

DRAAGVLAK CREËREN IN DE TOP

Onderdeel van de Arbocatalogus Veilige Publieke Dienstverlening, sector Gemeenten

Doelgroep	Coördinatoren agressie en geweld
Inhoud	Instrument om bij het hoger management van het bestuur van gemeenten draagvlak te creëren voor de aanpak van publieksagressie
Versie	10 december 2018

WAT IS ER NODIG OM DRAAGVLAK TE CREËREN?

Zonder draagvlak in de top van de organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk en een expliciete opdracht voor de aanpak van agressie en geweld op de werkvloer, zal de implementatie van het beleid erg lastig worden.

Draagvlak is noodzakelijk om mensen te verbinden aan het idee dat er achter het beleid schuilt, zodat het ook tot uitvoering komt en mensen enthousiast en betrokken blijven. Maar het moet ook haalbaar zijn om het beleid of daarbij behorende actiepunten te realiseren: bijvoorbeeld technisch, juridisch of financieel. Je kunt alleen maar overtuigen als je ook het nut en de noodzaak van het thema kunt onderbouwen met feiten en cijfers.

Daarbij is het van belang om argumenten op basis van feiten en cijfers tegelijk te bespreken met de beleving of meningen van mensen of partijen in het proces, en deze niet gescheiden te behandelen. Juist door op basis van feiten en cijfers een gesprek te starten en argumenten en beleving uit te wisselen, ontstaat ruimte om nieuwe inzichten op te doen. Er kunnen ook nieuwe feiten op tafel komen, en zo worden daarna uit die nieuwe inzichten gezamenlijk conclusies getrokken.

Draagvlak is een indicator in hoeverre mensen of partijen het initiatief ook echt willen realiseren, terwijl haalbaarheid iets zegt over de mate waarin het initiatief op basis van feiten gerealiseerd kan worden (is er voldoende geld, kennis, menskracht et cetera). Aan beide aspecten moet je in het proces aandacht besteden.

EEN STAPSGEWIJZE AANPAK OM DRAAGVLAK IN DE TOP TE VERGROTEN

Om ervoor te zorgen dat de aanpak gericht op veilige publieke dienstverlening, of het bestrijden en voorkomen van publieksagressie gedragen wordt door het management en bestuur in de top van de organisatie en ook in de uitvoering haalbaar is, kunnen de volgende stappen worden gezet.

1. Stap 1: Voorbereiding. Voordat je het gesprek aangaat met het management en bestuur in de organisatie, moet je je goed voorbereiden. De volgende stappen maken onderdeel uit van de voorbereiding:
 - a) Maak een krachtenveldanalyse: dit geeft inzicht in de manier waarop verschillende personen of partijen zich verhouden tot het initiatief, wat ze ervan vinden en wat voor invloed ze kunnen uitoefenen om iets wel of niet te besluiten, of om iets wel of niet te laten slagen. Dit is geen eenmalige activiteit, maar zal regelmatig opnieuw gedaan moeten worden.
 - b) Breng de bedoelingen, belangen en mogelijke bijdragen van de betrokken personen/functies in de organisatie in kaart.
 - c) Beargumenteer het nut en de noodzaak van het thema op basis van feiten en cijfers
 - d) Spoor onderstromen in de organisatie op
 - e) Consulteer en positioneer de OR
 - f) Doordenk de aanpak van het proces: hoe wordt de dialoog gevoerd, met wie, waar, wanneer, in welke vorm et cetera

Ga pas na een goede voorbereiding de dialoog aan met het management en het bestuur.

2. Stap 2: Organiseer een dialoog met de besluitvormers en zorg voor besluitvorming
3. Stap 3: Zorg voor borging evaluatie en bijstelling: Hoe houd je het onderwerp op de agenda, en hoe houd je het levend en actueel?

In dit webdoc lichten we elke stap uitgebreid toe.

Stap 1: Voorbereiding

1a Maak een krachtenveldanalyse

Maak een krachtenveldanalyse over het thema door in kaart te brengen hoe de belangrijkste besluitvormers én mensen die het werk moeten uitvoeren er tegenover staan (zie webdoc 'Procesmanagement'). Als je niet weet hoe men erover denkt, ga dan op onderzoek uit door gesprekken te voeren met verschillende mensen. Met behulp van dit inzicht kun je beter inschatten of je de juiste mensen en partijen verzameld hebt rond het initiatief, en of het met hun opstelling kans van slagen heeft. Op basis van de krachtenveldanalyse kun je ook makkelijker acties formuleren.

Acties zijn erop gericht je initiatief te laten slagen en mensen zó in beweging te krijgen dat ze mee gaan doen.

Houd daarbij rekening met het volgende:

- Energie die gericht is op positieve elementen levert vaak meer op dan energie die gericht is op weerstanden.
- Weerstand wordt beïnvloed door de manier waarop iets wordt verwoord of door de manier waarop mensen worden benaderd.

1b Breng bedoelingen, belangen en bijdragen in kaart

Waarom is het voor gemeenten belangrijk om publieksagressie aan te pakken? Daar zijn vier belangrijke hoofdmotieven voor te noemen:

- De rol van de overheid verandert. Steeds meer wordt vraaggestuurd gewerkt, bv. in het sociaal domein (waar de druk vaak hoog is) en door het inzetten op burgerparticipatie. Digitalisering van basisprocessen verandert de vraag waarmee de burger naar de gemeente toe komt; het contact zal verminderen, maar complexer worden en daardoor soms ook meer onder druk staan. Ook de toenemende invloed van personen met verward gedrag, is van invloed op de confrontatie met publieksagressie. Hier moet een gemeente zich goed op voorbereiden.
- Confrontatie van medewerkers met publieksagressie kan leiden tot verminderde arbeidsmotivatie, psychische klachten en gezondheidsschade. Verzuim en verminderde inzetbaarheid kunnen een gevolg zijn.
- Dienstverlening en handhaving onder druk van agressie kan de besluitvorming beïnvloeden. Hierdoor wordt de integriteit van het functioneren van de overheid aangetast. Door agressie vindt dwang en manipulatie plaats, waardoor regels die gelden voor alle burgers kunnen worden losgelaten. Daarbij kan agressie leiden tot vermijdingsgedrag van ambtenaren én politieke ambtsdragers.
- Het imago van een (gemeentelijke) organisatie en haar bestuur staat of valt met een goede dienstverlening. Bij veranderingen in de dienstverlening moet worden nagegaan wat het effect ervan is op de burger. Als op voorhand al bekeken kan worden hoe het risico op agressie en geweld zo veel mogelijk kan worden beperkt, dan heeft dat positieve effecten op het welzijn van de medewerkers en op de kwaliteit van dienstverlening. En dat is weer van belang voor het positieve imago van de organisatie.

Deze hoofdmotieven sluiten direct aan bij de belangen van de gemeente: goed werkgeverschap en een overheidsorganisatie die ambtelijk en bestuurlijk op een integere wijze functioneert. De aanpak van publieksagressie is daarom bij uitstek een vraagstuk voor management en bestuurders.

In het algemeen kun je stellen dat je voor draagvlak in de top van de organisatie moet aansluiten bij de bedoelingen en belangen van deze mensen en hun functies in de organisatie.

Onderwerpen die relevant zijn voor de top van de organisatie, zijn onder meer:

- Goed werkgeverschap: veilig, integer werken
- Invloed van agressie en geweld op motivatie, (psychische) klachten en arbeidsverzuim
- Aantasting van de integriteit van de overheid; door dwang en manipulatie regels loslaten
- Normvervaging
- Productieverlies
- Inefficiëntie
- Negatief imago van de organisatie
- Opvattingen over dienstverlening in een ambtelijke organisatie.

Het is van belang om een link te leggen tussen jouw initiatief met meerdere van deze onderwerpen in de gemeentelijke organisatie bij de agendering van het thema 'agressie en geweld'. Doordat het initiatief bijdraagt aan of juist ingaat tegen bedoelingen van de organisatie of van personen, kunnen mensen belang krijgen bij het thema.

Een belang ontstaat pas als er een opgave of initiatief is dat een bedoeling ergens raakt. Mensen of partijen hebben belang bij een initiatief dat zich ontwikkelt. Soms vanwege te behalen voordelen, soms vanwege het vermijden van nadelen.

Voorbeeld 1:

Een gemeente heeft in haar visie staan dat zij een veilig en aantrekkelijk werkklimaat voor haar werknemers wil creëren. Dat is een duidelijk doel. Belang van een hoofd P&O (tevens MT-lid) bij een initiatief om tot verbetering van meldgedrag in het GIR te komen, zou kunnen zijn: door via het GIR beter zicht te krijgen op het vóórkomen van incidenten wordt inzichtelijk welke afdelingen het meeste 'risico' lopen. Confrontatie van medewerkers met agressie en geweld kan leiden tot verminderde arbeidsmotivatie, psychische klachten en gezondheidsschade. Verzuim en verminderde inzetbaarheid kunnen een gevolg zijn. Goed werkgeverschap en zorg voor de eigen mensen is een belang waar dit MT-lid op aangesproken kan worden.

Voorbeeld 2:

Een gemeente heeft in haar visie staan dat zij een veilig en aantrekkelijk werkklimaat voor haar werknemers wil creëren. Bij deze bedoeling zou een verbetering van het meldgedrag in het GIR het volgende belang voor een gemeentesecretaris kunnen hebben: dienstverlening en handhaving onder druk van agressie kan de besluitvorming beïnvloeden. Hierdoor wordt de integriteit van het functioneren van de overheid aangetast. Door agressie vindt mogelijk dwang en manipulatie plaats, waardoor regels die gelden voor alle burgers kunnen worden losgelaten. Daarnaast kan agressie leiden tot vermijdingsgedrag van ambtenaren. Beter melden in het GIR geeft inzicht in waar dit voorkomt in de organisatie, en geeft je handvatten om gericht maatregelen te nemen, zodat het dienstverleningsconcept en de professionele uitstraling van de gemeentelijke organisatie worden verbeterd.

Bijdrage: Pas als mensen een belang hebben bij een bepaald initiatief, zullen ze bereid zijn om een bijdrage te leveren om dat initiatief te realiseren. Dat kan zijn door menskracht ter beschikking te stellen, kennis te leveren, geld of materialen ter beschikking te stellen, maar ook door besluitvorming te vergemakkelijken of protesten te organiseren. Door je bewust te zijn van wat de bijdrage van een bepaalde persoon of partij kan zijn, kun je mensen gericht betrekken.

Voorbeeld 1: Aansluitend bij het voorbeeld hierboven, heeft het MT een belang om snel zicht te krijgen op het aantal incidenten en zal zij wellicht menskracht en geld ter beschikking willen stellen. Dat is een belangrijke bijdrage om de opgave te realiseren.

Voorbeeld 2: Aansluitend bij het voorbeeld hierboven heeft de gemeentesecretaris een belang om regelmatig op de hoogte te worden gesteld van het aantal incidenten, de oorzaak en gevolgen ervan en maatregelen die dit helpen voorkomen. Hij of zij is bereid om dit thema halfjaarlijks op de agenda te zetten en er aandacht voor te vragen in de organisatie.

1c Verzamel feiten en cijfers

Het is van groot belang om inzicht te verkrijgen in feiten en cijfers, omdat hiermee nut en noodzaak duidelijk onderbouwd kunnen worden. Zorg ervoor dat feiten en cijfers voor de start van het proces kloppen en zo recent mogelijk zijn. Je kunt daarbij gebruikmaken van verschillende bronnen.

Veel gegevens zijn landelijk beschikbaar, maar ook in de eigen gemeente zijn vaak gegevens verzameld die bruikbaar zijn om nut en noodzaak aan te tonen.

Enkele mogelijkheden:

- Zorg voor inzicht in de aard en de omvang van incidenten publieksagressie gericht op medewerkers. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van belevingscijfers, bv. opgenomen in medewerkerstevredenheidsonderzoek.
- Gebruik rapportages uit het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem GIR om inzicht te krijgen in de door medewerkers gemelde incidenten. Vergelijk de uitkomsten van een uitgezette vragenlijst met de rapportage uit het GIR. Wat kan hieruit worden geconcludeerd?
- Gebruik cijfers uit de monitor openbaar bestuur.

1d Spoor onderstromen in de organisatie op

De 'onderstroom' in een organisatie heeft betrekking op het intuïtieve, het onzichtbare in organisaties: de ongeschreven regels, de overtuigingen en emoties van medewerkers en managers. Vaak wordt er een ander woord voor onderstroom gebruikt, zoals weerstand, cultuur of werksfeer. In ieder geval is het een vage beschrijving.

Daarom heet het ook de onderstroom: het is niet zichtbaar en niet tastbaar en toch is het wel aanwezig.

De 'bovenstroom' in organisaties gaat over de rationele en zichtbare thema's, zoals het organisatiemodel, de planning & controlcyclus, de strategie, het collegeprogramma.

Bij het creëren van draagvlak helpt het om de onderstroom in een organisatie te herkennen en te weten of je daarop kunt meeliften, of je er gebruik van kunt maken of dat je het juist moet agenderen omdat het een effectieve aanpak in de weg staat. Patronen leren herkennen begint met actief luisteren naar de mensen in de organisatie en bewust observeren en kijken naar wat er speelt. Luisteren naar mensen en vragen stellen helpt bij het helder krijgen van meningen, gebeurtenissen en emoties. Deze bepalen voor een deel het draagvlak.

Onderstromen geven een gevoel van richting en geven vaak onderbouwing aan criteria die in de besluitvorming daadwerkelijk gebruikt zullen worden. Het helpt dus enorm om je bewust te zijn van die onderstromen, zodat je het initiatief verder kunt brengen door het daar op een bepaalde manier aan te koppelen. Je kunt als het ware lekker meesurfen op de onderstroom of de 'tijdgeest' in de organisatie.

De aanpak van normoverschrijdend gedrag is vaak ook incidentgedreven. Als zich een ernstig voorval voordoet, is er in de organisatie ineens urgentiebesef. Ook de media doen daar vaak nog een schepje bovenop. Dat is een aangrijpingspunt om op mee te liften, maar voorkomen is beter dan genezen. Borging van blijvende aandacht is dan cruciaal.

1e Consulteer, informeer en positioneer de OR

Ook de ondernemingsraad (OR) is een belangrijke partner voor de coördinator agressie en geweld (CAG).

De OR kan enerzijds inzicht verschaffen doordat zij vaak informatie van medewerkers heeft over voorkomende incidenten en over de wijze waarop deze afgehandeld zijn of worden. Deze informatie 'vanaf de zijlijn' kan gebruikt worden om de informatie die medewerkers en/of leidinggevendenden gegeven hebben te toetsen, bevestigd te krijgen of te ontkrachten.

Het beleid agressie en geweld is in het kader van de Wet op de ondernemingsraden instemmingsplichtig. Dat wil zeggen dat het thema op de agenda moet staan in de overlegvergadering van bestuurder en OR. De CAG is een preventiemedewerker in de zin van de Arbowet.

Een van de drie wettelijke preventietaken is het samenwerken met en adviseren aan de OR over de genomen en de te nemen maatregelen gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid. Op basis van deze taken en bevoegdheden kan de CAG actief met de OR samenwerken en zelf het initiatief nemen om de OR te informeren over publieksagressie en de aanpak hiervan.

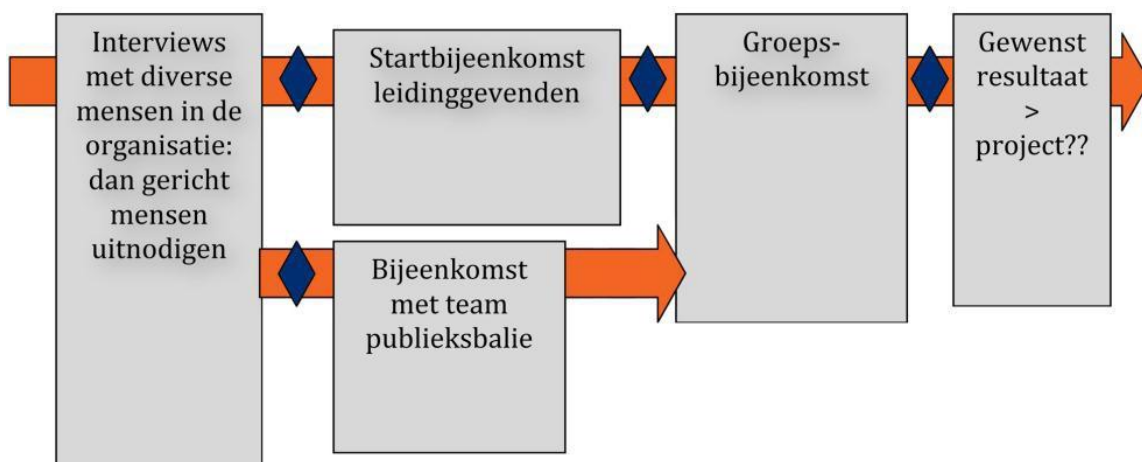
Als CAG kun je de OR helpen zich voor te bereiden op het overleg met de bestuurder. Dit kan door jezelf uit te nodigen in de vergadering van de OR, de ervaringen met het beleid te delen, en de OR te ondersteunen bij hun standpunt hierin tegenover de bestuurder. Met andere woorden: je kunt als CAG de OR ook helpen zich te positioneren als samenwerkingspartner van de bestuurder.

1f Bedenk een procesaanpak

Als je alle vorige stappen hebt gezet, heb je voldoende informatie om een aanpak te bedenken voor het te starten proces. Een proces stuur je door steeds stap voor stap te bekijken welke thema's voor de mensen aan tafel belangrijk zijn: je haalt ook ideeën bij hen op, laat hen ook de voors en tegens zien, laat hen onderdelen meebedenken en trekt samen conclusies.

Je gaat net zo lang samen verder naar de volgende stap, de volgende bijeenkomst of het volgende overlegmoment totdat er een besluit genomen kan worden over het gewenste resultaat. Tussentijds samenvatten en van daaruit de volgende stap bedenken en uitvoeren helpt het proces. Het is steeds nodig tussentijds bij te stellen, omdat de uitkomst van zo'n proces niet precies vooraf te voorspellen valt.

FIGUUR 1 VOORBEELD VAN EEN PROCESPLAN



Met een procesplan doorloop je als het ware de stappen van de Demingcirkel, oftewel de PDCA-cirkel (zie figuur 2).

FIGUUR 2 PDCA-CIRCEL



Je begint met de contouren van een plan; je werkt dat uit met een aantal betrokkenen in de organisatie. Je voert de gezamenlijk bepaalde stappen uit; je evalueert het resultaat en stelt op basis daarvan het vervolg weer bij.

Stap 2: Organiseer een dialoog met de besluitvormers

Als je de stappen 1a t/m 1f hebt gezet, ben je in staat om de juiste thema's te agenderen, de goede toon te gebruiken voor de groep mensen die je voor ogen hebt en kun je een bijeenkomst organiseren waarbij je enerzijds de resultaten van je bevindingen kunt presenteren, en anderzijds de betrokkenen aan het woord laat over nut en noodzaak om dit thema binnen de organisatie aan te pakken. Betrek ook mensen als de preventiemedewerker en OR-leden bij een dergelijke dialoog. Wellicht kan een bezoek van de Inspectie SZW ook informatie opleveren.

Mogelijk wordt na de eerste bijeenkomst het volgende besloten: er wordt een plan van aanpak gemaakt voor de komende twee jaar, waarin structureel en consequent de hoofdthema's in de gemeente aangepakt worden. Daarbij wordt inzicht gegeven in de factoren tijd, geld en kwaliteit.

Daarnaast kan worden aangekoerst op: formuleren van een organisatienorm en die vertalen naar de werkpraktijk van medewerkers én politieke ambtsdragers, waarbij er aandacht is voor de betrokkenheid van al deze mensen.

Stap 3 Zorg voor borging, evaluatie en bijstelling

Het MT heeft cijfers, ervaringen en feedback nodig om te kunnen besluiten over bijvoorbeeld:

- het bijstellen van de organisatienorm
- de voortgang van alle onderdelen in het plan van aanpak
- de kosten en opbrengsten van vervolgstappen
- mogelijke trainingen op maat voor betreffende teams en personen
- dialoogsessies tussen de ambtelijke organisatie en de politieke ambtsdragers

Zorg op de afgesproken terugkoppelmomenten voor voortgangsrapportages. Eventuele nieuwe en/of andere stappen met bijbehorende consequenties in tijd, geld of kwaliteit horen daar onderdeel van te zijn.

Laat het MT daar besluiten over nemen. Informeer ook de OR, leg de voortgangsrapportages aan hen voor en overleg met hen over hun verdere rol bij de aanpak van publieksagressie.