



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Divosa

Onderzoek

Dienstverlening onder druk: de dienstverlening neemt regie bij ordeverstoringen, normoverschrijdend gedrag en agressie: een succesvolle aanpak

Einddatum – 1 november 2011

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Dienstverlening onder druk

Conclusie

Ordeverstoring, normoverschrijdend gedrag en agressie. Zulk gedrag hoort niet thuis op het Werkplein. Op twee Werkpleinen (Rotterdam en Zeist) is daarom het project 'Dienstverlening onder druk' uitgevoerd, waarbij een nieuwe, integrale aanpak van dergelijk wangedrag is getoetst. En met succes, want het aantal incidenten is in een jaar gedaald met 36 procent. En de incidenten die zich toch nog voordeden, waren minder ernstig. De aanpak van het project wordt uitgelegd in dit boekje. Kort samengevat komt het neer op een heldere taakverdeling tussen beveiliging en medewerkers.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/6jm7fen8>

Dienstverlening onder druk

De dienstverlener neemt regie bij ordeverstoringen, normoverschrijdend gedrag en agressie. Een succesvolle aanpak

Als directeur van de regionale sociale dienst Kromme Rijn Heuvelrug kent Kees Mosselman de gevolgen van agressie. Met zijn team zoekt hij naar een oplossing en ontwikkelde de methode 'Dienstverlening onder druk'.

Dienstverlening onder druk

De dienstverlener neemt regie bij ordeverstoringen, normoverschrijdend gedrag en agressie. Een succesvolle aanpak



Inhoud

Inleiding	6
Visie	10
De 'oude' instrumenten	12
De vernieuwde instrumenten	16
Tot slot	24

Hoofdstuk 1

Inleiding

Inleiding

Ordeverstoring, normoverschrijdend gedrag en agressie. Gedrag dat niet thuishoort op het Werkplein. Op twee Werkpleinen (in Rotterdam en Zeist) is in 2010-2011 daarom het project 'Dienstverlening onder druk' uitgevoerd, waarbij een nieuwe, integrale aanpak van dergelijk wangedrag getoetst is. Met succes. Het aantal incidenten is in een jaar gedaald met 36 procent, en de incidenten die zich toch nog voordeden, waren minder ernstig. De aanpak van het project leggen we in dit boekje uit. Kort samengevat komt het neer op een heldere taakverdeling tussen beveiliging en medewerkers.

Het project in een notendop:

- > De verantwoordelijkheid voor de orde en veiligheid op het Werkplein ligt bij de beveiligers. Medewerkers kunnen zich daardoor veel meer concentreren op de dienstverlening. De beveiligers zijn representatief, vriendelijk en gastvrij. Zij zijn duidelijk naar de bezoekers over wat wel en niet kan.
- > Beide Werkpleinen hebben een veiligheidscoördinator aangesteld, die in voorkomende gevallen samen met de medewerker aangifte doet bij de politie.
- > Werkgevers hebben veiligheid scherp op het netvlies, medewerkers voelen zich serieuzer genomen bij meldingen van agressie.

In het project 'Dienstverlening onder druk' zijn geen nieuwe instrumenten ingezet, maar zijn bestaande instrumenten tegen het licht gehouden. Van sommige is gebleken dat ze wel degelijk kunnen helpen bij de aanpak van het probleem, maar dat ze meer effect hebben als ze op een andere manier worden ingezet. Doordachter, beter op elkaar afgestemd. Maar bovenal is de heldere taakverdeling belangrijk.

Wat zijn de voordelen van deze nieuwe aanpak?

- > Er is sprake van een scheiding van orde en inhoud, waarbij orde vóór inhoud gaat. Werkpleinmedewerkers kunnen zich zodoende concentreren op de dienstverlening aan de cliënt.
- > Integriteit van de dienstverlening staat weer voorop.
- > Er is duidelijkheid over de taakverdeling bij medewerkers én bezoekers.
- > Werkpleinmedewerkers voelen zich veilig op hun werkplek, wat hun welzijn verhoogt en het ziekteverzuim terugdringt.
- > Doordat een kleine groep medewerkers relatief intensief getraind wordt, kunnen de overige medewerkers volstaan met een korte training. Dit leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing.



Hoofdstuk_2

Visie

Visie

Het project 'Dienstverlening onder druk' is niet zomaar van start gegaan, maar is gebaseerd op een duidelijke visie. Op een visie die beantwoordt waarom er behoefte is aan beleid op wangedrag. De vier belangrijkste argumenten:

1. Dienstverlening moet integer zijn.

Dienstverlening mag nooit onder oneigenlijke druk plaatsvinden. Er is in dat opzicht geen verschil tussen omkoping, chantage of bedreiging.

2. Dienstverleners moeten hun werk veilig kunnen doen.

De Arbo-wetgeving stelt eisen aan de werkomstandigheden. En uiteraard heeft een werkgever de morele plicht om de veiligheid en het welzijn van zijn medewerkers zoveel mogelijk te bevorderen.

3. Een professionele organisatie voert de regie.

De organisatie en dienstverleners voeren de regie over de werkprocessen. Alleen op die manier zijn kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het dienstverleningsproces gewaarborgd.

4. Een overheid die burgers oproept om normvervaging tegen te gaan, moet daarin zelf vooroplopen.

Die overheid kan het niet toestaan dat haar eigen medewerkers slachtoffer worden van wangedrag.

Onveilige dienstverlening is al snel niet meer integer. Integere dienstverlening is **ALTIJD** veilig. Integere dienstverlening geldt daarom als belangrijkste argument voor beleid op wangedrag.

Hoofdstuk_3

De 'oude' instrumenten

De 'oude' instrumenten

Werkpleinen hebben een aantal instrumenten tot hun beschikking voor het handhaven van de orde en veiligheid. Zo ook de twee Werkpleinen in Rotterdam en Zeist. De instrumenten van deze twee deelnemers aan het project zijn op een rij gezet en beoordeeld op effectiviteit:

1. Het aanstellen van beveiligers

De beveiligers worden ingehuurd om de orde te handhaven. Hoewel zijn functie anders doet vermoeden, kan hij daarbij niet terugvallen op speciale bevoegdheden. Hij heeft geen andere mogelijkheden dan welke andere burger ook en moet het - simpel gezegd - hebben van zijn uniform en uitstraling. Juist de mensen die zich schuldig maken aan wangedrag weten dat en dekken er niet voor terug de beveiligers uit te dagen en te sarren.

2. Het ordegesprek

Leidinggevenden of senior medewerkers kunnen een ordegesprek voeren met als doel recidive te voorkomen, de relatie tussen medewerker en cliënt te herstellen, een excuus aan de medewerker te aanvaarden of voor waarheidsvinding. De criteria die leidinggevenden aandragen voor de noodzaak van een ordegesprek zijn echter niet eenduidig. Ook gaan er soms enige weken voorbij voordat een ordegesprek plaatsvindt, terwijl een snelle reactie juist duidelijk zou maken dat het ernst is.

3. Het toegangsverbod

Als iemand zich ernstig misdragen heeft, kan een toegangsverbod worden opgelegd. Een veelgehoord argument voor het toegangsverbod is: 'Dan hebben we rust'. Alsof ambtenaren naar rust streven... Anderen menen dat de cliënt een toegangsverbod als een flinke straf ervaart. Maar hoe krachtig

is die straf als de cliënt vervolgens alternatieve vormen van dienstverlening krijgt? Als hij bijvoorbeeld te woord gestaan wordt op het politiebureau of voor de deur van het Werkplein (wat nog een onveilige situatie oplevert ook)? Na afloop van een toegangsverbod wordt de dienstverlening bovendien als vanouds hervat, net als vaak het wangedrag van de klant.

4. Administratieve sanctie

De Wwb maakt het in uitzonderlijke gevallen (lees: zelden) mogelijk om op de uitkering te korten. De agressie moet aantoonbaar bedoeld zijn om beslissingen te beïnvloeden. Dus als de klant zich misdraagt in een gesprek dat niet direct over de uitkering gaat, is het niet mogelijk om hem voor een sanctie voor te dragen.

5. Aangifte

Alleen als er sprake is van strafbaar gedrag kan aangifte tegen een cliënt worden gedaan. Politie en justitie bepalen in dat geval of de cliënt vervolgd wordt.



Hoofdstuk_4

De vernieuwde instrumenten

De vernieuwde instrumenten

De instrumenten voor het handhaven van orde en veiligheid, zoals in het vorige hoofdstuk besproken, leveren niet het gewenste resultaat. Dat wil niet zeggen dat de instrumenten niet deugen. Wel maakt het duidelijk dat ze niet op de juiste manier worden ingezet.

1. De beveiligiger

Zoals gezegd mag de beveiligiger, anders dan een politieagent, geen geweld gebruiken. En ook geen handboeien, pepperspray of andere (vuur)wapens. Hij mag mensen niet arresteren.

Maar, een beveiligiger zonder bevoegdheden is al gauw een vogelverschrikker: eenmaal bekomen van de eerste schrik zitten de beestjes al snel weer op zijn hoed.



Toch wordt de beveiligder, ondanks zijn gebrek aan bevoegdheden, vaak ingehuurd om de orde te bewaren. Op basis van het vertrouwen dat hij, dankzij zijn uniform en wellicht ook zijn postuur, gezag uitstraalt.

Een uniform straalt echter alleen gezag uit als het publiek weet waar dat uniform voor staat. Het uniform van een politieagent laat zien dat hij mag bekeuren, dat hij ook nog eens af kan (laten) dwingen dat de bekeuring betaald wordt, en dat hij desnoods gewapend geweld mag gebruiken. Mensen weten dat. Trekt een politieagent het uniform van een piccolo aan, dan is hij zijn gezag kwijt.

Het publiek - zeker het deel dat zich misdraagt - weet dat het uniform van de beveiligder staat voor het ontbreken van deze bevoegdheden. Het is daarom ook zo vreemd om bij de aanstelling van een beveiligder te verwijzen naar bevoegdheden die hij helemaal niet heeft. Een beveiligder hoeft niet groot en sterk te zijn. Hij mag toch niet vechten.

De beveiligder moet zijn gezag ontlenen aan de organisatie waar hij voor werkt. Die organisatie heeft wel degelijk een aantal machtsmiddelen.

In het project 'Dienstverlening onder druk' heeft de beveiligder de verantwoordelijkheid gekregen voor alles wat met orde en veiligheid te maken heeft. En omdat verantwoordelijkheden gepaard gaan met bevoegdheden heeft de beveiligder alle bevoegdheden gekregen om zijn verantwoordelijkheid in te vullen: hij mag een gesprek onderbreken of afbreken en hij mag medewerkers en bezoekers aanwijzingen geven. Aanwijzingen die opgevolgd MOETEN worden. En in geval van wanorde moet de beveiligder dus ook uitleggen wat hij gedaan heeft om dat te voorkomen.

Om het gezag van de beveiligder te ondersteunen, is hij degene die de ordegesprekken voert. De veiligheidscoördinator kan voorstellen om maatregelen tegen een bezoeker te nemen in de vorm van administratieve sancties.

Daarmee heeft de beveiligder de sleutel van het proces in handen, van de spreekkamer. Het is de beveiligder die beslist of een bezoeker een gesprek over een uitkering mag voeren, of beter gezegd: hij beslist wanneer dat niet meer mag. Dat geeft hem meer gezag dan een politieagent op een Werkplein zou kunnen hebben. Verbiedt de beveiligder een cliënt de toegang, dan is de weg naar dienstverlening afgesneden.

Behalve de beveiligders, zijn in het project ook de overige instrumenten voor de handhaving van orde en veiligheid anders ingezet.

2. Het ordegesprek

De beveiligders ondersteunen hun gezag door de ordegesprekken voor hun rekening te nemen. Na een training blijken zij hiertoe beter in staat dan getrainde senior medewerkers en leidinggevenden van de Werkpleinen. De beveiligders voeren ordegesprekken soms ad hoc, wat wil zeggen dat ze de bezoeker die zich misdraagt rechtstreeks aanspreken. In andere gevallen wordt hij binnen 24 uur opgeroepen voor een ordegesprek. Deze nieuwe taakverdeling leidt niet alleen tot een snellere afhandeling van wanorde, ook blijkt dat de beveiligder meer ordegesprekken voert dan voorheen de medewerker of leidinggevende. Geen wonder ook: het is zijn vak.

De beveiligders zijn vooraf streng geselecteerd, waarbij de sociale vaardigheden van de beveiligder zwaarder wegen dan zijn (kleerkast)model. Na de selectie zijn zij intensief getraind met veel aandacht voor het ontwikkelen van de-escalerende interventietechnieken en vroeg ingrijpen. En natuurlijk hebben zij geleerd hoe ze een ordegesprek moeten voeren.

Het ordegesprek is niet bedoeld voor relatieherstel. Of voor waarheidsvinding. Als een bezoeker zijn excuses wil aanbieden, moet hij dat vooral doen. Doet hij dat echter onder dwang in een ordegesprek, dan krijgt zo'n excuus al gauw een strategisch karakter: 'Ik zeg dat het me spijt. Niet omdat ik het meen, maar omdat ik dan gewoon weer geholpen word.'

Eén van de eisen in het ordegesprek is dat de bezoeker de veiligheid en het welzijn van de Werkpleinmedewerkers garandeert. Voor die garantie moet hij tekenen. Weigert hij dat, dan volgen sancties. Bijvoorbeeld een toegangsbeperking.

Omdat de beveiliging in de periode tussen een incident en het ordegesprek geen zekerheid heeft over de veiligheid van de medewerkers, wordt de dienstverlening opgeschort totdat het ordegesprek naar genoegen heeft plaatsgevonden.

De Werkpleinmedewerkers hebben een training van één dagdeel gevolgd waarin hun omgang met de nieuwe rol van de beveiliging centraal staat: Hoe grijpt de beveiliging in en wat voor aanwijzingen kunnen de medewerkers van hem verwachten?

3. Het toegangsverbod

Het Werkplein wil zo laagdrempelig mogelijk zijn. Werkzoekenden moeten zich uitgenodigd voelen om gebruik te maken van alle mogelijkheden. In dat opzicht is het toegangsverbod eigenlijk een vreemd instrument voor een Werkplein. Het belemmert effectieve dienstverlening.

Alternatieve dienstverlening, zoals het te woord staan van de cliënt op het politiebureau, werkt averechts. Als medewerkers zo bang zijn dat iemand op het politiebureau te woord gestaan moet worden, dan is die angst er nog steeds als de cliënt na beëindiging van zijn toegangsverbod weer op het Werkplein verschijnt. Dienstverlening op het politiebureau of aan een hufferloket geeft ook niet het signaal af dat agressie ongeoorloofd is. Integendeel. Mensen die zich misdragen ontvangen een aparte vorm van dienstverlening, die hun gedrag in feite legitimeert.

Vanwege deze belemmeringen is het toegangsverbod in het project 'Dienstverlening onder druk' omgezet in een toegangsbeperking, die opgelegd kan worden door de beveiliging. De cliënt krijgt bijvoorbeeld alleen toegang nadat hij zijn komst bij de beveiliging heeft aangekondigd. Dat maakt verscherpt toezicht mogelijk. De beperking kan ook inhouden dat de beveiliging beslist wanneer de klant het Werkplein mag bezoeken; bijvoorbeeld op een rustig moment als ook zijn collega aanwezig is. Regie is het sleutelwoord.

4. Opschorting van dienstverlening

De veiligheid en het welzijn van de Werkpleinmedewerkers staat voorop. Dus op het moment dat daarover geen zekerheid bestaat, wordt de dienstverlening opgeschort. Moeten medewerkers namelijk werken met angst voor de cliënt, dan kan dat gevolgen hebben voor de integriteit van de dienstverlening. En dat is ontoelaatbaar. Is er sprake van angst door dreigementen of ander doelbewust gedrag van de cliënt, dan is het aan die cliënt om zijn gedrag te veranderen. Niet aan de medewerkers.

We trainen medewerkers niet om ze om te leren gaan met agressie...

... we leren ze juist om NIET met agressie om te gaan!

5. Staking van dienstverlening

Als een cliënt na meerdere ordegesprekken of andere maatregelen volhardt in zijn wangedrag heeft het er alle schijn van dat dit willens en wetens is. Een logische vervolgstap die daarom in het project is ingezet, is staking van dienstverlening. Daarmee wordt niet de uitkering gestopt, maar wel de dienstverleningshandelingen.

Staking van dienstverlening is geen sanctie, maar een maatregel ter bescherming van de medewerkers, waarmee de werkgever zijn verantwoordelijkheid neemt. Als de dienstverleningshandelingen achterwege blijven, zal dit op den duur vaak leiden tot het beëindigen van de uitkering. Door verwijtbaar gedrag van zijn kant kan een cliënt immers niet meer worden opgeroepen en kan er niet meer worden gecommuniceerd over werkaanvaarding of over de recht- en doelmatigheid van de uitkering.

Een cliënt aan wie de dienstverlening gestaakt wordt, behoudt zijn recht op een voorziening. Hij kan zich alleen niet tot een medewerker wenden voor advies of hulp. Wat kan een cliënt dan nog doen? Hij kan overwegen om te verhuizen en elders zijn rechten uit te oefenen. Daar kijken gemeenten misschien raar tegenaan, maar in de wereld van woningbouwverenigingen komt dit vaker voor.

Staking van dienstverlening is niet onomstreden. Veel juristen menen dat het een onrechtmatig instrument is. Er zijn ook juristen die menen dat het wel ingezet mag worden. Die laatste willen graag een proefproces voeren. In april 2011 sprak de Tweede Kamer steun uit voor deze maatregel. De regering werkt op dit moment aan een samenhangend juridisch kader, voor als het proefproces niets oplevert.

Hoofdstuk_5

Tot slot

Tot slot

Wat heeft het project 'Dienstverlening onder druk' nu opgeleverd? In de eerste plaats zijn de verschillende instrumenten die de Werkpleinen tot hun beschikking hebben met elkaar in onderlinge samenhang gebracht. Daarnaast is er een escalatiemodel gecreëerd dat uiteindelijk leidt tot staking van dienstverlening. En het resultaat? Dat is geweldig.

De Werkpleinmedewerkers hoeven zich alleen nog te bekommeren om de orde in het eigen gesprek. Mocht dat mislopen, dan grijpt de beveiliging in. Het publiek weet waar het aan toe is. Er is duidelijkheid. Orde en inhoud zijn van elkaar gescheiden. Let wel: niemand is ooit NIET verantwoordelijk voor de orde. De Werkpleinmedewerkers mogen bezoekers die zich misdragen ALTIJD aanspreken. Maar willen, kunnen of durven ze dat niet, dan schakelen ze de beveiliging in. Nietsdoen is geen optie.

De aanpak werkt. We nodigen andere Werkpleinen, sociale diensten en dienstverlenende organisaties uit om de aanpak over te nemen.

Die aanpak is drieledig:

1. Schrijf een protocol waarin de verschillende instrumenten helder worden beschreven en leg de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de beveiligers vast.
2. Huur gecertificeerde Beveiligers Publieke Dienstverlening in. Laat deze beveiligers een aanvullende opleiding volgen. De Stichting Vakopleiding 3. Particuliere Beveiligingsorganisaties neemt hen het examen af. Van deze beveiligers weet u zeker dat ze zijn toegerust voor deze taak.
3. Train uw medewerkers.

Colofon

Uitgave

© november 2011, Divosa, Utrecht

Eindredactie

Jenneke Blanken

Jolanda van den Braak

Vormgeving

Marion Klerken, YON-Vormgeefwerk

Wilt u meer informatie?

Neem dan contact op met:

Jan Timmermann

Divosa

T 030 - 233 2337 | timmermann@divosa.nl

www.divosa.nl

Aad Klaassen

KAT Advies & Training

T 0165 - 50 59 22 | aad@kat.nl

www.kat.nl

www.divosa.nl

