

‘Samen voor ons eigen’

Een onderzoek naar een integrale aanpak van agressie en geweld tegen werknemers bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond



Erik de Jong
296363
September 2009

Begeleider: Dr. M.J. van Duin
Tweede lezer: Dr. A. van Sluis

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Master: Beleid & Politiek

Voorwoord

Maandenlang van schrijven, onderzoek doen, mensen spreken, mensen mailen, een spannende rit in een brandweerauto maken en inspiratie op doen. Aan het begin van mijn stage bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond werd mij verteld dat er binnen de ambulancedienst en de brandweer weinig incidenten van agressie en geweld zijn. Het beleid wat ik wilde onderzoeken was er niet. Het heeft mij enige tijd gekost om mijn draai te vinden en er achter te komen wat ik wilde onderzoeken. Uiteindelijk ligt hier dan toch het eindresultaat, de scriptie ‘Samen voor ons eigen’. Met het gebruik van theorieën als coproductie, procesmanagement en ketenregie richtte ik mij op het samenwerken binnen de organisatie. In de loop van het onderzoek werd duidelijk dat men graag als VRR een aanpak wil realiseren om agressie en geweld tegen te gaan. In de praktijk loopt het wel eens anders dan verwacht of gewenst. Naarmate ik meer mensen sprak kreeg ik meer inzicht in de oorzaken van agressie en geweld en vind ik dat met name ook in de media enige nuancering op zijn plaats is. ‘Samen voor ons eigen’ duidt er ook op dat er samen wat gedaan moet worden om onze eigen veiligheid niet in gevaar te laten komen. Tijdens het schrijven van de scriptie heb ik ook veel geleerd van situaties in de praktijk en ik heb er dan ook met plezier aan gewerkt.

Allereerst wil ik mijn begeleider dr. Menno van Duin bedanken. Ik bedank hem voor de tijd en moeite die hij heeft vrijgemaakt om mij zo goed mogelijk te begeleiden. Voor de vrijheid die hij mij heeft gegeven om er echt mijn eigen onderzoek van te maken en mijn creativiteit te prikkelen, maar daarin toch op een juiste manier mij heeft weten te sturen zodat het onderzoek kwalitatief beter werd. Ook mijn tweede begeleider dr. Arie van Sluis wil ik bedanken voor zijn heldere commentaar op mijn conceptscriptie. Zijn aanwijzingen hebben de kwaliteit van het totaal verhoogd.

Ten tweede wil ik mijn stagebegeleider dr. ir. Johan de Cock bedanken voor de tijd die hij heeft genomen om mij zo goed mogelijk te begeleiden bij mijn onderzoek en de ruimte die ik van hem heb gekregen om mij ook daadwerkelijk volledig te richten op mijn onderzoek. Zijn wetenschappelijke inzicht heeft mij op een aantal belangrijke momenten verder geholpen. Speciale dank ben ik verschuldigd aan Jules Winkel van de Ambulancezorg. Zonder zijn ondersteuning en betrokkenheid had ik nooit de mensen kunnen bereiken die ik nodig had om verder te kunnen. Ook wil alle personen bedanken die mijn enquête hebben ingevuld en die mij middels een interview te woord hebben gestaan.

Ten derde wil ik mijn zus Martine bedanken voor haar praktische adviezen in de afgelopen vier jaar en met name haar enorme hulp bij het afronden van deze scriptie. Mijn vriendin Iris voor haar geduld, steun en interesse tijdens de afgelopen maanden hard werken.

Ten vierde wil ik graag mijn vrienden Michiel, Eric, Thierry, Winfred, Sophie en Romy bedanken voor de fijne en vooral leuke tijd die ik samen met hen heb mogen beleven tijdens de vier jaar dat ik op de Erasmus Universiteit heb rondgelopen.

Tot slot wil ik mijn ouders, Paul en Yvonne, bedanken. Ik weet hoe hard zij ervoor hebben moeten werken om mij de kans te geven om te studeren en deze fijne tijd te beleven. Ik wil hen bedanken voor hun steun en het soms noodzakelijk kritische commentaar, maar vooral hun liefde. Ik hoop dat ik daar nu een beetje van terug kan geven en dat zij trots op mij zijn.

Erik de Jong

Samenvatting

Het probleem van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is een maatschappelijk probleem waar men binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) steeds vaker mee te maken krijgt. De VRR bestaat uit de Brandweer Rotterdam-Rijnmond, Regionale Ambulancedienst, de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de Gemeenschappelijke Meldkamer. Al langer heeft het onderwerp 'agressie en geweld tegen medewerkers' aandacht onder de verschillende diensten van de VRR. Tot nu toe is er binnen geen van deze diensten succesvol beleid tot stand gekomen om dit probleem aan te pakken. Doordat het onderwerp steeds vaker aandacht krijgt van de politiek en de media, neemt de druk van buiten de organisatie toe. Maar ook vanuit de interne organisatie wordt steeds weer duidelijk dat er een aanpak gewenst is om agressie en geweld tegen de medewerkers tegen te gaan. De VRR is een relatief jonge organisatie waarbij de samenwerking tussen de diensten in de praktijk nog niet altijd goed verloopt. De gewenste situatie is echter dat een gezamenlijke aanpak wordt geformuleerd om agressie en geweld tegen te gaan. De volgende probleemstelling is voor dit onderzoek leidend geweest:

Hoe zou door de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond haar beleid ten aanzien van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak moeten worden vormgegeven?

In de literatuur studie zijn de begrippen beleid, coproductie, procesmanagement en ketenregie nader geanalyseerd. Uit deze theorieën is een aantal concepten gebruikt om het probleem van agressie en geweld tegen de medewerkers van de VRR aan te duiden. Er is inhoudsanalyse gedaan van documenten met betrekking tot agressie en geweld van de Rijksoverheid, van de diensten binnen de VRR en van betrokken organisaties. Hieruit is naar voren gekomen dat het probleem van agressie en geweld een moeilijk te definiëren begrip is. Binnen de organisatie is elk van de aparte diensten begonnen met het opzetten van beleid om agressie tegen te gaan.

Met behulp van empirisch onderzoek is gekeken naar de samenwerking tussen bovenstaande actoren die betrokken zijn bij dit maatschappelijk probleem. Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de VRR, van de RET en de politie Rotterdam-Rijnmond. Deze zijn aangevuld met enquêtes, die gehouden zijn onder medewerkers van brandweer en ambulancedienst. Waarbij er gevraagd is wat zij vinden van een integraal beleid. Een groot aantal van de medewerkers geeft aan dat zij bereid is om meer samen te werken met de andere diensten om het probleem aan te pakken. Zij zien dit ook als toevoeging. Echter in de praktijk blijkt dat de verschillende diensten eerder geneigd zijn om onafhankelijk van elkaar en voor de eigen dienst beleid te formuleren. De bereidheid om samen te werken is vanuit beleidsmatig opzicht beperkt. In dit opzicht zal het toepassen van coproductie niet direct leiden tot een oplossing van het probleem. Toch is het aan te bevelen dat coproductie wordt toegepast bij het opzetten van een aanpak van agressie en geweld, omdat het leidt tot onderhandeling, ruil en overleg. In dit geval wordt nadruk gelegd op het symbolische effect van coproductie. Met het oog op de toekomst is agressie en geweld een ideaal onderwerp om, middels coproductie, een hechtere samenwerking te realiseren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemanalyse	9
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Doelstelling	10
1.5 Leeswijzer	12
2 Ontwikkeling beleid	13
2.1 Ontwikkeling landelijk beleid	13
2.1.1 Wijziging Arbeidsomstandighedenwet	13
2.1.2 Incidenten	14
2.1.3 Onderzoek Bureau Driessen	14
2.1.4 Naar een veilige samenleving	16
2.1.5 Actieplan tegen geweld	16
2.1.6 Actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak’	16
2.1.7 Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011	17
2.1.8 ‘Handboek agressie en geweld: voorkomen, beperken, afhandelen’	18
2.1.9 Huidige ontwikkelingen	19
2.1.10 Samengevat	19
2.2 Ontwikkelingen VRR	19
2.2.1 Historische schets VRR	20
2.2.2 Brandweer	20
2.2.3 Ambulancedienst	22
2.2.4 Meldkamer	22
2.3 Ontwikkelingen betrokken organisatie	23
2.3.1 Gemeente Rotterdam	23
2.3.2 Andere veiligheidsregio’s	23
2.3.3 Politie	23
2.3.4 RET	24
2.4 Samengevat	25
3 Theoretisch kader	26
3.1 Beleid, integraal beleid en beleidsvorming	26
3.1.1 Beleid	26
3.1.2 Integraal beleid	26
3.1.3 Beleidsvorming	28
3.2 Coproductie	29
3.2.1 Participatie	30
3.2.2 Horizontalisering en samenwerking tussen actoren	31
3.2.3 Open besluitvorming	32
3.2.4 Voorwaarden voor succesvolle coproductie	32
3.3 Procesmanagement	33
3.3.1 Complexe problemen en de gevolgen voor een proces	33
3.3.2 Voordelen van en voorwaarden voor procesmanagement	34

3.3.3	Kernelementen voor een succesvol proces	35
3.4	Ketenregie	36
3.4.1	Ketens	37
3.4.2	Fasen	37
3.4.3	Regie	38
3.4.4	Verschillende rollen	39
3.4.5	Eigenschappen ketenregisseur	40
3.5	Voorwaarden	40
3.6	Concepten	41
3.7	Samenhang concepten	42
4	Onderzoeksontwerp	43
4.1	Strategie	43
4.2	Operationalisatie	43
4.2.1	Agressie en geweld	43
4.2.2	Medewerkers	43
4.2.3	Integraliteit	44
4.2.4	Complexiteit	44
4.2.5	Netwerk	44
4.2.6	Open besluitvorming en participatie	45
4.2.7	Sense of urgency	45
4.2.8	Procesmanager	45
4.3	Methode van dataverzameling	46
4.3.1	Inhoudsanalyse	46
4.3.2	Interviews	47
4.3.3	Enquête	47
4.4	Selectie respondenten	48
4.5	Betrouwbaarheid en validiteit	49
4.6	Methode van dataverwerking	50
5	Onderzoeksbevindingen en analyse	51
5.1	Integraliteit	51
5.1.1	Integraliteit beschouwd door de brandweer	51
5.1.2	Integraliteit beschouwd door de ambulancedienst	52
5.1.3	Integraliteit beschouwd door de GHOR, Meldkamer en P&O	53
5.1.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft integraliteit	54
5.2	Complexiteit	54
5.2.1	Complexiteit beschouwd door de brandweer	54
5.2.2	Complexiteit beschouwd door de ambulancedienst	55
5.2.3	Complexiteit beschouwd door de GHOR, Meldkamer en P&O	56
5.2.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft complexiteit	56
5.3	Netwerk	57
5.3.1	Netwerk beschouwd door de brandweer	57
5.3.2	Netwerk beschouwd door de ambulancedienst	58
5.3.3	Netwerk beschouwd door de GHOR, Meldkamer en P&O	59
5.3.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft netwerk	60
5.4	Open besluitvorming en participatie	61
5.4.1	Open besluitvorming en participatie beschouwd door de brandweer	61
5.4.2	Open besluitvorming en participatie beschouwd door de ambulancedienst	62
5.4.3	Open besluitvorming en participatie beschouwd door de GHOR, Meldkamer en P&O	63

5.4.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft open besluitvorming en participatie	65
5.5	Sense of urgency	65
5.5.1	Sense of urgency beschouwd door de brandweer	65
5.5.2	Sense of urgency beschouwd door de ambulancedienst	66
5.5.3	Sense of urgency beschouwd door de GHOR, Meldkamer en P&O	67
5.5.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft sense of urgency	68
5.6	Procesmanager	68
5.6.1	Procesmanager beschouwd door de brandweer	68
5.6.2	Procesmanager beschouwd door de ambulancedienst	68
5.6.3	Procesmanager beschouwd door de Meldkamer en P&O	69
5.6.4	Verschillen en overeenkomsten wat betreft de procesmanager	69
5.7	Interview politie	69
5.8	Interview RET	70
5.9	Samengevat	71
6	Conclusie en aanbevelingen	73
6.1	Is het mogelijk om door een integraal beleid meer gewenste aanpak van agressie en geweld tegen de eigen werknemers te realiseren, dan wanneer de kolommen ieder voor zich beleid ontwikkelen?	73
6.2	Hoe kan de ontwikkeling van eerdere pogingen tot formulering en implementatie van beleid om agressie en geweld tegen de eigen werknemers aan te pakken worden verklaard, binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond?	75
6.3	Voorwaarden voor nieuw beleid ten aanzien van agressie en geweld	76
6.4	Slotvisie/discussie	77
6.5	Aanbevelingen	79
	Literatuurlijst	80
	Bijlagen	83

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het jaar 2008 en ook in de eerste drie maanden van 2009 is er meerdere keren vanuit de media aandacht geweest voor agressie en geweld gericht tegen hulpverleners. Vers in het geheugen liggen twee heftige incidenten. Ten eerste de rellen op Bevrijdingsdag in Rotterdam, waarbij de politie moest ingrijpen toen twee groepen uit Rotterdam agressief naar elkaar waren. Er werd een melding gemaakt van een steekincident. Na ingrijpen van de politie, keerden de groepen zich tegen de agenten. Hierbij werden de agenten bekogeld met flessen en deze voelden zich dusdanig bedreigd dat zij zich genoodzaakt zagen om waarschuwingsschoten te lossen. Dergelijk gedrag zorgt voor veel beroering en de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb heeft als reactie hierop een onderzoek ingesteld naar de toedracht van het incident (NRC Handelsblad, 6 mei 2009). Ten tweede de gebeurtenis op 22 augustus in Hoek van Holland. Bij een gratis housefeest op het strand werden duizenden bezoekers toegelaten, één persoon trok plotseling een pistool en de sfeer sloeg om. Ook hier werd de situatie zo dreigend dat de politie moest ingrijpen en groepen publiek zich tegen de politie keerden. Hierbij werden over en weer schoten gelost. Vanuit de Tweede Kamer zijn vragen gesteld en is door zowel VVD, SP, PvdA en Leefbaar Rotterdam uitgesproken dat rellen tegen de politie onacceptabel is en de ontwikkelingen op dit gebied zorgelijk zijn. Ook burgemeester Aboutaleb reageert op de situatie: "Het is een zeer verwerpelijke ontwikkeling dat een groot aantal bezoekers tijdens het festival op zo'n grove wijze geweld gebruikt en zich tegen de politie heeft gericht. Ik neem het hoog op. De daders moeten flink worden gestraft." Er loopt inmiddels onderzoek naar het incident. (Nu.nl; AD.nl, 25 augustus 2009).

Dit zijn slechts twee van de vele voorbeelden van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

1.2 Probleemanalyse

Voornamelijk wanneer agressie en geweld richting ambulance personeel wordt gebruikt, wordt er massaal 'geschokt' gereageerd. Dit probleem speelt zich echter niet alleen onder ambulancepersoneel. Veel andere werknemers met een publieke taak, zoals politie, medewerkers van Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI), medewerkers van de sociale dienst, brandweer en conducteurs hebben te maken met agressie en geweld in hun werkzaamheden. Uitvoering van hun werkzaamheden wordt zo voor hen soms onmogelijk gemaakt. Personen die werkzaam zijn in deze beroepsgroepen hebben meer te maken met agressie en geweld, dan niet publieke functies, omdat zij de burgers vaak in de persoonlijke levenssfeer raken wat een emotionele reacties tot gevolg heeft. Tevens is sprake van een verharding van de maatschappij, waarbij drugs en alcohol invloed hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 4-5).

Duidelijk is dat agressie en geweld, in welke vorm dan, ook ongewenst is. Het maakt dat de medewerker zijn publieke taak niet op een veilige manier kan uitvoeren. De medewerker voelt zich persoonlijk aangevallen en dat maakt dat hij of zij zich niet veilig voelt binnen de werkomgeving of zelfs last krijgt van fysieke of psychische schade (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 6). Dit gaat ten koste van het functioneren van deze persoon en kan zelfs leiden tot ziekteverzuim, waardoor er een lagere arbeidsproductiviteit ontstaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 13). Toch is agressie en geweld tegen een medewerker met een publieke taak niet alleen een zaak van deze persoon. Hiermee wordt de autoriteit van de gehele overheid in de rol als werkgever aangetast, maar ook in de vorm van de overheid als het gezag en de rechtstaat.

Wanneer de overheid in de laatste vorm wordt aangetast, wordt de veiligheid van de gehele samenleving bedreigt. Dit maakt het noodzakelijk om agressie en geweld zo effectief mogelijk aan te pakken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 4-5).

Er wordt op Rijksoverheidsniveau al meer dan 10 jaar beleid gemaakt om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak aan te pakken door; te voorkomen, te beperken en af te handelen. Er zijn verschillende manieren van aanpak gehanteerd, toch is het probleem nog steeds niet verdwenen. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat zelfs een groei in het aantal incidenten valt waar te nemen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 2). Hierbij moet worden opgemerkt dat de afgelopen jaren veel aandacht is geweest voor het registreren van incidenten, waardoor een beeld is ontstaan in de omvang en de aard van het aantal incidenten. Er is echter nog wel veel onduidelijkheid of het aantal gemelde incidenten ook daadwerkelijk de reële cijfers vormen of dat het pas het topje van de ijsberg is. Ook dient rekening gehouden te worden met het verschijnsel dat er pas een probleem lijkt te zijn wanneer gezocht gaat worden naar het probleem, terwijl voordat er onderzoek naar gedaan werd dit niet aan de orde leek. De vraag die dan ook rijst is of wel een juiste aanpak wordt gehanteerd?

1.3 Probleemstelling

Er is gezocht naar een case situatie om dit actuele vraagstuk te kunnen beantwoorden. Een organisatie die zich bezig houdt met de ontwikkeling van beleid tegen agressie en geweld. Hiervoor is de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) uitgekozen. De VRR is een regionaal samenwerkingsverband dat op 27 maart 2006 is ingesteld, waarin 20 gemeenten samenwerken op het gebied van crisisbeheersing en hulpverlening. De VRR bestaat uit de Brandweer Rotterdam-Rijnmond, Regionale Ambulancedienst, de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de Gemeenschappelijke Meldkamer. De VRR wordt veelal beschouwd als een voorloper binnen de 25 veiligheidsregio's die Nederland rijk is. Er is bij de VRR een aantal projecten geweest hoe om te gaan met agressie en geweld; er zijn onderzoeken vanuit de brandweer onder personeel hoe vaak agressie voor komt, er zijn bij de ambulancedienst trainingen verzorgd waarin men leert om te gaan met agressie. Tevens wordt nazorg geboden aan slachtoffers onder medewerkers in de vorm van BOT-teams. De informatie die verkregen wordt, wordt te weinig gebruikt door de organisatie om hiervan te leren. Een succesvol en integraal beleid formuleren en implementeren blijft achterwege. Dit maakt het interessant om te kijken of een aanpak van agressie en geweld beter gerealiseerd zou kunnen worden wanneer de kolommen ieder voor zich beleid ontwikkelen, of dat de aanpak baat heeft bij een integraal beleid.

1.4 Doelstelling

Er wordt vanuit de Rijksoverheid een behoorlijke druk uitgeoefend op de werkgeversorganisaties om beleid uit te zetten om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak tegen te gaan. Het doel van dit onderzoek is nagaan op welke manier er beleid kan worden vorm gegeven om agressie en geweld tegen werknemers kan beheerst binnen de VRR. Daarom zal er worden onderzocht waarom bovenstaande projecten, in betrekkelijk weinig gevallen hebben kunnen uitgroeien tot een succesvol beleid. Voor het formuleren van nieuw beleid, is het van belang om te kijken wat er eerder binnen de organisatie is gedaan om het onderwerp aan te pakken en hoe zich dit heeft ontwikkeld. Met dit inzicht wordt getracht te bereiken dat bij de formulering van nieuw beleid obstakels omzeild kunnen worden. Daarnaast moet in kaart worden gebracht waar nieuw beleid aan moet voldoen wil het succesvol kunnen worden geformuleerd en geïmplementeerd. Hierbij

moet rekening worden gehouden met ontwikkelingen die eerder hebben plaatsgevonden en beleid dat eerder is opgesteld binnen de eigen organisatie, maar ook de wensen vanuit de eigen organisatie. Dit maakt het interessant om te kijken of men vindt dat het voeren van een integraal beleid beter is dan wanneer de brandweer en ambulancedienst en GHOR, ook wel rode en witte kolom genoemd, los van elkaar beleid ontwikkelen. Daarbij moeten ook de verschillen van beide kolommen in kaart worden gebracht. De bruikbare onderdelen uit beleid van andere organisaties als de RET, politie en ook andere veiligheidsregio's kunnen worden toegepast. Daarnaast is het belangrijk dat het beleid aansluit bij de wensen die vanuit de Rijksoverheid worden aangedragen. Op deze wijze wordt de kans vergroot dat het beleid zal doorwerken.

Naar aanleiding van de doelstelling zoals die beschreven is onder het kopje waarom er onderzoek gedaan moet worden, kan de volgende centrale hoofdvraag worden opgesteld:

Hoe zou door de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond haar beleid ten aanzien van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak moeten worden vormgegeven?

Onder agressie en geweld wordt verstaan:

'Het welbewust verbaal uiten, gebruik 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, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade.' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 6).

De centrale vraag zoals die hierboven is opgesteld is niet in een keer te beantwoorden. Er is een aantal deelvragen waar eerst antwoord op geformuleerd moet worden, wil de centrale vraag beantwoord kunnen worden.

1. Hoe ziet het landelijk beleid eruit om agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak aan te pakken?
2. Wat is er binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en bij andere organisaties (politie, RET en andere veiligheidsregio's) aan beleid geformuleerd en geïmplementeerd om agressie en geweld tegen de eigen werknemers met een publieke taak aan te pakken?
3. Hoe kan de ontwikkeling van eerdere pogingen tot formulering en implementatie van beleid om agressie en geweld tegen de eigen werknemers aan te pakken worden verklaard, binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond?
4. Hoe wordt beleid binnen de organisatie door werknemers uit de witte en rode kolom ervaren en wat willen ze toevoegen om agressie en geweld tegen de eigen werknemers met een publieke taak aan te pakken?
5. Waar moet beleid om agressie en geweld tegen de eigen werknemers aan te pakken aan voldoen om geïmplementeerd te worden?
6. Is het mogelijk om door een integraal beleid meer gewenste aanpak van agressie en geweld tegen de eigen werknemers te realiseren, dan wanneer de kolommen ieder voor zich beleid ontwikkelen?

1.5 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk is de aanleiding en de probleemstelling van dit onderzoek geschetst. Hoofdstuk twee beschrijft de ontwikkeling van beleid van de Rijksoverheid, van de VRR en van betrokken organisaties op het gebied van agressie en geweld. Dit geeft een antwoord op de eerste twee deelvragen. In het theoretisch kader worden de belangrijkste begrippen rondom agressie en geweld van integraal beleid, coproductie, procesmanagement en ketenregie geïntroduceerd. De operationalisatie, methoden van onderzoek en de verantwoording voor de opzet worden behandeld in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vijf gaat in op de resultaten van de interviews en enquêtes. De conclusies ten aanzien van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag zullen beschreven worden in hoofdstuk zes. Hierin worden ook de belangrijkste aanbevelingen en de persoonlijke slotbeschouwing van de onderzoeker weergegeven.

Hoofdstuk 2 Ontwikkeling van beleid

Dit hoofdstuk zal de context beschrijven waarbinnen dit onderzoek plaats vindt. Eerst zal er een historische schets worden gegeven die meer duidelijkheid brengt in de ontwikkelingen in beleid tegen agressie en geweld. Begonnen wordt beschrijven van beleid op landelijk gebied. Vervolgens wordt beschreven hoe de ontwikkeling binnen de VRR heeft plaats gevonden. Als laatste wordt de ontwikkeling binnen betrokken organisaties beschreven. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de eerste twee deelvragen.

2.1 Ontwikkeling landelijk beleid

Het onderwerp agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is niet nieuw. Vanuit de Rijksoverheid is al langer aandacht voor, toch wordt pas relatief kort serieus iets gedaan om het probleem tegen te gaan. Hier wordt de landelijke ontwikkeling beschreven, welke het mogelijk maakt om de ontwikkelingen binnen de VRR in de juiste context te plaatsen.

2.1.1 Wijziging Arbeidsomstandighedenwet

Agressie en geweld werd door branche- en werkgeversorganisaties al langere tijd als ongewenst beschouwd. Door Kamervragen gesteund is, door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) als verantwoordelijk ministerie voor deze organisaties, onderzoek gedaan. In 1992 wordt bij het indienen van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het voornemen bekend gemaakt dat er preventieve maatregelen genomen worden om agressie en geweld tegen bepaalde beroepsgroepen aan te pakken. In 1993 wordt daarom een wetvoorstel ingediend om de *Arbeidsomstandighedenwet* te wijzigen in verband met seksuele intimidatie en agressie en geweld (Tweede Kamer, 1993: 3). Er wordt in 1993 voor het eerst in officiële kamerstukken gesproken over agressie en geweld. Met de wijziging van de wet wordt het als een arbeidsomstandighedenprobleem gedefinieerd. De wetwijziging verplicht werkgevers om zorg te dragen voor de bescherming van de werknemer tegen seksuele intimidatie en agressie en geweld en nadelige gevolgen hiervan in relatie tot de werkzaamheden van de werknemer (Tweede Kamer, 1993: 8-11).

In de jaren na de wijziging in de *Arbeidsomstandighedenwet* zijn werkgevers vooral bezig met het inventariseren in welke mate agressie en geweld zich binnen de eigen organisatie voordoet. In 1995 wordt een nulmeting gehouden waar uit blijkt dat twee van de vijf werkgevers maatregelen had genomen om agressie en geweld tegen de eigen werknemers tegen te gaan. In 1996 wordt in de *Integrale Veiligheids Rapportage* vermeld dat uiteenlopende beroepsgroepen frequent te maken krijgen met agressie en geweld tijdens de werkzaamheden, maar dat deze zich vaak niet minder veilig voelen. Er ontbreekt zelfs integriteitsbeleid en een methode om ambtenaren te steunen tegen de dreiging of het geweld. Er is te weinig aandacht voor het effect op ambtenaren dat, dreiging of daadwerkelijke uitvoering van geweld door mensen uit de werkomgeving kan hebben (Tweede Kamer, 1996b: 4).

Vanuit de Tweede Kamer wordt genoemd dat in het jaar 1996 duizend gevallen van bedreiging richting ambtenaren zijn vastgesteld en dat deze door middel van (na)scholing moeten worden getraind hoe om te gaan met dit soort situaties, zo staat in de begroting van het ministerie van Justitie in 1997 voor het jaar 1998. In de *Arbeidsomstandighedenwet* van 1998 staat dat het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid een positief effect heeft op het tegengaan van agressie en geweld.

In 2000 worden de bevindingen uit het evaluatieonderzoek van de wijziging van de *Arbeidsomstandighedenwet* gepresenteerd. Hieruit komt naar voren dat 36% van werknemers te maken heeft met agressie en geweld. En dat dit met name plaatsvindt in de bedrijfstakken gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en vervoer. Vooral personen binnen deze bedrijfstakken in de uitvoerende dienst hebben hiermee te maken. Het ziekteverzuim binnen deze sectoren ligt op 9%. Er wordt gewezen op het ontbreken van goede maatregelen om te kunnen registreren (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000: 1-2).

2.1.2 Incidenten

In de jaren na het wijzigen van de *Arbeidsomstandighedenwet* is regelmatig aandacht voor agressie en geweld tegen personen, waarbij inmiddels dreiging is gekoppeld aan de werkzaamheden die personen verrichten. Toch worden nog altijd meldingen gemaakt van incidenten, waarbij een aantal ook in de Tweede Kamer leidt tot vragen. (Tweede Kamer, 1998: 16-17).

1. Zo zijn in 1996 vragen naar aanleiding van uitingen van geweld door uitgeprocedeerde asielzoekers tegen de Koninklijke Marechaussee en medewerkers van de IND. Hoe kunnen de werknemers hier tegen kunnen optreden.
2. In 1997 zijn er vragen naar aanleiding van een gijzeling in een belastingkantoor van vier medewerkers. Welke beveiligingsmaatregelen moeten genomen worden.
3. In 1998 zijn er vragen naar aanleiding van de notitie '*Geweld op straat, maatregelen ter voorkoming en bestrijding*'. Hierin wordt beschreven in welke mate de politie in Amsterdam wordt blootgesteld aan agressie en geweld. Hier gaat het om vragen over de ontwikkeling van een onderzoek naar dit verschijnsel en welke maatregelen genomen worden om de politiemensen adequate bescherming te geven. Bevestigd wordt dat onderzoek uitgevoerd zal worden naar de aard, omvang en groei van agressie en geweld, en de gevolgen voor het individu en de taakuitvoering van agressie en geweld tegen beroepsgroepen in de (semi-) overheidssfeer (Tweede Kamer, 1998: 1).
4. In hetzelfde jaar worden Kamervragen gesteld over geweld tegen gezagsdragers in de regio Haaglanden. Hier wordt een koppeling gemaakt tussen meldingen in de media en de daadwerkelijke cijfers. Het is niet duidelijk of deze overeenkomen. Hier wordt nogmaals het onderzoek naar voren gebracht met de mededeling dat een van de doelstellingen is om een valide meetinstrument op te stellen om aard en de omvang van gevallen van agressie en geweld in kaart te brengen.
5. Zo waren er ook vragen over agressie en geweld in het openbaar vervoer en over het ziekteverzuim als gevolg van agressie en geweld.

Dit is een aantal van de werkelijke hoeveelheid, maar ze hebben er voor gezorgd dat opnieuw politieke aandacht is ontstaan voor het onderwerp. Daarom is in 2000 besloten om onderzoek te doen naar de ontwikkeling, omvang en oorzaken van geweld door onderzoeksbureau Driessen.

2.1.3 Onderzoek Bureau Driessen

Het onderzoek werd op 5 maart 2001 gepresenteerd. Het geeft aan dat in het verleden wel onderzoek is gedaan naar de ontwikkeling van agressie en geweld, maar dat dit vaak gebeurde voor een bepaalde beroepsgroep waardoor er veelal gefragmenteerde informatie was. Deze onderzoeken hebben niet kunnen leiden tot een duidelijk inzicht in de omvang en de oorzaken van agressie en geweld (Bureau Driessen, 2002: 38). De aard van geweld is opgedeeld in drie categorieën bestaande uit verbaal geweld, serieuze bedreigingen en fysiek geweld. Waarbij

verbaal en fysiek geweld vaak in combinatie worden gebruikt (Bureau Driessen, 2002: 39). Uit het onderzoek is gebleken dat de meeste werknemers te maken hebben met verbaal geweld. Terwijl politie, ziekenhuismedewerkers en taxichauffeurs meer te maken hebben met fysiek geweld. Het geweld dat werd toegepast kwam in 65% van de gevallen voort uit agressie, in de resterende 35% was het een poging om iets gedaan te krijgen van de werknemer (Bureau Driessen, 2002: 41-42). Maar veel belangrijker is de beroepsgroep waarin iemand werkzaam is (Bureau Driessen, 2002: 42-43). In de aanpak van deze agressie en geweld geeft het onderzoek twee mogelijke houdingen. De eerste gaat uit van een natuurlijke verharding van de maatschappij waarbij het geweldsniveau nog acceptabel is en de maatschappij kan functioneren. De tweede geeft aan dat op dit moment de maatschappij nog functioneert, maar dat dit niet op dezelfde voet verder kan gaan. Werknemers zullen vaker gaan toegeven aan bedreigingen om zichzelf te beschermen.

Het onderzoek geeft vier strategieën aan die kunnen worden ingezet bij het aanpakken van agressie en geweld. De eerste is het nemen van technische en organisatorische maatregelen. Deze hebben betrekking op de werkomstandigheden van de werknemers. De effectiviteit van deze maatregelen is niet zeker. De tweede strategie die wordt aangegeven is het trainen van werknemers. Hierbij moet worden vermeden dat een onhandige werknemer agressie-uitlokkend gedrag vertoont. Echter al 72% van de werkgevers geeft trainingen aan zijn werknemers. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat juist getrainde werknemers vaker te maken krijgen met geweld (Bureau Driessen, 2002: 45). Ook hier is de effectiviteit van de maatregel niet vastgesteld. Een derde strategie is het verscherpen van de sancties. Het is de vraag of een maatschappelijk verschijnsel aangepakt moet worden met verscherpte sancties. Ook hier staat de effectiviteit niet onomstotelijk vast. De vierde en laatste strategie die wordt genoemd is het blokkeren van positieve uitkomsten (Bureau Driessen, 2002: 44-46). Het moet duidelijk zijn dat aan agressief gedrag geen positieve uitkomst verbonden kan zijn (Bureau Driessen, 2002: 42).

Bovenstaand onderzoek heeft geleid tot het standpunt van het kabinet. Zo vindt het kabinet onaanvaardbaar dat geweld wordt gepleegd tegen mensen die hun werk doen, waardoor zowel het individu als de samenleving in zijn geheel wordt aangetast. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid weggelegd voor werkgevers en overheid (Tweede Kamer, 2001: 2). Er worden daarom twee maatregelen genomen.

1. Allereerst worden werkgevers ondersteund in hun aanpak van agressie en geweld door middel van een handreiking die door BZK wordt uitgewerkt. Dit geeft de mogelijkheid om voor te bouwen op bestaand beleid, het delen van kennis en kan dit alles worden uitgewerkt tot maatwerk. Er wordt bij het uitwerken aansluiting gezocht bij al bestaand beleid, trajecten en activiteiten. Ook worden 'best practices' in de vorm van voorbeelden opgenomen in de handreiking. Daarnaast wordt vereisten voor een aangifte behandeld, zodat bij de vervolging een maximale kans van slagen bestaat. Effecten van de toepassingen zullen regelmatig worden gemonitord en bekend gemaakt.
2. De tweede maatregel die genomen wordt is het bepalen of de straf aansluit bij de aard van het gepleegde delict. Door het opstellen van een snelrechttraject kan een verdachte snel en actief worden vervolgd. Tevens wordt door BZK en Justitie bekeken of zwaardere straffen kunnen worden opgelegd wanneer het gaat om geweld tegen werknemers met een publieke taak.

2.1.4 Naar een veilige samenleving

Dit kabinetsstandpunt heeft geleid tot een breed programma: *'Naar een veilige samenleving'*. Dit is volgens het kabinet in 2002 een antwoord op de door de mensen ervaren onveiligheid die er in Nederland heerst. Er wordt als doel gesteld om landelijk de criminaliteit en overlast met 20% tot 25% te reduceren ten opzichte van 2002 (Ministerie van Justitie, 2002: 10-11). Later in 2004 wordt nogmaals aandacht besteed aan het onderwerp middels Kamervragen over de mogelijke toeneming van geweld tegen politiemensen. Het onderwerp is langzaam naar de achtergrond verdwenen en is er ook steeds minder aandacht om beleid te maken om agressie en geweld tegen te gaan.

2.1.5 Actieplan tegen geweld

Het onderwerp wordt weer opgepakt in 2005. Er wordt dan door verschillende ministeries een algemeen plan tegen geweld opgesteld, waarvan de coördinatie ligt bij het Ministerie van Justitie. In het kader van het veiligheidsprogramma *'Naar een veiliger samenleving'* is besloten tot een intensivering van de aanpak. Het 'actieprogramma tegen geweld' is een onderdeel van het veiligheidsprogramma. Het kabinet beoogt maatschappelijke krachten te bundelen om zo te komen tot een gezamenlijke aanpak en verandering in gedrag te bewerkstelligen. Hiervoor worden enkele handvatten aangereikt waarbij de nadruk ligt op preventie. Aangegeven wordt dat de verantwoordelijkheid, om de samenleving veiliger te maken, niet alleen bij de Rijksoverheid ligt. Het is een taak voor de gehele samenleving waarin de Rijksoverheid burgers, bedrijven en lokale overheden ondersteunt. (Ministerie van Justitie, 2005: 1-4). In dit actieplan moeten dader-, slachtoffergerichte maatregelen staan, preventieve maatregelen en afspraken voor strafrechtelijk afhandelen van incidenten. BZK is verantwoordelijk gesteld voor het coördineren van de aanpak van geweld tegen overheidsdienaren (Ministerie van Justitie, 2005: 15).

2.1.6 Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'

In het *'Actieplan tegen geweld'* wordt genoemd dat er een plan opgesteld moet worden in 2006 om geweld tegen de risicogroepen aan te pakken. Dit actieplan is ook in 2006 gepresenteerd onder de naam *Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'*. Aangegeven wordt dat het kabinet vindt dat een samenleving zonder agressie en geweld eigenlijk continue de norm zou moeten zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 3). Waar in het *'Actieplan tegen geweld'* nog werd gesproken over geweld tegen overheidsdienaren, wordt het onderwerp in dit actieprogramma breder getrokken tot werknemers met publieke taken. Het actieprogramma beschrijft dat, vijf jaar na het onderzoek van het Bureau Driessen, agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak niet is afgenomen en de ernst van de gevallen alleen maar toeneemt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 3). In het actieprogramma wordt een aantal verklaringen gegeven voor het gedrag dat aan de dag wordt gelegd. Op basis van taken en bevoegdheden voeren de werknemers handelingen uit die mensen in hun persoonlijke levenssfeer kunnen raken. Daarnaast heeft men sommige taken, dusdanig hoge verwachtingen die niet altijd kunnen worden waargemaakt, hierbij kan gedacht worden aan ambulancepersoneel. Vaak komen hier dan ook emoties als angst, onzekerheid en onmacht om de hoek kijken. Wapens, drugs en alcohol maken de situatie er vaak niet beter op. Er is een gevoel van onveiligheid ontstaan in de samenleving dat het functioneren van werknemers met een publieke taak kan hinderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 4-5).

In het actieprogramma wordt aangegeven dat nog te weinig betrouwbare informatie aanwezig is over de omvang en de aard van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 6). Er wordt gewerkt vanuit de twee strategieën zoals die al eerder naar voren zijn gekomen, namelijk de preventieve en repressieve strategie. Deze strategieën zijn gebaseerd op vier pijlers: het stellen van duidelijke grenzen, het wegnemen van het voordeel dat uit agressie of geweld is ontstaan, het registreren van de dader van agressie of geweld, en een duidelijke reactie vanuit de overheid. De belangrijkste doelen van deze pijlers is het ontmoedigen van agressie en geweld en het aangeven dat hen toepassen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak onaanvaardbaar is. Bij elk van deze vier pijlers is een aantal maatregelen beschreven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 8).

2.1.7 Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011

Met de komst van het nieuwe kabinet in 2006 is besloten extra impuls te geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Nog steeds is een stijging waar te nemen in de aard en omvang van de incidenten. Het actieprogramma uit 2006 wordt al als verouderd beschouwd en dienen vernieuwingen te worden doorgevoerd. Daarom wordt er een nieuw programma gepresenteerd in de vorm van *Veilige Publieke Taak*. Het hoofddoel van het programma is het nastreven dat werkgevers en werknemers met een publieke taak op een veilige en respectvolle wijze hun taken kunnen uitvoeren. Het moet voor de burger duidelijk zijn dat agressie en geweld tegen deze uitvoerders onaanvaardbaar is en om effectief te kunnen handelen worden drie mogelijkheden tot interventie gegeven. Deze zijn het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld. BZK neemt hierbij de regierol en ook een faciliteren en coördinerende rol op zich. Dit zijn tevens de twee pijlers waarop het programma *Veilige Publieke Taak* zich richt. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007: 1-4).

Het programma *Veilige Publieke Taak* wil werkgevers handvatten aanbieden om effectief een veiligheidsbeleid te kunnen opzetten en uitvoeren. Op deze wijze moet er structureel aandacht komen voor het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld en de gevolgen die hier aan vastzitten. Dit faciliteren en ondersteunen gebeurt via drie maatregelen. Dit zijn het signaleren en adresseren van oorzaken, gevolgen en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, worden praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossingen geïnventariseerd en verspreid en worden instrumenten aangeboden die werkgevers binnen hun organisatie kunnen implementeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007: 8-12).

In 2007 wordt het *'Handboek agressie en geweld: voorkomen, beperken, afhandelen'* gepresenteerd. Een vernieuwde versie komt in april 2008 uit. Het handboek geeft maatregelen die werkgevers kunnen nemen op het gebied van voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen de werknemers met een publieke taak. De mogelijkheden die worden geboden om agressie en geweld van te voren tegen te gaan, moeten worden benut. Bij het opstellen van beleid moet daarom al worden nagedacht over het voorkomen van agressie en geweld. Belangrijk hierbij is communicatie en verwachtingsmanagement. Voor de beperking van agressie en geweld geldt dat de omvang ten tijde van het incident al vaak kan worden teruggebracht. Werknemers moeten getraind zijn in de-escalerend handelen en het stellen van grenzen is belangrijk. Bij het afhandelen van agressie en geweld moet worden gedacht aan opvang en nazorg, registratie, melding of aangifte. Aangerichte schade of letsel moet zo snel mogelijk worden hersteld. Tevens dient een duidelijk signaal in de vorm van een daadkrachtige reactie te worden gegeven om herhaling te ontmoedigen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 7-9).

2.1.8 'Handboek agressie en geweld: voorkomen, beperken, afhandelen'

Het handboek beschrijft dat het streven is dat er in 2011 vijftien procent minder incidenten zijn ten opzichte van 2007 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 5). Het handboek is een van de stappen om te komen tot een organisatiebreed en integraal veiligheidsinstrument. Het is een leidraad voor P&O'ers, beleidsmedewerkers en arbeidscoördinatoren om als werkgever eigen beleid te vormen. Er wordt nadruk gelegd op voorkomen, beperken en het afhandelen. Goed communiceren met de werknemers, maar vanuit de werknemers naar de burgers toe is essentieel. Verwachtingsmanagement is een sleutelbegrip. Als het gaat om beperken is noodzakelijk dat de werknemers in staat zijn om dergelijk gedrag tegen te gaan. Er moeten duidelijke grenzen worden gesteld. Bij het afhandelen van agressie en geweld dient er aandacht te zijn voor het opvang en nazorg en het registreren, melden en doen van aangifte. Het daadkrachtig optreden richting de dader is van groot belang en geeft een signaal af naar anderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 7-9).

Bij het voorkomen van agressie en geweld in het algemeen wordt genoemd dat er sprake is van een complex probleem is. Het is nodig dat een visie wordt opgesteld en gezamenlijk doelstellingen worden geformuleerd. Tevens moet het beleid worden ingebed. Er worden maatregelen aangereikt om agressie en geweld te voorkomen. Dit zijn het opstellen van een risicoprofiel, huisregels, gedragscodes en instructies. Maar ook het voorlichten en trainen van personeel. Als belangrijke maatregel wordt ook genoemd dat het vergroten van samenwerking tussen teams en andere organisaties van belang is. Maatregelen om agressie en geweld te beperken zijn: technieken om te de-escaleren en collega's assisteren. Bij de afhandeling worden opvang en nazorg, melden en registreren en het aanpakken van de dader benoemd. Er wordt in het handboek beschreven wat onder agressie en geweld wordt verstaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 11-16). Richting burgers moet de aanleiding worden weggenomen om agressie of geweld toe te passen, het voordeel moet er niet zijn, maar er moet vooral geregistreerd worden om te kunnen leren van de incidenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 17-21).

Voor het beperken zijn agressiehantering en de-escalatie technieken de in te zetten instrumenten. Het is zaak om de eigen emotie in toom te houden en professioneel te reageren. Dit houdt in dat een duidelijke grens aangegeven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 23-29).

Bij het afhandelen is vooral opvang en nazorg van belang. Na een incident moet de veiligheid worden hersteld en het slachtoffer opgevangen. Hiervoor is de leidinggevende verantwoordelijk. Nazorg kan in de vorm van psychische begeleiding zijn, maar daar is niet altijd behoefte aan. Als iemand niet in staat is om goed te functioneren is het verstandig om toch een traumateam in te schakelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 31-34). Bij het afhandelen hoort ook registreren. Elke keer wanneer een werknemer het slachtoffer of getuige is van agressief gedrag moet geregistreerd worden zoals in een bijlage wordt beschreven. Deze bijlage is opgenomen in dit onderzoek (zie bijlage 1). Geregistreerd moet worden de standaardinformatie als datum, tijdstip, locatie, functie, naam, dader en omschrijving van de gebeurtenis. Vervolgens aanvullende informatie als de aanleiding, doelwit en de consequenties. De volgende stap is het incident evalueren en afsluiten. Hierbij gaat het er om of het incident aangiftewaardig is, wat de politie voor stappen heeft genomen, en wat de vervolgstappen zijn en het opnemen van de schade (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 35-38).

2.1.9 Huidige ontwikkelingen

In het 'Handboek agressie en geweld, voorkomen, beperken en afhandelen', van BZK, wordt onderscheid gemaakt tussen de beroepsgroepen waarin men te maken heeft met agressie en geweld. Niet voor iedere beroepsgroep is de mate van agressie en geweld gelijk. Bij ambulancepersoneel, brandweer, sociale dienst en conducteurs wordt het belemmeren van hun taak door het vertonen van agressief gedrag als zeer ongewenst beschouwd en dient ook bestreden te worden. Bij politie en medewerkers DJI valt te verwachten dat er enige mate van agressie en geweld bij het uitoefenen van het beroep komt kijken en daarom wordt dit vaak als minder schokkend ervaren. Hoewel er onderscheid te maken valt tussen beroepsgroepen, is door Minister Ter Horst uitgedragen dat elke vorm van agressie en geweld tegen uitvoerders met een publieke taak als ongewenst wordt beschouwd. De minister heeft daarom de volgende normstelling opgesteld, zo valt te lezen op de website van *Veilige Publieke Taak* (www.veiligepublieketaak.nl, 2009):

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

2.1.10 Samengevat

Er is in deze paragraaf gekeken naar de ontwikkelingen van beleid. Allereerst is beschreven hoe landelijk beleid tot stand is gekomen tot het document dat er nu ligt. Sinds 1994 is in de *Arbowet* opgenomen dat de werkgever zijn werknemers ook moet beschermen tegen agressie en geweld (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000). Dit is in 1998 nog eens extra aangescherpt. Vanuit de Rijksoverheid werd in 1999 voor het eerst pas actie ondernomen om het probleem aan te pakken door agendering. Er werd in de jaren na 1999 een meer actieve houding ingenomen om de werknemers te beschermen tegen onveiligheid. Pas in 2001 werd het integraal onderzoek 'Geweld tegen werknemers in de (semi)-openbare ruimte' gepresenteerd door Bureau Driessen. Daarna volgde het programma 'Naar een veiligere samenleving' in 2002, het 'Actieplan tegen geweld' in 2005, het actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak' in 2006. De jongste ontwikkeling, die daaruit voort is gekomen, is het programma 'Veilige Publieke Taak' in 2007. Deze legt meer de nadruk op een regie- en faciliterende rol voor BZK. Hierbij gaat het om effectief handelen te versterken, dus het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld en de gevolgen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 2).

Hieronder zullen de ontwikkelingen binnen de VRR besproken worden:

2.2 Ontwikkelingen VRR

Binnen de VRR zijn er verschillende momenten geweest waarop er aandacht werd besteed aan het onderwerp agressie en geweld tegen de werknemers met een publieke taak. In beleidsdocumenten is dit terug te vinden. Er wordt begonnen met een historische schets van de organisatie. Daarna worden verschillende vormen van documenten beschreven, waarin naar voren komt dat er sprake is geweest van agressie of geweld tegen een werknemer of nieuwe bevindingen worden gepresenteerd. Hieronder worden de belangrijkste besproken.

2.2.1 Historische schets VRR

In 1999 werd het rapport ‘*Samenwerken aan veiligheid*’ gepresenteerd door de Raad van het openbaar bestuur (Rob). Hierin werd vastgesteld dat er meer bestuurlijke en financiële aandacht moest komen tussen de diensten bij rampenbestrijding. Dit rapport is een goed punt om mee te beginnen om de veiligheidsregio’s te duiden.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer ‘*Voorbereiding rampenbestrijding*’ wordt aangegeven dat om de samenwerking structureel te verbeteren het noodzakelijk is om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vast te leggen (Algemene Rekenkamer, 2001).

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 werd de samenwerking tussen de diensten onderzocht en de Commissie Oosting bracht in 2001 haar rapport uit. Hieruit kwam naar voren dat de diensten intern een dergelijke complexe structuur hebben, dat dit niet op elkaar aansluit wanneer ze gedwongen moeten samenwerken (Commissie Oosting, 2001: 236).

In 2003 komt het rapport van de Rob uit, ‘*Veiligheid op niveau*’. De Rob stelt dat de doeltreffendheid, doelmatigheid en de democratische controle te lijden hebben onder de complexe structuur van de betrokken organisaties. Dit rapport geeft advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio’s. De gemeenten van een regio vormen een regionaal veiligheidsbestuur.

Na het uitbrengen van de Kabinetsvisie in mei 2004, gevolgd door de *Beleidsnota Crisisbeheersing* in juni 2004, is op 27 maart 2006 de *Gemeenschappelijke Regeling VRR* vastgesteld. Dit is de officiële start van de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur. De gemeenten zijn akkoord gegaan met de regeling. Dit was noodzakelijk, omdat de taken die de VRR uitvoert van oorsprong een gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn (VRR, 2008: 5). In 2008 is de overgang van de brandweerkorpsen van de gemeenten naar de VRR gerealiseerd. Hiervoor was het nodig dat in 2006 en 2007 aandacht werd besteed aan het inrichten van de organisatie. In het wetsvoorstel is gezocht naar een juiste balans tussen de verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid en de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft om veiligheid te garanderen. De kerntaak die de VRR heeft is het verbinden van een groot aantal partners in veiligheid en het bevorderen van de samenwerking met die partners. Het is onmogelijk dit te doen zonder te denken en handelen in samenhangende ketens. De kernwaarden van de VRR zijn integriteit, samenwerking, kwaliteit, klantgerichtheid en resultaatgerichtheid (VRR, 2008: 5-8). Hieruit komt dan ook de visie naar voren: Eenheid in verscheidenheid.

In het jaarplan van 2008 wordt vermeld dat dit jaar vooral in het teken stond van het inrichten van de organisatie. Een belangrijke ontwikkeling is het inrichten van het financieringssysteem, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van de gemeenten. Ook de nieuwe inrichting van communicatie, wat direct valt onder de algemeen directeur in plaats van Beleids- en Management Ondersteuning is essentieel. Tevens moet de Wet op de veiligheidsregio zorgen voor een solide basis van de VRR. Naar aanleiding van de Wet op de ambulancezorg en het opnieuw uitgeven van vergunningen aan ambulancevervoer, is besloten om de GHOR en de Ambulancezorg te laten fuseren. Dit was op 1 januari 2009 een feit (VRR, 2009: 16-17).

2.2.2 Brandweer

Als gekeken wordt wat binnen de brandweer aan documentatie bestaat, vallen als eerste twee onderzoeksrapporten op. Het eerste rapport is een onderzoeksrapport uit 2005 uitgegeven door Bureau Driessen zoals beschreven is in hoofdstuk. Aan dit onderzoek hebben in totaal 26

korpsen meegedaan, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen vrijwillige brandweer en beroepskrachten. De bevindingen uit het onderzoek worden vergeleken met landelijk onderzoek dat eerder is uitgevoerd zoals beschreven in hoofdstuk. Men heeft bij de brandweer relatief gezien niet veel te maken met agressie en/of geweld, maar er komt naar voren dat ook brandweerpersoneel te maken heeft serieuze bedreiging en fysiek geweld. Over de maatregelen die genomen kunnen worden, wordt vermeld dat deze gezocht moeten worden in de preventieve maatregelen. Goede communicatiemiddelen en trainingen gericht op het omgaan met agressie en geweld.

Tegelijk met het onderzoek van Bureau Driessen is er door het Bureau Andersson Elffers Felix, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten aanzien van het beleid en actieprogramma's een aantal conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van geweld tegen de Brandweer gepresenteerd. De belangrijkste conclusies hier uit zijn dat de brandweer relatief gezien minder wordt geconfronteerd met agressie en geweld dan andere beroepsgroepen en dat de vrijwillige brandweer minder vaak wordt geconfronteerd met serieuze bedreigingen en geweld (Andersson Elffers Felix, 2005: 8).

De belangrijkste aanbevelingen zijn het op de agenda zetten van het ondernemen van acties tegen geweld, investeren in registratie en analyse van de aard en omvang, een specifiek lokaal integraal actieprogramma ontwikkelen, samenwerken met partners, de effecten evalueren en de eigen medewerkers stimuleren (Andersson Elffers Felix, 2005: 12-14).

Op 5 mei 2008 wordt er een interne memo door de regionale brandweer uitgedaan naar het Regionaal Management Team. Het doel is het RMT kennis te laten nemen van de problematiek rondom agressie en geweld tegen brandweerpersoneel. Tevens wordt er gevraagd om opdracht te geven tot:

1. Het opstellen van een geweldprotocol voor de VRR en de RBRR waarbij gebruik gemaakt wordt van de Handreiking van BZK en het Geweldsprotocol gemeente Rotterdam.
2. Een projectleider aan te stellen die het registratiesysteem Agressie Registratie Systeem invoert.
3. Het onderzoeken hoe in samenwerking met de politie en het OM de veiligheid van de brandweered medewerkers kan worden vergroot en of personeel getraind moet worden in de-escalatie.

Een ander document is een kort verslag van een externe oriëntatie door de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen van de gemeente Rotterdam op 15 april 2008. Hierbij wordt verslag gedaan van een bijeenkomst, waarbij de commissie wil weten hoe de diensten omgaan met agressie en geweld. Bij de bijeenkomst zijn brandweer, ambulance en de RET aanwezig. Door de brandweer wordt aangegeven dat de intensiteit en de omvang van geweld toeneemt en dat het nodig is dat er meer aandacht wordt gegeven aan sociale vaardigheden.

Verder zijn er diverse mailwisselingen aan een dossier toegevoegd waarin betrokken personen elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen op het gebied van incidenten die hebben plaatsgevonden of acties die ondernomen worden. Het gaat dan om mailwisselingen tussen wachtcommandanten, districtscommandanten, de regiocommandant en het hoofd operational control.

2.2.3 Ambulancedienst

Binnen de ambulancedienst bestaat er ook aandacht voor agressie en geweld. Als gekeken wordt naar documentatie waarin over dit onderwerp gesproken wordt, is er in aantal minder aanwezig dan bij de brandweer. Allereerst valt op dat er binnen de ambulancedienst men aangesloten is bij een pilot met het Agressie Registratie Systeem.

Een volgend document bestaat uit handouts van een presentatie over het Agressie Registratie Systeem dat gegeven is door de Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingfonds gemeenten. Hierin wordt aangegeven dat het gaat om een gemeentelijke pilot. De aanleiding voor het registratie systeem ligt in het steeds frequenter worden van geweld, maar er is geen inzicht in hoe ernstig de situatie daadwerkelijk is en de aard en de omvang. Maar ook de effectiviteit van genomen maatregelen is onduidelijk. Er zijn al veel initiatieven genomen waarbij het terugdringen van agressie een speerpunt is. Het A+O fonds biedt projectondersteuning en ondersteuning bij de implementatie, doorlichting van de huidige procedures en protocollen en advies voor mogelijke aanpassing.

Het derde document is een werkinstructie aangaande preventie en nazorg met betrekking tot een geweldsincident. Dit is een onderdeel van het geweldsprotocol van de gemeente Rotterdam (2004: 7-10). In deze werkinstructie wordt vermeld hoe er gehandeld moet worden na het geweldsincident.

Een volgend document is een memo gericht aan de leden van het MT. In maart 2009 is er door de teammanager een memo opgestuurd waarin aandacht wordt gevraagd voor beleid om agressie en geweld aan te pakken. Inleidend wordt er gemeld dat binnen de ambulancedienst een registratiesysteem is opgezet, maar dat beleid ontbreekt. Er wordt aangegeven dat een eerste aanzet gegeven moet worden middels een projectteam en een projectplan. De teammanager vraagt om agressie en geweld op de agenda te zetten door het onderwerp van werkoverleg te maken, scholing te geven, het te verwerken in het jaarverslag, het houden van een enquête, berichten op het ambuweb en een prestatie indicator op te zetten. De eerste aanzet voor beleid wordt gemaakt middels een projectplan. De bedoeling van dit memo is om het plan voor te leggen aan het MT en indien het wordt geaccepteerd voor de hele VRR een plan te maken om agressie en geweld aan te pakken. Opgemerkt dient te worden dat de opzet voor dit plan sterke gelijkenissen toont met het handboek dat is uitgegeven door BZK.

2.2.4 Meldkamer

Ook binnen de meldkamer is er aandacht voor het onderwerp agressie en geweld. Door de telefoon worden de medewerkers regelmatig geconfronteerd met agressief gedrag van cliënten. Dit gedrag kan heftige vormen aannemen en zelfs in sommige gevallen leiden tot psychische schade, waarmee het tot serieuze bedreiging kan worden bestempeld. Voor de meldkamer ambulancezorg heeft is een concept voor beleid opgezet om dit probleem aan te pakken. In het concept wordt aangegeven dat men uit het oogpunt van de werkgever altijd vervolg wil geven aan agressie. Een aantal incidenten en een bezoek van de arbeidsinspectie hebben ervoor gezorgd dat de noodzaak tot het opzetten van beleid werd ingezien. Binnen de VRR is het geweldsprotocol van de gemeente Rotterdam van kracht. De centralisten van de gemeenschappelijke meldkamer hebben verschillende procedures. Er worden drie doelstellingen weergegeven waar het concept zich op richt.

- Het voorkomen van agressie door preventieve maatregelen;
- Het duidelijk maken dat agressie jegens werknemers niet geaccepteerd wordt;
- In geval van agressie de werknemer zo goed mogelijk ondersteunen.

2.3 Ontwikkeling betrokken organisaties

Ook buiten de VRR is er aandacht voor het probleem van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Hierbij is aandacht voor de gemeente Rotterdam en de andere veiligheidsregio's. Nauw betrokken bij de VRR is de politie. Een andere belangrijke actor in de regio is de RET. De politie en RET hebben al lange tijd te maken met het probleem en zijn verder in ontwikkeling dan de VRR, daarom is het nuttig dat er gekeken wordt wat deze organisatie tot nu toe heeft geformuleerd aan beleid en maatregelen heeft getroffen om agressie en geweld tegen te gaan.

2.3.1 Gemeente Rotterdam

De VRR heeft onder andere te maken met de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam is een belangrijke speler en partner voor de veiligheidsregio. Dit maakt dat ook rekening gehouden dient te worden met het geweldsprotocol dat is opgesteld voor Rotterdamse gemeenteambtenaren.

Het geweldsprotocol opgesteld om geweld te voorkomen (Gemeente Rotterdam, 2004: 5). Bij actieve strafrechtelijke aanpak wordt een signaal afgegeven naar de rest van de maatschappij. In het protocol is vastgelegd wat elke gemeentelijke dienst geregeld moet hebben. De situatie in Rotterdam vraagt om een geweldsprotocol. Er vindt namelijk nauwelijks registratie plaats van incidenten (Gemeente Rotterdam, 2004: 5-6).

2.3.2 Andere veiligheidsregio's

De VRR is niet de enige regio welke te maken heeft met het probleem van agressie en geweld. Daarom is er in het onderzoek aandacht geweest voor de maatregelen die andere veiligheidsregio's hebben genomen om dit probleem aan te pakken.

Er is contact gezocht met een groot aantal veiligheidsregio's. Allereerst zijn de veiligheidsregio's met de vier grote steden benaderd door middel van telefonisch contact: Utrecht, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Zuid-Oost Brabant. Bij het benaderen van alle veiligheidsregio's werd steeds opnieuw duidelijk dat de diensten binnen de veiligheidsregio's weinig inzicht hebben in elkaars aanpak en beleidstukken. Verschillende personen binnen de diensten werden geraadpleegd. Sommigen gaven aan dat het binnen de regio waarin zij werkzaam waren totaal geen issue is. Hier gaat het vooral om de regio's in het oosten en noorden van het land. Anderen gaven aan dat er afspraken zijn gemaakt tussen de diensten en dat deze toereikend zijn. Hier uit kan geconcludeerd worden dat er voor geen van de andere veiligheidsregio's beleid is gemaakt om het probleem van agressie en geweld aan te pakken.

In slechts één van de gevallen werd er positief gereageerd op de vraag of misschien één van de diensten binnen de veiligheidsregio's beleid of een protocol heeft liggen om agressie en geweld tegen te gaan. Dit was voor de GGD van Brabant-Zuidoost. Het gaat hier om het protocol agressie en geweld welke is opgesteld in april 2007. Er wordt een zero-tolerance beleid gevoerd, waarbij de daders worden aangesproken en gewezen op mogelijke sancties.

2.3.3 Politie

De politie Rotterdam-Rijnmond valt niet onder de directie van de VRR. Als het gaat om agressie en geweld staat deze politie ook heel anders in de praktijk dan de hulpdiensten van de ambulance en de brandweer. De politie maakt veel vaker een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van personen en heeft een geweldsmonopolie. Dit brengt emotie en ook agressie met zich mee. Als gekeken wordt wat er binnen de politie aan documenten beschikbaar zijn,

als het gaat om agressie en geweld aanpakken, komen vooral het geweldsprotocol en de procedurebeschrijving naar voren.

De politie Rotterdam-Rijnmond beschikt over een geweldsprotocol. Dit is een van de maatregelen die voortvloeit uit het besluit dat in 1999 genomen om agressie en geweld tegen politieambtenaren aan te pakken. Het doel van het protocol is ervoor zorgen dat agressie en/of geweld tegen een politieambtenaar altijd een vervolg krijgt (Politie Rotterdam-Rijnmond: 2000: 1). Het laatste document is de procedurebeschrijving Geweld tegen politieambtenaren. Dit is een schematisch weergegeven stappenplan waarin wordt aangegeven welke stappen genomen moeten worden wanneer sprake is van geweld tegen een werknemer. Het geweld tegen de politie wordt als volgt gedefinieerd; het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een politiemedewerker, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met werkzaamheden voor de politie. Dit resulteert of zal waarschijnlijk resulteren in een onaangenaam gevoel, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade. In het schema zijn blokken opgenomen die een persoon voorstellen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen medewerker, beleidsmedewerker, chef van dienst, lijnchef, hoofd opsporing en controller. Elk blok bevat verantwoordelijkheden die de persoon heeft bij een geweldsincident.

2.3.4 RET

De RET is geen directe partner van de VRR als het gaat om veiligheid. De VRR heeft er wel baat bij om te kijken naar de wijze waarop de RET het probleem van agressie en geweld aanpakt. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het aantal conducteurs, werkzaam in het openbaar vervoer, dat slachtoffer is van agressie en geweld erg hoog ligt. Ook bij de RET heeft men daar last van en daarom is besloten om samen met de politie Rotterdam-Rijnmond en de hoofdofficier van Justitie Rotterdam een Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer op te stellen.

Er is door voormalig burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten getekend voor het regionaal handhavingsarrangement openbaar vervoer van de RET. Dit geldt in heel de politieregio Rotterdam-Rijnmond voor alle trams, metro's en bussen. In 1992 is het onderwerp agressie en geweld aan de orde gekomen. Uiteindelijk is in 2001 het handhavingsarrangement opgesteld. Het opstellen van het Handhavingsarrangement maakt het mogelijk om de opvolging en ondersteuning van de politie en het OM te kunnen waarborgen. Concrete acties worden afgesproken en in een jaarlijks regionaal inzetplan vastgelegd. Door samenwerking met het Expertisecentrum Veilig wordt er een veiligheidsanalyse uitgevoerd, waarna het mogelijk is om de trajecten in rood, oranje of groen te kwalificeren. De RET werkt op de rode trajecten met Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's) die samenwerken met de politie. Het regionale inzetplan, met de opzet hoe men de veiligheid in het openbaar vervoer wil hanteren, wordt jaarlijks aan de driehoek van burgemeester, districtschef en Officier van Justitie aangeboden. Wanneer er melding wordt gemaakt van een incident zullen de functionarissen van de RET zeer hoge prioriteit krijgen van de politie. Bij het doen van aangifte wordt deze direct opgenomen. Het handhavingsarrangement is ingegaan op 1 januari 2002 en wordt iedere twee jaar verlengd. Het inzetplan wordt jaarlijks geëvalueerd door de betrokken partijen (RET, 2001: 1-4).

In de laatste bijlage van het handhavingsarrangement is het geweldsprotocol en het stappenplan opgenomen. Naast het handhavingsarrangement bestaat het geweldsprotocol. Dit is een garantie voor het personeel dat onvoorwaardelijke steun wordt gegeven vanuit de organisatie. In het geweldsprotocol is ook een definitielijst opgenomen waarin de soorten

agressie en geweld staan die geregistreerd worden door de RET. Verbale agressie, eenvoudige of ernstige mishandeling en vernieling van materieel vallen onder geweld en zijn strafrechtelijk geregeld. Het geweldsprotocol vloeit voort uit het geweldsprotocol van de politie Rotterdam-Rijnmond. Het doel is om zoveel mogelijk hulp te kunnen bieden aan RET-ambtenaren. Het personeel zal altijd professioneel en de-escalerend moeten handelen en mag nooit vrijblijvend zelf geweld toepassen en is alleen van toepassing tijdens of in verband met de opgedragen werkzaamheden. In een stappenplan worden de verantwoordelijkheden van de werkgever beschreven, maar ook die van het slachtoffer. Het protocol is van toepassing op alle vormen van agressie en geweld. Middels het regionaal handhavingsbeleid weet men binnen de organisatie in ieder geval wat gedaan moet worden bij een incident.

2.4 Samengevat

Het is duidelijk geworden dat er binnen de verschillende diensten van VRR ook geruime tijd aandacht is voor het onderwerp, maar dat er tot nu toe nog geen beleid tot stand is gekomen. De ontwikkelingen binnen de betrokken organisaties kunnen behulpzaam zijn voor het ontwikkelen van beleid binnen de VRR.

Het volgende hoofdstuk zal theoretisch inzicht verschaffen in de begrippen rondom integraal beleid, coproductie, procesmanagement en ketenregie.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zal beschreven het verschil tussen beleid, integraal beleid en op welke wijze beleid tot stand komt, om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe door de VRR beleid moet worden vormgegeven. Daarnaast zullen de samenhangende begrippen coproductie, procesmanagement en ketenregie worden toegelicht. Door deze wetenschappelijke bril is het nodig om vanuit een bepaald bestuurskundig perspectief te kijken naar het probleem en de werkelijkheid op deze manier tegen het licht te houden. Niet elk begrip wat wordt genoemd in de theorieën is bruikbaar voor het onderzoek naar de aanpak van agressie en geweld. Er wordt een selectie gemaakt van begrippen die kunnen worden toegepast op de casus.

3.1 Beleid, integraal beleid en beleidsvorming

3.1.1 Beleid

In elke samenleving zijn er maatschappelijke vraagstukken die vragen om een oplossing. Het is afhankelijk van welke normen en waarden gehanteerd worden, welke aanpak als beste wordt beschouwd om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen. Maar elke aanpak raakt verschillende partijen en deze verschillende partijen hebben allemaal hun eigen belangen die ze willen behartigen. Easton beschrijft politiek als de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving. Hierbij geldt de vraag of maatschappelijke vraagstukken op een bevredigende manier worden aangepakt (Bekkers, 2007: 16-17). Het afwegen van waarden en de keuzes die daarbij worden gemaakt, worden beschouwd als beleid. Tevens geeft beleid aan welke maatregelen genomen moeten worden en welke instrumenten moeten worden ingezet, om een probleem op te lossen. Hoogerwerf geeft aan dat beleid het realiseren is van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Bekkers, 2007: 20-21). Op welke manier sturing vorm dient te krijgen moet worden bepaald. De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling is beleid (Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001: 82). Bij maatschappelijke problemen, waar besloten is om sturing aan te geven, worden doelstellingen en uitgangspunten opgesteld. Na uitgebreide analyses, onderhandelingen en besprekingen wordt dit vastgelegd en verspreid in plannen en programma's en andere beleidsdocumenten. Dit is beleidsvorming, wat verder uitgewerkt wordt in 3.1.3 (Bovens et al., 2001: 83)..

3.1.2 Integraal beleid

Hier wordt meer aandacht besteed aan een bijzondere vorm van beleid. Het begrip integraal is een veel en graag gebruikte term. Op veel beleidsstukken wordt het stempel integraal gedrukt, zonder dat er direct duidelijk wordt wat met integraal bedoeld wordt. Verschillende beleidsstukken samenvoegen maakt het nog geen integraal beleid. Integraliteit gaat over het denken over grenzen heen en het slaan van bruggen om een meer geïntegreerd beleid te voeren. Die aspecten van beleidsvoering die het beste kunnen worden samengevoegd, worden geïntegreerd (Wayenberg, 2000: 2). Elco Brinkman geeft aan (2000: 5) dat teveel in kokers wordt gedacht en binnen de eigen koker zaken worden geregeld. Dit heeft ook gevolgen voor de communicatie tussen de kokers. Om deze verkokering tegen te gaan is het nodig dat projecten meer samenhang vertonen. Er moeten overlegstructuren worden opgericht die breed zijn samengesteld en waar veel kokers en organisaties zich vertegenwoordigd weten. Toch gaat het bij integraliteit er niet om alle partijen te betrekken bij een besluitvormingsproces. Het gaat om met een groep directe betrokkenen de juiste prioriteiten te stellen, te selecteren en keuzes te maken. Uit de verschillende betrokken organisaties moet worden geselecteerd wie

betrokken wordt bij het beleidsproces en wie welke verantwoordelijkheid krijgt om een taak uit te voeren. Niet voor elke betrokken partij zijn alle onderwerpen uit beleid even belangrijk, daarom is het nodig om prioriteiten te stellen en een rangorde aan te brengen in de beleidspunten. Het maken van keuzes gaat over welke van de prioriteiten uiteindelijk worden meegenomen in het beleid.

Willem van Leeuwen (2000: 6) geeft in hetzelfde boek aan dat integraliteit het zoeken is naar samenhangen, waarbij partijen wel steeds hun eigen verantwoordelijkheid nemen en doorgaan met hun eigen werk. Dit laatste is vooral van belang. Daarmee geeft hij aan dat integraliteit niet inhoudt dat alles op een grote hoop wordt gegooid en men op elkaar wacht tot de ander wat doet, omdat ze van elkaar afhankelijk zijn. Integraal beleid gaat over het kijken over systeemgrenzen heen. Priemus (2000: 6) onderscheidt vier dimensies van integraliteit:

- Ruimtelijke entiteiten: straten, buurten, wijken, steden of regio's.
- Tijdsperiodes: een begrotingsjaar of een kabinetsperiode.
- Bestuurslagen: een gemeente, provincie of het rijk.
- Beleidssectoren: een ministerie, gemeentelijke dienst.

Integraliteit is het schakelen tussen verschillende niveaus, waarbij tussen de grenzen van deze dimensies bruggen worden geslagen. Er zijn zaken die vragen om een meer specifieke blik en een andere keer moet er oog zijn voor het grotere verband. Brinkman voegt hier aan toe dat het niet nodig is dat er elke keer een nieuw beleid geformuleerd wordt. Integraliteit is ook het kunnen oppikken van eerder gemaakt beleid en daarmee verder gaan en zorgen voor een goede afronding. Er werd al genoemd dat integraliteit voor een belangrijk deel bestaat uit selecteren en prioriteiten stellen. Niet bij elk probleem moet alles en iedereen er bij worden betrokken. Het gaat om het juiste onderdeel aan te pakken en samenhang te creëren. Anders is men niet in staat om af te maken wat men begonnen is. Aandacht voor uitvoering, monitoring, effectmeting, evalueren en bijstellen (Donkers et al., 2000: 6-7). Integraal beleid is dus beleid waarbij een groep directe betrokkenen prioriteiten stelt, selecteert en keuzes maakt ten behoeve van het slaan van bruggen over systeemgrenzen heen om zo samenhang te creëren.

Er zijn verschillende redenen om integraal beleid op te zetten:

1. De eerste is om efficiënter om te gaan met middelen, maar ook met mensen. Afstemmen wie welke taak en verantwoordelijkheid op zich neemt, scheelt in tijd en kosten die organisaties besteden.
2. De tweede reden is dat het zorgt voor een effectiever optreden van organisaties. Door organisaties die zich op een zelfde werkgebied begeven met elkaar te verbinden kunnen de organisaties slagvaardiger optreden. Ook kan er door nieuwe technieken steeds vaker en makkelijker worden voldaan aan de wensen van de burger.
3. De derde reden om een integraal beleid op te stellen is dus responsief werken. Op deze manier kan er eenvoudiger op de behoefte van de burger worden ingespeeld (Wayenberg, 2005: 3).

Omdat grenzen overschreden worden, zijn er vaak situaties waarbij portefeuilles van een minister of een wethouder worden overschreden. Afdelingen en organisaties moeten met elkaar gaan samenwerken. Hierdoor wordt het moeilijker voor mensen om het overzicht te bewaren wat tijd, geld en informatie betreft. Dit maakt het opzetten van een integraal beleid moeilijk. Er is daarom behoefte aan enige vorm van sturing. ICT maakt al deze stromen wat hanteerbaarder en maakt het mogelijk om interacties te ondernemen (Donkers et al., 2000: 8).

3.1.3 *Beleidsvorming*

Beleid is niet iets wat zomaar ineens ontstaat. Het is het product van een proces. De klassieke opvatting is dat dit proces een aantal fasen doorloopt die uiteindelijk leiden tot beleid dat een maatschappelijk vraagstuk tracht op te lossen. Het wordt daarom ook wel de beleidscyclus genoemd. De beleidscyclus begint met het vertalen van een maatschappelijk probleem in een politiek probleem. Wanneer het op de politieke agenda is overgenomen en er aandacht voor het maatschappelijk probleem is, worden er plannen gemaakt om het probleem op te lossen. Dit wordt de beleidsontwikkeling genoemd. Fasen die zich daarna nog voordoen zijn het besluiten welke aanpak er gehanteerd gaat worden en daarna worden de plannen uitgevoerd. Soms volgt dan nog een laatste fase in vorm van evaluatie om te bepalen wat de effecten zijn en of deze aan de verwachtingen voldoen, of dat het beleid bijgesteld moet worden (Bekkers, 2007: 21-22). Beleid kan voor verschillende doelen worden ingezet, hetgeen maakt dat onderscheid te maken valt tussen soorten beleid. De eerste vorm van beleid is institutioneel beleid, waarbij de formele taken en bevoegdheden binnen een organisatie of sector worden vastgelegd. De tweede vorm is strategisch beleid. Hierbij wordt er vooral gericht op welke maatregelen de belangen van de eigen organisatie het best behartigen ten opzichte van andere actoren. De derde vorm is tactisch beleid. Deze vorm gaat over het verdelen van de bronnen waarover de organisatie beschikt en geeft hier criteria voor. De laatste vorm is operationeel beleid. Dit heeft betrekking op concrete uitwerking van beleidsprogramma in de vorm van richtlijnen (Bekkers, 2007: 22-24).

Bij de vorming van beleid is het de vraag hoe het beleid er uit moet komen te zien, welke instrumenten ingezet moeten worden en op welke wijze de besluitvorming kan plaatsvinden. Bekkers (2007: 153) geeft aan dat het besluitvormingsproces niet alleen wordt beïnvloed door officiële actoren die zijn belast met het ontwikkelen van beleid. Allerlei informele actoren hebben ook een opvatting en die moet worden meegewogen in het proces. Besluitvorming is dus niet iets wat alleen een taak is van de overheid, maar het is een taak van verschillende betrokken actoren die invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. Dit maakt dat de overheid zich in een netwerk van actoren bevindt. Wanneer de Rijksoverheid beleid ontwikkelt en kaders schept voor decentrale organisaties, maar deze organisaties het beleid niet overnemen is het gedoemd te mislukken. Voor het slagen van beleid is de overheid dan ook afhankelijk van de actoren in het netwerk (Bekkers, 2007: 153).

Om tot een uiteindelijk ontwerp van beleid te komen, is het mogelijk om verschillende benaderingen te volgen. Deze benaderingen zijn opvattingen hoe beleid tot stand zou kunnen komen.

Beleidsanalytische perspectief. Hierin wordt beleid vooral gezien als theorie om inzicht in de oorzaken en gevolgen van het probleem te krijgen en aan de hand daarvan is het mogelijk om interventies op te stellen. Van belang bij dit perspectief is de rationele keuze van de beleidsmakers, politici en bestuurders voor het te voeren beleid en de instrumenten die ingezet moeten worden. Deze opvatting is klassiek en gaat uit van een maakbare samenleving en beheersbare processen en ontwikkeling. Politieke en normatieve afwegingen worden in mindere mate meegewogen bij het beleidsanalytische perspectief. Dit is dan ook meteen de kritiek die vaak wordt gegeven op dit perspectief. Het gaat voorbij aan het feit dat men niet altijd beschikt over volledige informatie, tijd en verwerkingscapaciteit (Bekkers, 2007: 56-57; Bekkers, 2007: 154).

Coproducerende perspectief. Door middel van communicatie, overleg, onderhandelingen en ruilen proberen partijen, die wederzijds afhankelijk zijn en dit ook hebben onderkent, tot een

gemeenschappelijke definiëring van het probleem te komen. In dit perspectief heeft iedere actor een eigen opvatting van het probleem en ze proberen door middel van coproductie tot oplossingen te komen die het beste aansluiten op de gemeenschappelijke definiëring en die door iedereen worden aanvaard. Belangrijk hierbij is het proces van samenwerking. Hierbij is het nodig dat wordt opgemerkt dat macht vaak wordt aangewend om bepaalde opvattingen te laten gelden (Bekkers, 2007: 154-155).

Participatieperspectief. Ook hier wordt er gekozen voor het ontwikkelen van beleid door middel van samenwerking. Burgers en groepen kunnen participeren in het beleidsproces. De bedoeling is dat het leidt tot nieuwe ideeën en een breder draagvlak voor het uiteindelijke ontwerp.

Imitatieperspectief. Dit houdt in dat de beleidsmaker zoekt naar bestaande oplossingen die al worden toegepast op andere problemen. Deze oplossingen kunnen in bepaalde mate toepasbaar zijn voor het eigen probleem (Bekkers, 2007: 155-157).

De hierboven beschreven benaderingen zijn op papier goed te onderscheiden. In de praktijk is vaak minder duidelijk sprake van een rationele keuze voor een van de benaderingen. Met name coproductie en participatie zullen in de praktijk vaak samen gaan. Welke van de benaderingen de boventoon voert is afhankelijk van een drietal overwegingen. De aard van een probleem, het beleidsproduct en de personen die uiteindelijk met het beleid te maken krijgen. Wanneer er sprake is van een moeilijk aan te pakken probleem, waarbij veel partijen betrokken zijn om een oplossing te bereiken, zal er eerder gekozen worden voor coproductie. Wanneer de oorzaken en gevolgen van een probleem een duidelijker karakter hebben, zal er worden gekozen voor een beleidsanalytisch perspectief. Er wordt een afweging gemaakt tussen rationele overwegingen of het leveren van argumenten in een debat. En als laatste de kenmerken en motieven van de doelgroep en de weerstand welke verwacht kan worden, zijn zaken die meegenomen dienen te worden bij het opstellen van beleid (Bekkers, 2007: 158-160). De bovenstaande overwegingen bepalen mede hoe beleid uiteindelijk wordt vormgegeven. Weinig inzicht in de oorzaken van een probleem maken het te complex om dit alleen aan te pakken. Vanwege deze afhankelijkheid is samenwerking vereist. Belangrijk is helder te hebben hoe omgegaan moet worden met deze afhankelijkheid, om uiteindelijk succesvol beleid te kunnen formuleren en uitvoeren. Er zijn verschillende theorieën die aansluiten bij deze gedachten. Allereerst zal de theorie van coproductie worden uitgewerkt. Vervolgens zal er worden gesproken over procesmanagement. Als laatste wordt ketenregie behandeld.

3.2 Coproductie

Deze theorie gaat door op het coproducerend perspectief wat hierboven is beschreven, maar gaat hier dieper in op enkele elementen en is dus niet hetzelfde als het perspectief. In de hedendaagse samenleving hebben we te maken met een complexe samenleving die het onmogelijk maakt voor organisaties, maar ook voor overheden, om op eigen kracht problemen op te lossen. De middelen om problemen aan te pakken zijn verspreid over verschillende organisaties (Teisman, Edelenbos, Klijn & Reudink, 2004: 19). Maatschappelijke problemen kunnen alleen effectief worden aangepakt wanneer samen wordt gewerkt. De overheid heeft niet het alleenrecht om concurrentie of samenwerking aan te gaan om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De overheid is slechts een partij in een veelzijdige groep van actoren die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar (Bekkers, 2007: 207-209). De beleidsvorming vindt meestal plaats in netwerkachtige situaties waarbij sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Hier ligt de nadruk op horizontale verhoudingen

in plaats van hiërarchische verhoudingen met boven- en ondergeschikt (Teisman et al., 2004: 19). De partijen hebben verschillende taken, posities, belangen en machtsbronnen die ze zullen aanwenden om het beleid in de door hun gewenste richting te sturen. De overheid is een bijzondere in deze, omdat zij bestaat uit veel verschillende organisaties en werkzaam is op alle niveaus. Door middel van onderhandelen, uitruil en overleg, door de wederzijds afhankelijke actoren, wordt getracht om problemen gezamenlijk te definiëren en tot een oplossing te komen waarin iedere betrokken actor zich kan vinden en waaruit een gezamenlijke beleidspraktijk wordt gevormd. Dit wordt coproductie genoemd (Bekkers, 2007: 207-209). Coproductie is een vorm van interactieve beleidsvoering. Hierbij worden partijen die niet georganiseerd zijn en waarvan de belangen minder worden gehoord, betrokken bij de vorming van beleid. Openheid, gelijkwaardigheid en debat maken het mogelijk om problemen in kaart te brengen en oplossingen te verkennen. De belangrijkste redenen waarom voor interactieve beleidsvorming gekozen wordt is het dichten van een kloof tussen burger en bestuur, het vergroten van draagvlak vanwege vroegtijdige betrokkenheid en hogere kwaliteit door het verbreden van het perspectief (Bekkers, 2007: 225-227). Het belangrijkste doel van coproductie is dat sturing bestaat vanuit de vraagkant. De betrokken actoren bepalen samen wat de inhoudelijke kwaliteitseisen zijn die gesteld worden aan het beleid (Teisman et al., 2004: 7) Coproductie is ook wel een verzamelterm die men hanteert om aan te geven dat burgers, betrokkenen en belanghebbenden een bijdrage moeten leveren in het proces van beleidsontwikkeling (Van Twist, Kort & Timmerman, 2004: 34). Van belang hierbij is dat de actoren een gedeelde opvatting over de oorzaken, aard en de omvang van een probleem hebben (Bekkers, 2007: 208).

3.2.1 Participatie

Er is benoemd dat coproductie een vorm is van interactieve beleidsvorming. Hierbij is sprake dat burgers en belanghebbende in een vroeg stadium participeren in de vormen van overheidsbeleid. Bekkers maakt het onderscheid tussen coproducerend perspectief en participierend perspectief. In de theorie van coproductie wordt participatie als onderdeel van coproductie gezien. Er kan geen coproductie zijn zonder dat wordt geparticipeerd door betrokken partijen, dit kunnen dus ook burgers zijn. Teisman maakt onderscheid tussen twee dimensies van participatie die bepalen of participatie meer betekenis heeft gekregen door interactieve beleidsvorming. Dit zijn de breedte en de diepte van participatie. Deze samen bepalen de sterkte van participatie. De breedte van participatie heeft te maken met het feit dat ieder lid van de gemeenschap in de gelegenheid wordt gesteld om te participeren in elke fase van het interactieve proces. De diepte van de participatie wordt bepaald door de mate waarin de betrokkenen de mogelijkheid hebben om de uiteindelijk uitkomst van het proces te bepalen. Voor wat de breedte van participatie betreft is te zien dat het vaak de actoren zijn die in het verleden al vaker deel hebben uitgemaakt van de overlegstructuren, de zogenaamde usual suspect. De individuele burgers hebben vaak moeite met participeren in het interactieve proces. Ze doen vaak pas mee als het gaat om makkelijke participatievormen. Bij de diepte van participatie wordt nogal geklaagd door de participanten dat het de ambtenaren, politici en bestuurders zijn die een stempel drukken op het uiteindelijk beleid. De feitelijke invloed van de kleinere partijen is te klein (Teisman et al., 2004:20).

Gedurende het proces is het moeilijk om de variatie vast te houden die is gecreëerd door in het begin iedereen te laten meedenken. Naarmate het proces vordert worden er keuzes gemaakt en het is dan ook moeilijk om oplossingen, plannen, voorstellen en ideeën van participanten vast te houden. Deze worden te vaak niet meegenomen naar de volgende ronde. Interactieve processen kennen in de praktijk een laag absorptievermogen. Dit houdt in dat er vaak aandacht is voor de perspectieven van de participanten in het begin van een proces, maar

naarmate het proces vordert en er besluiten genomen moeten worden, de perspectieven veelal onvoldoende meegenomen worden in de besluitvorming. Dit gaat ten koste van consolideren, verbinden, verzoenen en terugkoppelen met de eigen achterban. Een procesontwerp is pas succesvol als het kan veranderen met de interactieve processen. Er is vaak ook een moment in het proces wat door participanten wordt ervaren als stiltes in het proces, ze voelen zich onvoldoende op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Ambtenaren hebben in het proces vaak een procesondersteunende rol en kunnen onvoldoende hun expertise laten gelden. Er is weinig sprake van interactie tussen de burgers en de ambtenaren in interactieve processen. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van inhoud van het proces. Om dit te waarborgen is het gewenst dat een procesmanager wordt aangesteld die faciliteert, verbindt, inzicht heeft in de percepties van bestuurders, ambtenaren, politici en participanten en dit omzet in effectieve verbindingen (Teisman et al., 2004: 21-22).

3.2.2 Horizontalisering en samenwerking tussen actoren

Coproductie is een product van jarenlang overleggen, onderhandelen en het sluiten van compromissen. Deze interactie is in de loop van vorige eeuw een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het nemen van besluiten. De aanpak van veel beleidsproblemen vinden plaats in een arena of een netwerk (Bekkers, 2007: 210). Coproductie houdt in dat de hiërarchische wijze, waarop overheden decennia lang hun processen hebben aangestuurd, niet meer volstaat en het besluitvormingsproces op een andere wijze moet worden ingevuld. Voor een succesvol verloop is nu de inbreng van betrokken partijen noodzakelijk. De kern van coproductie is dat er sprake is van direct contact tussen alle betrokken partijen en dat deze dus niet slechts een deeltje vormen van de keten waarin eigenlijk niemand voor het geheel verantwoordelijk is (Teisman et al, 2004: 7-8). Belangrijke eis is dat de strijd tussen waarden plaats vindt volgens bepaalde spelregels en de fora waar deze strijd plaatsvindt als gezaghebbend worden beschouwd. Actoren oefenen binnen dit netwerk druk uit op de andere actoren om hun belangen te kunnen behartigen. Deze belangen zijn ontstaan binnen een bepaalde context, die alleen te begrijpen is wanneer de achtergrond van een actor bekend is. Er volgt strijd, onderhandeling en compromisvorming (Bekkers, 2007: 210-211). Coproductie met het schikken, plooiën en consensusvorming passen dan ook goed binnen het poldermodel als de bestuursstijl zoals die al jarenlang in Nederland wordt gehanteerd. Het is een context waarin wederzijds afhankelijke actoren een netwerk vormen. Deze actoren zijn genoodzaakt om steeds opnieuw coalities en verbonden aan te gaan met andere actoren uit het netwerk om tot besluitvorming te kunnen komen (Van Twist et al., 2004: 34). Er wordt wel gesproken over een proces van government naar governance. Bij government neemt de overheid een centrale rol in. Bij governance zijn het maatschappelijk betrokken partijen die de centrale rol innemen. Er is een verschuiving waar te nemen. Waar vroeger alles op het bord van de centrale overheid werd neergelegd, wordt nu veel meer door lagere overheden en andere organisaties opgepikt. Deze hoeven niet meer af te wachten of de centrale overheid het probleem oppakt, maar nemen zelf initiatief om tot een oplossing te komen. Kenmerkend voor dit proces is dat de centrale overheid meer afstand neemt en dit zelfregulering van decentrale partijen tot gevolg heeft (Bekkers, 2007: 210-211). Teisman geeft ook aan dat de idee erachter is dat er vraag is naar een geïntegreerde aanpak die over de grenzen van verschillende beleidskokers heen gaat (Teisman et al., 2004: 5). Samenwerking is de enige manier waarop effectief tot een oplossing gekomen kan worden en de actieve medewerking van betrokken actoren is dan ook de enige manier waarop de besluitvorming succesvol kan zijn (Van Twist et al., 2004: 34). Maar er dient rekening mee gehouden te worden dat de oplossingen die worden aangedragen, gevolgen hebben voor de hele maatschappij. Aangezien de overheid niet het alleenrecht heeft om dit aan te sturen, is het lastig om dit proces tussen verschillende organisaties in goede banen te leiden. Coproductie wordt daarom ook wel beschouwd als een manier van managen

waarbij wordt erkend dat beleid maken niet mogelijk is zonder draagvlak en steun te verwerven. Deze erkenning geeft aan dat er aandacht moet zijn voor de belangen en waarden van alle betrokken partijen. Een andere manier waarop coproductie kan worden getypeerd is een managementstijl waarbij interventies in het beleidsproces moeten zorgen voor een prikkel voor organisaties om samen te werken. Door de relaties tussen partijen of de posities van partijen binnen een netwerk bewust te veranderen, worden deze partijen afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheid maakt dat ze zullen moeten samenwerken (Bekkers, 2007: 210-211).

3.2.3. Open besluitvorming

Wat coproductie zo kenmerkend maakt is de open wijze van besluitvorming. De definitie van een probleem is tot stand gekomen door middel van overleg, onderhandeling en uitruil. De doelstellingen van een besluitvormingsproces zijn daardoor de uitkomst van een gezamenlijk proces en er bestaat consensus over de stappen die genomen moeten worden om tot een oplossing van het probleem. Doelstellingen die worden opgedrongen kunnen een averechts effect hebben. Wanneer er consensus wordt bereikt over de doelstellingen heeft beleid het hierdoor al in een vroeg stadium draagvlak en steun van alle partijen en is daarom gezaghebbend. Van Twist et al. benoemen dat bij de betrokken actoren onderliggende patronen waarneembaar zijn, welke verder gaan dan het oplossen van het maatschappelijk probleem. Het participeren in het besluitvormingsproces geeft ook mogelijkheden om een verhaal kwijt te kunnen of een gemeenschapsgevoel te creëren (Van Twist et al., 2004:34-35). Doordat de aanpak gezamenlijk is geformuleerd en alle belangen en waarden van de wederzijds afhankelijke actoren zijn meegewogen in het proces, is het de juiste aanpak en ook de enige manier om een probleem effectief aan te pakken. Het gezamenlijk formuleren van een probleemdefinitie is daarbij ook nuttig om alternatieve perspectieven aan bod te laten komen (Bekkers, 2007: 212-216). Deze motivatie om te participeren en ook de kracht van deze symbolische zaken moet niet worden onderschat. Het gaat bij coproductie veelal om een cultureel proces, waarbij duidelijk moet zijn dat het proces bestaat uit mensen (Van Twist et al., 2004: 35).

3.2.4 Voorwaarden voor succesvolle coproductie

Om tot een succesvolle beleidspraktijk te komen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Actoren hebben vaak een beeld van iets en het is moeilijk om dit beeld los te laten. Hetzelfde geldt voor gegroeide vanzelfsprekendheden. Dit kan in de weg staan wanneer getracht wordt om tot een gezamenlijk beeld van een probleem te komen. Het vermogen om deze stereotypen los te laten, bepaalt of tot *een gezamenlijk beeld* gekomen kan worden. Tevens moeten de betrokken actoren niet het idee hebben dat het probleem hen wordt opgedrongen. De politiek heeft vaak een eigen visie op een probleem. In het proces van coproductie is de politiek echter niet de enige met een probleemperceptie en deze moet dan ook niet worden opgelegd aan betrokken actoren. Pas wanneer de actoren onderkennen dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en het probleem hen allen aangaat, kan er sprake zijn van een goede basis om samen te werken en zo een *vertrouwensband* te creëren. Deze zal moeten groeien. Het groeien van vertrouwen en het onderhandelen kost tijd. Hiervoor moeten de partijen zich kunnen inleven in de ander. Dit is echter een lastig proces. De actoren kunnen onder druk van de politiek komen te staan, wat ertoe kan leiden dat partijen de ingenomen posities versterken en het onderhandelingsproces wordt verstoord. Er moet een situatie worden gecreëerd waarbij er een *wederzijds voordeel* ontstaat. Er is een aantal strategieën die kunnen worden toegepast om een dergelijke situatie te bereiken. Dit zijn doelvervloechting, reframing waarbij er een ander perspectief wordt toegelaten en er nieuwe ideeën ontstaan, organisatorische hulpbronnen ruilen, compensatie door middel van package deals en toeval.

Vaak willen betrokken partijen wel de oplossing, maar dit moet niet ten koste van de eigen bronnen gaan. Dit is het ‘‘not in my back yard-effect’’ (nimby). Hierbij gaat het vooral om *machtsbronnen*. De rol van de overheid hierin moet niet worden onderschat, omdat overheden vaak een centrale rol hebben in het besluitvormingsproces en de macht hebben om actoren uit te sluiten. Het toe- en uittreden van actoren tot het proces valt of staat met de definiëring van het probleem. Bij een brede definitie zullen er meer partijen betrokken raken. Belangrijk in het proces van coproductie is te zorgen voor *gelijkwaardigheid* van de belangen en ervoor te zorgen dat de kleinere actoren ook hun stem kunnen laten horen in het proces. Hierbij is ook *representativiteit* door de belangenvertegenwoordigers belangrijk. De omgangsvormen ten tijde van het proces zullen daarom ook moeten worden vastgelegd in een set van *spelregels*. Dit zal gaan over toe- en uittreden, informatiedelen, besluitvorming en stemmen. Dit moet er tevens toe leiden dat een stroperig proces vermeden wordt. Om deze processen te ondersteunen zijn vaak personen aanwezig die de rol van *verbinder* op zich nemen en die het vertrouwen hebben van alle betrokken partijen. Zij beschikken over kennis en vaardigheden. Dit is een rol die de politiek goed past. Vanuit de politiek kunnen eisen worden gesteld aan het proces en kan toezicht worden gehouden (Bekkers, 2007: 216-225). Hierbij moet worden meegewogen dat het beleid pas daadwerkelijk succesvol zal zijn wanneer alle belangen en waarden van de wederzijds afhankelijke actoren zijn meegewogen en wanneer gezamenlijk tot een probleemdefinitie en oplossing is gekomen.

3.3 Procesmanagement

Bij coproductie wordt genoemd dat het een proces is waarbij veel interactie tussen verschillende actoren noodzakelijk is, maar dat het moeilijk kan zijn om dit proces succesvol te laten verlopen. Zo zijn er actoren die betrokken worden in een proces, omdat deze specialistische kennis hebben. Door deze specialistische kennis kunnen deze actoren erg dominant worden. Andere actoren moeten volgens opgestelde regels worden geïnformeerd en geraadpleegd. Weer andere actoren zijn gunstig om er bij te betrekken, omdat ze in de toekomst wellicht kunnen gaan dwarsliggen. Door deze actoren erbij te betrekken is het mogelijk om al in een vroeg stadium draagvlak te creëren. De belangen en opvattingen die al deze actoren hanteren zijn uiteenlopend en veranderlijk (Van Twist et al., 2004: 32-33). Procesmanagement gaat op zoek naar een werkbare manier om met complexe vraagstukken om te gaan en de voortgang van een proces te bewaken. Procesmanagement is ontstaan uit de ervaring dat er veel actoren zijn betrokken bij het besluitvormingsproces die alleen maar hun invloed kunnen aanwenden om te laten blijken dat ze het niet eens zijn met het beleid. Zelf oplossingen aandragen is niet mogelijk. Er is dan geen sprake van samenwerking. Daarom is het belangrijk dat het proces zo wordt ingericht dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen, maar zelf ook onderdeel zijn van het proces. Procesmanagement geeft een aantal handreikingen die het in de praktijk mogelijk maken om een dergelijk proces te ontwerpen (Van Twist et al., 2004: 30).

3.3.1 Complexe problemen en de gevolgen voor een proces

Veel problemen zijn ongestructureerd, dit houdt in dat voor de problemen geen objectieve informatie beschikbaar is, geen consensus bestaat over de normen die gehanteerd moeten worden en de problemen en oplossingen hebben een dynamisch karakter. Oplossingen voor problemen met deze kenmerken kunnen het beste worden ontwikkeld door een procesmatige aanpak. Binnen een procesmatige aanpak is elke afweging voor een probleemdefiniëring en een oplossing een strijd tussen verschillende opvattingen. Het dynamische karakter van het probleem vraagt om een aanpak waarbij er een voortdurende ontwikkeling bestaat van het formuleren van problemen en oplossingen. Pas wanneer alle actoren hun waarden hebben kunnen ventileren en door onderhandeling samen tot een oplossing zijn gekomen, is er sprake

van een gezaghebbende oplossing (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008: 10-12). Veelal vindt een besluitvormingsproces plaats binnen een netwerk. In dit netwerk zijn de betrokken actoren van elkaar afhankelijk, omdat ze op zichzelf niet in staat zijn om de doelen volledig te realiseren. Maar er is veel onderling verschil en iedere actor heeft eigen belangen die ze nastreven. Het kan voorkomen dat actoren niet zitten te wachten op samenwerking. Dit bemoeilijkt het proces, omdat ze niet bereid zijn om samen te werken. Een ander probleem is dat de samenstelling van het netwerk steeds verandert, omdat er nieuwe actoren worden toegevoegd aan het netwerk en er actoren uit het proces treden. Wanneer een bestuurder steun nodig heeft om succesvolle besluiten te kunnen nemen, is het niet gewenst dat dit gebeurt op een hiërarchische wijze. Door middel van overleg en onderhandeling moet tot een besluit worden gekomen. Wanneer de bestuurder zijn wil probeert op te leggen, stuit hij op veel verzet en de actoren binnen het netwerk hebben dan de macht om het project te blokkeren en het proces te vertragen (De Bruijn et al., 2008: 13-14). Er zal zich dynamiek voordoen wanneer betrokken actoren verschillende opvattingen hanteren over de definitie van een probleem en oplossing. Deze verschillende opvattingen zorgen ervoor dat door middel van strijd het besluitvormingsproces in ronden verloopt. In deze strijd gebruiken actoren altijd de nieuwste ontwikkelingen om het proces te beïnvloeden. De winnaars uit de strijd kunnen de verliezers compenseren door hen op een ander punt tegemoet te komen. Actoren worden vaak pas actief wanneer ze merken dat een besluit in hun nadeel kan gaan werken, er ontstaat dan strategisch gedrag (De Bruijn et al., 2008: 14-19).

3.3.2 Voordelen van en voorwaarden voor procesmanagement

Bij dergelijke complexe problemen is vaak de pluriformiteit een groot struikelblok. Teveel actoren bemoeien zich met de besluitvorming en werken soms volledig langs elkaar heen. Dit doet zich niet alleen voor binnen netwerken, maar ook binnen organisaties met een netwerkachtige structuur. Er is dan te weinig samenwerking tussen de eenheden. Het accepteren van de fragmentatie en de processen tussen de eenheden verbeteren is de oplossing die procesmanagement biedt. Procesmanagement heeft als voordeel dat door verschillende informatiebronnen bij elkaar te brengen de *kwaliteit* van de informatie omhoog gaat. Door verschillende actoren te betrekken worden *nieuwe perspectieven* op problemen en oplossingen aangedragen. Tevens is er meer *draagvlak* voor het besluit. Door actoren bij de besluitvorming te betrekken wordt voorkomen dat zij hun blokkademacht aanwenden en het proces vertragen. De Bruijn et al. (2008: 21-28) geven drie vormen aan waartoe procesmanagement kan leiden:

1. Bij consensus zijn alle actoren het eens over de uitkomst van het besluitvormingsproces.
2. Bij commitment zijn niet alle actoren het eens met de inhoud van de uitkomst, maar zijn ze wel bereid om samen tot een oplossing te komen.
3. Bij tolerantie willen de actoren niet meewerken aan een oplossing, maar zullen ze het resultaat niet blokkeren (De Bruijn et al., 2008: 21-28).

Proces heeft betrekking op besluitvorming en de uitvoering hiervan. In een netwerkachtige omgeving is het moeilijk onderscheid te maken. Bij de uitvoering van een besluit zijn veel actoren betrokken. Het resultaat van de uitvoering kan ver van het besluit komen te staan, wanneer elke actor een kleine verandering in het besluit toepast. Er moet geen duidelijke scheiding worden aangebracht tussen besluitvorming en uitvoer, maar er moeten meerdere mogelijkheden worden gecreëerd waarop beleid kan worden aangepast. Het proces moet dus centraal staan (De Bruijn et al., 2008: 29-31). De afspraken die gemaakt worden, wie mag toetreden en welke rol hij krijgt, zijn resultaat van onderhandelingen. Er is geen

standaardisatie van afspraken mogelijk. Deze onderhandelingen creëren een vertrouwensband voor het eigenlijke proces. De actoren leren elkaar kennen voordat het proces van start gaat en beginnen met afspraken die ingegeven zijn door inhoudelijke onderwerpen die ze aan de orde willen stellen. De actoren moeten er van overtuigd zijn dat sprake is van een probleem dat moet worden opgelost en dat het probleem ook alleen is op te lossen door middel van samenwerking met de andere actoren. Dit wordt *'sense of urgency'* genoemd en is essentieel in de toewijding die men heeft voor het proces. Pas wanneer de partijen deze *'sense of urgency'* erkennen, is het mogelijk om procesmanagement op te starten. Dit maakt het mogelijk om een proces te ontwerpen (De Bruijn et al., 2008: 61-64). Er is echter een aantal criteria waar aan moet worden voldaan om een proces ook daadwerkelijk succesvol te laten verlopen. Dit zijn een viertal kernelementen.

3.3.3 Kernelementen voor een succesvol proces

Deze kernelementen zijn de kapstok voor een aantal eisen waaraan voldaan moet worden (De Bruijn et al., 2008: 44). Zo moet er sprake zijn van een open proces. Moet er sprake van zijn dat de betrokken actoren hun kernwaarden kunnen beschermen. Er moeten prikkels zijn om de voortgang van het proces te waarborgen en de vaart erin te houden om tot een besluit te komen. En als laatste moeten er garanties zijn om het inhoudelijke aspect van de resultaten te waarborgen (De Bruijn et al., 2008: 43). Hier worden de vier kernelementen benoemd:

Openheid. Openheid betekent dat de initiatiefnemer andere actoren toelaat en deze actoren ook in de gelegenheid stelt om richting aan het besluitvormingsproces te geven. Alle relevante actoren dienen bij de besluitvorming te worden betrokken. Er is een indeling in actoren te onderscheiden: actoren met productie of blokkademacht, actoren die een voorstel kunnen steunen of zich ertegen verzetten en grote en kleine actoren. Partijen met blokkademacht moeten ook worden betrokken, omdat er anders in een later stadium veel frustraties kunnen ontstaan. Kleine partijen moeten worden uitgenodigd, omdat deze doorslaggevend kunnen zijn met hun steun. Welke partijen uiteindelijk betrokken moeten worden bij het proces is afhankelijk van of de groep actoren representatief is. Welke rol krijgt een actor toebedeeld, is hij betrokken bij besluitvorming, geeft de actor advies of is hij slechts voor expertise aanwezig? Ook de actoren die weinig macht hebben, maar wel direct geraakt door het besluit, moeten worden betrokken. Inhoudelijke afspraken moeten pas worden gemaakt wanneer het procesontwerp is afgerond. Dit maakt dat partijen niet op voorhand al met elkaar in conflict komen en afhaken. Er moet duidelijk worden gemaakt hoe het proces zal verlopen, hoe hun belangen worden beschermd, welke regels er in het proces spelen en wie er betrokken is. Dit zorgt voor transparantie binnen het proces en hiermee ook meer vertrouwen. Om deze eisen te waarborgen kan een procesmanager worden aangesteld die zich alleen met het proces bezig houdt (De Bruijn et al., 2008: 44; 46-48).

Beschermen van kernwaarden. Volledige openheid is niet altijd mogelijk, omdat de betrokken actoren ook hun eigen belangen nastreven. Actoren die participeren in het proces moeten worden beschermd zodat zij hun eigen kernwaarden kunnen blijven behartigen. Vermeden moet worden dat deze actoren aan het einde van het proces zich niet kunnen vinden in het besluit, omdat dit tegen de eigen belangen ingaat. Op dat punt kunnen ze zich niet meer terugtrekken. De actoren zouden dan vast zitten aan een uitkomst dat ze niet steunen en worden misschien gedwongen tot bepaald gedrag waar zij zich niet in kunnen vinden. Er kan van de betrokken actoren worden verwacht dat ze zich committeren aan het proces en later ook aan het resultaat dat uit het proces komt. In een proces zullen deelbesluiten worden genomen, die samen het uiteindelijke besluit vormen. Om tegen te gaan dat bij elk deelbesluit de actoren zich voelen alsof ze in een fuik worden gelokt, moet het mogelijk zijn voor de

actoren om pas tegen het einde zich uit te spreken over een pakket van besluiten. Dit moet wantrouwen en verzet tegengaan. Tevens moet het mogelijk zijn voor actoren om een proces te kunnen verlaten. Dit zijn zogenoemde ‘exit-regels’. Actoren moeten de mogelijkheid krijgen om tijdens het proces te kunnen beslissen of ze onderdeel blijven van het proces of uit willen treden. Dit betekent dat het risico voor actoren sterk wordt verminderd en de drempel om toe te treden wordt verlaagd. Dit geeft meer vertrouwen en geeft een gevoel van veiligheid (De Bruijn et al., 2008: 44; 49-51).

Prikkels voor voortgang en vaart. De openheid en het beschermen van de kernwaarden maken dat overleg en onderhandeling in het besluitvormingsproces worden gewaarborgd. Maar om een goed besluitvormingsproces te garanderen is er meer nodig. Om uiteindelijk een besluit te krijgen is het noodzakelijk om voldoende vaart en voortgang in het proces te houden. De betrokken actoren moeten de overtuiging hebben dat participeren tot het einde van het proces winst oplevert en daarom het proces ook willen afronden. De nadruk ligt op het vooruitzicht van winst, omdat te vroeg uitbetaalde winst zorgt voor het wegvallen van motivatie om te participeren. Toch moet er enige vorm van beloning zijn tijdens het proces om betrokken actoren ook hun aandacht te laten behouden voor het proces. Dit worden ‘quick-wins’ genoemd. Voor uitstraling van het proces, beslissingsbevoegdheid en het kunnen sluiten van compromissen is het nodig dat de personen die namens een actor deelnemen aan het proces, een hoge positie binnen deze organisatie hebben. Eerder werd al genoemd dat veel strijd plaatsvindt in een proces. Een gelaagde structuur van een proces, waarbij vaak een stuurgroep, een projectgroep en een werkgroep aanwezig zijn, kan worden benut om te voorkomen dat teveel conflicten plaatsvinden in het proces. Door conflicten zoveel mogelijk op te lossen in de projectgroepen en werkgroepen, wordt de stuurgroep niet belast en dit komt de voortgang van het proces ten goede (De Bruijn et al., 2008: 44; 51-53).

Inhoudelijke kwaliteit. Als laatste eis moet het proces ook voldoen aan inhoudelijke kwaliteit. Voorkomen moet worden dat de besluitvorming inhoudelijke gezien weinig voorstelt of zelfs niet juist is. Dit is een taak voor de procesmanager. Hoewel inhoud de loop van een proces niet kan bepalen, omdat er door de verschillende perspectieven geen objectieve inhoud te geven is, is deze wel belangrijk voor het proces. Inhoud bepaalt of het proces ergens overgaat en daarmee ook of actoren toegewijd blijven aan het proces. De taak voor de procesmanager is ervoor zorgen dat inhoud voldoende aandacht krijgt. Openheid is een mogelijkheid. Veel actoren geven veel perspectieven en dus veel inzichten. Ook kunnen experts aan bod komen om de inhoud te ondersteunen. Deze experts kunnen beoordelen of de aangedragen informatie op de waarheid berust. Daarnaast is het belangrijk dat in het begin van het proces een breed scala aan inzichten van de betrokken actoren worden overwogen. Hierdoor wordt bereikt dat er een variëteit aan perspectieven aan de orde komt. Welke uiteindelijk gekozen worden, is een uitkomst van onderhandeling tussen de partijen en kunnen daarom moeilijk ter discussie worden gesteld (De Bruijn et al., 2008: 44; 54-56).

3.4 Ketenregie

Doordat meer maatschappelijke problemen de organisatiegrenzen overschrijden is er steeds vaker een concept noodzakelijk waar samenwerking centraal staat. Er is niet meer een organisatie aan te wijzen als verantwoordelijke voor de aanpak. De organisaties binnen een bepaalde sector houden zich vaak met activiteiten bezig die op elkaar aansluiten. Er ontstaan ketens van activiteiten.

3.4.1 Ketens

Denken in de vorm van ketens is een graag gezien concept. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de infrastructurele vorm. Als het gaat om publieke dienstverlening is ketenregie een snel oprukkend fenomeen. Voorbeelden zijn de strafrechtketen, maar ook jeugdzorg en de veiligheidsketen. In de handreiking Ruimte voor Regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003: 7) wordt een keten beschreven als een samenwerkingsverband tussen zelfstandige partijen die afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijk handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Hierbij wordt er voor ogen gehouden dat de cliënt centraal staat. De keten bestaat uit zelfstandige partijen, maar deze partijen zijn wel wederzijds afhankelijk. Het handelen van de ene partij wordt beïnvloed door de andere partij. De losse partijen hebben allen hun eigen doelen die ze nastreven en middelen die ze daarvoor aanwenden. Deze doelen kunnen voor de partijen heel verschillend zijn. Het ontwikkelen van een keten is er op gericht om afstemming te bereiken tussen de ketenpartners. Alleen al het denken in termen van ketens is een stap die het gevoel van onderlinge afstemming versterkt. Alleen door onderlinge samenwerking kan het gewenste prestatie- en kwaliteitsniveau worden bereikt. Essentieel bij ketenregie is dat centraal staat dat het proces van dienstverlening ten behoeve van de cliënten is. De cliënten doorlopen verschillende contactmomenten en dit kan met verschillende schakels zijn. Vanuit dit perspectief worden publieke en private instellingen gestimuleerd om hun activiteiten te verbinden (Van Twist et al, 2004: 27). Er wordt nagedacht hoe een samenwerking zo effectief en zinvol mogelijk kan worden opgezet. Of de prestaties van de losse schakels, aansluiten op het geheel is bepalend of de keten succesvol is. De schakels kunnen los van elkaar goed functioneren, maar wanneer dit niet in het geheel past, is de keten niet succesvol. Daarom is communicatie en afstemming bepalend voor de kwaliteit (Van Twist et al, 2004: 27).

3.4.2 Fasen

Ketenregie is een proces dat bestaat uit een aantal fasen die doorlopen kunnen worden. Het is niet altijd nodig dat elke fase doorlopen wordt, dit hangt namelijk af van urgentie, wie het initiatief neemt en waar zich de energie bevindt om actie te ondernemen. Wil er een duurzame keten opgezet worden, dan is het verstandig om wel alle fasen te doorlopen. De volgende fasen worden onderscheiden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 15-23).

Context verkennen. Het is niet mogelijk een standaard op te stellen om een keten op te zetten. Voordat een strategie kan worden uitgestippeld is het nodig dat de situatie eerst wordt verkend. De mate van complexiteit van de keten bepaalt welke strategie ingezet moet worden. Voor deze verkenning zijn er drie vragen die gesteld moeten worden. De eerste is: Wat is de maatschappelijke opgave? Samen met de ketenpartners moeten de ambities en de gemeenschappelijke doelen worden opgesteld. Dit zijn de doelen die de actoren afzonderlijk van elkaar niet kunnen realiseren. De tweede vraag is: Hoe zit het krachtenveld in elkaar? Om de juiste partners te kunnen werven en motiveren is het nodig dat voor elke partij in kaart wordt gebracht welke rol deze heeft en welke belangen. Hetzelfde geldt voor actoren met kennis. De derde vraag is: Hoe urgent is het probleem? Om actoren te bewegen tot actie is het nodig dat een onderwerp urgent is. Dit houdt in dat er bestuurlijke prioriteit aan wordt gegeven of dat er publieke aandacht voor is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 15-18).

Actoren activeren. De belangrijkste reden of een actor zou moeten participeren in de keten is dat een actor van toegevoegde waarde kan zijn in het primaire proces; in de dienstverlening van de cliënt. Maar ook in een netwerk de financiën of regelgeving kunnen beïnvloeden of het

kunnen opvoeren van maatschappelijke druk is een toegevoegde waarde. In sommige situaties is de samenstelling van partners al een gegeven, maar in de meeste gevallen is er sprake van autonome organisaties. Deze moeten dus overtuigd worden dat ze zich bij de keten moeten aansluiten. Door personen op de juiste manier te benaderen kan dit worden bereikt. Professionals moeten worden gewezen op de inhoudelijke verbetering, managers zijn vooral te prikkelen door mogelijkheden van groei en efficiëntie en politici zien vooral de omvang van een probleem. Veel van de initiatieven die door een keten worden opgepakt, starten bij een van de actoren. Doordat een van de actoren binnen de keten initiatief neemt, worden de anderen geprikkeld om mee te werken en samen een probleem te bestrijden. De initiatieven starten vaak vanuit een persoon. Wil een proces een succes worden, dan is het zaak dat gezaghebbende personen en hun achterban overtuigd raken van de noodzaak om het probleem aan te pakken. Pas dan kunnen afspraken gemaakt worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 19-20).

Visie ontwikkelen. Aan het begin van het vormen van een keten is het noodzakelijk dat er door de actoren een doel wordt bepaald en een visie ontwikkeld op welke wijze dit doel behaald moet worden. Tegelijkertijd is het denken in de vorm van ketens iets wat geïntroduceerd moet worden. Het is belangrijk dat er voldoende aandacht is voor deze omschakeling van denken. Er zijn namelijk veel partijen die het eindproduct voor een cliënt niet centraal hebben staan. Een succesvolle keten gaat verder dan samenwerking tussen organisaties. De functies die samen het primaire proces vormen worden centraal gesteld. Dit is vaak het beginpunt van de ketenregie, vanuit de politiek of de overheid wordt een visie kenbaar gemaakt. De risico's zullen over de betrokken partijen verdeeld moeten worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 20-21).

Vraag organiseren. Waar nog veel ketens aanbod gestuurd zijn, is het in de meeste gevallen mogelijk om een vraaggestuurde keten te organiseren. Dit maakt het mogelijk te organiseren naar de behoefte van de cliënt. In het sociale domein gaat de voorkeur uit naar een meer open benadering waarbij cliënten invloed kunnen uitoefenen. In sommige ketens komt het voor dat cliënten worden uitgenodigd om hun mening te kunnen uiten en zo het proces te sturen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 22).

Ketens vormen. Naast een visie opstellen en zorgen dat er aandacht is voor wat er wordt gevraagd, is het nodig dat er aan voorwaarden wordt voldaan om daadwerkelijk een keten te kunnen organiseren. De personen die zich inzetten zullen vaak op het niveau waar ze werkzaam zijn beginnen met het maken van afspraken. Dit breidt zich uit naar andere niveaus. Toch leidt het maken van afspraken op organisatieniveau niet alleen tot een duurzame keten. Het is nodig dat op ketenniveau en netwerkniveau de actoren overtuigd raken van de noodzaak tot samenwerking. Teveel organiseren in de ketens leidt tot een beperking van de autonomie van de betrokken organisaties. Er bestaat de kans dat er dan een organisatie ontstaat die teveel regels kent en die te weinig dynamisch is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 22-23).

3.4.3 Regie

Tot nu toe is vooral aandacht besteed aan het begrip keten. Het concept van regie is sterk verwant aan sturing en management. Bij ketenregie is het begrip regie vooral terug te vinden in de vorm van overleggen, onderhandelen en overtuigen. Opleggen of dwingen van partijen is er bij ketenregie niet bij. Het beïnvloeden van de keten gebeurt daarom vooral door middel van stimuleren en motiveren van de betrokken actoren. De persoon die deze taken op zich neemt wordt daarom beschouwd als een regisseur. Ketenregie wordt als volgt omschreven:

het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten. Belangrijk hierbij is het verbinden aan de wensen van de cliënt, maar vooral ook het afstemmen van de activiteiten. Zo kunnen verbeteringen worden doorgevoerd zodat in de opvolgende schakels winst kan worden geboekt. Door strategisch gedrag van andere partijen is het vaak niet mogelijk om van bovenaf iets op te leggen. Daarom is het sturen vooral een kunst van verleiden (Van der Aa, Beemer, Konijn, Van Roost, De Ruigh & Van Twist, 2002: 13-14). Afstemming houdt in dat er geen overlap is tussen de verschillende organisaties. De bedoeling is dat voor cliënten een doorlopend en samenhangend geheel van diensten ontstaat, waarbij idealiter de cliënt niet eens in de gaten hoeft te hebben dat er verschillende organisaties zijn (Van der Aa et al., 2002: 11).

3.4.4 Verschillende rollen

Binnen de keten zijn verschillende rollen die worden ingenomen door betrokken actoren. De rolverdeling helpt de partijen de taken en de verantwoordelijkheden te verdelen. Er zijn de volgende rollen te onderscheiden: cliënten, professional, ketenregisseurs, opdrachtgevers, financiers, toezichthouders, probleemhebbers, kennispartners en beleidsmakers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 25 – 30):

Cliënten. De cliënt is de gebruiker van de publieke dienstverlening en gaat in deze hoedanigheid door de keten heen. De cliënt heeft een aantal taken waarbij sturing door middel van het geven van meningen het belangrijkste is. Dit kan in de vorm van het uiten van klachten. Professionals en opdrachtgevers hebben de neiging om cliënten voor te zijn en voor hen te denken. Ze nemen soms onterecht de verantwoordelijkheden over.

Professionals. Professionals zijn net als cliënten aanwezig op trajectniveau en stemmen hun acties af met andere professionals en overleggen met de cliënten hoe de dienstverlening beter zou kunnen. Over het algemeen hebben professionals specialistische kennis opgedaan en hun eigen opvattingen over goede dienstverlening. Om tot goede dienstverlening te komen is het nodig dat deze groep actoren met elkaar tot gezamenlijke normen en waarden komt. Anders krijgt de cliënt al snel tegengestelde adviezen.

Ketenpartners. Dit zijn de organisaties die de activiteiten binnen de keten tot uitvoer brengen. In contact met andere partijen worden de organisaties veelal vertegenwoordigd door het management. In het proces zelf zijn het vaak de uitvoerende diensten die met elkaar te maken hebben. De ketenpartners maken afspraken over de doelen en visie en zorgen dat er voldoende capaciteit is om deze doelen te bereiken. Er wordt in het primaire proces samengewerkt met de andere partners om kwaliteit, innovatie, professionalisering en ICT te waarborgen.

Ketenregisseurs. Ketenregisseurs zijn verantwoordelijk voor de stimulering van samenwerking tussen ketenpartners. Veelal is niet één partij aan te wijzen als ketenregisseur. Gemeenten krijgen vaak de rol van ketenregisseur toebedeeld. Ook het aanstellen van externe regisseurs of procesmanagers komt vaak voor. Deze regisseurs ontlenen hun rol aan specifieke instrumenten. De taken die de ketenregisseur heeft, zijn het scheppen van condities voor een goede ketensamenwerking, professionaliteit bevorderen en het activeren en in contact brengen van partners op verschillende niveaus. De regisseur is niet verantwoordelijk voor de uitkomsten van de keten.

Opdrachtgevers. De opdrachtgevers zijn vaak aangewezen om aan te geven aan welke kwaliteit het eindproduct moet voldoen en welke randvoorwaarden er zijn. Deze rol is vaak

weggelegd voor overheden. Wanneer sprake is van vraagsturing, kunnen ook cliënten deze rol vervullen. De opdrachtgever houdt bij wat de prioriteiten zijn, stemt af met andere opdrachtgevers, creëert ruimte in bijvoorbeeld wetgeving zodat de ketenpartners kunnen werken en overleggen met landelijke instanties.

Kennispartners. De groep van kennispartners is een belangrijke. Kennispartners ondersteunen de keten door relevante kennis te verzamelen en te verspreiden onder de ketenpartners en regisseurs. Ze ontwikkelen prestatie-indicatoren en adviseren vaak bij samenwerking. Dit zijn vaak onderzoeksbureaus of externe adviseurs. Een belangrijk doel van kennispartners is het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal onder de ketenpartners.

Beleidsmakers. De beleidsmaker harmoniseert het beleidskader voor de verschillende schakels. Door geld vrij te maken of regels op te stellen wordt ruimte gecreëerd voor ketenpartners om te innoveren.

3.4.5 Eigenschappen van een ketenregisseur

Hierboven werd de rol van ketenregisseur al benoemd. De ketenregisseur is toch vaker een persoon dan een instantie. Deze persoon moet aan een aantal voorwaarden voldoen, wil het een geschikte ketenregisseur zijn. Van der Aa et al. geven in de bijlagen (2000: 1-2) een aantal eigenschappen en competenties aan, waaraan een ketenregisseur zou moeten voldoen.

Eigenschappen ketenregisseur	Beschrijving
Flexibiliteit	In een veelheid van situaties kunnen handelen
Passie	Motivatie komt voort uit passie en een bepaalde levenswijze
Autonoom	Zelf kunnen bepalen op welke wijze de opdracht wordt ingevuld
Vanzelfsprekendheid	De rol van ketenregisseur accepteren en zich steeds opnieuw moeten bewijzen
Mensenkennis	Mensen kunnen motiveren en investeren
Overzien	Een positie innemen om alles te kunnen overzien en over maximale informatie te beschikken
Vooruit kijken	Voor uit kunnen blikken, kijken en luisteren zijn daarbij essentieel
Inschatten	Bepalen of een visie haalbaar is en weten hoe middelen op de juiste manier in te zetten
Sturen	Sturen op mensen en relaties en daarbij sleutelfiguren kunnen bewegen
Taal	De taal van de omgeving spreken, buiten het netwerk kijken en weten wat daar speelt
Verkopen	Kunnen onderhandelen en contracten afdwingen

3.5 Voorwaarden

Uit de theorieën van coproductie en procesmanagement is een aantal voorwaarden te halen om de processen zo zorgvuldig mogelijk te organiseren. Op basis van Teisman et al. (2004: 7) en Van Twist et al. (2004: 36-37) zijn de volgende voorwaarden waaraan het proces zou moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn normatief en geven dus aan hoe het zou moeten zijn volgens Teisman et al. en Van Twist et al.

Begrenzing	Een ruimhartige en ook flexibele begrenzing van het aantal actoren dat betrokken is bij het proces van coproductie
Gelaagde karakter	Onderkennen het gelaagde karakter van coproductie, waarbij er steeds

	een kerngroep is die coproductie tot stand brengt en een kring daaromheen, vaak de eigen achterban, die niet meegaat in dat proces en vasthoudt aan de eigen productienormen en procedures
Belang van regie en procesmanagement	Onderken het belang van regie en procesmanagement, waarbij legitimiteit en aanvaarding van regisseurs en procesmanagers door de betrokkenen cruciaal is. Iemand moet professionaliteit, passie en motivatie bezitten om van het proces een succes te maken
Betrokkenheid	Betrokkenheid van burgers en bewoners leidt tot ideeën, voorstellen en suggesties die ook door professionals bedacht hadden kunnen worden. Voordeel is dat ze voortkomen uit de realiteit van de betrokkenen en daarom sneller geaccepteerd zullen worden dan wanneer ze door professionals worden aangedragen
Integraal beleid	Integraliteit wordt als een bijna heilig begrip beschouwd en als iets wat altijd goed is. Integraal beleid is iets wat vaak wordt gecreëerd voor de interne organisatie. Het is zaak om het begrip integraal ook betekenis te geven voor de betrokkenen buiten de organisatie
Bijkomende effecten	Er dient niet alleen aandacht te zijn voor de directe effecten die voortkomen uit coproductie, maar ook de bijkomende effecten moeten worden belicht. Bijvoorbeeld de betrokkenheid van bewoners bij de situatie in de buurt. Het is pas echt goed wanneer er ook aandacht bestaat voor het stimuleren van het lerend vermogen van de organisatie
Kansen	Er moet voortdurend aandacht zijn voor mogelijke kansen die zich voor doen. Inspelen op de situatie en kunnen aanpassen en improviseren is nodig om te kunnen omgaan met de onvoorspelbare praktijk
Investeren	Coproductie gaat niet zozeer om de vorming van een nieuwe organisatie, maar gaat meer over het omvormen van de manier van werken. Er moet worden geïnvesteerd in nieuwe en creatieve werkvormen

3.6 Concepten

In de paragrafen hierboven is de theorie beschreven van integraal beleid, coproductie, procesmanagement en ketenregie. Om de situatie, zoals die bestaat bij de VRR, te beoordelen dienen elementen uit deze theorieën te worden verbonden aan de praktijk. Hieronder wordt weergegeven welke elementen uit de bovenstaande theorieën van toepassing zijn op dit onderzoek.

Theorie	Concept
Integraal beleid	<ul style="list-style-type: none"> - betrokken actoren - prioriteiten stellen, selecteren en keuzes maken - bestuurslagen
Coproductie	<ul style="list-style-type: none"> - participatie - netwerk - open besluitvorming
Procesmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - complexiteit - 'sense of urgency'
Ketenregie	<ul style="list-style-type: none"> - procesmanager

3.7 Samenhang concepten

Maatschappelijke problemen doen zich veelal voor in een complexe samenleving waarin alles met elkaar samenhangt en veel verschillende sectoren betrokken zijn. Er moet worden samengewerkt om het probleem in zijn geheel aan te pakken. Omdat er verschillende organisaties betrokken zijn bij het probleem en zoeken naar de oplossing is het zaak om eerst te onderzoeken in welke mate sprake is van *integraliteit*. Coproductie geeft aan dat wanneer sprake is van een complex probleem in een netwerkachtige omgeving, het vanuit het oogpunt van coproductie noodzakelijk is om middels open besluitvorming en participatie tot een succesvolle oplossing te komen. Daarom wordt onderzocht of er sprake is van een *complex* probleem. Vervolgens wordt onderzocht in welke mate er sprake is van een *netwerk* of een netwerkachtige situatie. Wanneer de drie bovengenoemde elementen zich voordoen, is er noodzaak daar open besluitvorming en participatie op te laten volgen. Op het moment dat sprake is van *open besluitvorming*, moet bepaald worden waaraan voldaan moet worden wil open besluitvorming van toegevoegde waarde zijn. Na open besluitvorming is het zaak dat er bepaald wordt wie er deel zouden moeten nemen aan het proces tot besluitvorming en in welke mate de breedte en diepte van *participatie* noodzakelijk is om beleid te formuleren. Op het moment dat er sprake is van open besluitvorming en voldoende participatie is het mogelijk om een vertrouwensband te creëren tussen de betrokken actoren. Naarmate er meer aan de voorwaarden wordt voldaan, is het mogelijk om succesvol een gezamenlijke definitie en doelen op te stellen. Maar om succesvol beleid te creëren is het nodig dat de betrokken partijen ook de noodzaak inzien van een aanpak van het probleem. Er kan sprake zijn van een complex probleem binnen een netwerkachtige omgeving, waarbij open besluitvorming en participatie tot een oplossing kunnen leiden, maar wanneer de medewerkers zelf het maatschappelijk probleem niet als probleem ervaren wordt het moeilijk om hen te overtuigen van de noodzaak van beleid. Pas wanneer een hoge '*sense of urgency*' bestaat, zal beleid ook daadwerkelijk worden opgepikt en succesvol tot uiting worden gebracht. Vervolgens wordt er in de theorie van procesmanagement benoemd dat het nodig om iemand aan te stellen als *procesmanager*, die toezicht houdt op de openheid van het proces, de kernwaarden beschermd, prikkels geeft voor voortgang en vaart en toeziet op inhoudelijke kwaliteit. waarop? en die weet te motiveren en te stimuleren. Deze persoon moet aan een aantal competenties voldoen wil hij of zij in staat zijn om het proces daadwerkelijk te sturen. De mate waarin de concepten uit de theorieën zich zijn te herkennen in de praktijk, zegt iets over hoe succesvol het beleid zeer waarschijnlijk zal zijn. Op het moment dat er dus sprake is van complexiteit in een netwerkachtige omgeving, moet volgens coproductie open besluitvorming en participatie worden toegepast. Dan is het mogelijk om tot een gezamenlijk beleid te komen en doelen op te stellen, maar is er nog geen succesvol beleid. Daarvoor moeten de betrokken partijen zelf ook de noodzaak inzien van het beleid. Er zal een procesmanager moeten worden aangesteld die dit proces aanstuurt.

Integraal beleid, coproductie, procesmanagement en ketenregie samen maken het mogelijk om de onderzoeksresultaten van de VRR in de context te plaatsen. Op deze manier kan er een uitspraak worden gedaan over de onderzoeksresultaten en is het mogelijk om conclusies hieraan te verbinden.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk zal het ontwerp van het onderzoek naar voren komen in de strategie. Waarna de theorie wordt geoperationaliseerd. Vervolgens waarna de methode van dataverzameling aan bod komt. Hierna wordt uitgelegd op welke manier de respondenten geselecteerd worden en op welke wijze getracht wordt om de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens zo goed mogelijk te garanderen. Als laatste volgt de methode van dataverwerking.

4.1 Strategie

Om te kunnen onderzoeken wat binnen de organisatie en in de omgeving van de organisatie aan beleid om agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak aan te pakken tot nu toe is geformuleerd, welke wensen er binnen de eigen organisatie zijn voor wat betreft het formuleren van dit beleid en waar beleid aan zou moeten voldoen, is het nodig dat er gebruik gemaakt wordt van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden in te zetten, hier zal gebruik gemaakt worden van een case study. Een case study is een strategie om onderzoek te doen door middel van een empirische studie van een specifiek fenomeen binnen de hedendaagse context van de eigen werkelijkheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van meerdere bronnen (Robson, 2002:178). Een case study kan op verschillende manieren worden ingezet, in dit geval zal het gaan om een onderzoek van de gehele organisatie. Het doen van een case study maakt het mogelijk om te kijken implementatie en evaluatie, processen van verandering en adaptatie, onderlinge relaties, management en organisatiecultuur. Bij het onderzoek binnen de Veiligheidsregio is er sprake van meerdere case studies. Er wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderdelen binnen de Veiligheidsregio. Elk van deze onderdelen wordt gezien als een onderzoeksobject.

Gezien de complexiteit van het probleem, waarbij nog weinig informatie beschikbaar is en weinig beleid op papier is gezet, is het noodzakelijk dat ingespeeld kan worden op de ontwikkelingen die naar voren komen en het onderzoek daarom aangepast kan worden naarmate meer informatie beschikbaar komt. Het doen van aanpassingen tijdens het onderzoek vraagt om een flexibel design. Dit houdt in dat niet van te voren een vaste structuur wordt opgezet waar niet meer van af kan worden geweken, maar dat een losse structuur wordt gehanteerd die dient als leidraad.

4.2 Operationalisaties

De volgende concepten uit de theorie worden meetbaar gemaakt om te worden toegepast op dit onderzoek

4.2.1 Agressie en geweld

Agressie en geweld kan onderverdeeld worden in verbaal geweld, serieuze bedreiging en daadwerkelijk fysiek geweld. In de casus organisatie wordt door middel van enquêtes gevraagd aan medewerkers of zij ooit slachtoffer zijn geweest van bovenstaande categorieën.

4.2.2 Medewerkers

Onder medewerkers wordt verstaan: mensen die door hun werkzaamheden in aanraking komen met agressie en geweld. In dit onderzoek zijn ook beleidsmedewerker, hulpverleners en hun leidinggevenden ondervraagd. Een overzicht van respondenten is terug te vinden als bijlage.

4.2.3 Integraliteit

Hier zal integraliteit worden toegepast op de manier waarop Brinkman (2000: 6) het begrip omschrijft. Om integraliteit te onderzoeken is het begrip onderverdeeld in; prioriteiten stellen, selecteren en keuzes maken, de dimensie van de bestuurslagen en de samenwerking met de politie. In de interviews met de personen die beleidsmatig betrokken zijn bij het proces wordt de vraag gesteld hoe wordt gedacht over samenwerking in de projectgroep. De mening van de geïnterviewden indiceert deze samenwerking: of de juiste personen zijn geselecteerd, de juiste prioriteiten worden gesteld en of er goede keuzes worden gemaakt. In de enquêtes wordt de stelling gegeven dat er contact is tussen de diensten buiten de incidenten om. De medewerkers kunnen hier met ja, nee of weet niet op antwoorden. Dit geeft aan hoe wordt ervaren of er wel of geen samenwerking bestaat tussen de diensten. In interviews zal worden gevraagd hoe de samenwerking met de politie wordt ervaren. Hierbij is de beoordeling van de geïnterviewden bepalend. Ook in de enquêtes zal de vraag worden gesteld hoe de samenwerking met de politie wordt ervaren. Ook hier is beoordeling van de geënquêteerde personen bepalend. In de interviews en enquêtes wordt vervolgens gevraagd naar de mening van de personen over het aanstellen van een vast aanspreekpunt. Deze mening indiceert hoe er wordt gedacht over welke waarde een vast aanspreekpunt zou toevoegen.

4.2.4 Complexiteit

Onder complexiteit wordt verstaan: de oorzaak van het probleem is niet duidelijk te benoemen is, er is geen objectieve informatie beschikbaar, er is geen consensus over de te hanteren normen en de probleemdefinitie en de oplossingen hebben een dynamisch karakter. Er is in interviews en enquêtes met medewerkers gevraagd naar hun definiëring van agressie en geweld en hun ideeën over de oorzaken hiervan. De opvatting van de geïnterviewden en geënquêteerden, over het probleem geeft aan hoe zij dit probleem ervaren. Door deze vraag aan verschillende lagen binnen de organisatie voor te leggen, kan worden onderzocht of er sprake is van verschillen in probleemdefinities en gehanteerde normen binnen de organisatie. Tevens wordt er gekeken of deze worden beïnvloed door de functie van de persoon, maar ook of er verschil is met de opvatting die door BZK wordt gehanteerd.

4.2.5 Netwerk

Voor wederzijdse afhankelijkheid en de samenwerking tussen de actoren binnen een netwerk is het nodig om te onderzoeken of de betrokken actoren bereid zijn om samen te werken met de andere partijen. Daarom worden in de interviews en de enquêtes de volgende vragen gesteld: is een gezamenlijke aanpak door brandweer en ambulancedienst een gewenste situatie, leidt het daadwerkelijk tot een betere situatie, bestaan er contacten tussen de diensten buiten de incidenten om? De beoordeling van de respondenten geven aan in welke mate er sprake is van de bovenstaande elementen. In de interviews met de personen die in de projectgroep zitten wordt de vraag toegevoegd of er afhankelijkheid van de andere diensten wordt ervaren? Ook hier is de beoordeling van de geïnterviewden bepalend. De antwoorden op deze vragen geven weer in welke mate er sprake is van een netwerk en hoe door de medewerkers wordt gedacht over een netwerkachtige aanpak.

Wanneer het gewenst is dat een interactieve besluitvorming wordt gehanteerd, is het nodig dat voldoende aandacht wordt gegeven aan de groepen die minder goed vertegenwoordigd worden. In de enquêtes worden de volgende stellingen aan de medewerkers voorgelegd. De medewerkers op de hoogte van in het verleden genomen maatregelen en deze maatregelen zijn voldoende terug te vinden in de werkzaamheden. De antwoorden op deze vragen geven aan of de medewerkers tevreden zijn over de wijze waarop agressie en geweld wordt

aangepakt. Dit is bepalend voor betrokkenheid bij het proces, draagvlak voor genomen besluiten en daarmee succesvolle beleidsuitvoering

4.2.6 Open besluitvorming

De openheid van het proces is van belang bij interactieve besluitvorming. De definitie van het probleem moet door de betrokken actoren samen worden opgesteld ??? door wie? door middel van onderhandeling, ruil en overleg. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, is te achterhalen door in de interviews met de personen uit de projectgroep te vragen of er sprake is van structureel en/of informeel overleg tussen de partijen, wie daarin de regierol op zich neemt en hoe de besluitvorming tot stand komt. In de interviews en in de enquêtes worden aan de medewerkers de volgende vragen voorgelegd: Hoe is de samenwerking tussen de diensten, hoe zijn de contacten tussen de diensten, is het gewenst wanneer er wordt overlegd ten behoeve van de begripsvorming naar elkaar, is het gewenst wanneer er wordt overlegt ten behoeve van een uniforme aanpak. De beoordeling van de medewerkers uit de interviews en enquêtes is hierin bepalend.

4.2.7 Participatie

Participatie kent twee dimensies. In de breedte, wanneer iedere actor in de gelegenheid is om te participeren en in de diepte, wanneer de actoren ook daadwerkelijk het proces kunnen beïnvloeden. In de interviews wordt aan de medewerkers gevraagd hoe wordt ervaren in welke mate het mogelijk is voor medewerkers om hun mening en/of ideeën over het onderwerp kunnen ventileren? En ook of een mening of idee voldoende meegenomen in het uiteindelijke besluit en wat wil de medewerker zelf graag toevoegen aan de maatregelen? De beoordeling van de respondenten is bepalend. De antwoorden op deze vragen geven aan in welke mate er draagvlak bestaat voor beleid. De uitvoerende partijen beschikken zodanig over blokkademacht en dit is tegen te gaan door ze in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Door deze informatie serieus mee te nemen in het proces, wordt bereikt dat er eerder draagvlak voor het beleid zal ontstaan en de blokkademacht minder snel wordt aangewend.

4.2.8 Sense of urgency

Onder de betrokken partijen moet het idee bestaan dat het noodzakelijk is dat een oplossing wordt gevonden voor het maatschappelijke probleem en dat deze oplossing kan worden bereikt door middel van samenwerking. Wanneer partijen het gevoel hebben dat het probleem hen wordt opgedrongen kan dit nadelige gevolgen hebben voor de voortgang van het proces. Daarom wordt onderzocht of de betrokken partijen het daadwerkelijk als een probleem zien dat aangepakt moet worden. Dit wordt gedaan door in de interviews en enquêtes te vragen naar wat men verstaat onder het probleem en welke oorzaken hier voor gegeven kunnen worden en of de medewerker kan aangeven vanaf welk moment maatregelen genomen moesten om het probleem aan te pakken. De medewerkers krijgen in de enquêtes en in de interviews de volgende vragen voorgelegd: zijn de maatregelen die op dit moment genomen zijn toereikend, hoe wordt de aanpak van de organisatie gewaardeerd door medewerkers, is men in aanraking geweest met agressie en geweld, in welke vorm, hoe wordt de ondersteuning door de leidinggevende gewaardeerd en hoe wordt de terugkoppeling van informatie naar de medewerker gewaardeerd? De meningen van de respondenten geven een indicatie van de 'sense of urgency' om het probleem aan te pakken.

4.2.9 Procesmanager

In alle drie de theorieën van coproductie, procesmanagement en ketenregie wordt genoemd dat er een persoon aangesteld moet worden die als procesmanager sturing geeft aan het proces

en worden een aantal randvoorwaarden waar een goede procesmanager aan moet voldoen. De procesmanager heeft inhoudelijke kennis, is kundig, faciliteert, heeft inzicht in de percepties van de betrokken actoren en kan dit omzetten in effectieve verbindingen. De procesmanager moet legitiem zijn en aanvaard als procesmanager. Tevens moet hij zich niet bemoeien met inhoudelijke aspecten in het proces. In de interviews met de personen uit de projectgroep wordt gevraagd wie er binnen de besprekingen tot nu toe de regierol op zich neemt bij formele en informele gesprekken en of deze persoon wordt aanvaard door de betrokken partijen als actor die de regierol op zich neemt. De antwoorden uit de interviews geven aan hoe wordt gedacht over de rol van de procesmanager.

Het is niet mogelijk om te onderzoeken of iemand ook daadwerkelijk voldoet aan deze eisen omdat flexibiliteit, passie, mensenkennis en motivatie niet te meten zijn. Er kan echter wel gekeken worden of er iemand wordt aangesteld als procesmanager die voldoende ervaring heeft opgedaan in het aansturen en motiveren van mensen en die ook inhoudelijk bekend is met de werkzaamheden binnen de organisatie. Door in de interviews met de personen uit de projectgroep te vragen naar de rol van de procesmanager wordt tevens duidelijk welke verwachtingen zij hebben van deze persoon. De beoordeling van de respondenten is hierin bepalend.

4.3 Methode van dataverzameling

Om te inventariseren welk beleid er nu ligt binnen de eigen organisatie en bij andere organisaties, om inzicht te krijgen in wat de betrokken actoren vinden en om afstemming te bereiken met het beleid wat Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft opgesteld, zullen verschillende vormen van onderzoek worden gehanteerd. Voor het inventariseren van de vormen van beleid en het afstemmen op het beleid van BZK zal beschrijvend onderzoek in de vorm van literatuuronderzoek toereikend moeten zijn. Het verkrijgen van inzicht bij de betrokken actoren zal door middel van empirisch onderzoek in de vorm van case study moeten worden gerealiseerd. Deze case study van de betrokken actoren zal in de vorm van interviews plaats vinden, maar er zal ook een enquête worden gehouden onder de verschillende diensten. Deze worden dan ook als verschillende cases beschouwd.

4.3.1 Inhoudsanalyse

Voor het verkrijgen van inzicht welk beleid is gerealiseerd binnen de eigen organisatie is het nodig om een literatuuronderzoek uit te voeren. Dit zal een analyse zijn van bestaande gegevens. Bij een literatuuronderzoek, ook wel inhoudsanalyse genoemd, wordt er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van geschreven documenten. Belangrijk is om te onderkennen dat deze documenten vaak zijn opgesteld met een ander doel dan het geven van informatie aan de onderzoeker. Het document kan niet los worden gezien van dit doel, omdat onderdeel het is van de context waarin het document is opgesteld. Daarbij wordt het document niet beïnvloed door de onderzoeker. Het doen van een literatuuronderzoek wordt meestal gedaan als aanvulling op een andere vorm van onderzoek om triangulatie mogelijk te maken. Voordeel hierbij is dat het mogelijk is om bij onderzoek gebruik te maken van bronnen die over een langere periode terug gaan in de tijd (Robson, 2002:349-352). In dit kader zullen de beleidsdocumenten van de GHOR, Ambulancezorg Rotterdam-Rijnmond, Brandweer en de meldkamer worden geanalyseerd. Aan de hand hiervan kunnen bruikbare onderdelen van het beleid dat er al ligt, worden meegenomen in het formuleren en implementeren van het nieuwe beleid. Er zal ook bij de andere veiligheidsregio's worden gevraagd om beleidsdocumenten, zodat ook deze geanalyseerd kunnen worden en ook hiervan de bruikbare onderdelen kunnen worden gebruikt voor het nieuwe beleid. Hetzelfde geldt voor de beleidsdocumenten die de Politie en de RET hebben opgesteld. Vervolgens zal het handboek, dat is opgesteld door BZK, worden geanalyseerd. Zoals al eerder is vermeld geeft dit handboek enkele handvatten voor

de werkgevers om ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van beleid op het gebied van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Analyse van dit document houdt in dat een vertaling wordt gemaakt van het theoretische kader naar de eigen organisatie. Het document zal dienen als een leidraad voor welke stappen genomen zullen worden om tot een succesvol en uniform beleid te komen.

4.3.2 Interviews

Het verkrijgen van inzicht in wat de betrokken actoren missen in het huidige beleid en wat ze graag in het nieuwe beleid zouden willen zien moet door middel empirisch onderzoek worden achterhaald. Het empirisch onderzoek zal in de vorm van case studies worden vormgegeven. Omdat het gewenst om de meningen te achterhalen van werknemers binnen deze verschillende onderdelen, over het huidige beleid en beleid in de toekomst, is gekozen om interviews te houden. Er zal gesproken worden met uitvoerende personen, beleidsmedewerkers en beslissingsbevoegde personen. Door het voeren van interviews kan worden achterhaald wat de betrokken actoren vinden van het huidige beleid en wat ze graag in het nieuwe beleid toegevoegd zouden willen zien. Het is waardevol te achterhalen hoe wordt gedacht over het huidige en het toekomstige beleid op dit gebied. Daarom is het belangrijk dat er een manier van interviewen wordt gekozen waarbij ruimte is om het gesprek aan te gaan. Er wordt daarom gekozen voor semi-gestructureerde interviews waarbij een aantal open vragen gesteld zullen worden die antwoord moeten geven op geselecteerde onderwerpen, maar waarbij de volgorde van die vragen niet van te voren vast ligt en tijdens de interviews naar eigen inzicht kunnen worden aangepast. Dit maakt het mogelijk om een diepte-interview uit te voeren. Het is belangrijk dat er gesproken wordt met mensen die betrokken zijn bij het formuleren en implementeren van beleid, omdat deze mensen inhoudelijk op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op dit gebied. Er zal omwille van de betrouwbaarheid van informatie met meerdere personen gesproken moeten worden. Daarom is het gewenst dat er minimaal met twee personen per uitvoerende dienst gesproken wordt en minimaal een persoon op het niveau van beleidsmedewerker of beslissingsbevoegd persoon.

Er zullen tevens interviews worden gehouden met personen van andere organisaties. Zoals hierboven is aangegeven zijn dit de politie en de RET. Deze organisaties worden benaderd als verschillende cases, hierbij gaat het dus om de organisatie en niet om de personen binnen de organisatie. Het doel van deze gesprekken is om te achterhalen wat de context is van het ontwikkelde beleid. Zo kan er meer achtergrond informatie worden verzameld over de beleidsdocumenten en de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en die hebben geleid tot het huidige beleid. Dit leidt ertoe dat een beter inzicht ontstaat in het beleid wat er ligt en de toepasbaarheid van het beleid voor de eigen organisatie. Naarmate het onderzoek zich verder ontwikkelt en er interviews afgenomen zijn, komt er meer informatie beschikbaar welke verwerkt en geanalyseerd wordt om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag. Tijdens het verzamelen van deze informatie zal er meer vorm gegeven kunnen worden aan het onderzoeksontwerp (Robson, 2002: 89).

4.3.3 Enquête

Omdat de uitkomsten van interviews met twee personen in de uitvoerende dienst geen goed beeld geven van de opvatting die binnen de dienst heerst, is er voor gekozen om tevens een enquête te houden onder het uitvoerend personeel. Het houden van een enquête maakt het mogelijk om van een grotere groep respondenten in een kort tijdsbestek informatie te verkrijgen. Dit zal een beter beeld geven van de algemene opvatting. Nadeel is dat er minder ruimte is om flexibel in te springen op de antwoorden die gegeven worden en zo dieper op bepaalde situaties in te gaan. Daarom is de enquête een waardevolle toevoeging aan het

empirisch onderzoek, maar is het nodig dat interviews worden gehouden. De respondenten zullen via de email een vragenlijst opgestuurd krijgen met de vraag of ze bereid zijn om deze in te vullen. Zo worden de antwoorden van de respondenten digitaal aangeleverd en zijn ze direct te gebruiken voor de analyse. Tevens is het digitaal opsturen kosteloos en kost het ook de respondent geen geld om het in te vullen en op te sturen. Daarnaast gebeurt het beantwoorden van de vragenlijst geheel anoniem. Het anoniem en het kosteloos invullen moeten de drempel verlagen om de vragenlijst in te vullen en bruikbare antwoorden te geven (Babbie, 2004: 256-259). Bekend is dat er in mei en juni 2009 op het gebied van agressie en geweld eerder twee enquêtes zijn gehouden onder het personeel van de ambulancedienst. Dit verlaagt de kans dat de medewerkers de enquête voor het onderzoek zullen invullen, omdat er sprake kan zijn van enige enquêtemoeheid. Daarom is besloten om de enquête die onder het ambulancepersoneel uitgezet zal worden te beperken tot slechts de essentiële vragen. De vragen die de medewerkers kunnen invullen zullen grotendeels bestaan uit meerkeuzevragen. Er wordt een stelling gepresenteerd waarop de medewerkers kunnen antwoorden door te kiezen uit een vijftal antwoorden: helemaal mee oneens; mee oneens; noch eens, noch oneens; mee eens; en helemaal mee eens. Op deze manier is het mogelijk om de gegevens via ordinale schaal te ordenen. Hierbij is er een rangorde tussen de categorieën, maar hoe groot de afstand is tussen de bepaalde categorieën is niet te bepalen. Dit wordt ook wel een Likertschaal genoemd. Daarnaast is ook een aantal open vragen gesteld waar antwoord opgegeven kan worden.

4.4 Selectie respondenten

Voor de interviews met de medewerkers binnen de eigen organisatie is het belangrijk dat er gesproken wordt met mensen die betrokken zijn bij het formuleren en implementeren van beleid, omdat deze mensen inhoudelijk op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op dit gebied. Er zal omwille van de betrouwbaarheid van informatie met meerdere personen gesproken moeten worden. Daarom is het gewenst dat minimaal met twee personen per uitvoerende dienst gesproken wordt. Met minimaal een persoon op het niveau van beleidsmedewerker of een beslissingsbevoegd persoon.

Voor de interviews met de andere organisaties is het lastig om te bepalen met welke persoon precies er gesproken moet worden. Het is namelijk niet mogelijk vanuit de positie van de onderzoeker te bepalen wie binnen politie en de RET verantwoordelijk zijn voor het beleid op het gebied van agressie en geweld. Duidelijk is wel dat het gewenst is om te spreken met een beleidsmedewerker of een hoger geplaatste persoon, omdat deze inhoudelijk betrokken zijn bij het formuleren en implementeren van het beleid op dit gebied. Voor de politie en de RET is een persoon per organisatie interviewen toereikend om een beeld te krijgen bij het beleid dat zij hebben geformuleerd.

Voor de enquêtes is het niet wenselijk dat er een selectie wordt gemaakt van slechts respondenten die op voorhand bereid zijn bevonden om de vragenlijst in te vullen. Op deze manier zijn de ingevulde antwoorden niet generaliseerbaar en zullen conclusies op basis van deze antwoorden een verkeerd beeld geven. Daarom zullen alle medewerkers van de ambulancedienst worden benaderd om de vragenlijst in te vullen met de mogelijkheid dat het aantal respondenten laag zal zijn. De significante response bias is op deze manier minder aanwezig dan met een vooraf geselecteerde groep respondenten op basis van hun bereidwilligheid. Voor de brandweer speelt echter een andere situatie een belangrijke rol. Het personeelsbestand van de brandweer bestaat uit een veel grotere groep medewerkers dan die van de ambulancedienst. Wanneer iedere werknemer binnen de brandweer aangeschreven wordt, is het aantal respondenten veel groter. Daarom zal er een selectie worden gemaakt van

respondenten. Het aantal respondenten kan bij de brandweer hoger uitkomen, omdat deze nog niet eerder een enquête hebben hoeven invullen. Er is de keuze gemaakt om iedere medewerker die beschikt over een emailadres en die door zijn of haar werkzaamheden in contact zou kunnen komen met agressie en geweld een enquête toe te sturen. Uiteindelijk hebben de dagdiensten, wachtcommandanten, onderofficieren, Officieren van Dienst een enquête ontvangen. Zo wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de bias die onderzoekers mee brengen (Babbie, 2004: 190). Op deze manier is het mogelijk om enige indicaties te geven van de opvatting die heersend is binnen de uitvoerende dienst.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Er zal enige aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Wil de informatie die wordt verzameld, bruikbaar zijn voor de analyse en conclusies, dan is het nodig dat deze informatie betrouwbaar en valide is.

In het onderzoek is er sprake van casestudies. Er wordt hier slechts een aantal situaties als case beschouwd en door middel van interviews worden deze situaties onderzocht. De interviews zullen worden opgenomen op geluidsband en volledig worden uitgeschreven. Op deze manier wordt getracht te bereiken dat er accuraat en zo volledig mogelijk informatie wordt opgeslagen en verwerkt voor verdere analyse. Voordeel van interviews is dat er tijdens het afnemen van het interview toelichting gegeven kan worden op gestelde vragen en er bij een sociaalwenselijk antwoord door kan worden gevraagd. Hierbij is het niet de bedoeling om woorden in de mond van de geïnterviewde te leggen, maar het geven van enige sturing is op deze manier mogelijk.

Een probleem dat zich voordoet als beperkt wordt tot interviews, is dat maar weinig onderzoekseenheden worden gebruikt. Aangezien in de uitvoerende dienst van de ambulance en de brandweer een groot aantal professionals aan het werk zijn, is het houden van interviews niet voldoende om een uitspraak te kunnen doen over de heersende opvatting binnen de dienst. Het is belangrijk in het onderzoek dat rekening mee wordt gehouden dat verschillende soorten personen moeten worden onderzocht. Door meerdere personen uit verschillende niveaus te ondervragen, wordt bereikt dat de informatie die verkregen wordt een betere afspiegeling geeft van de heersende opvatting. Hierom wordt er, naast het houden van interviews, een enquête gehouden onder medewerkers van beide diensten. Er valt door de gestandaardiseerde vragen makkelijker te meten. Door een grote groep verschillende mensen te vragen de vragenlijst in te vullen, wordt voorkomen dat het onderzoek wordt beïnvloed door extreme opvattingen over sommige zaken. Door de interviews via de email te versturen, zullen de medewerkers ieder voor zich de vragenlijst moeten invullen en zullen deze minder snel met elkaar de vragenlijst invullen. De medewerkers beïnvloeden op deze manier elkaar minder. Tevens maakt het invullen van de vragenlijst via de email het mogelijk om enige afstand tussen de onderzoeker en de respondenten te creëren. Dit is nodig om als onderzoeker de respondenten minder te beïnvloeden en te sturen in de richting van sociaalwenselijke antwoorden.

Belangrijkste maatregel om betrouwbare en valide informatie te verzamelen is dus dat er meerdere onderzoeksmethoden worden toegepast, wat triangulatie wordt genoemd. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van meerdere soorten databronnen, omdat er ook inhoudsanalyse van documenten wordt toegepast. Op deze manier wordt getracht om informatie te verkrijgen die zowel betrouwbaar als valide is.

4.6 Methode van dataverwerking

Voor het analyseren van de interviews wordt er gebruikt gemaakt van een methode zoals die in Robson (2002) wordt beschreven. Er is sprake van analyse van kwalitatieve data. De interviews zullen worden opgenomen door middel van een memorecorder. Dit maakt het mogelijk om tijdens het interview volledig de concentratie te leggen op het afnemen van het interview zelf en wellicht nog wat aantekeningen te maken. Later zullen deze interviews volledig worden uitgewerkt aan de hand van de opnamen middels de memorecorder. Om de data te kunnen analyseren is het nodig dat er eerst een reductie van data plaats vindt. Aan de hand van categorieën die zijn opgesteld en het handmatig coderen van de interviews kunnen de interviews thematisch worden uitgewerkt. De codes zijn verbonden aan onderwerpen of specifieke vragen binnen het onderzoek. Codes kunnen aan personen of aan uitspraken worden verbonden, maar ook aan onderwerpen of patronen. Er wordt dan al een schifting gemaakt tussen bruikbare informatie en minder bruikbare informatie. Dit maakt dat de interviews op een duidelijke en overzichtelijke wijze kunnen worden gepresenteerd. De codes die gegeven zijn aan de verkregen informatie maken het mogelijk om opmerkingen en reflecties in de vorm van een memo te plaatsen bij de informatie. Er wordt gezocht naar gelijkenissen en verschillen in bepaalde opvattingen, patronen, relaties, onderwerpen. Deze memo's maken het mogelijk om informatie snel bij elkaar te zoeken. Hierdoor is het mogelijk om bepaalde generalisaties te maken of juist verschillen te benoemen. Door dit aan de theorie te koppelen is het mogelijk om over deze verkregen informatie een uitspraak te kunnen doen en uiteindelijk conclusies te trekken (Robson, 2002: 475-479).

Bij het analyseren van de enquête is sprake van kwantitatieve data. De analyse gebeurt daarom ook op een andere wijze. Ook deze wijze is beschreven in Robson (2002). Door de enquête digitaal op te sturen en de ingestuurde vragenlijsten ook via de computer binnen te halen, is de verkregen data ook meteen digitaal. Er zijn dan nog wel allemaal losse stukjes informatie. Deze moeten dan los worden ingevoerd in het programma voor data-analyse. Dit wordt direct keying genoemd. Aan elk antwoord van elke vraag van de enquête wordt een code toegekend. Door gebruik te maken van het data analyseprogramma SPSS is het mogelijk om statistische informatie overzichtelijk weer te geven en de relatie tussen variabelen geanalyseerd kan worden. Door het programma SPSS te gebruiken is het mogelijk om een eenvoudig overzicht te geven van de verzamelde data en wat de frequentie is van de gegeven antwoorden en hoeveel procent dat van het totaal is. Op basis van de antwoorden van een groter aantal personen binnen de diensten is het mogelijk om met meer zekerheid een algemene opvatting te achterhalen, dan wanneer alleen kwalitatieve data wordt gebruikt. Daar kan met meer zekerheid een juiste conclusie worden getrokken en uitspraken worden gedaan over bepaalde zaken.

In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten vanuit de interviews en enquêtes worden besproken.

Hoofdstuk 5 Onderzoeksresultaten en analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden gepresenteerd zoals deze in de verschillende vormen van onderzoek naar voren zijn gekomen. De resultaten uit de interviews en de enquête zijn na afloop gecodeerd en in categorieën ondergebracht. Deze zullen in dit hoofdstuk aan de hand van de theorie worden geanalyseerd. Voor de interviews is gesproken met twee ambulance verpleegkundigen, met een teammanager van de ambulancedienst, met twee Officieren van Dienst Geneeskundig beiden werkzaam bij de GHOR, met een verantwoordelijk beleidsmedewerker van de meldkamer ambulancezorg, met een wachtcommandant, de districtscommandant van District Zuid en de verantwoordelijk beleidsmedewerker van de Personeel en Organisatie afdeling van de VRR. Zie de bijlagen voor toelichting van de respondenten. De enquêtes die gehouden zijn onder de medewerkers van de brandweer en de ambulancedienst zijn gehouden, hebben respectievelijk 34 en 26 respondenten opgeleverd. Er is bij het beantwoorden van de enquêtes voor de meeste vragen een mogelijkheid van vijf antwoorden gegeven. Hierbij konden de medewerkers zowel meerkeuzevragen als open vragen beantwoorden. Tabellen met percentages en frequenties zijn terug te vinden als bijlage. Achter de frequenties zijn de percentages vermeld om het leesbaar te houden, ook al is de respons onder de 100.

Er zal een analyse worden gedaan van de brandweer, ambulancedienst, GHOR, meldkamer en P&O. Voor elk concepten uit de theorie wordt aangegeven hoe deze naar voren komen in de praktijk. Als laatste wordt weergegeven wat er uit de interviews en documenten van de politie en de RET naar voren is gekomen.

5.1 Integraliteit

5.1.1 Integraliteit beschouwd door de brandweer

In het interview met de districtscommandant komt naar voren dat op veel vlakken de samenwerking met de politie goed verloopt. Maar als het gaat om de samenwerking op het gebied van agressie en geweld zijn er punten aan te wijzen waarop verbetering gerealiseerd moet worden wil er sprake zijn van een effectieve aanpak. Hierbij geeft ze aan dat het gaat om het maken van afspraken over de wachttijden bij het doen van aangifte, een vast aanspreekpunt binnen de politie, terugkoppeling van informatie naar de diensten van de VRR. De diensten die onder de VRR vallen, moeten als een ‘preferred costumer’ worden beschouwd. Het is gewenst dat beleid om agressie en geweld tegen de medewerkers aan te pakken voor de hele VRR wordt geregeld. Binnen de projectgroep zou P&O de bindende factor moeten zijn, maar deze blijft daarin achter volgens de districtscommandant. Op het voorstel om één persoon binnen de VRR aan te stellen als vast aanspreekpunt voor alle diensten die informatie verzamelt en terugkoppelt geeft de districtscommandant aan dat ze er niets voor voelt om een persoon aan te stellen die op de lijn tussen de leidinggevende en de werknemer gaat zitten. Ten alle tijden moet de leidinggevende het eerste aanspreekpunt zijn voor een werknemer. De leidinggevende en de werknemer samen, zouden moeten beslissen of er dan nazorg geboden moet worden. Deze persoon zou wel aangesteld kunnen worden als deze de leidinggevende ondersteunt en van informatie voorziet op het moment dat er een melding binnenkomt.

Ook de wachtcommandant is positief over de samenwerking met de politie als het gaat om incidenten. Eerdere workshops hebben ertoe geleid dat er meer inzicht is in de verwachtingen naar elkaar en herkenning op straat te hebben. Het is prettig om te weten dat de politie mee gaat naar een melding op het moment dat het gewenst is. Maar er is geen terugkoppeling van

informatie nadat er aangifte is gedaan. Ook als het gaat om het aanpakken van agressie en geweld tegen de medewerkers geeft de wachtcommandant aan dat het gewenst is dat er voor de gehele VRR beleid wordt opgesteld. Dit beleid kan dan voor de kolommen apart worden ingevuld. Ook de wachtcommandant geeft aan dat er niet direct behoefte is aan één persoon die verantwoordelijk is voor terugkoppeling van informatie. Het is niet efficiënt om een vast persoon aan te stellen, aangezien het aantal incidenten per jaar is te laag. Er is meer behoefte aan het verantwoordelijk maken van een persoon die het opzetten van beleid ondersteunt.

Als er gekeken wordt naar de bevindingen uit de enquêtes, dan komt naar voren dat van de 34 ondervraagden 8 personen (23,5%) aangeven dat de samenwerking met de politie niet goed is en 12 personen (35,3%) ervaren de samenwerking wel als goed. Er zijn 13 personen (38,2%) die aangeven dat zij de samenwerking niet als goed, maar ook niet als slecht willen bestempelen. Tevens menen 14 personen (41,2%) dat er geen overleg is tussen de brandweer en ambulancedienst buiten de gebruikelijke contacten tijdens incidenten om. Van de 34 ondervraagden zijn er 19 (55,8%) personen die verwachten dat het aanstellen van een vast aanspreekpunt een toevoeging zou zijn. Er zijn 7 personen (20,6%) die daar geen directe mening over hebben en 8 (23,5%) personen verwachten niet dat het een toevoeging zou zijn. Volgens de ondervraagden zijn vooral politie en Justitie in de eerste plaats betrokken bij het onderwerp, maar ook de gemeente, de vervoersbedrijven RET en NS en scholen en buurtcentra.

5.1.2 Integraliteit beschouwd door ambulancedienst

In het interview met de verpleegkundigen komt naar voren dat de samenwerking met de politie goed verloopt op het incidententerrein. Ook wanneer er wordt gevraagd om politie mee te sturen naar een incident, wordt voldoende samengewerkt om een veilige werksituatie te creëren. Wanneer het gaat om het doen van aangifte na een incident, dan is men minder te spreken over de samenwerking. Lange wachttijden, tussen andere mensen wachten en het gevoel dat men niet serieus wordt genomen. Het gevoel bestaat dat men bewust gewenste antwoorden moet geven om serieus genomen te worden. Dit zijn een aantal zaken die ervoor zorgen dat de drempel om aangifte te doen steeds hoger wordt. Het wordt wenselijk geacht wanneer binnen de VRR een gezamenlijk beleid wordt geformuleerd. Beiden diensten komen hulp verlenen, ze hebben dezelfde baas en het zou te ver voeren om naast elkaar beleid op zetten voor hetzelfde probleem. Een van de verpleegkundigen geeft ook aan dat het een toevoeging zou kunnen zijn om één persoon binnen de VRR verantwoordelijk te maken voor het vastleggen van informatie en terugkoppeling naar de werknemer.

In het interview met de teammanager komt wordt duidelijk dat hij de samenwerking met de politie op beleidsmatig terrein nog niet als vanzelfsprekend beschouwt. Er zijn veel verschillen in de organisaties aan te merken en dan gaat het alleen nog maar over structuur. Het is gewenst dat gezamenlijk beleid wordt geformuleerd voor de VRR en hierbij moet de politie meer worden betrokken. Er kunnen waardevolle ideeën worden overgenomen, wanneer er gekeken wordt wat er binnen de diensten al is geregeld en waar men raakvlakken heeft. Er moet naar buiten worden gebracht dat de VRR agressie en geweld tegen haar werknemers niet tolereert. Eén persoon vast aanspreekpunt maken binnen de organisatie zou de continuïteit ten goede komen, maar deze moet zich niet tussen de leidinggevende en de medewerker positioneren. Iemand die verantwoordelijk is voor het opzetten van beleid en een centraal registratiepunt zou meer effect hebben.

Als gekeken wordt naar de bevindingen uit de enquêtes komt naar voren dat van de 26 ondervraagde personen 16 mensen (61,5%) aangeven dat zij de relatie met de politie als goed

ervaren. Er zijn 7 personen (26,9%) hebben daar geen uitgesproken mening over en 3 personen (11,5%) ervaren de relatie als niet goed. Op de vraag of er contact bestaat tussen de diensten buiten de gebruikelijke contacten op het incidenten terrein, geven 2 personen (7,7%) aan dat er wel contact bestaat, zijn er 8 personen (30,8%) menen dat er geen contact bestaat en 10 personen (38,5%) antwoorden dat zij dit niet weten. Of een vast aanspreekpunt voor de diensten binnen de VRR een toevoeging zou zijn geven 14 personen (53,8%) aan dat zij hier wat in zien. Van de ondervraagden hebben 5 personen (19,2%) hier geen uitgesproken mening over en 7 personen (26,9%) zien dit niet als een toevoeging. Op de vraag wie nog meer betrokken zijn bij het proces van agressie en geweld aanpakken geeft het merendeel aan dat het OM en politie de belangrijkste partners zijn, maar ook de RET en NS worden hier genoemd.

5.1.3 Integraliteit beschouwd door de GHOR, meldkamer en P&O

Uit de interviews met de Officieren van Dienst Geneeskundig komt naar voren dat beiden zeer te spreken zijn over de samenwerking met de politie. De officieren komen vooral met de politie in aanraking tijdens evenementen en grotere incidenten. Voor beiden zijn van te voren vaak goede afspraken gemaakt wanneer de politie betrokken wordt om de hulpverleners bij te staan. Het is gewenst dat er voor de hele VRR beleid wordt gemaakt als het gaat om aanpakken van agressie en geweld tegen werknemers. De diensten vallen onder de VRR en dit onderwerp gaat over de grenzen van de kolommen heen. De werknemers zouden zich ook meer onderdeel van de VRR moeten voelen. Belangrijk is wel dat beleid voor de hele VRR opgezet zou moeten worden, maar de invulling door de kolommen mogelijk moet blijven. Maatwerk moet mogelijk zijn. Het aanstellen van een vast aanspreekpunt binnen de VRR voor alle diensten is niet verstandig als het gaat om het verzorgen van directe nazorg aan de medewerkers. Dit is een onbekend persoon, niet onderdeel van de eigen dienst en dat verhoogt de drempel aanzienlijk. Voor terugkoppeling van informatie aan de werknemers zou een vast aangesteld persoon dan wel weer van nut kunnen zijn.

In het interview met de beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg wordt duidelijk dat de samenwerking met de politie redelijk verloopt. Iedereen weet op welke wijze en waar aangifte gedaan moet worden. De samenwerking met het OM loopt echter wat stroever. Binnen het OM wordt het onderwerp naar de mening van de beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg niet altijd als prioriteit beschouwd. Dit blokkeert de officiële weg voor de medewerkers. Dit maakt dat de medewerkers minder bereid zijn om aangifte te doen na een incident. Het beleid om het probleem van agressie en geweld aan te pakken moet een VRR beleid worden. De uitwerking kan per kolom verschillend zijn, er kunnen zelfs verschillen bestaan binnen de kolommen. Het aanstellen van een vast aanspreekpunt voor de werknemers is ongewenst, omdat dit onpersoonlijk is en daardoor een hogere drempel vormt. Het onderhouden van contact met Justitie en terugkoppeling naar de medewerker kan wel door deze persoon worden vormgegeven.

De beleidsmedewerker van P&O zegt in het interview dat de samenwerking met de politie beter verankerd zou moeten worden. Het maken van concretere afspraken over een vast aanspreekpunt en het doen van aangifte moeten ervoor zorgen dat het eenvoudiger wordt voor de medewerker om aangifte te doen en informatie hierover teruggekoppeld te krijgen. Het is gewenst om voor heel de VRR een gezamenlijk beleid op papier te zetten, maar op dit moment is iedere dienst al voor zich bezig om beleid op te zetten. Het beleid zal moeten aansluiten bij de praktijk. Om iedereen betrokken te houden bij het proces is ervoor gekozen om te sturen op de concepten zoals die er nu liggen en kijken waar deze later kunnen aansluiten. Het is mogelijk om een vast persoon aan te stellen voor de terugkoppeling van de

informatie. Maar het is belangrijker dat goede afspraken worden gemaakt met de politie, dan is het mogelijk voor de leidinggevendenden zelf om die informatie op te halen.

5.1.4 Verschillen en overeenkomsten wat betreft integraliteit

Er is aandacht voor samenwerking tussen de kolommen en er wordt tevens aangegeven dat sprake is van samenwerking tussen de politie. Deze samenwerking is nog niet altijd voldoende. De brandweer, ambulancedienst en P&O geven aan dat, door het maken van goede en concrete afspraken, het mogelijk is verbeteringen aan te brengen. Vooral op het gebied van aangifte doen en terugkoppeling van informatie na het doen van aangifte. Alleen de beleidsmedewerkster van de meldkamer geeft aan dat zij hier geen problemen ondervindt. Duidelijk wordt dat het vanuit de brandweer gewenst is dat brandweer, ambulancedienst, GHOR en de meldkamer samen tot een oplossing komen. Ook de ambulancedienst erkent dat het probleem zo breed is dat het boven de kolomgrenzen uitstijgt en dat het gewenst is om samen met de andere diensten een aanpak op te zetten. Ook binnen de GHOR, meldkamer en P&O wordt aangegeven dat het probleem binnen alle diensten speelt. Men is allemaal onderdeel van de VRR en dat maakt dat het gewenst is om voor de VRR beleid op te zetten. Toch geeft ook iedereen aan dat het beleid niet volledig ingevuld zou moeten worden op VRR niveau, maar dat de mogelijkheid voor de kolommen moet blijven bestaan het toe te spitsen op de eigen situatie en zo maatwerk te kunnen leveren. Binnen de VRR is een projectgroep opgericht waarin de verschillende kolommen samenkomen om na te denken over een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld tegen de medewerkers. Tevens gaat men er vanuit dat dit zijn ook de juiste partijen zijn om het probleem aan te pakken. Maar in de praktijk verloopt de samenwerking te traag tussen de diensten die zijn aangewezen om samen het probleem van agressie en geweld aan te pakken. Daarom is het niet succesvol. Er wordt gesproken over een vast aanspreekpunt voor alle diensten binnen de VRR. Door de brandweer wordt een vast aanspreekpunt, voor alle diensten binnen de VRR, door velen als gewenst beschouwd, maar de districtscommandant en de wachtcommandant geven duidelijk aan dat deze persoon alleen als ondersteuning van de leidinggevende kan dienen. Er is vanuit de meerderheid van medewerkers aandacht voor de integraliteit van het probleem en voor overlegstructuren. Maar het is in de praktijk vooralsnog niet mogelijk om prioriteiten te stellen, keuzes te maken en te selecteren. Succesvol beleid blijft uit.

5.2 Complexiteit

5.2.1 Complexiteit beschouwd door de brandweer

De districtscommandant meldt in het interview dat er bij agressie vooral sprake is van intimidatie, wat door de medewerker als ongepast wordt ervaren. Geweld is er op het moment dat een medewerker schade ondervindt aan een actie gericht tegen de medewerker in functie, door een buitenstaander gepleegd. Dit kan door verbaal geweld zijn of door fysiek geweld. Er is dan onderscheid tussen psychische en fysieke schade. Het gaat om een gerichte actie tegen een medewerker in de functie die hij of zij op dat moment bekleedt. De oorzaak moet deels gezocht worden in de maatschappij, de mensen zijn mondiger en grijpen sneller naar agressie als middel om iets voor elkaar te krijgen. De samenleving is opener geworden, waar de media een belangrijke rol in vervult. Maar de districtscommandant geeft aan dat er ook gekeken moet worden naar de eigen organisatie. Men woont zelf niet in de wijken waar gewerkt wordt, dit maakt dat er minder binding bestaat met de buurtbewoners. Het managen van verwachtingen van medewerkers is een belangrijke taak voor de organisatie. Wat komt men tegen in de wijken en hoe worden mensen benaderd en hoe gecommuniceerd moet worden. Dit is geen probleem wat de laatste jaren in grotere aantallen voorkomt, het heeft altijd bestaan.

De wachtcommandant is van mening dat een dreigende sfeer en een mogelijke escalatie al onder agressie verstaan mag worden. Non-verbaal gebeurt er al een hele hoop wat van invloed is op de sfeer van een situatie en dreigend overkomt op de medewerkers. De oorzaak moet worden gezocht in het probleem met gezag van de burgers. Mensen volgen geen aanwijzingen op en laten zich moeilijk sturen. Tussenkost van de politie zal daarom niet altijd het gewenste effect hebben.

In de enquête kon gekozen worden uit geslacht, leeftijd, eigen houding, drugs, alcohol, groepsgedrag, rol van de media, haat, tijdstip, plaats, aard van het contact en een andere oorzaak. Er wordt aangegeven dat vooral alcohol, drugs en groepsgedrag een belangrijke rol spelen in het agressieve gedrag van burgers richting medewerkers. Maar het meest werd genoemd dat het eigen gedrag van de medewerkers de belangrijkste oorzaak is. Daarmee geeft men aan dat de belangrijkste oorzaak gedeeltelijk binnen de eigen organisatie gezocht moet worden en de eigen organisatie ook een deel van de oplossing in eigen handen heeft. Opvallend is dat betrekkelijk weinig de rol van de media genoemd wordt.

5.2.2 Complexiteit beschouwd door de ambulancedienst

De eerste verpleegkundige zegt in het interview dat agressie en geweld vooral non-verbaal en verbaal plaatsvindt. Fysiek geweld blijft beperkt tot incidenten. ‘‘Het is een maatschappelijk probleem en daar moet je mee leren omgaan. En dat heb ik denk ik al die jaren redelijk kunnen doen.’’ De tweede verpleegkundige geeft aan dat het vooral acties zijn die niet passen binnen de context van de situatie. Bij bepaalde personen brengt een vorm van emotie of paniek soms agressief gedrag met zich mee en daar moet men als professional ook mee om kunnen gaan. Maar fysiek geweld is altijd ontoelaatbaar. De politie heeft vaker met dit probleem te maken en tussenkost is daarom niet altijd een verbetering voor het contact, maar het zorgt wel voor veiligheid van de eigen werknemers. De eerste verpleegkundige geeft aan dat vooral onbegrip en emotie de belangrijkste oorzaken zijn. Maar ook de eigen houding is een groot onderdeel van het de-escaleren van een dreigende situatie. De tweede verpleegkundige geeft aan dat ook groepsgedrag versterkt door drank of drugs, of een bepaald ziektebeeld belangrijke oorzaken zijn. Goede communicatie en professioneel gedrag van de hulpverleners zijn hierin vereist. Daarbij blazen de media veel zaken op en op deze manier wordt copy gedrag in de hand gewerkt.

De teammanager geeft aan in het interview dat het vooral situaties zijn waarin de hulpverleners hun werk niet meer kunnen uitvoeren doordat zij worden verhinderd middels verbaal of fysiek geweld. De medewerkers kunnen hun werk niet meer goed uitvoeren en dit kan de patiënt schaden. Hij geeft vooral ook aan dat in veel gevallen schelden al niet meer wordt gemeld. Het aantal incidenten bij de ambulancedienst ligt niet hoog, dit aantal ligt bij de politie vele malen hoger. Hij stelt daarom vraagtekens bij het probleem. Hij vraagt zich af of het nu echt als probleem wordt ervaren, of dat er door met name media en politiek een probleem van gemaakt wordt. Nuance is op zijn plaats. Hier zijn geen duidelijke antwoorden voor te vinden. De belangrijkste oorzaken moeten gezocht worden in emotie wanneer een naaste van iemand iets overkomt, maar ook een multiculturele samenleving waarin men verschillende manieren van uiting heeft. Tevens ziet hij het vooral als probleem in grote steden waar bepaalde normen heersen om te halen wat men halen kan. Agressie en geweld is daarbij een instrument. Daarbij wekt de hulpverlener soms ook agressief gedrag op, daar moet ook oog voor zijn.

5.2.3 Complexiteit beschouwd door de GHOR, meldkamer en P&O

In de interviews met de Officieren van Dienst Geneeskundig komt naar voren dat vooral onderscheid gemaakt moet worden in non-verbaal, verbaal en fysiek geweld. Het begint vaak met een dreigende houding en dit kan escaleren tot uiteindelijk fysiek geweld. Het is daarom meestal een combinatie van verbale en fysieke handelingen. Het kan per persoon verschillend zijn hoe iets wordt opgevat. Eigen houding is voor een groot deel bepalend hoe de rest van de situatie verloopt. Er komt veel voort uit verkeerde communicatie. Bij een bepaald soort evenementen als zomercarnaval en de dance parade, zijn de belangrijkste oorzaken vooral drugs en alcohol in combinatie met emotie. Tussenkomen van de politie is niet in elke situatie de-escalerend, maar het vergroot meestal wel de eigen veiligheid.

In het interview met de beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg wordt duidelijk dat zij agressie en geweld vooral meemaakt in de vorm van verbale agressie en verbaal geweld. Schelden en dreigen kan soms heftige vormen aannemen. Er moet echter wel genuanceerd worden, omdat niet alles als agressie bestempeld kan worden en het soms ook te verklaren valt uit het eigen gedrag van de centralisten. Veel komt voort uit emotie en paniek. Men heeft dan niet door dat ze overdreven reageren. Sommige mensen weten ook niet beter dan het gebruik van agressie en geweld. Cultuur, aard van de personen en het milieu waarin ze opgroeien zijn hierin bepalend. Hierbij kan ook moeite met gezag worden genoemd. Maar ook de media speelt een grote rol in het ongenueanceerd naar buiten brengen van incidenten.

De beleidsmedewerker van P&O geeft aan dat agressie breed is: van verbaal tot fysiek geweld. Hiertussen zit bedreigen, uitschelden, bewust in de weg lopen tot daadwerkelijk fysiek contact. Non-verbaal is moeilijk hierin te betrekken, omdat het te subjectief is. De belangrijkste oorzaken moeten gezocht worden in het verharden van de maatschappij, een open samenleving waarin een ongenueanceerde media alles opspoot en uitvergroot. Maar ook het tekortschieten van de werkgever als het gaat om verwachttingsmanagement bij de werknemers richting het publiek. Medewerkers moeten echter ook sommige opmerkingen van zich laten afglijden en zich professioneel blijven gedragen, veel komt namelijk voort uit verschillende culturen die binnen Nederland heersen. Bij fysiek contact is er echter een grens bereikt.

5.2.4 Verschillen en overeenkomsten wat betreft complexiteit

Om een gezamenlijk beleid op te stellen, is het nodig dat een gezamenlijke definitie wordt opgesteld over wat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is. Wanneer bij de interviews de vraag werd gesteld wat men onder agressie en geweld verstaat en wat de belangrijkste oorzaken zijn, wordt door iedereen op een andere wijze geantwoord. De meesten geven aan dat er een verdeling is tussen non-verbaal, verbaal en fysiek geweld. Als gekeken wordt naar de definiëring van BZK, dan is het begrip veel breder dan dat. Slechts de districtscommandant praat over het gericht handelen tegen een hulpverlener in functie. En de teammanager praat over het verhinderen van de werkzaamheden. Er is sprake van complexiteit tussen de diensten, maar ook binnen de diensten. Door de personen, die zich op verschillende niveaus bevinden, verschillend wordt gedacht over het probleem en de oorzaken van het probleem. Daarmee wordt agressie en geweld op verschillende manieren gedefinieerd, wat voort kan komen uit de functiever verschillen van de personen. Op deze manier komt ieder vanuit de eigen functie op een andere manier met agressie en geweld in aanraking. Er is voor de medewerkers ook geen objectieve informatie beschikbaar om te bepalen wat agressie en geweld is. Over de begripsbepaling is nog geen consensus bereikt en daardoor ook nog niet in de gehele organisatie kenbaar gemaakt. Duidelijk is dat er nog niet eerder afstemming over is geweest. In de loop van de tijd is er meer aandacht voor het probleem gekomen vanuit de

politiek en de media en dit heeft de opvattingen van het probleem veranderd. Vroeger bestond het ook al, maar tegenwoordig moet er meer worden gemeld en aangifte gedaan, wordt er meer aandacht aan het onderwerp besteed en lijkt het alsof het probleem groter is. Er is sprake van een dynamisch karakter. Tevens zijn er veel partijen bezig met het onderwerp, maar al deze partijen werken vanuit hun eigen perspectief en dit zorgt voor pluriformiteit. Dat maakt dat er sprake is van complexiteit. Geen van de respondenten heeft aangegeven dat agressie en geweld tegen de hulpverleners verklaard kan worden uit haat tegen de medewerkers of hun functie, men kan het zich nauwelijks voorstellen dat haat een reden zou zijn. Inmiddels is duidelijk geworden dat er aandacht bestaat voor het integrale karakter van het probleem en er is sprake van complexiteit. Daarom zal er nu aandacht besteed worden of sprake is van een netwerk of een netwerkachtige situatie.

5.3 Netwerk

5.3.1 Netwerk beschouwd door de brandweer

De districtscommandant zegt dat men te maken heeft met het probleem van agressie en geweld tegen de medewerkers en dat er daarom vanuit de organisatie actie ondernomen moet worden om het probleem aan te pakken. Op dit moment wordt er aandacht besteed binnen de brandweer aan het onderwerp. Door het onderwerp onderdeel te maken van de verschillende opleidingen en volgens dezelfde doctrine opleiden moet voldoende zijn om ervoor te zorgen dat er onder de verschillende diensten dezelfde opvattingen en manieren van aanpak heersen. Multidisciplinair trainen zou een toevoeging kunnen zijn, maar organisatorisch zal dit moeilijk zijn te realiseren. Het is gewenst dat er vanuit de VRR beleid wordt gemaakt om een eenduidige aanpak te creëren en dat biedt zeker voordelen voor de toekomst. Het zou niet moeten uitmaken of men van de brandweer of van de ambulancedienst is. Het zou samen moeten worden opgezet en dan ingevuld worden per kolom. Maar vanuit de VRR is er nog niets geregeld en blijft het proces binnen de projectgroep te veel stil liggen en ook een visie vanuit de directie ontbreekt nog. Iedere actor binnen de projectgroep wil een aanpak gerealiseerd hebben voor de eigen kolom. Omdat de projectgroep achterblijft, geldt voor iedere actor dat deze er geen behoefte aan heeft om te wachten op het proces en gaat daarom verder binnen de eigen kolom. Op dit moment is het daarom reëler dat het opzetten van een aanpak binnen de eigen kolom leidt tot een succesvolle aanpak, dan een gezamenlijk beleid te formuleren. Echter op het moment dat het lukt om met de projectgroep gezamenlijk beleid te formuleren is het beter mogelijk om een effectieve aanpak te hanteren, wat zeker in de toekomst voordelen kan opleveren. Het is aan P&O om hier een actievere voortrekkersrol in te nemen.

De wachtcommandant is van mening dat er tot op dit moment nog niet veel gedaan is binnen de brandweer is om agressie en geweld tegen de medewerkers aan te pakken. Er wordt wel aandacht aan besteed en er zijn een aantal plannen geuit die op korte termijn gerealiseerd moeten worden, maar deze zijn er nog niet. Het registreren van incidenten moet binnenkort mogelijk zijn. Vanuit de VRR is er in het verleden wel eens aandacht besteed aan het onderwerp, maar daar is ook nog niets van terug te vinden in de werkzaamheden. Toch is ook volgens de wachtcommandant een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld voor de hele VRR een gewenste situatie. Het invullen per kolom is dan wel nodig om maatwerk te kunnen leveren. Er is weinig contact met de ambulancedienst buiten de incidenten om. De samenwerking tijdens de incidenten is wel goed, maar buiten de incidenten om zou er ook meer contact moeten zijn. De wachtcommandant voorziet dat in de toekomst er veel nauwer samengewerkt zal gaan worden tussen de diensten. Hij geeft aan dat hij in de toekomst verwacht dat de diensten als gezamenlijke dienst zullen gaan opereren, waarbij zelfs een

gezamenlijk voertuig wordt gebruikt. De medewerkers van beide diensten moeten daarom weten wat de ander verwacht.

Uit de enquête komt naar voren dat van de 34 ondervraagden op de vraag of de genomen maatregelen toereikend zijn één persoon (2,9%) aangeeft dat hij het daar helemaal niet mee eens is, 16 personen (47,1%) zijn het er niet mee eens en 15 personen (44,1%) menen dat zij er niet over kunnen oordelen. Er zijn slechts 2 personen (5,9%) die vinden dat de maatregelen vanuit VRR toereikend zijn om het probleem van agressie en geweld aan te pakken. Van de 34 ondervraagden zijn er 20 personen (58,8%) die aangeven dat er door de VRR onvoldoende maatregelen genomen zijn om agressie en geweld tegen te gaan. Een tiental personen (29,4%) hebben geen idee of er voldoende maatregelen genomen zijn en 4 personen (11,8%) geven aan dat er wel voldoende maatregelen genomen zijn. Van maatregelen die genomen zijn er slechts 4 personen (11,8%) die daar wat van merken in hun werkzaamheden en 10 personen (29,4%) merken er niets van terug. Er zijn 20 personen (58,8%) die aangeven dat zij niet weten of de maatregelen terug te vinden zijn in de werkzaamheden. Dit hangt zeer waarschijnlijk samen met het feit dat er nog geen maatregelen vanuit de VRR doorgevoerd zijn om agressie en geweld tegen te gaan. Er zijn volgens de ondervraagde medewerkers te weinig maatregelen genomen door de VRR om het probleem aan te pakken. Voor de huidige aanpak wordt er dan ook door 67,6% van de ondervraagden een onvoldoende gegeven. Dit is twee op de drie ondervraagden. Hier moet dus een hele slag gemaakt worden. Op de vraag of een gezamenlijke aanpak gewenst is, geven 15 personen (44,1%) aan dat zij het er mee eens zijn, er zijn nog eens 15 personen (44,1%) die het daar helemaal mee eens zijn. Slechts 2 personen (5,9%) zien dat niet zitten en 2 anderen (5,9%) twijfelen. Op de vraag of een gezamenlijke aanpak ook daadwerkelijk leidt tot een betere situatie zijn er 11 personen (32,4%) die daar aan twijfelen en 3 personen (8,8%) zien dat niet gebeuren. Er zijn 18 personen (52,9%) die aangeven dat ze het eens zijn met deze stelling en er zijn twee personen (5,9%) geven aan dat ze het helemaal eens zijn met de stelling dat een gezamenlijke aanpak ook tot een betere situatie leidt. Hieruit komt naar voren dat ruim 88% van de ondervraagde medewerkers een gezamenlijke aanpak als een gewenste situatie beschouwt en 55%, dus een merendeel van de ondervraagde medewerkers, aangeeft dat ze denken dat een gezamenlijke aanpak ook daadwerkelijk tot een betere situatie zou leiden.

5.3.2 Netwerk beschouwd door de ambulancedienst

In de interviews met de verpleegkundigen werd duidelijk dat er binnen de dienst wel behoefte is aan aandacht voor het onderwerp, maar dat men vaak het idee heeft dat er vanuit de eigen organisatie weinig serieus wordt omgegaan met incidenten. Wanneer er aangifte gedaan is, hoort men te weinig terug en daar is wel behoefte aan. Met name omdat er al vanuit de eigen organisatie druk wordt opgevoerd om melding te maken van een incident. De genomen maatregelen zijn te ad hoc en niet voldoende. Er is te weinig vertrouwen in het vervolg. Alleen registreren is daarom niet voldoende, er moet ook een vast aanspreekpunt komen bij de politie en aan de genomen actie na een aangifte moeten personen worden gekoppeld die verantwoordelijk zijn. In de interviews komt verder naar voren dat de contacten tussen de diensten vooral beperkt blijft tot de samenwerking op het incidententerrein. De ambulancedienst krijgt regelmatig een uitnodiging van de brandweer om deel te nemen aan evaluaties, maar het is vaak niet mogelijk om daar bij te zijn. Men moet op de ambulance meteen weer inzetbaar zijn. Toch is er wel behoefte aan contact met de andere diensten. Men treedt steeds vaker samen op bij hulpverleningssituaties, dan is het ook nuttig dat de diensten inzicht hebben in elkaars werkzaamheden. Uitwisseling van informatie over oorzaken van en omgaan met agressie en geweld kan effectief zijn. Hetzelfde geldt voor de politie. Dit maakt dat een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld door de VRR een gewenste situatie is.

Toch geeft ook de eerste verpleegkundige aan dat hij graag wat meer als ambulancezorg naar buiten zou willen treden en burgers op scholen of buurtcentra uitleggen wat de taken zijn van de ambulancedienst en wijzen op het nadelige effect van agressie en geweld voor de patiënten.

De teammanager geeft aan dat het probleem bestaat en dat de werkgever zeker actie moet ondernemen, maar er moet wel aandacht zijn voor de vraag of het ook daadwerkelijk als een probleem wordt ervaren onder de medewerkers. Bij het formuleren van een aanpak moet het niet uitmaken of men onderdeel is van de brandweer of van de ambulancedienst. Men is hulpverlener. Het is gewenst dat de directie een visie opstelt en duidelijk aangeeft hoe er binnen de organisatie van de VRR wordt gedacht over agressie en geweld tegen de medewerkers. Het registratiesysteem werkt nog onvoldoende en er wordt nog teveel gereageerd op incidenten in plaats van preventieve maatregelen. Trainingen, opleidingen en cursussen moeten aandacht besteden aan het onderwerp, zodat het regelmatig terug komt. De teammanager geeft ook aan dat hij heeft gesignaleerd dat behoefte is aan meer terugkoppeling van informatie richting de werknemers.

Uit de enquêtes blijkt dat 49,9% van de 26 ondervraagden een voldoende geeft voor de huidige aanpak. Dit is vooral toe te schrijven aan het feit dat het onderwerp binnen de ambulancedienst de afgelopen tijd ruime aandacht heeft gekregen en het registratiesysteem is opgezet. Hier gebeurt nog te weinig mee, maar de mogelijkheden bestaan al wel. Nog heeft de helft van de ondervraagden die een onvoldoende geven voor de aanpak. Er kunnen dus nog wat slagen gemaakt worden. Op de vraag of een gezamenlijke aanpak met de andere diensten gewenst is, geven 17 personen (65,4%) aan dat zij het daar mee eens zijn. Er zijn 7 personen (26,9%) die daar helemaal niets in zien en 2 (7,7%) hebben er geen uitgesproken mening over. Op de vraag of een gezamenlijke aanpak ook daadwerkelijk leidt tot een betere situatie, antwoordden 11 (42,3%) van de ondervraagden dat zij daar in geloven en 5 (19,2%) personen menen dat dit niet het geval zal zijn. Een tiental ondervraagden (38,5%) weet niet of een gezamenlijke aanpak leidt tot een betere situatie.

5.3.3 Netwerk beschouwd door de GHOR, meldkamer en P&O

De Officieren van Dienst Geneeskundig menen dat op dit moment het mogelijk is om alle diensten te bereiken via de meldkamer. Maar hier treedt nog wel eens miscommunicatie op. Tijdens incidenten is het mogelijk om de noodknop in te drukken en daar wordt doorgaans goed op gereageerd en is de politie snel ter plaatse om hulp te bieden. Wanneer het dan escaleert is de politie ten minste ter plaatse. Apart een hele cursus opzetten hoe de medewerkers moeten omgaan met agressie en geweld is niet gewenst. Het kost teveel moeite en tijd, waar vooral de maatschappij aan zet is om het gedrag aan te passen. Het is wel gewenst om een aanpak op te zetten, omdat het probleem bestaat. Zo moet het onderwerp onderdeel worden van de opleiding en middels workshops zouden de werknemers met elkaar in contact moeten komen. Dit zou middels multidisciplinaire trainingen kunnen worden vormgegeven. Zo kunnen ze elkaar aanvullen en vertellen over ervaringen. Minstens zo belangrijk wordt het gevonden dat de VRR zich uitspreekt over het onderwerp. Dit geeft een signaal af naar buiten, maar vooral ook binnen de organisatie naar de werknemers. En het is nodig dat nagedacht wordt over een uniform registratiesysteem. Deze aanpak zou voor de hele VRR gelijk moeten zijn. Wel moet het mogelijk zijn om voor elke kolom maatwerk te leveren en het beleid verder uit te werken.

De beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg verteld dat naar aanleiding van het bezoek van de Arbeidsinspectie maatregelen genomen moesten worden voor de

meldkamer om de medewerkers te behoeden voor de gevolgen van agressie en geweld. Waar voor de andere diensten binnen de VRR al mogelijkheden tot melding en vormen van nazorg geregeld waren, was er voor de meldkamer nog niets geregeld. Daarom heeft zij een conceptplan opgesteld. Later werd meer aandacht binnen de VRR gegeven aan het onderwerp en werd verwacht dat de meldkamer hier in deelde. De beleidsmedewerkster geeft aan dat het goed is dat voor de VRR beleid opgezet wordt. Afstemming tussen de diensten is gewenst. Maar dit verloopt te traag. Wanneer zij voor de meldkamer alleen beleid had moeten opzetten, had dit allang doorgevoerd kunnen zijn. Er moet een visie vanuit de directie komen en die is er nog steeds niet. Daarom geeft de beleidsmedewerkster aan dat zij graag door wil gaan met het opzetten van het beleid voor de eigen dienst. Dit leidt op dit moment tot effectiever beleid voor de meldkamer, dan wanneer gewacht moet worden op de andere betrokken partijen.

De beleidsmedewerker van P&O geeft aan dat binnen de VRR inmiddels een projectgroep is opgericht die zich bezig houdt met het afstemmen van beleid om agressie en geweld aan te pakken. Na de oprichting van de VRR heeft men het geweldsprotocol van de gemeente Rotterdam overgenomen, met de bedoeling om dat uiteindelijk toe te spitsen op de VRR situatie. De gewenste situatie is dat er voor de hele VRR een gezamenlijke aanpak wordt geformuleerd. Maar op dit moment is binnen iedere dienst voor een eigen manier van aanpak gekozen en iedere dienst doorloopt dit traject in eigen tempo. De beleidsmedewerker heeft aangegeven dat hij ervoor gekozen heeft om deze verschillende manieren van aanpak te steunen en te kijken waar deze aan het einde van de rit raakvlakken vertonen. Er kan achteraf worden afgestemd, dit leidt in ieder geval wel tot maatwerk. Uiteraard moet wel in de gaten worden gehouden dat er niet te grote verschillen optreden.

5.3.4 Verschillen en overeenkomsten wat betreft netwerk

De betrokken actoren geven allemaal aan als er wordt samengewerkt om een gezamenlijk beleid op te zetten voor de gehele VRR dit de gewenste situatie is. Er kan gesteld worden dat sprake is van bereidheid tot samenwerking vanuit de medewerkers van alle diensten. Medewerkers hebben het idee dat door samenwerking men wat van elkaar kan leren en beter op de hoogte is van wat verwacht kan worden. De diensten sluiten beter op elkaar aan en dit is ook voor werknemers prettiger samenwerken. Er wordt steeds vaker samen opgetreden in hulpverleningssituaties en daarbij moet er goed kunnen worden gecommuniceerd. Zeker als het gaat om agressie en geweld wil men een uniforme aanpak kunnen uitdragen naar de burger. Het is gewenst dat samen beleid wordt ontwikkeld en dat dit ook daadwerkelijk een winst zou opleveren voor de diensten in de toekomst. Zeker agressie en geweld is een onderwerp wat het mogelijk maakt om de banden te verstevigen. Maar de districtscommandant, de teammanager en de medewerkster van de meldkamer willen vooral beleid ontwikkelen voor de eigen dienst. De bereidheid om samen te werken aan beleid is daarom wel aanwezig en men ziet het ook als een nuttige ontwikkeling. Maar omdat samenwerken op dit moment geen snelle winsten oplevert, is de bereidheid niet hoog genoeg om ook daadwerkelijk een gezamenlijke aanpak te verkiezen boven een snelle implementatie van beleid binnen de eigen dienst. De beleidsmedewerker van P&O ziet graag samenwerking tussen de diensten, maar dat omdat iedereen voor zichzelf bezig is, heeft hij besloten om er op te sturen dat er afstemming wordt bereikt in plaats van hechte samenwerking. De beleidsmedewerker geeft ook aan dat hij geen problemen voorziet wanneer achteraf de drie verschillende vormen van beleid op elkaar worden afgestemd, omdat elk protocol een aantal vaste elementen bevat. Tevens is vanuit de directie niet aangegeven dat de aanpak van agressie en geweld een speerpunt moet zijn als het gaat om het bevorderen van de samenwerking binnen de VRR. Als het gaat om communicatie richting de burgers, geven zowel de brandweer als de ambulancedienst aan dat het gewenst dat de diensten dit alleen

doen. Er is dus sprake van een netwerkachtige situatie, waarbij er vanuit alle diensten bereidheid tot samenwerking bestaat. Maar waar samenwerking op dit moment minder snelle winsten oplevert dan wanneer de diensten voor zichzelf beleid opzetten.

5.4 Open besluitvorming en participatie

5.4.1 Open besluitvorming en participatie beschouwd door de brandweer

De districtscommandant heeft in het interview gemeld dat zij weinig inzicht heeft in de samenwerking tussen de diensten op het incidententerrein. Dit is de plaats waar zich een incident heeft voorgedaan en de diensten hulp verlenen. Als het gaat om agressie en geweld is zij wel een van de betrokken actoren bij de projectgroep die is opgericht om afstemming te bereiken tussen de diensten om agressie en geweld tegen de medewerkers aan te pakken. Zij geeft aan dat binnen de projectgroep sprake is van een gedeelde opvatting dat er nodig een aanpak geformuleerd moet worden. Iedereen is het erover eens dat de gewenste situatie is dat er gezamenlijk een aanpak wordt geformuleerd. Maar iedere betrokken actor kent een andere organisatiestructuur en bevindt zich in een andere fase van het proces. Voor de meldkamer ambulancezorg ligt er al een concept klaar om beleid door te voeren. Binnen de brandweer leeft het onderwerp op dit moment erg en wordt verwacht dat er wat op papier wordt gezet, maar zijn nog geen rigoureuze maatregelen doorgevoerd. Binnen de ambulancedienst is een registratiesysteem opgezet, welke nog niet optimaal functioneert, en zijn er inmiddels plannen om beleid op te zetten. Er ontbreekt een partij die optreedt als verbinder, iemand die de regierol op zich neemt. Van de betrokken actoren is P&O de aangewezen dienst om op te treden als 'linking pin', maar deze partij blijft daar in achter. De partij die optreedt als regisseur zou de andere partijen moeten steunen met onderzoek, van informatie moeten voorzien, achter de broek aan zitten om informatie aan te leveren en zo de voortgang van het proces te bewaken. Op dit moment heeft echt iedereen het idee dat er sneller een aanpak is wanneer elke dienst het voor de eigen kolom op orde brengt. Aangezien het proces binnen de projectgroep zo traag verloopt, heeft men ook geen behoefte om op elkaar te wachten en samen het proces te doorlopen. Er worden besluiten genomen en deze worden ook uitgevoerd, maar daarnaast gaat men de eigen gang. De actoren beschouwen het moeten wachten op de anderen als hindermacht. Ze worden allemaal gestremd in de eigen ontwikkeling. Er is daarnaast ook door de directie nog geen visie afgegeven en er is nog geen gezamenlijke definitie geformuleerd. Op dit moment zijn er te weinig structurele mogelijkheden om als medewerker direct een mening of een idee te uiten. Maar de mogelijkheden die er zijn, worden niet benut door de medewerkers. Wanneer de medewerkers willen dat er meer met hun meningen of ideeën gedaan wordt, moet het vanzelfsprekend worden dat zij deze ook kenbaar maken bij de personen die verantwoordelijk zijn.

De wachtcommandant meent dat er behoefte is aan meer overleg met de andere diensten. Maar bij de ambulancedienst is het bijna nooit mogelijk om te participeren in evaluaties. Dit maakt dat er weinig contact en sprake van overleg is tussen de diensten buiten het incidententerrein om. Wel is er behoefte aan dit contact met de andere diensten. Juist op het gebied van agressie en geweld is er behoefte om op informele wijze ervaringen uit te wisselen en op een wat formelere wijze technieken van elkaar te leren, of in een gezamenlijke training, om op de eigen houding te letten en dreigende situaties te kunnen de-escaleren. "Het onderwerp agressie en geweld is meteen een goede mogelijkheid om met elkaar in contact te komen." Als men kijkt naar de toekomst zal er toch veel meer samenwerking tussen de diensten plaatsvinden. Dan is het belangrijk dat men elkaar herkent als medewerker van de VRR. Dit komt de communicatie en onderling begrip ten goede. "Maar over het algemeen gaat de samenwerking met de andere disciplines goed hoor. Ik durf daar gewoon een 8 voor te

geven. Geen probleem.’’ Toch geeft de wachtcommandant ook aan dat er behoefte bestaat om zich naar buiten te profileren als brandweer. Aan de burgers uitleggen wat de taken zijn en wie de brandweermensen zijn. Hierin is het niet altijd nodig dat ook de ambulance betrokken wordt, maar het zou wel een mogelijkheid kunnen zijn. Het uiten van meningen of ideeën is altijd mogelijk. De wachtcommandant geeft aan dat hij altijd een mening of idee kan uiten bij zijn postcommandant. Deze zal het serieus overwegen en meenemen hogerop in de organisatie. Het probleem ligt echter in het feit dat sprake is van een lijnorganisatie, waarbij dus veel schijven moeten worden gepasseerd wil het idee bij de juiste persoon terecht komen. Dit kost veel tijd en op deze manier raken veel ideeën verloren.

Uit de enquête komt naar voren dat op de vraag of het gewenst is dat er contact plaats vindt tussen de diensten om op deze manier onderling begrip te creëren, 7 (20,6%) van de 34 ondervraagden zijn het daar niet mee eens. Een tiental personen (29,4%) heeft daar geen uitgesproken mening over en 17 personen (50%) geven aan dat het gewenst zou zijn om dat contact te realiseren. Om een uniforme aanpak te creëren zijn 22 (64,7%) van de ondervraagden van mening dat dit wat toevoegt en zelfs 4 personen (11,8%) zijn het daar helemaal mee eens. Slechts 3 personen (8,8%) ziet daar niets in en 5 (14,7%) hebben er geen mening over. Op de vraag of meningen of ideeën voldoende geuit kunnen worden geven 19 personen (55,9%) aan dat zij het daar mee eens zijn en zelfs 3 personen (8,8%) zijn het daar helemaal mee eens, tegen 5 personen (14,7%) die het daar niet mee eens zijn. Een ruime meerderheid geeft aan dat ze voldoende mogelijkheden hebben om hun mening te uiten, maar 3 personen (8,8%) zien daar ook daadwerkelijk iets van terug in besluiten die genomen worden. Er zijn 17 personen (50%) die vinden dat ze te weinig terug zien van hun mening of idee in genomen besluiten. Als mogelijke toevoegingen op de huidige maatregelen geeft een groot aantal ondervraagden aan dat zij graag voorlichting of training zouden krijgen om technieken toe te passen om een situatie te de-escaleren. Ook moeten betere afspraken worden gemaakt met de politie en Justitie en moet er de mogelijkheid zijn om burgers voor te lichten.

5.4.2 Open besluitvorming en participatie beschouwd door de ambulancedienst

De twee verpleegkundigen gaven in de interviews aan dat er wel behoefte is om na incidenten ook contact te hebben met de andere diensten. Maar door de werkzaamheden, waarbij de ambulance vaak direct weer inzetbaar moet zijn, is dit vaak niet mogelijk. Toch is het wel gewenst dat de diensten meer met elkaar in contact komen en ook een zelfde aanpak hanteren. Dit leidt er toe dat de medewerkers weten wat ze kunnen verwachten in een bepaalde situatie en wat ze kunnen verwachten van elkaar. Het uitwisselen van informatie over bepaalde technieken en letten op de houding zou effectief kunnen zijn. Wanneer een eenduidige aanpak bestaat, kunnen de diensten ook duidelijk zijn naar de burger. De samenwerking op het incidententerrein verloopt goed. Met name van de politie zouden de andere diensten op het gebied van de-escalatietechnieken kunnen leren. Als het gaat het uiten van meningen en ideeën geeft de eerste verpleegkundige aan dat het altijd mogelijk is om dit bij de leidinggevende aan te geven. Deze staan ervoor open en nemen het ook mee. Toch vindt hij dat er te weinig terug te vinden is in besluiten. Met name op het moment dat er weer in de krant wordt gemeld dat iemand licht wordt gestraft, zou de verpleegkundige wel meer vanuit de ambulancedienst willen doen. De tweede verpleegkundige geeft aan dat het wel mogelijk is om meningen of ideeën te uiten bij de leidinggevende, maar dat deze vaak in de molen verdwijnen en dat er niets meer van vernomen wordt. En dat er dan ineens een jaar later een besluit wordt genomen en er iets van het idee terug te vinden valt. Dit zou beter moeten, zeker omdat er volgens de verpleegkundige, veel hoogopgeleide mensen werkzaam zijn.

Ook de teammanager is betrokken bij de projectgroep om afstemming te bereiken tussen de diensten om agressie en geweld tegen de medewerkers aan te pakken. De teammanager verteld tijdens het interview dat er verschillen zijn tussen de organisaties als het gaat om het aanpakken van beleid. Iedere betrokken partij wil graag dat er een aanpak komt en iedereen is het er ook over eens dat een gezamenlijke aanpak de meeste wenselijke situatie is. Maar er wordt verschillend gedacht over de wijze waarop die aanpak gerealiseerd moet worden. Met name de verschillende structuren spelen hier een rol in, maar ook de verschillende culturen. Hij geeft aan dat hij het zich aantrekt dat hij geen inzicht heeft in de structuur van de brandweer. De organisaties zijn ondoorzichtig voor elkaar en dit maakt dat overleg moeizaam verloopt. Het aantal contacten met de andere diensten zou beter kunnen. Volgens de teammanager is agressie en geweld bij uitstek een onderwerp om de samenwerking tussen de diensten te creëren en te verstevigen en zo verschillen in de denkwijzen van de diensten glad te strijken. De teammanager geeft aan dat binnen de projectgroep wel een voorzitter is, maar dat er niet een persoon is aan te wijzen die de regierol op zich neemt. Er zijn nog maar weinig overleggen geweest. Het proces verloopt langzaam doordat er verschillende structuren, culturen en opvattingen over de aanpak binnen de groep heersen. Daarom heeft de teammanager ook voor zichzelf uitgemaakt dat hij niet kan wachten op de groep en kijkt wat de mogelijkheden zijn om voor de ambulancedienst alleen beleid te formuleren. Om een idee of een mening in de organisatie naar voren te brengen is het altijd mogelijk om dit via de leidinggevende te doen. Deze besluit zelf over het idee of stuurt het door naar het MT of naar het regionaal overleg. Daarnaast bestaat de openhuis structuur binnen de ambulancedienst waar men altijd bij de leidinggevende naar binnen kan stappen en ook via het ambuweb zijn er mogelijkheden om meningen of ideeën te uiten. Uiteraard kan het niet iedereen naar de zin worden gemaakt, maar mogelijkheden zijn voldoende. Bovendien wordt altijd teruggekoppeld naar de medewerker.

Uit de enquête blijkt dat slechts 2 personen (7,7%) antwoorden dat er contact is tussen de diensten buiten de incidenten om. Op de vraag of het gewenst is dat overleg tussen de diensten wordt gevoerd om zo meer begrip naar elkaar te kunnen creëren, geven 11 personen (42,3%) aan dat ze het daar mee eens zijn. Van de 26 zijn er 6 personen (23,1%) die dat geen wenselijke situatie vinden en er zijn er 9 (34,6%) die daar geen mening over hebben. Overleg tussen de diensten om een uniforme aanpak te creëren wordt positiever over gedacht. Hier zijn 16 mensen (61,5%) die vinden dat een overleg tussen de diensten om een uniforme aanpak te creëren gewenst is. Er zijn 5 mensen (19,2%) die dat niet wenselijk achten en nog eens 5 mensen (19,2%) heeft er geen mening over. Op de vraag of men mening is dat er voldoende mogelijkheden zijn om mening of ideeën te uiten, geven er 18 mensen (69,2%) aan dat dat het geval is. Er zijn 4 mensen (15,4%) die daar geen mening over hebben en ook 4 personen (15,4%) die het niet eens zijn met de stelling dat er voldoende mogelijkheden zijn tot het uiten van een mening of een idee. Op de vraag of een mening of een idee voldoende terug te vinden is, zijn slechts 3 (11,5%) van de ondervraagden het daar mee eens. Van de 26 zijn er 9 (34,6%) die vinden dat hun mening of idee onvoldoende terug te vinden is in uiteindelijke besluiten en maar liefst 14 personen (53,8%) heeft daar geen uitgesproken mening over. Als toevoegingen wordt door een groot aantal ondervraagden aangegeven dat er goede afspraken moeten komen met politie en Justitie. Hogere prioriteit voor het onderwerp binnen deze diensten moet de medewerkers het gevoel geven dat ze serieus worden genomen.

5.4.3 Open besluitvorming en participatie beschouwd door GHOR, meldkamer en P&O

De Officieren van Dienst Geneeskundig hebben veelal te maken met de andere diensten in opgeschaalde situaties of tijdens evenementen. Op die momenten zijn alle diensten vertegenwoordig op het incidententerrein en er zijn duidelijke afspraken over wie welke

verantwoordelijkheid heeft. De samenwerking verloopt dan ook goed. In deze situaties doen zich ook minder gevallen van agressie en geweld voor. Toch zou op het gebied van samenwerking wel wat aandacht mogen komen aan meer samenwerking tussen de diensten onderling. Zo geeft de eerste Officier van Dienst aan dat men nog te vaak bezig is met het vervullen van de eigen taak en niet in staat is om de scope te verbreden en verder te kijken. Er zal meer begrip moeten komen tussen de diensten en tussen de werknemers onderling. Er zal beter gecommuniceerd moeten worden. De andere Officier van Dienst geeft aan dat de samenwerking op het gebied van agressie en geweld vooral zal plaats vinden tussen politie en brandweer of politie en ambulance. De samenwerking tussen de diensten zal zich daarom moeten richten op gezamenlijke afspraken over hoe de politie benaderd moet worden. Er zijn voldoende mogelijkheden voor de medewerkers om hun mening te uiten, maar verder hebben de Officieren van Dienst hier niet heel veel over te melden.

De beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg is van mening dat het goed is dat een projectgroep bezig is om te kijken hoe beleid voor de VRR opgezet zou kunnen worden om het probleem van agressie en geweld aan te pakken. De operationele uitwerking kan per kolom verschillen. Maar, zo zegt de beleidsmedewerkster, de samenwerking verloopt te stroef om winst te behalen voor dit moment. Dit is niet vreemd, aangezien de VRR nog een jonge organisatie is waarbij veel verschillende culturen bij elkaar zijn gezet. Tevens zijn de betrokken personen die in de projectgroep zitting hebben van verschillende niveaus. Dit maakt dat niet op hetzelfde niveau met elkaar gesproken kan worden. Er zijn te veel verschillen in benadering van het probleem. Er is geen goede regie, niemand die de kar trekt en er is geen ondersteuning in de vorm van een beleidsmedewerker die het beleid op papier zet. Wil het proces enige voortgang behouden, dan is hier wel behoefte aan volgens de beleidsmedewerkster. Er is volgens haar geen afhankelijkheid van de andere diensten als het gaat om het opzetten van beleid voor de eigen dienst. Dit maakt dat zij voor de meldkamer graag zo snel mogelijk het beleid, waarvan het concept al klaar ligt, verder wil gaan uitbouwen. Met een informele aanpak is al veel te bereiken. Er kan soms meer bereikt worden door de persoon of de leidinggevende van de persoon die de meldkamer belt later aan te spreken op het gedrag, dan wanneer er formeel aangifte wordt gedaan. Zolang de medewerker maar het gevoel heeft dat hij of zij serieus genomen wordt door de werkgever, is er al enige vorm van verwerking. Het bieden van trainingen waarbij er aandacht is voor de eigen houding zou een positief effect kunnen hebben. Ook het opzetten van een multidisciplinaire scholingsdag waarbij de politie, brandweer, ambulancedienst en meldkamer samen ervaringen en informatie uitwisselen zou leerzaam kunnen zijn voor alle partijen.

De beleidsmedewerker van P&O geeft aan dat binnen de projectgroep iedereen erop is gericht om binnen de dienst beleid te formuleren om agressie en geweld aan te pakken. De dingen die tot nu toe gebeuren binnen de projectgroep, verlopen goed. Maar het ontbreekt soms aan gezamenlijkheid. Er is sprake van structureel overleg, maar men is zelf ook VRR en er moet ook vanuit de diensten zelf input komen om de samenwerking te bevorderen. Als men vindt dat het te traag verloopt, hebben ze daar zelf ook een verantwoordelijkheid in. Dit is lastig om te sturen. De regierol zou eerst bij de beleidsmedewerker van P&O liggen maar deze heeft, zoals eerder aangegeven, besloten om te sturen op de concepten zoals die tot nu toe gevormd zijn. Hij wil het proces niet afremmen door iedereen op te leggen dat gezamenlijk beleid geformuleerd moet worden. Het is nodig dat beter gecommuniceerd wordt binnen de projectgroep om duidelijk te krijgen wat men van elkaar verwacht. De diensten zijn ook redelijk autonoom en in staat om zelf beleid op te zetten, zonder dat ze daarbij afhankelijk zijn van de ander. Dit maakt ook dat men minder snel geneigd en bereid is om samen te werken, wanneer ze het prima voor zichzelf kunnen regelen. Het is in het belang van de werknemer

dat er beleid komt en dat er drie verschillende vormen van beleid worden geproduceerd is geen probleem. Maar dan moet er achteraf wel afstemming komen. Formeel gezien zijn er voldoende mogelijkheden om meningen of ideeën te uiten in de organisatie. Maar in de praktijk blijkt dat vaak toch een kloof bestaat tussen directie en de uitvoerende dienst. Dit heeft ook te maken met de verschillende culturen die bij de oprichting van de VRR bij elkaar zijn gezet. Maar het moet ook naar twee kanten werken. De directie moet informatie halen bij de werknemers, maar de werknemers moeten op hun beurt ook uit hun schulp kruipen en informatie geven aan de directie. Hierin kunnen een aantal slagen worden gemaakt de komende tijd.

5.4.4 Verschillen en overeenkomsten wat betreft open besluitvorming en participatie

Binnen de brandweer als de ambulancedienst geven de medewerkers aan dat zij tevreden zijn over de mogelijkheden om te participeren in processen en een mening of een idee aan te dragen. Maar binnen de brandweer wordt daar niet altijd voldoende gebruik van gemaakt. De informatie moet over veel schijven en het duurt vaak lang voordat de informatie komt waar het moet komen en terugkoppeling naar de werknemer. Het werkt twee kanten op. Binnen de ambulancedienst zijn de medewerkers geven de meesten geven aan dat er te weinig terug te vinden valt van hun mening of idee in de uiteindelijke besluiten. Ook de beleidsmedewerkster van de meldkamer geeft aan dat het altijd mogelijk is voor haar werknemers om ideeën of meningen te uiten in de organisatie. De beleidsmedewerker van P&O geeft aan dat het wel mogelijk is om een mening of idee te uiten door de werknemer, maar dat er een groot gat blijkt tussen directie en werkvloer. Deze structureler opgezet zouden moeten worden en de medewerkers moeten deze mogelijkheden ook meer benutten als ze willen dat er iets mee gebeurt. De districtscommandant geeft aan dat binnen de projectgroep de samenwerking goed verloopt. Ook de teammanager is van vindt dat binnen de projectgroep het mogelijk is om meningen te uiten, maar dat gebeurt niet altijd. In sommige gevallen wordt onvoldoende samengewerkt en neemt men ook geen actieve houding in om de samenwerking te verbeteren. Toch hebben ze zelf ook door dat dit niet altijd de gewenste situatie is. De districtscommandant en de beleidsmedewerkster van de meldkamer menen dat een actieve regisseur ontbreekt. Deze zou de belangen van de betrokken actoren moeten waarborgen. De beleidsmedewerker van P&O geeft echter aan dat hij meer stuurt op afstemming dan op samenwerking. De mogelijkheden van open besluitvorming en participatie moeten dus structureler worden opgezet, maar ook meer worden benut door de werknemers zelf. Open besluitvorming en participatie in de projectgroep blijven enigszins achterwege, omdat men in staat is los van elkaar beleid op te zetten. Dit kwam ook naar voren bij het bekijken van de netwerkachtige situatie. De nemen de actoren geen actieve houding in als het gaat om samenwerking en verwachten ze dat de procesmanager hier op ingrijpt wanneer dat nodig is. Maar deze heeft aangegeven te sturen op afstemming.

5.5 Sense of urgency

5.5.1 Sense of urgency beschouwd door de brandweer

In de vorige concepten is al aandacht besteed aan de opvattingen van agressie en geweld tegen de medewerkers. De districtscommandant meldt het noodzakelijk was dat er een aanpak geformuleerd werd binnen de brandweer om agressie en geweld tegen te gaan, omdat op dit moment te weinig geregeld is. Het mooiste zou zijn wanneer deze aanpak afgestemd wordt met de andere diensten, maar wanneer dit te lang op zich laat wachten, moet het vooralsnog alleen voor de brandweer worden opgepakt. Dit geeft aan dat het onderwerp binnen de brandweer een hoge prioriteit kent. Er moet beleid komen, zodat actie ondernomen kan worden wanneer zich een incident voor doet. Duidelijk is wel dat het aantal incidenten bij de

brandweer bijzonder laag is. Maar voor elk incident dat zich wel voordoet, moeten goede richtlijnen opgesteld zijn. Er is voor de districtscommandant niet een duidelijk omslagpunt aan te geven wat voor haar de aanleiding was om zich sterk te maken voor beleid om het probleem aan te pakken. Er is duidelijk dat het wenselijk is dat het beleid samen met de andere diensten wordt opgesteld. Maar echte afhankelijkheden zijn er op dit moment niet. Iedereen heeft de mogelijkheden om zelf een beleid op te zetten en uit te voeren. Wel is duidelijk dat dit voor de toekomst problemen kan opleveren, omdat opleidingen, richtlijnen, manieren van registratie bepalende elementen zijn die, wanneer iedereen daar nu zijn eigen manier van werken voor opzet, later moeilijk op elkaar zullen aansluiten. In zoverre is er wel het bewustzijn dat het nodig is dat de aanpak gezamenlijk wordt opgezet, maar veel verder dan bewustzijn gaat het op dit moment niet.

De wachtcommandant vindt het nodig dat er een aanpak wordt gerealiseerd om agressie en geweld tegen de medewerkers tegen te gaan. Bij de brandweer ligt de nadruk op de jaarwisseling en het afgelopen jaar was er volgens hem wel aandacht voor, maar stond niets duidelijk op papier. Daar was op dat moment wel behoefte aan. Dat maakt dat hij de mogelijkheden van registratie en daar op volgende acties, die er aan zitten te komen binnen de brandweer, van harte toejuicht. Er moet echter meer aandacht besteed worden aan communicatie. Zowel voor de interne organisatie, waarbij veel zaken blijven liggen, als wel naar buiten de organisatie. Op deze manier kan volgens de wachtcommandant al een groot gedeelte van de agressie worden ingeperkt. Bij communicatie voor de interne organisatie moet niet alleen aandacht zijn voor communicatie binnen de eigen kolom, maar vooral ook met de andere kolommen. Hij geeft aan dat hij er behoefte aan heeft om in contact te komen met collega's uit de andere diensten.

Uit de enquête blijkt dat veel van de ondervraagden vinden dat een belangrijke oorzaak gezocht moet worden in de eigen houding van de werknemers. Hiermee geven de ondervraagden aan dat er wel wat verbeterd moet worden aan deze houding, wil agressie en geweld voorkomen worden. Het is aan de werkgever om dat op te pakken en daar als organisatie aandacht aan te besteden. Op de vraag of men de maatregelen op dit moment toereikend vindt, wordt door 17 (50%) van de 34 personen negatief geantwoord. Op de vraag of er door de VRR voldoende maatregelen genomen zijn om het probleem aan te pakken antwoorden 20 personen (58,8%) negatief, zo blijkt uit de tabellen in de bijlage. Dit geeft aan dat te weinig vanuit de VRR is gedaan om het probleem van agressie en geweld tegen de medewerkers aan te pakken en dat de maatregelen die genomen onvoldoende zijn. Dit wordt nog eens ondersteund door het feit dat er 67,6% van de ondervraagde een onvoldoende geeft voor de huidige aanpak. Er bestaat onder de medewerkers dus het idee dat er aanvullende maatregelen genomen zullen moeten worden. Van de 34 ondervraagden zijn er 18 (52,9%) in aanraking geweest met een vorm van agressie of geweld. Dit varieert van verbaal geweld tot daadwerkelijk fysiek geweld, waarbij er meer personen met verbaal geweld in aanraking zijn gekomen. Van deze personen zijn er 7 (20,6%) van mening dat zij voldoende ondersteuning hebben gehad van hun leidinggevende. Van al deze 18 personen is er niemand geweest die aangeeft dat hij of zij voldoende informatie heeft ontvangen na een incident.

5.5.2 Sense of urgency beschouwd door de ambulancedienst

Ook voor de ambulancedienst is eerder benoemd hoe het probleem van agressie en geweld tegen de werknemers wordt ervaren en waar de oorzaken gezocht moeten worden. De eerste verpleegkundige ervaart het vooral als nuttig wanneer er vanuit de ambulancedienst naar buiten toe gecommuniceerd zou worden over het onderwerp. Het onderwerp leeft binnen de dienst en men vindt dat de media en de overheid hier in geen juist beeld schetsen. De tweede

verpleegkundige geeft aan dat hij het probleem graag genuanceerd zou willen zien, waarbij ook de media de incidenten niet uit de context halen. Het blijven incidenten en die komen maar heel weinig voor op jaarbasis. Het is nodig dat preventieve maatregelen genomen worden en dat er niet pas gereageerd wordt op het moment dat er een incident heeft plaats gevonden. Als het gaat om emotionele opvang na een incident is dat binnen de ambulancedienst goed afgedekt en voldoen de leidinggevenden. Als het gaat om informatie na een incident en het doen van aangifte, dan zou daar nog wat moeten veranderen. Op dit moment is dat onvoldoende geregeld en dit zorgt voor onvrede.

De teammanager is vooral van mening dat het nodig is dat er een aanpak komt voor de werknemers, zodat zaken als registratie en vervolg daarop beter geregeld worden en de werknemers ook weten waar ze aan toe zijn. Omslagpunt voor de teammanager was toen een aantal jaar geleden in Vlaardingen medewerkers zich moesten terug trekken omdat de eigen veiligheid niet gegarandeerd kon worden en het slachtoffer geen hulp geboden kon worden. Het mooiste zou zijn wanneer er in samenwerking met de andere diensten beleid geformuleerd kan worden, maar op dit moment is het meer gewenst dat er beleid komt voor de eigen dienst. Langer wachten tot er eindelijk binnen de projectgroep eens besluiten genomen worden is niet wenselijk. De teammanager geeft aan dat er niet echt afhankelijkheden zijn tussen de diensten. Dit komt vooral doordat de financiën verschillend zijn geregeld en de diensten qua taken zo van elkaar verschillen dat ze ook een eigen CAO hebben. Dit maakt dat de diensten ieder voor zich in staat zijn om beleid op te stellen.

5.5.3 Sense of urgency beschouwd door de GHOR, meldkamer en P&O

De eerste Officier van Dienst Geneeskundig heeft meerdere momenten meegemaakt waarop hij vond dat maatregelen genomen moesten worden. Dat er nu speciale aandacht aan gegeven wordt vindt hij een goede zaak. Toch geeft hij ook aan dat een deel verklaard kan worden door de eigen houding van de medewerkers. Het is goed dat daar aandacht aan gegeven wordt binnen de opleiding en in latere trainingen. Maar er zal toch ook een omslag moeten komen in de maatschappij, waarbij men zich minder asociaal en agressief zal moeten gedragen. De andere Officier van Dienst geeft aan dat ook de media er de laatste tijd veel aandacht aan besteed. Het is zaak dat de VRR als werkgever hier actie op onderneemt, maar het probleem speelt al langer en de oorzaak moet meer worden gezocht in de huidige cultuur die ontstaan is. Goede communicatie naar de medewerkers, het opzetten van een juiste registratie voor de gehele VRR, multidisciplinaire trainingen en het verder uitsplitsen in kolommen is de gewenste situatie. Maar het beleid zal niet te ver doorgevoerd moeten worden. Een speciale werkgroep die het beleid binnen de organisatie vormgeeft is hierin de beste oplossing. Belangrijk is om een duidelijke grens te stellen.

De beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg geeft aan dat sinds het bezoek van de Arbeidsinspectie in december 2008 het onderwerp agressie en geweld een van de speerpunten geworden voor de meldkamer. Er zijn voor de meldkamer nog totaal geen maatregelen genomen. Daarom heeft het hoge prioriteit om voor de werknemers beleid op te zetten zodat er vervolg gegeven kan worden aan een incident. Het is vooral ook nodig dat de medewerkers trainingen krijgen in het omgaan met dergelijk gedrag, zodat zij ook hun eigen houding daar op kunnen passen en professioneel blijven.

Voor de beleidsmedewerker is er geen moment aan te wijzen dat voor hem het omslagpunt is gewenst waarop hij vond dat beleid noodzakelijk was. Hij vindt het noodzakelijk dat wanneer zich een incident heeft voorgedaan waarbij sprake is van fysiek geweld, actie ondernomen wordt vanuit de werkgever. De beleidsmedewerker geeft aan dat bij het opzetten van de VRR

het geweldsprotocol van de gemeente Rotterdam is overgenomen, maar dat de organisatie er nu wel aan toe is dat beleid wordt opgezet dat is toegespitst op de eigen organisatie. Het is noodzakelijk dat er voor iedere dienst binnen de VRR beleid wordt ontwikkeld, zodat voor iedere werknemer binnen de organisatie van de VRR iets geregeld is. Het is daarbij geen probleem dat dit voor elke dienst op een andere manier wordt ingevuld. De beleidsmedewerker voorziet hierin geen problemen, omdat het registratiesysteem voor alle drie de diensten gelijk kan zijn en elk protocol een aantal vaste stappen bevat zoals aangifte, een vervolg door het OM en nazorg. Wanneer de medewerkers zelf aangeven dat zij behoefte hebben aan multidisciplinaire bijeenkomsten over agressie en geweld, moet daar gehoor aan gegeven worden.

5.5.4 Verschillen en overeenkomsten in sense of urgency

Binnen alle diensten wordt aangegeven dat het noodzakelijk is dat beleid wordt geformuleerd om het probleem van agressie en geweld tegen de werknemers aan te pakken. Binnen de brandweer is behoefte aan beleid om agressie en geweld aan te pakken. Binnen de ambulancedienst wordt aangegeven dat sprake is van een redelijke aanpak, maar dat er nog veel moet gebeuren. Er moet duidelijkheid vanuit de werkgever worden gegeven hoe over het onderwerp wordt gedacht. Er is behoefte om als dienst naar buiten te treden en burgers te informeren. Met name de medewerkers van de brandweer en de ambulancedienst geven aan dat zij het als een gewenste situatie beschouwen wanneer er meer gezamenlijk wordt geopereerd. Er is behoefte aan meer samenwerking met de andere diensten, omdat dit in de toekomst de effectiviteit ten goede zou komen. Het kan ook nuttig zijn om ervaringen en informatie van anderen te horen en dit mee te nemen in de praktijk. De beleidsmedewerkster van de meldkamer en de beleidsmedewerker van P&O geven aan dat samenwerking minder nodig is. Wanneer er afstemming wordt bereikt kan dit al voldoende zijn. Een multidisciplinaire training of voorlichting voor de werknemers zou wel een toevoeging kunnen zijn. De voorkeur gaat naar snelheid boven samenwerking. Op het moment dat zich een incident heeft voorgedaan, moet registratie en vervolg hierop beter. Er moet altijd vervolg komen op een incident. De huidige aanpak wordt als niet voldoende beoordeeld en dit maakt dat er is dus bij alle medewerkers sprake van een 'sense of urgency' om het probleem van agressie en geweld aan te pakken, maar als het gaat om samenwerking is deze minder hoog. Toch geeft iedereen aan dat dit wel de gewenste situatie is.

5.6 Procesmanager

5.6.1 Procesmanager beschouwd door de brandweer

De districtscommandant zegt dat bij de projectgroep die gestart is om een aanpak van agressie en geweld tegen de medewerkers op te zetten, geen partij aanwezig is die een duidelijke regierol op zich neemt. Daar is volgens haar wel behoefte aan, omdat op dit moment de voortgang van het proces niet bewaakt wordt. Er ontbreekt iemand die de kar trekt, die de andere partijen ondersteunt. Iedereen heeft zijn eigen belangen en dit komt tot uiting in het stroperige proces om samen beleid te ontwikkelen. Wil er enige voortgang geboekt worden, dan moet er een persoon aangesteld worden om hier aandacht aan te besteden. De districtscommandant geeft aan dat de beleidsmedewerker van P&O de 'linking pin' is in het geheel, die de andere partijen met elkaar verbindt, en dat deze persoon dan ook de aangewezen persoon is om de rol van procesmanager op zich te nemen.

5.6.2 Procesmanager beschouwd door de ambulancedienst

Ook de teammanager weet binnen de projectgroep niet een persoon is aan te wijzen die de regierol op zich neemt. Hij meent dat het niet gewenst is dat deze persoon er zou komen. Wel

geeft hij aan dat hij de projectgroep verdeeld vindt over de ideeën van een aanpak. Deze verdeeldheid is voor hem een reden dat hij zelf graag verder wil voor de ambulancedienst. Hij geeft toe dat hij op het moment van overleg dit kenbaar had moeten maken en duidelijker in communicatie had kunnen zijn. Een persoon die hier de regierol op zich neemt had dit moeten signaleren en de kernwaarden van de diensten kunnen bewaken en daarmee eenheid binnen de groep kunnen bewaren.

5.6.3 Procesmanager beschouwd door de meldkamer en P&O

De beleidsmedewerkster van de meldkamer ambulancezorg heeft begrepen dat in de overleggen met de projectgroep de regierol bij de medewerker van P&O terecht zou komen. Maar deze heeft zij nog nooit ontmoet. Er ontbreekt iemand die de kar trekt. Om voortgang van het proces te waarborgen is het wel nodig dat zo iemand wordt aangesteld. Op dit moment is er niemand die deze rol op zich neemt.

De beleidsmedewerker van P&O verteld dat hij in eerste instantie de regierol op zich zou nemen. Maar uiteindelijk is hier vanaf gezien en is besloten om de diensten te ondersteunen en te sturen op de concepten die al binnen de diensten zijn geformuleerd. Dat men verwacht dat wel iemand de kar zou trekken is een miscommunicatie, waar actie op ondernomen moet worden. Maar de oorzaak dat het proces traag verloopt moet ook binnen de eigen diensten worden gezocht. Er zijn nu eenmaal verschillende culturen bij elkaar gebracht bij het oprichten van de VRR en wanneer samengewerkt moet worden, moet men daar zelf ook moeite voor doen.

5.6.4 Verschillen en overeenkomsten wat betreft de procesmanager

Door de brandweer en de meldkamer wordt aangegeven dat een ondersteunende dienst als P&O wel de aangewezen afdeling om de procesmanager te leveren. Maar toen deze persoon door omstandigheden niet in staat was om namens P&O de projectgroep te ondersteunen, er niemand van de afdeling was om zijn rol hier in over te nemen. De persoon van P&O is de aangewezen persoon, omdat deze onderdeel is van de organisatie, inhoudelijke kennis heeft en een professional is. Als onderdeel van een ondersteunende dienst, dus geen onderdeel van een van de drie hulpverlenende diensten, is hij redelijk neutraal en zal hij eerder geaccepteerd worden door alle partijen. De teammanager van de ambulancedienst geeft niet aan dat de medewerker van P&O als procesmanager aangewezen zou moeten worden. Uit zijn antwoorden kan echter wel worden opgemaakt dat een procesmanager een toevoeging zou kunnen zijn. De beleidsmedewerker van P&O zelf geeft aan dat in eerste instantie hij ook de regisseur van de projectgroep zou worden, maar dat dit later is omgezet naar sturen op de al ingezette wegen. Hij geeft toe dat er niet goed is gecommuniceerd om de verwachtingen van de anderen bij te stellen. Er is dus wel behoefte aan een procesmanager en de verwachtingen waren dat deze rol opgepikt zou worden voor de beleidsmedewerker van P&O. In de praktijk blijkt dat deze beleidsmedewerker de rol van procesmanager niet naar verwachtingen invult, maar stuurt op afstemming. Uit de andere concepten blijkt ook dat de samenwerking achterblijft en dat dit een gezamenlijke aanpak in de weg staat. Vanuit de theorie bezien zou de procesmanager een krachtigere rol moeten innemen.

5.7 Interview politie

Bij de politie is er gesproken met de verantwoordelijk beleidsmedewerkster voor agressie en geweld. Zij is beleidsmedewerkster van de portefeuillehouder agressie en geweld bij de politie.

De beleidsmedewerkster gaf aan dat er in 2006 een enquête is gehouden onder de medewerkers waarin een inventarisatie werd gemaakt met alles wat er binnen de organisatie nog schortte aan het aanpakken van het probleem. Uit deze enquête kwam naar voren dat er vooral niet voldoende werd gemeld door de medewerkers. Dit had zijn oorzaak in het feit dat de opvolging niet goed was geregeld. Maar ook het registreren van een incident was niet goed mogelijk.

In 2008 zijn afspraken gemaakt met het OM om vervolging beter neer te zetten. Er is een campagne gestart binnen de politie waarin werd aangegeven dat het probleem van agressie en geweld door de directie serieus wordt genomen. Dit om het melden van incidenten te stimuleren. Het werd een vast onderdeel van overleggen. Te merken valt dat het onderwerp door de medewerkers zelf ook steeds serieuzer wordt genomen en er meer aandacht voor is.

Voor het registreren is er in de regio Rotterdam-Rijnmond een pilot gestart. Op het moment dat een incident gemeld wordt, kan de medewerker middels een pop-up verdere informatie geven. Het incident wordt na het melden bij de chef van dienst, verder met hem afgehandeld. Hierdoor wordt de medewerker zelf het minst belast met zaken waar men op dat moment geen behoefte aan heeft. Het incident komt binnen bij de verantwoordelijk beleidsmedewerkster en deze bepaald welke zaken aan de leidinggevende van de medewerker doorgegeven moeten worden, zodat deze nazorg kan bieden. Pas vanaf mei 2009 wordt er echt bijgehouden hoeveel incidenten er plaats vinden, wie het slachtoffer was, kenmerken van de dader, tijdstippen, plaatsen delict, enzovoort. Dit maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in wie er op de lijst voorkomt en hoe het incident tot stand is gekomen. Op deze manier is het ook mogelijk om meer te reageren als organisatie of leidinggevendenden op het moment dat iemand vaker op een lijst voorkomt. Dit vraagt om extra aandacht en maakt het als organisatie beter mogelijk om ook als werkgever een rol van betekenis te spelen naar de medewerkers. Vastgelegd is dat de rechtbank van Rotterdam zich wel houdt aan de dubbele strafeis wanneer er een incident tegen een medewerker van de politie plaats vindt.

5.8 Interview RET

Bij de RET is er gesproken met de gebiedsmanager voor het centrum van Rotterdam. Hij is verantwoordelijk voor contact met de gemeenten, deelgemeenten, politie en andere partners in dit gebied over sociale veiligheid. Hij heeft de ontwikkeling van het beleid bij de RET beschreven en geeft zijn visie over het probleem van agressie en geweld.

Met het handhavingsarrangement is een meerjarenplan ontwikkeld. Er wordt beleidsmatiger en professioneler gedacht.. Op het moment dat het handhavingsarrangement is opgesteld, had de gebiedsmanager het idee dat ze het aan het verliezen waren van de burger. De medewerkers redde het niet meer zonder de politie. Opleidingen en trainingen maakten dat men weerbaarder werd tegen agressie en geweld. Men ziet dat de RET en de politie twee handen op één buik zijn. Dit uit zich ook op het politiebureau in de aangiftes, proces van nazorg van de slachtoffers. Niet alleen de dader, maar ook het slachtoffer krijgt aandacht. Er wordt ook samen met de politie onderzoek gedaan naar de identiteit van de daders, door middel van camera's in de voertuigen. Dit maakt opsporing eenvoudiger.

Er zijn drie stuurgroepen veiligheid, voor zowel de bus, tram als metro is een groep aangesteld. Deze vertegenwoordigen de medewerkers en bespreken door de directie genomen besluiten met hen. Zij vormen het contact met de organisatie. Er is in elk gebied een troubleshooter aanwezig die in staat is om direct naar een incident toe te gaan en ondersteuning te bieden. Wanneer de leidinggevende niet mee kan naar het bureau, gaat altijd

de troubleshooter mee. Omdat het slachtoffer emotioneel kan zijn, is deze beter in staat om het protocol van de RET te vertegenwoordigen en ondersteuning te bieden aan het slachtoffer.

Binnen de RET is er een aparte afdeling die de nazorg verzorgt. De afdeling nazorg is onafhankelijk. De afdeling nazorg verzorgt ook het contact met de medewerkers en informeert het over de stand van zaken na het doen van aangifte en gaat mee op het moment dat iemand in de rechtbank moet verschijnen.

De gebiedsmanager geeft aan dat de RET van mening is dat ieder incident er één teveel is en dat er daarom altijd veel aandacht voor moet bestaan en dat het daarom in de organisatie ingebed moet zijn. De normen en waarden veranderen in de maatschappij. Er moet vanuit de organisatie aan de burgers duidelijk worden gemaakt dat agressie en geweld tegen de medewerkers niet wordt getolereerd. Middels het regionaal handhavingsbeleid weet men binnen de organisatie in ieder geval wat er gedaan moet worden bij een incident. Maar ook goede afspraken met het OM en politie ten aanzien van vervolging zijn hierin belangrijk. Wanneer dit goed geregeld is, is in ieder geval op papier de cirkel rond en kan het probleem worden aangepakt. Er is een project gestart waarbij de RET langs scholen gaat, uitlegt wat men doet en laat zien dat het ook een werkgever kan zijn. Het in gesprek gaan met de jongeren en zorgen voor een besef dat agressie en geweld tegen de medewerkers ook tegen mensen is gericht, zorgt voor een reductie van asociaal gedrag. De RET wil als organisatie daar een maatschappelijke rol innemen.

5.9 Samengevat

In de theorie kwam naar voren dat op het moment dat sprake is van complexiteit in een netwerkachtige omgeving, volgens coproductie open besluitvorming en participatie moeten worden toegepast. Dan is het mogelijk om tot een gezamenlijk beleid te komen en doelen op te stellen, maar is er nog geen succesvol beleid. Daarvoor moeten de betrokken partijen zelf ook de noodzaak inzien van het beleid. Er zal een procesmanager moeten worden aangesteld die dit proces aanstuurt.

In de praktijk is duidelijk geworden dat er aandacht bestaat voor integraliteit binnen de diensten, door samenwerking met de politie, het opzetten van beleid voor de VRR breed en het aanstellen van een vast aanspreekpunt. Tevens is er sprake van complexiteit tussen de diensten, maar ook binnen de diensten wordt agressie en geweld verschillend beschouwd. Er is een netwerkachtige situatie, waarin de verschillende diensten wel bereid zijn om met elkaar samen te werken. Deze samenwerking weegt volgens de actoren in de projectgroep echter niet op tegen de snelle winsten die behaald worden wanneer het voor zichzelf binnen de eigen dienst wordt opgezet. De open besluitvorming en participatie zijn nog niet voldoende structureel ingebed in de verschillende diensten. Maar ook in de projectgroep geven de actoren aan dat zij niet altijd actief een bijdrage leveren om de samenwerking te bevorderen. Dit is mogelijk, omdat er geen afhankelijkheid bestaat van de andere diensten om beleid op te zetten. Men is zich wel bewust ervan dat dit niet altijd de gewenste situatie is. De 'sense of urgency' is echter wel voldoende aanwezig. Men is zich bewust ervan dat er een aanpak gerealiseerd moet worden en dat een gezamenlijke aanpak een gewenste situatie is. Waar de theorie er vanuit gaat dat open besluitvorming en participatie bestaan en 'sense of urgency' gecreëerd moet worden, blijkt in de praktijk dat 'sense of urgency' bestaat, maar er geïnvesteerd moet worden in open besluitvorming en participatie om tot succesvol beleid te komen. Tevens zal er aandacht moeten komen voor de procesmanager die het geheel aanstuurt.

Hier zal in de conclusie dieper op worden in gegaan en komen tot slot nog enkele concrete aanbevelingen naar voren.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek is aandacht geweest voor de wijze waarop binnen de VRR gedacht wordt over het opzetten van beleid om agressie en geweld tegen de werknemers aan te pakken. In dit laatste hoofdstuk wordt dan ook antwoord gegeven op de deelvragen en de uiteindelijk hoofdvraag.

Hoe zou door de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond haar beleid ten aanzien van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak moeten worden vormgegeven?

Aan de hand van de analyse, waar de onderzoeken zijn getoetst aan de theorie is het mogelijk om kritisch te kijken naar de situatie zoals die binnen de VRR op dit moment is. In de loop van het onderzoek zijn al drie deelvragen beantwoord. In hoofdstuk twee is terug te vinden hoe het landelijk beleid eruit ziet. In hoofdstuk vijf is te lezen wat er binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en andere organisaties aan beleid is geformuleerd en geïmplementeerd middels documentonderzoek en interviews. In hoofdstuk vijf wordt tijdens het presenteren van de bevindingen uit de interviews en enquête tevens duidelijk hoe de werknemers uit de kolommen de aanpak van de organisatie ervaren en wat ze willen toevoegen om deze aanpak te verbeteren.

6.1 Is het mogelijk om door een integraal beleid meer gewenste aanpak van agressie en geweld tegen de eigen werknemers te realiseren, dan wanneer de kolommen ieder voor zich beleid ontwikkelen?

Er is gekeken met literatuur en empirisch onderzoek of er een meer gewenste aanpak gerealiseerd kan worden door integraal beleid of wanneer de kolommen het ieder voor zich doen. De theorieën waar voor is gekozen, zijn gericht op samenwerken. Coproductie, procesmanagement en ketenregie geven allen aan dat, onder bepaalde omstandigheden het beste gekozen kan worden voor samenwerking tussen de betrokken partijen en aan welke voorwaarden deze samenwerking zou moeten voldoen. In de analyse is naar voren gekomen dat met agressie en geweld tegen werknemers van de VRR geen afstemming bestaat over de definiëring van het probleem en is er geen objectieve informatie beschikbaar over wat precies de oorzaken voor een incident zijn. Er is sprake van een complex probleem en alle drie de diensten binnen de VRR hebben ermee te maken. De kolomgrenzen worden daarmee overschreden en het probleem komt op het niveau van de VRR te liggen. Tevens is er sprake van afhankelijkheid van de politie op het moment dat er aangifte gedaan moet worden en wordt het OM betrokken in de vervolging. Dit maakt dat sprake is van integraliteit. Onder deze omstandigheden is het volgens de theorie van coproductie gewenst om door middel van interactieve beleidsvoering tot beleid te komen. Daarbij moeten de betrokken actoren door middel van onderhandelen, uitruil en overleg samen tot een definiëring van het probleem komen en doelen stellen om tot een oplossing te komen. Omdat voor het probleem nog niet voldoende objectieve informatie beschikbaar is, is het nodig dat informatie wordt verzameld bij personen die met het probleem te maken hebben. Dit zijn de werknemers op het uitvoerend niveau en hun leidinggevenden. Deze personen hebben ervaring vanuit de praktijk en dit maakt dat zij over informatie beschikken waarvan gebruik gemaakt moet worden om beleid te ontwikkelen dat aansluit op de lokale situatie. Door hen te betrekken in het proces wordt een signaal af gegeven vanuit de organisatie dat het onderwerp prioriteit heeft en dat men de werknemers serieus neemt. Dit vergroot het perspectief en verhoogt de kwaliteit van de informatie. Hierbij wordt dus ingespeeld op de vraag vanuit de werknemers. Dit zorgt ervoor dat de werknemers betrokken blijven bij het proces en dat er meer draagvlak zal zijn voor uiteindelijke besluiten die genomen worden. Wanneer er geen draagvlak bestaat voor het

ontwikkelde beleid, wordt het nooit uitgevoerd op de manier zoals het bedoeld is. De mogelijkheden voor de werknemers om ideeën of meningen te uiten wordt door de meesten als voldoende beschouwd, maar het idee bestaat dat deze onvoldoende terug zijn te vinden in de uiteindelijke besluitvorming. Onder een aantal van de leidinggevendenden bestaat het idee dat er te weinig mogelijkheden zijn om structureel ideeën of meningen aan te voeren. Daarbij werkt het twee kanten op en moeten ook de werknemers wel gebruik maken van de mogelijkheden. Door hen het gevoel te geven dat ze daadwerkelijk invloed hebben op besluitvorming en kunnen participeren in het proces, wordt bereikt dat men betrokken blijft bij het proces en men zich er voor wil inzetten om het beleid uiteindelijk succesvol te laten zijn.

In de praktijk wordt duidelijk dat de werknemers het tijd vinden dat er vanuit de VRR meer aandacht wordt gegeven aan het probleem en dat maatregelen genomen dienen te worden. Er is sprake van een 'sense of urgency' onder de werknemers, maar ook onder de leidinggevendenden. Uit de documenten die zijn geanalyseerd wordt duidelijk dat binnen de brandweer, ambulance en meldkamer het probleem al langer onder de aandacht is. De onderzoeken die zijn gedaan naar agressie en geweld tegen de brandweer dateren uit 2005. Hierop volgen interne memo's waaruit blijkt dat de belangrijkste aanbevelingen, zijn het agenderen van het onderwerp, investeren in registratie, ontwikkelen van een integraal actieprogramma, samenwerken met partners en evalueren van de effecten. Op al deze punten is nog steeds niets ontwikkeld en de roep om beleid binnen de brandweer wordt steeds duidelijker, zo blijkt uit het interview met de districtscommandant. Binnen de ambulance is al een registratiesysteem in gebruik, zo valt te lezen in de documenten. Maar de teammanager geeft aan dat dit systeem nog niet goed werkt. Het geweldsprotocol van de gemeente Rotterdam is bekend. Maar men wil graag dat er voor de VRR een eigen protocol wordt ontwikkeld. Voor de meldkamer geldt dat uit het document blijkt dat het conceptplan dat klaarligt direct zou kunnen worden geïmplementeerd. Inmiddels is een projectgroep opgericht waarin alle diensten worden vertegenwoordigd en bijgestaan worden door een beleidsmedewerker van P&O. Ook deze personen geven aan dat het tijd is dat een aanpak wordt geformuleerd om het probleem van agressie en geweld tegen te gaan. Uit de interviews en de enquêtes wordt duidelijk dat, zowel bij de brandweer als de ambulancedienst, het merendeel van de werknemers er vanuit gaat dat het een toegevoegde waarde kan hebben wanneer meer contact met de andere diensten wordt gezocht en er overleggen bestaan om begrip en een uniforme aanpak te creëren. De werknemers geven aan dat ze behoefte hebben aan voorlichting of training hoe om gegaan kan worden met agressie en geweld en hoe zij hun eigen houding daar op kunnen aanpassen. De eigen houding wordt namelijk door velen gezien als een van de oorzaken die agressie en geweld kunnen oproepen. Zowel werknemers als leidinggevendenden geven aan dat het effect kan hebben wanneer deze voorlichting of training een multidisciplinair karakter krijgt. Sowieso moet het onderwerp structureel in de opleidingen van de diensten onder de aandacht worden gebracht. Volgens dezelfde methoden opleiden van werknemers van verschillende diensten, zorgt ervoor dat deze in de praktijk weten wat ze van de ander kunnen verwachten. Door structureel werknemers terug te laten komen naar trainingen en aandacht besteden aan het onderwerp in nascholingstrajecten en dit vorm te geven in een multidisciplinaire setting, wordt het mogelijk om ervaringen en informatie uit te wisselen en kan dit de werknemers helpen in situaties in de praktijk. Er wordt aangegeven dat het gewenst is dat ook de politie hierbij betrokken wordt. Er wordt ook aangegeven in de interviews dat de werknemers behoefte hebben om naar burgers te communiceren. Voorlichting op scholen en tevens in buurtcentra over de taken van de hulpdiensten en in gesprek gaan met de burgers wordt door een sommigen gezien als een betrekkelijk doeltreffende maatregel om agressie en geweld te voorkomen. Ook de

berichtgeving in de media kan hierdoor worden genuanceerd. Opvallend is wel dat de werknemers hier aangeven dat zij dit liever vanuit hun eigen beroepsgroep doen dan in samenwerking met de andere diensten.

Als het gaat over het beleidsmatige aspect moet gekeken worden naar de projectgroep. Binnen de projectgroep wordt door alle leden direct geantwoord dat een gezamenlijk geformuleerd beleid waarin alle diensten participeren de gewenste situatie is. De praktijk is echter anders. Binnen alle drie de diensten is men, voor het oprichten van de projectgroep, begonnen met het opzetten van een aanpak binnen de eigen dienst. Deze aanpakken bevinden zich in verschillende stadia en voor het gezamenlijk opzetten van beleid heeft vrijwel iedereen het gevoel dat ze moeten wachten op de andere partijen. Ze voelen zich allemaal gehinderd in het ontwikkelen van hun eigen aanpak. Daarnaast zijn het personen die binnen deze structuur en cultuur van hun eigen kolom werkzaam zijn. Dit zorgt ervoor dat men ook binnen de structuur en cultuur blijft denken en dit maakt dat het proces erg traag verloopt. Daarbij komt dat de persoon die van te voren is aangesteld als regisseur van het project besloten heeft niet op te treden als regisseur, maar als ondersteuning van de andere partijen. Hij wil zich richten op het bieden van ondersteuning aan de huidige manieren van aanpak. De betrokken personen hadden echter de verwachting dat de beleidsmedewerker van P&O wel deze voortrekkersrol op zich zou nemen. Door het trage verloop geven alle personen binnen de projectgroep aan dat ze een hogere prioriteit geven aan het ontwikkelen van een aanpak binnen de eigen dienst, dan aan een gezamenlijke aanpak. De beleidsmedewerker van P&O heeft aangegeven de diensten daarin te steunen, het is in het belang van de werknemer dat zo snel mogelijk beleid wordt gevormd. Op het moment dat voor iedere dienst beleid geformuleerd is, dan is het mogelijk om te kijken waar deze drie van elkaar verschillen, op elkaar aansluiten en afstemming bereiken. De directie van de VRR heeft niet aangegeven dat het onderwerp agressie en geweld een speerpunt moet worden waarbij samengewerkt moet worden. De bereidheid tot samenwerking beperkt zich daarmee tot bereidheid tot afstemming. Aangezien de diensten autonoom zijn en onafhankelijk van elkaar om beleid op te zetten, is het op dit moment reëler dat er drie verschillende aanpakken komen dan een gezamenlijk beleid. Er is dus geen sprake van coproductie. Er is sprake van complexiteit in een netwerkachtige omgeving en de diensten zien de noodzaak in van het vormen van beleid. Ze zien zelfs in dat het beter zou zijn wanneer die gezamenlijk wordt aangepakt. Maar zoals uit de interviews en enquêtes naar voren komt zijn er te weinig structurele mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming en de rol van de procesmanager is te zwak. Belangrijker is dat er geen afhankelijkheid is van de diensten ten opzichte van elkaar. Er is dus geen coproductie binnen de VRR.

6.2 Hoe kan de ontwikkeling van eerdere pogingen tot formulering en implementatie van beleid om agressie en geweld tegen de eigen werknemers aan te pakken worden verklaard, binnen de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond?

In de documenten die behandeld zijn in hoofdstuk vijf, is duidelijk geworden dat binnen de diensten binnen de VRR al langer aandacht is voor het onderwerp agressie en geweld tegen de werknemers. Toch is er op dit moment voor geen van de diensten een succesvol beleid. Vanuit de brandweer kan dit verklaard worden omdat lang niemand verantwoordelijk was gesteld voor het onderwerp, daardoor lag deze verantwoordelijkheid bij verschillende personen die dit onderwerp niet als belangrijkste prioriteit hadden. Daarnaast is de organisatie qua structuur erg hiërarchisch en log. Beleid moet via vele schijven, dit duurt lang en er heerst veel pluriformiteit. Een ander belangrijk punt is dat er sprake is van incidenten. Agressie en geweld komt niet veel voor bij de brandweer. Pas sinds enkele maanden is de districtscommandant vanuit haar portefeuille personeel aangesteld als vast aanspreekpunt

binnen de brandweer voor dit onderwerp. Men ziet ook dat nu pas daadwerkelijk stappen worden ondernomen om een aanpak te creëren. Binnen de ambulancedienst geldt eveneens dat er lang niemand verantwoordelijk is geweest voor het onderwerp. Uiteindelijk is het opgepakt door de teammanager en is er ook een registratiesysteem geïmplementeerd. Dit systeem werkt nog niet voldoende en er gebeurt ook niets met de meldingen. Er zijn pas sinds kort stappen ondernomen om concreet beleid op te zetten. Binnen de meldkamer was nog niets geregeld in de zin van een meldpunt en nazorg voor de centralisten. De beleidsmedewerkster heeft zich dit aangetrokken naar aanleiding van een bezoek van de arbeidsinspectie en is van plan om dit te regelen voor de meldkamer ambulancezorg. Zij geeft aan dat de projectgroep echter moet wachten op de andere diensten. Zowel de ambulancedienst als de meldkamer geven aan dat zij het idee hebben dat zij, los van de andere diensten, al beleid opgezet hadden kunnen hebben. Zij voelen zich daarin gestremd door de projectgroep. Dit verklaard waarom er voor elk van de diensten nog geen succesvol beleid is geïmplementeerd.

6.3 Voorwaarden voor nieuw beleid ten aanzien van agressie en geweld

Vanuit de interviews blijkt dat niet altijd strikt aan de condities van de theorie voldaan hoeft te worden om tot succesvol beleid te komen. Wel werd duidelijk dat wanneer beleid geformuleerd wordt, het belang van de werknemer centraal moet komen te staan. In het onderzoek kwam naar voren dat aandacht besteed moet worden aan het agenderen van het probleem, het opzetten van een gezamenlijk registratiesysteem, een specifiek lokaal actieprogramma voor de VRR, samenwerking tussen de betrokken partijen en het evalueren van de effecten. Het merendeel van de ondervraagde werknemers heeft behoefte aan multidisciplinaire voorlichting of een training over de-escalatietechnieken om agressie en geweld tegen te gaan. Daarom is het nuttig om een training of voorlichting op te zetten waar in medewerkers van ambulancedienst en GHOR, brandweer en meldkamer samen leren welke de-escalatietechnieken toegepast kunnen worden en kunnen situaties worden geënceneerd. Hierbij kan het van toegevoegde waarde zijn om ook de politie hierin te betrekken, deze hebben vaker te maken met agressie en geweld en kunnen daarom hun ervaringen delen met de andere diensten. Omdat de politie en de hulpverleningsdiensten veel van elkaar verschillen, is het geven van een onderdeel van de voorlichting door daarvoor opgeleide agenten waarschijnlijk voldoende. Tevens zal gekeken moeten worden wat de mogelijkheden zijn om de communicatie richting de burger te verbeteren. De werknemers uit beide diensten geven aan dat zij behoefte hebben om vanuit hun beroepsgroep op scholen of in buurtcentra uit te leggen wat hun taken zijn en waar ze voor staan. Ook zal vanuit de VRR naar buiten gebracht moeten worden hoe over agressie en geweld tegen de werknemers wordt gedacht, hiervoor is het noodzakelijk dat eerst een visie vanuit de directie wordt gegeven. Er moet een signaal worden afgegeven naar de buitenwereld, maar meteen wordt hiermee naar de eigen werknemers een signaal afgegeven dat de VRR als geheel optreedt tegen agressie en geweld tegen eigen werknemers. Integraliteit voor de interne organisatie.

Als het gaat over de beleidsmatige aanpak is het nodig dat de interne communicatie van de werkvloer richting de beleidsmakers onder de loep wordt genomen en dat er aandacht wordt besteed aan het korter maken van deze lijnen. In de theorie van coproductie en procesmanagement wordt er als voorwaarde aangegeven dat het noodzakelijk is dat er aandacht bestaat voor het gelaagde karakter van coproductie. Hiervoor is het gebruik van intranet uiterst geschikt. De drempel om te participeren is lager dan wanneer bijeenkomsten worden georganiseerd en de mogelijkheid om te kunnen discussiëren via het intranet is eenvoudig opgezet. Op deze wijze komen de verschillende diensten ook met elkaar in aanraking en worden perspectieven aangedragen vanuit de praktijk waar anders geen rekening

mee gehouden wordt. Zo worden de werknemers nauwer betrokken bij het onderwerp en worden ze ook eenvoudiger op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Draagvlak wordt vergroot en de eigen achterban wordt betrokken in het proces. Er dient vooral ook aandacht te zijn voor de bijkomende effecten van het samenwerken. Het integrale karakter van agressie en geweld is daar als onderwerp uitermate geschikt voor. Voor de projectgroep is het nodig dat snel een visie wordt uitgegeven vanuit de directie. Dan weten de betrokken partijen waar ze aan toe zijn en waar ze zich op kunnen richten met het opzetten van hun beleid. Op het moment dat een visie is afgegeven vanuit de directie is het ook mogelijk voor betrokken partijen om een gezamenlijke definitie en doelen op te stellen. Op deze manier wordt afstemming bereikt en zullen de drie verschillende aanpakken zoals die op dit moment worden opgezet ook beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit maakt het mogelijk voor de beleidsmedewerker van P&O om hier meer sturing aan te geven. Het is zaak dat de beleidsmedewerker van P&O zich meer gaat positioneren als procesmanager. In de eerste plaats was dit de verwachting vanuit de andere partijen op het moment dat de projectgroep werd gestart, dit maakt dat hij al beschouwd wordt als procesmanager. Daarnaast is bij goede samenwerking behoefte aan een persoon die de andere partijen ondersteunt en het proces bewaakt in door de kernwaarden te beschermen, te zorgen voor voldoende participatie van alle partijen en de belangrijkste zaken op papier te zetten. Vanuit de theorie van ketenregie wordt daarom een aantal voorwaarden voor een procesmanager aangegeven. Als het gaat om het project van agressie en geweld zal de procesmanager de rol moeten accepteren, zich motiveren, goed vooruit kunnen kijken, sturen op relaties en de taal van de betrokken partijen moeten spreken. Dit maakt dat hij voldoende kennis moeten hebben op het gebied van juridische zaken, nazorg, personeelszorg en van de verschillende diensten. De beleidsmedewerker zal hier meer invulling aan moeten geven om als procesmanager ook daadwerkelijk te worden aanvaard en legitiem te worden beschouwd. Maar ook de betrokken personen in de projectgroep zullen meer input moeten leveren als het gaat om samenwerking. Men is zelf onderdeel van de VRR en daarmee ook zelf bepalend of beleid, als VRR zijnde opgezet, zal slagen. Daarnaast zullen er goede afspraken gemaakt moeten worden met de politie over het doen van aangifte, wachttijd, manier van wachten en terugkoppeling van de informatie. Aangeraden wordt om hiervoor met de politie af te spreken dat één vast persoon als contactpersoon wordt aangesteld binnen de politie die door de medewerkers van de VRR bereikt kan worden na het doen van aangifte. Zeker omdat het aantal incidenten zo laag ligt binnen de VRR is het nodig dat deze informatie wel bij een centraal punt opgevraagd kan worden en dat er niet verspreid over verschillende medewerkers bij de politie informatie verzameld moet worden. Binnen de eigen organisatie van de VRR is het aan te raden om bij een van de bestaande diensten één of twee personen aan te stellen als vast aanspreekpunt binnen de VRR. Vanuit de leidinggevenden kwam naar voren dat zo'n persoon een toevoeging zou kunnen zijn, zolang deze zich niet op de lijn van de leidinggevende en de werknemer gaat begeven. Dit aanspreekpunt zou daarom ingezet kunnen worden om informatie bij de politie en het OM op te vragen en de leidinggevende hierin te ondersteunen. Dit zou bijvoorbeeld bij juridische zaken kunnen worden ondergebracht.

6.4 Slotvisie/discussie

Gesteld kan worden dat vanuit theoretisch oogpunt alleen effectief beleid gevoerd wordt op het moment dat de diensten samen werken en door middel van onderhandeling, ruil en overleg tot een oplossing komen. Dit is de gewenste situatie, omdat de diensten in de toekomst steeds nauwer zullen samenwerken. Op dit moment is de VRR als organisatie nog erg jong en sluiten de culturen en structuren van de diensten nog niet genoeg op elkaar aan. Deze culturen en structuren zijn binnen een bepaalde context tot stand gekomen en zullen niet snel aangepast worden. Dit is ook niet wenselijk, omdat ze voldoen voor de taken die men moet uitvoeren.

Maar wanneer men nauwer wil samenwerken op de werkvloer, zal dit ook op het niveau van de beleidsmakers moeten worden doorgevoerd. De werknemers zelf geven aan dat zij open staan om in een multidisciplinaire setting met elkaar in contact te komen en dat zij denken dat dit ook van toegevoegde waarde is. Door samen te werken in projecten kan dit vormgegeven worden. Het opzetten van een eenduidige definitie en manier van aanpak, een gezamenlijk registratiesysteem, gelijkgestemde nazorg, informatievoorziening vanuit een vast aanspreekpunt regelen, gelijke afspraken voor de diensten met de politie maken, training en opleiding op elkaar aan sluiten en afspreken dat dit op een eenduidige manier binnen de VRR wordt vormgegeven. Dit is nodig om te bereiken dat in de toekomst de werknemers in gelijke situaties op een gelijke manier behandeld worden binnen de VRR. Op deze manier kan er efficiënter worden gewerkt, omdat er minder verschillen bestaan tussen de diensten. Werknemers zullen tegen minder problemen zullen oplopen. Op deze manier wordt er vanuit de beleidsmakers een signaal afgegeven dat het onderwerp prioriteit heeft binnen de VRR als organisatie en dat in een situatie waarin agressie en geweld zich voordoet, de hele VRR achter de medewerker staat.

In de praktijk blijkt dat de diensten prioriteit geven aan het snel opzetten van beleid, zodat binnen de eigen kolom de werknemers gedekt zijn in deze situaties van agressie en geweld. Op het moment dat vanuit de directie het probleem van agressie en geweld niet wordt aangemerkt als speerpunt, het proces naar het idee van de betrokken partijen te traag verloopt en de diensten in staat blijken om onafhankelijk van elkaar beleid op te zetten binnen de eigen kolom, is de meest reële situatie dat deze diensten ook daadwerkelijk onafhankelijk van elkaar beleid gaan opzetten. De beleidsmedewerker van P&O voorziet geen problemen, omdat er in ieder beleid een aantal vaste elementen zitten die achteraf op elkaar kunnen worden aangesloten. Het is mogelijk dat deze manier van sturen zal leiden tot succesvol beleid. Een voorwaarde is dan wel dat er ten tijde van het ontwikkelen van de drie verschillende aanpakken wel gelet moeten worden of er geen rigoureuze verschillen in de manier van aanpak worden gecreëerd. Als het beleid voor de diensten eenmaal is opgezet, zullen er minder snel concessies gedaan worden en compromissen gesloten om wijzigingen door te voeren. Dit kan in de toekomst voor problemen zorgen. Wanneer dus ieder voor zich beleid ontwikkelt, zal dit sneller gerealiseerd zijn, is er voor iedere werknemer een opvangnet geregeld en is het altijd mogelijk om achteraf afstemming te bereiken. De condities die in de theorie gegeven worden, hoeven in de praktijk dus niet altijd strikt worden opgevolgd om succesvol beleid te ontwikkelen.

Als de beleidsmakers willen dat in de toekomst de diensten van de VRR hechter gaan samenwerken, is het onderwerp van agressie en geweld is voor de VRR een ideaal onderwerp om deze samenwerking te bevorderen. Coproductie komt niet op een natuurlijke wijze tot stand binnen de VRR, omdat de afhankelijkheid ten opzichte van elkaar ontbreekt. Op deze manier wordt er niet tot een gezamenlijke oplossing gekomen. In dit geval wegen de effecten die coproductie met zich mee brengt zwaarder. Op deze manier wordt er gedacht aan de toekomst. En wel omdat het een complex probleem is, dat op een integrale manier opgelost kan worden. Er moet een gezamenlijke definiëring komen, worden overlegd, onderhandeld en doelen opgesteld om een gezamenlijke aanpak te creëren. Daarom is het aan te bevelen dat de afhankelijkheid wordt opgelegd. Op deze manier zijn de partijen wel genooddaakt om samen tot een oplossing van agressie en geweld tegen de werknemers te komen.

6.5 Aanbevelingen

- 1 Zet een training of voorlichting op waar medewerkers van ambulancedienst en GHOR, brandweer en meldkamer in multidisciplinaire setting samen leren welke de-escalatietechnieken toegepast kunnen worden en kunnen situaties worden geënceneerd. De opleidingscoördinatoren van de verschillende diensten zullen dit met elkaar moeten afstemmen.
- 2 Geef als VRR een signaal af naar de buitenwereld dat de organisatie als geheel optreedt tegen agressie en geweld tegen eigen werknemers. Hiermee wordt meteen naar de eigen werknemers een signaal afgegeven. Dit is een rol voor de afdeling communicatie.
- 3 Besteed extra aandacht aan en investeer in mogelijkheden om de communicatie vanuit de diensten en als VRR richting de burger te verbeteren. Hier hebben zowel de diensten als de afdeling communicatie een rol in.
- 4 Investeer in communicatiemogelijkheden via het intranet. Discussie is eenvoudiger en de drempel om te participeren is aanzienlijk lager dan bij bijeenkomsten. Op deze wijze komen de verschillende diensten ook met elkaar in aanraking en worden perspectieven aangedragen vanuit de praktijk waar anders geen rekening mee gehouden wordt.
- 5 Maak als VRR concrete afspraken met de politie over één vast contactpersoon binnen de politie, die door de medewerkers van de VRR bereikt kan worden na het doen van aangifte. Het is nodig dat informatie bij een centraal punt opgevraagd kan worden. Hierin kan P&O een belangrijke rol vervullen.
- 6 Binnen de eigen organisatie van de VRR is het aan te raden om bij een van de bestaande diensten één of twee personen aan te stellen als vast aanspreekpunt binnen de VRR voor zowel leidinggevenden binnen de VRR en voor organisaties van buitenaf. Dit kan door de afdeling P&O of Juridische zaken worden opgepikt.
- 7 Investeer als beleidsmakers meer in samenwerking. Daarmee wordt een signaal afgegeven naar de medewerkers op de werkvloer.
- 8 Leg als directie de afhankelijkheid tussen de diensten op en maakt van agressie en geweld een speerpunt om samenwerking binnen de organisatie te verbeteren. Op deze manier zijn de partijen wel genoodzaakt om samen tot een oplossing van agressie en geweld tegen de werknemers te komen.
- 9 De betrokken actoren in de projectgroep zullen duidelijker naar elkaar hun verwachtingen moeten uitspreken wat betreft de samenwerking, sturing en het einddoel van het project.

Literatuurlijst

Boeken:

- Aa, A. van der, Beemer, F., Konijn, Th., Roost, M. van, Ruigh, H. de en Twist, M. van (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur: eindrapportage*.
- Ambulancezorg Nederland (2009) *Ambulances in-zicht 2008*. Tiel, Stimio Consultants Drukwerk & Design.
- Andersson Elffers Felix (2005). *Geweld tegen Brandweer: Conclusies onderzoek en aanbevelingen t.a.v. beleid en actieprogramma's*. Utrecht.
- Babbie, E (2004). *The practice of social research*. Belmont, Wadsworth/Thomson Learning.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. en Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en management*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Bekkers V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Uitgeverij LEMMA.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't (2008) *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag, Academic service Sdu Uitgevers bv.
- Bureau Driessen (2005). *Geweld tegen de Brandweer: resultaten van onderzoek onder Brandweersedewerkers*. Utrecht.
- Donkers, H., Willigen, K. van, Jongbloed, J., Slooten, J. (2000) *Van kokers communicerende vaten maken*. Arnhem, ARCADIS.
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2000). *Geweldsprotocol*. Rotterdam.
- RET (2001). *Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer*. Rotterdam.
- Teisman, R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Teisman, G.R., Edelenbos, J., Klijn E-H. en Reudink, M. (2004) *Stip-studie: State of the art coproductie*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Twist, M.J.W. van, Kort, M.B. & Timmerman, M. (2004) *Stip-studie: Organiserend vermogen in de grote stad*. Nijmegen/Den Haag.
- Wayenberg, E. (2005a). Editoriaal: Integrale beleidsvoering in lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 10, 1-2.

- Wayenberg, E. (2005b). *Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning*. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 10, 3-8.

Internetbronnen:

- Algemene Rekenkamer. *Vorbereiding rampenbestrijding*. 2001. [http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p176tk27795_2.pdf] 21 juli 2009.
- AD.nl. *“Daders moeten flinke straf krijgen”* 25 augustus 2009. [http://www.ad.nl/binnenland/3445876/lsquoDaders_moeten_flinke_straf_krijgensqu_o.html]. 25 mei 2009.
- Bureau Driessen. *Geweld tegen werknemers in de semi-openbare ruimte*. Oktober 2002.
- Gemeente Rotterdam Programma Bureau Veilig en Bestuursdienst. *Geweldsprotocol gemeente Rotterdam*. Augustus 2004. [http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/AP/2004/rotterdam_geweldsprotocol_2004.pdf] 21 juli 2009.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Evaluatie Arboret: agressie en geweld, seksuele intimidatie en pesten op het werk*. 19 juli 2000. [http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14130&hoofdmenu_item_id=13826&ubriek_id=391818&link_id=191] 6 april 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De vuurwerkramp: Eindrapport*. 2001. [http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/3166/eindrapport_oo sting_2-01.pdf] 21 juli 2009.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries. Kamerstuk 27400 vergaderjaar 2000-2001, *Geweld tegen werknemers is onaanvaardbaar. Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van het onderzoek “geweld tegen werknemers in de (semi-)publieke ruimte”*. 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Ruimte voor regie: handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Oktober 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Actieprogramma “Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak”*. 21 november 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Programma Veilige Publieke Taak 2007 – 2011*. 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Handboek agressie en geweld voorkomen, beperken, afhandelen: Faciliteren en ondersteunen van werkgevers en werknemers*. April 2008. [<http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/91911/handboekagressieengeweld.pdf>] 10 maart 2009.

- NRC Handelsblad. *Aboutaleb wil onderzoek incident bevrijdingsfestival*. 6 mei 2009. [http://www.nrc.nl/binnenland/article2233706.ece/Aboutaleb_wil_onderzoek_incident_bevrijdingsfestival] 6 mei 2009.
- Nu.nl. Kamer boos over bedreiging van politie. 23 augustus 2009. [<http://www.nu.nl/algemeen/2066789/kamer-boos-over-bedreiging-van-politie.html>] 25 augustus 2009.
- Raad voor het openbaar bestuur. *Samenwerken aan veiligheid: de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*. 1999.
- RTV Rijnmond. Ambulancepersoneel mishandeld. 28 februari 2009. [-02Ffebruari%2FAmbulancepersoneel+mishandeld.] 7 april 2009.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 23326 vergaderjaar 1992-1993, *Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met seksuele intimidatie en agressie en geweld*. 1993.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 24225 vergaderjaar 1995-1996, *Veiligheidsbeleid 1995-1998 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken*. 1996.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 24655 vergaderjaar 1996-1997, *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken, verslag van een algemeen overleg*. 26 september 1996.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 24655 vergaderjaar 1997-1998, *Memorie van toelichting Arbeidsomstandighedenwet*. 1998.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 1998-1999, *Aanhangsel van de Handelingen over geweld tegen gezagsdragers*. 31 december 1998.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Memorie van toelichting bij rapport Evaluatie Arbowet inzake seksuele intimidatie, agressie en geweld en pesten op het werk*. 2000.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2007). *Agressie tegen hulpverleners: Acceptatiegrens steeds hoger*. In VRR Magazine 9 juni 2007. Rotterdam.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2008). *Eenheid in verscheidenheid: visiedocument Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2009). *VRR Netwerk: Magazine van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.

Bijlage 1: Vormen en uitwerking van geweld

Uitwerking geweld

Soort geweld	Spraakgebruik	Nadere omschrijving
Verbaal (categorie I)	<u>Uitschelden</u>	Schelden; beledigen; dreigende opmerkingen maken (ook niet op de persoon gericht); kwetsen; aanhoudend grieven; krenken; aanhoudend kleineren; zwart maken; aartasten in goede naam of eer; aanhoudend plagen, pesten of sarren; discriminatie naar herkomst, seksuele geaardheid, religie of fysieke kenmerken.
	<u>Uitdagen om ruzie te maken</u>	
	<u>Vernederen</u>	
	<u>Discrimineren</u>	
	<u>Lastig vallen</u>	
	<u>Stalken</u>	
	<u>Beledigen</u>	
	<u>Intimideren</u>	
	<u>Seksuele toespelingen maken/ intimidaties</u>	
<u>Lasterlijke verdenkingen verspreiden</u>		
Non verbaal (categorie I)	<u>Hinderen/werken bemoeilijken</u>	Op de persoon (of directe naasten) gerichte bedreiging waarbij het aannemelijk is dat de dreiging zal worden uitgevoerd; het openlijk dragen van een wapen (pistool, of mes) en bij zich hebben van een agressieve hond; dwingen tot uitvoeren of juist nalaten van ambtstaken. Dit kan zowel verbaal als non-verbaal.
	<u>Gevaarlijke voorwerpen of dieren, of (vuur)wapens bij zich hebben</u>	
	<u>Bes pugen</u>	
	<u>Seksuele handtastelijkheden</u>	
	<u>Stalken</u>	
	<u>Poging tot slaan, schoppen en stompen</u>	
	<u>Beledigen</u>	
	<u>Intimideren</u>	
	<u>Schriftelijk seksuele opmerkingen maken/intimidaties</u>	
<u>Lasterlijke verdenkingen verspreiden</u>		
Serieus bedreigen (categorie II)	<u>Bedreigen met woorden</u>	Op de persoon (of directe naasten) gerichte bedreiging waarbij het aannemelijk is dat de dreiging zal worden uitgevoerd; het openlijk dragen van een wapen (pistool, of mes) en bij zich hebben van een agressieve hond; dwingen tot uitvoeren of juist nalaten van ambtstaken. Dit kan zowel verbaal als non-verbaal.
	<u>Dreigen met voorwerpen/wapens</u>	
	<u>Dreigen naar familie/derden</u>	
Fysiek (categorie III)	<u>Lichamelijk geweld gebruiken door slaan, schoppen, stompen, pijn toebrengen door klemmen, enzovoort</u>	Mishandeling, verwonden, schoppen, aanranden, beetpakken, duwen, trekken, slaan en gericht gooien met voorwerpen, krabben, het vernielen van meubels, het gooien van objecten, seksuele handtastelijkheden, het fysiek verhinderen dat iemand een vertrek kan verlaten, het fysiek verhinderen van werkzaamheden, duwen, trekken, grijpen en bijten
	<u>Bijten of prikken (door mogelijk besmette persoon</u>	
	<u>Goederen beschadigen</u>	
	<u>Goederen vernielen</u>	

Bijlage 2: Antwoorden enquête brandweer

Leeftijd

		Frequency	Percent
Valid	25 - 29	2	5,9
	30 - 34	5	14,7
	35 - 39	9	26,5
	40 - 44	4	11,8
	45 - 49	10	29,4
	50 - 54	3	8,8
	55 - 59	1	2,9
	Total	34	100,0

Functie

		Frequency	Percent
Valid	Dagdienst	2	5,9
	24-uursdienst onderofficier	16	47,1
	24-uursdienst (hoofd)brandwacht	2	5,9
	Officier van Dienst	14	41,2
	Total	34	100,0

Slachtoffer van agressie en geweld

		Frequency	Percent
Valid	Nee	16	47,1
	Verbaal geweld	11	32,4
	Serieuze bedreiging	4	11,8
	serieuze bedreiging, daadwerkelijk fysiek geweld	1	2,9
	verbaal geweld, serieuze bedreiging, daadwerkelijk fysiek geweld	2	5,9
	Total	34	100,0

Voldoende ondersteuning door leidinggevende na incident

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	3	8,8
	Noch eens, noch oneens	8	23,5
	Mee eens	7	20,6
	Total	18	52,9
Missing	0	16	47,1
Total		34	100,0

Voldoende informatie na melding van incident

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	2,9
	Mee oneens	6	17,6
	Noch eens, noch oneens	10	29,4
	Total	17	50,0
Missing	0	17	50,0
Total		34	100,0

Gevolgen van maatregelen zijn terug te vinden in werkzaamheden

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	10	29,4
	Noch eens, noch oneens	20	58,8
	Mee eens	4	11,8
	Total	34	100,0

Voldoende maatregelen genomen binnen VRR

		Frequency	Percent
Valid	Weet niet	10	29,4
	Ja	4	11,8
	Nee	20	58,8
	Total	34	100,0

Genomen maatregelen zijn toereikend

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	2,9
	Mee oneens	16	47,1
	Noch eens, noch oneens	15	44,1
	Mee eens	2	5,9
	Total	34	100,0

Gezamenlijke aanpak is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	2	5,9
	Noch eens, noch oneens	2	5,9
	Mee eens	15	44,1
	Helemaal mee eens	15	44,1
	Total	34	100,0

Gezamenlijke aanpak leidt tot betere situatie

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	3	8,8
	Noch eens, noch oneens	11	32,4
	Mee eens	18	52,9
	Helemaal mee eens	2	5,9
	Total	34	100,0

Vast aanspreekpunt is een toevoeging

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	8	23,5
	Noch eens, noch oneens	7	20,6
	Mee eens	18	52,9
	Helemaal mee eens	1	2,9
	Total	34	100,0

Er is contact tussen de diensten

		Frequency	Percent
Valid	Ja	7	20,6
	Nee	14	41,2
	Total	21	61,8
Missing	Weet niet	13	38,2
Total		34	100,0

Overleg tussen de diensten voor onderling begrip is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	7	20,6
	Noch eens, noch oneens	10	29,4
	Mee eens	16	47,1
	Helemaal mee eens	1	2,9
	Total	34	100,0

Overleg tussen de diensten voor uniforme aanpak is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	3	8,8
	Noch eens, noch oneens	5	14,7
	Mee eens	22	64,7
	Helemaal mee eens	4	11,8
	Total	34	100,0

Relatie met de politie is goed

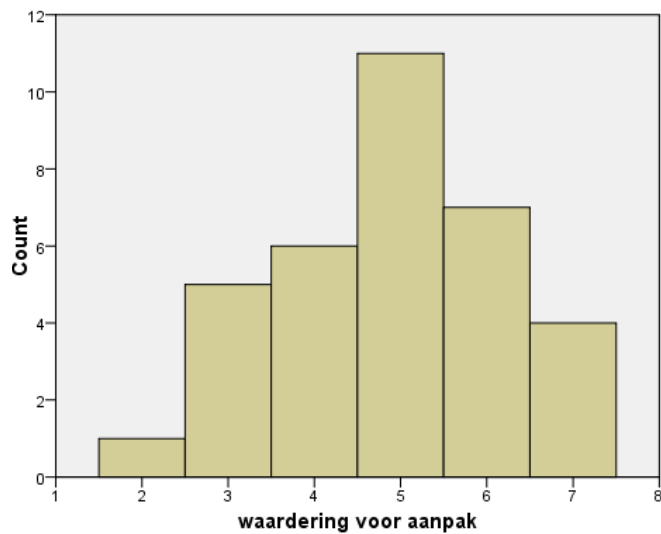
		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	8	23,5
	Noch eens, noch oneens	13	38,2
	Mee eens	12	35,3
	Helemaal mee eens	1	2,9
	Total	34	100,0

Voldoende mogelijkheden uiting van mening of idee

		Frequency	Percent
Valid	Mee oneens	5	14,7
	Noch eens, noch oneens	7	20,6
	Mee eens	19	55,9
	Helemaal mee eens	3	8,8
	Total	34	100,0

Mening of idee is voldoende terug te vinden in besluit

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	2,9
	Mee oneens	16	47,1
	Noch eens, noch oneens	14	41,2
	Mee eens	3	8,8
	Total	34	100,0



Bijlage 3: Antwoorden enquête ambulance

Functie

		Frequency	Percent
Valid	Ambulancechauffeur	7	26,9
	Ambulanceverpleegkundige	19	73,1
	Total	26	100,0

Gezamenlijke aanpak is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	3,8
	Mee oneens	6	23,1
	Noch eens, noch oneens	2	7,7
	Mee eens	13	50,0
	Helemaal mee eens	4	15,4
	Total	26	100,0

Gezamenlijke aanpak leidt tot betere situatie

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	2	7,7
	Mee oneens	3	11,5
	Noch eens, noch oneens	10	38,5
	Mee eens	11	42,3
	Total	26	100,0

Vast aanspreekpunt is een toevoeging

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	3	11,5
	Mee oneens	4	15,4
	Noch eens, noch oneens	5	19,2
	Mee eens	11	42,3
	Helemaal mee eens	3	11,5
	Total	26	100,0

Er is contact tussen de diensten

		Frequency	Percent
Valid	Ja	2	7,7
	Nee	8	30,8
	Total	10	38,5
Missing	0	16	61,5
Total		26	100,0

Overleg tussen diensten voor begrip is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	2	7,7
	Mee oneens	4	15,4
	Noch eens, noch oneens	9	34,6
	Mee eens	11	42,3
	Total	26	100,0

Overleg tussen diensten voor uniforme aanpak is gewenst

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	3	11,5
	Mee oneens	2	7,7
	Noch eens, noch oneens	5	19,2
	Mee eens	15	57,7
	Helemaal mee eens	1	3,8
	Total	26	100,0

Relatie met politie is goed

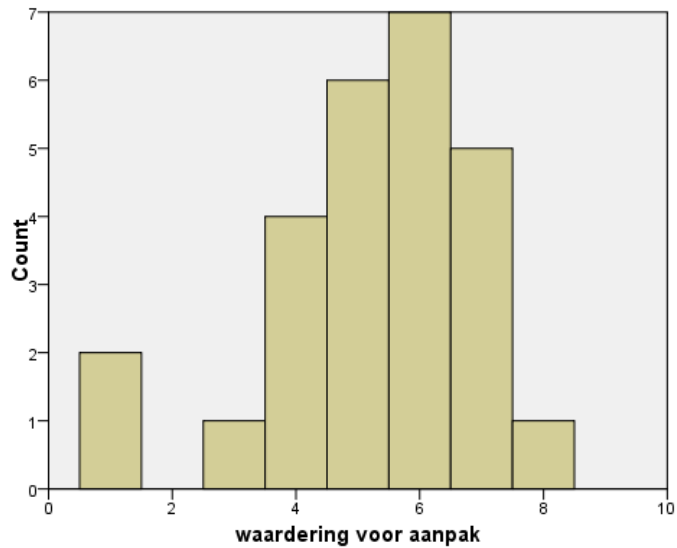
		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	3,8
	Mee oneens	2	7,7
	Noch eens, noch oneens	7	26,9
	Mee eens	15	57,7
	Helemaal mee eens	1	3,8
	Total	26	100,0

Voldoende mogelijkheden uiting van mening of idee

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	1	3,8
	Mee oneens	3	11,5
	Noch eens, noch oneens	4	15,4
	Mee eens	17	65,4
	Helemaal mee eens	1	3,8
	Total	26	100,0

Mening of idee is voldoende terug te vinden

		Frequency	Percent
Valid	Helemaal mee oneens	2	7,7
	Mee oneens	7	26,9
	Noch eens, noch oneens	14	53,8
	Mee eens	3	11,5
	Total	26	100,0



Bijlage 4: Enquête brandweer

Enquête agressie en geweld (brandweer)

Geachte heer/ mevrouw,

Als student bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam ben ik bezig met een onderzoek voor mijn masterscriptie op het gebied van agressie en geweld. Daarbij ben ik geïnteresseerd in de wijze waarop er binnen de VRR wordt omgegaan met agressie en geweld. Tijdens mijn stage bij de Directie Ambulancedienst en GHOR is mij opgevallen dat beleid vanuit de VRR om agressie en geweld aan te pakken nog in de kinderschoenen staat.

Door middel van enquêtes binnen de witte en de rode kolom probeer ik te achterhalen hoe werknemers ervaren hoe er wordt omgegaan met het onderwerp en met name het ontwikkelen van beleid op dit gebied. Mijn vraag aan u is of u bereid bent om 23 vragen in te vullen. Deze vragen zullen gaan over hoe u agressie en geweld ervaart, een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld door de witte en de rode kolom en op welke wijze deze samenwerking tot uiting zou moeten komen.

Het invullen kost 5 minuten van uw tijd. Indien u bereid bent om deze vragen in te vullen zou u mij enorm helpen met de voortgang van mijn onderzoek. Op deze wijze probeer ik een zo goed mogelijk advies uit te brengen aan de VRR waar een beleid om agressie en geweld aan te pakken aan moet voldoen. Hierbij is uw mening van belang.

Zou u de enquête voor vrijdag 14 augustus willen toesturen?

Voor vragen en opmerkingen kunt u via onderstaande gegevens met mij contact opnemen of met mijn stagebegeleider Johan de Cock, Hoofd Onderzoek en Risicobeoordeling directie A&G.

Hoogachtend,

Erik de Jong

Emailadres: edejong88@hotmail.com

Telefoonnummer: 06-14866723

Telefoonnummer Johan de Cock: 010-4668632

p.s. Klik op de onderstaande link om naar de enquête te gaan.

* Required

1. Geslacht *

2. Leeftijdscategorie *

3. Functie

4. Bent u ooit slachtoffer geweest van agressief gedrag en/of geweld * Meerdere antwoorden mogelijk

- Nee (ga door naar vraag 7)
- Verbaal geweld
- Serieuze bedreiging
- Daadwerkelijk fysiek geweld
- Other:

5. Mijn leidinggevende ondersteunt mij voldoende na een incident Alleen invullen indien u slachtoffer bent geweest van agressie gedrag en/of geweld

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

6. Mijn leidinggevende houdt mij na een melding van een incident voldoende op de hoogte van ontwikkelingen Alleen invullen indien u slachtoffer bent geweest van agressie gedrag en/of geweld

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

7. Agressie en geweld heeft naar mijn idee te maken met * Kies maximaal 3 antwoorden

- Geslacht
- Leeftijd
- Eigen houding
- Drugs
- Alcohol
- Groepsgedrag
- Rol van de media
- Haat

- Tijdstip
- Plaats
- Aard van het contact
- Other:

8. De gevolgen van deze maatregelen zijn terug te vinden in mijn werkzaamheden *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

9. In het verleden zijn er binnen de VRR voldoende maatregelen genomen om agressie en geweld aan te pakken *

- Ja
- Nee
- Weet niet

10. De maatregelen die op dit moment bestaan zijn toereikend *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

11. Een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld door brandweer en ambulancedienst is gewenst *

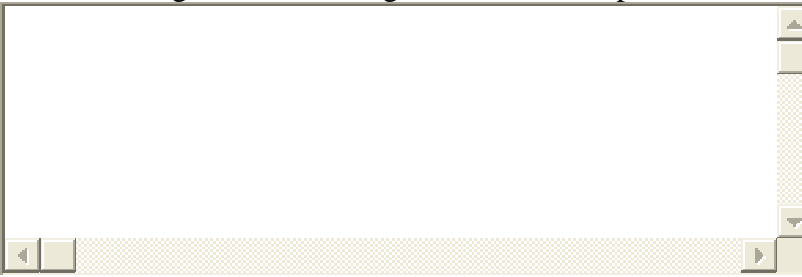
- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

12. Een gezamenlijke aanpak door de brandweer en ambulance van agressie en geweld leidt ook daadwerkelijk tot een betere situatie *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

13. Wat zou u willen toevoegen aan de huidige manier van aanpak en waarom is dit een

toevoeging? *



14. Het aanstellen van een vast persoon voor agressie en geweld als aanspreekpunt binnen de VRR is een waardevolle toevoeging *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

15. Is er sprake van overleg tussen brandweer en de ambulancedienst naast de gebruikelijke contacten tijdens incidenten? *

- Ja
- Nee
- Weet niet

16. Het is gewenst om op het gebied van agressie en geweld vaker overleg tussen brandweer en ambulance te laten plaatsvinden om zo meer begrip naar elkaar te creëren *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens

- Helemaal mee eens

17. Het is gewenst om op het gebied van agressie en geweld vaker overleg tussen brandweer en ambulance te laten plaatsvinden om zo een uniforme aanpak te creëren *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

18. Bij de aanpak van agressie en geweld is de relatie met de politie goed *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

19. Zijn er bij de aanpak van agressie en geweld nog andere partijen betrokken? *

20. Er is voldoende mogelijkheid om mijn mening en/of ideeën bij mijn leidinggevende te ventileren *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

21. Mijn meningen en/of ideeën zijn voldoende terug te vinden in uiteindelijke besluiten *

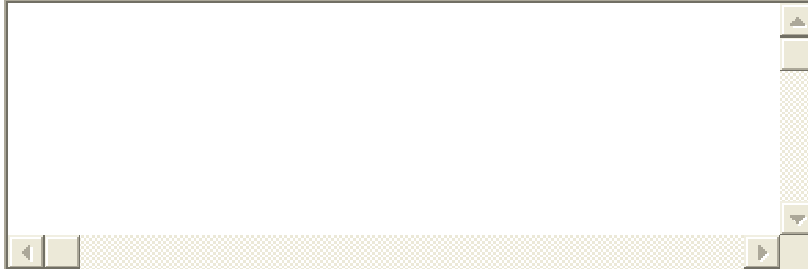
- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

22. De wijze waarop agressie en geweld tegen werknemers wordt aangepakt binnen mijn kolom *

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Heel zwak Heel sterk

23. Wilt u zelf nog iets toevoegen? *



Hartelijk dank voor uw medewerking *

Bijlage 5: Enquête AZRR

Enquete AZRR

De inleidende tekst is gelijk aan die van de enquête van de brandweer en wordt hier daarom achterwege gelaten.

1. Wat is uw functie? *

2. Een gezamenlijke aanpak door de brandweer en ambulance van agressie en geweld is gewenst *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

3. Een gezamenlijke aanpak door de brandweer en ambulance van agressie en geweld leidt ook daadwerkelijk tot een betere situatie *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

4. Wat zou u willen toevoegen aan de huidige manier van aanpak en waarom is dit een toevoeging? *

5. Het aanstellen van een vast persoon als aanspreekpunt voor agressie en geweld binnen de VRR is een waardevolle toevoeging *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

6. Is er sprake van overleg tussen brandweer en de ambulancedienst naast de gebruikelijke contacten tijdens incidenten? *

- Ja
- Nee
- Weet niet

7. Het is gewenst om op het gebied van agressie en geweld vaker overleg tussen brandweer en ambulance te laten plaatsvinden om zo meer begrip naar elkaar te creëren *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

8. Het is gewenst om op het gebied van agressie en geweld vaker overleg tussen brandweer en ambulance te laten plaatsvinden om zo een uniforme aanpak te creëren *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

9. Bij de aanpak van agressie en geweld is de relatie met de politie goed *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

10. Zijn er bij de aanpak van agressie en geweld nog andere partijen betrokken? *

11. Er is voldoende mogelijkheid om mijn mening en/of ideeën bij mijn leidinggevende te ventileren * Niet alleen op het gebied van agressie en geweld

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

12. Mijn meningen en/of ideeën zijn voldoende terug te vinden in uiteindelijke besluiten *

- Helemaal mee oneens
- Mee oneens
- Noch eens, noch oneens
- Mee eens
- Helemaal mee eens

13. Ik vind de wijze waarop agressie en geweld tegen werknemers wordt aangepakt binnen mijn kolom *
Geef een cijfer

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Heel zwak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Heel sterk

14. Wilt u nog zelf nog iets toevoegen? *

Hartelijk dank voor uw medewerking *

Bijlage 6: Interview checklist medewerkers VRR

Deel 1: Algemeen

1. Wat verstaat u onder agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak?
2. Hoe ziet u het probleem van agressie en geweld?
 - Oorzaak
 - Specifieke factoren/omstandigheden die invloed hebben
 - Sprake van haat?
 - Gevolgen
 - Gewenste situatie
 - Hoe zou dit bereikt kunnen worden?
 - Oplossingen en alternatieven
3. Vanaf welk moment achtte u het nodig dat er maatregelen genomen moesten worden om agressie en geweld tegen werknemers aan te pakken?
4. Zijn er in het verleden binnen de organisatie al maatregelen genomen om agressie en geweld te voorkomen, te beperken en af te handelen?
5. Hoe zijn deze maatregelen nu terug te vinden?
6. Hoe ervaart u dat uw leidinggevende met uw klachten op dit terrein omgaat?

Deel 2: Beoordeling

Binnen de kolom:

7. Hoe wordt agressie en geweld aangepakt?
8. Bent u van mening dat op dit moment de maatregelen toereikend zijn?
9. Kunt u voorbeelden noemen van dergelijke maatregelen?
10. Wat zou u willen toevoegen aan de huidige wijze van aanpak?
11. Waarom is dit een toevoeging?

VRR breed:

12. Waarin is er een verschil tussen de kolommen?
13. Waarin zijn er overeenkomsten?
14. Maken de taken van de diensten uit in de aanpak van agressie en geweld?
15. Gewenste situatie iedere kolom voor zich beleid ontwikkelen of samen werken aan oplossen van een probleem?

16. Is het mogelijk om een betere aanpak te realiseren door middel van samenwerking of iedere kolom voor zich?

Deel 3: Samenwerking op gebied van agressie en geweld

17. Zijn er voorbeelden te geven van projecten waarbij er sprake is van samenwerking tussen de verschillende kolommen?

18. Hoe wordt de samenwerking ervaren?

- Loopt deze samenwerking goed?
- Wat gaat er goed, wat gaat er minder goed?
- Hoe is dit te verklaren?

19. Hoe verloopt de samenwerking met de politie?

20. Hoe regelmatig wordt er overleg gevoerd tussen de verschillende kolommen (formeel/informeel)?

21. Wie heeft de regierol in deze overleggen en wat is de positie van de andere partijen?

22. Schikt men zich in deze rolverdeling?

23. In welke mate heeft iedere partij invloed op de besluitvorming bij projecten waarin wordt samengewerkt?

24. Bent u van mening dat er sprake is van goede samenwerking tussen de verschillende partijen?

25. Is er sprake van een afhankelijkheid van de andere kolommen om over bepaalde middelen (in termen van financiële middelen, kennis, grootte van organisatie, macht, relaties) te beschikken om zo tot een goede aanpak van probleem te komen?

26. Welke middelen zet u zelf in bij de samenwerking om het probleem op te lossen? Wordt er gebruik gemaakt van macht in de vorm van positie, macht in de vorm van aantallen binnen de organisatie, financiële middelen, kennis, relatie?

27. Bent u van mening dat een persoon in de uitvoerende dienst zijn of haar mening kan geven en is deze ook terug te vinden in het besluitvormingsproces?

28. Is er zelf nog iets wat u graag kwijt zou willen?

Bijlage 7: Interview checklist RET

1. Wat verstaat u onder agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak?
2. Hoe ziet u het probleem van agressie en geweld?
 - Oorzaak
 - Specifieke actoren
 - Haat?
 - Gevolgen
3. Wat zou volgens u een gewenste situatie zijn?
4. Is deze situatie ook realistisch en hoe zou het behaald kunnen worden?
5. Vanaf welk moment achtte u het nodig dat maatregelen genomen moesten worden om het probleem aan te pakken?
6. Hoe zijn deze maatregelen nu terug te vinden?
7. Kunt u algemeen de ontwikkeling beschrijven van het beleid binnen de RET op het gebied van agressie en geweld?
8. Bent u tevreden over de maatregelen zoals die er tot nu toe liggen?
9. Bent u tevreden over de samenwerking met de politie en justitie?
10. Wat zou u de VRR aanraden als RET?

Bijlage 8: Respondenten

Voor de interviews is gesproken met Eef Albers en Peter Ewalts, zij zijn beiden verpleegkundigen op de ambulance en vallen onder de VRR. Daarnaast is gesproken met Jules Winkel. Hij is teammanager bij de AZRR en vanuit deze functie is hij betrokken geraakt bij het probleem van agressie en geweld tegen de medewerkers. Met de kennis vanuit zijn eigen onderzoek naar agressie en geweld heeft hij voor veel ondersteuning bij dit onderzoek kunnen zorgen.

Tevens is er gesproken met Edith van der Reijden, districtscommandant bij de brandweer van district Rijnmond Zuid. Zij is portefeuillehouder personeel. In die hoedanigheid is zij betrokken bij het onderwerp van agressie en geweld. Bij de brandweer is er tevens gesproken met Ap Streefkerk. Hij is wachtcommandant in district Zuid op de post Mijnsherenlaan.

Binnen de GHOR is er gesproken met Roy Hempel. Hij is belast met het monodisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen. Hij geeft ook advies bij evenementen en Officier van Dienst Geneeskundig. Roy Hempel is ook als ambulanceverpleegkundige actief geweest. Er is ook met Johan van den Elzen gesproken. Hij is stafmedewerker bij Bureau Grootchalige en Bijzondere Zorg. Binnen de bureauzaken is hij belast met evenementen en het monodisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen. Daarnaast is ook hij Officier van Dienst Geneeskundig.

Bij de meldkamer is gesproken met Marianne Tijssen, zij is assistent van de chef meldkamer ambulancezorg. Zij is verantwoordelijk als troubleshooter voor de meldkamer ambulance, ze doet klachtenbemiddeling en ze is ook beleidsmedewerker en in die hoedanigheid bezig met agressie en geweld.

Bij de afdeling P&O is er gesproken met Luuk Smilde. Hij is senior beleidsmedewerker Organisatieontwikkeling. Hij valt onder de directie middelen, afdeling concern en team beleid en advies. Hij is bij het onderwerp betrokken vanuit zijn vorige functie als bedrijfsmaatschappelijk werker.

Dan is er nog gesproken met Eiso Broersma van de RET. Hij is gebiedsmanager voor het centrum van Rotterdam. Hij is verantwoordelijk voor contact met de gemeenten, deelgemeenten, politie en andere partners in dit gebied over sociale veiligheid. En bij de politie is gesproken met Linda Evertse. Zij is beleidsmedewerker voor portefeuillehouder agressie en geweld bij de politie Rotterdam-Rijnmond Simone Steendijk. Zij is tevens intern aanspreekpunt op het onderwerp agressie en geweld.

Bijlage 9: Lijst met afkortingen

A+O fonds:	Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingfonds Gemeenten
Ambuweb:	Intranet van de AZRR
AZN:	Ambulancezorg Nederland
AZRR:	Ambulancezorg Rotterdam-Rijnmond
BZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GHOR:	Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
MT:	Management Team
NS:	Nederlandse Spoorwegen
OM:	Openbaar Ministerie
P&O:	Afdeling Personeel en Organisatie
RBRR:	Regionale Brandweer Rotterdam-Rijnmond
RHC:	Raad van Hoofdcommissarissen
RMT:	Regionaal Management Team
SMART:	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Methode om richting te geven aan doelstellingen
VRR:	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond