

# **‘Een dikke huid en een brede rug’**

Een onderzoek naar de implementatie van de Veilige Publieke Taak bij de RET



**37% VAN DE OV-MEDEWERKERS  
WORDT GETREITERD  
DOOR PASSAGIERS.**

Sophie van der Spek (373779)  
Eerste lezer: dr. M.A. Beukenholdt – ter Mors  
Tweede lezer: dr. J.L.M. Hakvoort  
Masterscriptie Bestuurskunde  
Publiek Management  
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Een dikke huid en een brede rug'. Deze masterscriptie is de afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. En daarmee mijn master Publiek Management.

Het afsluiten van mijn scriptie ging niet zonder slag of stoot en heeft wat tijd in beslag genomen. Nadat ik mijn scriptie over discriminatie tegen de politie bijna klaar had, trok mijn opdrachtgever zich terug en was mijn scriptie niets meer waard. Dit was een grote tegenslag en ik moest opzoek naar een nieuwe opdrachtgever en een nieuw onderzoek. Ondertussen was ik fulltime gaan werken en schoot de scriptie erbij in. Uiteindelijk ben ik via mijn netwerk bij de RET uitgekomen. Het vinden van een passend onderzoek was een grote zoektocht maar uiteindelijk ligt mijn scriptie nu voor u.

Met deze scriptie hoop ik bij te dragen aan een verbetering van de veiligheid van de werknemers van de RET en een veilig openbaar vervoer in mijn mooie Rotterdam.

Ik wil graag een aantal personen bedanken. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleidster Tilly Beukenholdt-ter Mors bedanken voor de goede feedback en ondersteuning bij het schrijven van mijn scriptie. Ook voor de fijne samenkommomenten en de telefoongesprekken. Daarnaast wil ik ook mijn tweede lezer bedanken voor de feedback. Ik wil ook de RET bedanken voor de mogelijkheid om binnen de organisatie onderzoek te doen naar agressie en geweld tegen haar werknemers. Mijn dank gaat speciaal uit naar Beatrix Lourens en Eiso Broersma van de afdeling Veiligheid.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken omdat zij ondanks de lange duur van het schrijven van mijn scriptie altijd in mij zijn blijven geloven. Ook wil ik mijn vriend Michiel en mijn broertje Tim bedanken voor de steun en het vertrouwen.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Lijst van tabellen en figuren .....	5
Afkortingenlijst.....	6
1. Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding.....	7
1.2. De huidige situatie .....	8
1.3. Probleemstelling.....	8
1.3.1. Doelstelling .....	9
1.3.2. Vraagstelling.....	9
1.3.3. Deelvragen.....	9
1.4. Relevantie.....	9
1.4.1. Wetenschappelijke relevantie .....	9
1.4.2. Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5. Leeswijzer .....	10
2. De Veilige Publieke Taak.....	11
2.1. Achtergrond.....	11
2.2. Veiligheid bij de RET .....	16
2.3 De afdeling Veiligheid .....	17
2.4. Sociale veiligheid .....	18
3. Theoretisch kader.....	19
3.1. Beleid.....	19
3.1.1. Soorten beleid en benaderingen .....	19
3.1.2. De beleidscyclus .....	21
3.2. Beleidsuitvoering .....	23
3.3. Beleidsevaluatie.....	23
3.4. Succesvol beleid.....	24
3.5. Falend Beleid.....	26
3.5. Werknemers met een publieke taak .....	27
3.5.1. Street- Level Bureaucrats .....	28
3.5.2. Street level Bureaucrats en burgers .....	29
3.6. Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.....	29
3.6.1. Agressie en geweld gedefinieerd .....	29
3.6.2. Meldingsbereidheid en registratie van incidenten .....	31
3.6.3. Training.....	32
3.6.4. Nazorg .....	32

3.7. Ketensamenwerking .....	33
3.8.1. Succes- en faalfactoren van ketensamenwerking .....	34
3.9. Samenvatting en conceptueel model .....	35
4. Methodologische verantwoording .....	37
4.1. Onderzoeksmethode .....	37
4.2. Onderzoeksinstrumenten .....	37
4.2.1. Interviews .....	37
4.2.2. Focusgroepen .....	37
4.2.3. Observaties .....	38
4.2.4. Literatuuronderzoek .....	38
4.3. Data-analyse .....	38
4.4. Validiteit en betrouwbaarheid .....	38
4.4.1. Betrouwbaarheid .....	38
4.4.2. Validiteit .....	39
4.5. Operationalisatie .....	39
5. Bevindingen .....	41
5.1. Managementperspectief .....	41
5.1.1. Aard en omvang .....	41
5.1.2. Procesverloop .....	44
5.1.3. Samenvatting Managementperspectief .....	47
5.2. Werknemersperspectief .....	47
5.2.1. Aard en omvang .....	48
5.2.2. Veiligheidsbeleid en middelen .....	49
5.2.3. De 8 maatregelen van de Veilige Publieke Taak .....	50
5.2.4. Samenvatting werknemersperspectief .....	55
6. Analyse .....	56
6.1. Beleid .....	56
6.2. Beleidsuitvoering .....	57
6.3. Succesvol of falend beleid .....	57
6.4 Samenvatting .....	59
7. Conclusie .....	62
8. Aanbevelingen .....	64
Literatuur .....	65
Bijlage 1 – Topiclijst Management .....	69
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden, focusgroepen en observaties .....	71

## Lijst van tabellen en figuren

- **Figuur 1:** Visuele weergave van de acht maatregelen van de Veilige Publieke Taak
- **Figuur 2:** Organogram Afdeling Exploitatie (veiligheid)
- **Figuur 3:** De beleidscyclus volgens Peeters (2002)
- **Tabel 1:** Vormen van Agressie en Geweld
- **Tabel 2:** Incidentregistraties RET

## Afkortingenlijst

- **APV:** Algemeen plaatselijke verordening. Een wetgevende regeling op gemeentelijk niveau.
- **BOA:** Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Een ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Andere naam COV.
- **BPO:** Bureau procesondersteuning. Zij zorgen voor de opmaak van een procesverbaal binnen de RET.
- **BZK:** Binnenlandse Zaken
- **CDT:** Conducteurs – Securitas. De conducteurs op de tram werken voor een externe organisatie, Securitas, en worden ingehuurd door de RET. Ook wel tramcontroleurs genoemd.
- **COV:** Controleurs Openbaar Vervoer en opsporing.
- **CTS:** Coördinator Troubleshooter. Regelt bij heftige incidenten de afhandeling, opvang en mogelijke inzet van een traumateam.
- **CVL:** Centrale Verkeersleiding
- **DLV:** Dienstleider Veiligheid Cameratoezicht en opsporing. Dit zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren die achter de camera's zitten.
- **EVPT:** Expertisecentrum Veilige Publieke Taak
- **Gebiedsmanager SV:** Gebiedsmanager Sociale veiligheid. Zet zich in het werkgebied in voor de sociale veiligheid.
- **OVS:** Ov Surveillant. Dit zijn toezichthouders op de metro met maximale burgerbevoegdheid.
- **PTSS:** Posttraumatische stress-stoornis. Stressreacties op een trauma.
- **RET:** De Rotterdamse Elektrische Tram N.V. is een Nederlands vervoerbedrijf dat actief is in het stadsvervoer in en om de stad Rotterdam. Het openbaar vervoer wordt uitgevoerd per tram, bus, metro en veerboot. De opdrachtgever is Metropoolregio Rotterdam Den Haag (RET, 2019).
- **SV:** Sociale Veiligheid
- **SVS:** Sociaal Veiligheidssysteem. De RET gebruikt dit systeem om incidenten te registreren.
- **VPT:** Veilige publieke taak, een initiatief van de overheid om geweld en agressie tegen personen met een publieke taak een halt toe te roepen. Onderdeel van dat programma is de belofte dat aangiftes tegen personen die voor de overheid werken met voorrang worden behandeld en dat het OM die zaken vervolgt en hogere straffen eist (Van Lochem, Huijsman, Hendriks & Helsloot, 2014).
- **VPT- beleid:** Beleid gericht op de veiligheid van werknemers met een publieke taak.
- **VPT-maatregelen:** de 8 maatregelen van de veilige publieke taak.

# 1. Inleiding

*“Boze reiziger slaat tramconducteur bewusteloos”*

*“Een man heeft maandagavond in Rotterdam-IJsselmonde een 52-jarige tramconducteur mishandeld. De man deelde een klap uit bij de tramhalte op de Kreekhuisenlaan. Het lukte de verdachte rond 21:00 uur niet om in te checken en dat maakte hem boos. Toen de conducteur de man van achterin de twintig de tram uit begeleidde, kreeg de RET-medewerker op straat een klap in zijn gezicht. Het slachtoffer viel bewusteloos op de grond en is later naar het ziekenhuis gebracht. De dader is nog niet gevonden” (RTV Rijnmond, 2019).*

## 1.1. Aanleiding

*“Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak - Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, psychische schade of de dood” (Ministerie van BZK, 2007).*

Werknemers met een publieke taak zijn geregeld slachtoffer van fysiek en verbaal geweld door derden (Van Stokkom, 2013). Agressie en geweld tegen deze medewerkers maakt de laatste jaren deel uit van een trend (Van den Brink, 2004). De verschijning van een werknemer met een publieke taak kan buitenproportionele reacties oproepen bij burgers. Dit kan veel politieke en maatschappelijke onrust veroorzaken, waardoor het thema agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak de afgelopen jaren hoog op de politieke agenda is gekomen (Van Stokkom, 2013). Uit onderzoek van Middelhoven en Driessen (2001) en Brekelmans, Van de Tillaart & Homburg (2013) is echter gebleken dat de situatie nog steeds zorgwekkend is. De maatschappij is verhard en sommige burgers hebben lak aan de werknemers met een publieke taak. Het gezag dat medewerkers met een publieke taak hebben wordt uitgedaagd en veelvuldig op de proef gesteld. Burgers zijn assertiever en agressiever geworden (Van Stokkom, 2013).

Werknemers met een publieke taak *“moeten hun werk veilig en op een respectvolle manier kunnen uitoefenen”* (Ministerie van BZK, 2007). In 2005 is het Kabinet Balkenende II daarom gestart met een gerichte aanpak van geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De aanpak resulteerde in *het Actieplan tegen geweld*. Het betrof een brede aanpak van geweld binnen de samenleving, waar geweld tegen werknemers met een publieke taak ook deel van uitmaakte. In 2006 is vervolgens het actieprogramma *Geweld tegen werknemers met een publieke taak* gestart, met daarbij een speciaal programma, de *Veilige Publieke Taak (VPT)*. Het programma Veilige Publieke Taak, hierna VPT, bestond uit een drietal taken: Het stellen van grenzen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers. Het programma bepaalde de norm van acceptabel gedrag (Abraham, Flight & Roorda, 2011).

Het in 2006 opgerichte programma VPT beoogde agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15% te verminderen. In de eerste jaren van het programma werd vooral geïnvesteerd in onderzoeken en samenwerkingsverbanden tussen de verschillende regio's van de VPT, de zogenoemde VPT-regio's. Vanaf 2008 verschoof de focus naar het ontwikkelen van praktijken en instrumenten voor een integrale aanpak. In

2008 kreeg het VPT-programma een apart budget (Ministerie van BZK, 2017). Eind 2011 is het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak opgericht, dat deel uitmaakte van de VPT. Dit centrum leverde een bijdrage aan het verminderen van agressie op het werk door informatie te verschaffen, te inspireren en kennis te ontsluiten. Het centrum voorzag werkgevers binnen de publieke taak van informatie over de VPT. Met ingang van 2016 is het Expertisecentrum gestopt en is het voor de overheid enkel nog taak om de daders harder te straffen en de schade te verhalen op de daders (Ministerie van BZK, 2007). Ook de financiële bijdrage vanuit de overheid is gestopt en werkgevers zijn nu zelfverantwoordelijk voor het beschermen van haar medewerkers en daarmee tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de VPT (Ministerie van BZK, 2017). Daarnaast dragen zij de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, de implementatie en de borging van het veiligheidsbeleid binnen de organisatie (Abraham, Flight & Roorda, 2011). Van Stokkom (2013) stelt dat het VPT-programma en het beleid niet voorziet in de mogelijkheden om in de eigen organisatie via maatregelen een strafrechtelijke aanpak te bewerkstelligen.

## **1.2. De huidige situatie**

Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is nog steeds zorg van de overheid. Na het stoppen van het expertisecentrum is agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak onderdeel geworden van het programma Bestuur en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De aanpak Veilige Publieke Taak loopt door en wordt verder versterkt, gericht en geborgd. Werkgevers zijn echter wel zelf verantwoordelijk voor de implementatie en de uitvoering van het programma (Abraham, Flight & Roorda, 2011). Van Stokkom (2013) stelt dat het VPT-programma en het beleid niet voorziet in de mogelijkheden om in de eigen organisatie, via maatregelen, effectief beleid en een strafrechtelijke aanpak te bewerkstelligen.

De RET Rotterdam is het openbaarvervoersbedrijf van de regio Rotterdam en daarmee een van de organisaties binnen het publieke domein die het VPT-beleid heeft geïmplementeerd in haar veiligheidsbeleid. Sinds 2006 is de RET nauw betrokken geweest bij het beleid en ook met het expertisecentrum. Na 2016 bleef de veilige publieke taak van belang in de organisatie. Om draagkracht te houden in Rotterdam bestaat sinds 2016 het Platform Veilige Publieke Taak. Alle organisaties werkzaam binnen de publieke sector in Rotterdam zijn vertegenwoordigd in het platform (Interne communicatie RET, 2019), zo ook de RET. Alle organisaties hebben een eigen veiligheidsbeleid en geweldsprotocol. Het veiligheidsbeleid van de RET wordt hierin gezien als een 'best practice'. Verschillende organisaties binnen het platform proberen het veiligheidsbeleid en het geweldsprotocol af te stemmen aan dat van de RET (Interne communicatie RET, 2019).

## **1.3. Probleemstelling**

Uit onderzoek van Van Zwieten, De Vroome en van den Bossche (2015) blijkt dat één op de drie werknemers met een publieke functie nog steeds in aanraking komt met agressie en geweld door derden. Agressie en geweld door derden komt het meest voor in de gezondheidszorg, bij de politie en in het openbaar vervoer. De grootste toename was zichtbaar in het openbaar vervoer. Gebleken is dat het programma Veilige Publieke Taak haar doelstelling tot verlaging van de omvang van incidenten met 15% niet heeft gehaald. In sommige domeinen is de mate van agressie en geweld zelfs toegenomen (Ministerie



van BZK, 2017). De aanname van Van Stokkom (2013) lijkt hier te kloppen en hoe verhoudt zich dit tot de best practice van de RET?

### **1.3.1. Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is om de beleidsimplementatie en de uitvoering van het VPT-beleid bij de RET in kaart te brengen, door op basis van observaties, interviews en gesprekken met medewerkers te evalueren of de doelstellingen behaald zijn en daarbij de mogelijke succes- en faalfactoren te achterhalen.

### **1.3.2. Vraagstelling**

De vraagstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is: heeft het geïmplementeerde beleid ertoe geleid dat de doelstellingen in de uitvoering behaald zijn en welke succes- en faalfactoren liggen daaraan ten grondslag?

### **1.3.3. Deelvragen**

Om tot beantwoording van de centrale vraagstelling te komen worden de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord.

1. Hoe was de situatie voor de implementatie van het programma Veilige Publieke Taak bij de RET?
2. Hoe is de implementatie van het VPT-beleid verlopen bij de RET?
3. Wat waren de beoogde doelstellingen met de invoering van het VPT-beleid?
4. Hoe is de huidige situatie rondom het veiligheidsbeleid na implementatie van de VPT-maatregelen?
5. Hoe kan het beleid bij de RET mogelijk nog verbeterd worden?

Hierbij zullen drie beleidsimplementaties geanalyseerd worden. Allereerst de beleidsimplementatie van de overheid naar de RET. Vervolgens de beleidsimplementatie van het Management van de RET naar haar werknemers en tot slot de nieuwe ontwikkeling tot de vorming van een regionaal VPT Platform.

## **1.4. Relevantie**

De relevantie van dit onderzoek wordt uiteengezet in de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Deze zullen hieronder beschreven worden.

### **1.4.1. Wetenschappelijke relevantie**

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de grootste toename van agressie en geweld zichtbaar was in het openbaar vervoer (Van Zwieten, De Vroome en van den Bossche, 2015). Het is wetenschappelijk interessant om te onderzoeken hoe het beleid is vormgegeven, geïmplementeerd en nu wordt uitgevoerd.

Vanuit bestuurskundig perspectief is er weinig onderzoek gedaan naar de beleidsimplementatie en uitvoering. De gedane onderzoeken richten zich echter op de aard en omvang van incidenten en het slachtofferschap. Daarnaast zijn er ook verschillende onderzoeken gedaan naar de nazorg van incidenten. Bovendien richt dit onderzoek zich op een casus en zijn eerder gedane onderzoeken voornamelijk gericht op verschillende organisaties binnen de publieke taak.

### **1.4.2. Maatschappelijke relevantie**

Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het een evaluatie biedt van 10 jaar VPT-beleid. Het geeft inzicht in wat goed ging en wat minder goed ging. Ook biedt het mogelijkheden voor een verbetering van de huidige situatie richting de toekomst.

Het onderzoek is daarnaast maatschappelijk relevant omdat het onderscheid maakt tussen werkgever en werknemer. Wat waren de doelen vooraf voor de werkgever en wat vinden werknemers hiervan? De uitkomsten van het onderzoek kunnen bijdragen aan een verbetering van het veiligheidsbeleid van de RET, zodat het voldoet aan de wensen van de werknemers en aan de doelen van de werkgever en tevens ook past in de doelen gesteld vanuit de overheid.

Ook voor de overheid is het onderzoek maatschappelijk relevant. Het laat zien hoe beleid vanuit de overheid wordt geïmplementeerd en voor de toekomst kunnen hier mogelijk lessen uit geleerd worden.

### **1.5. Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek geschetst en de probleemstelling van het onderzoek uiteengezet met de daarbij horende hoofdvraag en deelvragen. Daarnaast zijn de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie aan bod gekomen. In het tweede hoofdstuk wordt de context en achtergrond van de Veilige Publieke taak beschreven. Daarnaast wordt er ingezoomd op de afdeling Veiligheid bij de RET. Het theoretisch kader wordt beschreven in hoofdstuk 3 met daarin de theorie die in deze scriptie centraal staat. In hoofdstuk 4 wordt de methodologische verantwoording gegeven, waarin het gaat om betrouwbaarheid en validiteit. In dit hoofdstuk vindt u ook het conceptueel model en de daarbij horende operationalisatie. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd die voortgekomen zijn uit de interviews, focusgroepen en observaties. Deze bevindingen worden in hoofdstuk 6, de resultaten, gekoppeld aan de theorie. Hoofdstuk 7 geeft de conclusie en de antwoorden op de hoofdvraag en de deelvragen. In hoofdstuk 8 wordt de laatste deelvraag beantwoord in de vorm van aanbevelingen.

## 2. De Veilige Publieke Taak

Werknemers met een publieke taak komen regelmatig in aanraking met agressie en geweld door derden. In 2007 is daarom het programma Veilige Publieke Taak (VPT) aangeboden aan de Tweede Kamer. Agressie en geweld zijn onacceptabel (Ministerie van BZK, 2007). Het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is al jaren zorg van de overheid. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van alle ontwikkelingen van het programma.

### 2.1. Achtergrond<sup>1</sup>

Werkgevers werden in 1994 verplicht om zorg te dragen voor de psychosociale belasting van het personeel. In dit jaar werd de Arbowetgeving ingevoerd. Deze wet zorgt ervoor dat alle werknemers veilig en gezond kunnen werken. De Arbowetgeving voorzorg ook in agressie en geweldsincidenten. Nazorg werd van belang voor medewerkers nadat zij ernstige incidenten hadden meegemaakt tijdens de werkzaamheden.

In 1996 werd duidelijk dat ambtenaren steeds vaker in aanraking kwamen met agressie en geweld door burgers. Kamerlid Van Heemst stelde dit aan de orde. Het belang van een onderzoek naar de psychosociale druk van ambtenaren werd geopperd en in het vooruitzicht gesteld.

In 2001 werden de uitkomsten van het onderzoek gepubliceerd. Het onderzoek richtte zich op geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte. De uitkomsten waren verontrustend. 93% van de NS -conducteurs waren in aanraking gekomen met geweld. Bij de politie was dit 91%. In 55% van de gevallen was er sprake van fysiek geweld. Het onderzoek toonde aan dat werknemers met een publieke taak tijdens de werkzaamheden in aanraking komen met geweld. Het betrof geen incidenteel probleem, maar structureel. Voor het kabinet was dit onaanvaardbaar. 'Mensen die gewoon hun werk doen' mogen geen slachtoffer worden van geweld.

In 2002 werd daarom 'geweld tegen medewerkers met een publieke taak' ingebed in het programma 'Naar een veiliger samenleving'. Dit was een programma van maatregelen om criminaliteit en overlast terug te dringen en de veiligheid in Nederland te bevorderen. Van 2002 tot 2005 nam het aantal geweldsincidenten niet af. In 2005 kondigde het kabinet Balkenende II daarom aan dat er een gerichte en maatschappij brede aanpak moest komen. Dit resulteerde in het 'Actieplan tegen geweld'. Geweld tegen werknemers met een publieke taak was hier een onderdeel van. In hetzelfde jaar heeft de politie in het verlengde van het programma 'Naar een veiliger samenleving' een protocol opgesteld, het 'Protocol geweld tegen politie'.

*"Geweld en agressie in politiewerk vraagt om professioneel optreden. Voorkomen van geweld tegen politieambtenaren en daarmee gepaard gaand verdriet en letsel, staat uiteraard voorop. Indien er onverhoopt toch sprake is van geweld en/of agressie tegen politieambtenaren moet hier adequaat op worden gereageerd. Daders van geweld tegen politieambtenaren dienen strafrechtelijk aangepakt te worden. Voorts dient de schade op de*

---

<sup>1</sup> Alle informatie in dit hoofdstuk is afkomstig van kennisbank openbaar bestuur.

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/> Indien anders is dit opgenomen in APA.

*dader te worden verhaald. Daarnaast is een professionele opvang van politieambtenaren die het slachtoffer zijn geworden van geweld van belang” (Bik, 2005).*

Naast de politie kampten ook andere werknemers binnen de publieke sector met geweldsincidenten. In 2006 kwamen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie en Veiligheid samen met twaalf vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisatie bij elkaar. In een verklaring spraken zij uit dat agressie en geweld tijdens werkzaamheden voor de samenleving niet wordt getolereerd. Er werd op dat moment een dadergerichte aanpak ontwikkeld met tevens een actieprogramma. De verklaring en het actieprogramma resulteerde in een campagne – Stank voor Dank.

De nadruk lag in de eerste jaren voornamelijk op de politie. In 2006 werd er een nieuw onderzoek uitgevoerd door de arbeidsinspectie, Agressie en geweld in het openbaar vervoer. Dit onderzoek richtte zich op de maatregelen die de werkgever trof om agressie en geweld tegen werknemers te voorkomen of beperken. De uitkomsten waren negatief. Bij 12 van de onderzochte bedrijven waren de maatregelen niet voldoende doorgevoerd. Het uitvoeren van de maatregelen was op dat moment zorg van de werkgevers (Arbeidsinspectie, 2006).

Het onderzoek liet zien dat er gezocht moest worden naar een landelijke aanpak. Er werd voor de politie een beleidslijn opgesteld en de strafvorderingsrichtlijn voor het Openbaar Ministerie werd aangepast.

In 2006 is de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak besproken in het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer. In de jaren daarvoor waren er diverse initiatieven opgezet om het thema onder de aandacht te krijgen. Deze initiatieven hadden echter niet het gewenste resultaat (Ministerie van BZK, 2007). Naar aanleiding van het Algemeen Overleg zijn er verschillende onderzoeken verricht naar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met als doel een actieprogramma op te zetten.

Een eerste onderzoek, het onderzoek *Ongewenst Gedrag besproken*, werd in oktober 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het onderzoek gaf inzicht in de aard en omvang van de problematiek. Hieruit bleek dat twee op de drie werknemers tijdens hun werkzaamheden geconfronteerd werd door agressie en geweld door derden (66%), en dat 24% van de werknemers met een publieke taak fysiek geweld had ondervonden. Verbaal geweld kwam veruit het meeste voor (Ministerie van BZK, 2017).

Een belangrijke conclusie uit de onderzoeken was dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak niet kon worden getolereerd. *‘Contacten tussen publieke dienstverleners en burgers dienen op een veilige en respectvolle manier te verlopen’* (Ministerie van BZK, 2017). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom in 2007 het onderwerp op de politieke agenda gezet. Als gevolg daarvan is het programma *Veilige Publieke Taak* opgezet, met als doel om effectief op te treden tegen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (Ministerie van BZK, 2017).

Het hoofddoel van het onderzoek betrof het verminderen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15%. Daartoe werden drie subdoelen opgesteld:

- Het stimuleren van een lokale bestuurlijke aanpak door werkgevers op basis van acht VPT-maatregelen, waarin werkgevers primair verantwoordelijk zijn voor een veilige werkomgeving voor de werknemers.
- Het ontwikkelen van een preventieve aanpak en het delen van kennis en informatie.
- Het implementeren van een dadergerichte aanpak door heldere grenzen te stellen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers (Ministerie van BZK, 2017).

In de eerste jaren is voornamelijk geïnvesteerd in onderzoek en het zoeken naar samenwerkingspartners in de VPT-sectoren: openbaar bestuur; openbaar vervoer; veiligheid; onderwijs; zorg en welzijn en sociale zekerheid.

In 2007 werd een eerste stap genomen in de registratie van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het zogenoemde Agressie en Registratiesysteem Overheden (ARO) werd ingevoerd. Het systeem werd gezamenlijk ontwikkeld door het Rijk, de provincies en gemeenten. Naast de invoering van het systeem werd geïnterpreteerd welke behoeften er 'in het veld' waren. Welke behoeften hadden de organisaties binnen het publieke domein? Wat is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse zaken hierin? Daarnaast werd een QuickScan uitgevoerd om de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak vast te stellen.

Eind 2007 werd het programma Veilige Publieke Taak gepresenteerd. Het programma is gebaseerd op de uitkomsten van de hierboven genoemde QuickScan. De uitkomsten waren verontrustend. 2 op de 3 werknemers werden geconfronteerd met agressie en geweld tijdens de werkzaamheden. Een eerste stap was een herhaling van de campagne Stank voor dank.

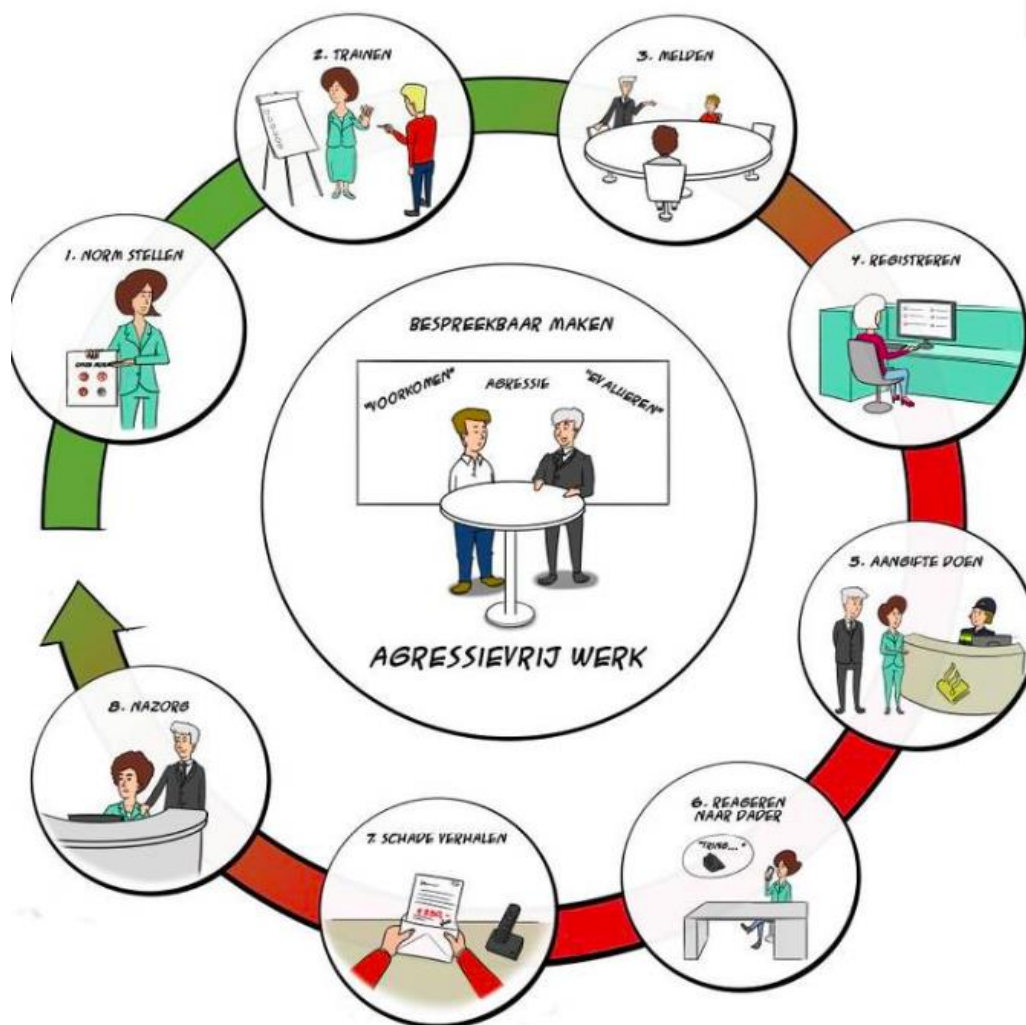


In 2008 werd het handboek Agressie en geweld gepubliceerd. Hierin stonden maatregelen voor werkgevers en werknemers om agressie en geweld te voorkomen, beperken en af te handelen. Ook werd er een landelijke norm ontwikkeld, 'Handen af van onze helpers'. Deze norm werd door alle ministers ondertekend. Ook de 40 organisaties met een publieke taak ondertekenden deze norm. De landelijke norm kreeg ook een beeldmerk.

In 2008 werd ook het expertisecentrum Veilige publieke taak opgericht. Het programma Veilige Publieke Taak

ontwikkelde acht maatregelen voor werkgevers om effectief veiligheidsbeleid te voeren binnen de organisatie.

Figuur 1: Visuele weergave van de acht maatregelen van de Veilige Publieke Taak



<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/>

1. Laat externen weten wat uw organisatienorm van acceptabel gedrag is.
2. Stimuleer dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden.
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers.
4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.
5. Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen uw werknemer.
6. Bevorder het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten.
7. Verhaal de schade op de dader
8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

Naast de maatregelen werd het supersnelrecht ingevoerd. Aangiften kregen een zogenoemde VPT-stempel, waardoor de zaken voor het supersnelrecht kwamen. De maatregelen werden doorgevoerd, maar voor sommige maatregelen was extra inzet nodig. Er werden aanvullende maatregelen genomen om het programma beter uit te kunnen voeren, zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen organisaties binnen het publieke domein en de politie. Deze extra maatregelen vielen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken (Ministerie van BZK, 2017).

2008 was een druk jaar voor het programma en kreeg veel aandacht. Aan het einde van het jaar vond de eerste VPT-beurs plaats, waar effectieve aanpakken en praktijkervaringen gepresenteerd werden (Ministerie van BZK, 2017).

De organisaties werkzaam binnen het publieke domein zijn te verdelen in verschillende sectoren. Elke sector heeft een eigen catalogus, waardoor de Arbocatalogus moest voldoen aan sectorspecifieke eisen. Hierin werd rekening gehouden met de Arbeidsomstandighedenwet. Om de werkgevers te ondersteunen werd de helpdesk VPT geïntroduceerd. Deze helpdesk was vooral voor het verhalen van schade op de dader.

De sectorspecifieke aanpak resulteerde in sectorspecifieke rapporten. Elke sector presenteerde in 2009 verschillende bevindingen. Bij de politie was dit Bont en Blauw en voor het openbaar vervoer de Taskforce veiliger openbaar vervoer. De taskforce betrof een pakket van 16 maatregelen om agressie en geweld in het openbaar vervoer te voorkomen en beperken. Daarnaast werd een vervolgonderzoek op de QuickScan uitgevoerd en vond de tweede VPT-beurs plaats.

Het vervolgonderzoek toonde aan dat er verschillen zaten in de aard en omvang van agressie en geweld in Nederland. In 2010 is daarom besloten om verschillende VPT-regio's in te stellen, zodat er gericht samen gewerkt kon worden om agressie en geweld te voorkomen. De samenwerking richtte zich op politie, openbaar ministerie en de ketenpartners (Veiligheidsregio, openbaar vervoer) in de regio. Nederland werd zo verdeeld in vijf VPT-regio's.

Het thema agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak werd in 2010 veelvuldig onderzocht. Er werd een witte vlekken analyse, een onderzoek naar al bestaand onderzoek uitgevoerd. Dit was een nieuw onderzoek naar de aard en omvang, onderzoek naar dader typologieën en een internationaal vergelijkend onderzoek (Van Zuidam, 2010)

In 2011 kreeg het programma ook een fysieke uitwerking. Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT) ging van start en de website werd gepubliceerd. De nadruk kwam daarnaast te liggen op nazorg van werknemers. De meeste onderzoeken hadden betrekking op dit onderwerp. Ook kwam er een nieuwe campagne – Handen af van onze hulpverleners. De bestaande handreiking van het programma paste niet meer. Er werd een nieuw handreiking gepubliceerd – Voorkomen en beperken van agressie en geweld. Ook werden er weer sectorspecifieke programma's opgesteld. Het programma zou in eerste instantie tot 2011 lopen. In 2013 werd echter besloten om het programma voort te zetten gedurende de hele kabinetsperiode. Ook werd het landelijk netwerk van VPT-regio's geïntroduceerd bestaande uit 16 verschillende regio's. Binnen de VPT-regio's

werden convenanten ondertekend door de verschillende samenwerkingspartners in de regio.

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak had alle jaren veel aandacht gekregen. In 2015 stopte echter het expertisecentrum VPT. In datzelfde jaar werd de monitor veilige publieke taak gepubliceerd, waaruit bleek dat agressie en geweld nog steeds een structureel probleem is. Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is onderdeel geworden van het programma Bestuur en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Werkgevers zijn zelfverantwoordelijk geworden voor de implementatie en de uitvoering van het veiligheidsbeleid volgens de handreiking Veilige Publieke Taak (Abraham, Flight & Roorda, 2011). Werkgevers zijn in de basis ook (wettelijk) verantwoordelijk voor het beschermen van de uitvoering van haar werknemers en de bedrijfsorde. Daarnaast is de werkgever verantwoordelijk voor de ontwikkeling, de invoering en de borging van het veiligheidsbeleid binnen de organisatie. Een belangrijke rol is weggelegd voor de Arbo coördinator binnen de organisatie. Deze begeleidt en bewaakt de uitvoering van de maatregelen uit het veiligheidsbeleid. Bovendien worden alle voorvallen van agressie en geweld door deze coördinator geregistreerd. Ook nazorg en afhandeling van letsel en schade vallen hieronder (Ministerie van BZK, 2011).

De (directe) leidinggevende voert het vastgestelde veiligheidsbeleid uit, creëert randvoorwaarden om agressie en geweld effectief aan te pakken en stuurt hierop. Ook is deze de eerste verantwoordelijke voor opvang na agressie en geweld. De werknemers met een publieke taak moeten alle mogelijkheden die geboden worden, benutten om agressie en geweld te voorkomen of beperken. Het is van belang om hierin de geldende veiligheidsvoorschriften en maatregelen na te leven. Daarnaast hebben werknemers de morele verplichting om alle voorvallen van agressie en geweld te melden. Het bijwonen van georganiseerde trainingen van de werkgever, zal de werknemer verplicht bij moeten wonen (Ministerie van BZK, 2011).

## **2.2. Veiligheid bij de RET**

Al 150 jaar verzorgt de RET het regionale openbaar vervoer in Rotterdam. Sinds 2007 is de RET verzelfstandigd naar een NV. De RET kent daarin twee aandeelhouders, de gemeente Rotterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). De MRDH verleent tevens de concessies, waarin prestatieafspraken zijn gemaakt over het openbaar vervoer en het verzorgen van de sociale veiligheid. De organisatie kent een vijftal bedrijfsonderdelen, die bestaan uit verschillende afdelingen.

- De afdeling Exploitatie zorgt voor het vervoer met zowel de tram, metro en de fast ferry. Daarnaast ook de uitgifte van toegangsbewijzen, de sociale veiligheid, marketing en planning. De afdelingen binnen dit onderdeel zijn:
  - Rail Tram
  - Rail Metro
  - Bedrijfsbureau Exploitatie
  - OVCP (OV Chipkaart en Poortjes)
  - Veiligheid
  - Centrale Verkeerleiding
  - Marketing
  - Verkoop en Services

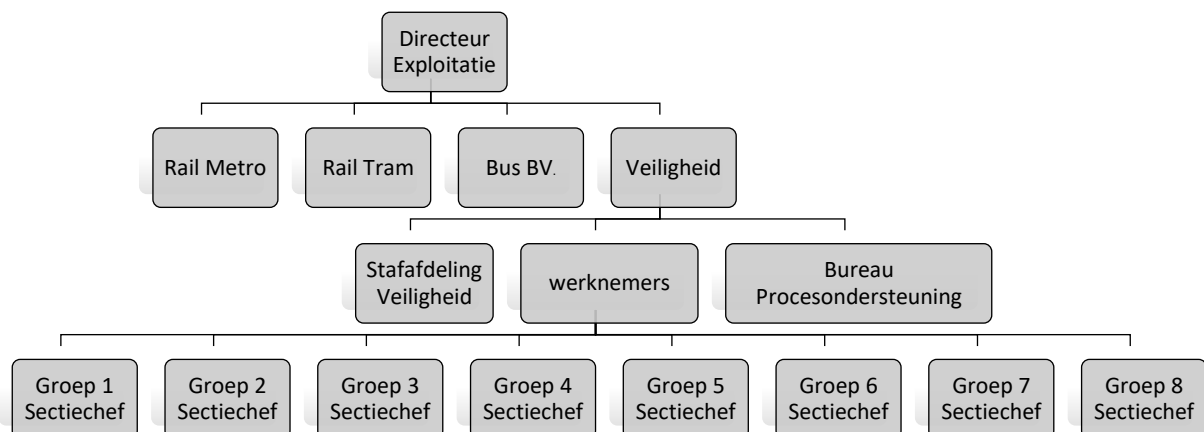


- De Bus B.V. met de verantwoordelijkheid voor het busvervoer. De volgende afdelingen vallen binnen de bv:
  - Staf Bus
  - Exploitatie Bus
  - Materieel Bus
- Financiën is verantwoordelijk voor de financiën van de organisatie waarin de volgende afdelingen bestaan:
  - Business Control
  - Concern Control
  - Inkoop en Contract Management
  - Concernadministratie
- Techniek zorgt ervoor dat de voertuigen en de infrastructuur optimaal zijn. Het gaat hier om reparaties en onderhoud, maar ook over nieuwbouw en vervanging. De volgende afdelingen bestaan:
  - Ingenieursbureau
  - Vlootservices
  - Vlootmanagement
  - Logistiek
  - Inframangement
  - Infraservices
- De stafafdelingen welke op de achtergrond zorgdragen voor het optimaal functioneren van de organisatie. Hierbij zijn de volgende afdelingen betrokken
  - Regie en Ontwikkeling
  - Personeel en Organisatie
  - Informatievoorzieningen
  - Communicatie

### 2.3 De afdeling Veiligheid

Dagelijks zetten ongeveer 750 werknemers zich in voor de veiligheid van de passagiers. Hierbij gaat het er om de passagiers snel, comfortabel en veilig van A naar B te brengen. De organisatie van de afdeling Veiligheid ziet er als volgt uit:

*Figuur 2: Organogram Afdeling Exploitatie (Bron: <https://slideplayer.nl/slide/8664394/>)*



Binnen de afdeling veiligheid zijn er verschillende functies, welke ook in de organogram hierboven worden weergegeven.

- CDT Conducteurs - Securitas
- COV/BOA Controleurs openbaar vervoer en opsporing
- OVS OV Surveillant – toezichhouders met maximale burger bevoegdheid
- DLV/BOA Dienstleider veiligheid cameratoezicht en opsporing/ Buitengewoon opsporingsambtenaar
- BPO Bureau proces ondersteuning – proces-verbaal
- Staf Gebiedsmanagers en beleidsmedewerkers

Binnen al deze functies werken werknemers met een publieke taak. Zij hebben veel contact met burgers en worden regelmatig geconfronteerd met agressie en geweld (Van Dongen, Abraham en Van Soomeren, 2017).

#### **2.4. Sociale veiligheid**

Sociale veiligheid betreft de problematiek van agressie en geweld waar werknemers binnen het openbaar vervoer mee te maken hebben. Het gaat enerzijds om een veiligheidsgevoel en daarnaast ook om het daadwerkelijk meemaken van incidenten. Hierin bestaat een onderscheid tussen objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Subjectieve sociale veiligheid gaat om een veiligheidsgevoel en objectieve sociale veiligheid gaat om feitelijke incidenten (CROW, 2018).

De RET heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de sociale veiligheid. De conducteurs en ov-surveillanten) hebben een controlerende bevoegdheid. De COV/Boa's houden zich bezig met toezicht, handhaving en de veiligheid. Boa's hebben hierin meer bevoegdheden dan de conducteurs en ov-surveillanten. De RET heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een veilig werkklimaat (Van Dongen, Abraham en Van Soomeren, 2017)

De MRDH, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, is de concessieverlener. Zij moeten met het oog op de sociale veiligheid kaders stellen in het sociale veiligheidsbeleid. Zij stellen als het ware de basisnormen voor de sociale veiligheid. Een verdere invulling wordt door de RET gegeven (Van Dongen, Abraham en Van Soomeren, 2017).

De politie draagt ook bij aan de sociale veiligheid. Via lokale handhavingsarrangementen zijn afspraken gemaakt tussen de RET en de politie (Van Dongen, Abraham en Van Soomeren, 2017; Interne communicatie RET, 2018).

### 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal allereerst ingegaan worden op beleid, waarin de beleidscyclus uiteengezet zal worden. Vervolgens zal er ingegaan worden op de succes- en faalfactoren van beleid. Hierin worden tevens de verschillende benaderingen van beleid beschreven, omdat deze van invloed zijn op het succes of falen van beleid. Daarnaast komt het onderwerp Street Level Bureaucrats aan bod, omdat dit mogelijk interessante inzichten kan opleveren en wordt er ingegaan op ketensamenwerking. Ketensamenwerking kan inzicht bieden voor de toekomst. Tot slot wordt er dieper ingegaan op agressie en geweld.

#### 3.1. Beleid

Er bestaan verschillende definities over beleid. Deze definities zijn veelal tegenstrijdig. Beleid is een veelzijdig en complex concept. Bekkers (2007) definieert beleid als: *“De stolling van de afweging van waarden die we als samenleving belangrijk achten. Vandaar dat beleid een politieke grondslag heeft. Beleid geeft aan welke keuzes, waarom zijn gemaakt. Beleid geeft ook aan hoe deze afweging van waarden wordt gerealiseerd en voor welke groepen van burgers in de samenleving bepaalde afwegingen gelden. Ook geeft beleid aan welke soort maatregelen moet worden genomen of welk soort instrument wordt ingezet. Zo kunnen er fysieke maatregelen worden genomen, maar kunnen ook verboden worden uitgevaardigd. Volgens Bekkers (2007) is er beleid in alle soorten en maten.*

Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) voorzien in een definitie: *“De voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties, gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen”*. Volgens Theodoulou en Cahn (2013) betreft beleid als het ware een overheidsactie of een gebrek aan actie van de overheid ontworpen om een politiek doel te dienen. Beleid kan daarom gezien worden als de output van de overheid. De politiek is hierin het proces waardoor de output geleverd wordt. Een klassieke definitie van beleid is *“Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde”* (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

##### 3.1.1. Soorten beleid en benaderingen

Lowi (1972) en Bekkers (2007) onderscheiden een zevental typen beleid. Allereerst explorerend beleid waarin een visie wordt verwoord. Een tweede type is verdelend beleid, waarin hulpbronnen worden verdeeld over verschillende partijen. Herverdelend beleid is het derde type, waarin de bestaande verdeling van hulpbronnen gecorrigeerd of veranderd wordt. Regulerend beleid betreft het op een dwingende manier voorschrijven van bepaalde activiteiten en doelstellingen, waarna dit wordt gecontroleerd. Faciliterend beleid, een vijfde type, richt zich op de ondersteuning bij doelstellingen, zonder dwingend karakter. Stimulerend beleid tracht mensen of organisaties te prikkelen om een doel te realiseren. Tot slot constituerend beleid, waarbij instituties of organisaties worden opgericht die bepaalde belangrijke taken op zich zullen nemen (Bekkers, 2007).

Ook Snellen (1975) heeft onderscheid gemaakt in verschillende soorten beleid, namelijk: Institutioneel beleid, strategisch beleid, tactisch beleid en operationeel beleid. Institutioneel beleid betreft *“de inrichting van de formele verhoudingen tussen organisaties in een bepaalde beleidssector en de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden”* (Snellen, 1975; Bekkers, 2007). Bij strategisch

beleid gaat het om het treffen van maatregelen om de organisatie te kunnen laten voortbestaan. Daarbij spelen actoren die op de korte termijn het voortbestaan kunnen beïnvloeden een cruciale rol. Tactisch beleid gaat over het formuleren van de verdeling van hulpbronnen en de criteria die daarvoor nodig zijn. Operationeel beleid geeft richtlijnen en instructies voor de uitvoering van beleidsprogramma's en wet- en regelgeving (Bekkers, 2007).

Door de complexiteit van het concept beleid, bestaat er geen universeel geaccepteerde theorie over beleid. Wel kan gesteld worden dat de ene theorie vaker gebruikt wordt dan de andere theorie (Bekkers, 2007).

Bovens et al. (2012) onderscheiden in het boek Openbaar Bestuur vier benaderingen van beleid. Deze benadering wordt ook gebruikt door Bekkers (2007).

#### De rationele benadering:

De eerste benadering betreft de rationele benadering. Het accent binnen deze benadering ligt op het bereiken van de gestelde doelen middels kennis en informatie. Hoe meer je weet, hoe beter het beleid zal worden. Volgens de rationele benadering van beleid werkt de uitvoering van beleid als een machine. Het is een mechanisch proces. Wanneer het beleid vaststaat, gaat de machine aan het werk. Deze machine ondervindt geen invloed van de omgeving en staat daarmee los van politieke en maatschappelijke invloeden (Bekkers, 2007; Maarse, 1998). Het gaat hierbij vooral om regels en processen, die leiden tot bepaalde handelingen om het beleid uit te voeren. Dit volgens een strikte planning die top-down wordt opgelegd (Bekkers, 2007). Bovens, et al (2012) noemen de rationele benadering de analytische visie waarin het gaat om gedragsbeïnvloeding van bepaalde doelgroepen door het gebruik van tevoren vastgestelde instrumenten.

#### De politieke benadering:

Binnen de politieke benadering gaat het om een bestaande machtsstrijd tussen de verschillende betrokken partijen. Het gaat om het verkrijgen van draagvlak voor beleid. Draagvlak is bepalend voor het succes van het beleid. De politieke benadering deed zijn intrede vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hadden wel degelijk invloed op de uitvoering van beleid. Volgens deze benadering kan beleid niet werken als een machine. Beleid moet worden aangepast aan de specifieke situatie. Daarnaast is er in het rationele model geen sprake van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid is er echter wel degelijk. Uitvoerders van beleid hebben een bepaalde beleidsvrijheid om beslissingen te nemen in situaties. Via de uitvoerders worden ook belangrijke zaken aangedragen. Zij signaleren eventuele problemen van het beleid. Hierdoor staat de bottom-up uitvoering centraal in de politieke benadering. Bovens et al (2012) benadrukken in hun politieke visie dat uitvoerders van beleid vaak tegengestelde doelen hebben als dat door beleidsmakers beoogd is.

#### De culturele benadering:

Zingeving van het beleid staat centraal in de culturele benadering. Het beleid moet gedeelde betekenis hebben voor alle betrokken partijen (Bekkers, 2007).

### De institutionele benadering:

De laatste benadering is de institutionele benadering, waarin gestolde regels en instituties beleid vormen. Beleid sluit aan bij de gegroeide standaarden of wanneer er onenigheid bestaat binnen de regels en praktijken weet het beleid binnen deze benadering dit op te lossen (Bovens et al, 2012).

### **3.1.2. De beleidscyclus**

Lasswel (1958) was de eerste die beleid in fasen indeelden. Het begrip fasen wordt gebruikt om aan te geven dat beleid een reeks afzonderlijke en elkaar opeenvolgende stappen bestaat. In principe komt beleid op chronologische volgorde tot stand. Na Lasswel zijn er verschillende auteurs geweest die middels een fasen model beleid bestudeerd hebben. In de literatuur wordt vooral gesproken over deelprocessen van beleid. Het betreft een indelingsraster met chronologische volgorde. Het bekendste fasen model is de beleidscyclus. Kuypers (1980) beschrijft de verschillende fasen van de cyclus afzonderlijk.

#### Agendavorming

Agendavorming gaat vooraf aan het beleidsproces. Het is de eerste stap in de beleidscyclus. Het betreft de beleidsvoorbereiding. Onderwerpen komen op de politieke agenda terecht en krijgen zo de aandacht van beleidsvormers. Vanuit de samenleving en politiek komen bepaalde problemen naar voren, waar eisen en/of wensen aan verbonden zijn. Wanneer men van mening is dat een bepaald probleem of verschijnsel opgelost of opgepakt moet worden komt dit op de politieke agenda, waarna overgegaan zal worden tot de beleidsvorming (Kuypers, 1980).

#### Beleidsvorming

In deze fase komt beleid tot stand. De beleidsvormingsfase bestaat uit twee deelprocessen die elk afzonderlijk, maar wel tegelijkertijd plaatsvinden. Het eerste deelproces betreft de beleidsontwikkeling, waarin beleid wordt ontworpen. In deze fase wordt inhoud gegeven aan het beleid middels een opdracht. Middels een uitdenkproces wordt het beleid ontworpen. Wanneer het beleidsontwerp klaar is, wordt overgegaan tot het tweede deelproces, besluitvorming. Er worden in deze fase beslissingen genomen over de inhoud van het beleid. De besluiten worden genomen over de in de beleidsvorming gestelde doelen; middelen, tijdsvolgorde en het overzicht van kosten en baten (Kuypers, 1980).

#### Beleidsuitvoering

Wanneer het beleid is ontworpen en vastgesteld wordt overgegaan tot de beleidsuitvoering. Deze fase noemt men ook wel de beleidsimplementatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). De genomen beslissingen worden in de praktijk toegepast. In deze fase worden ook de middelen ingezet. Het gaat om het in praktijk brengen van de genomen beslissingen om de gestelde doelen te verwezenlijken en beleidseffecten te genereren (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

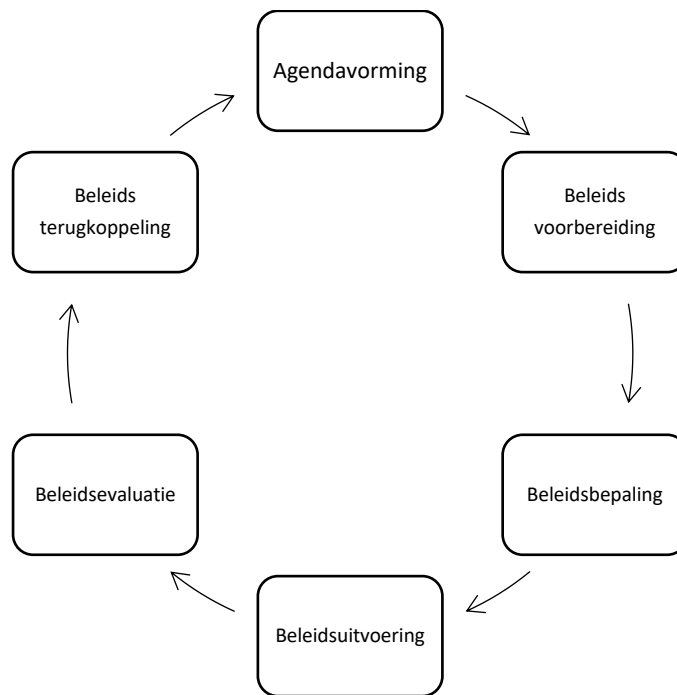
#### Beleidsvaluatie

De beleidsvaluatie beoordeelt het beleid op inhoud, processen en/of effecten aan de hand van verschillende criteria. Het behalen van doelen is hierin een maatstaf (Kuypers, 1980).

### Terugkoppeling

Beleid kan mogelijk aangepast worden of veranderd om de doelen te bereiken of de effectiviteit te vergroten. Terugkoppeling leidt tot nieuwe fasen in de beleidsvorming, waarna de cyclus herhaald zal worden (Kuypers, 1986).

Peeters (2002) heeft de fasen van het beleidsproces opgenomen in een schema. Peeters heeft echter onderscheid gemaakt tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling (besluitvorming)



Figuur 3: De beleidscyclus volgens Peeters (2002).

Het verdelen van beleid in verschillende fasen dient vier functies. Allereerst de analytische functie, waarin de indeling in fasen een manier is om over beleidstheorie in de praktijk na te denken. De tweede functie is de programmatische functie. Door het opdelen van beleid wordt niet alles tegelijkertijd uitgevoerd. Er kan gespecialiseerde aandacht worden gegeven aan elk van de fasen. Elke fase in de beleidscyclus kent een toegepaste probleemoplossing, dit betreft de maatschappelijke functie. Tot slot de praktische functie. De volgorde in fasen biedt een samenvatting van het gehele verloop van het beleidsproces (Hupe, 2007).

Beleid komt dus via de beleidscyclus tot stand en wordt ook volgens de cyclus uitgevoerd. De beleidscyclus is daarom een beleidsproces (Hoogerwerf en Herweijer, 2014). Het proces is overzichtelijk, en ligt ten grondslag aan het merendeel van de beleidsvormingsprocessen van de overheid. Er wordt verondersteld dat fasen modellen zoals de beleidscyclus bestaan uit elkaar opeenvolgende fasen die elk afzonderlijk van elkaar plaatsvinden. In de praktijk blijkt echter dat de verschillende fasen door elkaar heen plaatsvinden (Breunese & Van der Dussen, 1994; Hoogewerf & Herweijer, 2014).

Voor dit onderzoek zijn de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie van belang. Deze zullen hieronder nader toegelicht worden.

### **3.2. Beleidsuitvoering**

Voor lange tijd bestond het idee dat als het beleid eenmaal stond, de uitvoering vanzelf zou gaan. Daarna is aangetoond dat het succes of falen van beleid afhankelijk is van de beleidsuitvoering. De aandacht van de politiek en het bestuur richt zich voornamelijk op het vormen van beleid, maar de afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat er een scheiding ontstaat. In de jaren 90 zijn veel uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd, wat heeft geleid tot een bepaalde beleidsvrijheid in de uitvoering (Bekkers, 2007).

Volgens de rationele benadering van beleid werkt de uitvoering van beleid als een machine. Het is een mechanisch proces. Wanneer het beleid vaststaat, gaat de machine aan het werk. Deze machine ondervindt geen invloed van de omgeving. En staat daarmee los van politieke en maatschappelijke invloeden (Maarse, 1998; Bekkers, 2007). Het gaat hierbij vooral om regels en processen, die leiden tot bepaalde handelingen om het beleid uit te voeren. Dit volgens een strikte planning die top-down wordt opgelegd (Bekkers, 2007). Bovens, et al. (2012) noemen de rationele benadering de analytische visie waarin het gaat om gedragsbeïnvloeding van bepaalde doelgroepen door het gebruik van tevoren vastgestelde instrumenten.

De politieke benadering deed zijn intrede vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hadden wel degelijk invloed op de uitvoering van beleid. Volgens deze benadering kan beleid niet werken als een machine. Beleid moet worden aangepast aan de specifieke situatie. Daarnaast is er in het rationele model geen sprake van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid is er echter wel degelijk. Uitvoerders van beleid hebben een bepaalde beleidsvrijheid om beslissingen te nemen in situaties. Via de uitvoerders worden ook belangrijke zaken aangedragen. Zij signaleren eventuele problemen van het beleid. Hierdoor staat de bottom-up uitvoering centraal in de politieke benadering. Bovens et al. (2012) benadrukken in hun politieke visie dat uitvoerders van beleid vaak tegengestelde doelen hebben als dat door beleidsmakers beoogd is.

In de culturele benadering geven actoren zelf zin aan het beleidsprobleem en de aanpak. De implementatie geschiedt daarom ook op een eigen invulling die volgens de actoren past. Centraal in de culturele benadering staat het zingevingsproces. Actoren proberen het beleid te beïnvloeden op basis van hun eigen definitie, waarin communicatie en interactie de basis vormen. Binnen de culturele benadering zal een bepaalde interpretatie dominant worden. Dit is het gevolg van communicatie van de actoren, waar betekenis gegeven wordt en de verbeelding spreekt (Bekkers, 2007).

In de institutionele benadering wordt het beleidsprobleem en de implementatie gevormd door gegroeide praktijken, zoals regels en procedures. De vrijheid van actoren is hier beperkt. Dit worden ook wel de institutionele beperkingen genoemd. De beleidsimplementatie geschiedt via formele en informele regels. Het beleidsproces is hierin ingebed (Bekkers, 2007).

### **3.3. Beleidsevaluatie**

Het succes van beleid wordt voor het overgrote gedeelte bepaald tijdens de uitvoering. Om systematische vast te kunnen stellen of er sprake is van succesvol beleid is het van belang dat de evaluatie procesmatig is. Evaluatie van beleid geeft antwoord op de vraag of het beleid doelmatig en doeltreffend is geweest en geeft inzicht in wat er mogelijk zou moeten veranderen in toekomstig beleid. Evaluatie van beleid dient daarin twee doelen.

Allereerst is evalueren een voorwaarde om te leren. Op deze manier kan de kwaliteit en de opbrengsten van beleid verbeterd worden. Het tweede doel betreft het afleggen van verantwoording over de behaalde resultaten (Bekkers, 2007).

Er bestaat verschillende typen beleidsevaluaties:

- *Inputevaluaties*: een evaluatie van de gedane inspanningen om de gestelde doelen te realiseren. Het gaat voornamelijk om de kwaliteit en kwantiteit van de hulpbronnen die zijn ingezet.
- *Doelbereikingsevaluaties*: een evaluatie van de mate waarin beoogde doelstellingen behaald zijn. Er wordt hierin onderscheid gemaakt tussen de output van het beleid en de outcomes van het beleid. Outcomes betreft de effecten van het beleid. Bij doelbereikingsevaluaties worden de maatschappelijke effecten die het beleid oplevert niet meegenomen.
- *Effectiviteitsevaluaties*: een evaluatie van de maatschappelijke effecten die het gevoerde beleid heeft opgeleverd.
- *Efficiency evaluaties*: een evaluatie van de feitelijke en de te verwachten kosten afgewogen tegen de feitelijke of de te verwachte kosten die met het gevoerde beleid gemoeid waren.
- *Procesevaluatie*: evaluatie van de processen die tot bepaalde doeleinden of effecten leiden. Het gaat hierbij voornamelijk om de betrokken organisaties en de uitvoering.

### **3.4. Succesvol beleid**

Voor lange tijd bestond het idee dat als het beleid eenmaal stond, de uitvoering vanzelf zou gaan. Daarna is aangetoond dat het succes of falen van beleid afhankelijk is van de beleidsuitvoering. De aandacht van de politiek en het bestuur richt zich voornamelijk op het vormen van beleid, maar de afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat er een scheiding ontstaat. Het is van belang om beleid te kunnen beoordelen. De vraag die daarin centraal staat is: wat is succesvol beleid? De vier benaderingen van beleid volgens Bovens et al. (2012) hebben criteria die een rol spelen bij de oordeelsvorming over beleid.

#### De rationele benadering

Binnen de rationele benadering gaat het om effectiviteit, efficiëntie en samenhang. Het behalen van de doelstellingen is waar het om draait bij beleid. De doelstellingen geven richting aan de inzet van de in te zetten middelen. Het succes van deze inzet wordt bepaald via effectiviteit. Effectiviteit is de mate waarin de genomen maatregelen en de ingezette middelen hebben geleid tot de realisatie van de gestelde doelen. Daarin staan altijd twee vragen centraal: Komen de feitelijke resultaten overeen met de vooraf gestelde doelen? Welke bijdrage heeft een maatregel of de inzet van bepaalde middelen gehad op de feitelijke resultaten? Om beide vragen te beantwoorden moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden. De rationele benadering veronderstelt dat de doelstellingen helder zijn geformuleerd. De doelstellingen moeten daarom ook meetbaar zijn. Daarnaast zullen de doelstellingen zichtbaar moeten zijn in een bepaalde periode, zodat deze gemeten



kunnen worden. De gestelde doelen moeten tevens niet tegenstrijdig zijn, maar op elkaar aansluiten (Bekkers, 2007; Bovens, et al, 2012).

Ook wordt verondersteld dat de effectiviteit bepaald wordt door een weloverwogen inzet van middelen en maatregelen. Er zal daarom een model gemaakt moeten worden waarin alles van top tot teen is uitgewerkt. Een laatste veronderstelling betreft een effectiviteitsoordeel. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de doelstellingen van het beleid en de gewenste effecten die het beleid oplevert. Ook zal er rekening gehouden moeten worden met de mogelijke maatschappelijke effecten die zich voor kunnen doen. Er moet vooraf bepaald worden of de maatschappelijke effecten toegeschreven kunnen worden aan het te voeren beleid (Bekkers, 2007; Bovens, et al, 2012).

Naast effectiviteit is efficiëntie een tweede begrip dat van belang is binnen de rationele benadering. Het betreft de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Beleid is efficiënt wanneer de doelstellingen van het beleid gehaald worden. De kosten voor de inzet van middelen en maatregelen moeten niet opwegen tegen de baten van het beleid. Kosten en baten moeten daarom toegerekend worden aan handelingen en activiteiten welke het beleid tot gevolg heeft (Bekkers, 2007; Bovens, et al, 2012). De overheid wil haar zaken op orde hebben en goed functioneren. Het is daarom van belang dat alle stappen nauwkeurig op elkaar zijn afgestemd. Het beleid moet zowel intern als extern consistent zijn, de zogenoemde samenhang (Bekkers, 2007).

#### De politieke benadering

Binnen de politieke benadering gaat het om macht. Het voornaamste doel is het veiligstellen van de eigen positie en het daarmee gepaard gaande eigen belang. Het gaat niet zo zeer om het beleid, maar meer of het gevoerde beleid heeft geleid tot een verbetering of verslechtering van de eigen positie. Het succes van beleid kan verschillend gezien worden door de betrokken partijen. Beleid dat rekening houdt met de belangen, wensen en voorkeuren van alle betrokken partijen creëert draagvlak en zal daardoor ook meer steun krijgen van de betrokken partijen. Succesvol beleid is beleid dat door alle betrokken partijen wordt geaccepteerd. Steun en weerstand zijn hierin cruciaal. Het gaat om de mate waarin beleid geaccepteerd wordt en zo steun ontvangt. Weerstand is niet gunstig. Coalitievorming geeft het oordeel over het beleid. Succes en falen worden bepaald middels intersubjectieve overeenstemming, overeenstemming tussen de verschillende beleidsdoelen (Bekkers, 2007).

#### De culturele benadering

Ook binnen de culturele benadering draait het om intersubjectieve overeenstemming. Het gaat hierbij niet om steun of weerstand, maar om het hebben van een gemeenschappelijk beeld over het beleid. Nut en noodzaak zijn centrale begrippen binnen deze benadering. Het beleid zal een bepaald nut of noodzaak moeten hebben voor de betrokken partijen. Er kan met de bepaling van het nut of de noodzaak een referentiekader ontwikkeld worden, waarin de mate van succes van het beleid afhangt. Communicatie is hierin de sleutel. Goed gecommuniceerd beleid dat in staat is een gedeeld beeld te hebben en dit gedeelde beeld kan behouden is succesvol beleid (Bekkers, 2007)

### De institutionele benadering

Binnen de institutionele benadering komen als het ware de overige drie benaderingen samen. Het oordeel over succesvol beleid wordt allereerst op een rationele wijze bepaald, maar vervolgens zal er ook gekeken worden naar het draagvlak en nut. Het heeft een Multi-rationeel karakter, hetgeen betekent dat er meerdere beoordelingskaders bestaan om het succes van beleid te bepalen. Bepalend hierin zijn een aantal zaken. Allereerst is het van belang dat het beleid werkt. Daarnaast spelen effectiviteit en efficiëntie ook een rol. Evenals bij de rationele benadering is er samenhang nodig, zowel intern als extern. Haalbaarheid is echter een extra aspect binnen deze benadering. Er moet voldoende politieke steun zijn om het beleid te kunnen voeren. Dit draagvlak moet niet alleen binnen de politiek bestaan, maar ook bij de andere betrokken partijen. Wanneer er een gebrek aan steun bestaat is beleid niet haalbaar en daardoor ook niet succesvol (Bekkers, 2007).

Belangrijk binnen de institutionele benadering zijn regels en wetten. Het verloop, de inhoud, vorming en uitvoering van beleid moeten een wettelijke grondslag genieten. Evenals de resultaten die het beleid oplevert. Een laatste succesfactor betreft het lerend vermogen van beleid. Beleid moet een leerproces zijn, er mag geen verstarring optreden. Verstarring heeft tot gevolg dat beleidsvorming zich naar binnen zal richten. Regels zijn van belang, maar mogen geen verstarring tot gevolg hebben. Er moet geleerd worden van het proces (Bekkers, 2007).

Om deze benaderingen met elkaar te kunnen vergelijken zijn er bepaalde kenmerken opgesteld:

- Dominant verklaringsmechanisme: waarin de gegeven verklaring voor de aard en het verloop van het beleidsproces centraal staat.
- Het mens- en wereldbeeld: bestaat uit de veronderstellingen over het functioneren van de samenleving en het gedrag van mensen waarop de dominante verklaring is gebaseerd.
- De instrumentatie: hierbij gaat het om de inzet van instrumenten. Elke benadering kent een eigen inzet en toepassing van instrumenten.
- De rol van kennis en informatie: kennis en informatie spelen een belangrijke rol, alleen worden deze in elke benadering anders gebruikt.
- Het verloop van het beleidsproces: elke benadering kent een eigen verloop van beleidsprocessen.
- De rol van de politiek: beleid en politiek zijn met elkaar verweven, hierdoor heeft de politiek in elke benadering een belangrijke, maar andere rol (Bekkers, 2007)

### **3.5. Falend Beleid**

Beleid heeft vaak onbedoelde effecten en soms kan het tegendeel bewerkstelligd worden van wat het beoogt. In de jaren 90 van de vorige eeuw hebben veel verzelfstandigingsoperaties plaatsgevonden, waardoor veel uitvoeringsorganisaties op afstand van de overheid zijn komen te staan. Er is hierbij sprake van versplintering. Volgens Frissen (1991) en Bekkers (2007) zijn er twee soorten versplintering:

- *Structurele versplintering*: waarbij het gaat om de samenleving die als het ware steeds meer een gefragmenteerde structuur krijgt. Hierdoor groeit de complexiteit. Deze complexiteit wordt bevorderd door de toename van het aantal uitvoeringsorganisaties, welke zelfstandig opereren, maar veelal van elkaar afhankelijk zijn (Bekkers, 2007).

- *Politiek-culturele versplintering*: het gaat hierbij om een botsing in de verschillende referentiekaders van verschillende organisaties. Elke organisatie kent een andere organisatiecultuur met daarin horende waarden. Deze verschillen (Bekkers, 2007).

Engbersen (2009) onderscheidt verschillende mechanismes die onbedoelde en ongewenste effecten bij beleid kunnen hebben. Deze mechanismen bieden inzicht in de mogelijke ineffectiviteit van beleid en zijn afgeleid van Sieber (2013;1981).

- *Functionele ontwrichting*: Sociale systemen genieten functionele vereisten voor het voortbestaan. Deze vereisten zijn van invloed op het voortbestaan van het systeem. Interventies zoals beleid, kunnen de functionele vereisten binnen het sociale systeem verstoren. De samenhang gaat daardoor teniet.
- *Exploitatie*: Het gaat hierbij om oneigenlijk gebruik van middelen en mogelijkheden op het gebied van regelgeving. Er kan zelfs gesproken worden over misbruik van de regels. Misbruik maken van bestaande regelgeving kan zich op verschillende niveaus afspelen.
- *Doelverschuiving*: Beleid heeft het nastreven van doelen tot gevolg. Het bepalen van doelen is een prioriteit. Als gevolg hiervan kunnen bestaande subdoelen uit het oog worden verloren tijdens de uitvoering.
- *Classificatie*: Beleid kan classificatie tot gevolg hebben. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende partijen die recht hebben op bepaalde middelen. Ook heeft beleid invloed op het wel en niet ingrijpen van de overheid, voor verschillende doelgroepen.
- *Provocatie*: Beleid kan mogelijk een bedreiging zijn voor bepaalde groepen. Het lokt daarmee een bepaalde houding uit van doelgroepen die nadeel ondervinden. Beleid dat als onwenselijk wordt beschouwd, kan uitnodigen tot verzet.
- *Over-commitment*: Doelen van beleid kunnen niet realistisch zijn. Er kan te veel beloofd worden, wat niet nagekomen kan worden.
- *Geruststelling*: beleid beloofd iets door de gestelde doelen. Er zal iets aan problemen worden gedaan. Door beleidsmakers en politici wordt dit uitgesproken zonder effectieve aanpak. De aanpak is in dit geval retorisch, om de goede vrede te bewaren. Bij het niet behalen van doelen, kan dit leiden tot wanhoop en verzet van burgers (Engbersen, 2009).

### **3.5. Werknemers met een publieke taak**

Medewerkers met een publieke taak werken aan de Frontline van publieke organisaties. Zij komen hierin in contact met burgers en hebben een ruime mate van vrijheid in het functioneren (Kosar, 2011). Volgens Rothfus (2008) zijn deze medewerkers dubbel gebonden. Enerzijds zijn ze gebonden aan de maatschappelijke opdracht, anderzijds aan de individuele behoefte. Het gaat om het maken van een combinatie tussen opgestelde beleidsdoelen en het tegemoetkomen aan de behoeften van de burgers (Rothfus, 2008). Medewerkers met een publieke taak hebben contact met burgers. In 1980 bedacht Lipsky

een term voor deze medewerkers werkzaam aan de frontline, namelijk; Street-level Bureaucrats.

### **3.5.1. Street- Level Bureaucrats**

Street-level bureaucrats zijn uitvoerende ambtenaren met een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid is kenmerkend voor de street-level bureaucrat (Lipsky, 1980). Lipsky (1980) definieert street-level bureaucrats als volgt: *“Alle uitvoerende functionarissen die in hun dagelijkse werk in contact staan met burgers”*(Lipsky, 1980). Lipsky stelt dat het overheidsbeleid gericht op burgers niet wordt bepaald door de wetgever, maar feitelijk wordt ontwikkeld door lagere werknemers, de street-level bureaucrats. Zij hebben bij beslissingen en acties direct contact met de burger, ofwel de cliënt en nemen beslissingen over deze cliënten. Street-level bureaucrats vormen als het ware de verbinding tussen overheid en burger.

Overheidsinstanties functioneren volgens Lipsky (1980) niet altijd op basis van regels en doelstellingen. De overheidsinstanties voldoen daardoor niet aan de verwachting die er van hen bestaat. De street-level bureaucrat vormt hierin de schakel. Hij handhaaft de wet- en regelgeving of het beleid, maar bepaald tevens de feitelijke uitvoering hiervan. De street-level bureaucrat beoordeelt het doel, middel en de tijdskeuze, zodat ingespeeld kan worden op specifieke situaties. Het oorspronkelijk vastgestelde beleid kan mogelijk tijdens de uitvoering veranderen (Woerdman & Krol, 2013).

Street-level bureaucrats hebben tijdens de uitvoering van de werkzaamheden de verantwoordelijkheid om alle individuele omstandigheden en kansen afzonderlijk te benaderen. Hiervoor is een flexibele instelling nodig. Elke burger heeft het recht op een gelijke behandeling en bescherming tegen willekeur (Lipsky, 1980). Dit vraagt om individueel maatwerk, waarvoor beleidsvrijheid en autonomie nodig zijn. Lipsky (1980) noemt dit de discretionaire ruimte, waarbinnen street-level bureaucrats per individu beslissingen nemen over de aard en omvang en de kwaliteit van handelingen. Dit kunnen ook sancties zijn die burgers worden opgelegd ofwel worden opgedragen (Lipsky,1980).

Street-level bureaucrats zijn zich bewust van de beleidsvrijheid en autonomie die zij hebben. In de klassieke opvatting bepaalt de leidinggevende het doel, middel en de daarbij behorende tijdskeuze, bij uitvoerende ambtenaren, de street-level bureaucrats gaat dit niet op. Allereerst omdat street-level bureaucrats worden geconfronteerd met verschillende situaties die te gecompliceerd zijn om tot een handeling of programma te ontwikkelen. Ten tweede vergen te nemen beslissingen om een beoordeling na observatie en eigen inzicht, die niet terug te dringen zijn tot bepaalde kaders. De kwaliteit van de beslissing hangt af van een balans tussen de flexibiliteit en menselijkheid van de street-level bureaucrat en aan de andere kant van een juiste toepassing van de wet- en regelgeving (Lipsky, 1980). De discretionaire ruimte en autonomie wordt derhalve enigszins beperkt door deze wet- en regelgeving, deze beïnvloeden namelijk de handeling van de street-level bureaucrat (Lipsky, 1980). Street level – bureaucrats doen aanpassingen in het contact met burgers. Dit contact bepaalt voor een groot deel het functioneren van de organisatie, dit contact en het handelen komt vaak niet overeen met het oorspronkelijke beleid (Bovens et al, 2012).

### **3.5.2. Street level Bureaucrats en burgers**

Street-level bureaucrats handelen volgens wet- en regelgeving en eigen inzicht. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de burger, omdat mogelijk sancties worden opgelegd door de street-level bureaucrat. Zij zijn daarom regelmatig mikpunt van onvrede. Burgers voelen zich in vele gevallen benadeeld. De handelingen en uitkomsten hebben invloed op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De onvrede kan zich mogelijk uiten in agressie en geweld van burgers (Lipsky, 1980).

De persoonlijke interactie tussen street-level bureaucrats en burgers wordt als persoonlijk ervaren. De consequenties die de handelingen bevatten hebben volgens burgers een waardeoordeel. Daarnaast bestaat de angst voor het krijgen van een predicaat. Het risico bestaat dat de omgeving de burger in kwestie anders gaat benaderen, op een negatieve manier. De handeling kan daarnaast ook positief uitpakken, wanneer de burger een les leert uit de handelingen van de street-level bureaucrat. Bij kortdurend of eenmalig contact met de street-level bureaucrat hebben de handelingen weinig tot geen invloed op de onvrede en persoonlijke levenssfeer van burgers (Lipsky, 1980). De beslissingsvrijheid van street-level bureaucrats is subjectief. Het hangt af van een individueel oordeel, een interpretatie en relevante omstandigheden worden van elkaar afgewogen, dit is voor burgers niet zichtbaar (Lipsky, 1980). De theorie van Lipsky (1980) is gedateerd. En diverse ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de ideeën rondom de Street-level bureaucrat zijn veranderd (Ellis, 2011). De Street-level Bureaucrat vormt nog wel de basis. De term Street-level Bureaucrat heeft plaats gemaakt voor die van professioneel dienstverlener.

### **3.6. Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak**

Ongewenst en agressief gedrag door burgers tegen werknemers met een publieke taak is een steeds groter wordend probleem en kent meerdere verschijningsvormen. Het bepalen van grenzen is in dit geval moeilijk, omdat er individueel ook op verschillende manieren gereageerd wordt (Jacobs, Jans & Roman, 2009). De agressie maakt deel uit van een trend. De maatschappij is verruwd, waarin het recht van de sterkste geldt (Van Stokkom, 2013). Gezag stelt namelijk dat er sprake is aan onder- en bovenschikking. Burgers voelen zich ondergeschikt wanneer zij aangesproken worden. Het gezag van medewerkers met een publieke functie wordt dan ook regelmatig op de proef gesteld door burgers. Agressief gedrag lijkt bijna 'normaal' geworden te zijn. Zowel medewerkers met een publieke functie als burgers gaan hierdoor vermijdingsgedrag vertonen, waardoor het sociale verkeer tussen deze groepen niet meer vreedzaam verloopt (Van Stokkom, 2013).

#### **3.6.1. Agressie en geweld gedefinieerd**

*'Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiele schade, letsel, psychische schade of de dood.'* (Ministerie van BZK, 2007).

Wanneer bovenstaande definitie gehanteerd wordt betreft het omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de werkzaamheden binnen de publieke taak. Agressie en geweld kunnen zowel verbaal als fysiek geuit worden. Hieronder wordt een overzicht

gegeven van alle vormen van agressie en geweld waar werknemers met een publieke taak in de praktijk mee te maken krijgen.

*Tabel 1: Vormen van Agressie en Geweld*

<b>Verbaal geweld</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schreeuwen</li> <li>• Schelden</li> <li>• Vernederen</li> <li>• Treiteren</li> <li>• Pesten</li> <li>• Vals beschuldigen</li> </ul>
<b>Fysiek geweld</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duwen</li> <li>• Trekken</li> <li>• Slaan</li> <li>• Vastgrijpen</li> <li>• Schoppen</li> <li>• Gooien met voorwerpen</li> <li>• Vernielen van voorwerpen</li> <li>• Fysiek hinderen</li> <li>• Spugen</li> <li>• Diefstal van eigendommen</li> <li>• Verwonden</li> <li>• Roofoverval</li> <li>• Geven van een kopstoot</li> <li>• Bijten</li> </ul>
<b>Discriminatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar huidskleur</li> <li>• Naar sekse</li> <li>• Naar leeftijd</li> <li>• Naar geloofsovertuiging</li> <li>• Naar seksuele geaardheid of voorkeur</li> </ul>
<b>Seksuele intimidatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seksueel getinte opmerkingen</li> <li>• Seksueel getinte blikken</li> <li>• Nafluiten</li> <li>• Exhibitionisme</li> <li>• Aanranding</li> <li>• Seksueel getinte e-mails of SMS</li> <li>• Seksuele chantage</li> <li>• Hijgers</li> <li>• Verkrachting</li> <li>• Seksuele handtastelijkheden</li> </ul>
<b>Overige intimidatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dreigen</li> <li>• Bedreigen</li> <li>• Onderdruk zetten</li> <li>• Bedreigende gebaren maken</li> <li>• Chanteren</li> <li>• Bekladden</li> <li>• Dreigbrief of email</li> <li>• Gezinsleden bedreigen</li> <li>• Stalken</li> <li>• Achtervolgen</li> <li>• Bommelding</li> <li>• Wapengebruik</li> </ul>

Bovenstaande agressie en geweldsvormen hebben altijd een aanleiding. De Veilige Publieke taak onderscheidt hierin een drietal aanleidingen:

- *Instrumentele agressie en geweld*
  - De dader zet zijn agressie bewust in als middel om een doel te bereiken.
- *Frustratieagressie en geweld*
  - Een emotionele uitbarsting als gevolg van een (opeenstapeling) van negatieve ervaringen.
- *Onbeheerste agressie en geweld (Pathologische agressie)*
  - De controle over het eigen gedrag is weg, door het onder invloed zijn van alcohol, drugs en/of psychiatrische ziekten.

(Ministerie van BZK, 2011).

Als er sprake is van agressie of geweld is er sprake van een conflict. Volgens van der Vliert (1997) is er sprake van een conflict als een persoon zich gehinderd of geïrriteerd voelt door iemand anders. Bij een conflict kan er sprake zijn van escalatie. Escalatie betreft het toenemen van agressief gedrag. Het bestaat uit een reeks van interacties op provocatie van de andere partij (Hershcovis & Barling, 2010). Conflicten kunnen ook in een ernstigere vorm voorkomen. Er zijn drie kenmerken:

- Tenminste een van de partijen ervaart het conflict als zeer intens;
  - Er staat iets belangrijks op het spel
  - De uitkomst is onzeker en het conflict kan snel escaleren
- (Giebels, Ufkes & van Erp, 2014).

### **3.6.2. Meldingsbereidheid en registratie van incidenten**

Uit verschillende onderzoeken, zoals van Van den Tillaart, Berndsen, Homburg & Kriek (2012) blijkt dat niet alle voorvallen van agressie en geweld gemeld en geregistreerd worden. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Allereerst vinden werknemers het voorval niet erg genoeg. Daarnaast vinden werknemers dat dit soort incidenten bij het werk hoort. En ten slotte kan het zo zijn dat het incident ter plekke is opgelost en er dus geen melding over gemaakt hoeft te worden. Hierdoor ligt het percentage dat gemeld wordt lager dan dat het daadwerkelijk is.

Daarnaast blijkt uit onderzoek van Veiligheidszorg (2008) dat werknemers voorvallen eerst met collega's bespreken. Als een collega een voorval niet zou melden doet de werknemer het ook niet. Het gaat hier om groepsdruk. Bovendien zijn werknemers ook bang dat zij als instabiel gezien worden en niet tegen een stootje kunnen. Zij zijn bang niet weerbaar genoeg gevonden te worden.

Het doen van aangifte gaat volgens werknemers helemaal ver. Werknemers zijn bang voor represailles en vinden het doen van aangifte te veel moeite. Uit onderzoek van Bloemendaal en Carlier (2015) blijkt dat er verschillende verklaringen zijn voor de lage meldingsbereidheid:

- Werknemers zijn zich onvoldoende bewust van de eigen houding ten aanzien van agressie
- Het is niet bekend wat voor incidenten gemeld moeten worden

- Het doel van de melding is niet bekend en er wordt geen link gelegd met het belang van de melding voor de organisatie
- Men wil incidenten het liefst zo snel mogelijk vergeten
- Werknemers willen liever geen aangifte doen

### 3.6.3. Training

Handelen in een conflictsituatie en de omgang met agressie en geweld is een uitdaging waar werknemers met een publieke taak mee te maken krijgen, omdat zij in contact staan met derden. Het is hierin van belang om de eigen emoties onder controle te krijgen. Trainingen die gericht zijn op de eigen sociale vaardigheden zijn hierbij van toegevoegde waarden en dragen bij in het voorkomen van agressie en geweld (Neuman & Baron, 2005).

Agressie en geweld worden veroorzaakt door externe partijen. Het is belangrijk dat werknemers hiermee leren omgaan. Daarvoor worden er trainingen gegeven, gericht op het anticiperen op en handelen tijdens geweldssituatie. Bovendien leren zij om steun te geven aan slachtoffers van geweld (Barling Dupré & Kelloway, 2009). Training draagt ook bij aan het verminderen van geweldsincidenten (Mohr, Warren, Hogdon & Drummond, 2011).

Uit de handreiking agressie en geweld van de Rijksoverheid blijkt het volgende:

*‘Werknemers hebben de plicht alle mogelijkheden te benutten om agressie en geweld te voorkomen en/of te beperken. De werknemer moet dus zijn eigen veiligheid managen. Voor een verantwoorde en veilige uitvoering van de werkzaamheden en voor het verhogen van het veiligheidsbewustzijn is kennis over en bekwaamheid in het handelen noodzakelijk. De Arbowet schrijft voor dat de werknemer zich deze kennis en bekwaamheid eigen moet maken. Op grond van deze wet is de werknemer verplicht georganiseerde voorlichtingen over risico’s in het werk bij te wonen en actief aan trainingen in het omgaan met agressie en geweld deel te nemen. Ook is de werknemer verplicht de geldende bedrijfs- en veiligheidsvoorschriften na te leven en maatregelen te nemen tegen risico’s als gevolg van de werkzaamheden om zichzelf, collega’s, derden en het milieu te beschermen. Daarnaast hebben werknemers een zware morele verplichting jegens de werkgever en collega’s om voorvallen van agressie en geweld te melden’.*

### 3.6.4. Nazorg

Werknemers met een publieke taak komen veelvuldig in aanmerking met agressie en geweld. Volgens de Soir (2004) kan een agressie of geweldsincident ook een trauma tot gevolg hebben. Werknemers met een publieke taak hebben tevens een hoger risico op depressie en stress (Wieclaw, Agerbo, Mortensen, Burr, Tuchens & Bonde, 2006). Het is daarom van belang om direct te beginnen met het verwerken van het incident.

Mensen reageren verschillend op incidenten en zijn afhankelijk van verschillende factoren, zoals het tijdstip of de omgeving. Dit wordt coping genoemd (Van der Hart & Op den Velde, 1991). Er wordt onderscheid gemaakt in emotionele en probleemgerichte coping. Emotionele coping richt zich op het verminderen van de emotionele toestand en probleemgerichte coping betreft het actief oplossen van het probleem. De keuze voor een



coping strategie wordt bepaald door persoonlijke kenmerken en sociale steun van de directe omgeving.

Persoonlijke kenmerken kunnen aangeboren of aangeleerd zijn. Sociale steun wordt gegeven door de omgeving, waarin vier vormen te onderscheiden zijn:

- Emotionele ondersteuning: het geven van een gevoel van verbondenheid, vertrouwen en empathie
- Instrumentele ondersteuning: het geven van hulpmiddelen en praktische steun
- Informatieve ondersteuning: het geven van informatie om het probleem op te lossen
- Waardering: het geven van informatie zodat het slachtoffer zichzelf gaat waarderen.

(Veltman & Gaillard, 1996)

Slachtoffers hebben daarnaast behoefte aan erkenning, betrokkenheid, informatie en daderschap. Allereerst hechten slachtoffers veel waarde aan erkenning uit de directe sociale omgeving. Dit kan thuis zijn, maar ook op het werk. Dit in combinatie met betrokkenheid van deze directe omgeving en het aanbieden van een luisterend oor. Informatie over het verloop is voor slachtoffers ook belangrijk. Zij willen precies weten wat er gebeurd is en hoe incidenten in de toekomst voorkomen kunnen worden. Tot slot hechten slachtoffers veel waarde aan strafoplegging voor de dader en willen zij de geleden schade verhalen op de dader (De Soir, 2004).

### **3.7. Ketensamenwerking**

De laatste jaren is er een groeiende samenwerking ontstaan tussen verschillende uitvoeringsorganisaties in de uitvoering van beleid, de zogenoemde ketensamenwerkingsverbanden. De motieven die hieraan ten grondslag liggen zijn de volgende:

- De behoefte om de versnippering van de overheid en de complexiteit van de samenleving tegen te gaan door integrale dienstverleningspraktijken en handhaving te realiseren.
- Maakt duidelijk dat de samenwerkingspartners zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheid.
- Ketenmanagement zoekt naar de balans tussen aan de ene kant onderkenning van de afhankelijkheid en aan de andere kant het behouden van eigen autonomie. Er ontbreekt vaak een centraal gezag, elke ketenpartner voelt verantwoordelijkheid voor haar eigen stukje (Bekkers, 2007).

Bekkers (2007) heeft op basis van Thompson (1967) en Grijpink (1997) verschillende soorten afhankelijkheden onderscheiden:

- Pooled dependency

Er ontstaat afhankelijkheid, omdat de ketenorganisaties dezelfde hulpbronnen gebruiken.

- Sequential dependency

Elke schakel in de keten geeft iets door aan een andere schakel in de keten. De activiteiten van de verschillende schakels, worden opgevolgd in een bepaalde tijd.

- Reciprocal dependency

Hierbij is er sprake van terugkoppelingsprocessen, maar ook vooruitgangprocessen

- Sequential parallel dependency

Verschillende stromen worden opgesplitst en komen in een later stadium weer bij elkaar.

- Network dependency

Net als bij de reciprocal dependency is hier sprake van vooruitgangs- en terugkoppelingsprocessen, maar wordt een overzicht van de samenwerking per specifiek geval opnieuw gemaakt.

Belangrijk binnen een keten zijn duidelijke afspraken, omdat de uitvoering van beleid gezamenlijk verloopt. De afspraken zullen vastgelegd moeten worden in een bepaalde ketenarchitectuur, waarin de volgende regels en afspraken zijn opgenomen, volgens Bekkers (2007):

- Politiek-bestuurlijke afspraken: die zich voornamelijk richten op het gestelde doel dat in de keten wordt nagestreefd. Daarnaast wordt ook de autonomie per schakel gewaarborgd.
- Juridische afspraken: Waarbij het gaat om het delen van kennis en informatie.
- Economische afspraken: hierbij gaat het om de kosten-batenafwegingen van de keten.
- Professioneel-inhoudelijke afspraken: het gaat hierbij om de taakverdeling tussen de schakels en de daarvoor benodigde kennis en definities.
- Informatiekundige en informatietechnologische afspraken: De ondersteuning van technologie en de standaardisatie van informatieverwerkingssystemen is hierin van belang.

### **3.8.1. Succes- en faalfactoren van ketensamenwerking**

Binnen ketensamenwerking zijn er verschillende succes- en faalfactoren. Koppenjan en Klein (2004) hebben verschillende categorieën opgesteld met factoren die van invloed zijn op het succes en falen van ketensamenwerking. Deze factoren zijn afgeleid van de eerdergenoemde bestuurskundige benaderingen van beleid. De rationele, politieke, culturele en institutionele benadering. Koppenjan en Klein (2004) onderscheiden de volgende factoren:

1. *Cognitieve factoren*: verschillende partijen die bij het beleid betrokken zijn, zullen meegenomen moeten worden in het proces. Gezamenlijk zullen er gedeelde waarden ontwikkeld moeten worden. Hiervoor dient er voldoende informatie beschikbaar te zijn, en elke actor moet hierin voldoende tijd en ruimte krijgen om deze informatie te verwerken.
2. *Sociale factoren*: onderling vertrouwen, daar draait het binnen deze categorie om. Hoe meer vertrouwen er is, des te beter de samenwerking is. Daarnaast is afhankelijkheid ook van belang. Men zal zich hier bewust van moeten zijn. Het

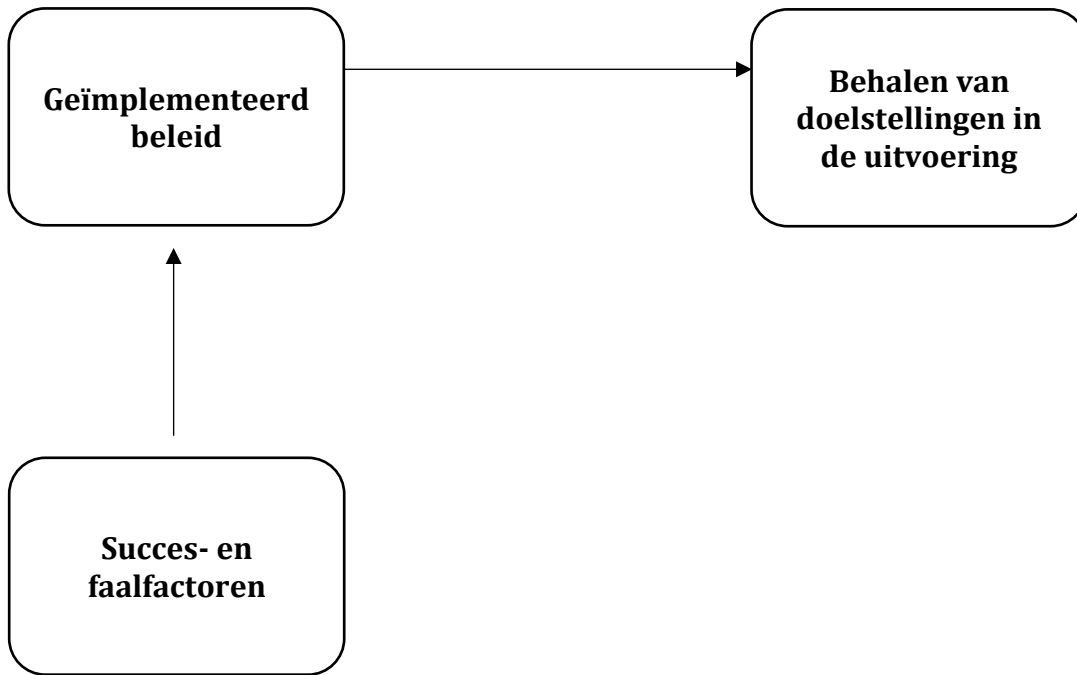
bewustzijn dat elke actor een belangrijke rol speelt en moet meewerken betreft een laatste factor.

3. *Institutionele factoren*: regels zijn in deze categorie van belang. Regels kunnen in een netwerk positief of negatief uitpakken. Het is daarnaast ook belangrijk dat actoren binnen een netwerk elk andere patronen en gewoonten hebben. Dit kan eveneens positief of negatief werken.
4. *Management factoren*: elke actor heeft eigen belangen en opvattingen, welke niet altijd met elkaar overeenkomen. In een netwerk gaat het ook om de inbreng van hulpbronnen, wat van invloed kan zijn op de verhoudingen in een netwerk. Actoren met de meeste inbreng van hulpbronnen kunnen van mening zijn dat de belangen en opvattingen van hen moeten gelden. Het is hierin van belang om daar goed afspraken over te maken.
5. *Externe factoren*: Externe veranderingen betreffen veranderingen die van invloed kunnen zijn op het netwerk, maar welke onvoorzien zijn.

### **3.9. Samenvatting en conceptueel model**

In het verdere onderzoek zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van de theorie over beleid en over agressie en geweld. De verder beschreven theorie zal meegenomen worden in de aanbevelingen. Dit onderzoek zal zich vooral richten op de succes- en faalfactoren van beleid met het onderscheid in de verschillende benaderingen, de rationele, de politieke, de culturele en de institutionele benadering. Bij de rationele benadering gaat het voornamelijk om de succesfactoren effectiviteit en efficiëntie. Bij de politieke benadering zijn de succesfactoren draagvlak en samenhang van belang. De culturele benadering richt zich meer op de communicatie en het lerende vermogen en binnen de institutionele benadering draait het om gestolde regels, ofwel de legaliteit. De faalfactoren gaan over het proces. In deze scriptie gaat het over het implementatieproces van de acht maatregelen van de Veilige Publieke Taak, welke geëvalueerd zullen worden, volgens de theorie over evaluaties. Deze acht maatregelen zijn in het theoretisch kader uiteengezet. De theorie over ketensamenwerking is van belang voor de aanbevelingen.

Het geschetste theoretisch kader heeft voor dit onderzoek onderstaand conceptueel model opgeleverd. De onafhankelijke variabele betreft de gedane beleidsimplementatie. Er is in het model sprake van een beleidsimplementatie, die in de uitvoering tot het wel of niet behalen van doelstellingen zal leiden (de afhankelijke variabele). De beïnvloedende factoren zijn succes- en faalfactoren van beleid die van invloed zijn op het geïmplementeerde beleid en daarmee op de uitvoering en het behalen van de doelen in de uitvoering. De beïnvloedende factoren hebben invloed op het succes of falen van het beleid, dus het wel of niet halen van doelstellingen. De onafhankelijke variabele betreft het VPT-beleid dat vanuit de overheid opgedragen is aan de RET. Het gaat om het procesverloop tijdens de implementatie van het beleid. Het geïmplementeerde beleid kent beïnvloedende factoren, de succes- en faalfactoren. Vanuit de overheid werd de RET opgedragen de 8 maatregelen in te voeren. Hierin is het belangrijk dat deze maatregelen gedragen worden door de werknemers en dat zij hier dus bekend mee zijn.



## **4. Methodologische verantwoording**

Dit hoofdstuk ziet toe op een toelichting van de gebruikte onderzoeksmethoden en onderzoeksinstrumenten. Daarnaast worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek gegeven.

### **4.1. Onderzoeksmethode**

Dit onderzoek heeft een evaluatief karakter en richt zich op een case: de RET. Het betreft daarom een enkelvoudige casestudie. Verschuren & Doorewaard stellen dat bij een enkelvoudige casestudie het van belang is triangulatie te bewerkstelligen. Op deze manier wordt er op verschillende manieren inzicht verkregen in de case. Binnen dit onderzoek worden daarom verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet. Het onderzoek is kwalitatief van aard.

### **4.2. Onderzoeksinstrumenten**

Er wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksinstrumenten. De instrumenten vullen elkaar aan. Zowel de werkgever als de werknemers van de RET staan centraal in dit onderzoek, waardoor op verschillende manieren inzicht moet worden verkregen.

#### **4.2.1. Interviews**

De interviews zijn semigestructureerd. Deze manier van interviewen laat ruimte voor diepte antwoorden en tot doorvragen. Voorafgaand aan de interviews is een topiclijst opgesteld, met de te bevragen onderwerpen. Deze topiclijst is te vinden in bijlage 1. De interviews worden gehouden met managers van de RET, dit is het 'werkgeversdeel' van het onderzoek. De interviews hebben dus als doel om de kant van de werkgever te belichten.

Elk interview wordt face-to-face afgenomen en opgenomen. Voorafgaand aan het interview wordt gevraagd of het interview opgenomen mag worden. Vervolgens wordt het interview getranscribeerd en naar de respondent gezonden ter goedkeuring. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geïnterviewde personen.

#### **4.2.2. Focusgroepen**

De focusgroepen worden gehouden onder de werknemers. Een overzicht van de focusgroepen is te vinden in bijlage 3. Verschillende groepen worden geïnterviewd. De populatie werknemers is te groot om iedereen afzonderlijk te interviewen. Daarnaast geeft een klein aantal interviews met werknemers afzonderlijk geen goed beeld van de situatie. Focusgroepen geven de mogelijkheid om meerdere respondenten tegelijk te interviewen. Omdat de groepen niet te groot moeten zijn voor de interactie zijn er 5 focusgroepen gehouden met telkens vier a vijf respondenten. Een 6<sup>e</sup> focusgroep wordt gehouden met teamleiders. Ook bij de focusgroepen wordt gewerkt met een semigestructureerde topiclijst, voor de mogelijkheid tot doorvragen en diepte antwoorden. De focusgroepen worden opgenomen, getranscribeerd en teruggezonden voor goedkeuring.

### **4.2.3. Observaties**

Tijdens het onderzoek zijn verschillende overleggen bijgewoond. Hiervan zijn observatienotities gemaakt, welke een belangrijke bijdrage hebben aan het onderzoek. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van participatieve observatie.

### **4.2.4. Literatuuronderzoek**

Het literatuuronderzoek voorziet in algemene informatie over agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Deze informatie was nodig voor de context en de casusbeschrijving. Daarnaast was er literatuuronderzoek nodig voor het theoretisch kader.

Via Google Scholar zijn verschillende zoektermen gebruikt om tot gepaste literatuur te komen. Alle literatuur is geanalyseerd en waar passend gebruikt in dit onderzoek.

### **4.3. Data-analyse**

De interviews en focusgroepen worden getranscribeerd en vervolgens via verschillende codes gecodeerd. Voorafgaand is er een codeerschema opgesteld van verschillende concepten die betrekking hebben op dit onderzoek. Dit zijn dezelfde begrippen die opgenomen zijn in de operationalisatie. Na de interviews worden mogelijk nieuwe codes toegevoegd, wanneer veelvuldig nieuwe concepten genoemd worden. Nadat alle interviews en de focusgroepen gecodeerd zijn worden de codeerschema's geanalyseerd. Deze analyse wordt vervolgens beschreven in hoofdstuk 5 bevindingen.

### **4.4. Validiteit en betrouwbaarheid**

Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zijn van belang in dit onderzoek. Er wordt daarom continu rekening mee gehouden.

#### **4.4.1. Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald middels de herhaalbaarheid. Wanneer het onderzoek dezelfde resultaten oplevert bij herhaling van het onderzoek, is het onderzoek betrouwbaar. Omdat dit onderzoek slechts een case onderzoekt is de betrouwbaarheid lager als wanneer er meerdere cases onderzocht worden. De uitkomsten gelden enkel onder de omstandigheden van de RET. Wanneer het onderzoek uitgevoerd wordt bij andere openbaarvervoersbedrijven kan het onderzoek andere resultaten opleveren. Dit wordt veroorzaakt door de specifieke omstandigheden binnen de organisaties en de ligging in de randstad. Een vergelijkbaar onderzoek in Oost-Nederland geeft andere resultaten.

Om de betrouwbaarheid te vergroten is zo veel mogelijk literatuur verzameld. Ook is door de uitgebreide operationalisering getracht de betrouwbaarheid te vergroten. Het codeerschema en de topiclijsten kunnen gebruikt worden voor herhaaldelijk onderzoek. De semigestructureerde wijze zorgt voor een afname van de betrouwbaarheid, omdat dit ruimte geeft tot eigen interpretatie en diepte antwoorden.

De onderzoeker reflecteert kritisch en blijft objectief. De interviews en focusgroepen zijn binnen 24 uur getranscribeerd, zodat alles nog duidelijk is. De persoonlijke mening van de respondent speelt in dit onderzoek geen enkele rol.

#### 4.4.2. Validiteit

De validiteit wordt in dit onderzoek verdeeld in interne en externe validiteit. De interne validiteit wordt gewaarborgd door de verschillende methoden van dataverzameling, de data triangulatie. Focusgroepen, interviews en observaties worden gebruikt om tot data te komen. Daarnaast is aan alle respondenten toestemming gevraagd voor opname en zijn alle transcripten toegezonden. De transcripten worden voor de bevindingen geanonimiseerd, zodat er geen sociaal wenselijke antwoorden kunnen worden gegeven.

De externe validiteit gaat in op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De externe validiteit van dit onderzoek is laag, omdat er slechts een case behandeld wordt. De validiteit wordt echter vergroot, doordat er zowel naar de werkgever als naar de werknemers gekeken wordt.

#### 4.5. Operationalisatie

Hieronder is het operationalisatieschema weergegeven dat tijdens dit onderzoek gebruikt is en geeft invulling aan het conceptueel model uit hoofdstuk 3.

Concept	Indicator	Sub-indicator	Definitie
<b>VPT-Beleid richting de RET</b>	Procesverloop		Procesverloop geeft weer hoe de invoering van het VPT-beleid in verlopen

<b>Beïnvloedende factoren</b>	Succesfactoren	Effectiviteit	Mate waarin genomen maatregelen en ingezette middelen leiden tot realisatie van de gestelde doelen.
		Efficiëntie	De mate waarin de doelstellingen gehaald zijn
		Samenhang	Mate van interne en externe consistentie
		Draagvlak	De mate van steun voor het bepaalde beleid
		Communicatie	De mate waarin het beleid gecommuniceerd is. De mate waarin het nut en de noodzaak duidelijk zijn.

		Lerend vermogen	De mate waarin het beleid een leerproces is.
		Legaliteit	De mate waarin er een wettelijke grondslag is.
	Faalfactoren	Functionele ontwrichting	Mate van verstoring in een sociaal systeem
		Exploitatie	Mate van misbruik van bestaande regelgeving
		Doelverschuiving	Mate waarin het doel uit het oog wordt verloren
		Classificatie	Mate van onderscheid in doelgroepen
		Provoactie	Mate van onwenselijkheid van beleid voor bepaalde doelgroepen
		Over-commitment	Mate waarin het beleid realistisch is
		Geruststelling	Mate waarin beleidsmaker zaken beloofd die niet waargemaakt kunnen worden

<b>Doelstellingen Veilige Publieke Taak (VPT)</b>	Maatregel 1		Norm van acceptabel gedrag
	Maatregel 2		Incidenten melden
	Maatregel 3		Registratie incidenten
	Maatregel 4		Training in voorkomen en omgaan met agressie en geweld
	Maatregel 5		Reageer binnen 48 uur op de dader
	Maatregel 6		Bevorder het laten doen van aangifte bij strafbare feiten
	Maatregel 7		Schadeverhalen op de dader
	Maatregel 8		Nazorg



## 5. Bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen beschreven worden, waarin allereerst het managementperspectief uiteengezet zal worden en vervolgens het perspectief van de werknemers. De bevindingen van het managementperspectief zullen allereerst ingaan op de aard en omvang van agressie en geweld en vervolgens op de procesverloop. De bevindingen van het werknemersperspectief zullen ingaan op de maatregelen van de Veilige Publieke Taak.

### 5.1. Managementperspectief

Allereerst zal het managementperspectief beschreven worden. Voor dit onderzoek zijn de manager Veiligheid, de Manager Bus, de gebiedsmanager Sociale veiligheid geïnterviewd.

#### 5.1.1. Aard en omvang

Tijdens de interviews is ingegaan op de aard en omvang van de incidenten. Allereerst is er een vergelijking getrokken met de situatie voor de invoering van de Veilige Publieke Taak en na de invoering van de Veilige Publieke Taak. Gebleken is dat er andere zaken van invloed waren op de aard en omvang van incidenten.

*Als je in 2006 kijkt, toen hadden we geen OV-chip kaart. De OV-chip heeft echt wel gezorgd dat het aantal incidenten aardig gedaald is (manager veiligheid)*

Het aantal incidenten is in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Veilige Publieke taak afgenomen, maar de aard van de incidenten zijn erger. Ook blijkt dat er dagelijks incidenten plaatsvinden.

*Het aantal incidenten waar we nu mee te maken hebben zijn wel heftiger. Er zijn meer vechtpartijen. We zien nu dat toch zeker elke dag een incident plaatsvindt bij de RET (Manager Veiligheid)*

*We hadden afgelopen week drie geweldsincidenten en we gaan maar door, echt niet normaal (Manager Bus)*

*Dus de aantallen incidenten zijn afgenomen, maar als er geweld is, dan is het vaak wel extreem (Gebiedsmanager SV)*

*Dagelijks (gebiedsmanager SV)*

Momenteel is er ook sprake van een stijgende lijn in het aantal incidenten op de bus. Waarin het vooral gaat om spuugincidenten.

*We zien een stijgende trend. Het gaat zeker niet naar beneden. In de praktijk merk ik het ook. Vanmorgen kreeg ik 2 meldingen van chauffeurs die bespuugd en geslagen zijn. Spugen schijnt zo makkelijk te zijn (manager bus)*

Als het gaat om de meldingsbereidheid van de medewerkers worden er verschillende antwoorden gegeven door de managers

*Maar het obstakel eigenlijk wat je ziet is dat mensen bijna niet melden dus van die drie incidenten zouden het er misschien veel meer kunnen zijn (manager bus)*

*Medewerkers weten dat ook, dus dat soort incidenten, dus echt de geweldsprotocol incidenten, daar zijn we eigenlijk voor 99,9 procent zeker van dat die gemeld worden (gebiedsmanager SV)*

Incidenten worden bij de RET geregistreerd in SVS via de ABC-incidentregistratie. Er zijn drie categorieën. Categorie A is opgenomen in het strafrecht en de APV. Dit zijn strafrechtelijk vervolgbare incidenten. Categorie B betreft overtredingen van de Wet Personenvervoer 2000 en kunnen vervolgd worden via deze wet. Categorie C betreft overtredingen van het Besluit personenvervoer en de huisregels van de RET welke niet vervolgbaar zijn door gebrek aan een dader. Tevens is er ook geen direct slachtoffer (RET, 2018). Hieronder wordt een overzicht gegeven van de incidentregistratie

*Tabel 2: Incidentregistraties RET*

<b>Categorie A (Strafrecht en APV)</b>
A1. Mishandeling Mishandeling: fysiek geweld, waarbij opzettelijk pijn of letsel toegebracht werd aan personeel/reiziger
A2. Bedreiging met wapen Bedreiging met fysiek geweld van personeel/reiziger, met (slag/schiet/steek-) wapen, maar zonder dat het daadwerkelijk tot fysiek geweld komt.
A3. Bedreiging zonder wapen Bedreiging met fysiek geweld van personeel/reiziger, zonder wapen, maar zonder dat het daadwerkelijk tot fysiek geweld komt.
A4. Diefstal/Beroving Diefstal, beroving of zakkenrollerij, waarvan personeel/reiziger slachtoffer werd zonder gebruik van geweld, het kan zowel betrekking hebben op werkmateriaal als op persoonlijke bezittingen
A5. Optreden bij drugsoverlast Repressief optreden tegen overlast door (vermoedelijke) handel in en/of gebruik van verdovende middelen, bijvoorbeeld indien assistentie politie ingeroepen moet worden
A6. Vandalisme, brandstichting, graffiti Repressief optreden tegen opzettelijk vernielen, bekladden of onbruikbaar maken, brandstichting etc. Meldingen betreffende niet constateren schade.
A7. Overige overtredingen: Duwen, trekken, spugen, etc. Onder andere: agressief duwen/trekken, spugen, wederrechtelijk aanraken van persoon, lijf en goed, vechtende passagiers, geweld in het verkeer (zoals moedwillig aanrijden).
<b>Categorie B (Overtredingen Wet Personenvervoer 2000)</b>
B1. Schelden Verbale agressie tegen personeel/reiziger, inclusief schelden, beledigen, provocatie
B2. Lastigvallen Hinderlijk aanraken, aanspreken of aankijken van personeel/reiziger, zonder dat daarbij sprake is van agressie, geweld of bedreiging (NIET duwen/trekken of aanranding; zie A7)
B3. Optreden bij betalingsproblemen

Reiziger die niet wil (bij)betalen of (bij)stempelen en waarvoor assistentie moet worden ingeroepen.
B4. Overige verstoringen: misbruik voorzieningen/Noodrem, etc. Waaronder: misbruik voorziening, misbruik noodrem, bedelen/muzikanten, baldadigheid, hinderlijk gedrag, onzedelijk gedrag, wildplassers, slapers, aanwijzing personeel niet opvolgen, onenigheid
<b>Categorie C (overtredingen Besluit Personenvervoer en Huisregels)</b>
C1. Overtredingen huisregels: voeten op de bank, roken, etc. Voeten op de bank, roken, geluidsoverlast, gevaarlijk gedrag (surfen), verstoring exploitatie, openhouden/trekken/trappen deuren.
C2. Overige overlast: verontreiniging in- en exterieur Overtreden huisregels (voor zover niet genoemd onder c1), verontreiniging interieur, verontreiniging exterieur.

Bron: Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer. Integrale aanpak voor het ov (2016).

*Alle VPT- meldingen zitten in de A-categorie, dan praat je echt over overtredingen van strafrecht, b incidenten zijn processen verbaal, dus die worden vanzelfsprekend geregistreerd en c incidenten dat zijn eigenlijk de aanleidingsituaties. Dus iemand zit met zijn voeten op de bank, of heeft niet betaald. Dat soort dingen en die leiden vaak tot agressie en geweld (gebiedsmanager SV)*

#### Incidenten Metro

Het aantal A-incidenten in de metro laat in 2018 een kleine daling zien. Uit de rapportage blijkt dat het voornamelijk gaat om A-incidenten van onderling vechtende reizigers, strafbare beledigingen en wederspanning zonder letsel. Bij de B- en C-incidenten is wel een stijging zichtbaar. Het gaat hier om de aanleidingsituaties van agressie en geweld. In 2019 was er bij de A-incidenten weer een kleine daling zichtbaar. Het aantal B-incidenten is toegenomen en het aantal C-incidenten afgenomen.

Metro	2016	2017	2018	2019
A	175	176	163	159
B	2835	2632	3642	5043
C	2647	40354	51407	47752

#### Incidenten Tram

Het aantal A-incidenten op de tram laat in 2018 ook een daling zien. Hierbij gaat het voornamelijk om spugen en bedreigingen zonder geweldsmiddel, zo blijkt uit de rapportage. In 2019 is het aantal A-incidenten licht toegenomen. Het aantal C-incidenten is sterk toegenomen. Dit is te verklaren aan de hand van nieuwe apparatuur die het voor de conducteur op de tram aanzienlijk makkelijker maakt om incidenten te registreren.

Tram	2016	2017	2018	2019
A	88	100	65	68
B	677	311	269	241
C	13	3217	2218	13715

## Incidenten Bus

Op de bus is in 2018 een toename zichtbaar van A-incidenten. Spugen en bedreigingen zonder geweldsmiddel waren volgens de rapportage de meest voorkomende incidenten. In 2019 is een stijging zichtbaar in het aantal C-incidenten op de bus.

Bus	2016	2017	2018	2019
A	46	43	69	72
B	413	241	209	213
C	21	237	154	231

Uit de rapportage blijkt dat medewerkers met een publieke taak geregeld slachtoffer zijn van incidenten. De RET heeft het hier over ernstige incidenten tegen medewerkers. In 2017 waren er 339 ernstige incidenten. In 2018 is dit aantal met tien verminderd naar 329 incidenten. Opvallend bij de cijfers is dat het aantal meldingen van incidenten tegen werknemers met een publieke taak een verschuiving meemaakt. Voorheen betrof het voornamelijk fysieke incidenten, zoals mishandeling en daadwerkelijk geweld. Dit is verschoven naar verbale incidenten zoals, bedreigingen, strafbare belediging en verbale agressie.

### **5.1.2. Procesverloop**

Het proces rondom de VPT heeft een begin, invoering en een einde gekend. Deze worden hieronder beschreven volgens het management.

- a. De RET is vanaf het begin af aan betrokken geweest bij de Veilige Publieke Taak. Dit gebeurde via het ondertekenen van een convenant.

*Onze toenmalige directeur werd gevraagd om met andere partijen als ambassadeur zeg maar een convenant te ondertekenen. In 2007 is het convenant gesloten en onze directeur heeft dat toen namens het openbaar vervoer gedaan (Gebiedsmanager SV)*

De RET vond het ondertekenen van het convenant erg belangrijk, omdat elk slachtoffer er een teveel is. En zij de veiligheid van haar werknemers continu wil waarborgen.

*Daar waren we dankbaar voor en daarom was het onze directeur die zijn handtekening onder zijn convenant zette, omdat geweld eigenlijk slachtoffers van geweld altijd wel een ding is waar je aandacht voor moet blijven vragen. En dat is vandaag de dag nog zo, dus wat je vaak merkt is dat als je dat niet bewaakt dat het dan snel naar de achtergrond verdwijnt. Laten we zeggen dat als er een half jaar geen geweld meer hebben, dan gaan we het weer als normaal beschouwen, en daar moet je continu voor waken (gebiedsmanager SV)*

Ook blijkt dat de RET zich aansluit bij alle landelijke projecten en dat daar financiële middelen voor beschikbaar komen.

*Hier houden we eigenlijk vast dat als dingen landelijk gebeuren die te maken hebben met veiligheid van ons personeel of dat het beter wordt voor ons personeel sluiten wij altijd aan (manager veiligheid)*

*Niet zo zeer dat ze hebben gezegd jullie moeten deelnemen. Maar goed je ziet heel vaak bij VPT of overheid daar zijn gelden mee gemoeid en ze brengen centraal in dus het is*

*meestal zo dat ze de directeur aanspreken en die heel vaak van mening is we gaan hier zeker aan mee doen (manager veiligheid)*

Voor de RET was de invoering van de Veilige Publieke Taak geen moeilijke opgave. Zij hadden al een handhavingsarrangement en een eigen geweldsprotocol. Dit heeft er toe geleid dat de RET als best practice binnen de veilige publieke taak beschouwd werd.

*Dat is ook niet zo raar, want in 2000 of eigenlijk al in 1992 is het openbaar vervoer geweld tegen medewerkers aan de orde gekomen. Vanaf eigenlijk 1992 zijn we in het openbaar vervoer aan het werk gegaan om agressie en geweld tegen te gaan. Zodoende is ook in 1992 het landelijk platform sociale veiligheid openbaar vervoer opgericht en eigenlijk is VPT geruisloos bij het ov binnengekomen, dan was er weer extra stimulans om er aandacht aan te besteden en zij konden ons voorzien van middelen, zoals posters, er is zelfs eens een vignet gemaakt van VPT. Handen af, allemaal dingen om veilige publieke taak een gezicht te geven (Gebiedsmanager SV)*

*Voor de RET was het makkelijk, want wij hadden in 2001 al een geweldsprotocol opgezet en een nazorg traject en eigenlijk voldeden wij al voordat we al überhaupt aan VPT begonnen al aan de voorwaarden die VPT stelde. Eigenlijk zijn we steeds een voorbeeld geweest voor VPT, om te laten zien hoe we dat in het ov aanpakte (Gebiedsmanager SV)*

*We zijn soms wel een beetje arrogant, dat wil zeggen dat de zaken die hier al ontwikkeld zijn later ergens anders doorkomen bijv. handen af van onze medewerkers! Heel veel dingen die we hier al hadden die hebben we bij VPT ingebracht (Manager Veiligheid)*

*In 2011, ik doe het even uit mijn hoofd hoor, is er een onderzoek geweest van de arbeidsinspectie in het openbaar vervoer en vanuit het onderzoek is er toen een ARBO-catalogus ingevoerd. Dat was een verplichte figuur om te kijken of je voldeed aan de voorwaarden van de ARBO-catalogus. Ook toen bleek dat onze aanpak, het geweldsprotocol en de hele procedure volgens de catalogus liep. Ook dat betekende voor ons niet dat we het drastisch moesten veranderen (Gebiedsmanager SV).*

Toch heeft de invoering van de VPT er ook voor gezorgd dat er extra bevoegdheden zijn gekomen voor de RET en haar werknemers.

*Wat het ons met name heeft opgeleverd is de opvolging. Omdat we hier een stafafdeling hebben ontwikkeld we hier dingen waarvan we zelf vinden dat die echt nodig zijn. Een van de winsten die we afgelopen periode hebben behaald is dat we zelf digitale aangiften mogen doen. Anders moesten we om de haverklap naar een politiebureau met een gemiddelde tijd van aangifte die 6 uur bedraagt, dat is gigantisch veel (Manager Veiligheid)*

*Het is eigenlijk zo dat op het moment dat er aangifte wordt gedaan van geweld en het gaat om iemand werkzaam in de publieke ruimte dan kan gevraagd worden om de toevoeging van de VPT-code, dan krijg je dus een hogere prioriteit. Dus laten we zeggen dat je 10 aangiftes hebt en een met een VPT-code, die ligt dan boven (Gebiedsmanager SV)*

- b. Over de eind periode van de Veilige Publieke Taak zijn de managers niet tevreden. Het lijntje met de overheid ontbreekt en het krijgen van ondersteuning is vaak moeilijk.

*Eigenlijk hadden ze die paraplu van overheid wel moeten houden (Gebiedsmanager SV)*

*In 2015 was het formeel, maar in 2012 was er al sprake van we gaan het bureau VPT opheffen, want het was een programma dat gefinancierd werd door het ministerie en wat men uiteindelijk zei is dat de financiering van dat programma bureau VPT opgeheven werd. Dus daarmee werd niet gezegd dat VPT moest verdwijnen alleen de ondersteuning van het ministerie viel weg. Daar is heel veel weerstand tegen geweest, omdat heel veel bedrijven nog helemaal niet klaar waren en eigenlijk niet VPT- proof waren (Gebiedsmanager SV)*

*Ik vind het wel jammer. We zijn er de hele tijd mee bezig er wordt subsidie voor vrijgemaakt. En dan eigenlijk plots trekken ze de stekker eruit. Er heeft geen afbouw plaats gevonden. We waren vol in de race en oh het geld is op en dan heeft men opeens bedacht we gaan een documentatiecentrum maken daar hadden we niks aan, in onze visie was dat veel papierwerk en daar zaten we niet echt op te wachten. We hebben daar weinig meer mee gedaan en toen er uiteindelijk gezegd werd het is er niet meer heb ik er geen traan om gelaten (Manager Veiligheid)*

*Wij zijn er niet anders door gaan handelen. Wij zijn wel gewoon met onze zaken door gegaan. De reden dat de stekker eruit is getrokken is naar mijn idee gewoon puur een geldkwestie. Volgens mij is de wereld niet verbeterd door de jaren heen (Manager Bus)*

- c. Uit de interviews blijkt dat de managers van mening zijn dat alle 8 de maatregelen van de VPT geïmplementeerd zijn binnen de organisatie. Zij zijn zich ervan bewust dat niet alle incidenten gemeld worden, maar voor het overgrote deel is dit wel het geval. Ook zijn zij van mening dat werknemers heel veel als normaal zijn gaan vinden.

*Een incident bij de RET wordt gemeld, we hebben een goed opvolgingsmodel, ze weten ook dat ze nazorg krijgen, maar ongetwijfeld zijn er ook dingen die zij al als gewoon zijn gaan ervaren. Dus nee ze zullen vast niet alles melden, we doen daar wel alles aan. Ze hebben allemaal een app gekregen, waarin ze niet eens meer naar de CVL hoeven te bellen, maar kunnen rechtstreeks dingen invoeren, dus het opvolgingsmodel is versimpeld om zo min mogelijk drempels te hebben om te melden (Gebiedsmanager SV)*

- d. Het management is ook van mening dat er voldoende trainingen gegeven worden aan de werknemers om met agressie en geweld om te gaan. Elke afdeling heeft daarin aparte codes.

*Een buschauffeur heeft in vergelijking met een tram of metro bestuurder een bepaalde code. Die is jaarlijks verplicht om een herinrichtingscursus te volgen voor een dag (Manager Bus)*

*Links of rechtsom ook wij hebben wel dingen gedaan die misschien wel aanleiding waren voor geweld maar doordat je er veel aandacht aan besteed en met elkaar praat over het geweld en trainingen gekregen in het reduceren van geweld en agressie. Al die maatregelen die we de afgelopen 18 jaar hebben genomen en zeker vanaf 2007 hebben in ieder geval geleid tot professioneel personeel en een professionelere organisatie en dus ook een professionelere aanpak van geweld (Gebiedsmanager SV)*

Nazorg is volgens het management goed geregeld en zij hebben daarin ook het idee dat de medewerkers dit waarderen.

*Absoluut. Dat wordt ook echt gewaardeerd, vinden ze netjes. De eerste opvang doen mijn chefs, zijn ze ook voor getraind. Dan gaan ze naar nazorg. Die begeleiden ook het medische traject en ARBO-afdeling. Dat wordt ook goed gewaardeerd, daar is iedereen vol lof over (Manager Bus)*

*Dat gaat automatisch volgens het geweldsprotocol. Zij melden een geweldsincident of een A-incident. Zodra zij dit doen vindt automatisch nazorg plaats. Ik heb geen klagen op de manier waarop de medewerkers beroep doen op het geweldsprotocol en daarna ook de geregelde nazorg (Manager Veiligheid)*

### **5.1.3. Samenvatting Managementperspectief**

Alle managers geven aan dat het aantal incidenten in vergelijking met de situatie voor invoering van de Veilige Publieke Taak zijn afgenomen, maar dat de incidenten wel heftiger zijn geworden. Zij geven aan dat de werknemers dagelijks te maken krijgen met agressie en geweld. Uit de incidentenregistratie blijkt dat het aantal A-incidenten in de tram en metro zijn afgenomen, maar op de bus is een toename te zien. Spugen is een steeds groter wordend probleem in de agressie en geweldsincidenten van de RET. Daarnaast zijn er veel vechtpartijen.

De managers geven aan dat de RET landelijke acties ondersteunt en zich daaraan verbindt. Het is dus niet gek dat de RET zich bij de Veilige Publieke Taak aansloot en de toenmalig directeur het convenant ondertekende.

Het management vindt het jammer dat er geen lijntje meer is met de overheid en zij zien dit ook als een gemis. Zij hebben veel jaren geïnvesteerd in de Veilige Publieke Taak en daar werd ineens de stekker uitgetrokken, terwijl veel organisaties daar nog niet klaar voor waren. Dit belemmert ook de samenwerking op lokaal niveau. De stekker is er te vroeg uitgetrokken, vinden zij.

Doordat de RET zelf al actief de veiligheid van haar werknemers probeerde te waarborgen in handhavingsarrangementen en protocollen verliep de invoering van de VPT vlot. Veel van de maatregelen waren al aanwezig binnen de RET. De RET wordt daarom ook gezien als een best practice. Volgens het management zijn alle maatregelen doorgevoerd. De invoering van de VPT heeft wel een aantal voordelen gehad, zoals de VPT-code bij aangiften.

Er worden voldoende trainingen gegeven om de professionaliteit van de werknemers te bevorderen en zij weten goed om te gaan met agressie en geweld. Bovendien is het nazorg traject goed georganiseerd en zijn de werknemers vol lof over de nazorg. Het management gaat er van uit dat 99,9 procent van de incidenten gemeld wordt, maar weten ook dat haar medewerkers hard zijn en daarom niet alles melden.

### **5.2. Werknemersperspectief**

Hieronder zullen de bevindingen van de werknemers gepresenteerd worden. Allereerst zal ingegaan worden op de aard en omvang van agressie en geweld en vervolgens op het

veiligheidsbeleid van de RET. Daarna zullen de acht maatregelen doorlopen worden. Voor dit onderzoek zijn diverse focusgroepen gehouden met BOA's, Controleurs, Surveillanten en conducteurs.

### 5.2.1. Aard en omvang

In onderstaande tabel worden verschillende antwoorden gegeven op de vraag op de vraag of de medewerkers in aanraking komen met agressie en geweld en hoe vaak dit voorkomt.

BOA	<i>Het verschilt. Zo heb je weken niks en dan weer heel veel. Dan heb ik het niet over het uitschelden, het beledigen.</i>
BOA	<i>Dat heb je elke dag</i>
BOA	<i>Dat is dagelijks. We hebben wel een dikke huid.</i>
BOA	<i>Het geweld is al al die jaren, in het verleden was het meer als nu, het geweld komt nu minder voor, omdat we meer bevoegdheden hebben en de mensen zijn op de hoogte, alleen het geweld dat nu gebeurt is vele malen harder als jaren geleden. Het is minder, maar wel verhard.</i>
Metro-Surveillant	<i>Niet dagelijks, we hebben er wel mee te maken, maar het is afhankelijk van mensen en omstandigheden in de metro. Maar we proberen altijd te sussen, als het niet lukt dan roepen we de CVL. En dan komen zij in actie.</i>
Metro-Surveillant	<i>Aan de ene kant wel, uitschelden heb je elke dag. Dat is ook al een vorm van agressie. Op een bepaalde manier kijken ze je aan, dat is eigenlijk al een vorm van agressie. Het overgrote deel vindt het nooit fijn als wij komen.</i>
BOA	<i>Schelden komt het meeste voor. In het ergste geval hebben we grote vechtpartijen. Dat hebben wij met zijn tweeën op 17 december meegemaakt. Toen is mijn hand gebroken. Gebeurde in de nachtbus. Maar toch het meeste is verbaal. Grotendeels kan je erop aansturen, want je ziet vaak al wat voor persoon het is. Maar uit het niets komt vaak een incident. Dat kan heel ernstig zijn. Dan denk je gelijk ik moet weg, dan wil je vluchten. De laatste drie jaar is het aantal incidenten minder geworden, maar de incidenten zijn wel heftiger geworden, je moet echt aan de bak om het zo te zeggen.</i>
Tramconductor	<i>Het gebeurt wel, maar we weten hoe te handelen. Stel je hebt iemand die vervelend doet en je geeft hem een paar aanwijzingen en dat wil hij niet volgen dan weten we wel hoe te handelen. Even een bericht sturen naar de CVL en de CVL die speelt het door naar de CTS. Die stuurt de BOA. Dan worden ze naar ons toegestuurd en wordt het afgehandeld.</i>
Tramconductor	<i>Op vrijdag en zaterdag wordt er het meeste gescholden.</i>

Bovenstaande antwoorden geven aan dat er verschillen bestaan tussen de antwoorden. Opvallend is wel dat alle afdelingen te maken krijgen met schelden. Waarin de ene respondent zegt een brede rug te hebben en de ander dit als vervelend ervaart. De respondenten geven aan dat het aantal incidenten is afgenomen, maar dat deze wel heftiger zijn geworden. Zij weten hoe te handelen. Op het moment dat een klant de



aanwijzingen niet opvolgt, wordt er contact opgenomen met de Centrale Verkeersleiding. Bij ernstige incidenten wordt de CTS ingelicht en komt deze samen met de BOA's op het incident af. De BOA's komen dan ook het meeste in aanraking met agressie en geweld.

### 5.2.2. Veiligheidsbeleid en middelen

Uit de focusgroepen komt duidelijk naar voren dat de werknemers niet op de hoogte zijn van het veiligheidsbeleid.

BOA	<i>Het zal best ergens opgeschreven staan</i>
BOA	<i>Wij weten helemaal van niks.</i>
BOA	<i>Ze zullen ergens staan.</i>

De werknemers geven aan dat zij in hun werkzaamheden wel bepaalde middelen missen

BOA	<i>Over de middelen ben ik niet tevreden. Als je een aanhouding hebt gehad en ik geef al 13 jaar aan dat een peperspray fijn zou zijn. Ik weet wel dat peperspray in een tram of metro niet gebruikt kan worden, maar er zijn wel momenten dat ik het wel kan gebruiken.</i>
BOA	<i>Ik zeg altijd het is voor mij wenselijk, of een wapenstok. Of nog niet zo lang geleden heb ik vragen gesteld over een spuugkit. Als iemand spuugt kan je jezelf meer beveiligen door een kap over iemand zijn hoofd te trekken, het gebeurde regelmatig dat ze spugen. Bij een capuchon trek ik die eroverheen, maar zo'n kit is wel wenselijk en dat hebben we toen niet gekregen. Ik vind het een aanvulling voor mijn eigen veiligheid.</i>
BOA	<i>We missen sowieso middelen.</i>
BOA	<i>Enige wat we hebben is dit (handboeien) en een kogelvrij vest. We zouden eigenlijk een wapenspray en peperspray willen hebben.</i>
BOA	<i>Een stroomstok zou ook handig zijn.</i>
Metrosurveillant	<i>We hebben een middel dat is onze mond.</i>
Tramconductor	<i>De hele tram is alleen jouw verantwoordelijkheid. Je hebt wel een bestuurder, maar sommige bestuurders werken niet samen. Ze stappen in, klappen de spiegel omhoog, hebben geen porto bij zich, of ze hebben wel porto bij zich, maar ze vragen oké kanaal afstemmen, maar dan zetten ze het zelf uit. Dan sta je daar als jantje met de korte achternaam. Vroeger hadden we wel een eigen portofoon waarmee we konden oproepen, nu doet de bestuurder dat.</i>
Tramconductor	<i>Niet alle bestuurders werken met de portofoon en conducteurs samen. Bestuurder wil niet het risico hebben om een aanrijding te krijgen. Ik weet dat ik verbaal, mondeling, problemen kan oplossen. We hebben altijd zodra we binnen stappen dat we afstellen. Maar portofoon, met deze portofoon. Je hoeft maar achterin de portofoon te roepen en die jongens worden agressiever. Voor de bestuurder dan actie onderneemt, liggen we al. Bestuurders mogen de cabine niet uit en mogen alleen oproepen. Oproepen duurt minimaal 10 minuten. Als je oproept lokt dat alleen maar meer agressie op</i>

De BOA's geven aan dat zij middelen missen in hun werkzaamheden. Toch blijkt wel dat daar ook verschillen in bestaan.

*We hebben een balpen en handboeien, maar we missen ook de know how, het lichamelijk contact dat je moet hebben (BOA)*

*Nee, ben ik het niet mee eens wat hij zegt. (BOA)*

De tramconducteurs geven aan dat zij afhankelijk zijn van de bestuurder als het gaat om agressie en geweld. Zij moeten de bestuurder oproepen en alleen de bestuurder mag contact opnemen met de CVL. Vaak gebeurt het dat de bestuurder hier geen waarde aan hecht en zijn portofoon niet gelijkzet met die van de conducteur. Indien een incident zich voordoet kan de conducteur de bestuurder niet bereiken. Wat rommelige beantwoording.

### **5.2.3. De 8 maatregelen van de Veilige Publieke Taak**

Hieronder zullen de 8 maatregelen van de VPT worden besproken.

#### **1. Laat externen weten wat uw organisatienorm van acceptabel gedrag is.**

*We hebben geleerd om afstand te nemen. Veel situaties verschillen. Je moet twee keer vragen om de aanwijzing op te volgen. Bij de derde keer verzoeken we de passagier om een keuze te maken. We geven ze dus nog een kans. Wij zijn niet mensen die verbaliseren, wij waarschuwen alleen. 'Maar als u een keuze maakt, ben ik genoodzaakt de centrale verkeersleiding op te roepen'. Als ik ga bellen, dan mag u wel rekenen dat u wordt verbaliseerd en er een boete voor krijgt. (Tramconducteur)*

Alle afdelingen geven aan dat zij bepaalde protocollen hebben. Er worden aanwijzingen gegeven en wanneer deze niet worden opgevolgd wordt er contact opgenomen met de CVL. De werknemers weten wat de organisatienorm is en dragen deze uit via aanwijzingen.

'Handen af van onze medewerkers' is de belangrijkste norm van de RET. Echter is gebleken uit de focusgroepen dat de werknemers een dikke huid hebben en veel meer tolereren als vroeger. Bovendien is het ook afhankelijk van de persoon zelf en hoe je er mee omgaat.

*"Het is elke dag K dit, K dat, voor mij is dat normaal geworden, maar voor een collega hoeft dat niet zo te zijn". (Controleur tram)*

Tijdens de observaties is er rondgekeken in de briefingsruimte van de medewerkers die werken in de frontline (dit zijn de BOA's/COV'ers, de conducteurs en de ov-surveillanten). In deze ruimte hangt een schema met verschillende kleuren. In dit schema is weergegeven wat geaccepteerd wordt als het gaat om schelden en wat niet. Groen betreft algemeen schelden, oranje betreft scheldwoorden die niet mogen volgens regels en rood betreft strafbare feiten. Dit kleurenschema is gebaseerd op jurisprudentie. Wanneer er sprake is van een rood feit, zou dit gemeld moeten worden.

2. Stimuleer dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden

*We hebben een brede rug (Tramconducateur)*

*Daar heb ik al zo'n dikke huid voor (BOA)*

*Ik heb een lijst van hier tot Tokio, deze kamer kan die lijst niet aan ik vertik het om te melden (Tramconducateur)*

Uit bovenstaande antwoorden blijkt dat werknemers lang niet alle voorvallen van agressie en geweld melden. Zij maken zelf een inschatting of zij iets wel of niet melden.

Uit de focusgroepen is eveneens gebleken dat werknemers niet alle voorvallen van agressie en geweld melden. Dit in tegenstelling tot wat het management denkt en probeert te bevorderen. Veel medewerkers hebben de acceptatie verlegd en accepteren meer, ook al is het strafbaar.

Zoals het citaat hierboven, is dit, is volgens de wet strafbaar, maar weinig werknemers zullen het melden.

Op alle stations en in de voertuigen zijn camera's aanwezig. Deze camera's worden continu bewaakt door een BOA. Deze BOA heeft tevens de bevoegdheid om een melding te maken van agressie of geweld.

3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers.

*Dan moet je altijd een ARET-melding maken en als je je beledigd voelt mag je ook aangifte gaan doen. Dat gaat via de centrale verkeersleiding. (Tramconducateur)*

Alle respondenten zijn op de hoogte van het registratiesysteem. De medewerkers geven aan dat wanneer zij een voorval melden dit direct geregistreerd wordt in het veiligheidssysteem. SVS. In dit systeem worden alle voorvallen van agressie en geweld geregistreerd. Op het moment dat er een incident plaatsvindt komt dit bij de dienstdoende chef en die pakt het verder op en geeft het door aan de chef van de werknemer. Dit komt vaak voor omdat de werknemers van de afdeling Veiligheid onregelmatig werken. In ernstige gevallen komt er een BOT team, (bedrijfsopvang team) dit is een ondersteuningsteam bij ernstige incidenten.

4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld

BOA	<i>Goed getraind, want dat zijn we absoluut niet. Ik ben gewoon eerlijk.</i>
BOA	<i>Als je dan praat over de drie dagen in een jaar dat je getraind wordt, ja sorry maar dan ga ik er niet in mee.</i>
BOA	<i>We hebben maar een maximaal aantal uren, alleen de training die we krijgen en dat is niet voldoende, maar daar heb ik wel handvaten aan. Door die training kan ik wel uit de voeten. We leren toch wel dingen.</i>
Metro-surveillant	<i>Het is niet slecht, maar de veiligheid van onze mensen, dat duurt te lang. Kijk zij krijgen allemaal training, want ik werk ook in de ochtend</i>

	<i>met ze, wij lopen mee in de ochtenduren. Zij krijgen training in alles. Maar als het gevaar op komt dan kunnen wij niks</i>
Tramconductor	<i>We werken op aanwijzingen, we hebben de wet personenvervoer 2000 en wij weten hoe we ermee om moeten gaan. Daar zijn we goed op getraind het gaat er echt om hoe je het overbrengt.</i>

De BOA's geven aan dat zij vinden dat ze te weinig training krijgen. Drie dagen per jaar vinden zij te weinig. Wel geeft een training bepaalde handvaten om verder te gaan.

De metrosurveillanten vinden dat zij te weinig training krijgen. Zij gaan altijd wel samen met de BOA's de straat op, dus dat geeft wel een gevoel van veiligheid, maar als zij alleen de straat op gaan hebben zij daar geen training voor gehad.

De tramconducteurs geven aan voldoende training te hebben en goed te weten hoe zij moeten handelen bij incidenten rondom agressie en geweld. Bij de conducteurs werd aangegeven dat zij te maken hebben met bestuurders die de portofoon niet afstemmen. Indien er incidenten zijn, kan de conducteur de bestuurder niet bereiken. De bestuurder is de enige die op de tram de centrale verkeersleiding kan oproepen. Een betere training of afstemming hierover zou met het oog op de veiligheid gewenst zijn.

Daarnaast is uit alle focusgroepen gebleken dat er onvoldoende overeenkomst is in de noodnummers. De RET werkt bij incidenten samen met de politie, maar de nummers van agressie en geweld komen niet overeen.

*"Dan wil je 432 gebruiken, maar dan is het 8888." (Conducteur tram)*

Een training in het gebruik van communicatie is gewenst om zo te kunnen optreden tegen agressie en geweld en het in een eerder stadium mogelijk al te kunnen hebben voorkomen.

Zij stellen ook dat de meerderheid van het personeel boven een bepaalde leeftijd is, en dan niet meer in staat is om om te gaan met agressie en geweld. Volgens de werknemers zouden er meer trainingen gegeven moeten worden.

Voor dit onderzoek is er twee dagen geobserveerd bij een training voor conducteurs. Tijdens deze training is voldoende ingegaan op de omgang met agressie en geweld. De werknemers werden o.a. door acteurs getraind, en beoordeeld op de handelingen en gedragingen die zij in deze situaties verrichten.

5. Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen uw werknemer

*Een RET'er in nood is precies als een politieagent in nood, ze zijn snel ter plekke. (Tramconductor)*

Indien er een aanwijsbare dader is wordt er binnen 48 uur gereageerd. Het komt ook voor dat er geen dader is, of dat deze snel wegrijdt en dan kan er niet gereageerd worden. BOA's mogen een eigen proces-verbaal opmaken en dit bevordert de reactie naar de dader.

*Dan sta je gewoon je werk te doen in je uniform, en degene die voorbijrijden, raampje open, k dit k dat, dat is elke dag. We kunnen er weinig mee, want we kunnen moeilijk achteraanlopen. (BOA)*

Uit de focusgroepen is gebleken dat als een dader staande is gehouden of door de politie is aangehouden er altijd gereageerd wordt. Maar veelal komt de dader er mee weg. *“Een collega van ons is een halfjaar onder psychologisch toezicht geweest. En dat was echt nodig. Die is op de grond terecht gekomen en van alle kanten in het gevecht betrokken. Ja en dat gebeurt op de nachtbus. En dan kom je op plekken waar geen camera’s zijn en het boefje is weg”. (BOA)*

#### 6. Bevorder het laten doen van aangifte van strafbare feiten

*Dan kom je op het bureau en dan doe je aangifte, joh vergeet die code niet, en dan weten de agenten niet wat het betekent omdat de politie weer een andere code hanteert. En dan leg je dat uit en dan zeggen ze ja dat heet bij ons zo. Doe dat gewoon gelijk een code voor alle handhavers (BOA).*

*Neem de 432 die stond voor collega in nood. Daarmee werkt de politie bij collega in nood. Dat is toen een code 888 geworden. Het wordt verwarrend (BOA)*

*Vaak weten wij het op het bureau beter dan de agenten (BOA)*

*Of dat wij op een bureau lopen voor aangifte en dat ze dan zeggen wie bent, u wat komt u hier doen en waar bent u van. Je komt binnen in je uniform en dan vraagt die agent of ik me even wil legitimeren. Ik dacht ja ik zit hier natuurlijk voor mijn lol (BOA).*

De BOA's geven aan dat zij binnen 48 uur op de dader reageren door middel van een aangifte. Zij zijn echter niet te spreken over de samenwerking met de politie. Zij hebben het idee beter op de hoogte te zijn dan de politie en dat zorgt voor irritatie. Vaak wordt door de politie de VPT-stempel vergeten en worden er andere codes gebruikt. Hierdoor duren zaken vaak langer. De samenwerking met de politie is niet optimaal en bemoeilijkt het proces tot vervolging.

#### 7. Verhaal de schade op de dader

Hierover is in de focusgroepen niet gesproken, omdat dit geregeld wordt door het management en bureau nazorg. Tijdens het onderzoek is een middag geobserveerd bij bureau Nazorg. Bij incidenten werken zij met de ANWB-smartengeldbundel. Smartengeld is een vergoeding na letsel. Hierbij gaat het om immateriële schade. Dit bedrag is lastig vast te stellen. De ANWB verzamelt rechterlijke uitspraken en plaatst deze in de bundel. Zo heeft de RET een indicatie voor het smartengeldbedrag. Dit bedrag wordt in eerste instantie uitgekeerd door de RET zelf en later in het strafproces teruggevorderd. De werknemer heeft dan direct het smartengeld tot zijn of haar beschikking.

*“Kijk in de wet is het zo geregeld dat als je schade hebt, je dat via het privaatrecht moet verhalen. Daar moet ik zelf een rechtszaak voor aangaan. Wat zeggen we nou in het geweldsprotocol, ik als werkgever zorg ervoor dat je alle ondersteuning krijgt die je nodig*

*hebt om te zorgen dat die schade betaald wordt en jij er geen last van hebt. Wij betalen die schade al vooruit. Daarnaast ondervinden wij er ook last van, omdat iemand ziek thuis zit. Ook dit berekenen we. Dit schadebedrag wordt vastgesteld en in het proces-verbaal van een geweldsincident toegevoegd. Dit noemen we voegen” (Beleidsadviseur Veilige Publieke Taak RET).*

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een uitspraak in de ANWB Smartengeldbundel (<https://www.smartengeld.nl/pagina/voorbeelden>):

nr. 2222 | man | 21-10-2012 | € 5.040 (Ontsiering van gelaat en lichaam)

*In korte tijd is hij 3 keer mishandeld, de 3e keer door 3 jongens. Bij die mishandeling zijn zijn rechter jukbeen en de bodem van zijn rechter oogkas gebroken. Een dag na de mishandeling is hij geopereerd (repositie), waarna hij een dag later het ziekenhuis mocht verlaten. Tijdens een nacontrole bleek dat, ondanks de goede repositie van de fractuurdelen, zijn gezicht niet volledig anatomisch was. Tussen de linker- en rechterhelft was op de CT-scan een verschil van 2 mm zichtbaar. Een andere arts sprak over een asymmetrie in het gelaat waarbij het rechterkaakkopje 3 mm afstaat. Daarnaast was sprake van een doof gevoel in de ooghoek. De asymmetrie in zijn gezicht heeft tot een verkramping van zijn aangezichtsspieren geleid, waardoor hij zijn kaken niet goed kon bewegen; hij is hiervoor naar de fysiotherapeut geweest.*

*Als gevolg van de jukbeenbreuk ervoer hij belemmeringen bij het kauwen en heeft hij een tijdlang een splint gedragen. Nadat de klachten een jaar onder controle bleven, namen deze toch weer toe en kreeg hij bovendien pijnklachten bij de spier die de kaak sluit. Naast dit fysieke letsel heeft hij ook psychische schade opgelopen in de vorm van PTSS. Door het trauma is hij veranderd van een spontane jongeman in iemand die zich is gaan terugtrekken. Hij heeft last van flashbacks, nachtmerries, dagelijks denken aan de mishandeling, angstklachten, waakzaamheid, inslaapproblemen en op zijn hoede zijn als hij alleen in het donker op pad is. Hij heeft hiervoor gedurende bijna 2 jaar diverse behandelingen ondergaan.*

*Als gevolg van een en ander is hij gestopt met zijn werk als automonteur; ten tijde van de mishandeling was hij in opleiding tot eerste monteur.*

#### 8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

*Ik heb het meegemaakt, ik ben daar tevreden over. Ik ben goed opgevangen, dat klopt. Er wordt gepraat. Ik heb de laatste tijd wel veel meegemaakt, met noodremmen en agressie. Toen ben ik wel goed opgevangen, ik heb daarover niet te klagen. (BOA)*

*Daarna vergeten ze je wel. (BOA)*

*Bij ons was het 100% de laatste keer. De begeleiding was top. Het was ook wel het heftigste dat er geweest is. Wij hebben goede opvang gehad (BOA)*

*Ja ben ik echt tevreden over. (BOA)*

*Ik heb me nooit aangemeld. Ik dacht ik heb geen zin, want dan moet je beschrijven hoe en dit en wat en dan wordt je tig keren ondervraagd en dan blijf je erin hangen met je koppie. (Tramconductor)*

Over de nazorg zijn de meningen verdeeld. De meerderheid van de respondenten is tevreden over nazorg, maar geven wel aan dat als het incident voorbij is en je weer aan het werk bent ze je wel vergeten. Er is geen nazorg op de nazorg. Een klein deel van de respondenten geeft aan geen nazorg te willen. Het wordt door de RET wel altijd aangeboden.

#### **5.2.4. Samenvatting werknemersperspectief**

Werknemers zijn het erover eens dat het aantal incidenten de afgelopen jaren is gedaald, maar dat de heftigheid van de incidenten is toegenomen. Zij krijgen dagelijks te maken met agressie en geweld. Er bestaan wel verschillen tussen de werknemers. Zo hebben BOA's dagelijks te maken met agressie en geweld en is het bij tramconducteurs voornamelijk schelden en is dit voornamelijk in het weekend.

Alle respondenten geven aan niet op de hoogte te zijn van het veiligheidsbeleid. Het zal vast wel ergens staan, zeggen zij. Toch blijkt dat de tramconducteurs wel op de hoogte zijn van het protocol. Zij weten hoe zij moeten handelen in een situatie op basis van de Wet Personenvervoer 2000. De respondenten geven aan middelen te missen in het werk om hun veiligheid te waarborgen.

Wanneer de maatregelen van de VPT besproken worden zijn er grote verschillen zichtbaar tussen de werknemers. Over een ding zijn zij het eens. Ze hebben een brede rug. Zij weten hoe ze moeten handelen en dragen de organisatienorm uit. Maar door de dikke huid melden zij niet alle voorvallen van agressie en geweld. De incidenten die gemeld worden, worden ook geregistreerd door de werkgever.

Over de trainingen zijn de werknemers over het algemeen niet tevreden. Het kan veel beter.

De samenwerking met de politie is matig. Wanneer zij aangifte willen doen is het politiepersoneel vaak niet op de hoogte van de VPT-stempel en vinden zij de houding van de politie arrogant. Bovendien gebruiken ze andere codes, wat voor verwarring zorgt.

Via de ANWB-smartengeldbundel wordt de schade verhaald op de dader. De RET maakt dit geld direct over op de rekening van de werknemer die geconfronteerd is met agressie en geweld. Zo hoeft het slachtoffer niet het hele proces af te wachten.

Over bureau nazorg zijn de respondenten tevreden, maar zij vinden wel dat er na verloop van tijd nogmaals contact opgenomen kan worden. Ook blijkt dat niet alle respondenten gebruik maken van nazorg, omdat zij niet in het incident willen blijven hangen.

## 6. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen gekoppeld worden aan het theoretisch kader.

### 6.1. Beleid

In het theoretisch kader zijn verschillende definities van beleid uiteengezet, zoals “*de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties, gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen*” (Bovens et al, 1996). Bekkers (2007) definieerde beleid als “*De stolling van de afweging van waarden die we als samenleving belangrijk achten*”. Al in 1994 werden werkgevers verplicht om zorg te dragen voor de psychosociale belasting van haar personeel, hetgeen geborgd was in de Arbowet. In de jaren daarna zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De uitkomsten toonden aan dat er in hoge mate sprake was van agressie en geweld. Dit vroeg om professioneel optreden en resulteerde in beleid vanuit de overheid, het programma veilige publieke taak met als hoofddoel het verminderen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15%.

Volgens Snellen (1975) zijn er verschillende soorten beleid. Strategisch beleid valt af. Het beleid is niet ingesteld om een organisatie te kunnen laten voortbestaan. Van institutioneel beleid is ook geen sprake. Er is geen sprake van formele verhoudingen tussen organisaties in een bepaalde beleidssector en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet verdeeld, omdat het voor elke organisatie binnen de publieke sector op eenzelfde manier is ingevoerd. Ook tactisch beleid valt af, waarbij het gaat om het formuleren van de verdeling van hulpbronnen en de benodigde criteria. Alle hulpbronnen zijn voor alle organisaties binnen de sector en er is geen verdeling. De meest voor de hand liggende soort beleid, betreft operationeel beleid waarbij richtlijnen en instructies voor de uitvoering van beleidsprogramma's geboden worden. Deze richtlijnen zijn vorm gegeven in het programma Veilige Publieke taak en het daarbij horende Handboek Agressie en Geweld.

Lowi (1972) en daarna Bekkers (2007) onderscheidden zeven verschillende typen van beleid. *Explorerend, verdelend, herverdelend* en reguleren beleid vallen af. Er is geen visie verwoord, enkel een doelstelling. Daarnaast zijn er geen hulpbronnen verdeeld of is er een bestaande verdeling van hulpbronnen gecorrigeerd. Er was eveneens geen dwingend karakter. Wel werd het beleid gecontroleerd en geëvalueerd na een bepaalde tijd, wat past bij *faciliterend* beleid. Er is ondersteuning geboden bij doelstellingen, zonder dwingend karakter. Van *stimulerend* beleid was ook sprake. Organisaties werden geprikkeld om de doelstelling van een afname van 15% geweldsincidenten te realiseren. Organisaties ondertekenden een convenant omdat zij gestimuleerd werden deel te nemen om zo agressie en geweld tegen haar medewerkers te laten afnemen. Van *constituerend* beleid was sprake omdat er een organisatie werd opgericht die bepaalde taken op zich nam, het Expertisecentrum Veilige Publieke taak.

De meest bekende benaderingen van beleid zijn die van Bovens e.a. (1996), de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering van beleid. Je zou kunnen stellen dat het VPT-beleid een mix is van deze vier benaderingen. Allereerst de rationele benadering, waarbij het gaat om het bereiken van gestelde doelen. Er is een doel gesteld, namelijk het verminderen van het aantal agressie en geweldsincidenten met 15%, maar de uitvoering daarvan verliep niet als een geoliede machine en het beleid was wel degelijk onderhevig



aan invloeden vanuit de omgeving. De politieke benadering is zichtbaar door het draagvlak, *Agressie en geweld wordt niet getolereerd!* Bovendien waren maatschappelijke ontwikkelingen van invloed. Het beleid werd ook steeds aangepast aan deze ontwikkelingen, waardoor het niet werkte als een machine. Echter werd het beleid niet bottom-up opgedragen, maar juist top-down. De culturele benadering is zichtbaar door de zingeving. Alle betrokken partijen hebben een gedeelde visie over het beleid. Ook de institutionele benadering is zichtbaar omdat er gestolde regels bestaan. *Handen af van onze medewerkers!* Elke benadering is dus zichtbaar in het VPT-beleid, maar niet volledig, vandaar dat gesproken kan worden over een mix tussen de verschillende benaderingen.

Kortom, het gaat om operationeel beleid, met faciliterende, stimulerende en constituerende beleidselementen in een mix van de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering.

## **6.2. Beleidsuitvoering**

Als beleid eenmaal staat, gaat de uitvoering vanzelf. Dit was lange tijd het idee van de beleidsuitvoering. Verschillende onderzoeken hebben echter aangetoond dat succes of falen van beleid juist afhankelijk is van de uitvoering. Ook hier zijn de vier benaderingen van Bovens et al (1996) gebruikt.

De doelstelling voorafgaand was het verminderen van het aantal agressie en geweldsincidenten met 15%. Wanneer gekeken wordt naar de cijfers van de afgelopen drie jaar is zichtbaar dat er een golfbeweging zit in het aantal meldingen. Het ene jaar is het meer, het andere jaar minder. Vastgesteld kan worden dat het aantal incidenten niet met 15% is afgenomen. Uit de focusgroepen en de interviews is wel gebleken dat het aantal incidenten is afgenomen, maar dat de ernst van de incidenten is toegenomen. Ook blijkt dat de incidenten nog steeds dagelijks plaatsvinden. Op een rationele manier is het doel vastgesteld en zijn er geweldsprotocollen opgesteld. Deze zijn top-down opgelegd.

Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hadden echter invloed op de beleidsuitvoering, zoals bij de politieke benadering centraal staat. En de daarbij horende beleidsvrijheid speelde ook een rol. Elke werknemer gaat op zijn of haar eigen manier om met deze protocollen. De uitvoering had echter geen bottom-up benadering.

Zowel overheid, werkgever en de werknemers zijn van mening dat agressie en geweld niet getolereerd kan worden. Diverse campagnes hebben daaraan bijgedragen om het beleid zin te geven, zoals de campagne *Handen af van onze medewerkers*. Dit past binnen de culturele benadering.

Het geweldsprotocol en de acht maatregelen van de Veilige Publieke Taak zijn gestolde regels in de praktijk. Elke werkgever hoort zich hieraan te houden en verwacht dat de werknemers hier gehoor aan geven. Bij de RET zijn de maatregelen ingevoerd, maar gebleken is dat er een mate van beleidsvrijheid bestaat.

## **6.3. Succesvol of falend beleid**

De vier benaderingen van Bovens et al (1996) spelen een rol in de mate van succes van het beleid. Elke benadering heeft factoren die de mate van succes aangeeft. Daarnaast heeft Engbersen (2009) in navolging van Sieber (1997) mechanismen opgesteld die

inzicht geven in falend beleid. Deze zullen gekoppeld worden aan de acht maatregelen van de veilige publieke taak.

Voorafgaand aan de behandeling van de acht maatregelen kan gesteld worden dat de legaliteit geborgd is in het geweldsprotocol en het handavingsarrangement van de RET.

**Maatregel 1 Laat externen weten wat uw organisatienorm van acceptabel gedrag is.**

Daar waar het management van mening is dat zij de organisatienorm van acceptabel gedrag uitdragen is dit bij de werknemers niet altijd zichtbaar. Zo zijn niet alle werknemers op de hoogte van het veiligheidsbeleid en geweldsprotocol, terwijl het management dit wel denkt. Wel weet de meerderheid van de werknemers wat de norm van acceptabel gedrag is en hoe zij dit moeten uitdragen. Dit hebben zij geleerd tijdens trainingen. De werknemers geven ook aan middelen te missen in hun werkzaamheden in de omgang met agressie en geweld. Hier zijn wel tegenstrijdige antwoorden op gegeven. De ene groep is van mening voldoende middelen te hebben en de andere groep niet. Dit is afhankelijk van de functie. Gesteld kan worden dat de effectiviteit geen succes is. Ook de efficiëntie is geen succes, want er is nog dagelijks sprake van agressie en geweld dus externen weten niet wat acceptabel gedrag is.

Van samenhang is wel sprake. Werknemers en werkgever (RET) zijn het erover eens dat agressie en geweld onacceptabel zijn en hier is ook draagvlak voor. Op het gebied van communicatie is dat niet. Er wordt top-down te weinig gecommuniceerd vinden de werknemers. Zeker als het gaat om de organisatienorm en het veiligheidsbeleid. Hier kan dus nog wat van geleerd worden.

Faalfactoren bij deze eerste maatregel zijn classificatie en provocatie. Classificatie, omdat er onvoldoende onderscheid wordt gemaakt in de verschillende doelgroepen. Zo staat een conducteur alleen in de tram en is dus prooi voor agressie en geweld en zijn controleurs op de metro altijd samen. De organisatienorm wordt dus op een andere manier uitgedragen en dit onderscheid levert een risico op welke onwenselijk is, de provocatie.

**Maatregel 2 Stimuleer dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden.**

Werknemers melden elk voorval van agressie en geweld als zij van mening zijn dat het melden waard is. De werknemers hebben een bepaald niveau van acceptatie ontwikkeld, waarbij schelden hen niet meer raakt. Dit verschilt natuurlijk per werknemer. Effectief is het, omdat werknemers weten wat zij agressie en geweld kunnen melden, maar efficiënt is het niet, omdat zij zelf kunnen bepalen of zij het wel of niet melden. Er bestaat dus ook geen samenhang, omdat voor de een iets als onacceptabel wordt ervaren en voor de ander niet. Draagvlak is er ook niet omdat werknemers onderling een andere visie hebben op de mate van agressie en geweld en er angst bestaat. Zo kan een werknemer iets melden en zegt een collega dat hij of zij zich aanstelt. Communicatie is er op dit punt zeker. Werknemers weten dat zij alles kunnen melden, maar het nut en de noodzaak zijn niet altijd duidelijk.

Er is dus sprake van functionele ontwrichting omdat werknemers zelf invulling geven aan het wel of niet melden van een voorval.

### **Maatregel 3 Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers.**

Niet alle voorvallen van agressie en geweld worden gemeld en dus ook niet geregistreerd. De voorvallen die gemeld worden, worden ook geregistreerd in het veiligheidssysteem. De RET kan het melden van agressie en geweld stimuleren, maar registratie is succesvol.

### **Maatregel 4 Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.**

Hier is sprake van over-commitment. De trainingen zijn niet realistisch. Drie dagen training per jaar worden als te weinig gezien en veel werknemers hebben een bepaalde leeftijd waarin zijn niet op kunnen tegen agressie en geweld.

### **Maatregel 5 Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen uw werknemer.**

Ook hier is sprake van over-commitment. In veel gevallen van agressie en geweld kan een dader niet worden staande gehouden. Een reactie op de dader kan dus niet worden gegeven. Dit is dus weer een niet realistische vorm van beleid. Wanneer de dader wel kan worden staande gehouden is er binnen 48 uur reactie op de dader, maar is er weer sprake van geruststelling. De beleidsmaker belooft dat het proces soepel verloopt, maar in de praktijk duurt dit langere tijd. De belofte kan dus niet worden waargemaakt. Dit wordt weer veroorzaakt door functionele ontwrichting, omdat de RET hierin afhankelijk is van andere partijen, namelijk de politie en het openbaar ministerie.

### **Maatregel 6 Bevorder het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten.**

Aangifte wordt zeker gedaan na een voorval van agressie en geweld. Echter zijn er tussen de politie en de RET geen goede afspraken. Dit ligt op het punt van communicatie. Er worden verschillende codes gebruikt, en de VPT-stempel wordt niet altijd op de aangifte gezet. Ook hierbij is dus sprake van geruchtstelling.

### **Maatregel 7 Verhaal de schade op de dader**

Wanneer een aangifte leidt tot het voorkomen in de rechtbank wordt de schade verhaald op de dader middels voegen. Bovendien vindt de RET het belangrijk dat de dader direct smartengeld krijgt uitgekeerd. Zij doen dit alvorens er een rechtszaak heeft plaatsgevonden.

### **Maatregel 8 Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.**

Nazorg binnen de RET is een succes. Er wordt zowel emotionele, instrumentele, informatieve ondersteuning en waardering gegeven. Ook wordt voldaan aan de behoefte van erkenning, betrokkenheid, informatie en ouderschap.

## **6.4 Samenvatting**

Er zijn in het theoretisch kader verschillende factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op het succes of falen van beleid. De genomen maatregelen en ingezette middelen hebben in het geval van de VPT niet geleid tot het behalen van doelstellingen. Allereerst is het verminderen van incidenten niet behaald en daarnaast waren niet alle organisaties voorbereid op het terugtrekken van de overheid, waardoor de maatregelen niet of half

zijn ingevoerd. De RET had een groot deel van de maatregelen al opgenomen. Dit veronderstelt dat er voorafgaand aan het beleid een weloverwogen model gemaakt had moeten worden. Effectiviteit kan gezien worden als een succesfactor, maar in het geval van deze implementatie is niet effectief gehandeld en zijn de doelstellingen niet behaald. Ditzelfde geldt voor de efficiëntie. Er is niet op een weloverwogen manier omgegaan met de inzet van middelen. Een tekort aan geld heeft geleid tot het stoppen van het programma en het terugtrekken van de overheid. Indien hier in het verleden beter over was nagedacht, waren ontstane problemen voorkomen en hadden de doelstellingen behaald geweest. Van samenhang was er bij de RET en overheid wel sprake. De RET werd gezien als best practice en aan de hand daarvan zijn de 8 maatregelen opgesteld, en vonden er op regelmatige basis gesprekken plaats om te evalueren. Echter betreft dit een organisatie binnen publieke sector. Door het niet op orde zijn van de effectiviteit en efficiëntie, ontbreekt het bij andere organisaties wel aan samenhang. Hieruit kan geconcludeerd worden dat ten tijde van de beleidsbepaling er geen rationele benadering van beleid gehanteerd is.

Het in 2005 gedane onderzoek naar de aard en omvang van agressie en geweld in het openbaar vervoer en daarbuiten, dus binnen de publieke sector, heeft aangetoond dat er veel agressie en geweld werd ondervonden. Dit heeft draagvlak gecreëerd. Alle betrokken partijen waren van mening dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak niet getolereerd kan worden. Dit leidde tot overeenstemming tussen de verschillende politieke partijen, het opstellen van een convenant en uiteindelijk tot het ondertekenen van dit convenant en het committeren daaraan. Er kan geconcludeerd worden dat er in de beleidsbepaling gehandeld is vanuit de politieke benadering, omdat het thema aandacht kreeg van de politiek, organisaties en de samenleving. Dit draagvlak werd vergroot door de gevoerde campagne 'Handen af van onze medewerkers'. Met het wegvallen van de steun vanuit de overheid is echter ook de campagne gestopt. Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp naar de achtergrond is verdwenen. De politieke benadering is dan wel gehanteerd, maar had succesvol geweest indien het onderwerp draagvlak had blijven houden.

Dat er dus op enig moment draagvlak was hetgeen leidde tot intersubjectieve overeenstemming tussen de verschillende betrokken partijen maakte duidelijk wat het nut en de noodzaak was om op te treden tegen agressie en geweld. Hieromtrent werd veel overlegd en goed gecommuniceerd. Met het wegvallen van de steun vanuit de overheid is er van communicatie geen sprake meer. Het is zelfs lastig om de juiste persoon te vinden binnen een ministerie. In de eindfase van het beleid vanuit de overheid is geen culturele benadering gehanteerd.

Winst werd behaald met de VPT-stempel en opvolging. Zaken komen sneller voor het gerecht en bovendien zijn de regels gedragen in de Arbowetgeving. Er is echter geen mogelijkheid geweest om te leren. De overheid heeft zich teruggetrokken en de organisaties aan hun lot overgelaten. De institutionele benadering is daarmee enkel geborgd in de regels en niet in het leerproces.

Tijdens het proces van implementatie van de overheid naar de verschillende organisaties binnen het publieke domein, zoals ook de RET, heeft er doelverschuiving plaatsgevonden. Het gestelde doel; het verminderen van het aantal incidenten met 15%, resulteerde niet in een strengere of betere aanpak, maar leidde tot het opheffen van de overheidssteun als

gevolg van een tekort aan financiële middelen. De overheid heeft niet voldoende getracht de doelstelling te behalen. Daarmee is er ook sprake van Over-commitment. De overheid heeft met haar campagne en convenanten beloofd om de werknemers te steunen, maar is dit niet nagekomen. Zij hebben gehandeld op basis van geruststelling. Er werd beloofd om iets te doen voor de werknemers. Het onderzoek toonde aan dat er te veel agressie en geweld voorkwam, maar een effectieve aanpak was er niet.

Een grote belemmerende factor is de *beleidsvrijheid* van de werknemers. Zij bepalen zelf of zij wel of niet een melding maken van een incident. Hierin hebben zij een bepaalde *autonomie* in het vaststellen van een eigen grens. Er is binnen de organisatie wel een grens opgesteld, maar werknemers houden zich daar niet altijd aan. Bovendien kunnen zij niet alle protocollen klakkeloos volgen omdat het altijd situatie gebonden is en om *flexibiliteit* vraagt. Elk incident is anders. Bovendien is er sprake van verharding en het hebben van een dikke huid. Werknemers accepteren steeds meer, en de opgestelde regels en wetten verharden niet mee. Het is dus van belang om als werkgever aan te blijven geven wat de norm van acceptabel gedrag is, en dat dit niet mee verandert met de verharding.

Beleidsvrijheid zie je ook terug bij de politie. Wanneer er aangifte gedaan wordt, wordt niet altijd de VPT-stempel gegeven. De werknemer moet hier zelf zorg voor dragen, maar dat zou niet zo moeten zijn. In het beleid van de politie zal opgenomen moeten worden dat de vraag gesteld moet worden of de persoon werkzaam is binnen het publieke domein. Een werknemer die net een incident heeft meegemaakt, is hierdoor van slag en niet altijd scherp.

De werknemers staan continu in contact met burgers en moeten hierin optreden. Een deel van de werknemers heeft aangegeven middelen te kort te komen. Hierdoor wordt volgens hen het te voeren beleid belemmerd. Een ander deel is het hier niet mee eens, omdat verkeerd gebruik van de middelen ook tot falend beleid kan leiden. Je zou kunnen zeggen dat zij stellen dat het gebruik van deze middelen de beleidsvrijheid vergroot, maar door die vrijheid er vervelende situaties kunnen ontstaan.

## 7. Conclusie

Voorafgaand aan de beantwoording van de hoofdvraag zullen allereerst de deelvragen beantwoord worden.

### ***Deelvraag 1: Hoe was de situatie voor de implementatie van het Programma Veilige Publieke Taak bij de RET?***

De RET heeft sinds 2002 een handhavingsarrangement met de politie. Dit betekende dat indien een RET-medewerker in nood was de politie zo snel mogelijk op locatie was. Dit handhavingsarrangement bestaat nog steeds. Daarnaast had de RET een eigen veiligheidsprotocol en staat veiligheid van de medewerkers al sinds 1997.

### ***Deelvraag 2: Hoe is de implementatie van het VPT-beleid verlopen bij de RET?***

Uit de interviews met de RET is gebleken dat zij voorafgaand aan de invoering van het VPT-beleid al **veel op orde** hadden. Zij hebben een bureau nazorg opgezet, maar van grote veranderingen **was geen sprake**. De invoering van de 8 maatregelen is volgens het management van de RET goed verlopen. Uit de focusgroepen is echter gebleken dat veel medewerkers niet op de hoogte zijn van het veiligheidsbeleid. Zo zijn de meeste van de acht maatregelen wel ingevoerd, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd aanwezig te zijn.

### ***Deelvraag 3: Wat waren de beoogde doelstellingen met de invoering van het VPT-Beleid bij de RET?***

Binnen de Veilige Publieke Taak werden 8 maatregelen van het VPT-beleid opgesteld. De doelstellingen betroffen het verlagen van het aantal incidenten met 15% en het implementeren bij alle organisaties binnen het publieke domein. Voor de RET was het voor 2006 al een doelstelling om het geweld tegen werknemers met een publieke taak tegen te gaan. Daarnaast hadden zij als nieuwe doelstelling het implementeren van de acht maatregelen.

### ***Deelvraag 4: Hoe is de huidige situatie rondom het veiligheidsbeleid na implementatie van de VPT-maatregelen bij de RET?***

Beide doelstellingen zijn niet behaald. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de implementatie van de overheid naar de organisaties en in dit geval naar de RET geen succesfactoren heeft gekend. De stekker is te vroeg uit de overheidssteun getrokken. Daardoor ondervindt de RET nog steeds moeilijkheden. Het lijntje met de overheid mist, en is voor een organisatie die vooruitstrevend is in het ontwikkelen en bijhouden van veiligheidsprotocollen een gemis.

Bovenstaande deelvragen hebben bijgedragen aan de beantwoording van de hoofdvraag, welke hieronder zal worden beantwoord.

### **Heeft het geïmplementeerde beleid ertoe geleid dat de doelstellingen in de uitvoering behaald zijn en welke succes- en faalfactoren liggen daaraan ten grondslag?**

Er kan gesteld worden dat het geïmplementeerde beleid niet heeft geleid tot het behalen van de doelstellingen. Dit komt omdat er voorafgaand in de beleidsbepaling geen weloverwogen beleid is vastgesteld. Het is ontstaan via de politieke benadering omdat er een aanleiding ontstond via het gepubliceerde onderzoek, maar door doelverschuiving,

over-commitment en geruststelling is uiteindelijk succes achterwege gebleven. Bij de RET waren de meeste van de 8 maatregelen al geïmplementeerd in 1992, toen het onderwerp op de agenda kwam van de RET. Dit onderwerp is sindsdien niet meer van de agenda verdwenen. Er wordt blijvende aandacht gegeven aan dit onderwerp. Toch is gebleken dat verschillende maatregelen volgens de werknemers niet voldoende geïmplementeerd zijn. De werknemers hebben een dikke huid, en accepteren veel meer als voorheen. Hierdoor worden niet alle voorvallen van agressie en geweld gemeld, ook al is dit wel de bedoeling. Dit leidt ook tot een onderrapportage in de registratie. Daarnaast zijn de werknemers van mening dat de trainingen die zij krijgen niet voldoende zijn om te kunnen optreden in situaties van agressie en geweld en is een deel van mening dat er niet voldoende middelen beschikbaar zijn. Het geven van een reactie naar de dader, een van de maatregelen, is in situaties wanneer er geen dader is lastig. Vaak is een dader al gevlucht. In situaties waarin wel een dader is wordt deze reactie wel gegeven. Het laten doen van aangifte wordt zeker gedaan, echter wordt vaak de VPT-stempel vergeten, door een net meegemaakt incident en ontbreekt bij de politie de kennis om te vragen naar de functie van de werknemer, zodat zij weten dat er sprake is van een werknemer met een publieke taak. De schade wordt altijd verhaald op de dader wanneer deze aanwezig is. En over bureau nazorg wordt lovend gesproken. De beleidsvrijheid van de werknemers is echter wel een belemmering. Doordat niet alles gemeld wordt vindt er onderrapportage plaats. De werknemers hebben daarin een eigen autonomie. Eigenlijk kan gesteld worden dat het succes ontstaat, omdat het een jarenlange praktijk betreft die de werknemers kennen. Hetgeen wel wordt belemmerd door eigen handelen middels de beleidsvrijheid en de autonomie in het maken van de eigen keuzes. De doelstellingen zijn ondanks tegenwerkende factoren wel behaald.

***Deelvraag 5: Hoe kan het beleid bij de RET mogelijk nog verbeterd worden?***

Op deze vraag wordt antwoord gegeven bij de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

## 8. Aanbevelingen

### *Deelvraag 5: Hoe kan het beleid bij de RET mogelijk nog verbeterd worden?*

- 1. Ga het gesprek aan met de werknemers.** Al het beleid en de protocollen worden van bovenaf opgelegd, maar deze worden in de praktijk anders uitgevoerd. Maak beleid en protocollen welke draagvlak hebben onder de werknemers. Kies voor een bottom-up benadering in plaats van een top-down benadering.
- 2. Ga met de belangrijkste actoren rond de tafel om gezamenlijk te kijken hoe de situatie beter kan.** Een lokaal platform is tot op heden niet van de grond gekomen, maar het belang is er. Een lokaal platform en een aanspreekpunt zorgt voor duidelijkheid. Dit platform moet bestaan uit gelijkwaardige partijen waarin iedereen eenzelfde stem heeft. Iedereen is van elkaar afhankelijk. Dit noemt men pooled dependency. En dit moet de basis vormen van het platform.
- 3. Spreek duidelijke codes af.** Uit het onderzoek is gebleken dat partijen die van elkaar afhankelijk zijn, verschillende codes gebruiken om een bepaald incident te vermelden. Dit zorgt voor verwarring. Een duidelijke code zorgt voor duidelijkheid en maakt het proces makkelijker, omdat beide partijen weten waar het over gaat.
- 4. Maak korte informatiefilmpjes van de protocollen die tijdens trainingen kunnen worden getoond.** Op deze manier is het voor werknemers zichtbaar hoe zij moeten handelen en kunnen ook de protocollen verduidelijkt worden.
- 5. Geef duidelijk aan waar werknemers belangrijke informatie op Intranet kunnen vinden.** Voor veel werknemers is het onduidelijk waar de informatie staat. Plaats dit duidelijk zichtbaar op het intranet, zodat de werknemers dit kunnen vinden.
- 6. Geef jaarlijks het veiligheids- en geweldsprotocol aan de werknemers.** Dit kan bijvoorbeeld naar het huisadres toegestuurd worden samen met de CAO.



## Literatuur

Abraham, M., Flight, S. & Roorda, W.(2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Amsterdam: DSP-Groep.

Agressievrijwerk (2020). Maatregelen Veilige Publieke Taak. Geraadpleegd via: <https://www.agressievrijwerk.nl/voorbereiden/maatregelen-vpt>

Arbeidsinspectie (2006). Agressie en Geweld in het Openbaar Vervoer.

Barling, J., Dupré, K. E., & Kelloway, E. K. (2009). Predicting workplace aggression and violence. *Annual review of psychology*, 60, 671-692.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in Beweging*. Boom: Den Haag.

Bik, R. (2005). *Protocol geweld tegen de politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties directie politie.

Bloemendaal, A., & Carlier, J.M. (2005). *Lessen uit Veiligheidszorg®. Evaluatieonderzoek*. Utrecht: StAZ.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't. & Twist, M.J.W. van. (2012). *Openbaar Bestuur*. Wolters Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Brekelmans, J., Tillaart, J. van de & Homburg, G.(2013). *Metamonitor Veilige Publieke Taak*. Amsterdam: Regioplan.

Brink, G. van den (2004), *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Crow (2018). *OV-Klantenbarometer 2017 – Sociale Veiligheid in het openbaar vervoer*. Geraadpleegd via: <https://www.crow.nl/publicaties/ov-klantenbarometer-2017-sociale-veiligheid>

Dongen, L. van, Abraham, M. & Soomeren, P. van. (2017). *Verkenning informatie-uitwisseling sociale veiligheid openbaar vervoer en politie*. Amsterdam: DSP-Groep

Ellis, K. (2011). 'Street-level bureaucracy' revisited: The changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy & Administration*, 45(3), 221-244.

Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam university press.

Frissen, P. (1991). *De versplinterde staat*. Zwolle: Samson H.D. Tjeenk Willink

Giebels, E., Ufkes, E. G., & Van Erp, K. J. (2014). *Understanding high-stakes conflicts*. In *Handbook of Conflict Management Research*. Edward Elgar Publishing.

Grijping, J. (1997). *Keteninformatisering*. Den Haag. SDU Uitgevers

Hart, O. van der, Boon, S. & Op den Velde, W. (1991). Trauma en dissociatie. In: O. van der Hart (red.), Trauma, dissociatie en hypnose (pp. 55–70). Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Hershcovis, M. S., & Barling, J. (2010). Towards a multi-foci approach to workplace aggression: A meta-analytic review of outcomes from different perpetrators. *Journal of Organizational Behavior*, 31(1), 24-44.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M.(2014). Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn:Kluwer

Hupe, P. (2007). Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid. Uitgeverij Van Gorcum.

Jacobs, M., Jans, M. & Roman, B. (2009). Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek. IVA beleidsonderzoek en advies.

Kennisbank Openbaar Bestuur(2019). Historisch overzicht programma VPT. Geraadpleegd via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/>

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainties in networks. London/New York: Sage

Kosar, K. R. (2011). The quasi government: hybrid organizations with both government and private sector legal characteristics. Congressional Research Service.

Kuypers, G. (1980). Beginselen van beleidsontwikkeling. In Hupe, P. (2007). Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid. Uitgeverij Van Gorcum.

Lasswell (1958). Politics: Who gets what, when and how? New York: Meridian Books.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats. *Classics of public administration*, 414-422.

Lowi, T. (1972). Four systems of policy politics and choice. *Public Administration Review*, vol 32.

Maarse, J.A.M. (1998). De uitvoering van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf, & M., Herweijer (Eds.), Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Middelhoven, L.K. en F. Driessen (2001), Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). Programma Veilige Publieke taak 2007-2011. Geraadpleegd via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/230454/Programma-Veilige-Publieke-Taak-2007-2011.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). Handreiking Agressie en geweld. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2011/09/29/handreiking-agressie-en-geweld-2011/handreiking-agressie-en-geweld.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Evaluatie Programma veilige publieke taak. Geraadpleegd via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/evaluatie-programma-veilige-publieke-taak/>

Mohr, D. C., Warren, N., Hodgson, M. J., & Drummond, D. J. (2011). Assault rates and implementation of a workplace violence prevention program in the Veterans Health Care Administration. *Journal of occupational and environmental medicine*, 53(5), 511-516.

Neuman, J. H., & Baron, R. A. (2005). Aggression in the workplace: A social-psychological perspective. In S. Fox & P. E. Spector (Eds.), *Counterproductive work behavior: Investigations of actors and targets* (p. 45). Washington, DC: American Psychological Association.

Peeters, N. (2002). *Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente: een vergelijking*. Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen

Rothfus, J. (2008). *Ethiek in sociaalagogische beroepen*. Amsterdam: Pearson Educa- tion Benelux.

RTV Rijnmond (2019, 12 februari). Boze reiziger slaat tramconducteur bewusteloos. Geraadpleegd via <https://www.rijnmond.nl/nieuws/178250/Boze-reiziger-slaat-tramconducteur-bewusteloos>

Sieber, S. (1981). *Fatal Remedies: the Ironies of Social Intervention*. In Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam university press.

Sieber, S. (2013). *Fatal remedies: The ironies of social intervention*. Springer Science & Business Media.

Snellen, I. (1975). *Benaderingen in strategieformulering*. In Bekkers, V. (2007). *Beleid in Beweging*. Boom: Den Haag.

Soir, E. de. (2004). *Handleiding voor de Emotionele Doorwerking van Schokervaringen*. MAKLU: Antwerpen-Apeldoorn.

Stokkom, B. van. (2013). *Met gezag!* Boom: Den Haag.

Theodoulou, S. Z., & Cahn, M. A. (Eds.). (1995). Public policy: The essential readings. Pearson College Division.

Thompson, J.D. (1967). Organizations in Action. In: Bekkers, V. (2007). Beleid in Beweging. Boom: Den Haag.

Tillaart, J. van den, Berndsen, F, Homburg, G & Kriek, F.(2012). Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. Amsterdam: Regioplan

Veiligheidszorg (2008), Leren uit incidenten. Het melden, registreren en analyseren van agressie en geweldsincidenten bij personeel in ziekenhuizen en aanverwante instellingen, Den Haag

Veltman, J. A., & Gaillard, A. W. K. (1996). Physiological indices of workload in a simulated flight task. Biological psychology, 42(3), 323-342.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). Het ontwerpen van een onderzoek (Vierde druk ed.). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Vliert, E. van der (1997) Complex Interpersonal Conflict Behaviour: Theoretical Frontiers.

Wieclaw, J., Agerbo, E., Mortensen, P. B., & Bonde, J. P. (2006). Risk of affective and stress related disorders among employees in human service professions. Occupational and Environmental Medicine, 63(5), 314-319.

Woerdman, E. & Krol, E. (2013). Politiek en Politicologie. Noordhoff

Zuidam, E., van (2010). Programma Veilige Publieke Taak Witte Vlekken Analyse Wetenschappelijke onderzoeken. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zwieten, M. van, Vroome, E, de & Bossche, S, van de(2015). Monitor Veilige Publieke Taak 2015. Leiden: TNO.

## **Bijlage 1 – Topiclijst Management**

### Opening

- Korte introductie van mijzelf
- Korte introductie onderzoek
- Korte introductie respondent
- Opname ok?
- Korte uitleg transcripten

### **Aard en omvang agressie en geweld 2006 – nu**

- Aantal incidenten
  - Vinden er veel incidenten plaats?
  - Worden alle incidenten gemeld?
- Soort incidenten
  - Wat voor soort incidenten vinden er plaats?
- Veranderingen in aard en omvang
  - Is er sprake van veranderingen in incidenten in de afgelopen 10 jaar?

### **De veilige publieke taak**

- Situatie voor invoering
  - Hoe was de situatie voor invoering van de VPT?
- Motieven voor invoering
  - Welke motieven lagen ten grondslag aan de invoering van de VPT?
  - Werd het beleid opgedragen of was het een eigen keuze van de organisatie?
- Obstakels
  - Waren er vooraf obstakels?
- Situatie na invoering
  - Hoe is de situatie op dit moment?
- Doelstellingen vooraf
  - Wat waren vooraf de doelstellingen voor invoering van de VPT?
- Implementatie
  - Hoe is de implementatie verlopen?
- Doelstellingen achteraf
  - Zijn de beoogde doelstellingen gehaald?
  - Is er momenteel sprake van een gewenste situatie?
  - Zijn er mogelijke verbeterpunten?

### **RET**

- Tevredenheid bij het management
  - Bent u tevreden over de huidige situatie?
- Tevredenheid bij de werknemers
  - Zijn de werknemers tevreden over de huidige situatie?
- Verandering in aantal incidenten
  - Zijn het aantal incidenten afgenomen na invoering van de VPT?
- Realisatie beoogde doelen
  - Zijn alle doelen behaald?

### **Eigen verantwoordelijkheid**

- Stop van het programma VPT
  - Het programma is momenteel gestopt, hoe kijkt u hiernaar?
  - Was dit een begrijpelijke keuze?
  - Hoe vond de communicatie plaats vanuit de overheid?

## Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden, focusgroepen en observaties

### Overzicht interviews

Naam	Functie
Beatrix Lourens	Manager Sociale Veiligheid
Eiso Broersma	Gebiedsmanager Sociale Veiligheid
Toos Dankers	Manager Personeel en Organisatie/Risk en Veiligheid
Norbert Dekker Kleijn	SHE officer
Marco van Esch	Manager Bus

### Overzicht Focusgroepen

#	Aantal personen	Functie
1	4	2 BOA's (COV) 2 OVS
2	5	3 BOA's (COV) 2 OVS
3	4	2 OVS 1 CDT 1 BOA (COV)
4	2	2 CDT
5	2	2 CDT

### Overzicht participerende observaties

Naam	Functie	Observatiemoment
Ron Rebers	Opleider Instructie & Training	Training CDT – Securitas
Christine Jansen	Bureau Nazorg	Tijdens Dossier behandeling incident