

PROGRAMMA VEILIGE PUBLIEKE TAAK 2007 - 2011

INLEIDING

Vanaf halverwege jaren negentig van de vorige eeuw worden werkgevers en werknemers met een publieke taak steeds vaker geconfronteerd met agressie en geweld. Recente analyses laten zien dat het merendeel van de werknemers als gevolg van hun publieke taak in aanraking komt met agressie en geweld¹. Naast het leed en letsel dat agressie en geweld werknemers berokkenen, vormen beide een bedreiging voor de integere uitvoering van publieke taken en leiden zij tot aantasting van het functioneren van het openbare bestuur, de rechtsstaat en het gezag. Ook burgers ondervinden direct of indirect last van agressie en geweld, bijvoorbeeld door ongewild getuige te zijn van een geweldsincident. Indirect dragen burgers daarnaast bij aan de maatschappelijke kosten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Deze kosten zijn het gevolg van het feit dat werknemers minder goed gaan functioneren of zich ziek melden. De totale loonkosten door ziekmeldingen en verminderd functioneren als gevolg van ongewenst gedrag door externen, bedragen binnen de onderzochte beroepsgroepen ruim 100 miljoen euro per jaar. Dit bedrag is echter exclusief medische kosten en geldt enkel voor de onderzochte beroepsgroepen; de maatschappelijke schade bedraagt een veelvoud van dit bedrag².

De afgelopen jaren zijn op sectoraal niveau verschillende initiatieven ondernomen om geweld en agressie terug te dringen. Deze initiatieven zijn onder meer terug te vinden in collectieve arbeidsovereenkomsten en zogenoemde Arbo-convenanten, bijvoorbeeld van de Ambulance Zorg Nederland, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Geestelijke Gezondheidszorg. Daarnaast hebben arbeidsinspecties prioriteit gegeven aan toezicht en handhaving op het gebied van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Deze initiatieven laten, zoals in de voortgangsrapportage is gememoreerd, in een aantal van deze sectoren de eerste positieve resultaten zien. Deze positieve resultaten worden onder andere toegeschreven aan het toepassen van een strikte handhaving van de normen en regels en verbetering van de dienstverlening. Daarnaast heeft de overheid door de beleidsbrief naar de politie en de richtlijn voor het Openbaar Ministerie, haar beleidsinterventies aangaande agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak verder uitgewerkt. Signalen zijn ontvangen dat politie en openbaar ministerie de regelgeving (nog) strikter zijn gaan handhaven. Ondanks deze ontwikkelingen, blijkt uit analyses van medio 2007 naar de aard en omvang dat tweederde van de werknemers het afgelopen jaar geconfronteerd is geweest met ongewenst gedrag door externen³. Het ontbreken van een duidelijk zichtbare daling is naar de mening van het kabinet niet acceptabel.

Met het programma Veilige Publieke Taak dat hier gepresenteerd wordt, wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot 2011 dan ook namens het kabinet een stevige impuls geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Hiermee wil zij bereiken dat overheid, werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid (blijven) nemen om agressie en geweld (verder) terug te dringen en te zorgen dat een brede vertegenwoordiging van organisaties met een publieke taak daadwerkelijk (samen)werkt aan het beëindigen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en het herwinnen van het respect. Immers 'geweld eindigt waar respect begint'.

¹ Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak, DSP, 2007. Confrontaties met agressie. Een onderzoek naar agressie tegen overheids personeel door burgers en collega's. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van het programma Veilige publieke Taak.

² Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak, DSP, 2007.

³ Zie voetnoot 2.

In de eerste fase van het programma Veilige Publieke Taak is op verschillende manieren inzicht verkregen in de aard, omvang en mogelijke aanpak van agressie en geweld. Dit is gedaan door het verrichten van onderzoeken en door inventarisaties bij betrokken partijen en burgers. Ook reacties uit de media, burgerbrieven en het werkbezoek aan Rotterdam van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan werknemers met een publieke taak, hebben interessante inzichten opgeleverd. Naast de noodzaak van een extra beleidsimpuls, geven ook de analyses op basis van al deze inzichten aanleiding om het actieprogramma, dat in 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden, bij te stellen⁴. In dit document wordt het uitgewerkte programma uiteengezet. Alle nog openstaande activiteiten uit het actieprogramma 2006 en toezeggingen van de ministers zijn hierin overgenomen. Dit nieuwe programma vervangt daarmee het actieprogramma zoals dat onder het vorige kabinet is gepresenteerd. In haar beleidsprogramma kondigde het kabinet aan dat medio 2007 een plan van aanpak voor de komende jaren gereed is. Dit programma voorziet in deze toezegging.

Doel van het programma Veilige Publieke Taak

Het programma 'Veilige Publieke Taak' beoogt dat werkgevers en werknemers met een publieke taak deze op een veilige en respectvolle wijze kunnen uitvoeren. Dit betekent dat werknemers burgers met respect en begrip tegemoet treden en ditzelfde terug mogen verwachten. In dit kader is het van belang dat de burger begrijpt welke rol werknemers met een publieke taak hebben in onze maatschappij en dat agressie en geweld tegen hen onaanvaardbaar is. Het programma wil verder het effectief handelen tegen agressie en geweld van ketenpartners⁵ en werkgevers en werknemers met een publieke taak verder versterken. Voor dit effectief handelen hebben ketenpartners, werkgevers en werknemers drie mogelijkheden tot interventie.

- Het *voorkomen* van agressie en geweld.
- Het *beperken* van agressie en geweld en haar gevolgen.
- Het *afhandelen* van agressie en geweld.

Het programma streeft naar een vermindering van het aantal voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15% ten opzichte van de 0-meting in 2007. Hiermee draagt het programma bij aan de doelstelling van het kabinet om te komen tot een reductie van geweldsdelicten met 19% (pijler 5).

Uitgangspunt voor het Kabinet blijft dat elke vorm van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak onacceptabel is.

Rol en verantwoordelijkheid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Resultaten van recente onderzoeken naar de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, laten zien dat een decentrale aanpak gebaat is bij een bovensectorale regie, die de eigen verantwoordelijkheid van ketenpartners en werkgevers met een publieke taak kan ondersteunen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorziet, waar mogelijk en noodzakelijk samen met vakdepartementen, in deze behoefte door een

⁴ In oktober 2006 is door 14 betrokken partijen, waaronder de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een verklaring ondertekend. In deze verklaring scharen de partijen zich achter het programma. Deze verklaring heeft gediend als basis voor het actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak' (2006).

⁵ Onder ketenpartners verstaan we beleidsmakers, handhavers en opsporingsorganen binnen de openbare sector.

regierol te vervullen naar ketenpartners, werkgevers met een publieke taak en andere betrokken partijen met een publieke taak. Door het invullen van deze rol beoogt het ministerie afstemming en intensivering van het huidige en toekomstige beleid ten aanzien van een veilige en respectvolle uitvoering van de publieke taak. Afstemming en eenheid van beleid is immers een belangrijke voorwaarde voor het effectief optreden tegen agressie en geweld. De regierol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leidt op geen enkele wijze tot aantasting of verschuiving van bestaande verantwoordelijkheden van vakdepartementen, handhavers, opsporingsorganen en werkgevers met een publieke taak.

De verscheidenheid aan organisaties met een publieke taak die in aanraking komen met agressie en geweld, verlangt daarnaast maatwerk en een decentrale aanpak. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult, ook waar mogelijk en noodzakelijk samen met de vakdepartementen, een *faciliterende en coördinerende* rol naar werkgevers en werknemers met een publieke taak waardoor zij (beter) in staat zijn de aanpak van agressie en geweld binnen de organisatie effectief vorm te geven.

Daarnaast heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eigen verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid op het gebied van agressie en geweld voor de eigen interne organisatie en naar sectoren waarvoor zij een specifieke verantwoordelijkheid draagt, namelijk voor politieke ambtsdragers, politie, brandweer en Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen.

Vakdepartementen

Vakdepartementen dragen een tweeledige verantwoordelijkheid. Allereerst zijn zij als werkgever verantwoordelijk voor de eigen werknemers⁶ en dragen daarbij de verantwoordelijkheden die vallen onder het werkgeverschap (zie onder). Daarnaast dragen de bewindslieden de ministeriële verantwoordelijkheid voor werkzaamheden die in hun opdracht (door uitvoeringsorganisaties) worden verricht. Ook dragen de vakministers de ministeriële verantwoordelijkheid voor de instellingen die binnen hun beleidsterreinen worden bekostigd. Hierbinnen zijn zij eveneens verantwoordelijk voor de uitvoering van het kabinetsbeleid zoals dat geformuleerd is in het beleidsprogramma (pijler 5).

Werkgevers met een publieke taak

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de publieke taak en hun werknemers. De verantwoordelijkheid van de werkgever vloeit voort uit het mogen uitvoeren van de publieke taak, het invullen van 'goed werkgeverschap' en het invullen van (wettelijke) verplichtingen zoals de Arbeidsomstandighedenwet, en is niet overdraagbaar. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, implementatie en borging van het veiligheidsbeleid binnen de bedrijfsvoering bij werkgevers ligt. Daarnaast zijn werkgevers verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording over gemaakte keuzen en de resultaten van het veiligheidsbeleid. De wijze waarop veiligheidsmaatregelen op organisatie- of sectorniveau worden ingevuld, ligt daarmee bij werkgevers. Zij beschikken doorgaans zelf over informatie en kennis van specifieke maatregelen waarbij hun organisatie of sector het meest gebaat is.

Werknemers met een publieke taak

Werknemers zijn verantwoordelijk voor het actief bijdragen aan de veiligheid van zichzelf en anderen, onder meer door het volgen van onderricht, het kennisnemen van aangeboden voorlichting en het handhaven van veiligheidsvoorschriften. Van werknemers met publieke taken mag verder worden verwacht dat zij alle mogelijkheden benutten om agressie en geweld te voorkomen en/of te beperken. Daarnaast hebben werknemers een vergaande morele verplichting om voorvallen van agressie en

⁶ Ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

geweld te melden ten aanzien van de werkgever en collega's. Alleen hierdoor is de werkgever in staat zijn rol en verantwoordelijkheid in te vullen en zijn ook anderen in staat adequate maatregelen te treffen.

Programma Veilige Publieke Taak 2007 – 2011

Het programma Veilige Publieke Taak richt zich op twee pijlers, die voortvloeien uit de rol en verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Pijler 1: Het vervullen van een regierol naar ketenpartners binnen de overheid en werkgevers met een publieke taak.

Pijler 2: Het faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak in hun handelen tegen agressie en geweld.

Pijler 1: Regierol naar ketenpartners en andere werkgevers met een publieke taak

	2008	2009	2010
Begroting	305	15	165

Een bovensectorale regievoering waarborgt onderlinge samenhang tussen het door afzonderlijke branches en sectoren gevoerde agressie- en geweldsbeleid en bevordert afstemming tussen betrokken vakdepartementen en uitwisseling van praktijkervaringen van werkgevers met een publieke taak. Het is van groot belang voor het slagen van de aanpak tegen agressie en geweld, dat betrokken partijen gezamenlijk een vuist maken naar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het hanteren van uniforme beleidsinterventies en handhavingstrategieën heeft een versterkend effect, zeker in de beeldvorming.

Het programma kent een overlap met verschillende beleidsterreinen. Vanuit deze beleidsterreinen lopen er momenteel verschillende beleidsinterventies gericht op het voorkomen van agressie en geweld of op het verbeteren van de publieke dienstverlening, zoals het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' en het programma 'Good Governance'. Het programma wil hiermee intensief samenwerken. Daarnaast is en wordt vanuit het programma aansluiting gezocht bij aanverwante trajecten of activiteiten van andere ministeries, zoals de activiteiten ten aanzien van arbeidsomstandigheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de aanpak van agressie en geweld tegen het bedrijfsleven die het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing voorstaat.

Het programma vervult haar regierol op drie manieren:

- I. Regie voeren op beleid van ketenpartners en werkgevers met een publieke taak
- II. Ontwikkelen en uitdragen van een wederkerige landelijke normstelling
- III. Maken van eenduidige afspraken maken met politie en Openbaar Ministerie

I Regie voeren op beleid van ketenpartners en werkgevers met een publieke taak

<u>Doel:</u>	Krachtig neerzetten van de aanpak van agressie en geweld door het bevorderen van eenheid in en afstemming tussen beleid van ketenpartners en werkgevers met een publieke taak.
<u>Middel:</u>	Inventarisatie van bestaande beleidsinterventies, interdepartementaal overleg, overleg met arbeidsinspecties, opname van agressie en geweld in Arbo-catalogus, onderzoek naar gezamenlijk letsel, schade- en incassobureau, invoeren van een beeldmerk.
<u>Termijn:</u>	Het programma vervult deze regierol gedurende de looptijd van het programma.

Een bovensectorale regievoering betekent echter niet dat dit een wirwar van nieuwe regels en richtlijnen van bovenaf vereist. Integendeel. Het streven is om voor 2009 het aantal afspraken met onder meer de politie en het Openbaar Ministerie terug te brengen, zowel qua omvang als qua diversiteit, en te zorgen dat zij enkelvoudig ontstaan. Juist door stroomlijning en het bevorderen van de samenhang in het gevoerde veiligheidsbeleid, neemt de transparantie van het overheidsoptreden toe. Om deze stroomlijning van het gevoerde beleid mogelijk te maken neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regierol op zich voor de ketenpartners en werkgevers met een publieke taak.

De regierol van het programma is in aanvang intensief en vervult een aanjaagfunctie naar ketenpartners en werkgevers met een publieke taak. Dit alles vanuit het gegeven dat de bestaande taken en verantwoordelijkheden van vakdepartementen, ketenpartners en werkgevers onaangetaast blijven. Naarmate het programma vordert en succesvol is, neemt de intensiteit af en komt het programma op een grotere afstand te staan van het veld.

Om deze regierol vorm te geven organiseert het programma jaarlijks minstens twee keer een interdepartementaal overleg om de beleidslijnen, activiteiten en begrotingsaspecten op elkaar af te stemmen. Dit interdepartementale overleg dient zowel op bestuurlijk als op beleidsmatig niveau plaats te vinden. Op beleidsmatig niveau is dit overleg medio september 2007 van start gegaan. Waar mogelijk loopt dit overleg gelijk aan de beleids- en verantwoordingscyclus binnen de rijksoverheid. Daarnaast heeft het programma alle bestaande beleidsinterventies van de verschillende departementen geïnventariseerd. Ook zijn in 2007 de nieuwe beleidsinterventies van onder meer de sector politie en de ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen,, van Verkeer en Waterstaat en van VWS afgestemd met het programma. Deze afstemming wil het programma de komende maanden verder uitbouwen. Op pagina 15 van dit programma is het overleg schematisch weergegeven.

Tot 2011 vinden er elk jaar minimaal twee overleggen met de arbeidsinspectie plaats. Deze overleggen hebben onder meer als doel inzicht te krijgen in de inspectierapporten en de effecten hiervan voor dit programma. Daarnaast wil het programma een bijdrage leveren aan het opnemen van het thema agressie en geweld in de Arbo-catalogus.

Bij het ministerie van Justitie loopt een onderzoek om de positie van het slachtoffer in het strafproces te verbeteren. De verwachting is dat voor 1 januari 2008 onderzoeksresultaten naar buiten komen. Op basis van deze uitkomsten wordt een beslissing genomen om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om te komen tot een gezamenlijk schade- en letselbureau. Met deze faciliteit wil het programma werkgevers en werknemers ondersteunen bij het vereenvoudigen en verbeteren van het formuleren en indienen van een voeging en /of het verhalen van de schade. De rol van de verzekeraars is een onderdeel van dit onderzoek.

In het eerste half jaar van 2008 is een onderzoek afgerond naar de mogelijkheden voor het opzetten van een gezamenlijk incassobureau. Doel van dit onderzoek is een faciliteit creëren voor werkgevers en werknemers met een publieke taak om de toegewezen claims van schade en letsel ook daadwerkelijk te innen bij de dader(s).

Vanuit de regierol streeft het programma eveneens naar het vergroten van het bewustzijn voor veiligheid bij het uitvoeren van de publieke taak bij ketenpartners en bij werkgevers, waaronder vakdepartementen. Hieronder valt ook een signaleringsfunctie naar ketenpartners en werkgevers over de wijze waarop handhaving, opsporing en de uitvoering van het programma door het veld wordt beleefd.

Gelet op de behoefte van verschillende partijen aan een beeldmerk, wordt voor 1 januari 2008 gestart met een onderzoek naar het draagvlak en de communicatieve werking van een beeldmerk. Met dit beeldmerk willen werkgevers met een publieke taak uitdragen dat ze de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers serieus nemen.

II Een landelijke normstelling

<u>Doel:</u>	Het geven van een signaal dat als richtlijn fungeert voor de bestrijding van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, en een steun in de rug is voor werkgevers en werknemers met een publieke taak.
<u>Middel:</u>	Het ontwikkelen en uitdragen van een uniforme norm waarin duidelijk wordt aangegeven wat de grenzen zijn van acceptabel gedrag.
<u>Termijn:</u>	Voor 31 maart 2008 worden alle ministers uitgenodigd om deze landelijke normstelling te ondertekenen. Ook werkgevers met een publieke taak worden voor genoemde datum gevraagd zich te scharen achter dezelfde landelijke normstelling en deze te ondertekenen.

Indien agressie en geweld worden getolereerd in een werksituatie of wanneer er niet voldoende tegen op wordt getreden, kan dat anderen aanzetten tot meer agressie⁷. Wat accepteren we wel en wat niet? De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil komen tot een landelijke norm waarin de grenzen van acceptabel gedrag worden beschreven. Een dergelijke norm komt tegemoet aan de behoefte van de verklaringondertekenaars en een geraadpleegd burgerpanel. De normstelling dient zowel het gedrag van de burger in de richting van de werknemer c.q. organisatie als het gedrag van de werknemer richting de burger te omvatten. De norm is een handvat en beschrijving van de 'bedrijfsorde' voor werkgevers zodat zij vanuit hun verantwoordelijkheid als werkgever een gezamenlijke norm kunnen neerzetten en deze niet over te laten aan de individuele normen van werknemers. Deze norm kan een drempel wegnemen om aangifte te doen en/of het voorval te melden bij de werkgever en is daarmee een steun in de rug voor werknemers wanneer zij een situatie van geweld en agressie ervaren.

Voor een krachtige werking van de normstelling, is het essentieel dat vakdepartementen, handhavers, opsporingsorganen, werkgevers en werknemers met een publieke taak gezamenlijk een uniforme norm uitdragen, waarin door middel van duidelijke stellingen de grens van acceptabel gedrag wordt aangegeven. De uniformiteit ligt in het gezamenlijk uitdragen van de boodschap dat voorvallen van agressie en geweld niet getolereerd worden door ketenpartners en werkgevers met een publieke taak. De verantwoordelijkheid voor handhaving en naleving van de normstelling ligt bij hen die daar van rechtswege verantwoordelijk voor zijn: ketenpartners en werkgevers met een publieke taak. Zij kunnen in de wijze waarop zij zorgen voor het uitdragen en handhaven van de norm inspelen op de sectorale diversiteit binnen het veld. Immers de 'bedrijfsorde' van een openbaars vervoersbedrijf is een andere dan de sociale dienst en die verschilt weer van de politie.

De normstelling gaat uit van het bestaande wettelijk kader. Uitgangspunt daarbij is, wat wettelijke is geregeld, moet niet opnieuw worden beschreven.

De normstelling wordt in samenspraak met vertegenwoordigers van de verschillende sectoren voorbereid. Na akkoord van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de normstelling ook aan de andere ministers voor akkoord worden voorgelegd.

⁷ "Broken window theorie" uit Hesketh, K. L., Duncan, S. M., Estabrooks, C. A., Reimer, M. A., Giovannetti, P., Hyndman, K., et al. (2003). Workplace violence in Alberta and British Columbia hospitals. Health Policy, 63(311-321).

III Eenduidige afspraken maken met politie en Openbaar Ministerie

<u>Doel:</u>	Komen tot een effectieve, eenduidige en snelle afhandeling van agressie en geweld.
<u>Middel:</u>	Landelijke afspraken met politie en Openbaar Ministerie
<u>Termijn:</u>	Voor 1 november 2008 worden de landelijke afspraken met politie en Openbaar Ministerie gemaakt, uiterlijk 1 januari 2010 worden de gemaakte afspraken geëvalueerd.

Tot op heden wordt binnen regio's nog niet op eenduidige wijze met aangiftes en de afhandeling van geweld- en agressievoorvallen omgegaan. Deze verschillen in overheidsoptreden leiden regelmatig tot frustratie onder slachtoffers en onduidelijkheid bij burgers en betrokken instanties. Om te komen tot een effectieve, eenduidige en snelle afhandeling van agressie en geweld, is het noodzakelijk om landelijke afspraken met politie en Openbaar Ministerie te maken. Voor deze landelijke afspraken wordt een gezamenlijk onderzoek naar de wijze van strafrechtelijke afhandeling door politie en het Openbaar Ministerie ingesteld. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie worden eenduidige afspraken met politie en Openbaar Ministerie gemaakt.

Voor 1 november 2008 moeten deze afspraken gemaakt zijn. Deze afspraken zijn uiterlijk op 1 januari 2010 zelf weer onderwerp van onderzoek, namelijk om de effectiviteit en bruikbaarheid van de eenduidige afspraken met politie en Openbaar Ministerie te meten.

Ook komt er een onderzoek naar de werking en de effecten op de strafeisen van de zogenoemde Polaris-richtlijn van 1 december 2006. Op basis van deze richtlijn geldt een speciale strafeis bij strafzaken tegen daders van geweld of agressie tegen onder meer werknemers met een publieke taak en elke persoon in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep.

Deze onderzoeken dienen ook antwoord te geven op de noodzaak om voor werknemers met een publieke taak tot een afzonderlijk c.q. gekwalificeerd delict te komen, waardoor ook andere dwangmiddelen openstaan binnen het strafproces. De verwachting is dat beide onderzoeken Na de zomer van 2008 zijn afgerond.

Pijler 2: Faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak

	2008	2009	2010
Begroting	2220	2165	1645

Werkgevers met een publieke taak zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het beschermen van de publieke taak en voor de veiligheid van hun werknemers. Het programma wil werkgevers handvatten aanbieden waardoor zij zelf effectief hun veiligheidsbeleid kunnen implementeren en uitvoeren. Dit kan door het opnemen van een aantal overkoepelende activiteiten, waaronder het (laten) uitvoeren van onderzoek en analyses. Deze onderzoeken dienen aan te sluiten bij de behoeften in het veld en inzicht te verschaffen in gebieden waarin weinig tot geen kennis voorradig is.

Een veiligheidsbeleid zorgt ervoor dat er structureel aandacht is voor het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld en haar gevolgen. Een dergelijk effectief veiligheidsbeleid stelt werkgevers en werknemers in staat om een veilige en respectvolle uitvoering van de publieke taak zelf te beheersen en te leren van eerdere voorvallen binnen de eigen of binnen andere organisaties.

Het programma faciliteert en ondersteunt werkgevers en ketenpartners in samenspraak met de vakdepartementen langs drie sporen.

1. Signaleren en adresseren van de oorzaken, gevolgen en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.
2. Inventariseren en verspreiden van praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossingen.
3. Aanbieden van instrumenten die werkgevers binnen hun organisaties kunnen implementeren.

I Signaleren en adresseren oorzaken, gevolgen en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak

<u>Doel:</u>	Vergroten van het inzicht in de omvang en oorzaken van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, en het meten van de effecten van veiligheidsmaatregelen die zijn genomen binnen en buiten het kader van het programma, teneinde effectiever te kunnen optreden tegen agressie en geweld.
<u>Middel:</u>	Onderzoeksprogramma
<u>Termijn:</u>	Het onderzoeksprogramma wordt uitgevoerd gedurende de looptijd van het programma.

Eén van de onderdelen van het actieprogramma uit 2006 is 'het verkrijgen van inzicht in de oorzaken van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'. Dit onderdeel blijkt in de praktijk in een duidelijke behoefte te voorzien. Het afgelopen half jaar is tijdens de uitvoering van het actieprogramma, meer dan eens helder geworden dat het vaak ontbreekt aan kennis over de aard en omvang van agressie en de effecten van maatregelen⁸. Inzicht hierin is voor de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen van groot belang. Primair om werkgevers informatie en kennis te bieden zodat zij in staat zijn de juiste beleidsinterventies te plegen en weten op welke factoren zij dienen te sturen om daadwerkelijk de gewenste effecten te bereiken. Secundair om ook op landelijk niveau de

⁸ Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak – Quick scan – Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum en Intervict – 2007;

werkelijke aard en omvang van agressie en geweld scherp te krijgen en hierop adequate beleidsinterventies te nemen. Om deze kennisleemten te dichten, is een meerjarenonderzoeksprogramma tot 2011 opgenomen.

Onder het meerjarenonderzoeksprogramma vallen in elk geval de volgende onderzoeken:

- meten van effecten van maatregelen van het programma en aanpakken binnen sectoren;
- inzicht in de gedragingen en motivatie van daders;
- inzicht in de effecten op/reacties bij slachtofferschap van werknemers met een publieke taak;
- inzicht in de effecten op slachtoffers bij stelselmatig slachtofferschap, mede gekoppeld aan een effectieve opvang en nazorg;
- onderzoeken van de wenselijkheid van een daderregistratie;
- onderzoek naar (meer) interventiemogelijkheden in de aanpak van agressie en geweld. Onderzoek toont aan dat in 49% van de gevallen geen interventiemogelijkheid aan te wijzen is. Het programma onderzoekt of de sturingsmogelijkheden kunnen worden uitgebreid.⁹;
- in 2009 en 2011 wordt het onderzoek naar de aard en omvang van agressie en geweld herhaald. Het effect van het programma en haar onderdelen wordt bekeken aan de hand van dit tweejaarlijks onderzoek. Het onderzoek wordt naar analogie van het onderzoek van medio 2007 uitgevoerd. Het onderzoek van 2007 kan gezien worden als een nulmeting.

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak maken zoals in de inleiding is beschreven, deel uit van een groter maatschappelijk probleem van agressie en geweld in de samenleving. Veel oorzaken van beide fenomenen overlappen elkaar. Het programma zal waar nodig oorzaken signaleren, inbrengen en volgen bij de verschillende vakdepartementen.

II Inventariseren en verspreiden praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossingen

<u>Doel:</u>	Inventariseren en verspreiden van praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossingen
<u>Middel:</u>	Stimuleringsregeling, website, prijsuitreiking meest innovatieve aanpak, expertmeetings en onderzoek en opzet kennisbank
<u>Termijn:</u>	De stimuleringsregeling zal maart 2008 van kracht gaan. In november 2008 vindt een eerste prijsuitreiking plaats door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek naar een kennisbank 'Veilige Publieke Taak' wordt maart 2008 afgerond.

Het programma opereert in een divers en complex veld van organisaties die onderling verschillen in voortvarendheid en ervaring in de aanpak van agressie en geweld. Uit onderzoeken van de arbeidsinspectie blijkt dat veel organisaties de plannen voor de aanpak van agressie en geweld op orde hebben. De arbeidsinspectie geeft echter ook aan dat het proces vaak stopt bij de invoering van deze plannen. Vooral kleinere organisaties hebben behoefte aan een steun in de rug. Deze steun in de rug kan geboden worden door ervoor te zorgen dat organisaties met een publieke taak bestaande kennis met elkaar gaan delen en nieuwe kennis op basis van een andere aanpak hiervoor ontwikkelen.

⁹ Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak, DSP, 2007.

- **Stimuleringsregeling**

Om werkgevers te stimuleren bij de (innovatieve) aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, komt het programma met een stimuleringsregeling tot 2011. Hiervoor is 2,5 miljoen euro beschikbaar.

Organisaties, die in aanmerking willen komen voor een stimuleringsbijdrage, kunnen jaarlijks tot 2011 voor 1 juni hun aanvraag bij het programma indienen. In hun verantwoording dient inzicht te worden gegeven in de effecten van de gekozen aanpak c.q. de bestede gelden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reikt jaarlijks een prijs uit tijdens een conferentie waar effectieve praktijkervaringen en innovatieve aanpakken tegen agressie en geweld door organisaties met een publieke taak worden gepresenteerd. Daarnaast organiseert het programma jaarlijks vier expertmeetings waarin ketenpartners en werkgevers met een publieke taak hun praktijkervaringen en best practices kunnen presenteren.

- **Kennisbank**

Om werkgevers met elkaar te verbinden en zo te komen tot een meer eenduidig veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld, is het belangrijk dat werkgevers hun kennis en ervaring met elkaar kunnen delen. Het programma deelt de mening van diverse betrokken partijen dat niets het delen van kennis en ervaring op gebied van dit veiligheidsbeleid in de weg mag staan. Zelfs concurrentieoverwegingen niet. Door kennis en ervaring met elkaar te delen kunnen werkgevers van elkaar leren en worden daarnaast kosten uitgespaard.

Het programma zal een onderzoek verrichten naar de mogelijkheden voor het opzetten van een kennisbank. Het programma, hiertoe uitgenodigd door verklaringondertekenaars, wil de bestaande kennisbanken op het terrein van agressie en geweld in beeld brengen en waar mogelijk bundelen. De eerste inventarisatie hiervoor dient eind 2007 te zijn afgerond. Op basis van deze inventarisatie stelt het programma een plan van aanpak op voor het opzetten van een kennisbank. Voor die tijd kunnen onderzoeksresultaten en ander nieuws worden geraadpleegd op de website van het programma¹⁰.

¹⁰ <http://www.veiligepublieketaak.nl/>

III Aanbieden instrumenten die werkgevers binnen hun organisaties kunnen implementeren

<u>Doel:</u>	Werkgevers met een publieke taak ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van een effectief en integraal veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld.
<u>Middel:</u>	Een pakket aan instrumenten t.a.v. voorkomen, beperken en het afhandelen van agressie en geweld
<u>Termijn:</u>	De instrumenten worden voor juni 2010 opgeleverd.

Het programma ontwikkelt een breed pakket aan samenhangende instrumenten waarmee werkgevers met een publieke taak hun veiligheidsbeleid gericht op agressie en geweld kunnen vormgeven, implementeren en borgen binnen de bedrijfsvoering. Het pakket betreft instrumenten op het gebied van bewustwordingstrajecten, implementatie en borging van beleid en het aanjagen van een normen-, en waardendiscussie. Daarnaast lijkt uit een behoefte-inventarisatie bij betrokken partijen en burgers, dat veel voorvallen van agressie en geweld voortkomen uit onbegrip van de burger over de taken en bevoegdheden van werknemers met een publieke taak, de onherkenbaarheid van de overheid en het gevoel dat de menselijke maat bij een contact met de overheid ontbreekt. Door voorlichting te geven aan burgers over wat ze van werknemers met een publieke taak kunnen verwachten, wordt gestreefd naar een vermindering van het aantal geweldsvorvallen.

De volgende producten zijn onderdeel van het pakket aan instrumenten dat werkgevers helpt om een integraal veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld te voeren.

Instrumenten ten aanzien van voorkomen van agressie en geweld

- 1) Een **model voor huisregels**: regels die aangeven welk gedrag verwacht wordt van personen in een (semi-)publieke ruimte. Deze huisregels worden gecommuniceerd naar burgers. Verwacht wordt dat dit model eind 2007 getest kan worden in diverse organisaties.
- 2) Aansluiten bij een **bestaand instrument** waarin aan **burgers** duidelijk wordt gemaakt **welke dienstverlening en welke bejegening** zij van de organisatie en haar werknemers **mogen verwachten** (Good Governance).
- 3) Inventarisatie van de ervaringen met scholings- en trainingsprogramma's. Deze inventarisatie dient een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de **scholing van werknemers**. Daarnaast kan deze inventarisatie leiden tot het opzetten van sectorale oefenprogramma's.
- 4) **Scholing aan leidinggevenden**.
- 5) **Overkoepelende handleiding** waarin werkgevers en werknemers handvatten worden aangeboden **om agressie en geweld in te perken en te bestrijden**. Let op: een model voor huisregels, interne gedragscodes en scholing worden hierin opgenomen.

Instrumenten ten aanzien van beperken van agressie en geweld tijdens voorvallen

- 6) Interne gedragscodes: interne regels binnen een organisatie/beroepsgroep over hoe te handelen bij agressie en geweld.
- 7) Aansluiten bij een bestaand instrument om dienstverlening en bejegening van de organisatie en haar werknemers te verhogen (Good Governance).

Instrumenten ten aanzien van afhandelen van agressie en geweld

- 8) Een modelprotocol voor afhandeling van voorvallen van agressie en geweld (inclusief financieel verhaal op de dader, mogelijkheden en effecten van aangifte). Dit model bevat handvatten voor het altijd geven van een reactie en komt in het najaar 2007 beschikbaar.
- 9) Een model voor terugvordering van verkregen voordeel (BZK en Justitie).
- 10) Handleiding voor werkgevers die een voorvalregistratie bij gaan houden.
- 11) Handleiding voor het bevorderen van de aangiftebereidheid.

Financiële consequenties

Voor het programma is vanuit het kabinetsbeleid tot 2011 5,2 miljoen opgenomen in de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Resultaten van het onderzoek 'Ongewenst gedrag besproken', laten zien dat vermindering van incidenten van agressie en geweld een besparing oplevert op de loonkosten door, of als gevolg van, vermindering van ziekteverzuim en betere arbeidsprestaties. Het geheel terugdringen van agressie en geweld tegen de onderzochte doelgroepen kan jaarlijks een besparing van € 100 miljoen aan loonkosten opleveren. De totale besparing voor de gehele groep werknemers met een publieke taak en alle bijkomende kosten, zoals medische kosten en schade, betekent jaarlijks een veelvoud hiervan.

Verantwoording

Het programma legt éénmaal per jaar verantwoording af aan de Tweede Kamer door middel van het aanbieden van een verantwoordingsrapportage. In principe zal deze gelijktijdig met het financieel jaarverslag aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In deze verantwoording zullen de ondernomen activiteiten, de begroting, de resultaten van het onderzoeksprogramma en de effecten van de maatregelen die zijn uitgezet - indien al bekend - (zie pijler 2.1) worden opgenomen.

Begrippenlijst

Agressie en geweld

Bij het hanteren van agressie en geweld in het kader van dit programma is de functie noch de taak die de werknemer heeft binnen de organisatie van belang. Evenmin is het moment, binnen of buiten de werktijden, de omstandigheden of de plaats, op het werk of thuis, van belang. Voor de afbakening geldt wel dat het gebruik van agressie en geweld tegen werknemers verband houdt met het verrichten van werkzaamheden in de publieke taak. Dit betekent dat ook werkgerelateerde voorvallen in de privé-situatie binnen dit programma vallen. Een bedreiging van een belastinginspecteur en zijn gezin valt bijvoorbeeld onder de werking van dit programma. Overigens vallen alle voorvallen waarin een werknemer tegen zijn wil wordt lastig gevallen onder deze omstandigheden onder dit programma. Zoals in het programma al is verwoord heeft de werkgever een taak in het duidelijk verwoorden van de norm die binnen de bedrijfsorde geldt en dient hij dit niet over te laten aan de individuele werknemer.

Agressie en geweld kunnen in verschillende vormen voor komen. Met de al bij het programma betrokken organisaties is afgesproken het geweld in te delen naar verbaal geweld, non-verbaal geweld, (serieuze) bedreigingen en fysiek geweld.

- Onder verbaal geweld vallen gedragingen als uitschelden, vernederen en discrimineren, maar ook het uitlokken van ruzie wordt hieronder geschaard.
- Non-verbaal geweld omvat dezelfde gedragingen als verbaal geweld met een aantal toevoegingen als het hinderen / werken bemoeilijken, stalken, het bij zich hebben van gevaarlijke voorwerpen, dieren, of (vuur)wapens en bespugen.
- Het (serieus) bedreigen beperkt zich niet alleen tot de werkgever en/of zijn werknemer maar ook tot mensen in hun kring, zoals familieleden. Bedreigen kan met woorden voorwerpen en/of wapens plaatsvinden.
- Onder fysiek geweld verstaat dit programma het gebruik van lichamelijk geweld door slaan, schoppen, stompen, pijn toebrengen door klemmen, bijten, prikken of het beschadigen en vernielen van goederen.

Beleidsinterventies

Het voorkomen van agressie en geweld

Hiermee wordt bedoeld het vooraf benutten van mogelijkheden om agressie en geweld tegen te gaan. Het is belangrijk deze (beleids)interventie al zo vroeg mogelijk bewust in te zetten. Zo moeten beleidsmakers vooraf al nadenken over het veilig uitvoeren van een publieke taak. Daarnaast kunnen werkgevers vooraf in hun eigen organisatie preventieve maatregelen nemen door bijvoorbeeld bouwkundige maatregelen te treffen en hun werknemers voor te bereiden op agressie en geweld. Van werknemers mag worden verwacht dat zij de aangeboden training en scholing serieus volgen en onderhouden. Tevens is het belangrijk te benadrukken dat de manier waarop een klant bejegend wordt door zowel de organisatie als de werknemer, kan bijdragen aan het voorkomen van agressie en geweld¹¹. Verwachtingsmanagement en burgergericht handelen zijn hierbij sleutelbegrippen.

¹¹ Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak – Quick scan – Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum en Intervict – 2007;

Het beperken van agressie en geweld en haar gevolgen

Tijdens agressie- en geweldsvoorvallen is het vaak mogelijk om deze gedragingen terug te brengen naar een gewenst niveau, zo laag mogelijk te houden of de omvang ervan te beperken. Werknemers moeten hiervoor het vermogen hebben om de-escalierend te handelen nadat zij de eerste uitingen van agressie en/of geweld bespeuren. Duidelijke afspraken over inbreken op situaties, ordehandhaving of het in veiligheid brengen van anderen kunnen hierbij helpen. Zeker wanneer in teamverband wordt gewerkt is het van belang vooraf werkafspraken te maken en elkaar ook het recht te geven zich te bemoeien met situaties die uit de hand (dreigen te) lopen. De werkgever moet de omstandigheden creëren om tijdens een voorval de gevolgen te beperken. Denk hierbij aan het inschakelen van beveiliging of zelfs vluchtroutes.

Het afhandelen van agressie en geweld

Een adequate afhandeling na een voorval is essentieel om aangericht letsel en schade bij de betrokkenen zo snel en zo veel mogelijk te herstellen en om de kans op herhaling te voorkomen. Het laten bestaan van schade kan een uitnodiging vormen voor nieuw geweld¹². Na het voorval dient er aandacht te zijn voor de opvang en nazorg van werknemer(s) en voor de registratie, melding en/of aangifte. Uiteraard is het essentieel dat de zaken door derden, zoals politie en het Openbaar Ministerie, secuur, daadkrachtig en snel worden opgepakt. Daarnaast moet de dader en ook de burger duidelijk worden gemaakt welke maatregelen er zijn of worden toegepast, bijvoorbeeld door middel van communicatie over trajecten voor gedragsaanpassingen.

Doelgroepen: Publieke taak

Het programma richt zich op het terugdringen van agressie en geweld tegen werknemers en organisaties met een publieke taak. Een publieke taak houdt in dat de werknemers de taak uitvoeren in het algemeen belang, dat deze taak voor iedereen in gelijke omstandigheden beschikbaar is en een publiek orgaan voor deze taken verantwoordelijk is. Tot de doelgroep van het programma behoort dan ook een veelheid van organisaties, zoals ministeries, overheidsorganisaties, en zelfstandige bestuursorganen en private organisaties met een publieke taak. De doelgroep bestaat uit organisaties die uiteenlopen in bestuurlijke vorm en taak. Deze organisaties verschillen onderling zichtbaar qua frequentie in confrontatie met, erkenning van het probleem en ervaring in de aanpak van agressie en geweld. Daarnaast verschillen de organisaties in hun relaties met de dader, de omgeving waarin gewerkt wordt, de mate van autonomie en de omvang van de organisatie. Het programma opereert daarmee in een divers en complex veld.

De doelgroep omvat de volgende sectoren:

- Veiligheid
- Onderwijs
- Zorg / hulpverlening
- Openbaar vervoer / infrastructuur
- Sociale zekerheid
- Openbaar bestuur / politici

¹² "Broken window theorie" uit Hesketh, K. L., Duncan, S. M., Estabrooks, C. A., Reimer, M. A., Giovannetti, P., Hyndman, K., et al. (2003). Workplace violence in Alberta and British Columbia hospitals. Health Policy, 63(311-321).

Communicatiestructuur

