

Vergaderjaar 2010–2011

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 295

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2010

Om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak – zoals ambulancebroeders, onderwijzers, conducteurs en brandweermensen – landelijk aan te pakken is in 2007 het programma Veilige Publieke Taak geïnitieerd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doel van het programma is om het percentage slachtoffers van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak te verminderen met 15%-punt in de periode tot 2011¹ (van 66 naar 51%).

Het is de wens van uw Kamer om regelmatig over de voortgang van het programma² – waaronder de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer³ – te worden geïnformeerd. Met deze brief en bijgevoegde voortgangsrapportage kom ik daaraan tegemoet.

In deze brief ga ik op hoofdlijnen in op de inspanningen die in de afgelopen periode zijn verricht en de voortgang die daarmee is geboekt in relatie tot de genoemde doelstelling van 2011.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De zesde halfjaarlijkse voortgangsrapportage van het programma Veilige Publieke Taak (bijlage 1);⁴
- De resultaten van een inventarisatie veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld bij werkgevers met een publieke taak (bijlage 2);⁴
- De uitkomsten van een tussenmeting van agressie en geweld onder werknemers van de publieke sectoren (bijlage 3);⁴
- De resultaten van een onderzoek naar aard en omvang van agressie en geweld gericht tegen politieke ambtsdragers (bijlage 4);⁴
- Werknemers en slachtofferschap.

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

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 684, nr. 183.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 642, nr. 47.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Voortgangsrapportage

De zesde voortgangsrapportage betreft de voortgang van het programma Veilige Publieke Taak in de periode december 2009–juni 2010.

In de rapportage ga ik ook in op toezeggingen die door mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer zijn gedaan en die ik hiermee als afgehandeld beschouw.

De uitvoering van het programma ligt goed op koers. Op dit moment is ruim 80% afgerond. Voor het eind van het programma in december 2011 zullen alle huidige plannen en toezeggingen zijn gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat ook op sectorniveau en bij politie en Openbaar Ministerie alle plannen zijn uitgevoerd en toekomstbestendig zijn geborgd.

Op hoofdlijnen zijn de belangrijkste resultaten in de afgelopen periode:

- Het programma heeft de ontwikkeling en verspreiding van de instrumenten die noodzakelijk zijn voor een uniforme aanpak – zowel bij werkgevers als bij politie en Openbaar Ministerie – afgerond. Zo is de *Handreiking agressie en geweld* (met als bijlage de brochure «Aangifte? Gewoon doen!» – een stappenplan voor aangiftebeleid) naar ruim 7 000 werkgevers verstuurd en zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken¹ voor politie en Openbaar Ministerie van kracht geworden;
- Publiekscampagnes hebben geleid tot een verdere positieve ontwikkeling in de publieke opinie en bekendheid met de handelingsperspectieven voor burgers bij dit soort geweldsincidenten;
- De aanpak bij werkgevers van agressie en geweld krijgt in toenemende mate een meer integraal karakter waarvan de samenwerking met politie en justitie deel uit maakt. Intensiveringstrajecten vanuit het programma hebben dit proces positief beïnvloed;
- Meer sectoren en organisaties hebben de basis van een goede aanpak van agressie en geweld op orde, zoals het hebben van een norm, meldings- en registratiebeleid;
- Uit tussentijdse metingen blijkt dat bovenstaande inspanningen hebben geleid tot een afname van de omvang van agressie en geweld bij diverse sectoren.

2. Inventarisatie veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld bij werkgevers met een publieke taak

Afgelopen voorjaar heeft er vanuit het programma Veilige Publieke Taak voor de tweede keer een inventarisatie plaatsgevonden waarmee een indicatie is verkregen van de mate waarin publieke organisaties als werkgever vorm hebben gegeven aan de uitvoering van de acht maatregelen voor een effectief veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld. De inventarisatie heeft plaatsgevonden bij 32 (branche/koepel)organisaties.

De acht maatregelen voor een effectief veiligheidsbeleid tegen agressie en geweld in een organisatie:

1. Draag uw organisatienorm van acceptabel gedrag uit;
2. Bevorder dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden;
3. Registreer alle incidenten van agressie en geweld tegen uw werknemers;
4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld;
5. Reageer binnen 48 uur richting de dader indien deze agressie en geweld gebruikt tegen uw werknemers;
6. Bevorder dat uw werknemers aangifte doen en/of geef strafbare feiten (zoals fysiek geweld en bedreiging) zelf aan bij de politie;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 684, nr. 267.

7. Verhaal de schade op de dader;
8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld

Op basis van de inschatting van de contactpersonen van de (branche/koepel)organisaties zien we – evenals vorig jaar – grote verschillen als het gaat om de aard en het aantal maatregelen dat genomen wordt.

Gemiddeld genomen lijken de dadergerichte maatregelen (maatregelen 5, 6 en 7) het minst ingevoerd bij de werkgevers.

Wel lijkt er sinds de vorige meting op een aantal maatregelen vooruitgang geboekt.

Er lijkt vooral verbetering ten aanzien van de maatregelen 1, 2 en 3. Dat betekent dat meer organisaties lijken te beschikken over:

- Een specifieke norm ten aanzien van agressie en geweld;
- Een meldingsprocedure voor agressie en geweld;
- Een vorm van registratie voor het vastleggen van incidenten.

Hierteenover lijkt de nazorg aan werknemers (maatregel 8) achteruit te zijn gegaan. In vergelijking met 2009 hebben – volgens inschatting van de contactpersonen – nu minder werkgevers procedures voor de opvang en nazorg van slachtoffers van agressie en geweld.

Over bovengenoemde verbeterpunten zijn met desbetreffende organisaties concrete afspraken gemaakt. Dit in het kader van de intensivering van de inspanningen van werkgevers¹.

3. Uitkomsten meting 2010

In 2010 is opnieuw een meting gehouden². Daardoor kan vastgesteld worden of de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak de afgelopen jaren is gewijzigd en of de stabilisatie zoals die zich in 2009 voordeed thans doorzet.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de publieke sectoren: Rijk, Gemeenten, Provincies, Rechterlijke Macht, Waterschappen, Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Middelbaar Beroepsonderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Onderzoekinstellingen, Universitair Medische Centra, Politie en Defensie.

In vergelijking met een meting uit 2008³ en over alle sectoren bezien (zie bijlage 1, figuur 1), wordt de stabilisatie van 2009 van het aantal slachtoffers van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak gecontinueerd (49–50%).

Meer specifiek zien we dat zich in bepaalde sectoren – namelijk het Rijk, de gemeenten en de politie – een daling aftekent, op het gebied van verbale agressie, intimidatie en fysiek geweld. Het betreft hier werkgevers die al langere tijd investeren in de aanpak van agressie en geweld. Zij zien hun aanpak nu beloond.

De geïntensiveerde inspanningen van de onderwijssector bij het primair-, voortgezet-, speciaal- en middelbaar onderwijs onder de noemer van het programma Veilige Publieke Taak Onderwijs (zie voortgangsrapportage) zijn nog te recent om nu al hun vruchten af te werpen. De stijging van het aantal slachtoffers van agressie en geweld in deze sector is mogelijk het gevolg van de verhoogde aandacht voor en bewustwording van het onderwerp. De campagne «Veilige Publieke Taak in het onderwijs» vond parallel plaats aan de meting 2010. Naar verwachting zal – zoals dat op een aantal individuele scholen te zien is en ook bij andere sectoren het geval is geweest – naarmate de implementatie vordert ook hier een daling inzetten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 684, nr. 247.

² Een onderzoek naar agressie en geweld door externen onder werknemers (met en zonder klantcontacten) van de publieke sectoren op basis van Flitspanel onderzoek (juni 2010, nog te publiceren).

³ Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

4. Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg Terrorisme van 28 oktober 2009¹ is vanuit het programma Veilige Publieke Taak voor het eerst een breed onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van agressie en geweld gericht tegen politieke ambtsdragers. Wat betreft agressie en geweld richting burgemeesters en wethouders heeft mijn voorganger u al bij brief van 23 juli 2010² geïnformeerd.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen burgemeesters en wethouders slachtoffer zijn, maar ook politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen.

De mate waarin politieke ambtsdragers worden geconfronteerd, verschilt duidelijk tussen de bestuurslagen. Bij de waterschappen heeft 12% ervaring met agressie, tegen gemiddeld 33% bij de gemeenten. Bij de gemeenten is ook nog een duidelijk verschil tussen bestuurders en raadsleden zichtbaar; bij burgemeester en wethouders wordt ongeveer de helft geconfronteerd met agressie, tegenover ruim een kwart bij de raadsleden. Verbale agressie is het meest voorkomend, gevolgd door bedreiging/intimidatie. Voor burgemeesters geldt bijvoorbeeld dat 41% ervaring heeft met verbale agressie en 29% met bedreiging/intimidatie. Discriminatie en fysieke agressie tegen politieke ambtsdragers komen weinig voor (respectievelijk gemiddeld 4,5% en 3,6%) en seksuele intimidatie is zeldzaam (gemiddeld 0,8%).

In ongeveer de helft van de incidenten wordt dit gemeld bij een instantie of functionaris. Burgemeesters melden het meest (75%), bestuurders van waterschappen melden het minst. De burgemeester meldt het meest bij de politie en doet ook het vaakst aangifte. Dit hoeft gezien zijn functionele contacten met de politie niet te verbazen.

In ruim tweederde van de incidenten neemt de organisatie geen maatregelen. Opnieuw is de burgemeester een uitzondering; in een kwart van de incidenten heeft het bestuur een reactie gegeven richting de dader en in een kwart de politie, daarnaast zijn er nog andere (beveiligings-)maatregelen genomen.

Ik wil benadrukken dat agressie en geweld gericht tegen werknemers met een publieke taak niet geaccepteerd kan worden. Dat geldt zeker voor politieke ambtsdragers. Zij vertegenwoordigen de democratische beginselen van onze rechtstaat. Zij behoren hun bestuurlijke taak ongehinderd door agressie en geweld te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd baart het mij zorgen dat te vaak geen melding wordt gemaakt van agressie en geweld en dat slechts in een derde van de gevallen een reactie naar de dader wordt gegeven. Agressie en geweld als onderdeel van het werk is onaanvaardbaar. Ik acht het van belang dat dit ongewenste gedrag niet als norm wordt geaccepteerd. We moeten ons daar gezamenlijk tegen keren. Ik vraag politieke ambtsdragers dan ook om ongewenst gedrag altijd te melden.

Eerder zijn al een aantal maatregelen genomen. Met het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters (NGB) is afgesproken voor 2011 een aantal maatregelen te implementeren. Dit betreft onder andere een geweldsprotocol voor burgemeesters, kennis- en vaardigheidstrainingen voor nieuwe en zittende burgemeesters, een Vertrouwenslijn politieke ambtsdragers. Deze maatregelen zijn in oktober van 2009 geïmplementeerd en zullen eind 2012 op hun effectiviteit worden geëvalueerd.

5. Werknemers en slachtofferschap

Waar – zoals uit bovengenoemde meting 2010 – blijkt dat er tussen sectoren grote verschillen zijn in de mate waarin werknemers slachtoffer worden, doen zich ook binnen sectoren grote verschillen voor. Zo blijkt uit

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 754, nr. 170.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 754, nr. 192.

de 1-meting van 2009¹ bijvoorbeeld dat bij de Dienst Justitiële Inrichtingen en treinconducteurs ongeveer een derde van de respondenten meer dan 50 incidenten heeft meegemaakt in een jaar en ongeveer een kwart minder dan 6 incidenten. Vanuit het programma Veilige Publieke Taak is daarom een analyse uitgevoerd op bestaande databestanden om kenmerken van slachtoffers te achterhalen². Ook zijn interviews gehouden met slachtoffers uit diverse sectoren³.

Hieruit blijkt dat de specifieke functie en de kenmerken die bij een bepaalde taak horen – zoals het dragen van een uniform, het brengen van slecht nieuws en de inrichting van de werkruimte – meer invloed hebben op het slachtofferschap dan persoonskenmerken (zoals sexe, leeftijd). Ook komt naar voren dat – voor zover persoonskenmerken er wel toe doen – dit kan verschillen per sector, hetgeen opnieuw lijkt te wijzen op het specifieke karakter van het werk en de werkomgeving.

6. Slot

Op grond van bovenstaande concludeer ik dat er de afgelopen periode belangrijke resultaten zijn geboekt. In sectoren waar structureel over langere periode geïnvesteerd is in de aanpak van agressie en geweld, daalt het aantal slachtoffers van agressie en geweld. Tegelijkertijd constateer ik dat deze daling zich niet in alle sectoren voordoet en bovendien nog onvoldoende is. De opgave voor de komende periode is dan ook om de afgesproken aanpak in alle sectoren goed in te voeren. Dit vergt een stevige inzet van en een goede samenwerking tussen alle werkgevers, politie, Openbaar Ministerie en lokale overheid. Deze aanpak zal worden versterkt door uitvoering van de afspraken uit het Regeerakkoord. Het streven is een stevige maatschappelijke en organisatorische borging van maatregelen, afspraken en instrumenten en communicatie naar het personeel. Uiteindelijk zijn het de werknemers met een publieke taak immers zelf die het verschil moeten merken van de aanpak van agressie en geweld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 684, nr. 247.

² Slachtofferprofielen, TNS NIPO, juli 2010.

³ Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak, Verwey Jonker Instituut, nog niet gepubliceerd.