

Voortgangsrapportage actieprogramma 'Aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'

Inleiding

“Vanaf het moment dat ik het uniform aantrek en naar buiten ga tot het moment dat ik weer binnenkom, heb ik te maken met schelden, bedreigen, spugen en geweld” vertelt een parkeercontroleur bij het werkbezoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie op 26 maart 2007 aan Rotterdamse werknemers met een publieke taak. De parkeercontroleur zegt dat hij door de dagelijkse agressie en geweld murw is geworden voor deze ongewenste gedragingen. Tijdens de bijeenkomst komen meer indrukwekkende voorbeelden van agressie en geweld naar voren die de noodzaak van een aanpak van agressie en geweld onderstrepen.

Op 26 oktober 2006 verklaarden veertien partijen dat zij gezamenlijk “agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak zullen aanpakken”. Deze verklaring was een reactie op een onophoudende reeks van voorvallen waarbij werknemers met een publieke taak in hun taakuitvoering belemmerd werden door agressie en geweld. In aanvulling op deze verklaring presenteerden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie gelijktijdig het ‘Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’. In hun brief van 26 oktober 2006 aan de Tweede Kamer is toegezegd halfjaarlijks de voortgang op deze aanpak te rapporteren¹. Dit is de eerste voortgangsrapportage van het programma Veilige Publieke Taak².

In het ‘veld’ waren en zijn sinds de start van het actieprogramma tal van initiatieven op het terrein van de aanpak van agressie en geweld ondernomen. Zo zijn in 2006 en 2007 negen zogenoemde Arbo-convenanten afgerond. Dit aantal initiatieven is merkbaar aan het uitbreiden. Kortom er is een beweging op gang gekomen. Politie en het openbaar ministerie hebben het voortouw genomen in het, wat uit signalen blijkt, (nog) strikter handhaven van bestaande regels in onze samenleving. Ook ziet het programma dat verschillende sectoren de eerste positieve resultaten van de door hun gevolgde aanpak naar buiten brengen, zoals de openbare vervoerssector, ziekenhuizen en verschillende politiekorpsen. Dit is winst.

Ondanks deze initiatieven blijkt uit analyses naar de aard en omvang van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak dat tweederde van de werknemers het afgelopen jaar geconfronteerd is met ongewenst gedrag door externen³. Het ontbreken van een duidelijk zichtbare daling is naar de mening van het kabinet niet acceptabel. Het continueren en waar mogelijk uitbouwen van de beleidsinterventies is dan ook noodzakelijk. In het vervolg van de verantwoording is per onderdeel van het actieprogramma beschreven welke activiteiten zijn of worden verricht.

Verantwoording over het niet halen van de tijdlijn

Een aantal aspecten heeft meer tijd gevergd in de uitvoering dan oorspronkelijk was geraamd. Allereerst is het actieprogramma tot stand gekomen in een periode van hoge

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 100, pagina 3

² Vanaf begin april 2006 is de naam van het programma veranderd in ‘Veilige Publieke Taak’ om duidelijk te maken naar welk doel toe wordt gewerkt.

³ Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak, DSP, 2007.

politieke druk en intensieve aandacht van de media. In die tijd is al gesignaleerd dat de beschikbare informatie en kennis gering en fragmentarisch is. Het was dan ook niet mogelijk een deugdelijke planning hierop te baseren. Daarnaast betekende het actieprogramma een nieuwe activiteit en dus het betreden en ontdekken van het 'nieuwe' veld. Dit nieuwe veld bleek zeer complex te zijn. De complexiteit bestaat uit een veelheid van organisaties die in meerdere opzichten van elkaar verschillen, bijvoorbeeld in kennis en ervaring in het omgaan met en de aanpak van agressie en geweld, in relaties met burgers en in autonomie.

Voor de uitvoering van het programma is het opbouwen van een band met het 'veld' van belang. Het veld vroeg in een aantal gevallen om extra aanvullende activiteiten en andere prioriteiten dan was voorzien. Daarnaast bestrijkt het programma een veelheid aan beleidsterreinen van meerdere vakdepartementen die in de uitvoering van het programma bijeenkomen, zoals het beleid ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, beleidslijnen ten aanzien van de verschillende publieke sectoren en strafrechtelijke en civielrechtelijke ontwikkelingen.

Het programma Veilige Publieke Taak levert de komende tijd haar eerste producten af. In veel gevallen zijn deze producten omvangrijker dan in de oorspronkelijke acties van het actieprogramma uit 2006 was omschreven. Zo zijn de modellen voor huisregels en gedragscodes uitgebreid naar een handreiking om organisaties en hun medewerkers voor te bereiden op agressie en geweld en zijn de huisregels en gedragscodes hier slechts een onderdeel van. Daarnaast is het onderzoek naar de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak uitgebreid naar alle ongewenste gedragingen en zijn de kosten van dergelijk ongewenst gedrag voor organisaties in beeld gebracht.

In het eerste half jaar van 2007 heeft het programma Veilige Publieke Taak vier hoofdactiviteiten uitgevoerd:

- *Uitvoering van het actieprogramma.*
- *Verkrijgen van inzicht.*
- *Uitvoering toezeggingen ministers.*
- *Inventariseren van de behoefte in het veld.*

In de eerste fase van het programma Veilige Publieke Taak is door uitvoering van deze hoofdactiviteiten inzicht verkregen in de aard, omvang en mogelijke aanpak van agressie en geweld. Analyses van deze nieuwe inzichten en inventarisaties bij betrokken partijen, werknemers en burgers geven aanleiding om het actieprogramma dat in 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden bij te stellen⁴. Dit programma is daarmee een uitwerking van het actieprogramma zoals dat onder het vorige kabinet is gepresenteerd. Alle nog openstaande activiteiten uit het actieprogramma en toezeggingen van de ministers in dit kader zijn hierin overgenomen. Deze verantwoording volgt de lijn van het actieprogramma van 2006, waarbij de nummering eerst het deel van hoofdstuk drie "Programma" bevat en vervolgens het actienummer.

Voortgang per hoofdactiviteit

Uitvoering van het actieprogramma

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 medewerkers met een publieke taak' (2006).

Het actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken' dat in 2006 is aangeboden bestaat uit 18 acties. Het actieprogramma is op verschillende onderdelen uitgewerkt in samenwerking met vertegenwoordigers van de verklaringondertekenaars.

Actie 1.1: Uniforme definitie

De uniforme definitie is tot stand gekomen na overleg met vertegenwoordigers uit het veld op het terrein van juridische aspecten en registratie. Hierbij is de afspraak gemaakt met de verklaringondertekenaars om registratie van agressie en geweld te clusteren naar vier vormen. Dit zijn verbaal geweld, non-verbaal geweld, (serieuze) bedreigingen en fysiek geweld. In elk van deze clusters zijn concrete gedragingen benoemd, zoals spuwen, beledigen, stalken en slaan.

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. Overigens vallen alle voorvallen waarin een werknemer tegen zijn wil wordt lastig gevallen onder deze omstandigheden onder dit programma.

Acties 1.2, 1.3 en 4.2: Model huisregels en gedragscodes en modelprotocol afhandeling voorvallen

In het actieprogramma 2006 staat het ontwikkelen van een drietal modellen opgenomen, namelijk:

- een modelregeling die werkgevers kunnen hanteren als huisregels;
- een modelregeling over de manieren waarop een beroepsgroep zich kan presenteren en de manieren waarop de werknemers zich naar buiten kunnen gedragen;
- een modelprotocol voor de afhandeling van voorvallen van agressie en geweld.

Bij de uitwerking van dit actiepunt en inventarisatie van bestaande modellen bij de organisaties met een publieke taak en bij private ondernemingen, bleek uitbreiding naar één handreiking een relatief kleine stap te zijn. Daarom is besloten deze actie uit te breiden en meer samenhang aan te brengen tussen de verschillende modellen zodat een integrale handreiking ontstaat die ingaat op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld en haar gevolgen.

Met de externe opdrachtnemer is de afspraak gemaakt medio oktober 2007 conceptmodellen op te leveren en deze in de maand erna in en met de praktijk verder te verfijnen. Na het verwerken van deze informatie komen de modellen voor alle organisaties met een publieke taak beschikbaar. Met de opdrachtnemer is als einddatum 15 december 2007 afgesproken.

Actie 1.5: Communicatie naar de samenleving

Op 9 november 2006 is een landelijke campagne van start gegaan met een paginabrede advertentie in de huis-aan-huisbladen. In deze advertentie is in gegaan op de rol van werknemers met publieke taken, op hun confrontaties met agressie en geweld bij de uitvoering van hun taken en toekomstige consequenties bij het overschrijden van de grenzen. Deze advertentie is bij ruim zes miljoen huishoudens op de deurmat gevallen.

13 december 2006 is op initiatief van het programma Veilige Publieke Taak de campagne 'Stank voor dank' van de stichting Meld Misdaad Anoniem gestart. Met deze start is rekening gehouden met de feestdagen die traditioneel gepaard gaan met collectieve agressie en geweldsuitbarstingen tegen brandweer, ambulances en politie. De campagne is specifiek gericht op de getuigen die bekenden zijn van de dader. De campagne liep van eind december 2006 tot half januari 2007. Met een filmspot in de bioscopen zijn meer dan 1,2 miljoen bezoekers op een indringende wijze geconfronteerd met een hulpdienst die er alles aan doet om zo snel mogelijk ter plaatse te zijn. Bij aankomst worden echter rake klappen als dank uitgedeeld.

In de periode van de campagne en kort erna zijn 63 meldingen nagetrokken (29%), allen bruikbare meldingen waarvan bekend is dat er een vervolgactie op heeft plaatsgehad. Er zijn 18 politieregio's benaderd. Hieruit is het volgende resultaat gekomen. Twee meldingen 'openlijke geweldpleging' gingen over geweld tegen brandweer en politie. De politie kon dankzij de tips in de meldingen de zaak oplossen en twee verdachten aanhouden. Naast dit succes hadden drie meldingen betrekking op het uitgaansleven (twee mishandeling, één openlijke geweldpleging). Het ging om incidenten waarbij alleen burgers betrokken waren. Opvallend was de spontane en kosteloze medewerking die door meer dan 25 landelijke en regionale radiozenders aan deze campagne is geleverd.

Werknemers met een publieke taak hebben de campagne ervaren als een 'steun in de rug'. Dit blijkt uit de vele aanvragen uit deze sectoren voor campagnemateriaal, de aanwezigheid van dit materiaal op vele werkplekken en uit het feit dat op initiatief van individuele politimedewerkers de filmspot heeft gedraaid in Amsterdam op het Rembrandtsplein tijdens koninginnenacht.

Medio april 2007 is de website van het programma Veilige Publieke Taak, www.veiligepublieketaak.nl, opengesteld. Op deze site zijn onder andere nieuwsfeiten, de voortgang van het programma en onderzoeksresultaten te vinden.

Bij het schrijven van het actieprogramma is het voeren van een landelijke campagne op grote schaal in het voorjaar als een van de mogelijkheden gezien. Het idee achter deze campagne was burgers bewust te maken dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak niet acceptabel is en vergaande gevolgen kan hebben. De campagne zou plaatsvinden in het kader van de reeks 'Nederland Veilig'. Eind 2006 zijn de voorbereidingen van deze campagne begonnen met bijeenkomsten van focusgroepen. Doel van de bijeenkomsten was het toetsen van het nut en de noodzaak van de campagne en de boodschap die deze campagne zou moeten bevatten. De uitkomst van de focusgroepen was dat 'het probleem, de toename van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak worden herkend, maar vooral als onderdeel van een veel groter probleem, namelijk een toename van agressie en geweld in de maatschappij in het algemeen.' Daarnaast zou een overheid door het telkens weer benadrukken van het probleem over kunnen komen aan een 'onmachtige overheid'.

Door de media-aandacht bij incidenten met medewerkers met een publieke taak en de daaruit voortvloeiende politieke discussie en de campagne van Meld Misdaad Anoniem, is het probleem op dit moment op de kaart gezet. Deze twee argumenten bij elkaar opgeteld hebben er toe geleid dat de landelijke campagne is uitgesteld. Op een later moment kan een campagne opnieuw ter sprake komen.

Actie 2.1 en 4.1: Overzicht reactiemogelijkheden

Bij de totstandkoming van het actieprogramma in 2006 gaven veel organisaties met een publieke taak aan behoefte te hebben aan een gedetailleerd overzicht van de mogelijkheden die organisaties hebben ten opzichte van de dader. Op basis van kennis uit het 'veld' en bestaande juridische mogelijkheden zijn de mogelijke reacties in kaart gebracht. Dit zijn beleidsmatige, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke beslissingen. Het overzicht is daarmee een instrument voor werknemers en/of werkgevers om ten opzichte van de dader een passende en juridisch onderbouwde reactie te geven. In veel situaties hebben werknemers en/of werkgevers de keuze uit meerdere van deze gepresenteerde reacties, zoals:

- geven van een waarschuwing;
- staken van de dienstverlening;
- registreren van incident-, slachtoffer- en/of dadergegevens;
- aangifte doen;
- ontzeggen van toegang voor gebouw of gebied;
- verhalen van de geleden schade (materieel en immaterieel);
- uitkering korten.

Dit overzicht wordt in 2007 naar het 'veld' gecommuniceerd.

Actie 3.1 en 3.2: Registratie/onderlinge uitwisseling van dadergegevens

Er wordt in het actieprogramma 2006 onderscheid gemaakt tussen registratie van geweldsincidenten en registratie van dadergegevens. Registratie van geweldsincidenten vindt in een aantal sectoren plaats, zoals bij ziekenhuizen en bij de Nederlandse Spoorwegen. Andere sectoren hebben nog geen registratiesysteem of hebben plannen daartoe. Daderregistratie van agressie en geweld vindt bij organisaties met een publieke taak nog niet gestructureerd plaats, hetzelfde geldt voor uitwisseling van deze gegevens tussen organisaties. Om te verkennen of er behoefte is aan ondersteuning bij het opzetten van incidentregistratiesystemen en of er behoefte is aan een uitwisseling van dadergegevens op centraal niveau, is er een werkgroep opgericht met registratiedeskundigen.

Ontwikkelingen incidentenregistratie

Het programma ondersteunt organisaties die een incidentenregistratie willen gaan opzetten en ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning bij de ontwikkeling en uitrol van het Agressie Registratiesysteem Overheid (ARO). Het ARO is een systeem dat is ontwikkeld op gezamenlijk initiatief en onder verantwoordelijkheid van gemeentes, provincies en rijksoverheid. In 2007 zijn acht pilots gestart met het ARO. Doel van deze pilots is om het invoeringstraject bij verschillende organisaties inzichtelijk te krijgen en het systeem te testen op functionaliteit, bruikbaarheid en betrouwbaarheid. Het programma ondersteunt deze ontwikkeling door het houden van een evaluatie van deze acht pilots en het maken van een handleiding die gebruikt kan worden voor nieuwe overheidsorganisaties die met het ARO gaan werken.

Ontwikkelingen daderregistratie

Een gezamenlijke daderregistratie en uitwisseling van dadergegevens levert complexe vraagstukken op over privacy, beheer, extra administratieve lasten en de kosten van onder meer exploitatie. Deze vraagstukken moeten worden afgezet tegen de baten van een daderregistratiesysteem op centraal niveau. Deze vraagstukken zijn binnen het programma, met de werkgroep en met externen besproken en verkend. Op grond hiervan zal een standpunt worden bepaald over het al dan niet opzetten van een centrale daderregistratie.

Actie 4.3: Aangiftebereidheid

Aangifte doen is van groot belang. Het slachtoffer geeft hiermee het signaal af dat hij agressie en geweld niet ongestraft voorbij laat gaan. Het doen van aangifte is een belangrijke start van het opsporingsproces en de kans om richting dader duidelijk te maken dat hij of zij er niet zomaar mee weg komt. Het actieprogramma wil de aangiftebereidheid stimuleren. Hiervoor is het belangrijk om zicht te krijgen op (persoonlijke) overwegingen van organisaties en slachtoffers om al dan niet aangifte te doen, op organisatorische prikkels of belemmeringen in het aangifteproces en de juridische mogelijkheden en beperkingen die hiermee gepaard gaan, zoals het waarborgen van de anonimiteit. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn in een breder kader dan dit programma een verkenning gestart naar de praktische mogelijkheden van (beperkt anoniem) aangifte doen. Hiervoor zal een werkgroep worden samengesteld bestaande uit deskundigen van diverse betrokken partijen, zoals politie, openbaar ministerie en Slachtofferhulp Nederland.

Over het stimuleren van de aangiftebereidheid zijn in de maanden juni en juli 2007 door het programma samenwerkingsafspraken gemaakt met Slachtofferhulp Nederland en een aantal wetenschappers met kennis over slachtofferschap. Deze afspraken moeten leiden tot het gezamenlijk werken aan het verkrijgen van bovenstaand inzicht door sessies te beleggen met slachtoffers en het uitvoeren van een literatuurstudie.

Actie 4.4: Beleidsbrief politie

De politie is in december 2006 in een gezamenlijke brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, gevraagd om bij voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publiek taak:

- prioriteit te geven aan de melding;
- het doen van aangifte te stimuleren;
- altijd een proces-verbaal te laten opmaken;
- extra inspanningen te verrichten om de daders te achterhalen en
- de voortgang aan het slachtoffer / de aangever terug te koppelen.

Actie 4.6: Aangepaste richtlijn openbaar ministerie

Vanaf 1 december 2006 geldt de zogenaamde Polaris-richtlijn. 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. De strafverhogende werking van de factor wordt voor de daders bij deze categorie slachtoffers verhoogd van 25% naar 100%, wat dus neerkomt op een verdubbeling van de strafeis. Eenzelfde strafverzwaring zal gaan gelden in het geval dat geweld wordt gepleegd tegen een persoon die 'burgermoed' heeft getoond door te verhinderen of proberen te verhinderen dat een geweldsdelict gepleegd ging worden.

Van werknemers komen positieve signalen binnen over de hoogte van opgelegde straffen. De beleidsbrief naar de politie en de verhoging van de richtlijn van het openbaar ministerie

hebben hier wellicht aan bijgedragen. De uitspraken van de rechters in het zogenaamde 'Fuck you'-arrest en het roepen van 'homo' in het openbaar als belediging, zijn ook belangrijke en positieve ontwikkelingen in het realiseren van een daling van agressie en geweld in de richting van werknemers met een publieke taak.

Actie 4.5: Eenduidige afspraken met politie en openbaar ministerie

Er komt een onderzoek naar de wijze waarop het strafrechtelijk proces loopt in zaken van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Ook start er een evaluatieonderzoek uit van de bovengenoemde Polaris-richtlijn van 1 december 2006. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie kunnen eenduidige afspraken met politie en openbaar ministerie worden gemaakt om een effectieve, eenduidige en snelle afhandeling van agressie en geweld mogelijk te maken. Deze onderzoeken zijn uitgesteld onder meer door, op basis van voldoende uitspraken en arresten, toetsing van genoemde richtlijn mogelijk te maken.

Actie 4.7: Onderzoek gezamenlijk schade- en letselbureau

In het actieprogramma 2006 staat dat het programma onderzoekt in hoeverre de bestaande mogelijkheden om schade- en letsel te verhalen voldoende gelegenheid bieden aan organisaties en individuele medewerkers om deze ook daadwerkelijk te verhalen op de dader. Ook zullen behoeften van organisaties en hun medewerkers worden onderzocht en zal worden nagegaan welke knelpunten zij ondervinden bij de toegang tot de bestaande mogelijkheden. Dit onderzoek is uitgesteld gelet op de (evaluatie)onderzoeken die bij het ministerie van Justitie lopen en die gericht zijn op het verbeteren van de positie van het slachtoffer in het strafrechtelijke proces. De resultaten van dit onderzoek zullen leiden tot een plan van aanpak waarin de instrumenten worden bepaald om, waar mogelijk, in die behoeften te voldoen. De verwachting is dat dit onderzoek in het eerste half jaar van 2008 gereed komt.

Actie 4.8: Onderzoek gezamenlijk incassobureau

Ook het doen van een onderzoek naar een gezamenlijk incassobureau is uitgesteld in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek bij het ministerie van Justitie. Op basis van informatie uit dit onderzoek kan in 2007 het onderzoek alsnog starten. De onderzoeksoopdracht is inmiddels gereed en met de juridische werkgroep voldoende afgestemd. De verwachting is dat dit onderzoek aan de eerste helft van 2008 gereed komt.

Verkrijgen van inzicht

In de eerste helft van 2007 was een belangrijke activiteit het verkrijgen van meer inzicht in de verschillende facetten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. In het actieprogramma zijn hiervoor vijf acties opgenomen. Daarnaast is een aantal onderzoeken en analyses nodig gebleken.

Onderzoek aard en omvang (Deel 5, actie 1)

In het eerste half jaar is een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, 'Ongewenst gedrag besproken'. In onderstaande tabel staat een overzicht van de doelgroepen van dit onderzoek.

Werknemers met een publieke taak hebben in hun werk te maken met 'externen', zoals klanten, cliënten, bezoekers, patiënten, leerlingen, reizigers– of met andere interacties met burgers. De verschillende beroepsgroepen zijn geënquêteerd over de aard en omvang van ongewenst gedrag, zoals verbaal geweld, fysiek geweld en intimidatie of discriminatie door externen. Hieruit blijkt dat twee op de drie werknemers (66%) in de onderzochte beroepsgroepen⁵ het afgelopen jaar zijn geconfronteerd met een vorm van ongewenst gedrag door externen.

Op verzoek van de Tweede Kamer is de aard en omvang van ongewenst gedrag van collega's in dit onderzoek meegenomen. Dit ongewenste gedrag komt minder vaak voor dan ongewenst gedrag door externen. Het betreft een kwart van de werknemers die het afgelopen jaar met ongewenst gedrag door collega's is geconfronteerd.

Dit onderzoek maakt een aantal zaken duidelijk. Ten eerste blijkt dat ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak zeer vaak voorkomt. Ten tweede blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de beroepen die zijn onderzocht. Er worden daarom bijna geen algemene aanbevelingen gedaan. Ongewenst gedrag kan eigenlijk alleen worden vermindert als organisaties zelf per probleem en per groep werknemers maatregelen nemen. Daarnaast geeft het onderzoek aan dat een enkele maatregel(en) afzonderlijk slechts een gering effect sorteert.

Analyse wetenschappelijke onderzoeken

Onder supervisie van het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum is in opdracht van het programma een analyse uitgevoerd over bestaande wetenschappelijke onderzoeken naar agressie en geweld tegen werknemers. Het doel van dit onderzoek is in hoofdlijnen inzicht geven in de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en de mogelijke interventiemethodes. Hierbij is in het bijzonder nagegaan welke werknemers, waar en wanneer meer risico lopen om slachtoffer te worden van werkgerelateerde agressie en geweld. Het onderzoek geeft ook aan dat een belangrijke factor het herhaald slachtofferschap is. Hierover is nog weinig bekend. Ook over daderkenmerken is weinig in de literatuur gevonden.

Bij de omgevings- en contextkenmerken zijn enkele belangrijke risicoverhogende situaties gevonden, zoals de werktijden: werknemers die 's nachts of 's avonds werken, vrije toegangsmogelijkheden voor het publiek en het alleen werken.

⁵ Beroepsgroepen zijn: politie, dienst justitiële inrichtingen, arbeidsinspectie, belastingdienst, Nederlandse Spoorwegen, sociale diensten, Centrum voor werk en inkomen, Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, ambulancezorg, brandweer, ziekenhuis, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, gemeentelijke politici en bestuurders.

Daarnaast geven de stellers aan “Het feit dat heel wat organisaties in de laatste jaren een schaalvergroting ondergaan hebben, kan aanleiding geven tot agressie en geweld: het contact tussen klanten en personeel wordt onpersoonlijker, de werkdruk van werknemers neemt toe, de sociale ondersteuning op het werk neemt af en het is moeilijker om preventief beleid te gaan voeren dat door alle lagen van het management op dezelfde manier ter harte wordt genomen. Dit alles kan ook leiden tot vermindering van de kwaliteit van het werk, kan aanleiding geven tot ontevredenheid bij het personeel wat mogelijk een invloed kan hebben op de klantbejegening.”

De vierde onderzoeksvraag waar het rapport antwoord op geeft, heeft betrekking op beleidsinstrumenten en interventies. Belangrijk aspect hieruit is dat geopteerd moet worden voor interventies die hun effectiviteit elders bewezen hebben en dat goed moet worden overwogen of extrapolatie naar de Nederlandse situatie mogelijk is.

Tenslotte, op enig moment, nadat een interventie al enige tijd loopt, moet er een evaluatie plaatsvinden om te weten of datgene waarvan wordt verondersteld dat het agressie en geweld reduceert, ook daadwerkelijk effectief beantwoord aan de initiële doelstellingen. Dit veronderstelt een breed en integraal instrument.

Beleidsreview

Door middel van een kwalitatief vergelijkend beleidsonderzoek wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar kenmerkende verschillen en overeenkomsten bij de aanpak van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Hierbij worden drie verschillende sectoren onderzocht, te weten: politie, gemeentelijke sociale diensten en de Nederlandse Spoorwegen. Doelstelling is het geven van inzicht in welke factoren leiden tot het daadwerkelijk uitvoeren van beleidsinitiatieven of juist hinderend werken bij deze drie doelgroepen.

Uitvoering toezeggingen ministers

Het programma heeft de eerste helft van 2007 invulling gegeven aan de toezeggingen die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer heeft gedaan.

“Aanleggen zwarte lijst”

Hierboven is onder het kopje ‘Actie 3. 2: Onderzoek mogelijkheden daderregistratie’ is ingegaan op deze toezegging aan de Tweede Kamer. Anderzijds is het programma bezig met het zoeken van andere maatregelen met een vergelijkbaar effect, namelijk voorkomen dat de dader weer agressief of gewelddadig gedrag vertoont ten opzichte van anderen. In dat kader werkt het programma samen met het ministerie van Justitie aan mogelijkheden om tot dadergerichte aanpak te komen door gedragstrainingen. Deze gedragsaanpak is vergelijkbaar met die van huiselijk geweld en wordt nu ook toegepast in een aantal pilots met veelplegers van agressie en geweld.

Instellen stuurgroep

Kamerlid Griffith heeft gevraagd de mogelijkheden voor het instellen van een stuurgroep te bekijken. Het doel van mevrouw Griffith met het instellen van een stuurgroep is om de regie te houden op de implementatie en toepassingen van de maatregelen die genomen worden voor de aanpak van agressie en geweld binnen organisaties. De mogelijkheden voor het instellen zijn bekeken en op basis hiervan heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten af te zien van het instellen van een stuurgroep. Als het gaat om regie voeren op de implementatie in een organisatie, is een stuurgroep wellicht minder effectief. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet op dit punt meer in een goede samenwerking met de organisaties in het veld door met hen te bespreken op welke manier aandacht wordt besteed aan de implementatie van de maatregelen en welke rol de verschillende partijen daarin kunnen spelen.

Inventariseren van de behoefte in het veld

In de periode maart- mei 2007 heeft het programma bij alle verklaringondertekenaars hun wensen ten aanzien van de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de aanpak van geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak geïnventariseerd. Op hoofdlijnen erkennen de ondertekenaars hun verantwoordelijkheid voor de aanpak. Ook is er erkenning voor de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als trekker en bij het faciliteren van organisaties bij de aanpak door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van praktijkvoorbeelden en financiële middelen.

Daarnaast vinden zij dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar coördinerende verantwoordelijkheid moet nemen om verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij dit probleem bij elkaar brengen. Veel ondertekenaars geven aan moeite te hebben met de meerdere bemoeienissen op dit punt op rijksniveau en het ontbreken van eenheid bij onder meer het optreden van de politie en het openbaar ministerie.

De conclusies uit de gesprekken met de verklaringondertekenaars zijn in een sessie van de verklaringondertekenaars opnieuw bediscussieerd. De hoofdlijnen en uitgangspunten van deze discussie zijn meegenomen in het programma Veilige Publieke Taak voor 2007-2011 verwerkt. Om evenwicht te krijgen in het beeld over agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is daarnaast aan de hand van bovenstaande uitkomsten een sessie belegd met een divers samengesteld burgerpanel.

Overige ontwikkelingen in het veld

In het veld zijn talloze initiatieven genomen in het kader van de aanpak van agressie en geweld. Zonder de intentie te hebben om volledig te zijn hierbij een aantal initiatieven. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft 29 augustus 2007 een meerjarenplan goedgekeurd voor de aanpak van agressie en geweld. Dit plan dient ervoor te zorgen dat er een aantal brancherichtlijnen komt om de aanpak te bevorderen, dat de registratie verbeterd wordt, dat er meer geleerd wordt van de voorvallen binnen de verschillende korpsen en dat de samenwerking met het openbaar ministerie verder verbeterd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties investeert hier tot 2011 ruim 1,8 miljoen in.

Ambulance Zorg Nederland heeft een handleiding gemaakt voor het doen van aangifte. Deze handleiding presenteerde zij op haar themadag over dit onderwerp.

De publicatie 'Grens aan agressie' is door de gezamenlijke partners in de keten van werk & inkomen, Centrum voor werk en inkomen, Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en Gemeenten samengesteld. Het presenteert geen blauwdruk voor de aanpak van agressie, maar formuleert uitgangspunten en een gezamenlijke norm en grens aan agressie.

In het afgelopen half jaar heeft het programma alle bestaande beleidsinterventies van de verschillende departementen geïnventariseerd. Daarnaast is met verschillende ministeries nauw samengewerkt om tot afstemming van de verschillende beleidsinterventies te komen. Voorbeeld in dit kader is het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap dat al jarenlang aandacht besteedt aan agressie en geweld tegen onderwijspersoneel. Dit ministerie is nu actief bezig met het vertalen van het actieprogramma 'Veilige Publieke Taak' naar een onderwijsspecifieke implementatie. Daartoe wordt in kaart gebracht welke instrumenten werken en wat de randvoorwaarden voor succes zijn. Eind 2007 wordt dit advies afgerond. Naast dit onderzoek zijn er voor het onderwijs gegevens uit de jaarlijkse veiligheidsmonitor, waaruit blijkt dat méér dan 90% van leerlingen en personeel zich veilig voelen op school. Ook bij dit onderzoek is het programma nauw betrokken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft haar nieuwe Aanvalsplan Sociale Veiligheid openbaar vervoer afgestemd met het programma en haar uitgangspunten.

BIJLAGE:**Matrix koppeling Actieprogramma Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken (2006 - 2007) en Programma Veilige Publieke Taak (2007-2011)**

Actieprogramma Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken (2006 - 2007)	Programma Veilige Publieke Taak (2007 - 2011)
<i>Deel 1: Duidelijke grenzen stellen aan gedrag</i>	
Actie 1: uniforme definitie	Gerealiseerd
Actie 2: huisregels	Pijler 2, spoor 3, actie 1
Actie 3: gedragscodes	Pijler 2, spoor 3, actie 6
Actie 4: communicatie binnen organisaties	In het uitgewerkte programma vormt communicatie naar organisaties niet een aparte actie, maar een integraal element. D.w.z. het programma in het geheel en haar producten in het bijzonder worden duidelijk gecommuniceerd naar organisaties.
Actie 5: communicatie naar de samenleving	Een paginabrede advertentie in de huis-aan-huisbladen. Campagne 'Stank voor dank' gerealiseerd. Landelijke campagne uitgesteld (zie verantwoording)
Actie 6: training medewerkers	Pijler 2, spoor 3, actie 3 – verantwoordelijkheid werkgever
Actie 7: training leidinggevenden	Pijler 2, spoor 3, actie 4 – verantwoordelijkheid werkgever
<i>Deel 2: Agressie loont niet</i>	
Actie 1: terugvordering verkregen voordeel	Is opgenomen in: Pijler 2, spoor 3 onder 9 – dit komt in het najaar 2007 beschikbaar.
<i>Deel 3: Agressie en geweld worden geregistreerd</i>	
Actie 1: werkgever registreert	Pijler 2, spoor 3, actie 10
Actie 2: onderling uitwisselen dadergegevens	Pijler 2, spoor 1
<i>Deel 4: Op agressie en geweld volgt altijd een reactie</i>	
Actie 1: reactiemogelijkheden organisatie	Is opgenomen in: Pijler 2, spoor 3 onder 9 - dit komt in het najaar 2007 beschikbaar.
Actie 2: modelprotocol afhandeling	Pijler 2, spoor 3, actie 8
Actie 3: aangiftebereidheid	Pijler 2, spoor 3, actie 11
Actie 4: reactie van politie	Gerealiseerd
Actie 5: eenduidige afspraken politie en OM	Pijler 1, spoor 3
Actie 6: reactie OM (Polaris-richtlijn)	Gerealiseerd
Actie 7: onderzoek gezamenlijk letsel- en schadebureau	Pijler 1, spoor 1
Actie 8: gezamenlijk incassobureau	Pijler 1, spoor 1

<i>Deel 5: Ontwikkelen inzicht</i>	
Actie 1: vervolgonderzoek geweld tegen werknemers	Gerealiseerd
Actie 2: Onderzoek kennisuitwisseling	Pijler 2, spoor 2
Actie 3: inzicht in en ontwikkeling van maatregelen	Pijler 2, spoor 3 voorziet hierin. Deze maatregelen zullen gedurende het programma op hun effect beoordeeld worden. Daarnaast wordt het effect van bestaande maatregelen gemeten (zie Pijler 2, spoor 2)
Actie 4: agressie en geweld in andere beleidsterreinen	Pijler 1, spoor 1
Actie 5: ontwikkelen meerjarig onderzoeksprogramma	Pijler 1, spoor 1