

Actieprogramma

**Aanpak
Agressie en
Geweld
Tegen
Werknemers
met
Publieke
Taken**

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Actieprogramma	6
3.	Programma	10
3.1.	Deel 1: Duidelijke grenzen stellen aan gedrag	10
Actie 1.	Uniforme definitie van agressie en geweld.....	10
Actie 2.	Model gedrags- en huisregels.....	11
Actie 3.	Model voor interne afspraken	11
Actie 4.	Communicatie binnen de organisaties	11
Actie 5.	Communicatie naar de samenleving	12
Actie 6.	Training medewerkers	12
Actie 7.	Training leidinggevenden	12
3.2.	Deel 2: Agressie loont niet	12
Actie 1.	Terugvordering verkregen voordeel.....	13
3.3.	Deel 3: Agressie en geweld worden geregistreerd.....	13
Actie 1.	Werkgever registreert.....	13
Actie 2.	Onderlinge uitwisseling dadergegevens	13
3.4.	Deel 4: Op agressie en geweld volgt altijd een reactie	14
Actie 1.	Reactie mogelijkheden organisatie.....	14
Actie 2.	Model protocol voor afhandeling van voorvallen van agressie en geweld.....	15
Actie 3.	Reactie van de werknemer én de werkgever (aangiftebereidheid.).....	15
Actie 4.	Reactie van politie	15
Actie 5.	Eenduidige procedures met politie en openbaar ministerie	15
Actie 6.	Reactie van OM (vervolgingsbeleid)	16
Actie 7.	Onderzoek gezamenlijke letsel- en schadebureau	16
Actie 8.	Onderzoek gezamenlijke incassobureau	17
3.5.	Deel 5: Ontwikkelen inzicht.....	17
Actie 1.	Vervolgonderzoek geweld tegen werknemers in de (semi) openbare ruimte	17
Actie 2.	Onderzoek kennisuitwisseling.....	17
Actie 3.	Ontwikkeling van praktijkgerichte maatregelen.....	18
Actie 4.	Agressie en geweld irt. andere beleidsterreinen.....	18
Actie 5.	Ontwikkelen meerjarig onderzoeksprogramma	18

1. Inleiding

Agressie en geweld komen sinds jaar en dag voor in elke samenleving, ook de onze. Dit wil nog niet zeggen dat het daarmee een geaccepteerd gegeven is. De mate van acceptatie bepaalt de samenleving. Zij leggen door de tijd heen zichzelf steeds andere normen op. De regering, bestuurders en politici hebben hier uiteraard invloed op. Zo vindt het kabinet een samenleving zonder agressie en geweld eigenlijk continue de norm zou moeten zijn. Vooral omdat agressie en geweld veel leed, letsel en schade voor de slachtoffers, hun naasten en onze samenleving met zich meebrengt.

De gevoeligheid voor agressie en geweld zijn is begin jaren '90 van de vorige eeuw maatschappijbreed fors toegenomen. CBS cijfers van 1996 vergeleken met 2004 laten een verdubbeling zien van het aantal aangiften van geweldsdelicten. Het aandeel geweldsdelicten binnen het totaal van delicten stijgt daarmee van ongeveer 6% naar ongeveer 9%. "Dit lage percentage moet niet leiden tot een miskenning van de ernst van deze delicten. Geweld berokkent de slachtoffers en de samenleving veel leed en schade".¹

In 2005 heeft het kabinet een gericht en maatschappijbrede aanpak van geweld aangekondigd met het "Actieplan tegen geweld"². Dit actieprogramma "aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken" geeft vorm aan project 9 van dit actieplan. Het project 9 is omschreven als "geweld tegen overheidsdienaren" in de uitwerking van dit programmaplan is besloten dit breder te trekken tot werknemers met publieke taken. Hiermee vallen bijvoorbeeld de conducteur en de ambulancemedewerker ook onder dit actieprogramma. Ook staan dadergerichte en slachtoffergerichte maatregelen opgenomen.

De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers is niet nieuw. Al geruime tijd nemen werkgevers en werknemers in allerlei sectoren initiatieven om agressie en geweld te voorkomen. Deze initiatieven hebben afzonderlijk, maar ook steeds vaker gezamenlijk vorm gekregen. Ook de sectoren die onder dit actieprogramma vallen hebben verschillende initiatieven genomen.

In het onderzoek "geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte"³ uit 2001 kwam een zorgwekkend beeld naar voren over de aard en omvang van het probleem. Nu, vijf jaar later bestaat de indruk dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, ondanks alle initiatieven, niet is afgenomen en de ernst van de agressie en het geweld juist toeneemt. Recente publicaties en uitspraken en natuurlijk de berichten in de media die wij allen kennen, ondersteunen deze indrukken.

Het bovenstaande beeld en de constatering dat werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties) en overheid nu meer dan ooit overtuigd zijn van de noodzaak om te komen tot een gezamenlijke aanpak van agressie en geweld, leiden uiteindelijk tot dit actieprogramma.

¹ Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 684 nr. 65;

² Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 684 nr. 65;

³ C.J.E. In 't Velt e.a. Politie en Geweld (2003) en Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte, Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties en van het ministerie van Justitie, Bureau Driessen (2001) en het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van het onderzoek "Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte" Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 55.

Waar komt (de toename van) agressie en geweld tegen deze werknemers vandaan?

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is deels te verklaren uit de maatschappelijke taak en soms exclusieve bevoegdheden van deze werknemers, zoals het opleggen van een boete en gebruik van geweld, van deze werknemers. Op basis van hun taken en bevoegdheden voeren deze werknemers handelingen en beslissingen uit, die de burger in hun persoonlijke levenssfeer raken. Voorbeelden zijn het vaststellen van de hoogte van een uitkering of het bepalen van een vervolgstap in het onderwijs. Zeker als de verwachtingen hierbij te hoog gespannen zijn, kunnen de emoties van burgers in de richting van werknemers met een publieke taak hoog oplopen.

Toch is het lastig vanuit een taak, die al vele decennia ongewijzigd is, de toename te verklaren. Ook de veranderingen in taakopvattingen en taakuitvoeringen, zoals het minder gedogen en opheffen van vrijplaatsen, geven geen afdoende verklaring. Zeker niet als het gaat om agressie of geweld tegen dienstverleners of hulpverleners, zoals verkeersregelaars of ambulancepersoneel. Hierbij spelen vrijwel onbeheersbare emoties als angst, onmacht en onzekerheid een belangrijke rol.

Agressie en geweld zijn daarnaast waarschijnlijk het product van veranderingen binnen onze maatschappij. Deze hebben ook hun uitstraling naar werknemers met publieke taken. Een verkenning over geweld van het ministerie van Justitie zegt over de veranderingen: "(...) vermoedelijk ieder mens tot geweld in staat is. Behalve door individuele eigenschappen kan het ontstaan van geweld verklaard worden door invloeden uit de sociale en fysieke omgeving en door specifieke kenmerken van de maatschappij. Bij personen wier achtergrond de kiemen bevat van potentieel agressieve neigingen, kunnen bepaalde risicofactoren het geweld doen ontvlammen. Vooral stimulerende middelen als alcohol en geweldfilms en het bezit van een wapen bevorderen het ontstaan van agressief en gewelddadig gedrag." ⁴

De eerder genoemde verkenning werkt de verschillende factoren uit die kunnen leiden tot het gebruik van geweld. Hierbij wordt onderscheidt gemaakt tussen factoren van het individu, zijn sociale omgeving, zijn fysieke omgeving en zijn positie in de samenleving. ⁵ Zo benoemt de verkenning alcohol en drugs als een van de risicofactoren die het gedrag van het individu kunnen beïnvloeden. Het gebruik van deze middelen kan leiden tot de afname van de rem op de zelfbeheersing en daarmee de kans op toename van agressie en geweld.

Wat zijn de gevolgen?

Ongeacht welke oorzaken eraan ten grondslag liggen, feit is dat tegelijkertijd met de toename van agressie en geweld ook de maatschappelijke verontwaardiging en afkeuring hierover is toegenomen, vooral als het gaat om werknemers met publieke taken. Deze verontwaardiging en afkeuring zijn begrijpelijk als gekeken wordt naar de grote en omvang van de gevolgen. Hierbij gaat het om letsel, schade en psychische gevolgen. Daarbij ontstaat een toename van

⁴ I. van Erpecum. Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld. Den Haag, Ministerie van Justitie, CCV, 2005.

⁵ I. van Erpecum. Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld. Den Haag, Ministerie van Justitie, CCV, 2005.

de onveiligheidsgevoelens van de samenleving als geheel. Vooral dit laatste kan mensen gaan hinderen in hun dagelijks functioneren. Voor slachtoffers en hun naasten kan de confrontatie met agressie en geweld "levenslang" betekenen.

Naast de soms ernstige persoonlijke gevolgen tast agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken ook het gezag van de overheid aan. Werknemers worden soms gedwongen om iets te doen of te laten wat op een andere wijze zou moeten gebeuren of wat andere burgers aantast in hun rechten. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van een uitkering, het niet blussen van een brand of het intrekken van een boete. Ook kunnen agressie en geweld een verlammeende werking hebben op het functioneren van het overheidsapparaat. Dit gaat bijvoorbeeld opgeld doen als geen hulpverlening meer mogelijk is dan onder begeleiding en bescherming van politie. Daarmee vormt het een bedreiging voor de veiligheid van de samenleving en het integer functioneren van het openbaar bestuur, onze rechtstaat en het gezag.⁶

⁶ Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte, Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties en van het ministerie van Justitie, Bureau Driessen, Utrecht 2001 en het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van het onderzoek "Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte" Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 55.

2. Actieprogramma

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat het kabinet er veel aangelegen is om extra inspanningen te verrichten waardoor een verdere verslechtering wordt voorkomen of beter nog wordt gekeerd. Op dit moment ontbreekt het echter aan goede gegevens over de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Dit betekent dat een vermindering van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak die met dit actieprogramma beoogd wordt, (nog) niet gekwantificeerd kan worden. De doelstelling is daarom in meer algemene termen verwoord:

"Het aanpakken van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak."

Definitie agressie en geweld

Agressie en geweld zijn twee begrippen die vaak als synoniemen of in het verlengde van elkaar worden gebruikt. In veel gevallen vloeien agressie en geweld naadloos in elkaar over. Toch komen in de literatuur opvallende verschillen naar voren.

Agressie is daarin meer een emotionele uitingsvorm waardoor anderen zich bedreigd kunnen voelen. Deze uiting hoeft niet persé strafbare feiten op te leveren.

Geweld wordt getypeerd als een daad of handeling, "het gebruik van macht of een (fysieke) kracht waardoor (psychische) schade, letsel of de dood ontstaat". Deze typering laat in het midden tegen wie het is gericht, hier toestemming voor is of met welk doel het geweld is gebruikt. Dader en slachtoffer kunnen dus één zijn, denk hierbij aan zelfmoord, maar de dader kan het geweld ook plegen op verzoek van een ander, zoals bij het zetten van een tatoeage.

Dit programma neemt als definitie van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken:

"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, hetgeen resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade."

Deze definitie bestrijkt de verschillende elementen uit de definitie van de Arbo-wet en het "Actieplan tegen geweld".⁷

Reikwijdte actieprogramma

Deze definitie is tevens de eerste begrenzing voor dit programma. Het betekent dat het actieprogramma alleen betrekking heeft op agressie en geweld tegen een andere dan de eigen persoon. Daarnaast moet het doelbewust en tegen de wil van de werknemer plaatsvinden.

⁷ Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 684 nr. 65

Voor deze definitie is functie of taak die de werknemer heeft binnen die organisatie niet van belang. Het maakt ook geen verschil wanneer of in welke omstandigheden agressie en geweld plaatsvinden, mits het verband houdt met de 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 actieprogramma.

Hoewel het kabinet het standpunt huldigt dat geen enkele werknemer gehinderd mag worden door of last zou mogen hebben van agressie en geweld, heeft dit actieprogramma alleen betrekking op werknemers met een publieke taak. De concrete groep is omvangrijk en bestaat uit bestuurders, politici, overheidspersoneel en andere werknemers met een hulpverlenende, dienstverlenende, toezichthoudende en/of handhavende taak in de (semi) publieke ruimte.

Collectief karakter

De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken is op verschillende manieren verbonden met andere maatschappelijke, organisatorische en arbeidsrechtelijk en arbeidsvoorwaardelijke aspecten. Dit betekent dat veel partijen betrokken zijn bij de aanpak die dit actieprogramma voorstaat. Uiteraard zijn dat werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties) en de overheid, maar ook andere instellingen of organisaties kunnen het sociale gedrag van een potentiële dader beïnvloeden.

Veel van bovengenoemde aspecten van agressie en geweld vallen buiten het bereik en de verantwoordelijkheid van de overheid, zoals het nemen van preventieve bouwkundige maatregelen of het opleiden van werknemers. Toch vormen deze aspecten een samenhangend geheel met de verantwoordelijkheden die de overheid wel heeft of zijn een schakel in het effectief opereren tegen de daders van agressie en geweld. Het actieprogramma is daarom ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers(organisaties), werknemers(organisaties) en de overheid. Dit collectieve karakter komt vooral tot uitdrukking in de op 26 oktober 2006 gezamenlijk ondertekende verklaring, waarbij de partijen verklaren hun deel van de verantwoordelijkheid te nemen.

De verantwoordelijkheid van de werkgever vloeit voornamelijk voort uit het invullen van "goed werkgeverschap" en het invullen van de verplichtingen die voortvloeien uit de Arbeidsomstandighedenwet. Enkele verplichtingen uit deze wet, die effectief kunnen zijn als preventieve strategie zijn het goed voorlichten van hun werknemers, het verzorgen van onderricht over risicovolle situaties, het zorgen voor bekende procedures in potentieel gevaarlijke situaties en het nemen van maatregelen om risico's weg te nemen of te voorkomen.⁸

Werknemers hebben in het verlengde hiervan de verplichting om de getroffen maatregelen te kennen door de aangeboden voorlichting en onderricht te volgen en de voorschriften na te leven. Van werknemers met publieke taken mag verwacht worden dat zij mogelijkheden benutten om situaties niet (verder) of onnodig te laten escaleren.

⁸ Geweld verslagen? – Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein - L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts – 2006;

In de verdeling van de verantwoordelijkheden wordt als uitgangspunt gehanteerd dat op centraal niveau (rijksoverheid) wordt gedaan wat centraal kan of nodig is en dat het decentraal niveau (lokale overheid, bedrijven en instellingen) maatwerk levert waar dat nodig is. Duidelijk is dat het decentrale niveau een verantwoordelijk is en blijft van de werkgevers(organisaties) en/of de werknemers(organisaties). Gelet op de verschillen tussen de publieke taken, de ervaringsverschillen en (soms grote) verschillen in de uitgangspunten van deze organisaties is het mogelijk dat de partijen onderlinge verschillen in aanpak kennen. Hiermee biedt het kabinet alle partijen de mogelijkheid om binnen de eigen sectoren de gebruikelijk werkwijzen te volgen bij afstemming en instemming.

Strategieën en pijlers actieprogramma

In het voorgaande is naast een verantwoordelijkheidsverdeling ook preventie als een belangrijke strategie naar voren gekomen. Deze strategie heeft in de verschillende acties zijn plaats gekregen. Anderzijds is kijkend naar de Arbeidsomstandighedenwet ook de aanpak van de bron aan de orde gekomen. Deze laatste sluit aan bij één van de twee strategieën waar dit actieprogramma op is gebaseerd, namelijk het verkleinen van de groep die agressief en gewelddadig gedrag vertoont. De andere strategie heeft meer een repressief karakter namelijk het realiseren van een effectief (overheids)optreden tegen de dader(s) van agressie en geweld. Daarnaast blijven werkgevers en werknemers uiteraard hun verantwoordelijkheid nemen, om te zorgen voor een goede opvang van werknemers tegen wie de agressie en geweld zich richt.

Beide strategieën zijn gebouwd op vier pijlers:

- het stellen van duidelijke grenzen;
- het wegnemen van het voordeel dat uit de agressie of het geweld is ontstaan;
- het registreren van de dader van agressie of het geweld;
- en er volgt altijd een duidelijke reactie vanuit de overheid.⁹

Het effectief aanpakken van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is geen eenvoudige opgave omdat in principe elke willekeurige burger in staat is om agressief of gewelddadig te worden. Om ervoor te zorgen dat agressie en geweld vermindert, is het van belang om agressie en geweld te ontmoedigen en de effectiviteit van het (overheids)optreden uit te dragen. In dit kader is het dan ook van belang dat de burger begrijpt welke rol werknemers met een publieke taak hebben in onze maatschappij en dat agressie en geweld tegen hen mede daarom onaanvaardbaar is. Deze boodschap dient burgers aan het denken te zetten, af te schrikken en/of sociale correcties te bevorderen.

Om deze aanpak succesvol te maken is het belangrijk dat zoveel mogelijk partijen de aanpak begrijpen en toepassen, van directeur tot balie-medewerker. Daar waar dit wenselijk is, wordt ondersteuning aangeboden.

Het actieprogramma heeft gelet op de omvang van de doelgroepen, maatschappelijke en organisatorische aspecten, niet de pretentie volledig te zijn en er blijft ruimte om in te spelen op actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Hiervoor is het nodig om inzicht te verkrijgen in het probleem, de aard en de omvang en de oorzaken. In het actieprogramma vormt het

⁹ Zie toelichting in de bijlage.

verkrijgen van inzicht daarom een belangrijk onderdeel. Om dit inzicht te krijgen, is binnen dit programma een apart deel (onder 5) ingeruimd.

3. Programma

In de vorige hoofdstukken zijn de afbakening van dit programma, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren en de strategische lijnen waarlangs dit actieprogramma is opgebouwd aan de orde geweest. Daarnaast is in het vorige hoofdstuk nadrukkelijk gesteld dat naast de twee gekozen strategieën, preventie als rode lijn door de acties in dit hoofdstuk zullen lopen. In het vorige hoofdstuk is ook benadrukt dat de uitwerking een gezamenlijke verantwoordelijkheid is waarbij de verantwoordelijkheid voor de resultaten zijn geadresseerd.

In dit hoofdstuk wordt een groot aantal acties beschreven. De beschreven resultaten zijn daarbij niet het uiteindelijke beoogde doel. Alle resultaten krijgen pas waarde voor deze aanpak als ze door de betrokken partijen vertaald zijn naar hun specifieke situatie en/of betekenis hebben gekregen voor de werknemers die er mee moeten gaan werken. Dit betekent concreet dat successen niet zozeer afhankelijk zijn van de uitkomsten van de hieronder genoemde acties maar wel van hoe werkgevers, werknemers en betrokken organisaties in de strafrechtketen de uitkomsten gebruiken. Daar waar wenselijk en nodig kan gekeken worden hoe de invoering in sectoren kunnen worden ondersteund en/of versterkt.

Daarnaast moet er oog zijn voor het feit dat dit actieprogramma voor 2007 een eerste stap is in de aanpak. Uit veel acties komen vervolgacties en dus bijstellingen van het actieprogramma in de toekomst.

3.1. Deel 1: Duidelijke grenzen stellen aan gedrag

Voor het uiten van gevoelens die samenhangen met de specifieke situatie een burger zich bevindt, heeft de professionele functionaris begrip. Waar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak de grens overschrijdt, wordt dat aangegeven. Willen wij geloofwaardig en krachtdadig overkomen dan moet duidelijk zijn welke omgangsvormen gewenst en vooral welke ongewenst zijn. Uiteraard mag van de professionele werknemers begrip voor emoties verwacht worden. Er is echter een grens bereikt op het moment dit omslaat in agressie en/of geweld. Agressie en geweld zijn ongewenste omgangsvormen. Simpel gezegd: agressie en geweld tolereren we niet.

Voor het stellen van duidelijke grenzen is het noodzakelijk, dat de betrokken partijen zoveel mogelijk dezelfde definitie van agressie en geweld hanteren en hierover communiceren binnen en buiten de organisatie. Medewerkers en leidinggevenden moeten in staat zijn zich deze begrippen eigen te maken en betekenis toe te passen in hun werk. Kortom door middel van training moeten zij weten wat hen te doen staat.

Actie 1. Uniforme definitie van agressie en geweld

Op dit moment zijn vele verschillende begrippen en definities van agressie en geweld in de omloop. Daardoor ontbreekt het ook aan de mogelijkheid om gezamenlijke grenzen te formuleren. Hierdoor kan het voorkomen dat werknemers van gelijke diensten of instellingen op verschillende wijze reageren op incidenten.

Resultaat

Het ministerie van BZK stelt in overleg met de betrokken partijen voor 1 januari 2007 een gezamenlijk definitiekader vast van de grenzen die gehanteerd worden bij het vaststellen welk gedrag wel en niet wordt getolereerd.

Actie 2. Model huisregels (gedragsregels)

Duidelijkheid staat voorop bij het stellen van grenzen aan het gedrag dat verwacht wordt van personen in de (semi) publieke ruimte. Op dit moment verschillen gebruikte regels in gelijksoortige omgevingen en situaties. Daarnaast worden deze regels niet altijd duidelijk gecommuniceerd. Het aanspreken van mensen die grenzen overtreden kan daardoor tot onnodige irritatie leiden.

Resultaat

Het ministerie van BZK stelt in overleg met de betrokken partijen voor 1 juli 2007 een model regeling op die werkgevers kunnen hanteren als huisregel.

Actie 3. Model voor interne afspraken (gedragscodes)

Werknemers zijn vaak onbekend met de manier waarop de organisatie zich naar buiten toe wil presenteren en met hun eigen mogelijkheden om situaties naar de eigen hand te zetten. Immers elke werknemer met publieke taken beschikt over mogelijkheden om tijdens de interactie met een agressief en/of gewelddadig persoon dit niet (verder) te laten escaleren. Immers bij elke interactie met een persoon die agressief en/of gewelddadig gedrag vertoont, liggen er beïnvloedingsmogelijkheden voor de werknemer om dit gedrag om te buigen, te voorkomen of te weerstaan. Daarbij zijn vooral de wijze waarop de werknemer een ander bejegend en de dienstverlening vorm geeft bepalend.

Resultaat

Het ministerie van BZK stelt in overleg met de betrokken partijen voor 1 juli 2007 een model op over de manieren waarop een beroepsgroep zich kan presenteren en manieren waarop de werknemer zich naar buiten toe kan gedragen.

Actie 4. Communicatie binnen de organisaties

Het actieprogramma gaat pas betekenis krijgen als dit bij werkgevers en werknemers bekend is en ook gehanteerd wordt door de werknemers binnen organisaties.

Resultaat

Voor 1 december 2006 informeren de werkgevers via hun eigen communicatiekanalen hun werknemers over dit actieprogramma, de aanpak en werkwijze die alle betrokkenen in het kader van dit actieprogramma gaan volgen.

Actie 5. Communicatie naar de samenleving

Een veelheid aan incidenten en publicaties over agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is verschenen in de media. Het overheidsbeleid en de inspanningen van de overheid op dit punt zijn onvoldoende naar voren gebracht.

Resultaat

Gedurende de looptijd van dit programma verschaffen het ministerie van BZK en de bij het programma betrokken partijen informatie over minimaal de rol van werknemers met publieke taken, de grenzen die gehanteerd worden en de consequenties bij overschrijding hiervan.

Het ministerie van BZK stelt voor 1 december 2006 een communicatieplan op. Dit communicatieplan bevat in ieder geval een bijdrage aan "Nederland Veilig" campagne met betrekking tot de vier pijlers uit die actieprogramma. Ook bevat het een bijdrage aan de campagne via Meld Misdaad Anoniem, dat zich richt op getuigen die bekenden zijn van de dader en zich daarom niet bij de politie durven melden.

Actie 6. Training medewerkers

Werknemers met publieke taken hebben mogelijkheden om tijdens de interactie met een agressief en/of gewelddadig persoon dit niet (verder) te laten escaleren. De werkgever is als gevolg van onder meer de Arbeidsomstandighedenwet verplicht zijn medewerkers scholing aan te bieden en instructies op te stellen.

Resultaat

De werkgevers dragen gedurende de looptijd van dit programma zorg voor trainingen en instructies zodat hun werknemers in staat zijn agressie en geweld te beheersen, te voorkomen, weg te nemen en zich weerbaar op te stellen.

Actie 7. Training leidinggevenden

Werkgevers met publieke taken kunnen binnen de organisatie een klimaat scheppen om het onderwerp agressie en geweld frequenter te bespreken. Daarmee wordt het onderdeel uitmaken van de normale bedrijfscultuur. Daarnaast zullen in de organisatie waarborgen moeten zijn om de problematiek op de agenda te krijgen en te houden.

Resultaat

De werkgevers zorgen voor afdoende organisatorische borging waardoor het actieprogramma op de agenda komt en blijft.

3.2. Deel 2. Agressie loont niet

Agressie of geweld heeft voor de dader verschillende functies, zoals het uiten van gevoelens of het willen bereiken van een bepaald doel. Voor het uiten van gevoelens heeft de professionele functionaris, zoals gezegd begrip. Waar agressie en geweld tegen overheids personeel de grens overschrijdt wordt dat aangegeven. Zeker waar agressie en geweld gericht zijn op het bereiken van een bepaald doel (instrumenteel karakter) is die grens

van het toelaatbare snel bereikt. Bij instrumenteel geweld wil de dader wil dat de functionaris iets doet of nalaat. Vaak heeft de dader hierbij nog de keuze om de agressie of het geweld door te zetten.

Uitgangspunt is, dat niet wordt toegegeven aan agressie of geweld. Voorbeeld is dat de leidinggevende een onder dwang gedane toezegging terugdraait. Dat ligt moeilijker bij het weigeren of stopzetten van hulpverlening, zeker als het gaat om levensreddende handelingen. In deze gevallen kan de overheid een andere reactie geven om eventueel verkregen voordeel te ontnemen.

Actie 1. Terugvordering verkregen voordeel

Voor 1 juli 2007 komen de het ministeries van BZK en Justitie met een model om vooraf en achteraf organisatorische maatregelen te treffen waardoor voorkomen wordt dat voordeel ontstaat uit een situatie waarin agressie of geweld is gebruikt.

3.3. Deel 3: Agressie en geweld worden geregistreerd

De burger die ongewenst gedrag vertoont, moet zich ervan bewust zijn, dat de overheidsorganisatie dit gedrag registreert. Dit is minimaal een registratie in de eigen organisatie. Ook kan melding en dus registratie plaatsvinden bij de politie. Een bijzondere vorm van registratie is het doen van aangifte, waarvan het feitelijke doel natuurlijk het verzoek om vervolging is.

Voor de organisatie heeft het vastleggen van incidenten met agressie of geweld verschillende doelen. Het belangrijkste doel is het verkrijgen van informatie. Personeelsleden kunnen zich aan de hand van deze registratie beter voorbereiden op volgende contactmomenten met deze individuele dader, specifieke betrokkenen op specifieke plaatsen of op contactmomenten met publiek in het algemeen. Andere doelen zijn het leren, aandacht en opvang van medewerkers, en inzicht krijgen in aard, omvang en trends van agressie of geweld.

Actie 1. Werkgever registreert

Grote onderlinge verschillen bestaan tussen overheidssectoren en organisaties met een publieke taak ten aanzien van de registratie van agressie en geweld. Daarnaast zijn verschillende manieren van registreren en systemen in omloop. Een eerste stap is medio 2006 gezet om overheidsbreed te komen tot een gelijklopende manier van registreren.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 stelt het ministerie van BZK in gezamenlijkheid met de betrokken partijen vast welke gegevens noodzakelijk en wenselijk zijn om inzicht te krijgen in de omvang van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken.

Actie 2. Onderlinge uitwisseling dadergegevens

Een deel van de dader(s) staat bekend als recidivist c.q. agressief of gewelddadig. Uitwisseling van informatie tussen verschillende organisaties vergroot de mogelijkheden van de werknemer zich voor te bereiden op ontmoeting met deze "cliënt". Veel bronnen waar gegevens in zijn opgeslagen, zijn nu gesloten voor de verschillende diensten.

Inzicht in aantallen en gevallen kan zonder persoonsgegevens worden verkregen. Om het personeel beter voor te breiden op contacten met personen die zich eerder misdroegen kan volstaan worden met beperkte registratie van naam en soort gedrag. De uitwisseling van informatie tussen verschillende organisaties zal beperkt moeten blijven tot instanties die op hetzelfde terrein werkzaam zijn. Er zal dus geen lijst van burgers binnen overheden gaan circuleren, maar eventueel wel binnen diensten binnen één gemeente die met dezelfde persoon van doen hebben (bijvoorbeeld uitkeringen) en die elkaar beknopt informeren.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 hebben de ministeries van BZK en Justitie een onderzoek afgerond naar de mogelijkheden van uitwisseling van gegevens om werknemers beter voor te bereiden op ontmoetingen met personen die (frequent) agressief of gewelddadig gedrag vertonen. Hierbij betrekken zij het college bescherming persoonsgegevens.

3.4. Deel 4: Op agressie en geweld volgt altijd een reactie

Het geweld tegen het overheidspersoneel is alleen te keren indien hierop adequaat wordt gereageerd. Negeren van of toegeven aan agressie of geweld leidt tot ongewenste maatschappelijke effecten en tot aantasting van het gezag van individuele werknemers en van de overheid als geheel. Het gedogen van dit soort gedrag leidt tot herhaling en tot imitatie van dergelijk wangedrag. Het is dan ook van belang dat de komende tijd overheidsbreed gewerkt gaat worden aan deze verzekerde reactie.

De reactie vanuit de organisatie zelf is uiteraard afhankelijk van de mate en uitingsvorm van agressie of geweld. Bij de lichtere vormen gaat het om het direct aanspreken op het gedrag, de registratie van het incident, het afhankelijk van het verdere gedrag verwijderen uit het gebouw of de ruimte en het waarschuwen van de politie. Daarnaast kan de overheid achteraf reageren door bijvoorbeeld het ontzeggen van de toegang of slechts onder strikte voorwaarden toelaten tot een gebouw of het intrekken van een (gedeelte van de) uitkering.

Twee reacties worden altijd toegepast, namelijk:

- bij voorvallen waarbij bedreiging heeft plaatsgevonden of waarbij schade, letsel of erger is ontstaan wordt aangifte gedaan (door of namens de betrokken werknemer) en
- de kosten van de schade en of het letsel verhalen de partijen op de dader (inclusief de kosten van het ziekteverzuim en juridische kosten).

Actie 1. Reactie mogelijkheden organisatie

Een deel van de werkgevers van overheidssectoren en van de organisaties in de (semi) publieke ruimte beschikt over onvoldoende kennis en inzicht in de mogelijkheden van reacties die in de richting van een dader kunnen worden gegeven.

Elke organisatie heeft een eigen beleid ten aanzien van het verhaal van de kosten die agressie en geweld voor de werknemer en werkgever met zich brengen. De ene organisatie verhaalt tot de laatste eurocent de kosten terug op de dader. Uiteraard heeft dat de voorkeur. Toch zijn er ook organisaties die hun inspanningen na de eerste aanmaning staken. Dat geeft niet alleen een verkeerd signaal, het ontbreekt bovendien aan een stuk gezamenlijkheid, daadkracht en dus effectiviteit in het optreden.

Resultaat

Voor 1 april 2007 geeft het ministerie van BZK gezamenlijk met het ministerie van Justitie inzicht in de reactiemogelijkheden voor de werkgever en werknemers na een voorval van agressie en geweld.

Actie 2. Model protocol voor afhandeling van voorvallen van agressie en geweld

Veel sectoren beschikken over werkmappen en modelprotocollen die werkgevers en werknemers behulpzaam zijn bij het afhandelen van voorvallen van agressie en geweld.

Resultaat

Het ministerie van BZK stelt in overleg met de betrokken partijen voor 1 juli 2007 een model protocol op die werkgevers en werknemers naar hun eigen organisatie kunnen vertalen.

Actie 3. Reactie van de werknemer én de werkgever (aangiftebereidheid.)

Veel incidenten van agressie en geweld worden niet bij de politie gemeld of aangegeven. Deels door onwetendheid over de mogelijkheden, deels door onterechte beeldvorming met betrekking tot de effecten van aangifte doen. Verhalen over bedreigingen met represailles of feitelijke represailles vormen een drempel voor het doen van aangifte.

Resultaat

Voor 1 januari 2007 stelt het ministerie van BZK gezamenlijk met het ministerie van Justitie, het college van procureurs generaal en de politie informatie beschikbaar die inzicht geeft in de strafrechtelijke en civielrechtelijke mogelijkheden voor werknemers én de werkgever na een voorval van agressie en geweld.

Actie 4. Reactie van politie

In gesprekken met werkgevers en slachtoffers komt regelmatig het beeld naar voren dat de politieambtenaar en/of de officier van justitie niet de gewenste voorrang en waarde geven aan de agressie- en geweldszaken. Dit beeld is gelet op de vervolgingspraktijk niet juist, maar is hardnekkig. Daarom heeft het college van procureurs-generaal op 21 februari 2006 een brief verzonden aan alle arrondissementsparketten waarin zij de verwachting uitspreken dat officieren van justitie in strafzaken tegen overheidspersoneel een zwaardere eis formuleren.

Resultaat

Uiterlijk in het 4e kwartaal van 2006 heeft de Minister van BZK een beleidsbrief aan alle politiekorpsen gestuurd, waarin gewezen wordt op de prioriteit van de aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen in het publieke domein.

Actie 5. Eenduidige afspraken met politie en openbaar ministerie

Een deel van de werkgevers van overheidssectoren en van organisaties in de (semi) publieke ruimte heeft afzonderlijk afspraken gemaakt met één of meerdere politiekorpsen en/of parketten van het openbaar ministerie. Dit genereert enerzijds maatwerk en bekendheid over

en weer. Anderzijds gaat dit ten koste van de effectiviteit van het (overheids)optreden doordat een eenduidige, daadkrachtige en verzekerde reactie ontbreekt. Daarnaast komen gelijksoortige afspraken meervoudig tot stand. Ook gaat de ontwikkeling van producten gepaard met veel transactiekosten, zoals het ontwikkelen van instrumenten en registratiesystemen. Kortom, op gebied van effectiviteit en efficiency zijn de nodige verbeteringen mogelijk.

Een ander probleem dat frequent naar voren komt is de onwetendheid van gerechtshoven met geweldsprotocollen en afspraken tussen partijen met arrondissementsparketten. Daarnaast is een veel gehoorde klacht de gebrekkige voortgangsberichten van politie en OM in de richting van het slachtoffer.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 vervaardigen het ministerie van BZK gezamenlijk met het ministerie van Justitie, het college van procureurs generaal en de politie één landelijke procedure voor de politie en het openbaar ministerie bij de strafrechtelijke aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Uiteraard zullen ook andere slachtoffers van geweld van deze afspraken kunnen profiteren.

Actie 6. Reactie van OM (vervolgingsbeleid)

Het strafproces kent het strafverzwarende element voor verdachten van delicten ten opzichte van ambtenaren in de "rechtmatige uitoefening van hun bediening." Ook de BOS/Polaris-richtlijn kent aan agressie en geweld tegen overheidspersoneel extra punten toe en leidt vervolgens tot het ophogen van de strafeis in de zitting. Voor werknemers met publieke taken is er geen gelijksoortige bepaling in strafvordering, noch een dergelijke richtlijn in werking. Daarnaast vindt een brede groep van betrokken organisaties dat de strafmaat vaak niet in verhouding staat met de effecten. Effecten zijn naast het persoonlijke leed ook de verlamme werking die het kan hebben op het functioneren van deze overheid en deze partijen in de (semi) publieke ruimte.

Resultaat

Voor 1 januari 2007 zal het openbaar ministerie de strafvorderingrichtlijnen voor geweld tegen beroepsbeoefenaren in het publieke domein aanpassen en de arrondissementsparketten hierover schriftelijk informeren.

Actie 7. Onderzoek gezamenlijke letsel- en schadebureau

De schaalgrootte van organisaties leidt vaak ertoe dat onvoldoende aandacht kan worden besteed aan begeleiding van de schade- en letselafhandeling. Hierdoor ontloopt de dader de rekening van zijn gedrag en daden. Voor veel partijen is onduidelijk welke schade of kosten van letsel verhaald kunnen worden op de dader. Het gaat hierbij om kosten die de organisatie maakt bij het vervangen van de werknemer, de juridische kosten en kosten die door een verzekering gedekt zijn.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 geeft ministerie van BZK op basis van de met de betrokken partijen vastgestelde onderzoeksvragen, inzicht in de behoefte, de haalbaarheid en voor- en nadelen

van het gezamenlijk voeren van een letsel- en schadebureau. Daarbij wordt rekening gehouden met hetgeen bestaande voorzieningen voor slachtoffers (bij politie, openbaar ministerie, Slachtofferhulp Nederland, etc.) reeds bieden.

Actie 8. Onderzoek gezamenlijke incassobureau

De schaalgrootte van organisaties leidt vaak ertoe dat er onvoldoende aandacht kan worden besteed aan begeleiding van de schade- en letselafhandeling. Hierdoor ontloopt de dader de rekening van zijn gedrag en daden.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 geeft ministerie van BZK op basis van de met de betrokken partijen vastgestelde onderzoeksvragen, inzicht in de behoefte, de haalbaarheid en voor- en nadelen van het gezamenlijk voeren van een incassobureau. Daarbij wordt rekening gehouden met hetgeen bestaande voorzieningen voor slachtoffers (bij politie, openbaar ministerie, Slachtofferhulp Nederland, CJIB, etc.) reeds bieden.

3.5. Deel 5: Ontwikkelen inzicht

Naast de vier pijlers als belangrijke steunpilaren voor de twee strategieën (ontmoedigingsbeleid en effectiever overheidsoptreden) is het evenzeer van belang een aantal onderzoeken te verrichten om basaal inzicht te krijgen in het probleem en om verder te komen in het voorkomen van, voorbereiden op, bestrijden en afhandelen van agressie en geweld.

Actie 1. Vervolgonderzoek geweld tegen werknemers in de (semi) openbare ruimte

De onderzoeksresultaten "geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte" zijn ondertussen 5 jaar oud. Veel studies en (wetenschappelijke) onderzoeken refereren hier nog steeds aan en baseren hun conclusies op dit onderzoek. Daarbij worden de tekortkomingen die het onderzoek zelf signaleerde niet altijd overgenomen, waardoor in de beeldvorming naar de burger een onjuist beeld ontstaat.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 laat het ministerie een BZK een onderzoek uitvoeren om inzicht te krijgen in de stand van zaken voor wat betreft geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Actie 2. Onderzoek kennisuitwisseling

Er bestaat een veelheid aan informatie over de aanpak van agressie en geweld. Een aantal websites geven onterecht het beeld een onderdeel te zijn van de overheid of pretenderen hun voorgestelde aanpak op wetenschappelijk verantwoord onderzoek te baseren. Daarnaast zijn veel websites niet actueel en vindt een uitwisseling niet (meer) plaats.

Resultaat

Vóór december 2007 heeft het ministerie van BZK in overleg met de betrokken partijen de mogelijkheden laten onderzoeken naar het wederzijds delen van informatie en kennis over de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Actie 3. Inzicht in en ontwikkeling van praktijkgerichte maatregelen

Een veelheid van maatregelen binnen overheidssectoren en organisatie met een publieke taak is gericht op de situatie na een voorval van agressie en geweld. Hierbij ontbreekt nog aandacht voor technologische middelen die bijvoorbeeld behulpzaam kunnen zijn bij de waarheidsvinding. Daarnaast zijn weinig maatregelen zijn gebaseerd op de kansen voor de werknemer en werkgever om agressie en geweld te voorkomen. Veel werkgevers en werknemers steken in de verkenningen en "het opnieuw uitvinden van het wiel" veel energie. Gevolg is dat de aanpak in de tijd opschuift.

Resultaat

In de tweede helft van 2007 biedt het ministerie van BZK na een inventarisatie bij onder meer de betrokken partijen (een) tool(s) aan die werkgevers en werknemers behulpzaam is bij het voorbereiden op, het voorkomen en bestrijden van agressie en geweld.

Actie 4. Agressie en geweld irt. andere beleidsterreinen

Binnen de overheidsectoren en organisaties met een publieke taak voert men uiteraard op meerdere terreinen beleid. Agressie en geweld hebben invloed op een veelheid van deze terreinen. Deze relaties worden niet altijd onderkend, zoals het verband met diversiteit en integriteit, leeftijdsopbouw personeel etc.

Resultaat

Vóór 1 juli 2007 geven de samenwerkende partijen inzicht in de relaties van agressie en geweld met andere onderdelen van de bedrijfsvoering en het beleid in een organisatie.

Actie 5. Ontwikkelen meerjarig onderzoeksprogramma

Een veelheid aan (wetenschappelijke) onderzoeken over agressie en geweld wordt uitgevoerd. Toch dekken zij niet het volledige terrein af dan wel geven ze onvoldoende antwoorden op de vragen die voor de sturing door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van belang is.

Resultaat

Ministerie van BZK formuleert in overleg met de betrokken partijen in de eerste helft 2007 duidelijke onderzoeksbehoeften voor wat betreft agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Daarbij wordt ook de monitoring van de voortgang van de acties van dit programma meegenomen.