

# **Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak**

## Inhoud

EVALUATIE PROGRAMMA VEILIGE PUBLIEKE TAAK .....	4
MANAGEMENT SAMENVATTING .....	4
1. AFBAKENING VAN HET BELEIDSTERREIN .....	5
WELK(E) ARTIKEL(EN) (ONDERDEEL OF ONDERDELEN) WORDT OF WORDEN BEHANDELD IN DE BELEIDSDOORLICHTING? .....	5
2. MOTIVERING VAN HET GEVOERDE BELEID .....	5
2.1. WAT WAS DE AANLEIDING VOOR HET BELEID? .....	5
2.2 WAT WAS DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE RIJKSOVERHEID? .....	5
3. HET BELEIDSTERREIN EN DE BIJBEHORENDE UITGAVEN .....	6
3.1 WAT WAS DE AARD EN SAMENHANG VAN DE INGEZETTE INSTRUMENTEN? .....	7
3.1.1 DE ACHT VPT MAATREGELEN.....	7
3.1.2 DE EENDUIDIGE LANDELIJKE AFSPRAKEN (ELA) TUSSEN POLITIE, OPENBAAR MINISTERIE .....	8
3.2 MET WELKE UITGAVEN GAAT HET BELEID GEPAARD, INCLUSIEF KOSTEN OP ANDERE TERREINEN OF VOOR ANDERE PARTIJEN? .....	8
3.3 WAT IS DE ONDERBOUWING VAN DE UITGAVEN? HOE ZIJN DEZE TE RELATEREN AAN DE COMPONENTEN VOLUME/GEbruik EN AAN PRIJZEN/TARIEVEN? .....	9
3.3.1 VERANTWOORDING VAN VPT DOOR DE VPT-REGIO'S DIE SUBSIDIE HEBBEN ONTVANGEN.....	9
3.3.2 SUBSIDIE AAN HET EXPERTISECENTRUM VPT .....	10
4. OVERZICHT VAN EERDER UITGEVOERD ONDERZOEK NAAR DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID. ....	11
4.1 WELKE EVALUATIES ZIJN UITGEVOERD, OP WELKE MANIER IS HET BELEID GEËVALUEERD EN OM WELKE REDEN? .....	11
4.1.1 MONITORS VPT (2007; 2009; 2011; 2013; 2014; 2015; 2016).....	11
2007 DSP – GROEP “ONGEWENST GEDRAG BESPROKEN” .....	11
2009 IVA MONITOR VPT; VERVOLGONDERZOEK NAAR DE OMVANG EN AARD VAN ONGEWENST GEDRAG TEGEN WERKNEMERS MET EEN PUBLIEKE TAAK. ....	11
2011 DSP – GROEP; “AGRESSIE EN GEWELD TEGEN WERKNEMERS MET EEN PUBLIEKE TAAK, ONDERZOEK VOOR VPT 2007 - 2009 - 2011” .....	11
2013 REGIOPLAN “METAMONITOR VPT 2013” .....	12
2014 TNO MONITOR VPT .....	13
2015 TNO MONITOR VPT .....	13
2016 TNO MONITOR VPT .....	15
4.1.2 MONITORS AGRESSIE EN GEWELD OPENBAAR BESTUUR (2010; 2012; 2014).....	17
MONITOR OPENBAAR BESTUUR 2010 .....	17
MONITOR OPENBAAR BESTUUR 2012 .....	17
4.1.3 MONITORS INTEGRITEIT EN VEILIGHEID OPENBAAR BESTUUR (2014; 2016).....	19
MONITOR INTEGRITEIT EN VEILIGHEID OPENBAAR BESTUUR 2014 I&O RESEARCH .....	19
MONITOR INTEGRITEIT EN VEILIGHEID OPENBAAR BESTUUR 2016 .....	20
4.1.4 TUSSEN AGRESSIEBELEID EN PRAKTIJK; AANPAK VAN AGRESSIE EN GEWELD IN DE PUBLIEKE SECTOR (RESEARCH VOOR BELEID 2009) .....	21
4.1.5 EUROFOND FIFTH EUROPEAN WORKING CONDITIONS SURVEY (EWCS) (2012) .....	23
5. DE DOELTREFFENDHEID EN DE DOELMATIGHEID VAN HET GEVOERDE BELEID EN DE SAMENHANG MET KABINETSDOELSTELLINGEN: KWALITATIEF ONDERZOEK (REGIONALE SESSIES MET DIEPTE-INTERVIEWS). ....	24
<i>Vraag 1. In welke mate zijn de doelen van het VPT programma in uw regio bereikt? ....</i>	24
<i>Vraag 2. Wat was de aard en samenhang van de ingezette instrumenten in uw regio? .</i>	25
<i>Vraag 3. In hoeverre zijn de doelen van het VPT beleid in uw regio gerealiseerd wat     betreft daling van agressie? .....</i>	26

<i>Vraag 4. Welke maatregelen kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid verder verhogen?</i> .....	26
<i>Vraag 5. Hoe doeltreffend is het beleid voor aangifte geweest?</i> .....	27
<i>Samenvatting en conclusies van de regionale sessies:</i> .....	28
6. VERHOGEN DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID .....	29
6.1 WELKE MAATREGELEN KUNNEN WORDEN GENOMEN OM DE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VERDER TE VERHOGEN? .....	29
7. VERKENNING VAN BELEIDSOPTIES BIJ MINDER BESCHIKBARE MIDDELEN .....	29
8. CONCLUSIES EVALUATIE VPT .....	29
BIJLAGE 1 REGELING PERIODIEK EVALUATIEONDERZOEK 2015 .....	31
BIJLAGE 2 OVERZICHT VAN EERDER UITGEVOERD ONDERZOEK NAAR DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID .....	32

## **Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak**

Het programma Veilige Publieke Taak (VPT) richtte zich op de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en politieke ambtsdragers. Dit programma liep van 2006 tot en met 2016 en is in 2017 geëvalueerd. De evaluatie is tot stand gekomen op basis van deskresearch en kwalitatief onderzoek. De evaluatievragen komen uit de 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015' (zie bijlage 1). Het kwalitatieve onderzoek bestond uit een viertal regionale sessies waarbij diepte-interviews werden afgenomen. Voor het deskresearch is gebruik gemaakt van bestaande monitorrapporten. In dit rapport staan de uitkomsten van het evaluatieonderzoek beschreven.

### **Management samenvatting**

Van 2007 tot en met 2015 is het percentage werknemers met een publieke taak dat met agressie en geweld te maken heeft, nagenoeg gelijk gebleven. Dat betekent dat de beoogde daling van het percentage slachtoffers niet is gehaald. Dit betekent echter niet dat het programma VPT geen enkel effect heeft gehad. Er is een groter besef ontstaan dat agressie op de werkvloer niet acceptabel is in tegenstelling tot het eerder gangbare idee 'het hoort er nu eenmaal bij'. Daarnaast heeft VPT geleid tot een grotere bereidheid om agressie te melden of te registreren en om aangifte te doen. Veel publieke organisaties hebben in het kader van VPT beleid tegen agressie en geweld ontwikkeld en voeren dat ook uit.

De mate waarin VPT structureel wordt ingebed, verschilt per regio. De methode van afhandeling van agressie, is ook verschillend. Verscheidene maatregelen kunnen de aanpak van agressie en geweld verder verbeteren, denk aan: preventie, goede informatie-uitwisseling tussen organisaties, de inzetbaarheid van een case- of projectmanager en voorlichting.

VPT vraagt om een structurele aanpak van werkgevers in de verschillende sectoren en inzet om agressie en geweld van derden te verminderen alsmede werknemers beter voor te bereiden op hun taak in dit verband. Er is veel voor te zeggen om de VPT-aanpak onderdeel te maken van een integrale aanpak, binnen de reguliere beleidscyclus en binnen reguliere werkprocessen en het reguliere ARBO en HRM-beleid.

Positief daarbij is te constateren dat de toepassing van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) ook zijn vruchten afwerpt. Bekendheid met de mogelijkheid om aangifte te doen groeit en werknemers vinden beter hun weg met hulp en ondersteuning van de werkgever bij het doen van aangifte.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat nog niet in alle organisaties er voor 100% tevredenheid bestaat over procedures en bekendheid met preventie en uitiem het doen van aangifte. Dit blijft een punt van voortdurende aandacht van de betrokken werkgevers in de regio die daar ook hun verantwoordelijkheid in willen nemen.

Daarnaast blijft structurele aandacht voor integer en veilig werken noodzakelijk, ook omdat algemeen wordt aangenomen dat de (toegenomen) verharding in de samenleving niet zal verdwijnen.

## **1. Afbakening van het beleidsterrein**

### **Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?**

Het programma VPT was geraamd en verantwoord tot 2017 onder begrotingsartikel 7.1 van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting.

## **2. Motivering van het gevoerde beleid**

### **2.1. Wat was de aanleiding voor het beleid?**

In het vergaderjaar 2006-2007 is in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer het actieprogramma «Aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak» besproken. De Tweede Kamer heeft daarbij gevraagd om nader onderzoek te verrichten naar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en het actieprogramma verder uit te werken.

Naar aanleiding hiervan zijn twee onderzoeken uitgevoerd naar de aard, omvang en aanpak van deze vorm van agressie en geweld. De resultaten van deze onderzoeken vormden een basis voor het actieprogramma «Aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak» dat in oktober 2006 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 28 684, nr. 100). Het onderzoek «Ongewenst gedrag besproken» geeft inzicht in de aard en omvang van ongewenst gedrag tegen medewerkers met een publieke taak en tussen collega's. Daarnaast is gezocht naar factoren die van invloed zijn op agressie en geweld. Uit het onderzoek blijkt dat twee op de drie werknemers (66%) geconfronteerd werd met een vorm van ongewenst gedrag door externen. 24% van deze werknemers zijn met fysiek geweld geconfronteerd. Verbaal geweld, zoals schelden, schreeuwen, vernederen, treiteren en pesten komt verreweg het meeste voor. Daarna volgt fysiek geweld (slaan, schoppen).

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak niet kan worden getolereerd. Contacten tussen publieke dienstverleners en burgers dienen op een veilige en respectvolle manier te verlopen. Om dit te realiseren, wilde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het effectief handelen tegen agressie en geweld versterken. In 2007 is daarom gestart met het programma VPT. In dat kader zijn inspanningen geleverd om geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak te beteugelen.

### **2.2 Wat was de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?**

Hoofddoel van het programma is verminderen van agressie en geweldsvoorvallen met werknemers met een publieke taak met 15% en vond plaats langs drie lijnen:

- 1) stimuleren van lokale bestuurlijke aanpak door werkgevers op basis van acht VPT-maatregelen, werkgevers zijn primair verantwoordelijk voor het creëren van een veilige werkplek voor hun medewerkers
- 2) doorontwikkelen preventieve aanpak; delen van kennis en informatie

3) implementeren van de dadergerichte aanpak door het stellen van heldere grenzen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers. Het programma heeft een agenderende, aanjagende, ondersteunende en monitorende rol vervuld voor de hele overheid.

### **3. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven**

Met het programma VPT stimuleerde de overheid de vermindering van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. De hoofddoelstelling was als volgt: Het verminderen van het aantal voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15% in de verschillende sectoren.

Onderliggende uitgangspunten waren:

- Agressie en geweld worden nooit getolereerd en mag nimmer lonen.
- Aan het gedrag van derden worden grenzen gesteld en bij overschrijding volgt altijd een reactie. Er vindt registratie plaats en de schade wordt verhaald op de dader.
- Agressie en geweld zijn nimmer 'onderdeel van het werk'. Wel kan het zo zijn dat bepaalde beroepsgroepen – gelet op de aard van hun publieke taak – in situaties geraken waar agressie en geweld zich voordoet.
- Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het beschermen van hun werknemers en voor de onbelemmerde uitvoering van hun publieke taak.
- Regionale en lokale samenwerking tussen werkgevers met een publieke taak, politie en Openbaar Ministerie en verdere aansluiting bij het regionale of lokale veiligheidsbeleid is van groot belang.
- Door lokale inbedding ontstaan kansen en mogelijkheden op een ander vlak dan het strafrechtelijk vlak, zoals civielrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Een stapeling van incidenten die op zich niet aangifterijp zijn, kan op den duur wel leiden tot aangiftewaardigheid. Zodra er sprake is van een strafbaar feit, agressie of geweldsincident tegen een werknemer met een publieke taak zullen politie en OM de opsporings- en vervolgingsafspraken zoals zijn neergelegd in de ELA, toepassen. Het doel van deze afspraken is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie.
- Meer aandacht voor het voorkomen van geweld en agressie. Aansluiten bij het veiligheidsbeleid van gemeenten en de (wettelijke) instrumentaria van de burgemeester benutten in de preventieve sfeer.
- Een duurzame borging van het normaliseren van de aanpak binnen organisaties (inclusief de betrokkenheid van het management en de ondernemingsraden) en binnen de keten van werkgevers tot en met Openbaar Ministerie.

## **Beleidskader voor VPT**

Deze uitgangspunten zijn in het Beleidskader VPT als volgt omschreven:

***"Het aantal voorvallen van geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak is 15% minder in 2011 ten opzichte van het aantal in 2007."***

### **'Handen af van...' ten aanzien van uitvoering publieke taak neemt toe.**

- Bij het publiek is duidelijkheid ten aanzien van de rol van werknemers met een publieke taak toegenomen.
- Potentiële daders weten dat agressie en geweld niet getolereerd wordt.

### **Daders van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden beter aangepakt.**

- De 'pakkans' van de dader is verhoogd.
- De eenduidige aanpak van agressie en geweld wordt toegepast door politie en Openbaar Ministerie (OM).

### **Er is meer verantwoordelijkheid bij werkgevers ten aanzien van het beschermen van de werknemers en de uitvoering van de publieke taak.**

- Het toepassen van de acht VPT maatregelen: normstelling, melden, registreren, aangifte, schade, reactiemogelijkheid, opleiden en nazorg in de aanpak is substantieel vergroot.
- Er is een toename van het verhalen van schade bij de dader.

## **3.1 Wat was de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?**

### **3.1.1 De acht VPT maatregelen**

De ingezette instrumenten voor VPT betreffen:

De maatregelen die toezien op een veiliger werkomgeving (preventie) en aanpak van daders (ultiem vervolging) betreffen:

1. Laat externen weten wat uw organisatienorm van acceptabel gedrag is (stel normen).
2. Stimuleer dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden (melden en registreren).
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers (melden en registreren).
4. Train werknemers in het voorkomen van en het omgaan met agressie en geweld (professionalisering van medewerkers).

5. Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen werknemers (reactie naar dader).
6. Bevorder het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten (doen van aangifte).
7. Verhaal schade op de dader (schadeherstel).
8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld (opvang en nazorg).

### 3.1.2 De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie, Openbaar Ministerie<sup>1</sup>

Het sluitstuk van het VPT programma bestaat uit een dadergerichte aanpak. Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak wordt niet getolereerd en daders dienen derhalve 'hard' te worden aangepakt. Dat vereist dat er, naast preventie, nazorg en hulpverlening, een stevige repressieve component in de aanpak van agressie en geweld zit. Om een harde, uniforme en eenduidige landelijke dader aanpak te bewerkstelligen hebben politie en het openbaar ministerie opsporings- en vervolgingsafspraken gemaakt en neergelegd in de zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken. Op 1 april 2010 zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken in werking getreden. De naleving van de ELA afspraken is in 2010 en daarna in 2012 als onderdeel van het brede VPT programma geëvalueerd.

### 3.2 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Tabel: Uitgaven VPT:

Jaar	Uitgaven in miljoenen euro's*
2007	€ 1,5
2008	€ 4
2009	€ 9,4
2010	€ 6,5
2011	€ 4,9
2012	€ 2,2
2013	€ 1,3
2014	€ 0,9
2015	€ 0,9
2016	€ 0,01
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 32</b>
<b>Subsidie EVPT (2012-2015)</b>	<b>€ 6,6</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>€ 38,6</b>

\*De loonkosten zijn niet in deze cijfers opgenomen.

Deze uitgaven geven geen inzicht in de uitgaven ten behoeve van VPT door de betreffende regionale/lokale organisaties. Een inzicht daarin ontbreekt maar het

<sup>1</sup> Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken (2012)



mag worden aangenomen dat deze een veelvoud heeft bedragen van de inzet die vanuit het ministerie van BZK is geleverd om de VPT aanpak te stimuleren.

### **3.3 Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**

Een direct verband tussen de ingezette middelen en het gebruik, ook in relatie tot prijzen of tarieven is niet voorhanden.

Over de jaren heen (2007 tot en met 2016) zijn er op basis van ingeschatte behoeften stimuleringsbijdragen en subsidies verstrekt aan organisaties om daarmee te bewerkstelligen dat het beleid en daaraan verbonden te behalen doelstellingen en resultaten gerealiseerd werden.

#### **3.3.1 Verantwoording van VPT door de VPT-regio's die subsidie hebben ontvangen**

De VPT-regio's hebben subsidie ontvangen ter financiering van activiteiten in het kader van een VPT voor de periode tot 2015, en is in de uitvoering verlengd tot 1 april 2017.

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van de ontvangen eindrapportage en verantwoording van de betrokken VPT-regio's die tot 1 april 2017 een subsidie van BZK hebben ontvangen ter stimulering van de opzet en organisatie van VPT in de betreffende regio's.

Aan de hand van de ontvangen eindrapportages van de VPT-regio's is bezien op hoofdlijnen wat de resultaten zijn geweest van VPT.

Uit deze resultaten blijkt dat het overgrote deel van de respondenten vindt dat hun organisatie heeft gezorgd voor een veilige werkomgeving en gebouw(en), ten einde agressie door derden te voorkomen.

De sectoren die het meest frequent (dagelijks, wekelijks, maandelijks) met agressie door derden te maken hebben zijn Zorg & Welzijn (met name hulpverleners in de zorg), Openbaar vervoer en Veiligheid & Justitie. In de sectoren openbaar bestuur en onderwijs heeft de helft er niet, maar een kwart wel regelmatig mee te maken. Bij de sector wooncorporaties heeft men er minder frequent mee te maken; het gaat om hooguit één tot enkele keren per jaar. Van de acht onderdelen van de aanpak VPT krijgen de onderdelen die direct gericht zijn op de dader (Reageren naar de dader en Schade verhalen) de minste aandacht. Aangifte doen blijkt het lastigste onderdeel voor sommige medewerkers. Over normen ten aanzien van (on)gewenst gedrag wordt wel gecommuniceerd met medewerkers, maar veel minder met cliënten, klanten of patiënten. Ook is onder medewerkers niet altijd eenduidigheid over wat wel en wat niet getolereerd wordt.

Veel publieke organisaties hebben beleid ontwikkeld:

- Er is veelal een beleidsplan of protocol, of men is doende dit te ontwikkelen.
- Het merendeel heeft een meldprocedure.
- Er zijn registratiesystemen voor agressie-incidenten.
- Er is een aangiftebeleid/protocol.
- Er is een procedure voor opvang en nazorg.

- Een belangrijk deel van de organisaties traint alle medewerkers in het omgaan met agressie.

Het beleid is bij een ruime meerderheid van de betrokken organisaties omgezet in uitvoering door middel van diverse protocollen en procedures. Die protocollen worden over het algemeen goed in de organisatie ingebed door bekendmaking aan alle medewerkers of aan medewerkers die er specifiek mee te maken hebben.

#### *Communicatie over normen met derden kan beter*

De normen ten aanzien van welk gedrag wel en niet wordt getolereerd, wordt wel gecommuniceerd met medewerkers, maar minder met de potentiële 'daders', oftewel met cliënten/patiënten/klanten/leerlingen/burgers etc.

#### *Worsteling met meldings- en aangifte procedures*

Sectoren die te maken hebben met een specifieke cliëntrelatie (hulpverleners, onderwijzers) die is gestoeld op vertrouwen, worstelen met meldings- en aangifteprocedures. Zij hebben uit hoofde van hun opleiding en beroep meer 'begrip' voor agressors, kijken naar het ziektebeeld/problematiek als verklarende of verzachtende factor, en zijn soms geneigd meer te accepteren dan vanwege de protocollen wordt verwacht.

### **3.3.2 Subsidie aan het expertisecentrum VPT**

De subsidie aan het expertisecentrum VPT (EVPT) is per 1 januari 2016 beëindigd. Het centrum ontwikkelde en bood voor individuele organisaties in de publieke sector instrumenten, zodat deze organisaties bewust en bekwaam maatregelen konden treffen om agressie en geweld jegens hun medewerkers te voorkomen en beperken. Bovendien bood het EVPT instrumenten om in voorkomende gevallen van agressie en geweld de juiste maatregelen te treffen.

De activiteiten voor het EVPT werden gerealiseerd in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en Slachtofferhulp Nederland.

Het expertisecentrum is (na 5 jaar ondersteuning vanuit het ministerie van BZK) actief geweest in het aanjagen van de aanpak van agressie en geweld en het ondersteunen van werkgevers hierin. In de eerste jaren van het expertisecentrum was die impuls richting werkgevers nodig om alle instrumenten, kennis en goede voorbeelden die sinds 2007 binnen het programma VPT waren ontwikkeld te verspreiden.

#### **4. Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.**

##### **4.1 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke reden?**

###### **4.1.1 Monitors VPT (2007; 2009; 2011; 2013; 2014; 2015; 2016)**

De minister van BZK heeft in het kader van het programma VPT in 2013 toegezegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 399) om tot en met 2016, de gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden te gebruiken om de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken en ontwikkeling van agressie en geweld binnen de publieke sector.

###### **2007 DSP – Groep “Ongewenst gedrag besproken”**

Onderzocht is wat de aanleiding is voor ongewenst gedrag, wat de omvang per sector is en welke negatieve factoren vaak voorkomen.

De aanleiding wordt veelal aangetroffen bij het uitvoeren van controles, ontevredenheid over dienstverlening, overtredingen en terechtwijzing. In 2007 waren volgens de respondenten in deze nulmeting 66%, ofwel ruim zes op de tien werknemers, in de verschillende sectoren het slachtoffer van ongewenst gedrag. Een kwart van deze incidenten kan worden verklaard door individuele factoren, werk- en organisatiefactoren. Ook ruim een kwart van de werknemers in de onderzochte beroepsgroepen heeft ongewenst gedrag ervaren door een collega. Preventieve maatregelen worden door 21% van de respondenten als “goed geregeld” beschouwd.

###### **2009 IVA Monitor VPT; Vervolgonderzoek naar de omvang en aard van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak**

Een tweede meting (1-meting) werd verricht naar de aard en omvang van ongewenst gedrag met als doel vast te stellen of de aard en omvang van ongewenst gedrag gewijzigd zijn ten opzichte van 2007. Uitgangspunt was daarbij het programma VPT dat als doelstelling had een verlaging van ongewenst gedrag met 15% - punt te realiseren (van 66% in 2007 naar maximaal 51% in 2011). Resultaat was dat in 2009 65% van de onderzochte sectoren te maken heeft gehad met ongewenst gedrag door externen en het percentage werknemers dat te maken had met ongewenst gedrag is daarmee niet significant af- of toegenomen. Op grond van het kwantitatieve onderzoek was niet vast te stellen of het beleid effectief was.

###### **2011 DSP – Groep; “Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, onderzoek voor VPT 2007 - 2009 - 2011”**

Uit de 2-meting blijkt dat het percentage slachtoffers van 66% in 2007 is gedaald naar 59% in 2011, waarmee het streefcijfer van maximaal 51% niet is gehaald.

Wel wordt geconstateerd dat de meeste werknemers weten wat ze moeten doen als ze met agressie en geweld worden geconfronteerd. Voorts blijkt dat vooral intern gerichte maatregelen op grote schaal zijn ingevoerd, maar externe gerichte maatregelen juist minder werden getroffen. Het onderzoek biedt hiervoor geen eenduidige verklaring.

Net als in 2007 blijkt dat agressie en geweld in veel gevallen (drie op de vier) het gevolg zijn van factoren die buiten de invloedssfeer van de werkgever vallen. Het streven naar een verdere afname van agressie en geweld door juist te werken aan deze factoren wordt dan ook ambitieus genoemd. Aanbevolen wordt om onder meer in te zetten op het stimuleren van het doen van aangifte, het verhalen van schade op de dader en het gebruik van interne registratie.

Het programma VPT stimuleert daarnaast werkgevers om werknemers en de ondernemingsraad te betrekken bij het opstellen van het veiligheidsbeleid. Een actieve rol van de werkgever is vooral van belang bij een duidelijke normstelling, heldere procedures en ondersteuning en begeleiding van werknemers na confrontatie met agressie en geweld. Ook is door het programma de Handreiking Agressie en Geweld gepubliceerd, als naslagwerk bij de uitvoering van de acht VPT-maatregelen.

### **2013 Regioplan "Metamonitor VPT 2013"**

In 2013 is een metamonitor uitgevoerd. In de aanbiedingsbrief aan de Kamer bij deze metamonitor (TK, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 399) wordt hierover gemeld:

*"In 2007, 2009 en 2011 is in opdracht van het programma VPT een grootschalige enquête uitgezet onder werknemers met een publieke taak, in diverse sectoren. Tussen 2009 en 2011 was een daling te zien van het aantal slachtoffers met ruim 10%. Deze onderzoeken hadden dezelfde opzet, zodat deze met elkaar konden worden vergeleken. Dit jaar is ervoor gekozen om met behulp van gegevens over agressie en geweld van de sectoren zelf een rapport samen te stellen, in plaats van het verrichten van nieuw eigen onderzoek."*

Uit het rapport van de Metamonitor VPT 2013 blijkt dat de omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak tussen 2011 en 2012 stabiel is gebleven rond de 36%, gebaseerd op gegevens van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).

De VPT monitor signaleert dat de NEA een bruikbare bron is om een algemeen beeld van aard en omvang, beleid te schetsen van VPT. Voor verdieping per sector zijn daarnaast sectorale monitoren beter geschikt. De onderlinge vergelijkbaarheid van sectorale monitoren is echter beperkt aangezien de effecten van agressie en de maatregelen die zijn genomen sterk uiteen lopen. Niet in alle sectoren is er sprake van een uniforme registratie. De NEA maakt het mogelijk om jaarlijks een update te geven van cijfers over agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Per saldo levert een metamonitor geen nieuwe gegevens op over agressie en geweld in de VPT sectoren en geeft nog minder dan bij sectorale monitoren aanleiding voor concrete beleidsmaatregelen.

### **2014 TNO Monitor VPT**

De monitor VPT 2014 beschrijft de stand van zaken omtrent agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak wederom op basis van de NEA. Deze editie richt zich op de effecten van agressie en geweld en de implementatie van beleid over de periode 2007 – 2013. Daarnaast komen verschillen tussen VPT-intensiveringsregio's aan bod. De NEA bevat respondenten uit alle zes sectoren waar het VPT programma zich op richt: Veiligheid, Zorg, Openbaar Vervoer, Onderwijs, Openbaar Bestuur en Sociale Zekerheid. Vier vormen van agressie en geweld door derden worden onderscheiden, namelijk intimidatie, lichamelijk geweld, seksuele intimidatie en pesten.

Samenvattend heeft ruim één op de drie werknemers met een publieke taak te maken met agressie en geweld door derden. Over de periode 2007 -2013 is er sprake van een lichte daling van agressie door derden, met name in het voortgezet onderwijs.

Bezien naar regio over de periode 2010 tot 2013 valt op dat in de regio Zuid-Holland het aantal slachtoffer van intimidatie sterk toenam. In Hollands-Midden daalde het aantal slachtoffers van lichamelijk geweld en in de regio Haaglanden was het aantal slachtoffers van pesten afgenomen.

Slachtoffers van agressie en geweld verzuimden in 2013 gemiddeld 9,5 dagen; dit is twee dagen meer dan niet-slachtoffers. In 2013 geeft 60% van de slachtoffers van agressie en geweld door derden aan dat er binnen de eigen organisatie al voldoende maatregelen zijn getroffen. Tegelijkertijd vindt ruim één op de vier dat maatregelen tegen agressie en geweld nodig zijn.

In de sector waarin het aantal slachtoffers van agressie en geweld door derden is gedaald, neemt ook de behoefte aan maatregelen tegen agressie en geweld af.

### **2015 TNO Monitor VPT**

Dit rapport bevat de resultaten van de Monitor VPT die in 2015 is uitgevoerd op basis van gegevens van de NEA 2014.

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de stand van zaken omtrent agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak voor 2014 en het verkrijgen van aanknopingspunten om de effectiviteit van de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak te vergroten.

De totstandkoming van deze indeling is anders dan die in de Monitor VPT 2014. Hierdoor kunnen de cijfers over de jaren 2007 tot en met 2013 in deze monitor enigszins afwijken van de cijfers over deze jaren die in de voorgaande monitor zijn gepresenteerd.

In 2014 heeft ruim één op de drie werknemers met een publieke taak te maken met agressie en geweld door derden. Het gaat in de meeste gevallen om intimidatie. Agressie en geweld door derden komt het meest voor in de gezondheidszorg, bij de politie en in het openbaar vervoer. Agressie en geweld door derden komt het meest voor in de regio's Gelderland-Midden en Limburg en het minst in de regio Haaglanden.

In de periode 2007 – 2014 is het totale percentage slachtoffers van agressie en geweld door derden redelijk stabiel en neemt in geen enkele regio het totale percentage slachtoffers van agressie door derden significant toe of af.

In de periode van 2007 - 2014 is er in het primair onderwijs een toename van het percentage slachtoffers van agressie door derden. Hierbij gaat het met name om een toename van het percentage slachtoffers van intimidatie en lichamelijk geweld. In het openbaar vervoer per spoor is ook sprake van een toename van agressie door derden. Het aantal respondenten is echter te klein om te kunnen aangeven bij welke vormen van agressie deze toename vooral voorkomt.

In 2014 geeft 21% van de slachtoffers van agressie en geweld aan geen goede algemene gezondheid te hebben. Slachtoffers rapporteren wat vaker een slechte gezondheid dan niet-slachtoffers. Een vergelijking met eerdere jaren is echter niet mogelijk doordat in 2014 in de NEA andere antwoordcategorieën zijn opgenomen bij deze vraag.

In 2014 heeft 22% van de slachtoffers van agressie en geweld burn-outklachten (emotionele-uitputtingsklachten door het werk) ten opzichte van 2007 met 16%. Slachtoffers rapporteren vaker burn-outklachten dan niet-slachtoffers. Dit is het geval voor de gehele periode 2007 – 2014.

Slachtoffers van agressie en geweld verzuimen in 2014 gemiddeld 9,3 dagen. Dit is 2,1 dagen meer dan niet-slachtoffers. Het beeld dat slachtoffers meer dagen verzuimen dan niet-slachtoffers is over de periode 2007 tot 2014 stabiel.

De resultaten bevestigen nogmaals dat confrontatie met agressie en geweld een negatieve impact heeft op gezondheid en welbevinden van werknemers. Werknemers met een publieke taak die slachtoffer zijn van agressie en geweld door derden, hebben meer gezondheidsproblemen dan niet-slachtoffers, ze verzuimen vaker en langduriger en zijn minder tevreden met het werk en de arbeidsomstandigheden. In de loop van de jaren heeft een steeds groter percentage slachtoffers burn-outklachten. Dit zou kunnen betekenen dat de ernst van de incidenten is toegenomen. Op basis van de NEA kunnen we hier geen harde uitspraken over doen.

In 2014 wenst ruim één op de vier slachtoffers aanvullende maatregelen tegen agressie en geweld en is de maatregelbehoefte relatief groot in het openbaar vervoer, bij de politie en in de zorg (jeugdzorg, GGZ, gehandicaptenzorg en ambulancedienst).

De behoefte aan maatregelen tegen agressie door derden is relatief klein in Noord- en Oost-Gelderland, terwijl deze relatief groot is in Amsterdam, Rotterdam, Limburg en Noord-Holland.

In de periode 2008 – 2014 stijgt het percentage slachtoffers dat aangeeft dat er al voldoende maatregelen zijn getroffen.

Werknemers kunnen verschillende redenen hebben waarom ze al dan niet behoefte hebben aan maatregelen. Indien ze geen behoefte hebben aan maatregelen, kan dit zijn omdat het probleem niet speelt, of omdat er al voldoende maatregelen zijn getroffen. Slechts een klein deel zegt dat maatregelen gewenst zijn omdat er nog helemaal geen maatregelen zijn getroffen.

Mogelijk duidt dit op een verbetering van de opvang en nazorg voor slachtoffers van agressie.

In de periode 2007 – 2014 is in vier sectoren sprake van een lichte daling van het aantal slachtoffers van agressie en geweld. Het blijkt dat zowel in de sectoren waarin het slachtofferschap daalt als in de sectoren waarin dit niet het geval is, de behoefte aan maatregelen daalt.

Deze bevindingen komen niet overeen met de eerdere bevindingen in de Monitor VPT 2014. Daaruit bleek dat alleen in de sector waarin het slachtofferschap daalde, ook de maatregelbehoefte een daling liet zien, terwijl in de overige sectoren de maatregelbehoefte gelijk bleef. Een daling van agressie leek toen samen te hangen met het treffen van maatregelen. Er is meer onderzoek nodig om de samenhang tussen veranderingen in slachtofferschap en maatregelbehoefte te kunnen bepalen en duiden.

## **2016 TNO Monitor VPT**

### *Aard en omvang slachtofferschap*

Uit de monitor VPT 2016 (gebaseerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden die in 2015 is uitgevoerd) blijkt dat het totale percentage slachtoffers van agressie en geweld door derden wederom nagenoeg gelijk is gebleven in de periode van 2007 tot 2015. In 2015 heeft ruim één op de drie werknemers met een publieke taak te maken gehad met agressie en geweld door derden. Deze uitkomst wijkt niet af van het resultaat van de eerder gepubliceerde monitor VPT 2015. In de periode 2007 tot en met 2015 is het totale percentage slachtoffers van agressie en geweld door derden redelijk stabiel.

In de meeste gevallen is er sprake van intimidatie en komt agressie en geweld door derden het meest voor in de gezondheidszorg, bij de politie en in het openbaar vervoer.

Een toename van agressie is er in de verzorging, verpleging, huiszorg, het primair onderwijs en bij openbaar vervoer (OV) per spoor.

In het voortgezet onderwijs, het wetenschappelijk onderwijs, de gehandicaptenzorg, het overig welzijn, bij gemeenten en provincies, Politie, Defensie, justitie en justitiële diensten is er daarentegen sprake van een afname van agressie door derden.

In geen enkele regio neemt het totale percentage slachtoffers van agressie door derden significant toe of af over de periode 2010 tot en met 2015.

#### *Effecten van agressie en geweld*

Slachtoffers van agressie en geweld door derden hebben vaker een (zeer) slechte algemene gezondheid, zijn minder tevreden over hun werk en arbeidsomstandigheden, hebben vaker burn-outklachten en melden zich vaker ziek en verzuimen langer.

In de periode van 2007 tot 2015 daalt het percentage werknemers dat verzuimt. Dit patroon tekent zich af voor zowel slachtoffers als voor niet-slachtoffers. Berekend is wat over 2015 de werkgeverskosten zijn voor loonbetaling tijdens het verzuim van slachtoffers van externe agressie en geweld op het werk. De kosten van agressie door derden wordt in 2015 geschat op 393 miljoen euro op jaarbasis voor alle VPT sectoren in Nederland samen.

In de loop van de jaren heeft een steeds groter percentage slachtoffers burn-out klachten. Dit geldt weliswaar ook voor niet-slachtoffers, maar bij hen is dit in mindere mate het geval. Dit zou kunnen betekenen dat de ernst van de incidenten is toegenomen. Op basis van de NEA kan echter geen harde uitspraak hierover worden gedaan.

#### *Resultaten van de monitor*

In de periode 2007 tot en met 2015 is het totale percentage slachtoffers van agressie en geweld door derden redelijk stabiel gebleven. Deels is het stabiel blijven van de percentages toe te schrijven aan de inzet van VPT. Meer bekendheid met de mogelijkheid om incidenten te melden en/of aangifte te doen op basis van de ELA aanpak leidt waarschijnlijk over de jaren heen tot een stijging van het percentage. Tegelijkertijd is de daling in sommige sectoren mogelijk weer het gevolg van betere preventie op basis van de VPT aanpak.

De resultaten uit het onderzoek bevestigen nogmaals dat confrontatie met agressie en geweld een negatieve impact heeft op gezondheid en welbevinden van werknemers. Alhoewel maatregelen zijn getroffen in de verschillende sectoren om adequaat met agressie en geweld om te gaan, blijft de impact onverminderd negatief in het geval er sprake is van incidenten. Dit onderschrijft de noodzaak om binnen de betreffende sectoren actief te blijven inzetten op VPT.

In 2015 wenst bijna één op de vier slachtoffers aanvullende maatregelen tegen agressie en geweld, is de maatregelbehoefte relatief groot in het openbaar vervoer, bij de politie en in de zorg.

Over de periode 2008 – 2015 stijgt het aantal slachtoffers dat aangeeft dat er al voldoende maatregelen zijn getroffen (van 55% naar 58% in 2015) terwijl het aantal slachtoffers dat aangeeft dat er nog geen of onvoldoende maatregelen zijn getroffen daalt en daalt de maatregelbehoefte in het voortgezet onderwijs, ziekenhuizen en stads- en streekvervoer. Dit duidt mogelijk op een positief effect van de inzet in de regio's op VPT.



#### **4.1.2 Monitors Agressie en Geweld Openbaar Bestuur (2010; 2012; 2014)**

Het ministerie van BZK wil, naast de specifieke aandacht voor overheidspersoneel middels het programma VPT, ook het effectief handelen tegen agressie en geweld door burgers tegen politieke ambtsdragers versterken. Om de voortgang en de effecten te kunnen volgen, is het ministerie in 2010 gestart met de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. De monitor wordt uitgevoerd door middel van enquêtes onder politieke ambtsdragers en werknemers in de verschillende bestuurslagen in ons land. Hiernavolgend wordt ingegaan op de monitor resultaten met een focus op overheidspersoneel als onderdeel van de VPT.

##### **Monitor Openbaar Bestuur 2010**

Het programma VPT streeft naar een vermindering van het aantal slachtoffers van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak met 15% punt in 2011 ten opzichte van de 0 meting in 2007. Van de onderzochte werknemers bij 16 beroepsgroepen was in 2009 gemiddeld 65% slachtoffer van agressie en geweld tegen 66% in 2007.

##### **Monitor Openbaar Bestuur 2012**

In het voorjaar van 2012 is voor de tweede maal onderzoek gedaan naar agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen. Eenzelfde onderzoek is eveneens voor de tweede keer uitgevoerd onder overheidsmedewerkers. Nieuw is dat er dit jaar ook een onderzoek is uitgevoerd onder griffiers (gemeenten, provincies) en secretarissen (gemeenten, provincies, waterschappen en departementen). De opzet van dit onderzoek is grotendeels hetzelfde gebleven als dat van 2010 om vergelijkingen te kunnen maken.

##### *Ervaring met agressie en geweld*

Onder de overheidsmedewerkers met burgercontacten heeft maanden 50% procent te maken gekregen met agressie en geweld door burgers. Onder de overheidsmedewerkers (met publiekscontacten) is het slachtofferschap het hoogst bij de gemeenten (59%), gevolgd door het Rijk (45%), de waterschappen (41%) en de provincies (36%).

##### *Aard van agressie en geweld*

Zowel tegen ambtsdragers als tegen overheidsmedewerkers is er vooral verbale agressie, met bedreiging/intimidatie op de tweede plaats. Dat is sinds 2010 niet veranderd. Voor fysieke agressie, seksuele intimidatie en discriminatie geldt weliswaar dat ze niet zo veel voorkomen, maar bij alle vormen is er toch een verdubbeling. Onder overheidsmedewerkers is de

categorie bedreiging/intimidatie ten opzichte van 2010 fors afgenomen, terwijl fysieke agressie juist is toegenomen.

#### *Vorm van agressie en geweld*

Ook bij overheidsmedewerkers had het laatste incident vaak de vorm van verbale agressie, maar kwam bedreiging en intimidatie duidelijk minder voor dan bij de ambtsdragers. De overheidsmedewerkers hebben nog vaker dan de ambtsdragers in face-to-facesituaties met agressie en geweld te maken.

#### *Gevolgen voor de veiligheidsbeleving*

De grote meerderheid van de overheidsmedewerkers (90%) voelt zich zelden tot nooit onveilig. En ook voor hen geldt dat er, ten opzichte van 2010, iets minder overheidsmedewerkers zijn die zich nooit onveilig voelen.

#### *Gevolgen voor werk en welzijn*

Het ziekteverzuim als gevolg van agressie en geweld ligt bij de ambtsdragers onder de één procent en is bij de overheidsmedewerkers evenmin hoger dan één procent. Wel ervaart een deel (afhankelijk van de bestuurslaag 4 tot 7%) van de overheidsmedewerkers die met agressie en geweld zijn geconfronteerd, een hogere werkdruk.

#### *VPT-maatregelen in overheidsorganisaties*

Het VPT-beleid voorziet in acht maatregelen: een duidelijke norm stellen over grenzen aan het gedrag van burgers, het bevorderen van het intern melden van agressie en geweld, het registreren van incidenten, voorlichting en training aan medewerkers, een duidelijk signaal aan daders over het niet tolereren van agressie en geweld, het bevorderen van aangifte bij de politie, het verhalen van schade en het bieden van nazorg.

Vooral gemeenten hebben beleid ontwikkeld: op de meeste onderdelen heeft tachtig procent of meer van de gemeenten maatregelen geïmplementeerd. Alleen bij het registreren (75%) en bij procedures voor schadeverhaal (59%) blijft de implementatie wat achter. Waterschappen zijn het minst ver gevorderd met het doorvoeren van de maatregelen: voor vijf van de maatregelen geldt dat minder dan de helft van de waterschappen ze heeft geïmplementeerd. Wel heeft meer dan de helft (75%) een interne meldingsprocedure, een procedure voor opvang/nazorg (63%) en is er voorlichting en training voor overheidsmedewerkers (63%). Departementen hebben in grote meerderheid (meer dan 80%) procedures voor intern melden, registreren, aangiften en opvang/nazorg en in rond de zestig procent van de gevallen regels voor normstelling, training en voorlichting, reacties naar daders en schadeverhaal. Provincies richten zich vooral op voorlichting/training (100%), interne meldingsprocedures (80%) en opvang/nazorg (80%), wat minder op normstelling (60%), het doen van aangifte (50%-70%) en procedures voor schadeverhaal (50%) en houden zich weinig bezig met registratie (40%) en een reactie naar daders (30%).

### *Beleving van het algemene beleid door bestuurders en overheidsmedewerkers*

Van de ambtsdragers weet meer dan een derde niet of hun organisatie het beleid op het gebied van agressie en geweld op een goede manier opgezet heeft. Voor zover ze er wel van op de hoogte zijn, is hun mening meestal positief.

In vergelijking met 2010 hebben burgemeesters, wethouders en ambtsdragers van waterschappen meer waardering voor het organisatiebeleid gekregen.

Overheidsmedewerkers zijn minder vaak niet op de hoogte van het beleid van hun organisatie dan de ambtsdragers en ze zijn ook vaker op de hoogte dan in 2010. Vooruitgang is er vooral bij de provincieambtenaren.

Ten opzichte van 2010 is de tevredenheid toegenomen over de aangifteprocedure (net als bij de ambtsdragers) en voor het daadkrachtig optreden tegen daders (anders dan bij de ambtsdragers). Bij de provincies en de departementen is de tevredenheid van de overheidsmedewerkers niet of nauwelijks veranderd.

### **4.1.3 Monitors Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur (2014; 2016)**

#### **Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2014 I&O Research**

De monitor 2014 is uitgevoerd door middel van enquêtes onder politieke ambtsdragers en werknemers in de verschillende bestuurslagen in ons land.

#### *Slachtofferschap*

Het slachtofferschap van agressie en geweld door burgers is in de afgelopen twee jaar gedaald in vergelijking met 2012. Ongeveer een kwart van de medewerkers is in de afgelopen 12 maanden geconfronteerd met agressie of geweld door burgers. Twee jaar geleden lag het slachtofferschap nog rond de 40 procent. Deze daling kent verschillende achtergronden. In de eerste plaats hangt de daling van het slachtofferschap onder overheidsmedewerkers deels samen met een afnemend aandeel ambtenaren met dagelijkse burgercontacten binnen de onderzochte populatie. Doordat medewerkers met frequente burgercontacten bovengemiddeld slachtoffer zijn van agressie en geweld door burgers, daalt het totale slachtofferschapscijfer als gevolg van hun afnemende aandeel in de populatie. Ook ambtenaren met frequente burgercontacten en politieke ambtsdragers zijn in mindere mate slachtoffer van agressie en geweld door burgers.

Het slachtofferschap bij overheidsmedewerkers daalt van 40 naar 25 procent. Een kwart van de medewerkers in het openbaar bestuur is geconfronteerd met agressie en geweld door burgers. In vergelijking met 2012 is het slachtofferschap daarmee flink gedaald, toen dat percentage nog op 40 procent lag. Met name het aantal gevallen van verbale agressie nam af, maar ook bij alle andere vormen is sprake van een daling. Niet alleen het aantal slachtoffers is kleiner, ook het

gemiddeld aantal keren dat een slachtoffer een incident meemaakte is in de afgelopen twee jaar afgenomen.

#### *Nazorg en ondersteuning*

Ruim een kwart slachtoffers heeft behoefte aan nazorg; een minderheid is tevreden over nazorg. Van de overheidsmedewerkers die slachtoffer waren van agressie of geweld door burgers, had meer dan een kwart behoefte aan nazorg. Van hen beoordeelde minder dan de helft deze als voldoende. De rest zegt dat de nazorg onvoldoende was of dat er nauwelijks op hun hulpvraag is gereageerd.

#### *Registratie*

Medewerkers van gemeenten zijn gemiddeld beter op de hoogte en ook positiever over de aanpak in de vorm van regels en protocollen dan collega's binnen de andere bestuurslagen.

Het zicht dat organisaties in het openbaar bestuur hebben op agressie en geweld tegenover medewerkers en bestuurders, is de afgelopen jaren verbeterd. Steeds meer organisaties houden registraties bij; het percentage dat de incidenten vastlegt in een registratiesysteem is gestegen van 58 naar 70 procent. De toename van het aantal registraties zegt in de eerste plaats iets over de toenemende aandacht van overheidsorganisaties voor geweld en agressie tegenover medewerkers en bestuurders en hoeft niet te duiden op een daadwerkelijke toename van agressie en geweld tegenover volksvertegenwoordigers.

#### *VPT en politieke aandacht*

Volgens een meerderheid van de burgemeesters heeft de eigen gemeente politieke aandacht voor het thema VPT. Als portefeuillehouder van openbare orde en veiligheid, zijn zij hierover positiever dan andere bestuurders, secretarissen en raadsleden. Ongeveer een derde van de gemeenten beschikt over een beleidsplan gericht op het tegengaan of voorkomen van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

### **Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016**

#### *Agressie en geweld*

De algemene trend laat een daling zien van geweld en agressie gericht op overheidsmedewerkers. De verklaring voor deze dalende trend wordt deels gevonden in organisatorische veranderingen, zoals bijvoorbeeld digitalisering van de dienstverlening. Hierdoor zijn er minder directe contacten met burgers. Daarnaast is er ook sprake van een autonome ontwikkeling want ook ambtenaren met frequente burgercontacten worden in mindere mate slachtoffer van agressie en geweld. Het is aannemelijk dat de gedane inspanningen voor een VPT van de afgelopen jaren in de vorm van het stellen van regels, verzorgen van trainingen en het bieden van ondersteuning zijn vruchten afwerpen.

Per bestuurslaag zijn wel verschillen te zien. Gemeenteambtenaren ervaren het meeste agressie en geweld. Zij hebben dan ook meer direct contact met burgers dan ambtenaren van andere bestuurslagen. De aanpak, die door het programma VPT in de afgelopen jaren is geïmplementeerd, lijkt te werken en het aantal incidenten daalt. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de aanpak van het programma een steeds belangrijker onderdeel is geworden van reguliere werkprocessen. Aandachtspunt is dat het niet duidelijk is of alle incidenten daadwerkelijk gemeld worden. De meldingsbereidheid is per organisatie verschillend.

#### *Veiligheid*

De meeste organisaties in het openbaar bestuur zijn actief in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers te voorkomen. Wel is het beleid gericht op politieke ambtsdragers in de regel veel minder uitgewerkt dan voor ambtenaren, en voor volksvertegenwoordigers zijn er nog minder voorzieningen.

#### **4.1.4 Tussen agressiebeleid en praktijk; Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector (Research voor Beleid 2009)**

Om agressie en geweld in te perken tegen werknemers met een publieke taak, is het van groot belang dat organisaties met een publieke taak effectieve maatregelen nemen. Om meer inzicht te krijgen in de werking van genomen maatregelen in de praktijk, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Research voor Beleid gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de werking van maatregelen die werkgevers in sectoren met een publieke taak nemen.

Tijdens het onderzoek is de werking van het agressiebeleid in de praktijk van vijftien organisaties met een publieke taak bestudeerd, is een theoretisch kader geschetst om naar agressie en geweld te kijken en is het agressiebeleid in vijftien organisaties tegenover de werking in de praktijk gezet.

Omtrent het type maatregelen dat werkgevers treffen, de werking van de maatregelen en het wegnemen van de oorzaken is vervolgens een aantal concrete aanknopingspunten voor agressiebeleid geformuleerd:

#### *Geef agressiebeleid structureel prioriteit*

Prioriteit is een eerste vereiste voor succesvol beleid. Het initiatief om agressie op de agenda te zetten ligt bij het management en direct leidinggevenden. Bij prioriteit horen afspraken over te leveren inspanningen, de inrichting van het veiligheidsproces en beoogde resultaten.

#### *Beschouw agressiebeleid als een organisch proces*

Het dominante perspectief in vrijwel alle cases in het onderzoek is dat van de functionele organisatie, met als centraal idee dat coördinatie en onderlinge relaties via interne voorschriften en procedures top down zijn vast te leggen. In

de praktijk heeft het tegengaan van agressie echter een dynamisch karakter, waarop ook omgevingskenmerken en autonome processen op de werkvloer van invloed zijn.

#### *Sla de brug naar andere beleidsterreinen*

Tijdens de interviews bleek 'integraal' vooral te duiden op de onderlinge samenhang van de maatregelen op het gebied van veiligheid. Er is in die gevallen sprake van koppeling tussen een visie over agressie en de maatregelen om agressie te voorkomen, beperken en afhandelen. Inbedding betekent in dat geval bijvoorbeeld dat het onderwerp een structureel onderwerp is van het werkoverleg, of dat assistentie structureel beschikbaar is. Om beleid echt integraal te maken, zou er daarnaast een koppeling moeten komen naar andere beleidsterreinen. Zo bleek bijvoorbeeld dat agressie samenhangt met werkdruk.

#### *Kies voor een praktische insteek*

Vaak zijn de aanleidingen voor agressief gedrag erg concreet: de wachttijd is te lang of de klant heeft geen gelegenheid vragen te stellen of een mening te geven. Dergelijke aanleidingen vergen vaak een praktische oplossing: werken op afspraak om wachttijden te voorkomen of het instellen van een servicemedewerker als even niemand beschikbaar is. In diverse cases is erop aangedrongen uitsluitend aan te pakken wat daadwerkelijk veranderd kan worden, namelijk de eigen organisatie. Met name over publieksvoorlichting is het zaak geen overspannen verwachtingen te hebben.

#### *Zero tolerance slim inzetten*

Uit de literatuur blijkt dat een nadruk op zero tolerance (zeker op de lange termijn) alleen goed werkt als ook tegelijk de norm wordt uitgedragen en informele controle wordt bevorderd. Dit laatste onderstreept het belang van 'soft skills' als gesprekstechniek bij werknemers. De onderzochte organisaties bevestigen dit beeld volledig. Vooral de eigen opstelling geeft medewerkers het gevoel dat ze de situatie de baas kunnen. De werkgever kan een rol spelen om medewerkers hierbij te faciliteren en hen te steunen als zij een incident niet hebben kunnen voorkomen. Zero tolerance kan dus bijdragen om de norm te onderstrepen, als deze tegelijk ook gecommuniceerd wordt.

#### *Veiligheidsbeleving is net zo relevant als objectieve veiligheid*

Hoewel sterke formele controle niet helpt om agressie te bestrijden, heeft het voor sommige medewerkers wel een positieve invloed op de eigen veiligheidsbeleving. Voor de uitvoerders van publieke taken is veiligheidsbeleving zo mogelijk nog belangrijker dan objectieve veiligheid. Deze beide zaken hangen vaak samen, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het is daarom verstandig beleving te behandelen als een afzonderlijke doelstelling en het beleid zo vorm te geven (ook

door zichtbaarheid en communicatie) dat dit een uitstraling heeft op de ervaring van medewerkers.

Met name preventieve maatregelen als alarmknoppen, open ruimtes, zichtbare beveiliging en cameratoezicht dragen bij aan de veiligheidsbeleving.

#### *Wegnemen van oorzaken van agressie en geweld*

Burgers zijn de afgelopen decennia individueler, veeleisender en assertiever geworden. De keerzijde van die levenshouding is dat diezelfde burgers zich eerder gekwetst voelen als een ander hen niet voldoende respecteert of als ze niet krijgen waarop zij menen recht te hebben.

Voor een incident is (afgezien van psychopathologische agressie) wel altijd een concrete aanleiding nodig. In dit onderzoek zijn vele gebeurtenissen benoemd, die de lont in het kruitvat kunnen doen steken.

De meest voorkomende situaties zijn:

- De dader voelt zich beperkt in zijn vrijheid
- De dader is niet tevreden over de bejegening (wijze van dienstverlening)
- De dader voelt zich onrechtmatig behandeld (uitkomst van dienstverlening)
- De dader voelt zich als persoon aangevallen (vertrouwen, eer)
- De dader is emotioneel wegens heftige veranderingen en onzekerheid (paniek)
- De dader zoekt welbewust de confrontatie (geen specifieke aanleiding)

Een afgekalfde norm is zeer moeilijk te herstellen. Het terugdraaien van een eerdere versoepelde controle volstaat niet, omdat het geloof in de norm is aangetast. Minder mensen zijn bereid de norm na te leven en/of erop toe te zien dat andere de norm naleven. Strengere controle moet met andere woorden compenseren voor de afgebrokkelde informele controle door burgers. Om het geloof in de norm – in dit geval het niet tolereren van agressie – te herstellen is het van belang eenduidig te benoemen en te communiceren welk gedrag wel en niet geaccepteerd wordt, en waarom. Tegelijk is het wel zaak de norm kracht bij te zetten door (zichtbare) formele controle.

#### **4.1.5 Eurofond Fifth European Working Conditions Survey (EWCS) (2012)**

Werk speelt een belangrijke rol in het leven van mensen, bedrijven en de samenleving in zijn geheel. Sinds haar begin heeft de Europese Unie veel oog gehad voor werk en het verbeteren van werkomstandigheden. Lidstaten moeten dan ook hun werkomstandigheden blijven verbeteren. Door het bieden van analyses en vergelijkbare informatie over werkcondities in Europa is de EWCS een bruikbare tool voor beleidsactoren (inclusief werkgevers, vakbonden en overheden) en kan mede het debat onderbouwen over werk en werkgevers issues. De conclusies van de survey bevestigen samengevat het beeld dat

risicovol werk waarin begrepen agressie en pesten, negatief effect heeft op duurzaam inzetbaar zijn.

#### **4.2 Welke beleidsonderdelen zijn (nog niet) geëvalueerd?**

Er zijn geen onderdelen van het programma VPT die niet geëvalueerd zijn.

#### **5. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen: kwalitatief onderzoek (regionale sessies met diepte-interviews)**

Een drietal vragen zijn hierbij aan de orde:

1. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
2. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
3. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Om op deze vragen een samenhangend antwoord te verkrijgen, zijn in het kader van deze evaluatie door BZK in een viertal regionale sessies in maart 2017 een aantal diepte interviews georganiseerd met regionale VPT-coördinatoren en enkele andere betrokkenen. De resultaten van deze diepte interviews op basis van vier regionale sessies met in totaal 42 deelnemers worden beschreven in de hiernavolgende paragraaf.

Op hoofdlijnen konden de deelnemers nut en noodzaak onderschrijven van het programma VPT zoals dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Belangrijk resultaat van de inzet van het VPT programma is dat in alle sectoren expliciet het belang van een goede VPT aanpak wordt onderkend en ook structureel wordt opgepakt, zij het dat daarbij verschillen bestaan tussen regio's en sectoren.

Alhoewel het betreurd wordt dat de financiële bijdrage van het Rijk aan de VPT-regio's gestopt is, wordt ook vastgesteld dat werkgevers nu zelf en op eigen wijze in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen om VPT te waarborgen.

Op basis van een aantal vragen is inzicht verkregen in de stand van zaken van VPT in de regio. Hieronder staat een samenvatting van de uitkomsten van de vier gehouden sessies.

##### *Vraag 1. In welke mate zijn de doelen van het VPT programma in uw regio bereikt?*

Het melden van agressie vindt in het algemeen voldoende plaats. Echter het doen van aangifte bij de politie zou verder kunnen worden gestimuleerd. Over het algemeen zijn de VPT doelen gerealiseerd. Er blijft behoefte aan een centraal contactpunt met organisaties indien de regionale VPT projectleider stopt. Optie is om veiligheidsregio's wat betreft de inzet voor VPT aan elkaar te koppelen om financiering voor regionale coördinatie rond te krijgen.

VPT is nu meer ingebed in reguliere procedures. Het wordt gestimuleerd om aangifte en meldingen te doen. Ook de website van het ministerie van BZK wordt gebruikt.



Het risico bestaat dat de aandacht voor het onderwerp weg zakt. Wat betreft leiderschap en gezag is er nog winst te behalen. Werknemers blijven bijvoorbeeld terughoudend op het gebied van aangifte doen. De werkgever is verantwoordelijk voor VPT in zijn organisatie, maar de werknemer heeft ook een eigen verantwoordelijkheid.

Een ander zorgpunt is ondermijning van het openbaar bestuur waarbij gemeenteambtenaren en bestuurders geconfronteerd worden met burgers die op ongepaste wijze druk uitoefenen.

Gemeenten geven het signaal dat de diverse VPT metingen nog onvoldoende het echte beeld schetsen. Het aantal aangiftes is wel gegroeid en ongeveer 70% heeft VPT-beleid, maar op sommige plekken ontbreekt nog de praktische implementatie.

In de zorg wordt het gebrek aan anonimiteit als een belemmering ervaren om aangifte te doen. Collega's zijn bang voor sommige patiënten met bijvoorbeeld een psychische aandoening.

Bij scholen leidt de aanpak van agressie vaak niet tot een aangifte of melding bij de politie. Scholen lopen bijvoorbeeld het risico van imagoschade en kunnen daardoor minder bereid zijn om naar buiten te treden. Het is ook niet verstandig om gelijk naar buiten te treden bij een pleger, die moet wel een tweede kans kunnen krijgen, is het standpunt.

VPT is een thema dat alleen met een top down benadering goed lukt. De noodzaak moet echt vanuit de top worden uitgedragen en serieus genomen worden. Binnen sommige gemeenten is dat goed opgepakt. Medewerkers ervaren dan dat er aandacht en hulp is en er worden trainingen georganiseerd. De nazorg kan wel beter, dat wil zeggen niet alleen direct na een incident, maar ook wat later in de tijd.

Soms is bij een gemeente wel op papier de VPT aanpak in orde, maar wordt het in de praktijk nog niet voldoende opgepakt en uitgedragen.

### Vraag 2. Wat was de aard en samenhang van de ingezette instrumenten in uw regio?

Alle doelen en maatregelen zijn genomen en zijn vertaald naar een protocol. Lokale media zijn ingezet om bekendheid te geven aan de inzet voor VPT. In alle regio's zijn bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers uit alle sectoren die met publiek te maken hebben. In deze bijeenkomsten zijn ervaringen gedeeld en best practices uitgewisseld. Het wordt van belang geacht dit periodiek te blijven herhalen om zodoende goed zicht te hebben hoe de sectoren VPT verder ontwikkelen. Ook het organiseren in een regionaal platform met alle betrokken diensten aan tafel helpt bij het bereiken van een afgestemde aanpak.

De huidige acht VPT-maatregelen richten zich voornamelijk op repressie en niet op preventie. Een stap 0 zou moeten worden toegevoegd: "hoe ontvang je mensen, hoe communiceer je, wat straalt je uit ofwel Hospitality". Daarbij moet dan de aandacht gericht zijn op een duidelijke normstelling (wat is acceptabel/wat niet) die kan bijdragen aan preventie.

Bij de politie wordt als werkgever gebruik gemaakt van een intern bureau GTPA (Geweld tegen politieambtenaren) en een contactpersoon. Hiermee zijn de acht VPT-maatregelen gerealiseerd. De negende maatregel (hospitality) is in de trainingen aan de orde. De politie organisatie heeft in dit verband nauwe contacten met OM. Het is van belang dat bij het opnemen van de aangifte de VPT-code wordt toegevoegd. Hierdoor wordt de aangifte op de juiste wijze (met prioriteit) opgepakt.

Vraag 3. In hoeverre zijn de doelen van het VPT beleid in uw regio gerealiseerd wat betreft daling van agressie?

Hierover is in het algemeen nog te weinig goed vergelijkbare informatie beschikbaar. Tegelijkertijd zijn slachtoffers zich inmiddels door voorlichting ook bewuster geworden van agressie en geweld waardoor er uiteindelijk juist weer meer meldingen binnenkwamen. Een ander signaal is dat agressie en geweld in de maatschappij heftiger van aard wordt. Per saldo neemt het aantal meldingen toe en is er een stijging te zien van het aantal registraties. Wat helpt bij toezicht en handhaving is een goede bejegening en gebruik van bodycams.

In de Zorg wordt het geweld heftiger. Het is minder verbaal van aard en meer fysiek. Mensen mogen korter in een verpleeghuis blijven wonen en moeten eerder weer zelfstandig worden, waardoor irritatie en agressief gedrag ontstaat. Er wordt in nog geen derde van de gevallen aangifte gedaan. Patiënten die geweld gebruiken worden geschorst. Het beschikken over een smartphone met een noodknop helpt als ondersteuning. Bij huisbezoeken kunnen mensen zich heel vreemd gedragen. Cliënten voelen de angst van medewerkers scherp aan. Geweld moet blijvend onder de aandacht gebracht worden. Niet alleen met oud en nieuw, ook heel het jaar door. Dat is nu onderbelicht.

In het openbaar vervoer is het aantal incidenten afgenomen. Het besef bij gebruikers van het OV over correct gedrag gaat omhoog en er zijn meer procedures die daar actief aan bijdragen. VPT heeft gewerkt. Maar het aantal incidenten dat wel wordt geregistreerd wordt ernstiger en gewelddadiger. Als mensen in het OV geweld plegen, krijgen ze een OV-verbod. Het komt vervolgens zeer weinig voor dat deze mensen weer geweld gebruiken in OV. Bij een aangifte bestaat het risico dat de naam bij potentiële daders bekend is en mensen opgezocht worden. De angst over wat er na de aangifte kan gebeuren, is groot; daar moet VPT meer aandacht aan besteden. Als organisatie moet je ook zorgen dat er een civiele procedure klaarstaat.

Het aantal meldingen stijgt ook door maatschappelijke ontwikkelingen (toename verwarde personen in de publieke sfeer, grensvervaging als gevolg van sociale media).

Vraag 4. Welke maatregelen kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid verder verhogen?

Het is belangrijk om een case- of projectmanager inzetbaar te hebben in de regio die ook voor verbinding tussen de sectoren kan zorg dragen. Zolang er persoonlijke aandacht wordt gegeven aan slachtoffers blijft de doelmatigheid en

doeltreffendheid groeien. Ook wordt aandacht gevraagd voor de uiteindelijke strafmaat indien een veroordeling volgt.

De subsidie bedoeld om binnen de VPT-regio's het VPT beleid te stimuleren, mag in de toekomst gepaard gaan met striktere voorwaarden voor uitvoering. Er mogen meer eisen worden gesteld aan de realisatie van structurele maatregelen.

Campagnes en voorlichting blijven van belang voor een goede bekendheid met de aanpak van VPT. Kennisplatforms voor de overheid zijn daarbij van belang. Daar is deskundig advies te krijgen en zijn ervaren mensen beschikbaar.

Het is belangrijk om anoniem aangifte te kunnen doen en die anonimiteit te borgen zodat men zich veilig voelt en de angst voor geweld afneemt. Het starten van een schadevergoedingsprocedure om ook geld bij de daders te verhalen, kan effectief zijn. Kijk verder niet alleen vanuit het werkgeverschap, maar ook vanuit de positie van de daders. Wat schrikt daders het meeste af om agressie te gebruiken?

Bundel de beschikbare expertise in platforms en geef ook meer aandacht aan VPT buiten de "oud en nieuw" periode. Meer aandacht voor preventie kan ook bijdragen aan betere resultaten, bijvoorbeeld de "VPT-maatregel": hospitality. Politiebureaus en spreekkamers worden bijvoorbeeld op een dusdanig wijze ingericht dat er minder snel agressie of irritatie wordt gewekt. Er is veel te winnen in de preventieve strategie.

Doe vanuit het OM meer aan voorlichting over de aangifte en opvolging daarvan. Betere voorlichting over het aangifteproces vooraf en goede terugkoppeling achteraf kan een hoop "ruis" in verwachtingen van de "aangever" wegnemen. Dit raakt ook aan de nazorg binnen organisaties. Verder is het van belang om de agressor zelf aan te spreken, ook als het niet aangiftewaardig is.

Convenanten met grote werkgevers (sectoren) in de regio over de agressienorm binnen de gemeenten kunnen helpen om de ingezette lijn voor VPT vast te houden. De ondernemersraad zou (meer dan nu) kunnen worden benut.

Neem het aantal meldingen van agressie en geweld op in het jaarverslag van gemeenten. Zo kan je de aandacht vasthouden via lokale monitoren. Dat is cruciaal om te weten of er aanleiding is actie te ondernemen.

#### Vraag 5. Hoe doeltreffend is het beleid voor aangifte geweest?

VPT-inzet was doeltreffend ten opzichte van de start situatie in 2007. In de praktijk is er echter vaak nog onvoldoende kennis over VPT onder werknemers. Medewerkers willen vooral graag praktische handvaten. Binnen de organisaties worden er wel kaders gesteld, maar die zijn niet altijd duidelijk en/of eenvoudig toepasbaar.

Het beleid is nog niet volledig geslaagd, omdat het bij potentiële daders nog niet heeft geleid tot een blijvende gedragsverandering.

Het positieve beeld is dat gemeenten meer uit een ivoren toren komen om met de klant/burger een echte dialoog aan te gaan waardoor het risico van agressie afneemt.

De inzet van de ELA wordt ook positief gewaardeerd, maar staat nog niet overal even scherp op het netvlies. Ook dat moet levend gehouden worden.

Opbouw van de netwerken en contacten was cruciaal. Slachtoffers vinden daardoor beter de weg naar aangifte en nazorg. Het aantal aangiften stijgt. Dat is duidelijk te danken aan de VPT netwerkaanpak. Het inrichten en onderhouden van VPT (kennis)platforms zowel lokaal als regionaal helpt bij het zoeken naar een werkbare structurele aanpak.

#### Samenvatting en conclusies van de regionale sessies:

##### *Algemeen*

- De VPT inzet heeft goed gewerkt om het onderwerp op de agenda te zetten.
- Onderstreept wordt belang en succes van de VPT aanpak door BZK in het verleden.
- Het is van groot belang dat netwerken en goede informatie uitwisseling in stand blijven.
- Implementatie en impact van de acht VPT maatregelen is verschillend per regio en afhankelijk van goed leiderschap (top down binnen de organisatie).
- Meer kan worden bereikt door middel van preventie (hospitality; negende VPT maatregel).
- Hoe VPT structureel wordt ingebed, verschilt in de regio's. Regio Rotterdam werkt bijvoorbeeld met een praktisch financieringsmodel. Bij andere regio's bestaat soms minder bereidheid van gemeenten en sectoren (beperkt) geld te steken in regionale coördinatie en samenwerking.
- Alhoewel betreurd wordt dat de financiële bijdrage van het Rijk aan de VPT-regio's gestopt is, wordt ook vastgesteld dat werkgevers nu zelf en op eigen wijze in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen om VPT te waarborgen.

##### *Melding en aangifte*

- Meldingen en aangiften vinden in het algemeen vaker plaats, maar een vergelijking met de gestelde VPT doelen uit 2007 en 2011 is moeilijk te maken.
- Registratie van meldingen door werkgevers is verschillend, er wordt veel met eigen lokale systemen gewerkt.

##### *Werking subsidie*

- De VPT subsidie had dwingender kunnen zijn in te stellen eisen aan structureel inbedden van VPT in de eigen organisatie.

##### *Trendbeeld ontwikkeling agressie*

- Geen significante daling agressie cijfer te zien, onder meer als gevolg van het succes van VPT (de toegenomen bekendheid met VPT en de werking van protocollen leiden tot meer aangiften dan voorheen).
- In de GGZ sector is sprake van een stijging van incidenten, o.a. effect van een toename van verwarde personen in de publieke omgeving (als gevolg van bezuinigingen in de opvang).
- 'Meten is weten' is niet zonder meer van toepassing. Mede als gevolg van verschillen in ontwikkeling per regio en het succes van VPT is er soms sprake van stijging van aangiften.
- Gewelddelicten worden heftiger. Het effect van verruwing in de maatschappij is merkbaar.

## **6. Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid**

### **6.1 Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?**

In 2016 is besloten om het programma VPT te beëindigen. Uitgangspunt daarbij was dat na een periode van circa 10 jaar van opstart en stimulering van maatregelen voor een VPT programma het aan de werkgevers in de diverse publieke sectoren is om hier blijvend invulling aan te geven.

Aan de hand van de beschikbare monitors en de gehouden regionale bijeenkomsten wordt bevestigd dat deze verantwoordelijkheid binnen de regio's genomen wordt. Zie ook onder vraag 4 van hoofdstuk 5.

## **7. Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

Een verkenning voor andere beleidsopties is niet uitgevoerd aangezien het programma VPT zoals dit door de nationale overheid werd vorm gegeven, is beëindigd.

## **8. Conclusies evaluatie VPT**

### *Kosten en doeltreffendheid/doelmatigheid*

De VPT programma kosten op jaarbasis beliepen gemiddeld 3,8 miljoen. Uit deze bedragen zijn sinds 2007 de kosten bestreden van campagnes, onderzoek, subsidies aan organisaties en regio's en kenniscentra.

Uitgaande van de evaluatie uitkomsten in 2017 kan gesteld worden dat de programmakosten in relatie tot de maatschappelijke kosten van circa 390 miljoen op jaarbasis aan verzuim kosten (zie TNO monitor 2016) bescheiden van omvang waren.

De kwalitatieve output is gerelateerd aan deze inzet goed te noemen. Immers de inzet en aanpak op VPT is landelijk en inmiddels regionaal opgepakt en structureel gewaarborgd. Kanttekening verdient dat de doelstelling om het percentage van agressie terug te brengen niet gehaald is. Dit percentage is mogelijk in de loop der jaren beïnvloed door een autonome stijging als gevolg van de VPT inzet (bekendheid met de aanpak leidde tot juist meer aangiften en meldingen dan voorheen). Ook blijkt dat maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn geweest op verruwing in de samenleving. Het realiseren van gedragsverandering op dit punt bij potentiële daders blijft derhalve aandacht vragen.

### *Gewenste daling percentage slachtoffers niet gehaald*

De evaluatie van de inzet van het programma VPT over de programma periode 2007 – 2016 levert het volgende beeld op:

In kwantitatief opzicht is de daling van het percentage slachtoffers met als doel een vermindering van 15% niet gehaald. Op 30 maart 2013 is deze doelstelling zelfs geïntensiveerd naar 25%. De toenmalige bewindslieden van BZK en V&J

hebben een extra impuls willen geven<sup>2</sup> door de focus van de aanpak te verscherpen, namelijk het stellen van de norm van acceptabel gedrag, het altijd geven van een reactie naar de dader en de effecten van de aanpak beter zichtbaar maken. Dat er geen daling heeft plaatsgevonden, wordt verklaard doordat juist de actieve inzet van het VPT programma er toe heeft geleid dat er meer dan bij de start van VPT in 2007 bekendheid en bereidheid bestaat tot het registreren, melden en doen van aangiften bij agressie. Het onderwerp is uit de taboesfeer gehaald.

De inzet van VPT heeft er naar het oordeel van betrokkenen en de uitkomsten van diverse monitoren toe bijgedragen dat agressie en geweld van derden zo niet substantieel minder is geworden, maar in ieder geval wel in toenemende mate duidelijk door de werkgevers in de onderscheiden sectoren is opgepakt. De noodzaak om als werkgever en werknemers samen zo goed mogelijk te zorgen voor enerzijds verlaging van het risico op geweld en anderzijds zorgen voor goede zorg en begeleiding bij incidenten, wordt breed onderkend.

Daar waar bij de start van het programma VPT in 2007 maatschappelijk, bij werkgevers en werknemers, nog veelal het idee bestond dat werkgerelateerde agressie er nu "eenmaal bij hoorde" is nu duidelijk besef en acceptatie ontstaan binnen de betrokken organisaties dat dit idee niet acceptabel is.

#### *Structurele aanpak*

VPT vraagt wel om een structurele aanpak van werkgevers in de verschillende sectoren en inzet om agressie en geweld van derden te verminderen alsmede werknemers beter voor te bereiden op hun taak in dit verband. Er is veel voor te zeggen de VPT-aanpak onderdeel te maken van een integrale aanpak, binnen de reguliere beleidscyclus en binnen reguliere werkprocessen en het reguliere ARBO en HRM-beleid. Een veilige werkomgeving voor de eigen werknemers vergroot ook de kwaliteit van dienstverlening.

Bekendheid met de mogelijkheden daarvoor groeit en werknemers vinden beter hun weg met hulp en ondersteuning van de werkgever bij het doen van aangifte.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat nog niet in alle organisaties er voor 100% tevredenheid bestaat over procedures en bekendheid met preventie en uitiem het doen van aangifte. Dit blijft een punt van voortdurende aandacht van de betrokken werkgevers in de regio die daar ook hun verantwoordelijkheid in moeten nemen.

Vanuit de sectoren wordt door werkgevers het belang onderstreept om actief kennisuitwisseling in stand te houden. Wat werkt goed en wat kan nog beter en daarbij blijvend te leren van elkaars ervaring tussen de sectoren.

---

<sup>2</sup> 28 684 Naar een veiliger samenleving, vergaderjaar 2011-2012

## **Bijlage 1 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015**

### **Afbakening van het beleidsterrein**

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

### **Motivering van het gevoerde beleid**

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

### **Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven**

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

### **Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke reden?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

### **De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen**

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

### **Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid**

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen? (zie ook bijlage 2 voor gebruikte instrumenten)

### **Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

**Bijlage 2 overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

**Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke reden?**

*De volgende onderzoeken zijn eerder aan de Tweede Kamer gezonden, of digitaal openbaar:*

- monitors VPT (2007; 2009; 2011; 2013 (metamonitor); 2014; 2015)
- monitors Agressie en Geweld Openbaar Bestuur (2010; 2012; 2014)
- monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur (2016)
- evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken (2012)
- evaluatie van de subsidieregeling aan het expertisecentrum VPT (2013)
- Tussen agressiebeleid en praktijk; evaluatie van agressiebeleid tot 2009 (2009)
- evaluaties landelijke campagnes (2011, 2013)
- Inspectie SZW (2009)
- evaluaties naar richtlijn kwalificerende slachtoffers