoofdconducteurs uit de reguliere dienstregeling zijn ook Buitengewoon Opsporingsambtenaar maar hebben geen geweldsbevoegdheid. De minister van Justitie besloot in 2005 een tijdelijke ontheffing tot 1 januari 2008 te verlenen zodat in de tussenliggende periode voldoende training gegeven kon worden aan de conducteurs. De directie van de Nederlandse Spoorwegen besloot deze training echter alleen aan de PBT- en haar opvolger de Service en Veiligheidsteams, te geven. Dit besluit veroorzaakte veel rumoer

onder de conducteurs omdat zij hun bevoegdheden zagen verminderen. Op vraag van de SP is de ontheffing verlengd tot 1 april 2009 voor 200 extra BOA's met geweldsbevoegdheid (TK 2007-2008, 28642, nr.33). De minister van Verkeer en Waterstaat heeft tevens aangegeven dat iedere hoofdconductor zelf de benodigde training mag volgen om de geweldsbevoegdheid te behouden (TK 2007-2008, 28642, nr.33). Interessant gegeven is dat beide groepen werknemers op twee verschillende manieren werden aangestuurd bij de aanpak van agressie en geweld. Op basis van tellingen van agressiemeldingen op een bepaald baanvak in een periode van zes maanden worden bepaalde treinen voorzien van een tweede hoofdconductor. Dit is de zogenaamde BEKE-systematiek waar later in dit hoofdstuk dieper zal worden ingegaan. De PBT-teams maken geen gebruik van de BEKE-gegevens maar maken een eigen afweging tussen het aantal agressiemeldingen en het aantal verkochte kaartjes. De achterliggende basis hiervan was de vele problemen die werden veroorzaakt door het grijs dan wel zwartrijden.

Intern zijn de directie, de ondernemingsraden en het uitvoerend personeel de belangrijkste spelers. De directie heeft als werkgever de plicht een goed werkgever te zijn, op basis van de Arbo-wetgeving, en voorzieningen te treffen om haar medewerkers te beschermen tegen agressie en geweld. Tevens wordt van haar verlangd een risicoinventarisatie en evaluatie te maken. Uit een uitspraak van de kantonrechter van 02 mei 2007 te Utrecht inzake de aansprakelijkheid van de NS voor schade ten gevolge van Post Traumatische Stresssyndroom opgelopen tijdens het werk stelt de rechter dat NS Reizigers: *“De kantonrechter neemt daarom als vaststaand aan dat door de NS Reizigers gedurende de relevante periode geen RI&E zijn opgesteld. Hoewel NS Reizigers op andere wijze [...] wel risico's in kaart heeft gebracht biedt een RI&E een meer gestructureerde en in beginsel vollediger risicoanalyse. Het niet opstellen van een RI&E levert in samenhang met na te noemen overige omstandigheden van het geval dan ook schending van de zorgplicht op”* (Vonnis kantongerecht Utrecht 487647 CU Expl 06-9370). De kantonrechter bevestigt eerder in de uitspraak wel dat de NS een anti-agressiebeleid gevoerd heeft over de betreffende periode maar dus verzuimd heeft in het kader van de zorgplicht als werkgever. Bovenstaande uitspraak bevestigde de houding van de andere partijen, in het bijzonder de ondernemingsraad, uitvoerend personeel en de vakbonden. Interne strubbelingen hebben de verhoudingen geen goed gedaan. De vakbonden en ondernemingsraden spelen een belangrijke rol bij het behartigen van de belangen van haar leden in de discussies met de directie om de sociale veiligheidssituatie te verbeteren. In de uitwerking van de casus zal hier dieper op ingegaan worden.

§6.1.3 Maatregelen

Om de sociale veiligheidssituatie te verbeteren zijn er de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen. De meeste maatregelen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën met vooral een preventief of juist repressief karakter, namelijk:

- preventief/Preparatief:
- de inzet van beveiligingsmedewerkers, controleteams en camera's;
- het geven van voorlichting (bijvoorbeeld op scholen);
- intensieve samenwerking met partners zoals politie, justitie en gemeenten.

Repressief

- de aanpak van veelplegers en overlastveroorzakers.

De inzet van extra mankracht is de meest duidelijke vorm van actief beleid om de sociale veiligheid op het spoor te verbeteren. Controleteams, ingangcontroles en camerabewaking bieden een grotere pakkans bij plegers van ongewenst gedrag en in het bijzonder agressie en geweld. Een groot probleem vormt de groep zwartrijders. Ondanks het geringe aantal zwartrijders, schattingen lopen uiteen van 4000 tot 5000 reizigers die notoir zwart rijden, is deze groep verantwoordelijk voor 50% tot 70% van de overlast. Het terugdringen van het zwartrijden wordt daarom als een van de prioriteiten aangemerkt om de sociale veiligheid op het spoor te verhogen. Om dit bereiken is het noodzakelijk de trefkans van de controle te vergroten. Deze trefkans is ook één van de indicatoren waarop de minister van Verkeer en Waterstaat probeert te sturen. In 2006 was de kans op controle een (gewogen) trefkans van 42.3% dat de reiziger iedere 30 minuten geconfronteerd wordt met een controle. Voor 2008 is de grenswaarde gesteld op een

trefkans van 59% (NS Vervoerplan 2008, p.37) Controles zijn mogelijk op diverse manieren. Naast de reguliere controle door de hoofdconductor op de trein, kunnen in- en uitgangscodes en extra surveillance van Service en Veiligheidsteams de trefkans verhogen. Op dit moment wordt er tevens gewerkt aan toegangspoorten om de in- en uitgaande stromen reizigers beter te kunnen monitoren en de kans op zwartrijden te verminderen.

Sinds 1994 geven conducteurs en machinisten onder de noemer 'Luisteris' voorlichting aan jongeren op bijvoorbeeld scholen. Het programma is gericht op de bewustwording van de gevolgen van 'onbezonnen gedrag en agressie op en rond het spoor' (Folder Sociale Veiligheid NS, 2005). Tevens biedt de NS haar medewerkers een uitgebreid trainingsprogramma aan om haar medewerkers te trainen op agressie en geweld tijdens het werk. De vierde en meest vergaande maatregel is de intensieve samenwerking met ketenpartners. In de casus hieronder wordt hierop verder ingegaan.

6.2 Casusbeschrijving

Het beleidsproces rondom het agressiebeleid van de Nederlandse Spoorwegen kent een bewogen geschiedenis. In de nu volgende beschrijving van het beleidsproces worden de verschillende aspecten van het proces over de verschillende rondes beschreven alvorens het in paragraaf 6.3 nader wordt uitgewerkt. Het proces is beschreven aan de hand van een drietal interviews op verschillende niveaus en aan de hand van een literatuurstudie van verschillende geschreven bronnen.

§6.2.1 Beschrijving beleidsproces

De eerste ronde: 1991, Harlingen

Voor het eerst wordt een conducteur van de Nederlandse Spoorwegen dodelijk getroffen bij een gewelddadig incident tijdens zijn werk als conducteur. Onmiddellijk komt het uitvoerend personeel, waaronder conducteurs en machinisten, in opstand en vragen op korte termijn maatregelen. De betrekkingen tussen werknemers, vakbonden en directie waren op het moment van het incident al ernstig bekoeld vanwege opeenvolgende reorganisaties en CAO-onderhandelingen. De eisen van de medewerkers bestaan uit meer mensen en middelen om in situaties zelf op te kunnen treden in plaats van te wachten op de politie. Tot het noodlottige incident in Harlingen was het beleid van de directie gericht op "sussen, pappen en nat houden" vanuit de veronderstelling dat agressie inherent is aan klantcontact en bij problemen de politie moet worden gewaarschuwd.

Deze houding kon na het dramatische incident niet meer worden gehandhaafd. Kort na het incident start de NS een wervingscampagne voor 400 extra controleurs om op risicolijnen in tweetallen te werken en elkaar eventueel kunnen bijstaan bij incidenten. Het werven van deze extra mankracht was een direct gevolg van een onderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau BEKE (1992). Eén van de belangrijkste conclusies was dat het zwartrijden vaak aan de basis lag van agressieve incidenten. Tevens geeft het een ernstig beeld aan van de situatie, ruim 9 van de 10 conducteurs gaven aan regelmatig slachtoffer te zijn van verbaal geweld. In vijftig procent van de slachtoffers was er sprake van lichamelijke agressie (Vonnis Kantongericht Utrecht 487647 CU Expl 06-9370). Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zijn in 1992 een veertigtal aanbevelingen gedaan om 'het spoor voor de medewerker veiliger te maken'. De uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek werden vervolgens uitvoerig besproken met de directie, ondernemingsraad en de vakbonden. Uiteindelijk heeft de directie toegezegd de aanbevelingen door te voeren om de veiligheidssituatie van het uitvoerende personeel te verbeteren. Hieruit volgde de zogenaamde BEKE-systematiek. Zoals in paragraaf 6.1.2 al eerder werd omschreven, worden op basis van tellingen van agressiemeldingen op een bepaald baanvak in een periode van zes maanden, bepaalde treinen - de zogenaamde BEKE-treinen - voorzien van een tweede hoofdconductor. In eerste instantie had dit ook snel resultaat, aldus een lokale manager. Echter, na verloop van tijd werden de treinen die voorzien waren van een dubbele bemensing niet opnieuw geëvalueerd. Ook was de aard van de meldingen, er moesten minimaal twee meldingen binnengekomen zijn, niet altijd even duidelijk. De menselijke factor, wanneer is iets meldingswaardig (wat is de norm) was niet altijd eenduidig. Deze

statische benadering van de systematiek, die overigens nog steeds wordt gebruikt, zij het in een meer dynamische vorm, zorgde er voor dat bepaalde BEKE-treinen voorzien waren van extra conducteurs terwijl dit niet nodig was en andere trajecten niet altijd de extra mankracht kreeg die het nodig had.

De klant was op dat moment nog niet zozeer in beeld, het waren dan ook de medewerkers die maatregelen eisten. Om de sociale veiligheid binnen de NS op een hoger plan te krijgen wordt in 1993 een projectmanager aangenomen. Zijn taak was het sociale veiligheidsbeleid van de Nederlandse Spoorwegen vorm te geven. In dezelfde periode komt er toenemende druk op de directie vanuit de overheid. Geconfronteerd met het incident in Harlingen verwachtte de overheid een verbetering van de sociale veiligheid binnen het openbaar vervoer. Het project 'Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer' (1992) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt opgezet om projecten op het gebied van sociale veiligheid te stimuleren. Doel was het structureel en integraal met ketenpartners de sociale veiligheid binnen het openbaar vervoer te verbeteren (Evaluatie Svov, 2006, p.11). Openbaar vervoerbedrijven konden voorstellen, maatregelen en initiatieven indienen om in aanmerking te komen voor subsidie. Een van de geïnterviewden gaf aan dat dit subsidietraject zijn eigen dynamiek met zich meebracht bestaande uit 'een heel circus van bureaus die de boel begeleidden en evalueerden'.

De jaren 1993 tot 1995: interbellum

De eerste ronde stond in het teken van een keten aan gebeurtenissen na het incident en de poging van de directie om aan de eisen van de medewerkers tegemoet te komen. De verwachting was dat, door middel van een project en het uitvoeren van een aantal aanbevelingen, de grootste problemen zouden worden opgelost. Implementatie van de aanbevelingen in de reguliere bedrijfsprocessen werd geschat op ongeveer een half jaar. Na zes maanden verdween de oorspronkelijke projectleider van het toneel en werd aan zittende medewerkers gevraagd "*de laatste eindjes nog even aan elkaar te knopen*" en over te gaan tot de orde van de dag. Dit bleek echter een onderschatting van het probleem en leidde al snel tot nieuwe spanningen tussen de ondernemingsraad, vakbonden en de directie. Het probleem richtte zich voornamelijk op de vierhonderd extra personeelsleden die bovenop de reguliere sterkte extra controles konden uitvoeren om zo de sociale veiligheid te verbeteren. Al in het tweede kwartaal van 1993 bleek dat deze extra mankracht ingezet werd door lokale managers voor reguliere diensten. Zodoende werd er beknipt op de in- en uitgaanscontroles en de controleteams op de trein.

Voor de lokale managers, verantwoordelijk voor de dienstroosters, was het punctualiteitscijfer belangrijker dan het verhogen van de sociale veiligheid. Iedere lokale manager had een managementcontract getekend en zou worden afgerekend op het aantal treinen dat volgens het spoorboekje zou rijden. Sociale veiligheid maakte geen onderdeel uit van het managementcontract en werd zodoende een lagere prioriteit. Gevolg was dat lokale managers ervoor kozen de extra personeelsleden in te zetten voor reguliere diensten. Een van de factoren waar de lokale managers mee te maken hadden was het hoge ziekteverzuim onder het personeel. Al eerder is aangegeven dat een hoog ziekteverzuim kan veroorzaakt worden door een hoge psychosociale belasting bijvoorbeeld door agressie en geweld. Volgens een van de geïnterviewden was het hoge verzuim te wijten aan een verstoorde verhouding gebaseerd op onderling wantrouwen tussen werknemers en de directie. Onveiligheid wordt vaak naar voren geschoven als argument waarom het niet goed ging en werd zo een instrument in handen van de ondernemingsraad en vakbonden.

Op 1 januari 1995 wordt met een grote communicatiecampagne uiteindelijk het sociale veiligheidsbeleid van de Nederlandse Spoorwegen aan het publiek kenbaar gemaakt. De communicatiecampagne was niet alleen gericht op de klant maar ook intern en naar de overheid toe. In de campagne werd verwezen naar de maatregelen zoals uitgebreidere toegangscontroles, meer uitvoerend personeel met betere communicatiemiddelen en strengere handhaving tegen het zwartrijden, kortom, dat er iets aan de sociale veiligheid gedaan wordt. Niet geheel toevallig is 1 januari 1995 ook de datum dat de Nederlandse Spoorwegen een nieuwe status als zelfstandig commercieel bedrijf heeft gekregen. Dit had grote gevolgen voor de organisatie als geheel. Het bedrijf werd ontrafeld, financieel ging het niet goed en moest er bezuinigd worden. Voor de werknemers braken er zware tijden aan.

1995 – 2000: Bestemming Klant, een Rondje om de kerk?

Na de verzelfstandiging in 1995 werd de druk om commerciëler te gaan werken groter. Diverse reorganisaties en bijeenkomsten volgden elkaar in snel tempo op. In deze periode was er grote onduidelijkheid over de toekomst en de continuïteit, wat ertoe leidde dat er minder investeringen waren in het materieel en het onderhoud hiervan. Gevolg was dat er minder materieel beschikbaar was voor een goede serviceverlening en dat er een grotere uitval aan treinen was dan normaal. Dit vertaalde zich in verminderde punctualiteit en een toename van negatieve confrontaties tussen uitvoerend personeel en de klant.

In het einde van de jaren negentig stegen de agressiemeldingen enorm³. De onderlinge verhoudingen tussen directie, vakbonden en werknemers bereikten in deze periode een absoluut dieptepunt. Middelpunt van het conflict was een reorganisatieronde of 'procesvereenvoudiging' in het kader van het project 'Bestemming Klant' dat al snel de weinig vleiende naam 'Rondje om de kerk' kreeg van het personeel en de vakbonden. Het rondje om de kerk werd binnen korte tijd een begrip. Tijdens een presentatie van een boek over 'het Rondje om de kerk' (2007) beschreef dhr. Berghuis, bestuurder bij FNV Bondgenoten de situatie als volgt:

"Het was heftig, schokkend en spannend en de media vond het gezellig en 16 miljoen mensen keken mee. Een echt vet conflict met als gevolg diverse openbare scheidingen. [...] En natuurlijk was de procesvereenvoudiging voor velen een scherpe doorn in het oog. Maar het ging vooral ook over andere dingen, zoals: Zij hollen mijn vakmanschap uit; zij nemen ons niet serieus en luisteren niet naar ons; zij halen mensen uit de studiebanken en die worden opeens mijn manager; zij spelen onder één hoedje met de overheid rond aanbestedingen; zij pakken mijn regelruimte af.... Kortom, er werd een aanval gepleegd op de familie spoor, zo was het gevoel en de onzekerheid nam toe over of men volgend jaar nog wel bij de NS in dienst zou zijn. Werkonzekerheid dus!" (Toespraak dhr. Berghuis, 19 juni 2007, Zutphen op www.fnvspoor.nl)

Uiteindelijk zal het project Bestemming Klant niet door gaan, de directeur stapte in 2002 op en maakt zo de weg vrij voor een betere verstandhouding tussen de verschillende partijen. In de tussentijdse periode ontstaat er tussen de verschillende partijen wel overeenstemming dat er iets aan de sociale veiligheid gedaan moest worden. Vanuit deze noodzaak zijn vakbonden, de ondernemingsraad en NS Reizigers (het orgaan sinds de verzelfstandiging verantwoordelijk voor het reizigersvervoer) samen begonnen met besprekingen hoe de sociale veiligheid te verbeteren. Dit was opmerkelijk gezien de verhoudingen tijdens het proces rondom Het Rondje om de kerk. Voor het eerst waren directie, OR en vakbonden het eens over de doelstelling dat het veiliger moest. Begin januari 2000 werd hierover een preambule opgesteld met concrete actiepunten voor een nieuw sociaal veiligheidsbeleid. Een van de actiepunten was bijvoorbeeld de invoering van de Proces Bijzondere Taken-teams. Nadien was het niet meteen pais en vree, de FNV kwam bijvoorbeeld in 2002 nog met het 'Roodboek - Onveiligheid spoort niet - ' waarin zij de directie aanmaant meer actie te ondernemen, maar de toon wordt na de crisis rondom het Rondje om de Kerk duidelijk gematigder. De gegenereerde aandacht heeft wel zijn invloed op de volgende ronde wanneer sociale veiligheid op het spoor vaster op de politieke agenda terecht komt.

Na de crisis: Van strategisch akkoord naar Aanvalsplan

Ronde vier bestaat uit twee sporen; een intern en extern spoor. Het interne spoor gaat verder nadat de betrekkingen tussen de verschillende partijen zich langzaam normaliseerden. Het externe spoor werd gevoed door de politieke aandacht die de crisis met zich mee gebracht heeft en het tijdsgewricht van verhoogde belangstelling voor veiligheid. De zojuist beschreven crisis op het spoor, het Roodboek en de toegenomen aandacht voor sociale veiligheid binnen de politiek leidden begin 2000 tot nieuwe initiatieven op het niveau van de Rijksoverheid. In reactie op de reeks aan incidenten dienden vier

³ Conducteurs konden door middel van de 'railpocket' incidenten registreren en doorgeven aan de centrale computer. De computer verwerkte deze gegevens vervolgens in geweldsstatistieken die door het management en directie gebruikt konden worden. Echter, de betrouwbaarheid was niet gegarandeerd. Dubbeltellingen door meerdere meldingen van het zelfde incident werden namelijk niet gefilterd. Onbedoeld werd zo ook de BEKE-systematiek, die in 1993 was geïntroduceerd, op een minder effectieve wijze gebruikt. Trajecten werden onjuist aangemerkt als BEKE-lijn en dit had gevolgen voor de werkelijke risicotrajecten. Intern wordt dan ook wel gekcherend gesproken over de 'BEKE-problematiek'.

Kamerleden, te weten Dijsselbloem (PvdA), Van der Steenhoven (GL), Van Heemst (PvdA) en Eurlings (CDA), in december 2001 een motie in met het verzoek “Een extra inspanning te leveren om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op korter termijn te verbeteren” (TK2000-2001 28000 XII nr.38). In dezelfde periode komen de gegevens beschikbaar van het onderzoek Driessen en Middelhoven waar uit blijkt dat de uitvoerende medewerkers van de spoorwegen veelvuldig blootstaan aan agressie en geweld. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beloven actief beleid te gaan ontwikkelen. Dit vormt samen de basis voor het voornemen in het Strategisch Akkoord van het nieuw gevormde kabinet Balkenende I (juli 2002) op het gebied van sociale veiligheid op het spoor. Het Strategisch Akkoord spreekt over ‘extra impulsen’ met betrekking tot sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Leidend hierbij is het verbeteren van het openbaar vervoer als onderdeel van het bredere beleidsvoornemen om de doorstroming, in en om de grote steden te verbeteren en de oplossing van bekende fileknooppunten te bevorderen (TK2001-2002 28375 nr.5). Voor het eerste kabinet Balkenende was de aanpak van (on)veiligheid een speerpunt van beleid en dit werd uitgewerkt in het programma ‘naar een veiligere samenleving’ van oktober 2002. Tegelijkertijd met het brede programma ‘naar een veiligere samenleving’, gericht op sociale veiligheid, wordt het ‘aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer’ (SVOV) aan geboden aan de Tweede Kamer (TK 2002-2003 28642 nr.1).

Het SVOV kan gezien worden als de eerste sectorale uitwerking van het veiligheidsprogramma ‘naar een veiligere samenleving’ en vloeide voort uit de reeds genoemde motie 28000 XII nr.38 van december 2001 om een extra inspanning te leveren om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op korter termijn te verbeteren (Svov,2002:p.1). De specifieke doestelling van het SVOV luidde: *Vermindering van het aantal feitelijke incidenten (15%) (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het OV tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers (5%) en personeel (10%) (SVOV, 2002:p.5)*. Primaat voor de verbetering van de sociale veiligheid werd binnen het aanvalsplan gelegd bij de openbaar vervoersbedrijven zelf. Dit ligt in lijn met de trend om openbaar vervoerbedrijven los te koppelen van de centrale overheid, te decentraliseren en/of te verzelfstandigen. Naar het voorbeeld van het veiligheidsprogramma werd gekozen voor een integrale aanpak van sociale onveiligheid in het aanvalsplan. Dat wil zeggen dat de afstemming, ondersteuning en aansturing met andere betrokken partijen noodzakelijk worden geacht om de hele veiligheidsketen te versterken. De integrale aanpak was gebaseerd op het Integraal Veiligheidsprogramma van januari 2002 van het laatste kabinet Kok (TK2001-2002 26604 nr.14). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie traden op als coördinerende ministeries voor het gehele programma. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was verantwoordelijk voor het aanvalsplan.

Achteraf gaf een ambtenaar van het ministerie van Verkeer en Waterstaat tijdens het interview aan dat het toentertijd niet volledig duidelijk was wat nu precies de kern van de problematiek was waarvoor maatregelen moesten worden ontwikkeld. De incidenten hadden veel media-aandacht getrokken en zodoende was het onderwerp zwaarder op de politieke agenda gaan wegen. Uit de reactie van deze ambtenaar bleek dat er tijdens de beleidsontwikkeling van het SVOV maar een beperkte probleemanalyse was gemaakt en zodoende misschien niet altijd de meest effectieve weg was bewandeld. Er was, volgens de geïnterviewde, op dat moment min of meer consensus dat er een probleem was, er oplossing werd gezocht bij dat probleem gevoeld werd en zodoende aansluiting vond bij het strategisch akkoord van 2002.

Het SVOV evolueerde in 2004 in het Nationaal Veiligheidsarrangement spoorvervoer (NVA). Hierin zijn landelijke afspraken gemaakt tussen de Nederlandse Spoorwegen, Politie en Justitie over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Centraal stonden bij de afspraken het geweldsprotocol, assistentieverlening door de politie, het zwartrijden, een handreiking voor reis- en verblijfsverboden en het preventief fouilleren. Leidende actoren bij het opstellen van het NVA waren het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het NVA is onder beheer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgesteld. Omdat de nadruk echter lag op een integrale benadering van de problematiek en de positie en expertise van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de gekozen werkwijze, waren zij de leidende actor gedurende het opstellen van het Nationaal Veiligheidsarrangement.

Het externe spoor van deze ronde vond voornamelijk plaats op het hoogste overheidsniveau. Binnen de Nederlandse Spoorwegen zelf gebeurde ook veel. Nadat de binnen de organisatie van de Nederlandse Spoorwegen de verhoudingen ontspanden was het mogelijk een nieuwe richting te geven aan het sociaal veiligheidsbeleid van de Nederlandse Spoorwegen. De genoemde maatregelen uit de externe omgeving zijn voornamelijk bedoeld als kader waarbinnen het werken zo veilig mogelijk kan gebeuren. Vanwege de verzelfstandiging heeft de minister van Verkeer en Waterstaat minder directe invloed op het te voeren beleid. De doelstellingen van het SVOV kunnen niet van bovenaf worden opgelegd. Meerjarenplannen met streefcijfers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (als concessiegever) zijn de laatste sturingsmogelijkheden van de minister. In het SVOV wordt dan ook niet gesproken over doelstellingen maar over het formuleren van wensbeelden (SVOS,2002: p.6). Dit betekent dat de Nederlandse Spoorwegen als organisatie grotendeels verantwoordelijk is voor het eigen sociaal veiligheidsbeleid.

Door de verbeterde verhoudingen tussen directie, ondernemingsraad en vakbonden, mede vanwege een aantal heidesessies, wordt er in deze ronde hard aan verbetering gewerkt. Zaken worden bespreekbaar die voordien onbespreekbaar waren. Dit maakte het mogelijk nieuwe maatregelen te nemen zonder dat het onderwerp sociale veiligheid als conflictmiddel werd ingezet tijdens de besprekingen, zoals ten tijde van het Roodboek. In de loop van de jaren is de veiligheidsbeleving toegenomen binnen de organisatie (Berenschot:2006:p. 20). Er zijn minder ernstige geweldsincidenten en er zijn goede afspraken gemaakt tussen de verschillende partijen. Dit is opmerkelijk omdat de uitkomsten van het onderzoek betreffende aard en omvang (DSP) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 2007 geen duidelijke daling laat zien van het aantal confrontaties met geweldsincidenten.

De laatste ronde: De toekomst, flexibel personeel

Het heeft er alle schijn van dat op dit moment een nieuwe ronde wordt ingegaan in de verhoudingen tussen directie en werknemers en tussen directie en ketenpartners. De intensieve samenwerking met het project een Veilige Publieke Taak en het participeren in het zoeken naar een breed platform om agressie en geweld tegen de medewerker terug te dringen geeft aan dat de problematiek nog steeds hoog op de agenda staat. Dit sluit aan bij de integrale benadering die voortkomt uit de beleidsmatige aanpak van het aanvalsplan en gevolgd wordt door de nationale en lokale arrangementen. Op het oog lijkt het de laatste tijd een stuk rustiger aan het spoor. Meer kwalitatief materieel, een compleet nieuwe dienstregeling en bovenstaande integrale inspanningen hebben de Nederlandse Spoorwegen in kalmer vaarwater gebracht. Toch lijkt er sprake van een nieuwe ronde met name van binnenuit.

Ook nu ligt de kern van de zaak in een vereenvoudiging van de bedrijfsprocessen. In het verleden had de conducteur één specifieke taak en dat was op de trein. In de nieuwe situatie wordt dit anders. De bedoeling is dat iedere medewerkers, met uitzondering van de machinist, ook neventaken uitvoert. De gedachte van het management hierbij is dat "alles draait om service", met andere woorden: welke functie je ook hebt, met uitzondering van de machinist, je moet altijd bereid zijn ook andere taken uit te voeren zodat een hoger serviceniveau voor de klant ontstaat. Tegelijkertijd wordt wel erkend in één van de interviews dat het idee ook voortkomt uit de noodzaak om minder grote reserves aan personeel achter de hand te houden. Wanneer iedere medewerker meer functies kan uitvoeren is het minder noodzakelijk om voor iedere functie apart reserves aan te houden. Aangestuurd wordt op een taakverdeling van tachtig procent specialisatie en twintig procent neventaak. Op dit moment wordt de nieuwe werkwijze uitgerold en de eerste veranderingen worden zichtbaar. De PBT-teams van voor deze procesvereenvoudiging vielen onder een andere dienst dan de reguliere conducteurs en toezichhouders. Op dit moment worden PBT-teams samengevoegd met Tickets en Service en vormen zij gezamenlijk de Service en Veiligheidsteams.

Dit proces gaat niet zonder slag of stoot. Vele discussies tussen directie, ondernemingsraad en vakbonden gaan op dit moment bijvoorbeeld over de vraag welke taakgroepen en salarissen hieraan worden verbonden. De gehele discussie rondom de al eerder besproken BOA met geweldsbevoegdheid en het belang dat OR, vakbonden en politiek hier aan hechten, vindt ook plaats met de bovenstaande vereenvoudigingen in het achterhoofd. Hoe deze ronde zal aflopen is nog niet bekend, maar zeker is dat er nog vele rondes zullen volgen.

§6.3 Analyse

In de analyse wordt het beleidsproces zoals dat in de vorige paragraaf is weergegeven nogmaals bekeken. Per ronde wordt nagegaan wat het kritische omslagpunt was, welke actoren hier bij betrokken waren en welke beslissingen en/of omstandigheden van invloed waren op de overgang naar een nieuwe ronde in het beleidsproces.

§6.3.1. Beleidsproces

Start 1991, Harlingen

Voor 1991 was er binnen de Nederlandse Spoorwegen geen sprake van een duidelijk anti-agressiebeleid gericht op de veiligheid van haar medewerkers. Nadat een zwartrijder tijdens een controle een conducteur dodelijk verwond tijdens zijn werk is de maat vol. Wilde stakingen breken uit die vervolgens worden overgenomen door de vakbonden. De directie reageert door het instellen van een onderzoek naar de veiligheidssituatie uitgevoerd door het onderzoeksbureau BEKE. De verontrustende uitkomsten van het onderzoek wijzen op een ernstig beeld van de situatie. Voorgesteld wordt om op risicotrajecten treinen met een dubbele bezetting te laten rijden. Dit wordt binnen de Nederlandse Spoorwegen algemeen bekend als de BEKE-systematiek. Om deze dubbele bezetting te realiseren worden 400 extra medewerkers geworven. Ook worden er extra communicatiemiddelen beschikbaar gesteld om in geval van nood beter te kunnen communiceren.

Kritisch omslagpunt: Het breekpunt van de situatie was duidelijk het fatale incident in Harlingen. De reeds gaande onderhandelingen tussen directie, vakbonden en vertegenwoordigers van de werknemers voor een nieuwe CAO kregen op dat moment een extra lading mee om de veiligheidssituatie te verbeteren. Gesteld kan worden dat het incident de start is van het anti-agressiebeleid van de Nederlandse Spoorwegen.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	De uitvoerende medewerker	Slachtoffer	Het dramatisch incident vormt het vliegwiel een systematiek te ontwikkelen om de werknemer te beschermen tegen agressie en geweld.
<i>Intermediair</i>	Onderzoeksbureau BEKE	Deskundige	De aanbevelingen van het BEKE-onderzoek worden door de directie aanvaard en als basis genomen door de directie.
<i>Selector</i>	Directie	Beslisser	Het gebrek aan urgentie, een houding van 'pappen en nat houden' is na het incident, de wilde stakingen en het rapport niet meer te handhaven. De directie moet mensen en middelen beschikbaar stellen.

1993-1995– interbellum -

Een kortstondige periode van relatieve rust volgt op de eerste ronde. Intern was de verwachting dat binnen korte tijd alle aanbevelingen van het BEKE-rapport geïmplementeerd zouden zijn. De werkelijkheid zou anders zijn. Het primaire proces rondom het spoorvervoer is niet sociale veiligheid maar het zo goed mogelijk op tijd vervoeren van mensen. Managementafspraken tussen lokale managers met betrekking tot punctualiteit leidde er toe dat snel de nieuw aangeworven capaciteit binnen de reguliere dienst werd ingezet. De behaalde extra mankracht voor controles werd hiermee deels te niet gedaan. Uiteindelijk zal een nieuw reorganisatiespook de korte periode van rust wederom verstoren.

Kritisch omslagpunt: Door een tekort aan personeel was het niet mogelijk om aan de beloftes voor een veiligere werkomgeving te voldoen. Dit droeg bij aan het op dat moment groeiend wantrouwen tussen personeel en directie. Het kritisch omslagpunt ligt dan ook in de verdere verslechtering van de verstandhouding. Met grote gevolgen voor de verhoudingen en het proces in de volgende ronde.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Directie	Eisende	Via managementcontracten wordt van de lokale manager verwacht de dienstverlening op een zo hoog mogelijk niveau aan te bieden.
<i>Intermediair</i>	Projectleider concernveiligheid	Procesverantwoordelijke	Het nieuwe beleid rondom sociale veiligheid had nog onvoldoende borging om tegengestelde belangen m.b.t. punctualiteit het hoofd te bieden.
<i>Selector</i>	Lokale managers	Uitvoerder	Lokale managers hadden op basis van hun eigen prioriteiten de beslissingsmacht het beleidsproces gericht op de veiligheid te vertragen.

Ronde 3 1995 – 2000 Bestemming Klant - het Rondje om de kerk -

Met het project 'Bestemming Klant' werd het dieptepunt in de verhoudingen tussen alle betrokken partijen bereikt. Het is vooralsnog niet mogelijk een direct verband aan te geven tussen een daad van agressie of geweld door een klant en de interne problematiek van de Nederlandse Spoorwegen. Indirect heeft het wel zijn weerslag op de medewerker. Het is aannemelijk dat een medewerker kwetsbaar is en gevoelig voor onveiligheid wanneer hij zich niet gesteund voelt in zijn taak. Dit is des te meer het geval door de matige punctualiteit en kwaliteit van de dienstverlening waarbij de onvrede door de reizigers zich keerde tegen het personeel. De noodzaak voor een nieuwe aanpak van het sociaal veiligheidsbeleid werd steeds duidelijker gevoeld.

Kritisch omslagpunt: De enorme stijging van het aantal meldingen maakte het sociale veiligheidsbeleid één van de speerpunten van de onderhandelingen met betrekking tot 'het rondje om de kerk'. Ondanks de zeer gespannen verhoudingen en de uiteindelijke stopzetting van het project 'Bestemming Klant' nadat de directeur vertrok, werd wel een preambule opgesteld met concrete actiepunten tussen de verschillende partijen. Door alle geïnterviewden werd, onafhankelijk van elkaar, aangegeven dat dit het startpunt is van het huidige sociaal veiligheidsbeleid van de Nederlandse Spoorwegen

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Directie	Slachtoffer	De druk om commerciëler te gaan werken noodzaakte de directie de bedrijfsvoering drastisch te hervormen. Dit leidde tot zeer veel onvrede op de werkvloer en een sterke stijging van het aantal meldingen van agressie en geweld.
<i>Intermediair</i>	Vakbonden, werknemers & ondernemingsraad	Slachtoffer	Niet alleen de directie was slachtoffer, ook het personeel, al dan niet vertegenwoordigd in vakbond of OR, was slachtoffer, enerzijds van de toegenomen onveiligheid, anderzijds van de aantasting van het beroep en de familie spoor.
<i>Selector</i>	Directeur Spoorwegen	Nederlandse Zwart schaap	De onderlinge verhoudingen konden pas verbeteren na het opstappen van de directeur als verpersoonlijking van het project Bestemming klant.

Na de crisis, Van strategisch akkoord naar Aanvalsplan;

Tot aan het einde van de jaren negentig was het beleid voornamelijk een interne aangelegenheid. De grote aandacht die 'het rondje om de kerk' met zich meebracht en de snel toenemende aandacht voor veiligheid in de samenleving leidde er toe dat na het millennium op ministerieel niveau het beleidsproces werd gestart. Het initiatief werd hierbij genomen door een motie in de Kamer opgesteld door vier partijen in december 2001. Het nieuwe (eerste) kabinet Balkenende nam vervolgens de handschoen op door in haar 'Strategisch Akkoord' extra impulsen te beloven aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Een jaar later wordt het 'aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer' aangeboden aan de Tweede Kamer. De gelaagde structuur van het aanvalsplan was gericht op het maken van het kader waarbinnen de openbaar vervoer bedrijven zelf beleid konden ontwikkelen om de sociale veiligheid te verbeteren. Hieruit volgde lokale en nationale arrangementen tussen ketenpartners voor een integrale aanpak op en rondom het spoor. Intern namen in deze periode de spanningen af tussen de verschillende partijen. De vraag blijft of dit werkelijk is gekomen door de genomen maatregelen afkomstig uit de preambule, aanvalsplan of arrangementen enerzijds of vanwege een verbeterde dienstverlening met meer en betere treinen anderzijds. Dat valt niet met duidelijkheid te zeggen. Feit is dat in deze ronde op meerdere niveaus vanuit diverse sectoren samengewerkt is waardoor het beleid niet louter een interne aangelegenheid is en daarom mogelijk ook minder gevoelig is voor interne conflicten.

Kritisch omslagpunt: De motie Dijsselbloem kan gezien worden als het kritisch omslagpunt in deze ronde omdat een interne aangelegenheid van de Nederlandse Spoorwegen een politieke lading mee wordt gegeven. Dit verlegt de aandacht van een intern organisatorisch probleem naar een breed ervaren probleem van onveiligheid in de maatschappij dat aansluiting vindt bij bredere beleidsprogramma's zoals 'naar een veiligere samenleving' van oktober 2002. Het beleidsproces dat hierop volgt scheidt het kader voor nieuw beleid en verbetert de interne verhoudingen.

	Actor	Rol	Toelichting
<i>Initiator</i>	Tweede Kamer a.d.h.v. de motie Dijsselbloem	Volksvertegenwoordiger	De politieke noodzaak om de Sociale Veiligheid op het spoor te verhogen leidde tot de agendering op de politieke agenda.
<i>Intermediair</i>	ministerie van Verkeer en Waterstaat & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Procesverantwoordelijke	De ontwikkeling en implementatie van het Aanvalsplan en arrangementen werd geleid door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<i>Selectior</i>	De minister van V&W	Politiek verantwoordelijke	De minister was de leidende actor als politiek verantwoordelijke.

Ronde 5 de toekomst

Zoals in de casusbeschrijving al is aangegeven lijkt het er sterk op dat er een nieuwe ronde zich ontwikkelt binnen het beleidsproces. Sociale veiligheid, en daarbij genomen de aanpak van agressie en geweld tegen een medewerker met een publieke taak staat nog steeds hoog op de politieke agenda, maar wel in een bredere context met meerdere sectoren en niet in het bijzonder het reilen en zeilen van een enkele verzelfstandigde organisatie. De focus komt hiermee weer meer op de interne verhoudingen te liggen zeker nu de weg naar een nieuwe vereenvoudiging van bedrijfsprocessen is ingeslagen. De reorganisatie heeft tot doel de service te verbeteren en de flexibiliteit van het personeel te verhogen. Achterliggend doel is een besparing op personeel dat nodig is als reservecapaciteit. De vereenvoudiging heeft ook tot gevolg dat voorheen vrijwel gescheiden processen van de reguliere dienst van kaartjes verkopen en controleren en de extra controles door de PBT-teams veel beter op elkaar aansluiten.

Nadeel is dat de reguliere dienst haar ontheffing bij het gebruik van geweld dreigde kwijt te raken en bij calamiteiten de hulp van de nieuwe service en veiligheidsteams. Deze discussie ging zover dat de minister van Justitie heeft moeten besluiten de ontheffing te verlengen en zo is de discussie via een omweg weer teruggekomen op de politieke agenda. Ondertussen zijn directie, ondernemingsraden en vakbonden in discussie over de consequenties van de vereenvoudiging. Hoe dit zal aflopen is op dit moment nog niet te zeggen.

Kritisch omslagpunt: Het besluit van de directie opnieuw te zoeken naar een efficiënte bedrijfsvoering met als gevolg dat de verhoudingen tussen directie en het personeel opnieuw onder druk staan.

	Actor	Rol	Toelichting
Initiator	Directie	Vragende	Service, veiligheid en efficiëntie van bedrijfsprocessen als mix voor een zo goed mogelijk resultaat.
Intermediair	Tickets Service Concernveiligheid	en Procesverantwoordelijke	De samensmelting van Tickets, Service en Veiligheid. Door haar positie tussen directie en werknemers kan TS &C de doorslaggevende rol als procesverantwoordelijke geven.
Selector	****	****	Er is nog geen beslissing genomen die doorslag zal geven hoe de ronde zal verlopen. Vooral nog heeft de directie besloten en is het afwachten wat de uitkomsten zijn voor de toekomst.

Hoofdstuk 7. Analyse Lipsky

Wat is de kern van de theorie van Lipsky en wat zegt dit mogelijk over het risico geconfronteerd te worden met uitingen van agressie en geweld voor de medewerker? En hebben medewerkers met een publieke taak (rekening houdend met de door Lipsky geformuleerde werkcondities) invloed gehad op het beleidsproces van een succesvolle aanpak van agressie en geweld? Deze twee deelvragen liggen aan de basis van analyses van de drie voorgaande casussen over de sociale dienst, de politie en de Nederlandse Spoorwegen. In hoofdstuk twee is het theoretisch perspectief van Lipsky over de Street-level bureaucratie geïntroduceerd.

Aan de hand van deze theorie worden in de loop van dit hoofdstuk de laatste twee deelvragen beantwoord. Dit zal mede gedaan worden aan de hand van vijf door Lipsky geformuleerde condities zoals besproken in het theoretisch kader. De eerste conditie heeft betrekking op het chronisch tekort aan middelen om de taken zoals die zouden moeten worden uitgevoerd, uit te voeren. De kern van Lipsky's eerste conditie ligt in de zware case-load of werkdruk en een gebrek aan middelen. De werkdruk maakt het onmogelijk de optimale zorg te bieden voor ieder individueel dossier. Naast een chronisch tekort aan middelen is de vraag naar diensten die worden aangeboden geneigd gelijk op te gaan met het aanbod. De volgende twee condities gaan in op de verhouding tussen uitvoerende medewerker en het management en de doelstellingen van de organisatie. Doelstellingen van de organisatie zijn vaak onduidelijk, ambigu of zelfs conflicterend met andere doelstellingen. De ruimtes die ontstaan door het doelbewust vaag houden van doelstellingen bieden de individuele Street-level bureaucraten zekere mate van beleidsvrijheid.

De vierde conditie is een gevolg van de vaak vaag opgestelde doelstellingen en gaat in op de moeilijkheden die ontstaan bij het meten van prestaties. Het valt te betwijfelen of de vierde conditie enige invloed heeft op agressie en geweld tegen de medewerkers door cliënten of burgers. De nadruk ligt in dit geval in het bijzonder op de interne verhoudingen. Om deze reden zal deze vierde conditie buiten beschouwing worden gelaten. Tot slot zijn de cliënten die gebruik maken van de diensten die worden aangeboden meestal afhankelijk van één aanbieder van deze dienst. Omdat de organisaties het monopolie hebben op de te leveren dienst is het voor de medewerkers mogelijk cliënten niet te zien als 'reference group' en zodoende de cliënt terug te brengen tot een construct in plaats van een mens.

In de volgende paragrafen worden de verschillen per sector verder toegelicht. Vervolgens wordt per sector dieper ingegaan op de specifieke kenmerken die van invloed zijn op een succesvolle aanpak van agressie en geweld tegen de medewerker in relatie met de toepasbaarheid van Lipsky's theorie over Street-level bureaucraten.

§7.1 Casus Sociale Dienst, afdeling dak- en thuislozen

Medewerkers van een sociale dienst zijn bij uitstek aan te duiden als Street-level bureaucraten. Het werk dat zij dagelijks moeten doen, bevindt zich altijd in een spanningsveld tussen de sociale en vaak kwetsbare situatie van de aanvrager en de handhaving van de eisen die gesteld zijn in de betreffende wetgeving (thans de Wet Werk en Bijstand). Iedere cliënt verwacht en heeft recht op een eerlijke, integere maar bovenal gelijke behandeling van het verzoek tot bijstand. Het achterliggende doel van de Wet Werk en Bijstand is om de zwakste en meest kwetsbare mensen van de maatschappij te beschermen en te voorzien van een inkomen maar in de eerste plaats te helpen aan werk. Daarmee vormt de financiële bijstand de basis voor de hulp aan de allerarmsten die niet in staat zijn hun eigen situatie in de hand te nemen en te verbeteren. Helaas voorkomt dit niet dat sommige mensen bewust voordeel proberen te verkrijgen om er zelf beter van te worden.

Het zojuist benoemde spanningsveld en de beoogde afweging van individuele omstandigheden bij de bepaling om wel of niet over te gaan tot de verstrekking van een uitkering biedt een ideale voedingsbodem voor gevallen van agressie en geweld tegen de medewerker. Dit kan zowel een uiting zijn van expressief geweld omdat een cliënt geen uitweg ziet in de bijzondere omstandigheden waarin de cliënt zich bevindt, of een bewuste instrumentele vorm van agressie bestaande uit het onder druk zetten van de medewerker met als doel een voor hem of haar gevraagde positieve uitkomst. Uit diverse

onderzoeken blijkt dat geweld vaak loont. Op deze manier wordt het spanningsveld tussen afweging van individuele noden en de eisen vanuit de wetgeving gebruikt als instrument voor persoonlijk gewin van de cliënt, met als gevolg een reële mogelijkheid tot uitingen van agressie en geweld tegen de medewerker wanneer dit wordt verhinderd.

Uit onderzoek blijkt dat 64% van ongewenst gedrag een instrumenteel karakter heeft (DSP, p.12). Uit een extrapolerend onderzoek van het onderzoek Driessen en Middelhoven (2001) blijkt dat een kleine 300.000 keer per jaar werknemers met een publieke taak, waaronder medewerkers van sociale diensten, zwichten voor geweld. In het zelfde onderzoek geeft drieëntwintig procent van de sociale dienst medewerkers toe te geven aan bedreigingen. Treffend is het hoge aantal sociale dienst medewerkers (73%) dat niet bekend was, ten tijde van het onderzoek, met het beleid ten aanzien van het toegeven aan geweld van de organisatie (Driessen en Middelhoven, p.147-149). Kortom, agressie en geweld loont.

Het is niet mogelijk uitingen van geweld in alle gevallen toe te schrijven aan het handelen van de individuele ambtenaar. De frustratie die ten grondslag ligt aan expressief geweld heeft meestal een aanleiding die buiten de reikwijdte van de behandeld ambtenaar ligt, bijvoorbeeld de kwetsbare situatie van een cliënt. De confrontatie met de werkelijke omvang van een situatie kan bijvoorbeeld in uitzonderlijke gevallen zo bedreigend overkomen voor de cliënt dat 'de stoppen doorslaan'. Het handelen van de individuele ambtenaar zou in deze gevallen mogelijk aanleiding kunnen geven. Het valt echter niet uit te sluiten dat iedere andere gebeurtenis op dat moment aanleiding geeft voor een uiting van agressie en/of geweld. Hetzelfde geldt voor cliënten die vanwege een psychologische of psychische aandoening, of bijvoorbeeld door gebruik van alcohol en drugs, agressief gedrag vertonen waarbij zij in redelijkheid zelf geen controle kunnen uitoefenen over het uiten van gevoelens en frustraties. De werkeenheden dak- en thuislozen heeft veelvuldig te maken met mensen in zeer kwetsbare situaties en in veelvoorkomende gevallen gaat dit gepaard met verslavingsproblematiek met als gevolg een hogere kans op agressie en geweld.

Werkcondities

Medewerkers van de eenheid dak- en thuislozen hebben bij aanvang van het beleidsproces te kampen met grote achterstanden vanwege capaciteitsproblemen. De eerste conditie van Lipsky heeft betrekking op een gebrek aan middelen en tijd en mogelijkheden van de ambtenaar om op individuele gevallen in te gaan en de kwaliteit te bieden die nodig is. Zodoende ontstond een situatie waarbij de niet aflatende werkdruk vanwege externe factoren, zoals een hoge werkloosheid, veel zieken en een tekort aan personeelsleden, de mogelijkheid om individuele dossiers te behandelen met de benodigde aandacht ernstig beperkte. Het is mede daarom dat het werk van de sociale dienst beschouwd kan worden als 'agressiegevoelig'. Cliënten die naar de sociale dienst komen voor financiële ondersteuning zijn afhankelijk van het oordeel van de ambtenaar. Een eventueel negatief besluit kan voor deze cliënt verstrekkende gevolgen hebben. Het is daarom ook bepaald niet ondenkbaar dat cliënten (instrumenteel) geweld aanwendden om datgene te verkrijgen waarop zij menen recht te hebben en dat in andere gevallen hoog oplopende emoties escaleerden in agressie en/of geweld.

De kans dat de sociale dienst zonder werk komt te zitten lijkt uitgesloten tenzij het gehele systeem van bijstand en ondersteuning door de overheid zou wegvallen. Vanuit deze gedachte is de vraag naar diensten onuitputtelijk en uiteindelijk afhankelijk van de wet en regelgeving om voor een uitkering in aanmerking te komen. Het demand-supply dilemma, dat zegt dat extra personeel niet automatisch zal leiden tot verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening, maar in enkel het vermogen om een hoger volume te verwerken, is in de case maar deels van toepassing. Met nieuw geworven personeel was het mogelijk de slagkracht van de dienst te verhogen en zodoende de dienstverlening te verbeteren. Het aantal uitkeringen is in dezelfde periode namelijk niet verlaagd, sterker nog, één van de geïnterviewden gaf aan dat het aantal uitkeringen een lichte stijging liet zien. Desondanks is de agressie verminderd. Zeer aannemelijk is dat de kortere doorlooptijd, als gevolg van de inzet van meer personeel voor de aanvragen, bij heeft gedragen aan vermindering van incidenten.

De derde conditie heeft betrekking op de doelstellingen van de sociale dienst en de Wet Werk en Bijstand. Doelstellingen zijn vaak onduidelijk, ambigu of zelfs conflicterend met andere doelstellingen. Ook sociale diensten hebben te maken met conflicterende doelstellingen. De doelstelling van de Wet Werk en Bijstand is 'werk boven inkomen'. De wet dient volgens de memorie van toelichting uit 2002 "*maximale*

stimulansen en mogelijkheden te bieden voor reïntegratie en participatie. De inrichting van de wet is hierop gericht" TK 2002-2003 28870, nr. 3, p. 2-4). Terwijl dit in de oude wetgeving vooral de nadruk lag op inkomenssteun en het beschermen van de zwaksten in de maatschappij. Met de invoering van de WWB kwam de verantwoordelijkheid te liggen bij de gemeente. De financiële consequenties voor gemeenten om zo min mogelijk inkomenssteun te geven en een zo'n groot mogelijke groep mensen weer aan het werk te krijgen werd hiermee versterkt. Strikte toepassing van de wet en regelgeving werd zodoende een prioriteit voor gemeenten omdat ze direct verantwoordelijkheid kregen over de uitvoering van de WWB. Het is de vraag of de onduidelijkheid met betrekking tot de doelstelling direct van invloed is op de veiligheid van de medewerker. Op het eerste gezicht lijkt het vooral een interne discussie die geen invloed heeft op de sociale veiligheid. Indirect echter kunnen doelstellingen van de organisatie zover afstaan van wat cliënten vragen en uiteindelijk aangeboden krijgen dat gevoelens van onvrede naar de oppervlakte komen, zoals een vraag voor financiële bijstand die eindigt in een verplichting een reïntegratietraject in te gaan of in een ander geval een negatieve beslissing op een aanvraag. Tevens kunnen cliënten (vage) doelstellingen verkeerd (te streng) door de uitvoerende partij uitleggen, met als gevolg een negatieve reactie.

Zoals al eerder in de theorie is besproken heeft Lipsky drie strategieën beschreven om met deze situatie om te gaan. Ten eerste zijn er routines gericht om de vraag te beperken. Street-level bureaucraten passen hun verwachtingen, ten aanzien van wat redelijkerwijze mogelijk is, aan en brengen daartoe de cliënt terug tot een ding, een construct, zodat de complexe situatie van de ambtenaar werkbaar blijft. Tijdens het onderzoek kwamen alle drie de strategieën heel duidelijk terug. Het duidelijkst hierbij was het deurbelid waarin alle drie de strategieën samenkomen. Cliënten, teruggebracht tot vijftig 'nummers' -in plaats van cliënten- die op beperkte tijdstippen geholpen worden -ongeacht de urgentie- inclusief zeer strenge voorzorgsmaatregelen waarbij iedere cliënt gecontroleerd wordt op wapens en verboden artikelen. Tijdens het wachten op het nummer en bij binnenkomst worden cliënten door middel van posters gewezen op hun plichten en de regels waaraan zij zich moeten conformeren willen zij geholpen worden, op straffe van een toegangsverbod of een korting op de uitkering voor bepaalde duur. In zekere zin heeft de cliënt geen invloed op de uitwerking van deze richtlijn. Indien er naar de mening van de behandelend ambtenaar sprake is van overtreding van de norm kan dit verstrekkinge gevolgen hebben voor de cliënt.

Bovenstaande strategieën komen tot uitdrukking in de vijfde werkconditie. Het depersonaliseren kan plaatsvinden omdat cliënten geen keuzevrijheid hebben en zijn aangewezen op de aangeboden diensten van de sociale dienst. De behandelend ambtenaar is dan ook niet afhankelijk voor de uitvoering van zijn taak van de positie van zijn cliënt zoals door Lipsky in de vijfde conditie wordt besproken.

§7.2 Casus Politie

De politie wordt vaak als voorbeeld genomen van een typische Street-level bureaucracy (Lipsky, 1980, Van de Torre, 1999). De agent op de straat heeft tijdens de uitoefening van zijn taak te maken met een hoge werkdruk, een gebrek aan middelen en een complexe omgeving waarin hij of zij zich staande moet houden. Om aan de enorme vraag te kunnen voldoen heeft iedere agent afhankelijk van de situatie waarbinnen hij of zij de keus moet maken twee opties, te weten: handelen en niet handelen. Of in een andere situatie: handhaven, of niet handhaven. In de volgende paragraaf worden deze elementen verder toegelicht aan de hand van de theorie van Lipsky zoals deze in het theoretisch kader is besproken.

Een overweging om niet in te grijpen kan een gebrek aan middelen zijn zoals dat ook wordt verondersteld in de eerste en tweede werkcondities van Lipsky. Politieagenten op de straat kunnen nooit alle overtredingen die in een bepaald gebied plaatsvinden waarnemen, laat staan handelend optreden. Tijdens de uitoefening van zijn taak kan de agent in een grote verscheidenheid van gewelddadige en potentieel gevaarlijke situaties belanden. Uiteindelijk kiest de politieagent zelf welk gedrag door de vingers wordt gezien en welk niet (Lipsky, p.15). Op basis van procedures, ervaring, training en kunde zal een inschatting gemaakt moeten worden hoe te handelen in een dergelijke situatie. Dit betekent dat hij of zij de ruimte moet hebben om zich per situatie aan te passen aan de verschillende eisen die het werk aan het handelen stelt. Deze beslissingsruimte of discretionaire bevoegdheid om een eigen afweging te maken

is afhankelijk van de omgeving en omstandigheden. Wanneer bijvoorbeeld op hetzelfde moment meerdere incidenten plaatsvinden, moet de agent op basis van ervaring, training en beschikbare middelen in zeer korte tijd een keuze maken welke prioriteit wordt verleend aan de reeks van incidenten.

Uit onderzoek naar geweld tegen de politie in uitgaansgebieden (2007) blijkt dat er een duidelijke invloed is op de tijd die een politieagent heeft om een reële inschatting te maken van de situatie. Bij incidenten moet de politie een bepaalde mate van geweld toepassen. Hierbij is een onderscheid te maken tussen een politiefunctionaris bezig met een surveillance of een functionaris die reageert op een noodmelding waarbij geen tijd is om een volledige inschatting te maken. Het onderzoek concludeert hieruit dat politiefunctionarissen in de surveillance minder vaak in onverwachte dreigende situaties komen die noodzaken tot het gebruik van zwaardere geweldsmiddelen (DSP:2007b).

De constante druk waar politieagenten mee moeten werken om geconfronteerd te worden met agressie en geweld tijdens het werk ziet Lipsky dan als een reden waarom het politiewerk niet altijd 'goed' gedaan kan worden. Hij wijst hierbij op de politieagent als individu die vanwege de stress die de kans op geweld met zich mee brengt besluit om gevaar te ontwijken (Lipsky, p.31). De keuze voor niet of wel handelen, kan in dit geval afhangen van de inschatting van een situatie en het risico dat de agent loopt om slachtoffer te worden van agressie en/of geweld. De bejegening door de burger ten tijde van een contact is doorgaans bepalend voor hoe de agent handelt (Werthman et. al in Lipsky, p.31). Wanneer overtreders berouw tonen is de reactie doorgaans mild, wordt de agent met disrespect benaderd dan is zij eerder hard en bestraffend.

De vraag die relevant is voor dit onderzoek is of deze beleidsvrijheid, die nauw verwant is met het uitvoeren van de politietaak, invloed heeft op de risico's die een agent loopt slachtoffer te worden van agressie of geweld tijdens zijn werk. Betekent het ook dat agenten die gebonden zijn aan zeer strikte orders, zonder eigen discretionaire bevoegdheid, een groter risico lopen op geweld? Op dit moment wordt er steeds vaker geneigd naar minder beleidsvrijheid van de agent. 'Street-wise', Zero-tolerance en 'eenduidige normstelling' zijn populaire kreten die regelmatig terugkomen (Stichting, Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2004). Dit wordt ook steeds meer verwacht van politiek en burgers die een strenge doelgerichte aanpak wensen van onveiligheid. Eén van de agenten gaf heel duidelijk aan zelf niet altijd voorstander te zijn van een zero-tolerance beleid in het kader van agressie en geweld tegen zijn eigen taakuitoefening omdat het niet altijd duidelijk is of een uiting van geweld expressief dan wel instrumenteel van aard is. Hij pleitte dan ook voor een blijvende interactie met de burger. De derde werkconditie voor Street-level bureaucraten gaat uit van doelstellingen met een ambigu, vaag en vaak tegenstrijdig karakter. Ook de politie kan zich hier niet aan onttrekken. Doelstellingen die behaald moeten worden door de politie zijn van nature heftig gepolitiseerd. Sociale veiligheid is sinds jaar en dag op de politieke agenda en vele wetsvoorstellen, initiatieven en programma's zijn geïnitieerd om de veiligheid te verbeteren. Maar ieder voorstel dingt naar dezelfde geringe hoeveelheid menskracht en middelen die de politie kan inzetten. De discussie rondom kerntaken van de politie is vanwege die lawine aan politieke doelstellingen en verplichtingen de laatste decennia regelmatig naar voren gekomen. Beleidsmatig kunnen afspraken gemaakt worden met het rijk, lokaal gezag en de betreffende politieregio's maar dit heeft op het moment dat de agent op de straat als individu een afweging moet maken maar minimale doorwerking.

De politie heeft het geweldsmonopolie en is voor de toepassing van deze bevoegdheid niet afhankelijk van de van de burger. Hiermee voldoet de politie aan de laatste werkconditie.

§7.3 Casus Nederlandse Spoorwegen

Conducteurs op de trein zijn op voorhand misschien niet de meest voor de hand liggende Street-level bureaucraten. Ten eerste werken conducteurs in een commerciële omgeving waarbij er in principe geen sprake kan zijn van flexibiliteit ten opzichte van individuele reizigers. Zodoende bestaat er op de trein weinig onduidelijkheid over de te behalen doelstellingen. Een reiziger koopt een kaartje. Een reiziger is al dan niet opzettelijk vergeten een kaartje te kopen en wordt geacht tijdens de reis alsnog een kaartje te kopen inclusief een boete dan wel bij het eerst volgende station uit te stappen, om uiteindelijk alsnog een boete te krijgen voor het rijden zonder kaartje. Het is vanuit die commerciële basis niet te verwachten dat

een medewerker per reiziger rekening houdt met de individuele omstandigheden als reden voor het niet hebben van een kaartje. Tot slot zijn klanten van de Nederlandse Spoorwegen niet verplicht te reizen met de trein en kunnen besluiten een andere vorm van vervoer te kiezen.

Desondanks is de theorie van Lipsky ook van toepassing op de conducteur op de trein. Tijdens de werkzaamheden wordt het uitvoerend spoorwegpersoneel geconfronteerd met een stroom aan reizigers die vooralsnog groter is dan de capaciteit het toelaat om te controleren op een geldig plaatsbewijs⁴. Ondanks dat de meerderheid van de passagiers wel een geschikt vervoersbewijs heeft aangeschaft bezorgen zwartrijders, zoals in de casus gebleken is, de meeste gevallen van agressie en geweld op de trein. Het is echter onmogelijk de conducteur verantwoordelijk te stellen voor het niet tijdig controleren van de kaartjes.

Indien er zich een confrontatie aandient met een grijs- of zwartrijder heeft de conducteur vanuit de doelstelling van de spoorwegen geen andere keuze dan het beboeten of verwijderen uit de trein. Ondanks dat de omgeving van een conducteur ten opzichte van een politieagent minder complex is kan er zich ook hier een situatie voordoen waarbij het beter is niet in te grijpen. Dit kan vanuit een servicegedachte wanneer een klant abusievelijk een foutieve kaart heeft gekocht. Maar het kan ook zijn dat er onvoldoende achtervang door collega's, spoorwegpolitie of service en veiligheidsteams indien een situatie zou escaleren. Voor de veiligheid van de overige reizigers kan dat op dat moment de beste oplossing zijn om als medewerker geen slachtoffer te worden van agressie en of geweld. Het inschatten van de situatie, en het gebruik maken van de mogelijkheid wel of niet te handhaven enerzijds en handhaven anderzijds, blijft in dit geval de enige manier om potentieel instrumenteel dan wel expressief agressie en geweld te voorkomen. Het is daarom ook niet vreemd om aan te nemen dat conducteurs op dit moment strijden voor het behoud van de geweldsbevoegdheid. Het verschaft hem of haar dat beetje extra meer handelingsvrijheid ten opzichte van het wachten op zijn collega's of het besluit de situatie te ontlopen en niet te handhaven.

De spoorwegen rijden op een van de drukst bezette spoorwegenstelsels binnen Europa. Marges om meer treinen te laten rijden om aan de vraag van reizigers te voldoen is bijna onmogelijk, tenzij nieuwe trajecten worden aangelegd zodat het aanbod kan stijgen. Echter, hier zal, net zoals het voorbeeld met betrekking tot het supply-demand dilemma van the Long Island Expressway in New York, de druk op bepaalde trajecten iets verminderen. Echter, die winst wordt waarschijnlijk omgezet in een nieuwe toeloop van reizigers die zien dat er nieuw aanbod is om met de trein te reizen.

De laatste en vijfde werkconditie heeft betrekking op cliënten, die voor de Street-level bureaucrats niet gelden als reference group. In een commerciële omgeving waarbinnen uitvoerend spoorwegpersoneel werkt gaat dit maar gedeeltelijk op. Aan de ene kant kan een gebrek aan kwaliteit bij de dienstverlening er voor zorgen dat een deel van de reizigers op zoek gaat naar alternatieven zoals de auto. Daar staat tegenover dat een groot deel van de reizigers afhankelijk is van de spoorwegen omdat er geen alternatief is dat tegemoet komt aan de behoeften van reiziger.

⁴ Met de invoering van de Ov-chippas en de geregelde toegang tot de perrons zal dit waarschijnlijk tot het verleden gaan behoren.

§7.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is er een relatie gezocht tussen het risico geconfronteerd te worden met uitingen van agressie en geweld en de toepasbaarheid van Lipskys theorie over Street-Level Bureaucracy.

Medewerkers van de politie, de Nederlandse Spoorwegen en de sociale diensten komen veelvuldig in contact met klanten en zijn kwetsbaar voor uitingen van agressie en geweld. Essentieel hierbij is dat de werknemers met een publieke taak beslissingen nemen over andere mensen en daarbij een grote mate van beleidsvrijheid hebben. Met name in gevallen waar het gebruik instrumentele agressie loont. In deze gevallen wordt voor eigen gewin misbruik gemaakt door cliënten van de discretionaire bevoegdheden die kenmerkend zijn voor Street-Level bureacrats, om in individuele gevallen rekening te houden met de noden van de burger. Zo ontstaat er een conflict tussen de noden van de burger, de veiligheid van de medewerker en het correct toepassen van de regels.

De drie sectoren die in deze scriptie zijn beschreven voldoen alle in meer of mindere mate aan de werkcondities zoals beschreven in paragraaf 7.1. In het onderstaande schema worden de verschillen per sector aan de hand van de werkcondities schematisch voorgesteld.

	Politie	GSD	NS
Criteria (Lipsky p.27-29)			
zware case-load	+	+	+
vraag voegt zich naar aanbod	+	+/-	-
onduidelijke doelstellingen	+	+/-	-
Monopolie, nonvoluntary clients	+	+	+/-

+ van toepassing +/- beperkt van toepassing - niet van toepassing

Medewerkers van de spoorwegen hebben een vergelijkbare case-load maar hebben voor het merendeel te maken met vrijwillige (betalende) klanten. Conducteurs hebben ten opzichte van de politie en de sociale dienst een veel kleinere discretionaire ruimte. Uit de gegevens van diverse onderzoeken naar aard en omvang blijkt echter dat conducteurs een iets groter risico lopen om slachtoffer te worden van agressie en geweld. Verondersteld kan worden dat de grotere discretionaire mogelijkheden, dan wel tolerantiegrenzen, van de politieagent en de medewerker van de sociale dienst meer ruimte biedt om ernstige uitwassen van agressie en geweld te voorkomen. Al brengt dit het risico met zich mee dat instrumenteel geweld wordt beloond.

Hoofdstuk 8 Conclusie

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gemaakt van diverse beleidsprocessen op het gebied van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Tevens is stil gestaan bij de plaats van uitvoerende medewerkers en welke werkcondities van invloed zijn op een veilige werkomgeving. Voordat er conclusies worden getrokken uit deze bevindingen worden eerst de gegevens verder verrijkt door middel van een discussie. Het doel van de discussie is om de belangrijkste bevindingen duidelijk te maken door middel van een vergelijking tussen de verschillende casussen. Vervolgens worden de verbanden en implicaties die voortkomen uit deze conclusies besproken en verbonden met de centrale vraagstelling. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de inzichten vanuit het theoretisch kader. De discussie zal vervolgens uitmonden in het afsluitende en concluderende hoofdstuk waar de centrale vraag wordt beantwoord. Vanwege het kwalitatieve karakter van deze studie is het mogelijk de gevonden gegevens op verschillende manieren te interpreteren. Dit wordt versterkt door de verschillen tussen de drie casussen zoals verschillende tijdlijnen, structuur van de organisatie, schaal en de mate van invloed vanuit de verschillende bestuurslagen zoals het rijk of de gemeente. Hiermee kom ik op het tweede doel van deze discussie: Het verduidelijken van de gevonden gegevens.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In de eerste paragraaf zullen kort de belangrijkste elementen uit de probleemstelling worden herhaald. Paragraaf 8.2 zal ingaan op de verschillende beleidsprocessen waarbij de resultaten worden besproken aan de hand van de eerder geformuleerde deelvragen en wordt afgesloten met een korte terugblik. Paragraaf 8.3 heeft dezelfde opbouw maar zal betrekking hebben op derde en vierde deelvraag en de toepasbaarheid van Lipsky's theorie over Street-level bureaucracy. Tot slot wordt antwoord gegeven op de centrale vraag.

§ 8.1 De probleemstelling in vogelvlucht

Agressie en geweld binnen onze maatschappij is een steeds terugkerend en belangrijk thema. Vrijwel dagelijks wordt er in de media melding gemaakt van ernstige incidenten van agressie en geweld. Ambtenaren en, in een breder perspectief, medewerkers met een publieke taak zijn helaas ook regelmatig slachtoffer van agressie en geweld tijdens de uitvoering van hun werk. Dit werk heeft in essentie een algemeen publiek karakter en tast daarmee de overheid als geheel aan.

Wanneer politieagenten worden bedreigd, medewerkers van sociale diensten onder verbale of zelfs fysieke druk worden gezet om iets te doen of te laten, een brandweerman wordt lastiggevallen tijdens levensreddend handelen, dan gaat dit uiteindelijk ten koste van alle burgers in Nederland. Hiermee wordt ook meteen de relevantie duidelijk van deze scriptie. De maatschappelijke kosten, volgens onderzoeksbureau DSP geschat op 100 miljoen euro per jaar, zijn enorm. De maatschappelijke kosten zijn in zekere mate nog in financiële termen uit te drukken. Dit is niet mogelijk voor het gezag en de integriteit van de overheid. De rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur is simpelweg niet uit te drukken in financiële getallen. Het belang van een integer openbaar bestuur met gezag zorgt er voor dat het onderwerp altijd weer terug zal keren naar de politieke agenda. Het is ook geen onderwerp dat het domein is van één vakdepartement of louter zich afspeelt op het lokale niveau. Het gaat de hele overheid aan, als werkgever maar ook vanwege het enkele gezicht dat 'de overheid' vaak heeft bij de burger en het gezag en vertrouwen dat zij uitstraalt.

In de afgelopen jaren is het een onderwerp geweest dat steeds boven kwam drijven maar na een periode van aandacht ook langzaam weer naar de achtergrond dreef. Opvallend is dat met name incidenten vaak aanleiding waren voor ad-hoc beslissingen. Dit bleek ook duidelijk uit de beschrijving van de casussen, in het bijzonder die van de Nederlandse Spoorwegen en de sociale dienst.

Wanneer het beleidsproces in grote lijnen gezien wordt vanuit het perspectief van de rijksoverheid, vallen een aantal elementen sterk op. Halverwege de jaren negentig komt het thema duidelijk naar voren. Waarom dit juist in deze periode is, blijft de vraag. En wordt door velen over gedebatteerd. Wantrouwen tegenover de overheid, verzakelijking en terugtrekking van de overheid en veranderingen in de maatschappij zoals: o.a. het einde van de gedoogcultuur, invloed van nieuwe culturen en de ontwikkeling van de assertieve burger (Driessen en Middelhoven 2001, Cohen 2002, Van den Brink 2003) zijn terugkerende argumenten. Duidelijk mag zijn dat de houding ten opzichte van de overheid veranderd is. Dit continue debat komt ook terug in de aandacht van de overheid. Bij aanvang werd het probleem voornamelijk gedefinieerd als een probleem van de werknemer. Met de invoering van de Arbo-wetgeving werden werkgevers verplicht zorg te dragen voor hun werknemers. In 1996 wordt, bij monde van het PvdA Tweede Kamerlid Van Heemst, de eerste stap gemaakt in het vervolg van het beleidsproces. Hij constateert dat binnen het op dat moment actuele integriteitdebat altijd wordt verwezen naar het onjuist handelen van ambtenaren. Hij onderkent ook dat ambtenaren geconfronteerd worden met geweld of dreiging daarmee en dat zij daarom steun verdienen (TK 1996-97 25655 nr.4). Hij bakent en verengt hiermee duidelijk de (semi-)publieke ruimte af tot ambtenaren tijdens de uitvoering van hun taak.

Eind jaren negentig krijgt geweld op straat meer landelijke aandacht en vindt er gaandeweg een begripsverandering plaats (Van Duin, p.9). In dezelfde periode wordt het onderzoek opgesteld en uitgevoerd door het onderzoeksbureau Driessen en Middelhoven en wordt het bereik van het onderzoek ook in een breder kader geplaatst als werknemers in de (semi-) openbare ruimte. Behoud van de integriteit van het openbaar bestuur, waarom het onderzoek oorspronkelijk bedoeld was, veranderde in de loop van dit onderzoek naar geweld en agressie tegen medewerkers in de (semi-) openbare ruimte. Wanneer in 2001 het kabinetsstandpunt wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, wordt er maar zeer beperkt stil gestaan bij het gezag van de overheid. Integriteit komt verder niet meer ter sprake (Kabinetsstandpunt TK 2000/01 27400 VII nr.55). De aandacht van de overheid verschuift mede onder de invloed van ontwikkelingen in de wereld zoals de angst voor terrorisme, de oorlog in Irak en de daarop volgende, religieuze en etnische spanningen langzaam weg van de agenda. Zodoende komt het accent van de maatregelen weer te liggen bij het terugdringen van de psychosociale belasting voor de werknemer en anderzijds het terugdringen van de kosten voor de werkgever vanwege verzuim en ziekte. Arbo-convenanten, geweldsprotocollen e.d. zijn allen instrumenten die vooral de nazorgfase proberen af te dekken, terwijl preventief vooral inspanningen worden geleverd van bouwkundige en technische aard voortkomend uit de Arbo-wetgeving.

Opnieuw vindt er een verschuiving plaats van het begrippenkader. De plaatsbepaling in de vorm van de publieke ruimte verschuift naar een functie gerichte bepaling van werknemers met een publieke taak (Van Duin, p.9). Deze verschuiving kan plaats vinden wanneer in 2005 een gericht actieprogramma wordt gepresteerd voor een gerichte en maatschappijbrede aanpak van geweld. Gezag en respect voor de overheid en het stellen van de norm, zijn elementen die voortkomen uit dit actieprogramma. In eerste instantie werd dan ook niet gesproken van medewerkers met een publieke taak of 'een veilige publieke taak' maar van geweld tegen gezagsdragers. Door interventie van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is dit vanwege het brede karakter van de publieke taak en de vele werknemers die een publieke taak uitvoeren zonder daarvoor ambtenaar te zijn, verbreed tot medewerkers met een publieke taak.

Gezien het verloop en wijzigingen van het begrippenkader valt niet uit te sluiten dat nieuwe ontwikkelingen leiden tot nieuwe wijzigingen. Het probleem is breed, divers en moeilijk met een simpele oplossing te veranderen, laat staan dat er overeenstemming bestaat over wat het probleem is en welke oplossingsrichting daarbij geformuleerd zou kunnen worden. De keuze is op dit moment gemaakt voor een attitudeverandering vanuit de maatschappij, al dan niet afgedwongen door repressieve maatregelen en sanctionering, gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van werkgevers een goed werkgever te zijn. Vooralsnog is onwaarschijnlijk dat het onderwerp snel van de politieke agenda zal verdwijnen. Hoe het proces ook verder gaat, uiteindelijk gaat het om het belang van de publieke taak.

§ 8.2 Beleidsprocessen vergeleken

In het kader van deze scriptie zijn een drietal casussen beschreven. In deze paragraaf worden deze vervolgens bij elkaar gebracht en vergeleken. Hierbij zal gebruikt worden gemaakt van de inzichten die zijn verzameld in het theoretisch kader. De uitkomsten worden vervolgens kort besproken en dragen bij aan de beantwoording van de eerste twee deelvragen. De deelvragen luiden:

Deelvraag 1: Hoe gaan de drie verschillende sectoren om met agressie en geweld tegen medewerkers en welke organisaties zijn hier bij betrokken?

Deelvraag 2: Welke rollen hebben de verschillende actoren bij de drie sectoren gespeeld tijdens het beleidsproces en welke (cruciale) beslismomenten zijn in deze beleidsprocessen te onderscheiden.

§ 8.2.1 Resultaten

Aanleiding en start van het beleid	
Politie	
<i>Probleemstelling</i>	Integriteit van politie en het openbaar bestuur staat onder druk. De nadruk van de discussie lag, volgens de initiator, te veel op het foutief handelen van het openbaar bestuur, terwijl ook rekening gehouden moet worden met de werkdruk ten gevolge van agressie en geweld (ronde 1). Het veld reageert door middel van het opstellen van een actieprogramma bestaande uit vier onderdelen en maakt een begin met het ontwikkelen van geweldsprotocollen. Vanuit het OM wordt de strafeis aangepast (ronde 2).
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Erkenning van het gevoelde probleem door de minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (ronde 1), maar uitwerking zakt weg in goede bedoelingen ondanks een integrale insteek van het programma (ronde 2).
<i>Reeks beslissingen</i>	Er zijn bij de start van het beleidsproces vrijwel geen gegevens beschikbaar m.b.t. aard en omvang. De minister besluit een onderzoek naar aard en omvang van geweld in te stellen (ronde 1). Raad van Hoofdcommissarissen en Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties besluiten een actieprogramma te ontwikkelen, maar krijgen onvoldoende draagvlak bij het Openbaar Ministerie en het veld (ronde 2).
Nederlandse Spoorwegen	
<i>Probleemstelling</i>	Medewerkers op het spoor zijn zeer kwetsbaar voor uitingen van ongewenst gedrag. De organisatie ontbeert echter nog voldoende urgentie om actief beleid te ontwikkelen. Wanneer in 1991 een conducteur overlijdt tijdens een steekincident op de trein zijn de Nederlandse Spoorwegen gedwongen actief beleid te ontwikkelen om de sociale veiligheid op de trein te verbeteren. De inspanningen richten zich met name op het terugdringen van het aantal grijs- en zwartrijders (ronde 1). Door onderschatting en slechte planning verloopt de implementatie moeizaam. Extra personeel wordt niet op de risicotreinen ingezet maar op de reguliere dienst. Wantrouwen tussen directie, ondernemingsraad en werknemers uit zich in een groot verzuim en een gespannen werksfeer mede onder dreiging van een grote reorganisatie in de komende jaren (ronde 2).
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Het fatale incident in 1991. Gestarte onderhandelingen tussen directie, vakbonden en werknemers voor een nieuwe CAO krijgen hierdoor een nieuwe dimensie en bewegen directie over te gaan om een anti-agressiebeleid te ontwikkelen (ronde 1). Verder verslechterende verhoudingen tussen ondernemingsraad, vakbonden en directie zetten het beleidsproces op scherp en hebben een negatief effect op de psychosociale belasting (ronde 2). Sociale onveiligheid op het spoor kreeg in ronde 3 een nog groter onderdeel in het onderlinge wantrouwen tussen personeel, vakbonden en directie. Het werd gevoeld alsof onder druk van de commercie de 'familie spoor' werd aangetast.
<i>Reeks beslissingen</i>	Onderzoeksbureau BEKE wordt gevraagd onderzoek te doen naar de omvang en een systematiek om de veiligheidssituatie te verbeteren. Aanbevelingen waren het voeren van een dubbele bezetting op risicotrajecten, 400 man extra personeel en het verbeteren van de communicatie (ronde 1). Lokale managers zetten de extra personeelsleden in voor reguliere diensten. Punctualiteit was belangrijker dan sociale veiligheid (ronde 2). Agressie en geweld en het verzuim dat daarop volgde steeg enorm. Sociaal veiligheidsbeleid werd een speerpunt tijdens de onderhandelingen tussen de verschillende partijen met als resultaat een Preambule met concrete actiepunten (ronde 3).

Gemeentelijke Sociale Dienst	
<i>Probleemstelling</i>	Beschikkingen van de sociale dienst kunnen grote invloed hebben op de financiële positie en welvaart van een individu. Cliënten die om welke reden dan ook niet de gevraagde uitspraak krijgen kunnen medewerkers proberen te dwingen alsnog een gunstige uitspraak te formuleren. Deze instrumentele vorm van druk kan zich voordoen als agressie en verbaal of fysiek geweld. Medewerkers lopen hierbij psychologische schade op. Ondernemingsraad, werknemers en bedrijfsmaatschappelijk werk mobiliseren de directie actie te ondernemen (ronde 1).
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Het omslagpunt wordt bereikt wanneer resultaten van een intern onderzoek naar de gevolgen van de psycho-sociale belasting van het werk duidelijk worden. De organisatie beseft dat het een probleem is van de organisatie en niet van de individuele werknemer. (ronde 1). De organisatie verplicht zich in het kader van goed werkgeverschap (preventieve) maatregelen te nemen.
<i>Reeks beslissingen</i>	Een gestructureerd incidentenbeleid wordt opgesteld met de nadruk op de procedure. Draaiboeken en protocollen werden per vestiging op basis van een eerste pilot verder uitgewerkt. Na de invoering van de verplichtingen uit de Arbo-wetgeving kwam de nadruk te liggen op het opstellen van risico analyses en bouwtechnische maatregelen.

Implementatie van het beleid	
Politie	
<i>Probleemstelling</i>	Van eenduidigheid van beleid tussen de verschillende regio's is vrijwel geen sprake, aldus een onderzoek van het Nederlands Politie Instituut. Zodoende is niet iedere politiefunctionaris gelijk beschermd tegen uitingen van agressie en geweld door burgers (ronde 3). Pas in 2004 (ronde 4) komt het proces weer op gang wanneer door de Tweede Kamer wordt geïnformeerd naar de maatregelen zoals die zijn aangekondigd na de publicatie van het onderzoek Driessen&Middelkoop uit 2001. Nieuwe onderzoeken onderstrepen nogmaals de urgentie, onder meer het onderzoek Bedreigingen in Nederland waarin duidelijk wordt dat politiefunctionarissen ook in privé-situaties worden bedreigd (ronde 3).
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Uitkomsten van het onderzoek Driessen&Middelhoven leiden tot een krachtige veroordeling van ongewenst gedrag tegen medewerkers door het kabinet. Echter, dit wordt snel gevolgd door veranderende prioriteiten op het gebied van veiligheid waardoor de urgentie vanuit de politiek ook snel weer afneemt. Na een lange periode van stilte valt het informeren van de Tweede Kamer over de stand van zaken samen met de publicatie van nieuwe onderzoeken en brengt de noodzaak van actief beleid terug op de agenda. Hieruit volgt tevens het besef dat beleid bij de politie niet volstaat maar veel breder moet worden opgezet naar medewerkers met een publieke taak (ronde 4).
<i>Reeks beslissingen</i>	Vanuit BZK directie politie, bijgestaan door een stuurgroep van deskundigen, wordt er voor de ontwikkeling van een uniforme handleiding gekozen om een geweldsprotocol op te stellen (ronde 3). Wanneer de handreiking vrijwel klaar is en de betrokken ambtenaar vertrekt is de urgentie zo laag dat de handreiking in de kast verdwijnt en het proces een paar jaar vrijwel stil komt te liggen. Eind 2005 wordt na een vertraging van anderhalf jaar de handreiking aan de Tweede Kamer aangeboden samen met aanvullende punten.
Nederlandse Spoorwegen	
<i>Probleemstelling</i>	De interne spanningen bereiken de politiek via media en de vele klachten van reizigers. Incidenten zijn talrijk, treinen vallen uit en de punctualiteit is alarmerend. De politiek reageert door het opstellen van een motie en het probleem krijgt extra gewicht door het strategisch akkoord van het eerste kabinet Balkenende om het openbaar vervoer te verbeteren.
<i>Kritisch omslagpunt</i>	De motie Dijsselbloem is het startpunt van een verschuiving van de problematiek. Was het voorheen intern, door de motie krijgt sociale veiligheid op het spoor een extern gezicht. De reorganisatie wordt uiteindelijk gestopt, de directeur stapt op en dit zorgt ervoor dat intern de spanningen afnemen. Dit geeft de kans de actiepunten uit de preambule uit te werken.
<i>Reeks beslissingen</i>	Vanuit de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer & Waterstaat wordt invulling gegeven aan het veiligheidsprogramma in de vorm van het SVOV en dit wordt verder uitgewerkt in nationale en lokale veiligheidsarrangementen.

Gemeentelijke Sociale Dienst	
<i>Probleemstelling</i>	In de jaren die volgen op het voorgenomen beleid veranderde er volgens de medewerkers erg weinig. Op papier was het goed geregeld, maar in de praktijk bleken de protocollen niet up-to-date en sloten zij niet aan bij de specifieke doelgroep van de dak&thuislozen eenheid die was ontstaan na een grondige reorganisatie. Na een incident op de werkvloer besloten alle medewerkers per direct de werkzaamheden te staken. Zij vragen duidelijkheid van de directie over het te voeren beleid. Wat wordt nog geaccepteerd en wat niet? In dezelfde periode vindt er een verschuiving plaats van actoren. Op het stadhuis klinkt de noodzaak voor actief beleid om ongewenst gedrag tegen te gaan steeds luider. Aanleiding is enerzijds de verhoogde belangstelling in de landelijke politiek en anderzijds een aantal incidenten in de gemeente. Na een motie wordt een gemeentebreed programma opgesteld.
<i>Kritisch omslagpunt</i>	De vraag om een uniforme gedragsregel ontstaat. Wat wordt wel en wat wordt niet getolereerd? De signaalwerking die door deze duidelijkheid wordt gegeven maakt ook duidelijk wat er van de cliënt verwacht wordt zodat hij of zij zich daar ook aan kan houden.
<i>Reeks beslissingen</i>	De beslissing tot het opschorten van de dienstverlening leidde tot een nieuw uitgangspunt van de werkgever. Gemeentebreed komen er fondsen beschikbaar voor een pilot-project, onder meer bij de sociale dienst.

Naar het huidige beleid	
Politie	
<i>Probleemstelling</i>	De agent op de straat maakt door middel van een protestactie op de stoep van het ministerie - 'de blauwe belegering' - duidelijk dat het werk veiliger moet. Op het departement wordt op hetzelfde moment druk gewerkt aan de uitrol van de handreiking door middel van een conferentie, maar eerst moeten daarvoor onderhandelingen plaatsvinden tussen het Openbaar Ministerie en de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de strafmaat.
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Het proces krijgt uiteindelijk de vaart die het nodig heeft wanneer de minister van BZK zich persoonlijk committeert aan een oplossing voor de agent op straat (ronde 4). Tegelijkertijd ontstaat bij het ministerie en partners het besef dat het een breed probleem is dat de maatschappij in vele sectoren raakt (ronde 5).
<i>Reeks beslissingen</i>	De directie politie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gevraagd haar expertise in te zetten om het beleidsprogramma breder te trekken en nieuw beleid te coördineren. Vanuit deze beslissing zal uiteindelijk het programma Veilige Publieke Taak ontstaan.
Nederlandse Spoorwegen	
<i>Probleemstelling</i>	Serviceverlening, toezicht en veiligheid zijn tot begin 2008 gescheiden werkprocessen terwijl ze allen betrokken zijn bij de sociale veiligheid op het spoor. Gestreefd wordt naar een 'vereenvoudiging van werkprocessen'. Gevolg is wel dat werknemers meerdere functies moet kunnen bekleden en dus flexibeler ingezet kan worden.
<i>Kritisch omslagpunt</i>	Mogelijk is het besluit voor een efficiëntere bedrijfsvoering het startpunt van een hernieuwde interne oriëntatie en confrontaties met werknemers, OR en vakbonden. In hoeverre dit tot een nieuwe ronde in het beleid zal komen en de effecten die daar uit volgen is nu nog niet te zeggen.
<i>Reeks beslissingen</i>	<i>Nog niet bekend</i>
Gemeentelijke Sociale Dienst	
<i>Probleemstelling</i>	De organisatie kiest voor de nullijn. Agressie en geweld tegen medewerkers worden binnen de sociale dienst niet getolereerd. Tegelijkertijd is er het besef dat cliënten van de sociale dienst, en in het bijzonder de daklozen eenheid, specifieke aandacht nodig hebben teneinde de gedragingen nooit zo te laten escaleren dat maatregelen nodig zijn. Hiervoor is een weerbaarheidstraining verzorgd voor alle uitvoerende medewerkers. In de laatste ronde is dit uitgebreid naar kennisoverdracht en samenwerking met een GGZ-instelling gespecialiseerd in de verslavingszorg.
<i>Kritisch omslagpunt</i>	De nullijn gecombineerd met specifieke aandacht dient als basis voor een goede dienstverlening. Van de cliënt kan verwacht worden zich aan de normen te houden.
<i>Reeks beslissingen</i>	Het instellen en handhaven van de nullijn (ronde 3) en het gericht trainen van medewerkers om preventief escalatie te voorkomen (ronde 4).

§ 8.3 Medewerkers met een publieke taak

In de voorgaande paragraaf is het beleidsproces vergeleken tussen drie sectoren. Het tweede deel van deze scriptie ging in op de positie van de uitvoerende medewerker. Vanwege het vele cliëntcontact zijn zij vaak het slachtoffer van uitingen van agressie en geweld. Aan de hand van Lipsky's theorie worden de drie sectoren in de volgende paragraaf naast elkaar vergeleken en dragen bij tot de beantwoording van de laatste twee deelvragen. De deelvragen luiden:

Wat is de kern van de theorie van Lipsky en wat zegt dit over het risico geconfronteerd te worden met uitingen van agressie en geweld voor de medewerker?

Hebben medewerkers met een publieke taak (rekening houdend met de door Lipsky geformuleerde werkcondities, invloed gehad op het beleidsproces van een succesvolle aanpak van agressie en geweld?

§ 8.3.1 Resultaten

	Politie	GSD	NS
<i>Werkconditie 1 Zware Case-load</i>	Een agent kan overwegen niet te handelen in specifieke gevallen. Deze keuzevrijheid hangt af van de situatie, het risico, inschattingsvermogen en kunde van de agent. Politiewerk is niet altijd 'goed'. Bejegening door de burger is bepalend voor hoe de agent handelt.	Het spanningsveld tussen afweging van individuele noden en de eisen vanuit wetgeving kan door de cliënt aangewend worden als instrument voor persoonlijk voordeel. Het werk van de GSD is daarom extra vatbaar voor instrumenteel gebruik van agressie en of geweld.	Ondanks commerciële doelstellingen (geen vrije keuze) kan een conducteur kiezen om niet te beboeten in specifieke gevallen om confrontaties te voorkomen, bijvoorbeeld vanwege de eigen veiligheid of dat van klanten. Zodoende kan het lonen om als passagier instrumenteel geweld te gebruiken.
<i>Werkconditie 2 Vraag voegt zich naar aanbod</i>	De complexe omgeving waarbinnen het politiewerk zich afspeelt levert een in potentie oneindige vraag op naar diensten van de politie.	Het geworven personeel in de case leidde tot een grotere slagkracht. Het resultaat was een betere dienstverlening en meer tijd voor individuele dossiers. Het is aannemelijk dat de kortere doorlooptijd heeft bijgedragen aan de vermindering van incidenten ondanks een lichte stijging van het aantal cliënten.	Zeer beperkt van toepassing binnen deze vergelijking. Supply demand dilemma is van toepassing op de spoorwegen. Grotere toeloop van reizigers leidt mogelijk tot meer reizigers zonder geldig vervoersbewijs, maar zegt verder weinig over de gevolgen voor de sociale veiligheid op het spoor.
<i>Werkconditie 3 Onduidelijke Doelstellingen</i>	Prioriteiten vanuit de leiding en de politiek beïnvloeden de taken die de politie uitoefent. Voorgesteld beleid krijgt echter maar beperkte doorwerking op het moment dat de agent een individuele afweging moet maken in een specifieke situatie in het kader van de eigen veiligheid.	Met de invoering van de WWB is de financiële verantwoordelijk van rijk naar gemeente verschoven. Tegelijkertijd is er een verschuiving naar het uitgangspunt 'werk boven inkomen'. Het risico bestaat dat deze verschuiving niet aansluit bij de hulpvraag van een nieuwe cliënt met een negatieve reactie tot gevolg.	Er is weinig onduidelijkheid over de doelstellingen vanwege de commerciële bedrijfsvoering. Geen kaartje – geen trein. Vanuit commercieel oogpunt is het niet te verwachten dat een conducteur rekening houdt met de omstandigheden van een grijs/zwartrijder.
<i>Werkconditie 4 Monopolie nonvoluntary clients</i>	Voor het toepassen van haar (gewelds)bevoegdheid is de politie niet afhankelijk van de burger.	De sociale dienst is de enige verstrekker van financiële bijstand in Nederland. Voor de hulpvraag kan een cliënt zich niet onttrekken aan de diensten van de GSD. Zodoende dient zij ook niet als reference Group en is het mogelijk om mensen terug te brengen tot een nummer.	De Nederlandse Spoorwegen heeft concurrentie van andere vervoersmogelijkheden zoals de auto. Deze conditie is beperkt van toepassing omdat een groot deel van de reizigers afhankelijk is van het spoor omdat er geen alternatief is.

§ 8.3.2 Relatie tussen beleidsprocessen en werkcondities

Wat is de relatie tussen de bredere beleidsprocessen en de verschillende werkcondities die van toepassing zijn op het werk van de uitvoerende medewerkers. Deze vraag ligt in het verlengde van de centrale vraagstelling zoals deze in het begin van dit scriptieonderzoek is geformuleerd. Op het eerste gezicht zijn het twee los van elkaar staande onderdelen waarvan de relevantie niet direct duidelijk is. Om deze relevantie te verduidelijken wil ik in deze paragraaf kort stilstaan bij het verhelderen van deze onduidelijkheid.

In de opzet van deze tweedeling is rekening gehouden met de agendavorming van het onderwerp op verschillende niveaus. Vragen als: is er een probleem? Van wie is het probleem? Welke keuzes en middelen worden er ter beschikking gesteld om het probleem op te lossen?, zijn onlosmakelijk verbonden met de agendering van ieder probleem tijdens een beleidsproces. De werkcondities hebben niet zozeer te maken met de agendavorming zelf, maar wel met de afbakening van wat werknemers ervaren als een probleem en in het geval van agressie en geweld, acceptabel vinden. Kortom: wat wel en niet werkbaar is. Pas wanneer het signaal komt bij de werkgever, vakbond of ondernemingsraad en mogelijk in een later stadium bij de politiek, worden de eerste stappen gezet om de problematiek aan te passen voor de werknemers met een publieke taak. De bredere beleidsprocessen zijn dus altijd een gevolg van een cumulatie van eerdere incidenten en gebeurtenissen waarbij de strategieën, die ondermeer voortkomen uit de werkcondities zoals deze zijn beschreven door Lipsky, niet meer zijn te handhaven.

§ 8.4 beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk worden door de hoofd- en deelvragen uit het onderzoek te beantwoorden conclusies getrokken. Er worden conclusies getrokken over het beleidsproces en de invloed van uitvoerende medewerkers op dit proces. Eerst worden de deelvragen beantwoord en vervolgens zal de hoofdvraag beantwoord worden in de eindconclusie.

§ 8.4.1 Deelvraag 1

Hoe gaan de drie verschillende sectoren om met agressie en geweld tegen medewerkers en welke organisaties zijn hier bij betrokken?

Het eerste deel van de hoofdvraag verlangt een beschrijving van het beleidsproces. De vormgeving van het beleidsproces is in de beschrijvingen van de empirie duidelijk geworden. Uit de beschrijving van het proces blijkt dat er geen duidelijk en gefaseerd proces heeft plaatsgevonden, maar dat het proces gekenmerkt wordt door een grillig verloop. Dit is een gevolg van een complex spel tussen medewerkers, directie, vakbonden en overheid langs verschillende rondes. Geen van de sectoren weet garanties te formuleren om daadwerkelijk het aantal meldingen terug te dringen en de sociale veiligheid getalsmatig te verbeteren. Het beleid wordt dan ook gekenmerkt door: korte reacties op incidenten, veranderende wetgeving, rapporten en gevoelens van onmacht die in de organisatie en samenleving leven. Dit maakt de bescherming van de medewerker tegen uitingen van agressie en geweld door derden, moeilijk te borgen binnen de organisatie.

§ 8.4.2 Deelvraag 2

Welke rollen hebben de verschillende actoren bij de drie sectoren gespeeld tijdens het beleidsproces en welke (cruciale) beslismomenten zijn in deze beleidsprocessen te onderscheiden.

Voor de beantwoording van deelvraag twee is gebruik gemaakt van de inzichten van het rondemodell waarbij besluitvorming wordt gedefinieerd als 'een reeks van beslissingen genomen door verschillende actoren' (Teisman, p.41). De reconstructie van de besluitvorming is gedaan door actoren te benoemen in hun rol en het moment dat zij deze rol aannamen. Vanuit de theorie waren er in paragraaf 2.2.3 acht

verschillende actoren die in verschillende rollen actief zijn benoemd. In deze scriptie heb ik mij beperkt tot drie verschillende rollen. In onderstaand schema zijn deze omschreven en gekoppeld aan de meest voorkomende rolopvattingen van de betrokken actoren.

Rol	Omschrijving	Rolopvatting
Initiator	Actor die iets wil en daar ook naar handelt. Hierbij staat hij aan de wieg van de beleidsarena maar beschikt niet over de benodigde middelen.	- slachtoffer - politieke entrepreneur - procesverantwoordelijke
Intermediair	Stuwende kracht die onmisbare actoren mobiliseert. De initiator is niet altijd in staat om als stuwende kracht te fungeren. De intermediair kan vanuit een neutrale positie doelen en actoren bij elkaar brengen	- deskundige - organisator - procesbegeleider - politiek vliegwiel
Selector	De actor die bindende besluiten op zekere momenten realiseert om de voortgang van besluitvorming te behouden	- slachtoffer - management/directie als werkgever - bestuurder

Cruciale beslismomenten of kritische omslagpunten betroffen in alle gevallen momenten die een nieuwe ronde deden inluiden. In een aantal gevallen was dit vanwege een ernstig incident waarbij de tekortkomingen van het beleid om effectief medewerkers te beschermen naar boven kwamen of vanwege de intrede van nieuwe actoren zoals de rijksoverheid. Andere beslismomenten kwamen voort uit onderzoeken waaruit de urgentie bleek om effectief beleid te gaan ontwikkelen. Echter, de aandacht voor de werkelijke implementatie van beleid gleed snel naar de achtergrond of het beleid veranderde in een papieren tijger, om bij een nieuw incident of onderzoek opnieuw terug te komen op de agenda. Een laatste oorzaak van cruciale beslismomenten waren de onderlinge verhoudingen tussen werkgever en werknemer waarbij meldingen van agressie en geweld gebruikt werden om bij interne spanningen te gebruiken als drukmiddel.

Uiteindelijk is onder druk van de media en politieke betrokkenheid de discussie verbreed van een interne organisatorische aangelegenheid naar een maatschappij breed thema. Deze landelijke aanpak heeft een nieuw elan gegeven aan het onderwerp en zorgt voor een extra borging en behoud van urgentie om agressie en geweld tegen de werknemer met een publieke taak daadwerkelijk te doen afnemen.

§ 8.4.3 Deelvraag 3

Wat is de kern van de theorie van Lipsky en wat zegt dit mogelijk over het risico geconfronteerd te worden met uitingen van agressie en geweld voor de medewerker?

Lipsky's theorie gaat over mensen die werken voor organisaties die beslissingen nemen over andere mensen (Lipsky, p.3). Dit houdt tevens in dat zij een grote mate van beleidsvrijheid hebben (Lipsky, p.13).

Street-level bureaucrats krijgen te maken met vijf werkcondities (zie hiervoor paragraaf 2.4.4 van het theoretisch kader en hoofdstuk 7). De werkcondities schetsen de omgeving waarbinnen Street-level bureaucrats oplossingen zoeken bij problemen (Lipsky, p.27-29).

Medewerkers die als Street-level bureaucrats kunnen worden gedefinieerd hebben tijdens de uitvoering van hun werk altijd de verantwoordelijkheid rekening te houden met, of open te staan voor, de speciale omstandigheden van iedere cliënt (Lipsky, p.161). Daar staat tegenover dat iedere burger recht heeft op een gelijke behandeling en beschermd moet worden tegen willekeur van het overheidsoptreden. Deze spagaat maakt Street-level bureaucrats kwetsbaar voor mensen die deze ruimte tussen regels en interpretatieruimte misbruiken voor persoonlijk voordeel. Ook al is het huidige beleid steeds meer gericht om het verkregen voordeel terug te draaien.

§ 8.4.4 Deelvraag 4

Hebben medewerkers met een publieke taak, (rekening houdend met de door Lipsky geformuleerde werkcondities), invloed gehad op het beleidsproces van een succesvolle aanpak van agressie en geweld?

Gedurende de onderzochte periode hadden de werknemers zeker invloed op het beleidsproces. Echter, dit was in alle gevallen van korte duur. Na een korte opleving verdween ook spoedig het onderwerp weer van de agenda. Het is dus niet aannemelijk te maken dat de werkcondities bijgedragen hebben aan een succesvolle aanpak van agressie en geweld tegen de medewerker met een publieke taak.

Een mogelijke verklaring geeft de analyse van het beleidsproces. Incidenten geven een korte impuls aan het beleidsproces. De uiteindelijke doorslag naar een nieuwe ronde wordt pas bereikt wanneer het thema in een breder kader wordt geplaatst. Zowel bij de politie (de blauwe belegering) als bij het spoor (Rondje om de kerk) ging het om bredere kaders, werkonzekerheid en het verdwijnen van de familie spoor (Nederlandse Spoorwegen) of CAO onderhandelingen waarbinnen agressie en geweld een belangrijk maar niet het enige thema was (politie).

Naast het bovenstaande gaven de wetgeving (in het bijzonder de Arbowetgeving) commerciële motieven, media en het commitment van een minister uiteindelijk de doorslag voor een nieuw, mogelijk, blijvend beleidsthema. De Arbowetgeving zorgde voor een verschuiving van agressie en geweld als een probleem van de individuele werknemer naar een organisatorisch probleem. Werkgevers werden van rechtswege verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving. Naast de wetgeving speelden commerciële motieven zeker ook een rol. Voor de sociale dienst betrof dit het terugdringen van het ziekteverzuim en zodoende besparen op de inzet van tijdelijk personeel. Voor de Nederlandse Spoorwegen betrof dit het verminderen van het zwartrijden om meer betalende klanten aan te trekken.

§ 8.5 Beantwoording Centrale vraag

In deze scriptie is een antwoord gezocht op onderstaande centrale vraag:

Op welke wijze hebben (afzonderlijke) beleidsprocessen bijgedragen aan de verschillen in aanpak van verschillende sectoren ten aanzien van agressie en geweld door derden tegen medewerkers met een publieke taak en in hoeverre zijn deze, (mogelijk aan de hand van Lipsky' Street Level Bureacracy), te verklaren?

Het doel van dit onderzoek was om bij drie beroepsgroepen het beleidsproces inzichtelijk te maken in het kader van het terugdringen van agressie en geweld tegen de medewerkers met een publieke taak. Hierover kan het volgende gezegd worden:

Agressie en geweld worden binnen de onderzochte beroepsgroepen door het personeel als inherent aan het werk beschouwd. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoeken naar aard en omvang die, over een periode van zeven jaar, geen daling laten zien ondanks gedane inspanningen. Het is opvallend dat eind jaren negentig er bij alle drie de sectoren een verschuiving plaatsvindt om de veiligheid van de medewerkers tegen ongewenst gedrag van cliënten te verbeteren.

Naast de invoering van de Arbo-wet heeft de toename van het aantal incidenten, de aandacht van de media en de reactie van de politiek hier een bijdrage aangeleverd. Op hetzelfde moment is ook de omgeving veranderd. De tijd van 'laissez fair' en gedogen verschoof naar een meer stringenter handhaving. Tegelijkertijd veranderde de maatschappij ook. Duidelijk is dat zowel de Nederlandse Spoorwegen als de politie, in samenspraak met de rijksoverheid, nieuw beleid zijn gaan ontwikkelen. Dit bleef echter zonder duidelijke resultaten. Geconcludeerd kan worden dat de voorgenomen inspanningen om tot oplossingen te komen sterk contrasteren met de uiteindelijk genomen maatregelen. Pas wanneer nieuwe incidenten cumuleerden tot oplopende spanningen tussen management en medewerkers of feitelijke incidenten tussen klanten en medewerkers, werd opnieuw actie ondernomen. De vraag is

terecht hoeveel medewerkers met een publieke taak slachtoffer moesten worden om blijvende aandacht te krijgen van de werkgever maar ook van de politiek.

Ondanks het belang dat door alle actoren wordt gehecht aan een veilige publieke taak heeft het thema moeite een vaste waarde te blijven op de agenda. De stap naar voelbaar beleid voor de uitvoerende werknemer op de werkvloer is erg groot. Het beleid is oorspronkelijk vooral gericht op incidenten. De achterkant, de bescherming van de werknemer door middel van geweldsprotocollen, schadeloosstelling en opvang, is op papier geregeld. In de praktijk geven de medewerkers aan zich niet gesteund te voelen en komen in opstand vanwege de aanhoudende problematiek. Gegeven de impact die de schadelijke gevolgen voor medewerkers en de organisatie heeft ten gevolge van agressie en geweld door derden, zou verwacht mogen worden dat er structureel beleid zou zijn binnen die organisaties die veel te maken krijgen met agressie en geweld tijdens de uitvoering van hun taak. Gelukkig is er in de afgelopen periode beduidend meer aandacht op de verschillende beleidsniveaus en in de politiek. Het is vooralsnog niet bekend hoe uiteindelijk de borging zal zijn binnen de organisaties zelf. De conclusie van dit onderzoek is dat er stappen gezet zijn om tot structureel beleid te komen maar dat het voorgenomen beleid vervolgens strandde in de uitwerking. De rondenvaart langs het beleidsproces zijn verlopen worden gekenmerkt door kritische omslagpunten die op voorhand niet waren voorzien. Er is dus ook geen sprake van beleid, zoals verondersteld in het fasenmodel van voorbereiding tot evaluatie, omdat andere factoren de loop van het proces gingen bepalen.

Het aantal incidenten van agressie en geweld tegen de medewerker heeft ook invloed op de onderlinge verhouding tussen directie, werknemers en vertegenwoordigers. Bij de Nederlandse Spoorwegen werden agressie en geweld tegen de medewerkers een scherp thema in de onderlinge verhoudingen tussen directie, vakbonden en werknemers. Het gebrek aan sociale veiligheid, meetbaar gemaakt door middel van een incidentregistratiesysteem in de vorm van railpockets, kon gebruikt worden als pressiemiddel om de discussie scherp te houden. Wanneer op een gegeven moment de verhoudingen verbeteren daalt ook de beleving van onveiligheid, terwijl het aantal incidenten zelf niet afneemt.

Een belangrijk aspect in deze studie is de houding van uitvoerende ambtenaar of medewerkers. Vanwege de aard van het werk komen medewerkers van politie, de sociale dienst en de Nederlandse Spoorwegen veelvuldig in contact met burgers. Dit contact heeft voor de burger niet altijd een voor hem of haar gunstige uitkomst. De burger is hierbij in bijna alle gevallen afhankelijk van het oordeel van een medewerker. Bij een negatief advies is het niet uit te sluiten dat de burger door middel van fysieke of verbale agressie of geweld het advies in zijn of haar voordeel probeert te beïnvloeden met als gevolg dat de integriteit van het openbaar bestuur in het geding komt.

Geconcludeerd kan worden dat de positie van de uitvoerende ambtenaar als Street-level bureaucrat kwetsbaar is. Deze kwetsbaarheid neemt nog meer toe wanneer hij of zij meer discretionaire bevoegdheden heeft. Terwijl juist deze ruimte ook nodig is voor een zo goed mogelijke uitoefening van de werkzaamheden. De spagaat tussen goed doen versus goed willen doen en de noodzaak om rekening te houden met individuele noden (met een menselijke blik), maakt iedere doelstelling of ieder beleidsprogramma ondergeschikt op het moment dat er een besluit genomen moet worden over een individuele casus (in het bijzonder wanneer de eigen veiligheid van de medewerker in het geding is). Ernstig is het gegeven dat in sommige gevallen agressie en geweld loont. Dit misbruik van de positie van de uitvoerende medewerker om zijn discretionaire bevoegdheid toe te passen laat altijd een deur open naar nieuwe incidenten.

Het conflict tussen het belang van de burger, de veiligheid van de werknemer onder druk en de legitimiteit van de overheid resulteert in potentieel gevaarlijke situaties. De keuze tussen meer of minder discretionaire bevoegdheden hangt daarom samen met de tolerantiegrenzen die aanvaardbaar zijn voor de organisatie, de instandhouding van de legitimiteit van de overheid en de burger. Het ligt voor de hand dat er naast verschuivende tolerantiegrenzen vraag is naar het geven van een signaal. Politiek en media vragen veelal oplossingsrichtingen met een sterk repressief karakter, beginnend bij het sneller en bovenal zwaarder straffen. Gevolgd door het profijt van de dader, ten gevolge van zijn of haar daad, terug te draaien. Een eenvormige normstelling is derhalve moeilijk voor iedere situatie te handhaven maar zal per onderdeel apart moeten worden uitgewerkt. De gevolgen van de uiteindelijke keuze mogen echter nooit ten koste gaan van de individuele medewerker. Deze verantwoordelijkheid ligt volledig bij de organisatie.

Hoofdstuk 9. Aanbevelingen

Het is op voorhand nooit de bedoeling geweest verregaande aanbevelingen te doen naar aanleiding van dit scriptieonderzoek. Het beleidsdomein is te groot en te gecompliceerd om met enkele aanbevelingen grote stappen voorwaarts te maken. De aanbevelingen die ik hier tot slot van dit onderzoek wil meegeven moeten daarom gezien worden als herinneringspunten om stil te staan bij het eigen proces naar een veiligere werkomgeving voor werknemers met een publieke taak.

- 1) Blijvende aandacht op de agenda. Het klinkt vanzelfsprekend maar na het uitblijven van incidenten is het gemakkelijk de aandacht te laten verslappen. Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is een serieus probleem. Registratie van alle incidenten kan bijdragen aan het hoog houden van urgentie;
- 2) Bepaal als organisatie wat de tolerantiegrenzen zijn. Iedere organisatie verschilt en eenduidige regels zijn niet voor iedere situatie ook echt eenduidig. Wees in ieder geval duidelijk voor de klant wat wel en wat niet kan;
- 3) Laat de tolerantiegrenzen nooit ten koste gaan van de werknemer met een publieke taak;
- 4) Geef de ruimte aan uitvoerende medewerkers in individuele gevallen rekening te houden met de omstandigheden. Maar geef niet toe aan instrumentele dreiging voor het persoonlijk gewin van de cliënt, tenzij de werknemer daardoor direct gevaar loopt. Achteraf kan altijd vervolging worden ingesteld;
- 5) Stel altijd vervolging in na instrumentele dreiging of uiting van agressie en geweld tegen de medewerker.

Hoofdstuk 10. Literatuurlijst

Abraham, M., Hoek, A. van, Hulshof, P. Pach, J. (2007b). *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*, Amsterdam: DSP-groep.

Arbeidsinspectie (2006a). *Eindverslag Inspectie Gemeentelijke Sociale Diensten Centra voor Werk en Inkomen en Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen*.

Arbeidsinspectie (2006b). *Agressie en Geweld in het Openbaar Vervoer*.

Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2006-2011

Buitendijk, D., Inia, C. (2006). Beleidsdoorlichting *Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Utrecht: Berenschot.

Bovenkerk, F. (2005), *Bedreiging in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut

Bui Tong, L. (1993). L'insécurité des quartiers sensibles d'évaluation; in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, nr.14, p.257. in Schuyt, K., Brink, G. van den (red.) (2003). *Publiek Geweld*. Amsterdam University Press: Amsterdam.

Cohen, J. (2002). *Vreemden*, Celveringa Lezing , 26 november 2002.

Dekkers, S., Kriek, F., Stouten, J. (2006). *Bedreigingen bij de Politie*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Dekkers, S., Kriek, F. (2005). *Evaluatie Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld, in opdracht van de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente ******. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek

Duin, M.J. van (2008). *Geweld en agressie tegen hulpverleners* (deel 1), RBOH, maart 2008, p. 3-11.

Edwards, A.R. & en I.M.A.M. Pröpper (1996). *Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme*. Bestuurskunde nr.3, p.156-166.

Erpecum, I. van. (2005). *Van afzijdig naar Betrokken, Preventieve strategieën tegen geweld*. Den Haag: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid & Ministerie van Justitie.

Graaf, H. van der & R.. Hoppe. (1996). *Beleid en Politiek, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde* (3rd ed.). Bussum: Countinho.

Gemeente *****, Draaiboeken Agressie Sociale Dienst *****⁵, april 1991.

Gemeente *****. Interne memo Voorlopige Procedure hoe te handelen bij agressie.

Gemeente ***** (1995). Agressie Incidenten Registratie Sociale Dienst *****.

Gemeente ***** (2005). Draaiboek Niet-acceptabel Gedrag Deel 1 Opvang.

Hakvoort, J.L.M., (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon

't Hart, P., Metselaar, B. Verbeek (red.). *Publieke besluitvorming..* 's Gravenhage: Vuga.

⁵ ***** In verband met anonimiteit geen opgave gemeente. Neem contact op met de auteur voor informatie.

Hoogerwerf, A. (red. 1982). *Overheidsbeleid* (2rd ed.), Alphen aan den Rijn: Samson.

Hoogerwerf, A. (1993) *Overheidsbeleid, Een inleiding in beleidswetenschap* (5rd ed.). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Hoogma, G. (2004). *Werkmap Agressiebeleid*. Den Haag: StimulanSZ A+O fonds Gemeenten.

Lipsky, M.(1980). *Street-Level bureaucracy, Dilemma's of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.

Middelhoven L.K. & Driessen, F.M.H.M. (2001). *Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van het Ministerie van Justitie*. Utrecht: Bureau Driessen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a). *Handreiking voor 'Protocol Geweld tegen de politie'*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b). *Concept Richtlijnen aanpak 'Geweld tegen de Politie'* versie 24-01-2005, Ongepubliceerde interne notitie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a). *Confrontaties met agressie, Een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega'*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007b). *VPT 'leegloopsessie'*. Ongepubliceerde interne notitie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008a). *Hoofdpijnen Programma Veilige Publieke Taak 2007 -2011*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008b). *Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006). *Goede Praktijken tegen Geweld deel 1&2*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Rijkswaterstaat (2006). *Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer Eindrapport*.

Nederlandse Spoorwegen (2005). Folder Sociale Veiligheid Nederlandse Spoorwegen.

Nederlandse Spoorwegen (2008). *NS Vervoerplan*.

Politie Limburg-Noord (2000). Regionaal Journaal nr. 27, Korps wil (im)materiele schade verhalen op dader, Geweldsprotocol in Limburg-Noord ingevoerd, p.1-3.

Politie Limburg-Noord (2000b). Geweldsprotocol Regiopolitie Limburg-Noord.

Schuyt K., Brink, G. van den (red.) (2003). *Publiek Geweld*. Amsterdam University Press: Amsterdam.

Sikkema, C.Y, Abraham, M., Flight, S. (2007a). *Ongewenst gedrag besproken, Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP-Groep.

Spoorwegvakbond FSV (07-01-2000) Persbericht preambule Deelakkoord Bestemming klant.

Stokkom, B. van. (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam-Amstelland.

Tijsman, G.R. (1995). *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en rondes*. In 't Hart, P., Metselaar, B. Verbeek (red.) (red.) *Publieke besluitvorming*, (pp33-55). 's Gravenhage: Vuga.

Timmer, J. (2005). *Politiegeweld, Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Amsterdam: Kluwer.

Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Dijk, Van Soomeren en Partners Steinmetz advies en Opleiding (1995). *Globale risico-analyse Sociale Dienst ******.

Verschuren, P. & H. Doorewaard. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek* (3rd ed.) Utrecht: Lemma

Vries, S de, Niekerk, M. van, Dalen, E.J van, M.Nuyens (2002). *Gewenst beleid tegen ongewenst gedrag: voorbeelden van goed beleid tegen ongewenste omgangsvormen op het werk*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

Westra, R.L.N. (2006). *Fiscale fraudebestrijding: een explorerende studie naar de fiscaal-strafrechtelijke keten en bestuurlijke dilemma's*. Proefschrift Universiteit Leiden.

Woerdman, E. (1999). *Politiek en Politicologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Kamerstukken:

Tweede Kamer Kamerstuk (26 september 1996). 24655 nr.4:4. Vragen lid Van Heemst PvdA.

Tweede Kamer (12 februari 1998) 25600 VII nr.32 25907 nr.1. Vragen leden Van Heemst & Schutte.

Tweede Kamer (23 februari 1998) 25907 nr.2. Toezegging minister aan Tweede Kamer.

Tweede Kamer 27500 VII nr.19 Actieplan Raad van Hoofdcommissarissen & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstuk 2000-2001,

Tweede Kamer (22 augustus 2001). 27400 VII nr. 55, Kabinetsstandpunt "Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte".

Tweede Kamer (7 oktober 2002). 28600 VI en 28600 VII nr. 4, Voortgangsreportage handreiking politie.

Tweede Kamer (16 oktober 2002). 28642 nr. 1 en 2, Nota: Naar een veiliger samenleving.

Tweede Kamer (21 oktober 2002). 28642 nr. 1, Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer.

Tweede Kamer (26 maart 2003). 26345 nr. 86, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002.

Tweede Kamer (14 mei 2003). 28870 nr. 3. Memorie van Toelicht Wet Werk en Bijstand.

Tweede Kamer (19 januari 2005). 29628 nr. 9, Voortgangrapportage handreiking politie.

Tweede Kamer (26 oktober 2006). 28684 nr. 65, Actieprogramma Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken.

Tweede Kamer (28 februari 2007). 28674 en 28844 nr.110, Verslag Algemeen Overleg.

Internetbronnen

- Arbo nieuwestijl www.arbonieuwestijl.nl nov. 2008
- Centraal Bureau voor de Statistiek www.cbs.nl: nov. 2008.
- Zoekmachine Parlementaire publicaties parlando.sdu.nl. nov. 2008
- FNV Bondgenoten, *Roodboek* www.arbobondgenoten.nl/veiligspoor/roodboek/roodboek.pdf nov. 2008
- FNV bondgenoten, *Opl.Roodboek* www.arbobondgenoten.nl/veiligspoor/roodboek/bgn_oplossingen.htm. nov. 2008.
- Toespraak Berghuis, www.fnvspoor.nl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3388. nov. 2008
- Arboconvenanten min. SZW www.arboconvenanten.szw.nl. juni 2007
- Dossier agressie en geweld min. SZW home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=136&link_id=5500. juni 2007*
- Stichting Maatschappij en Politie, www.smvp.nl. nov. 2008
- Openbaar Ministerie, www.om.nl. nov. 2008
- Rechtbank Utrecht Zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?Snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=BA4348&u_ljn=BA4348. nov.2008
- Wet Werk en Bijstand, <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=Wet%20werk%20en%20bijstand>. nov. 2008
- Overzicht wetteksten www.wetten.nl nov. 2008
- Woordenlijst politieacademie: thesaurus.politieacademie.nl/ feb. 2009

***Niet meer actief check november 2008**

Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden

De volgende personen zijn voor dit onderzoek geïnterviewd:

Case politie

Dhr. J.M. Krombeen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dhr. P. Baens, Beleidsmedewerker politie regio Limburg-Noord.

Dhr. C. Stolp, Politieambtenaar politie regio Limburg-Noord.

Case Nederlandse Spoorwegen

Dhr. J. Dietz, Nederlandse Spoorwegen.

Dhr. P. Schenk, Nederlandse Spoorwegen.

Dhr. A. Zomerman, Ministerie Verkeer en Waterstaat.

Case Sociale Dienst

Dhr. ***** Medewerker Sociale Dienst *****.

Dhr. F. van de Kroft, beleidsadviseur A+O fonds gemeenten.