

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2001

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2001

Op 5 maart 2001 heb ik u, mede namens mijn collega van Justitie, het onderzoeksrapport aangeboden «Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte» (documentnummer: bzk0000353, Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport aan, getiteld: «Geweld tegen werknemers is onaanvaardbaar».

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de onderzoeksresultaten van het onderzoek «Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte»

1. INLEIDING

Op 5 maart jl. is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens zijn collega van Justitie, het onderzoeksrapport «Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte» aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport geeft resultaten van een vergelijkend onderzoek naar geweld en agressie tegen werknemers in beroepsgroepen werkzaam in de (semi-)openbare ruimte. Inzicht wordt gegeven in de mate waarin deze beroepsgroepen worden geconfronteerd met geweldsincidenten. Ook geven de onderzoeksresultaten inzicht in geweldsvormen, geweld tussen collega's, kenmerken van het slachtoffer, kenmerken van de werkomgeving, onveiligheidsgevoelens, preventie, nazorg en in het al dan niet toegeven aan geweld.

Het onderzoek is uitgevoerd onder werknemers van acht beroepsgroepen die werkzaam zijn in de (semi-)openbare ruimte. Dit wil (onder andere) zeggen dat deze werknemers in de beroepsuitoefening te maken hebben met voor hen onbekende burgers. De resultaten maken een vergelijking mogelijk tussen de onderzochte beroepsgroepen. De beroepsgroepen huisartsen, penitentiair inrichtingswerkers, politieagenten, sociale dienstmedewerkers, taxichauffeurs, treinconducteurs, verkoopmedewerkers en ziekenhuismedewerkers zijn onderzocht.

De onderzoekers concluderen dat de beoordeling van de omvang van geweld op het werk niet anders dan negatief kan uitvallen en dat de kans om als werknemer met geweld te worden geconfronteerd groot is. Volgens de onderzoekers geldt dit voor zowel verbale vormen van geweld, als voor fysieke vormen.

Het kabinet heeft met grote zorg kennisgenomen van het rapport. Het is onaanvaardbaar dat geweld wordt gepleegd tegen mensen die gewoon hun werk doen. Het plegen van geweld betekent respectloos handelen en een aantasting van het gezag, waarvan zowel de werknemer als de samenleving nadeel ondervindt. Ongeacht of een werknemer wel of niet in dienst is van de overheid, ongeacht of geweld in een publieke, semi-publieke of private ruimte plaatsvindt, moeten er maatregelen genomen worden om geweld tegen te gaan. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij overheid en werkgevers, waarbij werknemers maximale steun verdienen.

Om geweld tegen te gaan zijn vooralsnog twee maatregelen geformuleerd. De eerste maatregel heeft tot doel om werkgevers¹ te ondersteunen in de aanpak van geweld. Er zal een handreiking worden gemaakt, waarin concrete maatregelen staan die helpen bij het voorkomen en terugdringen van geweld tegen werknemers. Waar mogelijk dienen werkgevers deze maatregelen te implementeren in hun eigen organisatie. Ten eerste wordt met deze handreiking kennis over maatregelen tegen geweld tussen de beroepsgroepen optimaal gedeeld. Ten tweede sluit de handreiking aan op reeds bestaand beleid van zowel overheid als beroepsgroepen. En ten derde kunnen de beroepsgroepen, vanuit hun eigen specifieke omstandigheden, de meest passende oplossingen kiezen en nader uitwerken tot maatwerk voor hun eigen werkveld (waar nodig ondersteund door de overheid).

¹ Onder «werkgevers» worden in dit kabinetsstandpunt ook de vrije beroepen verstaan, zoals huisartsen.

De tweede maatregel heeft tot doel om te bepalen of de gevolgen voor de geweldpleger wel verstrekkend genoeg zijn. Een onderzoek wordt aangekondigd waarin de vraag centraal staat of de huidige aanpak door politie en Openbaar Ministerie (OM) een afdoende antwoord geeft op de aard en het niveau van gepleegd geweld.

In dit standpunt worden de twee maatregelen nader uitgewerkt. De handreiking wordt eerst behandeld, waarbij nader wordt ingegaan op bestaand overheidsbeleid en genomen maatregelen door de beroepsgroepen. Hierop volgend wordt de aanpak en afhandeling van geweldsincidenten door politie en Openbaar Ministerie nader belicht. Tot slot zal het arbo-beleid inzake geweld worden besproken.

2. HANDREIKING

Het ministerie van BZK neemt de coördinatie op zich van de ontwikkeling van een handreiking tegen geweld tegen werknemers, ten behoeve van de werkgevers. Hierbij betreft BZK de ministeries die het aangaat, evenals werkgevers- en werknemersorganisaties. In deze handreiking zullen concrete werkwijzen staan die kunnen helpen bij het voorkomen en terugdringen van geweld tegen werknemers. Hierbij zal nauw worden aangesloten bij reeds bestaand beleid, trajecten en activiteiten. Ten aanzien van de veiligheid van winkelpersoneel, wordt hier bijvoorbeeld gewezen op het «Keurmerk Veilig Ondernemen» dat hiertoe reeds een aantal voorzieningen voorstelt. Ook kan mogelijk worden aangesloten bij het voor-nemen om te komen tot een keurmerk voor veilig openbaar vervoer. Daarvoor zal eerst gewerkt moeten worden aan een gemeenschappelijk programma van eisen voor de decentrale openbaar vervoer autoriteiten ten behoeve van de concessieverlening. Het verder inventariseren, ontwerpen en uitwerken van oplossingen vraagt nog enige tijd, daarom zal de handreiking in het najaar van 2001 gereed zijn.

2.1 Opnemen van bestaande maatregelen in de handreiking

Een onderdeel van de handleiding zal bestaan uit concrete reeds genomen maatregelen door beroepsgroepen. Dit zijn maatregelen van organisatorische aard (zoals trainingen en vergroten van het toezicht), bouwkundige aard en technische aard, en gericht op preventie, repressie en nazorg. Door het opnemen van de verschillende maatregelen wordt kennis tussen verschillende beroepsgroepen optimaal gedeeld.

Een goed voorbeeld van te nemen maatregelen tegen geweld, is bij de politie te vinden. Deze beroepsgroep besteedt al enige tijd aandacht aan geweld tegen agenten. Door het (gelijktijdig) nemen van diverse maatregelen, wordt het geweld aangepakt.

De politie heeft zich tot doel gesteld haar gezag in het openbaar domein te versterken onder gelijktijdig aantrekken van de normhandhaving. Ter ondersteuning daarvan is een breed meerjarig actieprogramma opgesteld: «Geweld tegen de politie», dat op 9 november 2000 naar de Tweede Kamer is verzonden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (Kamerstuknummer TK 2000–2001, 27 400 VII, enz., nr. 19).

Bijzondere aandacht verdienen daarbij het vaststellen van tolerantiegrenzen en geweldsprotocollen in de regionale politiekorpsen. De tolerantiegrenzen moeten het publiek duidelijk maken welk gedrag in het publieke domein ontoelaatbaar is en wanneer de politie dus ingrijpt. Een communicatieplan «Tolerantiegrenzen» zal dit de burger duidelijk maken.

Het ministerie van BZK communiceert landelijk met de regionale politiekorpsen over het opstellen van duidelijke en eenduidige tolerantiegrenzen. Daarnaast zal het ministerie van BZK ondersteuning verlenen bij het actief uitdragen van de tolerantiegrenzen door de regionale politiekorpsen.

In de geweldsprotocollen is beschreven op welke manier politiemensen moeten handelen bij geweld en agressie, op welke manier het korps daarmee omgaat en hoe het Openbaar Ministerie (OM) hieraan een justitieel vervolg geeft. Inmiddels beschikt elk korps over een dergelijk protocol. Uitgangspunt is dat er altijd een politieoptreden en een strafrechtelijke vervolging volgt tegen daders bij geweld en agressie tegen de politie. Verder wordt toegebrachte schade verhaald op de daders. Het geweldsprotocol heeft een interne werking voor politie en justitie, maar het daarop gebaseerde optreden zal naar verwachting ook een uitstraling hebben naar het publiek.

Een ander voorbeeld van het nemen van maatregelen tegen geweld door de werkgever vindt plaats bij de Nederlandse Spoorwegen (NS). Uit het onderzoek bleek dat van de acht onderzochte beroepsgroepen het geweldsniveau het hoogst is onder de treinconducteurs. Mede vanwege recent onderzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), was de NS bekend met de hoge cijfers en is een zwaar traject ingezet om geweld tegen te gaan. Voor dit programma heeft de NS 40 miljoen gulden extra uitgetrokken, naast de al bestaande 60 miljoen. Hiermee zullen met name meer mensen worden ingezet voor toezicht, door uitbreiding van het aantal mobiele controleploegen, door instelling van speciale agressiebestrijdingsteams en door de inzet van treinsurveillanten (voor dat laatste worden circa 400 personen extra aangetrokken). Ook vindt, met behulp van financiële bijdragen van V&W een verhoogde inzet plaats van camera-toezicht en andere technische hulpmiddelen. De NS zal ook extra aandacht besteden aan de zogenaamde «probleemtrajecten». Hier zullen waarschijnlijk de eerste proeven met een Beheerst Toegang Systeem en de Chipkaart OV worden ingevoerd (planning 2002/2003). Ook zullen huisregels op stations en in de trein strakker worden aangetrokken en nageleefd. Aandachtspunt hierbij is het vinden van een evenwicht tussen handhaving en service.

Een derde voorbeeld van te nemen maatregelen tegen geweld vindt plaats bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Vanuit de visie van de DJI bestaat er voortdurende aandacht voor de veiligheid van het personeel. De Basisberoepsopleiding (BBO) geeft niet alleen handvatten voor het leren omgaan met geweld, maar besteedt vooral ook aandacht aan het vermijden daarvan. De weerbaarheidstraining in het kader van het anti-gijzelingsbeleid is een succesvol voorbeeld. Na implementatie van dit beleid hebben zich binnen het gevangeniswezen geen ontvluchtingen meer voorgedaan waarbij personeel door gedetineerden is gegijzeld. Hiermee lijkt een van de meest ingrijpende vormen van geweld adequaat aangepakt te zijn.

Een bijzonder punt van zorg is het geweld van personeel onderling. Het dit jaar te implementeren DJI-integriteitsbeleid biedt preventieve alsmede repressieve handvatten aan leidinggevenden om dit geweld adequaat aan te pakken. Zo zullen bijvoorbeeld nog dit jaar alle leidinggevenden van de onderzochte doelgroep de training integriteit gaan volgen. Normen en waarden en de wijze waarop men met elkaar om dient te gaan binnen een team, maken een prominent onderdeel uit van de hierboven genoemde cursus.

Zowel uit het onderzoek, als uit de consultatie van vertegenwoordigers van de acht onderzochte beroepsgroepen, is gebleken dat ook bij de andere beroepsgroepen het indammen van geweld hoog op de agenda staat. Maar eveneens blijkt dat niet alle beroepsgroepen in het verleden evenveel aandacht hebben gegeven aan het tegengaan van geweld tegen werknemers. De mate van aandacht is bijvoorbeeld afhankelijk van de organisatiegraad van een beroepsgroep, van de grootte van een organisatie en van de inspanningen van een individuele werkgever. Ook is de aandacht afhankelijk van de mate waarin een organisatie reeds is geconfronteerd met geweld tegen werknemers.

2.2 «Best practices» in de handreiking

Naast het opnemen van de verschillende maatregelen, zullen «best practices» een plaats krijgen in de handleiding. «Best practices» geven door middel van praktijkvoorbeelden aan hoe geweld tegen werknemers kan worden tegen gegaan. In het kader van het Integraal Veiligheidsbeleid formuleert het ministerie van BZK, samen met de ministers die het aangaat, de «best practices» op het gebied van geweld tegen werknemers. Daarbij wordt gebruik gemaakt van en worden verbanden gelegd tussen de inzichten die in andere geweldsdossiers leven, zoals bijvoorbeeld uitgaansgeweld.

2.3 Vervolgstraject in de handreiking

De handreiking zal aangeven welke wegen openstaan om (bij voorkeur met steun van de werkgever) schade te verhalen op een dader. Hiervoor bestaan diverse mogelijkheden. Als een slachtoffer van een geweldsmisdrijf de schade (zowel materieel als immaterieel) niet kan verhalen op de dader, dan kan het slachtoffer een beroep doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven, die een tegemoetkoming in de geleden schade kan toekennen.

Daarnaast zal de handreiking vereisten behandelen waaraan een aangifte tegen geweld moet voldoen, om in het vervolgingstraject een maximale kans van slagen te hebben. In het verlengde hiervan zal aandacht worden gegeven aan mogelijke afspraken die tussen enerzijds een beroepsgroep en anderzijds politie en OM, kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld aangiftes en afhandeling.

2.4 Handreiking en gemeenten

Voor zover maatregelen moeten worden genomen door gemeenten in hun rol als werkgever of in hun rol als regisseur van lokaal integraal veiligheidsbeleid, worden ze aangespoord hiermee aan de slag te gaan. De handreiking is ook voor de gemeentelijke werkgever van toepassing. Samen met de VNG zal worden bezien of en welke maatregelen moeten worden getroffen, om geweld tegen werknemers van gemeenten tegen te gaan.

2.5 Monitoren van effecten

De effecten van de toepassing van de handreiking worden periodiek gemonitord en in de Integrale Veiligheidsrapportage bekend gemaakt. De ontwikkelingen met betrekking tot sociale veiligheid in het openbaar vervoer worden apart gemonitord voor reizigers en personeel. V&W zal er voor zorgen dat in ieder geval eens in de drie jaar een integrale rapportage wordt gemaakt en aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.

3. AANPAK EN AFHANDELING VAN GEWELDSINCIDENTEN

Het spreekt vanzelf dat werknemers die slachtoffer worden van geweld tijdens uitoefening van hun beroep, slachtofferzorg en slachtofferhulp krijgen aangeboden. Over de positie van het slachtoffer in het strafproces heeft de minister van Justitie op 26 juni 2000 (Kamerstukken 27 213, nr. 1) een uitvoerige notitie naar de Tweede Kamer gezonden. Onlangs zijn bij brief van 3 mei 2001 de rapporten inzake de eindevaluatie slachtofferzorg naar de Tweede Kamer gezonden. Binnenkort zal daarover een standpunt worden bepaald en eveneens aan de Kamer worden toegezonden.

De parketten besteden bijzondere aandacht aan de afdoening van geweldszaken met betrekking tot werknemers met een publieke functie. Zo kan door toepassing van een snelrechttraject een verdachte van geweldpleging tegen deze werknemers snel en actief worden vervolgd. Daarnaast worden zwaardere straffen geëist, door het verdisconteren van de publieke functie van het slachtoffer in de strafeis. In de zogenaamde Polarisrichtlijn van het Openbaar Ministerie (richtlijnen voor strafvordering) is expliciet voorzien in een beoordelingsfactor als het slachtoffer een ambtenaar of een ander is die herkenbaar is belast met de bewaking, handhaving van de openbare orde of toezicht. Bij schrijven van het College van Procureurs-generaal van 22 mei 2001 zijn de hoofden van parketten gewezen op het rapport over geweld tegen werknemers en op de noodzakelijkheid van zorgvuldige afdoening van strafzaken hieromtrent.

Het kabinet vindt geweld tegen werknemers onaanvaardbaar en stelt de vraag of de gevolgen voor een geweldpleger wel verstrekkend genoeg zijn. Daarom zullen de ministers van BZK en van Justitie een onderzoek starten naar de aanpak en afhandeling van geweldsincidenten door politie en OM. Inzicht zal worden verkregen in de tijdsduur van een vervolgingstraject, in de verhouding tussen het geweldsdelict en de opgelegde strafmaat, en inzicht zal worden verkregen in de benutte bevoegdheden door politie en OM. Het onderzoek zal zich richten op de afhandeling van geweldsincidenten tegen ambtenaren, omdat uitsluitend voor deze beroepsgroep aparte registratie wordt bijgehouden. Met de verkregen onderzoeksresultaten beoordeelt het kabinet of de huidige aanpak door politie en OM afdoende antwoord geeft op de aard en het niveau van gepleegd geweld. Het onderzoek wordt zo spoedig mogelijk gestart en er wordt naar gestreefd het nog dit jaar af te ronden.

4 ARBO-BELEID

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoogt werkgevers te stimuleren meer beleid te ontwikkelen om agressie en geweld te voorkomen en hun werknemers tevens tegen de nadelige gevolgen ervan te beschermen. Het betreft hier zowel externe als interne vormen van agressie en geweld. De wetgeving beperkt zich tot hoofdlijnen omdat de aanpak van agressie en geweld maatwerk vereist. Werkgevers hebben de plicht om een risico-inventarisatie en evaluatie (RIE) op te stellen en op basis daarvan een plan van aanpak te maken. (Vertegenwoordigers van) werknemers hebben instemmingsrecht ten aanzien van de RIE. De Arbo-dienst toetst de RIE en brengt een advies uit ten aanzien van het plan van aanpak.

Evaluatie van de Arbo-wet in 2000, samen met de evaluatie van seksuele intimidatie en pesten op het werk, laat een toegenomen aandacht voor persoonlijke veiligheid zien. Hieruit blijkt dat er door met name grote(re) bedrijven meer maatregelen worden genomen en dat de Arbo-wet arti-

kelen inzake agressie en geweld (en seksuele intimidatie) daartoe bijdragen. Helaas leiden de genomen maatregelen met betrekking tot voornoemde «ongewenste omgangsvormen» in veel gevallen niet tot het gewenste resultaat. Bovendien neemt een groot aantal werkgevers nog onvoldoende maatregelen en spelen zij te weinig in op signalen over ongewenste omgangsvormen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daaruit de conclusie getrokken dat werkgevers, werknemers en Arbo-diensten extra inspanning zullen moeten leveren ter uitbanning van ongewenste omgangsvormen.

Om de extra inspanningen te stimuleren heeft het ministerie van SZW een tweetal acties opgezet. Ten eerste zal nieuw voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld en verspreid. Werkgevers, werknemers en Arbo-diensten zullen hierin worden gewezen op het belang van onder andere het instellen van de vertrouwenspersoon en de klachtencommissie. Ten tweede wordt in het najaar van 2001 een inventarisatie gestart naar «goede praktijken» voor preventie en aanpak van ongewenste omgangsvormen. De resultaten daarvan worden eveneens breed verspreid, onder andere middels internet.

5. CONCLUSIE

Het kabinet heeft met grote zorg kennisgenomen van de onderzoeksresultaten van het rapport over geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Ongeacht of een werknemer wel of niet in dienst is van de overheid, ongeacht of geweld in een publieke, semi-publieke of private ruimte plaatsvindt, moeten er maatregelen genomen worden om geweld tegen te gaan. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt hier bij overheid en werkgevers, waarbij werknemers maximale steun verdienen.

Het kabinet onderneemt op dit moment twee maatregelen. Ten eerste wordt een handreiking gemaakt, met als doel werkgevers te ondersteunen in de aanpak van geweld. Hier zal worden aangesloten bij bestaand beleid, trajecten en activiteiten. De handreiking zal in het najaar van 2001 gereed zijn. Ten tweede wordt een onderzoek uitgevoerd naar de aanpak en afhandeling van geweldsdelicten door politie en OM. Het kabinet wil hiermee inzicht krijgen in de tijdsduur van een vervolgingstraject, de verhouding tussen delict en strafmaat, evenals de benutte bevoegdheden door politie en OM. Het onderzoek zal zich richten op de afhandeling van geweldsincidenten tegen ambtenaren. Met dit inzicht kan worden bepaald of de gevolgen voor de geweldpleger wel verstrekkend genoeg zijn. Het onderzoek wordt zo spoedig mogelijk gestart en er wordt naar gestreefd het nog dit jaar af te ronden. Daarnaast geven de Arbo-diensten aandacht aan het tegen gaan van geweld. Ook zal het ministerie van SZW acties ondernemen om ongewenste omgangsvormen op het werk tegen te gaan.

Het kabinet vindt geweld tegen werknemers onaanvaardbaar en wil middels voorgestelde maatregelen een significante afname van geweld bewerkstelligen. Omdat het van groot belang is om voortdurend zicht op geweld tegen werknemers te houden, zal er periodiek gemonitord worden.