

MELDEN, REGISTREREN EN EVALUEREN

Doelgroep	Coördinator agressie en geweld (CAG), management, beleidsmedewerkers
Inhoud	Toelichting op het melden, registreren en evalueren van agressie-incidenten, en op het gebruik van het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR)

Inleiding

De burger die normoverschrijdend gedrag van agressieve aard vertoont, moet zich ervan bewust zijn dat de gemeente dit gedrag registreert. Registratie is om verschillende redenen belangrijk.

Ten eerste is het een startsignaal voor de eerste opvang en nazorg van de betrokken medewerker(s) en de dadergerichte afhandeling van het incident. Ten tweede ontstaat door registratie informatie over de aard van de problematiek, zodat beleid en protocollen hier beter op kunnen worden aangepast en evaluatie ook goed mogelijk is.

Registratie speelt ook een belangrijke rol bij bewustwording in teams. Nabespreken van gemelde incidenten en het bespreken van dilemma's bij het melden in teamverband, helpt enorm bij het bespreekbaar maken en concretiseren van de gehanteerde norm.

Melden en registreren van incidenten

Een medewerker die tijdens zijn werk geconfronteerd wordt met normoverschrijdend gedrag, staakt zijn of haar werkzaamheden, en meldt het incident direct, als hij of zij daartoe in staat is. Voor het melden en registreren kunnen verschillende procedures gelden.

De meeste gemeenten die gebruik maken van het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) hebben de afspraak dat medewerkers die veelvuldig in contact zijn met burgers, zelf melden. Medewerkers met minder burgercontact en/of medewerkers die voor hun werk geen computer ter beschikking hebben, melden een incident bij hun leidinggevende.

De melding in het GIR wordt dan vaak door de leidinggevende en de medewerker gezamenlijk gedaan. Kleine gemeenten, of gemeenten waarin het risico op agressie en geweld klein is, kiezen ook wel voor centraal registreren. De coördinator agressie en geweld voert de melding dan in. Welke procedure ook passend is, het is belangrijk om hier op afdelings- of teamniveau praktische werkafspraken over te maken.

Alle vormen van agressie worden gemeld en geregistreerd

Melden is de eerste stap in de afhandeling van een incident. De ontvanger van de melding heeft drie doelen:

- een inschatting maken of er een actueel veiligheidsrisico is;
- een inschatting maken van hoe het met de betrokken medewerker(s) gesteld is;
- de afhandeling van het incident starten, om herhaling te voorkomen en actiete ondernemen naar de dader.

Welke informatie is van belang bij melden?

Bij het melden van een incident is de volgende informatie van belang:

- Wat is er gebeurd? Waar? Wanneer?
- Om welke vorm van agressie gaat het? ((non-)verbale agressie, persoonlijke bedreiging, fysiek geweld, inclusief vernieling)
- Wat is de impact ervan op de medewerker, de afdeling, het werk?
- Is er een actueel veiligheidsrisico ter plaatse?
- Is er nazorg gewenst?
- Is er informatie over de veroorzaker/dader?
- Is de politie ingezet bij het incident en/of is de burger aangehouden?

Vervolgens worden de vervolgstappen besproken. In de meeste gevallen gebeurt dat in een gesprek tussen de betrokken medewerker(s) en de eigen leidinggevende. Er wordt gesproken over wat er nodig is voor de medewerker (opvang en nazorg, afspraken over eventueel vervolcontact met de betrokken burger), wat er nodig is voor het team, welke stappen er gezet moeten worden naar de dader/veroorzaker. Het sanctie- en maatregelenbeleid van de gemeente is hierbij het uitgangspunt. Aangifte of melding bij de politie wordt gedaan vanuit de organisatie. De burger heeft immers in strijd gehandeld met de huisregels van de gemeente. De betrokken medewerker is daarvan getuige geweest.

Melden van emotioneel gedrag

Emotie kan een voorstadium zijn van agressie. In een aantal gevallen wordt ook van emotioneel gedrag melding gemaakt, namelijk:

- als er wordt ingeschat dat de burger agressief terugkeert;
- als er sprake is van suïcidedreiging;
- als de inschatting is gemaakt dat sprake is van verward gedrag.

Overzicht van situaties die gemeld moeten worden

Samenvattend hanteren we bij het melden de volgende richtlijn:

- (Non-)verbale agressie: melden als de situatie aanhoudend is; dat wil zeggen als de burger, na te zijn aangesproken op zijn/haar (non-)verbale gedrag, niet corrigeert of bijstuurt.
Emotioneel gedrag dat wordt ingeschat als 'voorstadium' van agressie, als verward gedrag, als indicatie van suïcidedreiging, kan gemeld worden met als doel om de situatie te monitoren en evt. (zorg)maatregelen te treffen.
- Persoonlijke bedreiging: altijd melden.
- Fysiek geweld: altijd melden.

Meldingsbereidheid

Over het geheel genomen vinden er bij gemeenten meer normoverschrijdende incidenten plaats dan dat er gemeld en geregistreerd worden. Daardoor is er minder zicht op de aard en omvang van agressie, wordt er minder effectief beleid gemaakt en worden er minder maatregelen getroffen, zowel op organisatie- als op afdelings-/teamniveau.

De belangrijkste reden voor het niet melden en registreren door medewerkers en leidinggevenden, is dat er geen praktisch eenduidige afspraak is over waar nu precies de grens ligt. In nagenoeg elk organisatiebeleid wordt 'nultolerantie bij agressie' gepropageerd. In dat uitgangspunt kan in de praktijk iedereen zich vinden; waarom zouden we agressie immers accepteren? Het probleem is dat verschillende medewerkers en leidinggevenden een verschillend beeld hebben bij wat nu precies agressie is. Voor de een begint agressie bij schelden, voor de ander bij persoonlijke bedreiging. Als dit soort fundamentele interpretatieverschillen blijven bestaan, ontbreekt er eenduidigheid in aanpak, en blijven er registratieproblemen.

Voor een eenduidige aanpak van agressie is van belang om de werkafspraken voor een zorgvuldige melding en afhandeling te volgen. Het gedrag van de burger staat centraal bij het melden. Daarmee wordt voor de burger ook duidelijk dat agressie niet wordt geaccepteerd, en dat er een passende reactie volgt. Ook voor medewerkers wordt op die manier duidelijk dat de gemeente agressie tegen haar medewerkers niet accepteert. Dit is onderdeel van de zorgplicht van iedere werkgever, en is ook een belangrijk onderdeel van de taak van de direct leidinggevende.

Belangrijk voor het melden van incidenten is dat er op de afdeling een cultuur heerst waarin men fouten mag maken en men open met elkaar in gesprek is over wat goed gaat en wat beter kan. Werk altijd 'schuldloos'. Een melder moet zich veilig weten. Let op dat de melder niet het gevoel krijgt dat deze schuld heeft aan het incident. Dit is ook van belang voor de incidentanalyse en evaluatie.

Bij elk incident moet gecontroleerd worden:

- of de medewerkers voldoende voorbereid zijn op dergelijke situaties;
- of het agressiebeleid en de protocolafspraken goed functioneerden;
- of de werkinstructies toereikend waren;
- welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Uniforme registratie van incidenten

Het is essentieel om één manier van registreren te hanteren. Door uniforme registratie kunnen organisatieonderdelen informatie uitwisselen en wordt het eenvoudiger om incidenten te analyseren en preventieve maatregelen te nemen. Inmiddels kiest het overgrote merendeel van de gemeenten voor registreren in GIR. Het werken met dit systeem borgt eenduidigheid in melden en faciliteert eenvoudige informatie-uitwisseling tussen verschillende afdelingen.

Sinds gemeenten samenwerken met andere organisaties/ketenpartners in het sociaal domein, wordt ook met deze collega's informatie uitgewisseld over agressief gedrag van burgers waar medewerkers in het sociaal domein op huisbezoek gaan.

Door het beschikbaar maken van deze informatie, wordt voorkomen dat medewerkers een onnodig veiligheidsrisico nemen als ze op huisbezoek gaan.

Praktisch gezien is het handig om voor het registreren een aantal afspraken te maken:

- De leidinggevende ziet erop toe dat incidenten geregistreerd worden en is verantwoordelijk voor een juiste afhandeling van het incident.
- Voor medewerkers in de buitendienst is het praktisch om het incident te melden bij de leidinggevende. Als er op de kantoorlocatie een afspraak is voor de eerste opvang, kan op dat moment ook de registratie worden gedaan. Dat kan door leidinggevende en medewerker samen, maar de leidinggevende kan ook een melding doen namens de medewerker.
- De coördinator agressie en geweld stelt eens per kwartaal of half jaar een rapportage op voor de directie en de afdelingen.
- Voordat de digitale incidentendossiers worden afgesloten, dient er een terugkoppeling plaats te vinden naar het team. Het incidentdossier wordt pas afgesloten nadat het verloop van de afwikkeling met het team is besproken.
- Wanneer alle incidenten met betrekking tot agressie en geweld gemeld en geregistreerd worden, kan een analyse gemaakt worden van alle incidenten. Dit stelt de gemeente in staat het agressierisicoprofiel en het agressieprotocol voortdurend te evalueren en aan te passen. Om die reden analyseert de coördinator agressie en geweld elk kwartaal incidenten. De leidinggevers en hun teams bespreken de incidenten na en stellen eventuele werkafspraken bij. Het werkoverleg is hier een geschikt moment voor.

Inspectie SZW waarschuwen

Een werkgever is verplicht om bij ernstige incidenten de Inspectie SZW (voorheen de Arbeidsinspectie) te waarschuwen, uiterlijk binnen 24 uur na het incident.

Er is sprake van een ernstig incident als:

- de betrokkene ernstig lichamelijk of geestelijk letsel oploopt;
- de betrokkene in een ziekenhuis moet worden opgenomen;
- de betrokkene blijvende schade aan de gezondheid oploopt (of bij een redelijk vermoeden hierover).
- de betrokkene aan de gevolgen overlijdt;

Als er sprake is van bovengenoemde incidenten, dient de leidinggevende van het slachtoffer de betrokken HR-adviseur of de coördinator agressie en geweld direct op de hoogte te stellen. Een van hen meldt het incident direct telefonisch aan de Inspectie SZW. Daarna wordt de melding zo spoedig mogelijk schriftelijk bij de Inspectie SWZ bevestigd.

Let op:

Wanneer de inspectie constateert dat is verzuimd een ernstig ongeval te melden, wordt vrijwel altijd een boeterapport opgemaakt.

Het Gemeentelijk Incident Registratiesysteem (GIR)

In dit document is al verschillende malen gesproken over het GIR.

Het GIR is een digitaal agressieregistratiesysteem dat in opdracht van sociale partners door het A+O fonds Gemeenten is ontwikkeld voor gemeenten.

Met dit digitale systeem kunnen agressie-incidenten op eenvoudige wijze worden geregistreerd en afgehandeld. Het is een webapplicatie, zodat er geen beroep hoeft te worden gedaan op de ICT-systemen van de gemeente.

Medewerkers kunnen incidenten zelf melden, of leidinggevenden of de coördinator agressie en geweld kunnen dit doen namens de medewerker. De medewerker volgt het verloop van de afhandeling van het incident door aan hem of haar verstuurd e-mails.

Het GIR bevat mogelijkheden tot:

- registratie van incidenten volgens de richtlijn van de Inspectie SZW;
- inrichting van de (web)applicatie op maat van het agressiebeleid van de gemeente;
- beveiliging met zelf gekozen wachtwoorden;
- single sign on functie;
- melden is ook mogelijk via de app Agressie Registratie ARO/GIR
- hulp bij doen van aangifte bij de politie door gebruik van het Politie Informatie Formulier (PIF);
- diverse vormen van (management)rapportage (aantallen incidenten, soorten incidenten, locaties van incidenten, overzicht van getroffen maatregelen);
- het treffen van maatregelen voor nazorg voor de medewerker;
- het treffen van dader-/veroorzakergerichte maatregelen;
- het beheer van dader-/veroorzakergegevens via een centrale contactpersoon van de gemeente;
- het raadplegen van dader-/veroorzakergegevens.

Meer informatie over het GIR vindt u op www.aeno.nl. Daar treft u ook een demonstratiemodel en een handleiding aan voor het invoeren en gebruik van het GIR. Gemeenten kunnen gratis gebruikmaken van het GIR.

Melden via de app Agressie Registratie ARO/GIR

Medewerkers die werkzaamheden verrichten die niet gebonden zijn aan kantoorwerkplekken, vervullen vaak risicovolle taken. Voorbeelden zijn handhavers met of zonder BOA (buitengewone opsporingsambtenaren)-bevoegdheden, leerplichtambtenaren, belastingdeurwaarders, medewerkers werkzaam in het sociaal domein.

Voor hen is de app Agressie Registratie ARO/GIR ontwikkeld, die te vinden is in de appstore en de google playstore. Het melden van incidenten is daardoor niet meer aan plaats en tijd gebonden.

Het bieden van deze voorziening, waarmee de handelingen die gepaard gaan met een melding, in eerste instantie sterk beperkt kunnen worden, heeft mede tot doel de drempel te verlagen om ook de door medewerkers als 'kleinere' ervaren verbale incidenten te melden. Het zijn deze incidenten die nu vaak niet gemeld worden.

Natuurlijk kan de app ook door medewerkers die werkzaam zijn in het gemeentehuis gebruikt worden.

De melding via de app wordt door de leidinggevende op dezelfde manier afgehandeld als een melding die via een computer op de vaste werkplek is gedaan.

Politie Informatie Formulier (PIF)

Het doen van meldingen en aangiften van agressief gedrag van burgers tegen medewerkers met een publieke taak van de gemeente, geeft al langere tijd reden tot zorg. Een veel gehoorde klacht is dat bij het doen van aangifte aan de verbalisant de ernst van het gebeurde onvoldoende duidelijk gemaakt kan worden. Het lijkt er in die gevallen op dat de aangever een andere taal spreekt dan de medewerker van de politie. Voor degene die aangifte doet, hetzij de betrokkene zelf of diens leidinggevende, roept dat een gevoel op van onvrede en frustratie op. Het kan ertoe leiden dat bij een volgend incident de drempel om aangifte te doen zo hoog ligt, dat van aangifte wordt afgezien.

Om de boven beschreven problemen te voorkomen is in het GIR het Politie Informatie Formulier (PIF) opgenomen. Wanneer het besluit genomen wordt aangifte te doen dan staat in het GIR het PIF ter beschikking. In het digitaal in te vullen formulier PIF staan vragen vermeld die overeenstemmen met de vragen die de verbalisant van de politie stelt tijdens het opstellen van het proces-verbaal. De vragen zijn voorzien van toelichtingen die helpen om een afdoende en voldoende concrete omschrijving te geven, zodat zoveel mogelijk aangesloten wordt bij wat ook in het proces-verbaal van de aangifte komt te staan. Als alle vragen zijn beantwoord, genereert het GIR het (verzamel)formulier PIF dat meegenomen kan worden naar het politiebureau bij het doen van de aangifte, of voorafgaand aan de aangifte als PDF kan worden opgestuurd.

Het formulier voldoet aan de voorwaarden die vermeld staan in de Eenduidige Landelijke Afspraken die in 2013 zijn vastgesteld (onderdeel van het programma Veilige Publieke Taak).

Richtlijnen voor gegevensuitwisseling

In het GIR worden persoonsgegevens van veroorzakers van agressie-incidenten vastgelegd. Het vastleggen van deze gegevens heeft een tweeledig doel. Ten eerste zijn deze gegevens te raadplegen voor collega's (ambtenaren en formele ketenpartners), die mogelijk contact hebben met burgers die eerder een agressie-incident hebben veroorzaakt. Inzicht in eerder vertoond agressief gedrag geeft de medewerker de gelegenheid om voorzorgsmaatregelen te nemen, of het contact met de burger niet aan te gaan. Ten tweede worden veroorzakergegevens gebruikt om de juiste maatregel te bepalen na een incident. Als sprake is van een recidive wordt meestal een andere maatregel of interventie gekozen dan bij een eerste agressie-incident. Als er gegevens worden uitgewisseld, hebben we met de AVG te maken.

De AVG hanteert het doelbindingsbeginsel, wat inhoudt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor duidelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (artikel 5 AVG). Het doel van de gegevensverzameling bepaalt de hoeveelheid en de soort informatie die gedeeld mag worden. In deze context is het doel de veiligheid van de medewerkers zoveel mogelijk te waarborgen. Passend bij dit doel worden in het GIR persoonsgegevens in de vorm van naam en geboortedatum genoteerd, die door ketenpartners te raadplegen zijn op het moment dat een agressie-incident heeft plaatsgevonden dat is gemeld en waarvoor de gemeente of een ketenpartner een maatregel of sanctie heeft opgelegd.

Het mogen raadplegen van de betreffende gegevens is voorbehouden aan degenen die deze informatie nodig hebben om de veiligheid van medewerkers in het contact met burgers te borgen.

De AVG hanteert ook het evenredigheidsbeginsel. De functie van het verwerken van persoonsgegevens moet in verhouding staan tot de consequenties die dat kan hebben voor de grondrechten van de mens. In de AVG wordt daarbij benoemd dat voor taken van algemeen belang en/of voor de uitvoering van het openbaar gezag, per land in de EU afzonderlijke afspraken kunnen worden gemaakt. Er wordt in de AVG in deze context ook verwezen naar de EU-richtlijn 2016/680. Artikel 5.1 benoemt (onder andere) het uitgangspunt dat persoonsgegevens rechtmatig en eerlijk worden verwerkt, voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden.

Daarbij wordt benoemd dat de gegevens die worden verwerkt ter zake dienend en niet bovenmatig mogen zijn in de relatie tot de doelen waarvoor ze worden verwerkt.

Meer informatie over gegevensuitwisseling met behulp van GIR kan worden gevonden in het document 'gegevensuitwisseling in het kader van agressie(preventie)'.

Verder lezen:

- Incidentanalyse en evaluatie ernstige incidenten
- Gegevensuitwisseling in het kader van agressie(preventie)