

VOORTGANGSRAPPORTAGE

PROGRAMMA VEILIGE PUBLIEKE TAAK

juli- december 2013

Inhoudsopgave

Voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak juli – december 2013	3
1. Lokale bestuurlijke aanpak en het ondersteunen van werkgevers en werknemers	3
1.1. Lokale bestuurlijke aanpak.....	3
1.2. Veilige Publieke Taak (VPT-)regio's	4
1.3. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak	5
1.4. Openbaar bestuur	6
1.5. Aanpak psychosociale arbeidsbelasting	7
1.6. Actieplan Veilig werken in de zorg.....	7
1.7. Veilige Publieke Taak Onderwijs.....	8
1.8. Veilig Openbaar Vervoer	9
1.9. Veilig Sportklimaat.....	9
2. Preventie van agressie en geweld	10
2.1. Onderzoek	10
2.2. Preventieprojecten	10
3. Aanpakken van daders	11
3.1. Eenduidige Landelijke Afspraken	11
3.1.1. Kennisochtend Openbaar Ministerie	12
3.1.2. Onderzoek.....	12
3.2. Anonimiteit in het strafproces.....	12
3.3. Zwaarder straffen	12
3.4. Schadeverhaal.....	12
3.5. Halt-straf Veilige Publieke Taak	13
4. Monitoring.....	13
4.1. Monitor Veilige Publieke Taak 2013	13

Voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak juli – december 2013

De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak vindt plaats langs drie hoofdlijnen. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de inspanningen en activiteiten per hoofdlijn in de periode juli tot en met december 2013.

Het betreft:

1. De lokale bestuurlijke aanpak en het ondersteunen van werkgevers en werknemers bij de implementatie van de acht VPT-maatregelen¹;
2. Preventie van agressie en geweld;
3. Het aanpakken van de dader.

1. Lokale bestuurlijke aanpak en het ondersteunen van werkgevers en werknemers

Gemeenten kunnen een sleutelrol vervullen bij de verspreiding van de integrale aanpak van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). Heel veel werkgevers met een publieke taak - vervoerders, politie, Openbaar Ministerie etc. - hebben op het gebied van veiligheid te maken met de gemeente: de gemeente vervult ook de regierol in de aanpak van VPT. Uit een evaluatie² van eind 2012 over de sturing door gemeenten op het integrale veiligheidsplan, blijkt dat hier winst valt te behalen. Volgens het onderzoek lijken de meeste gemeenten de lokale plannen op orde te hebben, maar is er tegelijkertijd 'genoeg ruimte voor verbetering'.

Daarnaast heeft de gemeente ook instrumenten tot haar beschikking om anderen tot maatregelen te dwingen op het gebied van veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van opdrachten, vergunningen of subsidies. Gemeenten zouden derhalve het onderwerp VPT een flinke impuls kunnen geven, maar zij lijken de sleutelrol die zij kunnen vervullen nog te weinig op te pakken.

Naast bovengenoemde regierol voor de lokale aanpak VPT vervult de gemeente de rol van werkgever voor de eigen organisaties. In die rol heeft de gemeente een voorbeeldfunctie voor andere lokale werkgevers met een publieke taak. De gemeente kan haar aanjagende rol niet goed vervullen als zij als werkgever haar eigen zaken niet op orde heeft. Bovendien vinden er (relatief) veel incidenten plaats ten opzichte van gemeenteambtenaren en burgemeesters. In grote gemeenten meer dan in kleine gemeenten.

De afgelopen periode zijn vanuit het programma VPT verschillende activiteiten uitgevoerd specifiek voor de sector openbaar bestuur.

1.1. Lokale bestuurlijke aanpak

In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is voor 2014 een projectplan Veilige publieke taak gemeenten opgesteld. Dit projectplan beoogt dat eind 2014 in 20 van de 32 grootste gemeenten Veilige Publieke Taak (VPT) is opgenomen in het integraal veiligheidsplan en dat deze gemeenten zichtbaar bevorderen dat ook (grote) werkgevers in hun gemeente de VPT-maatregelen¹ invoeren.

Twee keer per jaar vindt bij het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid de opleiding 'Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid' plaats. Per keer nemen gemiddeld 20 tot 25 medewerkers van diverse gemeenten deel. Sinds eind 2013 staat een dagdeel van de opleiding in het teken van Veilige Publieke Taak.

In het voorjaar van 2013 heeft de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek verricht bij gemeenten naar hun aanpak van agressie en geweld. Dit heeft bij gemeenten geleid tot (extra) aandacht voor de aanpak van agressie en geweld, onder meer via opleiding en trainingen van

¹ Het VPT-beleid voorziet in acht maatregelen: een norm stellen, melden van agressie en geweld, registreren van incidenten, voorlichting en training aan medewerkers, een duidelijk signaal aan daders, het bevorderen van aangifte bij de politie, het verhalen van schade en het bieden van opvang en nazorg.

² Quick scan IVP, een onderzoek naar het integrale veiligheidsplan, OBMC consulting, 21-09-2012.

medewerkers. In de periode 2011-2013 hebben medewerkers van 188 gemeenten met subsidie van het A+O Fonds trainingen en opleidingen gevolgd, naast het aantal gemeenten dat buiten het A+O Fonds om hun medewerkers heeft laten trainen.

Uit de Monitor Openbaar Bestuur 2012 blijkt dat gemeenteraadsleden nog onvoldoende bekend zijn in het omgaan met agressie en geweld³. Naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁴ is een brief met oproep uitgegaan naar alle burgemeesters en griffiers om over te gaan tot het trainen in de omgang van agressie en geweld van de nieuwe raadsleden na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Raadsleden kunnen trainingen en workshops volgen, die bijvoorbeeld via het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (zie hieronder bij 1.3.) en Raadslid.nu te vinden zijn. Voor griffiers wordt op dit moment een (digitaal) programma ontwikkeld om het onderwerp Veilige Publieke Taak te bespreken met raadsleden. Daarmee wordt het bewustzijn over het onderwerp vergroot en wordt tevens aan raadsleden een handelingsperspectief geboden voor het geval zij worden geconfronteerd met agressie en geweld.

1.2. Veilige Publieke Taak (VPT-)regio's

In de verslagperiode zijn Noord Holland, Gelderland Zuid, Twente, Rotterdam en Zuid Holland Zuid van start gegaan met de inrichting van hun VPT-regio. Hierdoor is er inmiddels een landelijk dekkend netwerk van (16) VPT-regio's gevormd. Binnen een VPT-regio wisselen werkgevers met een publieke taak 'good practices' uit om agressie en geweld tegen hun medewerkers tegen te gaan. Invoering van de acht VPT-maatregelen⁵ staat daarin centraal. Ook politie en Openbaar Ministerie maken deel uit van dit samenwerkingsverband, zodat de dadergerichte aanpak met concrete afspraken kan worden verstevigd.

De lokale bestuurlijke aanpak (zie 1.1) is bij de projectleiders van de VPT-regio's onder de aandacht gebracht. Hierdoor is het onderwerp in steeds meer regionale beleidsplannen opgenomen van zowel de politie als de gemeenten. Dit versterkt de bestuurlijke samenwerking op het gebied van de integrale veiligheid binnen de verschillende regio's. Vanuit de regierol op veiligheid die steeds meer gemeenten op zich nemen, wordt de bekendheid van de acht VPT maatregelen⁵ vergroot en worden de beschikbare instrumenten voor een effectief veiligheidsbeleid onder de aandacht gebracht van een steeds groter aantal organisaties met een publieke taak.

VPT-regio Noord Nederland

Eind oktober 2013 heeft de VPT-regio Noord Nederland het formele startsein gegeven voor de activiteiten binnen de VPT-regio door het organiseren van een brede conferentie. Ongeveer 260 organisaties hebben interesse getoond in de VPT-regio, waarvan ongeveer 150 personen vertegenwoordigd waren op de conferentie. De burgemeesters van Dongeradeel (voor Friesland), Stadskanaal (voor Groningen) en van Hoogeveen (voor Drenthe) waren als VPT-boegbeeld aanwezig om hun betrokkenheid bij het thema te benadrukken. Deze drie burgemeesters hebben een brief gestuurd aan alle collega-burgemeesters in de regio om de gevormde VPT-regio onder de aandacht te brengen en hen te vragen om de organisaties met een publieke taak in hun gemeente te benaderen. Hiermee wordt de bestuurlijke samenwerking in de regio versterkt. In de voorbereiding op oud en nieuw werkten gemeenten en verschillende organisaties intensief samen ten behoeve van een veilige jaarwisseling. Vanuit de VPT-regio is hiertoe een handreiking opgesteld, die via de website van het Expertisecentrum VPT beschikbaar is voor de andere regio's.

VPT-regio Limburg

In de VPT-regio Limburg zorgen vijf bestuurlijke VPT-tafels dat het onderwerp actief op de agenda wordt gezet van organisaties met een publieke taak. De voorzitter van een dergelijke VPT-tafel is een burgemeester die als boegbeeld/portefeuillehouder het onderwerp VPT in betreffende regio oppakt. In de bijeenkomsten wordt veel aandacht besteed aan normstelling en aan de wijze van

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 684, nr. 365

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 684, nr. 372

⁵ Zie voetnoot 1

operationele invulling van de acht VPT-maatregelen⁵. De normstelling en de vraag naar de praktijk van aangifte doen, staan centraal. In nauwe samenwerking met het Expertisecentrum VPT en het A+O Fonds gemeenten zijn workshops en informatieve bijeenkomsten georganiseerd voor in het bijzonder de veiligheidscoördinatoren en de Arbo-verantwoordelijken.

Er zijn verschillende artikelen verschenen over VPT in regionale media. De regio heeft een boek met de titel 'Tot hier en niet verder' aangeboden aan de Limburgse lokale bestuurders. Het boek gaat over agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De regio heeft verder een stroomschema ontwikkeld dat een handvat biedt om na een incident de juiste maatregelen te treffen.

VPT-regio Zuid West Nederland

In de regio Zuid West Nederland heeft eind 2013 een bijeenkomst plaatsgevonden met als thema 'Zonder gezag geen veilige publieke taak'. Diverse sprekers schenen hun licht over de steeds mondig wordende burger versus de verminderde vanzelfsprekendheid van gezag. Daarnaast heeft in de stad Tilburg een bijeenkomst met alle 37 werkgevers plaatsgevonden met het thema 'Zin en onzin rondom aangifte'.

VPT-regio Midden Nederland

In Midden Nederland hebben vrijwel alle 41 onderliggende gemeenten het convenant VPT ondertekend, waarin burgemeesters, politie, Openbaar Ministerie en diverse werkgevers aangeven actief beleid te voeren om agressie en geweld tegen te gaan. Bijvoorbeeld door de medewerkers beter te trainen of op bezoekerslocaties gedragsregels duidelijker en zichtbaarder te maken. In oktober is in Utrecht een conferentie gehouden over de samenwerking tussen Veilige Publieke Taak en de Vreedzame Wijkaanpak. Het doel van deze samenwerking is onnodige aangiftes te voorkomen en waar nodig de onderliggende aanleiding en/of problemen uit te praten. De Gemeente Utrecht, politie en Openbaar Ministerie voeren in het kader van deze aanpak in 2014 de pilot 'Doorverwijzing naar mediation in strafzaken' uit, in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid & Justitie, onder meer in VPT-zaken⁶.

Daarnaast loopt de verdere uitrol van de pilot met het zogenaamde Politie Informatie Formulier (PIF) gestaag door. Het afgelopen half jaar zijn het UWV, de gemeenten Almere en Amersfoort van start gegaan met de pilot. Binnen de pilot verzamelen betrokken organisaties binnen het Gemeentelijk Registratie Systeem (GIR) of Agressie Registratie Overheden (ARO) informatie verzamelen en delen deze met de politie zodat het proces van het opnemen van de aangifte wordt vergemakkelijkt en versneld. Betrokken organisaties en politie kunnen betere vervolgactiviteiten inzetten en de relatie tussen de aangifte en eigen interventies kan beter worden afgestemd.

VPT-regio Oost Brabant

De regio Oost Brabant omvat een gebied van 41 gemeenten. In ten minste drie gemeenten worden zogenaamde 'join the club' tafels opgezet onder leiding van de burgemeester.

VPT-regio Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 7 oktober 2013 een werkbezoek gebracht aan de gemeente Den Haag. Binnen de gemeente Den Haag werden in 2012 496 agressie-incidenten tegen gemeenteambtenaren geregistreerd. Om te tonen dat het Den Haag ernst is met de aanpak, kreeg Minister Plasterk tijdens het werkbezoek te zien hoe de gemeente haar medewerkers beschermt. De Gemeente Den Haag richt een kenniscentrum agressie en geweld in. Hier worden ambtenaren getraind in weerbaarheid. Ook kunnen zij hier terecht nadat ze te maken hebben gehad met geweldpleging.

1.3. Expertisecentrum Veilige Publieke Taak

Het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT) ondersteunt werkgevers met een publieke taak met kennis en informatie ten behoeve van het invoeren van de acht VPT-maatregelen⁷. Het EVPT heeft in de verslagperiode onder andere het Agressie Diagnosemodel ontwikkeld, waarmee

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 528, nr. 9

⁷ Zie voetnoot 1.

organisaties op eenvoudige wijze de risico's op agressie en geweld tegen hun medewerkers in kaart kunnen brengen. Daarnaast is de handreiking 'Aangifte doen' geactualiseerd.

In augustus 2013 is het tweede nummer van het magazine 'Zeker' uitgebracht. In dit magazine staan veel praktijkverhalen die organisaties kunnen gebruiken om het thema agressie en geweld binnen de organisatie onder de aandacht te brengen.

Het expertisecentrum werkt zoveel mogelijk behoeftegericht. Op basis van de problemen bij de organisaties met een publieke taak wordt aanbod samengesteld. Er is vooral behoefte aan informatie over de implementatie van maatregelen (de 'hoe-vraag') en aan praktijkvoorbeelden. Het EVPT heeft het thema 'agressie en geweld tegen werknemers' ook op diverse andere manieren onder de aandacht van organisaties gebracht en hen ondersteund in de uitvoering:

- Algemene helpdesk: in de verslagperiode zijn ongeveer 520 telefonische vragen en 550 vragen per email ontvangen. De helft van deze vragen betrof verzoeken om het toesturen van materialen en de andere helft betrof verzoeken om inhoudelijk advies;
- Juridische helpdesk: in de verslagperiode zijn 53 inhoudelijke vragen voorgelegd, waarvan 34 per mail en 19 telefonisch. Het merendeel van de vragen betrof voegingen in het strafproces, verhaalsmogelijkheden, aangifte en reactiemogelijkheden na agressie en geweld;
- Een netwerkbijeenkomst, waarbij diverse organisaties die zich bezighouden met agressie en geweld onderling hebben kennisgemaakt en informatie hebben uitgewisseld;
- Een landelijk congres met als centraal thema 'Hoe?Zo!' (over 'implementatie'), met ongeveer 290 deelnemers;
- 28 presentaties en workshops voor in totaal ongeveer 750 deelnemers, vooral afkomstig uit de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en openbaar bestuur;
- Themabijeenkomsten: over social media (50 deelnemers) en over het doen van aangifte (120 deelnemers);
- Overleg met individuele organisaties: Er zijn 60 organisaties bezocht die meer wilden weten over de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers;
- Besloten verdieplingsbijeenkomst over de open en verborgen kosten van agressie en geweld;
- De website www.evpt.nl is uitgebreid met onder andere praktijkvoorbeelden en onderzoeken. De website heeft 80 tot 300 bezoekers per dag;
- Digitale nieuwsbrieven, eens per maand verzonden naar 2.224 abonnees;
- In de verslagperiode zijn er 6385 exemplaren van publicaties verspreid. Er was vooral belangstelling voor de handreikingen, de brochure 'Eenduidige Landelijke Afspraken' (ELA) en de beide edities van het magazine 'Zeker'.

1.4. Openbaar bestuur

In de cursus van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie voor recent benoemde, nieuwe burgemeesters is Veilige Publieke Taak als onderwerp opgenomen. De afgelopen periode is de vernieuwde cursus gegeven aan een groep van negen burgemeesters. Daarbij is ingegaan op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die burgemeesters hebben op het gebied van Veilige Publieke Taak.

Naar aanleiding van de motie Schouw⁸ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 28 maart 2013⁹ toegezegd in de rechtspositieregeling voor burgemeesters op te nemen dat de gemeente de beveiligingskosten van een veilige woon- en werkplek voor burgemeesters voor haar rekening neemt. Deze toezegging wordt gestand gedaan in de tweede tranche harmonisatie en modernisering van de rechtspositie van de decentrale politieke ambtsdragers. Het streven is om deze rechtspositiebesluiten rond 1 juli 2014 te publiceren in het Staatsblad. Op dit moment worden de algemene maatregelen van bestuur voorbereid. De intentie is om de bepaling niet alleen te laten gelden voor burgemeesters maar deze te verbreden naar alle politieke ambtsdragers.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 684, nr. 370

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 684, nr. 373

In de verslagperiode is de herinrichting van de Vertrouwenslijn samen met de beroepsverenigingen voor Raadsleden en Wethouders en stichting *M.* formeel bekrachtigd. De Vertrouwenslijn voor openbaar bestuurders en volksvertegenwoordigers die te maken hebben met agressie of geweld is opnieuw en efficiënter ingericht en (technisch) samengevoegd met de Integriteitslijn. De beroepsverenigingen dragen het bestaan van de Vertrouwenslijn uit naar de achterban om zodoende de bekendheid en het gebruik te verhogen. De beroepsvereniging voor burgemeesters heeft een goed functionerende crisislijn waarnaar verwezen kan worden. De Vertrouwenslijn wordt meegenomen in het inwerkprogramma voor nieuwe Raadsleden en wethouders na de verkiezingen in 2014.

1.5. Aanpak psychosociale arbeidsbelasting

Bij brief van 20 december 2013 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een programma van activiteiten aangekondigd voor de aanpak van psychosociale arbeidsbelasting¹⁰. De aanpak loopt van april 2014 tot april 2018 en is primair gericht op werknemers en werkgevers. Ieder jaar ligt het accent op een nieuw thema, waarbij de aandacht op eerdere onderwerpen blijft bestaan. In het tweede jaar wordt specifiek aandacht gegeven aan het onderwerp agressie, geweld en intimidatie op de werkvloer. Het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak neemt delen van de uitvoering van de aanpak op zich. Een nader uitgewerkt programma van activiteiten is in het voorjaar van 2014 gereed.

1.6. Actieplan Veilig werken in de zorg

In maart 2012 hebben de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) – mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie – de Tweede Kamer het actieplan Veilig werken in de zorg aangeboden¹¹. Doel van het actieplan is te komen tot een extra impuls in de periode 2012-2015, samen met sociale partners, om het werk in de zorg veiliger maken.

Om het Actieplan extra vaart te geven, stellen de bewindspersonen van VWS in de periode 2013-2015 €3,4 miljoen extra beschikbaar voor het Actieplan¹². Dit komt bovenop de eerder begrote €7 miljoen voor 2012-2015. Werkgevers en werknemers in de zorg krijgen extra ondersteuning bij het implementeren van maatregelen, zoals het vaststellen en actief verspreiden van een gezamenlijke norm (wat is acceptabel en wat niet?). De meldings- en aangiftebereidheid van zorgverleners wordt verder vergroot.

Daarnaast ondersteunen genoemde bewindspersonen vanaf 2013 tot en met 2015 jaarlijks nog eens 100 instellingen extra bij het in praktijk brengen van anti-agressiebeleid. Het afgelopen jaar hebben zij 100 zorginstellingen succesvol ondersteund bij de aanpak van agressie en geweld tegen professionals. Gezien het resultaat van die aanpak en de ambities bij zorginstellingen worden dat er de komende jaren 200 per jaar. De bewindslieden van VWS informeren de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang van het plan en de geboekte resultaten¹².

Verder is in de verslagperiode door sociale partners in de zorg, de ministeries van VWS en van Veiligheid en Justitie een onderzoek opgezet naar het verloop van incidenten tegen en aangiftes over agressie en geweld van medewerkers uit de zorgsector. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de resultaten van het eind december 2012 afgeronde onderzoek naar de naleving van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) over de opsporing en vervolging van zaken met betrekking tot agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak¹³. Met het onderzoek wordt specifiek voor de zorgsector inzicht verkregen in de verschillende stappen die volgen na een incident en hoe de (juridische) aanpak van de agressor eruit ziet. Hiermee worden verbeterpunten in kaart gebracht.

Eind september jl. zijn sociale partners in de zorg met ondersteuning van de VWS-bewindspersonen een communicatieoffensief gestart. Het doel is de implementatie van integraal

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 883, nr. 227

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 282, nr. 150

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 282, nr. 181

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 684, nr. 367

beleid tegen agressie in de zorgorganisaties een duidelijke stap verder te brengen. De campagne richt zich op het creëren van bewustwording, het doorbreken van de onduidelijkheid over agressie en geweld op de werkvloer en het stimuleren van handelingsperspectieven. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande landelijke- en regionale structuren, zoals de VPT-regio's (zie 1.2).

Naast alle reeds deelnemende branches en ministeries, willen ook de ambulancezorg en huisartsen uitvoering geven aan de verdere vermindering van agressie en geweld in de zorg. Voor hulpverleners in de huisartsenzorg en ambulancezorg wordt onder andere ingezet op het geven van een passende reactie naar de dader. Ook wordt het gebruik van bestaand anti-agressiebeleid geëvalueerd en verder bevorderd. De beste voorbeelden van de aanpak om agressie en geweld tegen hulpverleners worden gedeeld met alle huisartsenpraktijken en ambulanceregio's van het land.

1.7. Veilige Publieke Taak Onderwijs

Ook leraren en ander schoolpersoneel kunnen slachtoffer worden van agressief of intimiderend gedrag. Dit onwenselijke gedrag doet afbreuk aan het schoolklimaat en verdient eveneens structurele aandacht. Deze structurele aandacht moet samen met sociale partners vorm krijgen. De veiligheid van medewerkers met een publieke functie is primair de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), sectorraden, vakbonden en het programma Veilige Publieke Taak ondersteunen het schoolmanagement bij deze belangrijke taak. Specifiek voor het onderwijspersoneel is hiervoor het programma Veilige Publieke Taak Onderwijs (VPTO) opgezet. Het doel van VPTO is het vergroten van de bewustwording bij onderwijsinstellingen op het gebied van agressie en geweld tegen onderwijspersoneel. Hiervoor zijn eerdere trajecten uitgevoerd, zoals de schoolveiligheidsteams en de adviseurs VPTO. Deze deskundigen hebben in de periode 2008 - 2011 schoolbesturen ondersteund bij het opstellen van hun veiligheidsbeleid en het schoolveiligheidsplan. Mede hierdoor heeft meer dan 95 procent van de scholen inmiddels een uitgewerkt veiligheidsbeleid dat aandacht biedt aan preventie van incidenten.

Tevens is overleg gevoerd met sociale partners om tot verdere afspraken te komen over de veiligheid van het onderwijspersoneel. Het belang van een integrale aanpak, in samenspraak met alle partijen in de school, wordt gedeeld. Ten slotte heeft OCW samen met de sectororganisaties en de vakbonden informatie verspreid bij scholen om de kennis te vergroten over het doen van aangifte.

In aansluiting op de brede inzet op de veiligheid van onderwijspersoneel hebben de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven aan Halt Nederland om trajecten op een aantal scholen te gaan uitvoeren. De trajecten richten zich op de bewustwording van leerlingen, ouders én het onderwijspersoneel, inclusief de leiding van de school. De rode draad in dit proces is het schoolveiligheidsplan. Het papieren plan wordt op deze wijze actief gemaakt. Dit project sluit daarmee goed aan op de eerdere trajecten die in het kader van Veilige Publieke Taak Onderwijs (VPTO) zijn uitgevoerd.

Stichting Halt voert in het schooljaar 2013/2014 op 175 scholen trajecten uit. Op 100 scholen gaat Halt een aantal gastlessen verzorgen. Centraal in de lessen staat het vergroten van het (veiligheids)bewustzijn van de leerlingen en de eigen verantwoordelijkheid voor hun gedrag. Op 75 scholen worden uitgebreide trajecten aangeboden voor een meer structurele aanpak van sociale veiligheid op school. Deze trajecten bestaan uit voorlichtingslessen gericht op de leerlingen, bijeenkomsten met het schoolpersoneel en -directie en bijeenkomsten voor de ouders van de leerlingen. Hiermee wordt de bewustwording over veilige publieke taak en de gevolgen van agressie en geweld vergroot en er wordt een handelingsperspectief aangereikt bij - of in de aanloop naar - mogelijke incidenten. Richting schoolpersoneel gaat Halt in gesprek met docenten over een sociaal en veilig schoolklimaat. Daarbij wordt ook het belang van het oppikken van signalen en het doorgeven van grensoverschrijdend/agressief gedrag (melden) duidelijk gemaakt. Het weerbaar maken van de medewerkers op school en het herstel van het gezag van de leraar staat voorop. De schooltrajecten worden op maat samengesteld en sluiten aan op de concrete veiligheidsproblematiek van de school. Soms hebben scholen te maken gehad met agressie

tegenover bijvoorbeeld de conciërge, of veroorzaken leerlingen overlast in de buslijn op weg naar school. Dit soort incidenten worden aangegrepen om met alle betrokkenen (leerlingen, docenten, directie en ouders) in gesprek te gaan en zo een bijdrage te leveren aan het veiligheidsbeleid van de school.

In de tweede helft van 2013 is Halt gestart met de werving van de scholen. Met 44 deelnemende scholen zijn afspraken gemaakt over de inhoud en focus van de maatwerktrajecten. Tevens hebben Halt-medewerkers in deze periode een intern opleidingstraject gevolgd om de schooltrajecten uit te kunnen voeren. Begin 2014 is bij een bezoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Haarlem college het eerste integrale schooltraject gestart. Het effect op de bewustwording wordt gevolgd met behulp van een effectonderzoek. Hierbij wordt ook gekeken naar bepalende factoren die een positief effect hebben op deze bewustwording, zodat deze in een bredere context gebruikt kunnen worden. Het onderzoek tracht tevens inzicht te geven in de wijze waarop scholen hun veiligheidsbeleid vormgeven en welke invloed de trajecten hebben op de aandacht voor het onderwerp VPT binnen de school.

1.8. Veilig Openbaar Vervoer

Eerder is - conform het convenant Sociale Veiligheid in het openbaar vervoer - een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar een basisnorm voor het aantal toezichthouders in het openbaar vervoer. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV) konden zich niet vinden in de door het onderzoeksbureau gepresenteerde norm. Omdat in de sector openbaar vervoer veel incidenten met agressie en geweld voorkomen, zijn goede afspraken over de sociale veiligheid in deze sector voor het programma VPT van groot belang. Daarom is vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief genomen tot het voeren van een aantal gesprekken met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van IPO en SkVV. Dit heeft ertoe geleid dat afspraken zijn gemaakt met het IPO en SkVV, die er voor hebben gezorgd dat sociale veiligheid uit de concurrentie is gehaald en die vertrouwen geven dat de decentrale overheden zich daar ook aan committeren. Deze afspraken zijn op papier gezet en met alle betrokken partijen - zoals bonden en vervoerders - gecommuniceerd. Met het gereed komen van het onderzoeksrapport en het vastleggen van de afspraken ligt de verantwoordelijkheid voor de VPT-aanpak in het openbaar vervoer nadrukkelijk bij de sector.

1.9. Veilig Sportklimaat

Geweld tegen functionarissen in de sport (scheidsrechters en grensrechters) valt strikt genomen niet onder de aanpak Veilige Publieke Taak, aangezien het hier geen (grondwettelijke) publieke taak betreft. Omdat de Veiligheidsscan - die in opdracht van VPT door de Stichting Halt werd ontwikkeld voor de aanpak van agressie en geweld op scholen - met enkele aanpassingen ook buiten het terrein van VPT gebruikt kan worden, is vanuit het programma VPT ondersteuning aangeboden bij de aanpak van geweld in de sport in het kader van het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat'¹⁴ van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Halt heeft in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in samenwerking met de KNVB en het NOC*NSF in de periode augustus tot november 2013 een pilot uitgevoerd met een veiligheidsanalyse bij drie voetbalverenigingen. Dit vond plaats bij voetbalverenigingen in Arnhem, Amsterdam en in Waalwijk. Doel van deze pilot is het ontwikkelen van een effectieve werkwijze om een veilig sportklimaat te bevorderen. De pilot past binnen het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat'. De methode is ontleend aan de werkwijze die is ontwikkeld voor Veilige Publieke Taak.

De veiligheidsanalyses hebben geleid tot de ontwikkeling van verschillende instrumenten, zoals een checklist veiligheid, een pestprotocol en een gedragscode om de bewustwording van veilig en sociaal gedrag van jongeren, ouders en vrijwilligers te bevorderen.

De analyse is door het Nederlands Instituut Sport en Bewegen aangemerkt als 'goed beschreven' en dat is een aanloop naar de erkenning 'goed onderbouwd en effectief'.

Halt en de KNVB vervolgen het traject in een nieuw project, in samenwerking met verenigingen en gemeenten. Bij minimaal 50 verenigingen per jaar wordt een beter pedagogisch klimaat mogelijk gemaakt.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 234, nr. 36

2. Preventie van agressie en geweld

In de eerste helft van 2013 is de preventieve aanpak van VPT herijkt. In aanvulling op de lopende implementatie van de acht VPT-maatregelen¹⁵ (waaronder preventie) zijn in opdracht van het programma VPT in de verslagperiode drie onderzoeken uitgevoerd om actuele kennis over effectieve preventie van agressie en geweld te verkrijgen. Daarnaast hebben expertmeetings plaatsgevonden, waarin vertegenwoordigers uit wetenschap en praktijk hebben nagedacht over de rol die omstanders kunnen spelen en hoe de aanpak van frequent slachtofferschap eruit moet zien. De opgedane kennis uit de expertmeetings en onderzoeken wordt op twee manieren ingezet. Enerzijds kunnen organisaties in 2014 bij het programma VPT voorstellen voor projecten indienen, die op basis van deze kennis worden vormgegeven. Anderzijds wordt de verworven kennis samen met het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak vertaald in toegankelijke informatie en instrumenten voor organisaties met een publieke taak. Op deze wijze worden organisaties gestimuleerd om werk te maken van effectieve preventie tegen agressie en geweld.

2.1. Onderzoek

Het eerste van de drie afgeronde onderzoeken betreft omstanders van agressie en geweld. Het onderzoek laat zien welke factoren, per sector, invloed hebben op het wel of niet ingrijpen van omstanders bij agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Organisaties kunnen inzetten op deze factoren om het ingrijpen door omstanders te stimuleren.

Het tweede afgeronde onderzoek is een literatuurverkenning naar escalatie en de-escalatie. De onderzoekers concluderen dat training in de omgang met agressie en geweld zich vooral moet richten op sociale vaardigheden en het (tot op zekere hoogte) kunnen inleven en meebuigen met de andere partij. Universiteit Twente zal als vervolg een modellenboek maken waarin per sector wordt aangegeven welke elementen in een effectieve agressietraining aanwezig moeten zijn.

Tot slot is onderzoek gedaan naar frequent slachtofferschap. Hieruit blijkt welke factoren samenhangen met frequent slachtofferschap. Belangrijkste factoren zijn:

1. Ook slachtoffer zijn buiten de functie;
2. Een negatieve uitkomst verwachten bij een assertieve reactie van een burger;
3. Een verminderde gespannenheid;
4. Hogere risicoperceptie om slachtoffer te worden;
5. Onveiligere voelen.

Organisaties kunnen met deze informatie hun werving- en selectiebeleid aanscherpen en slachtoffers van agressie en geweld effectiever ondersteunen. Het programma Veilige Publieke Taak zal de informatie op toegankelijke wijze aanbieden, onder andere via de website van het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak. Daarnaast gaat het programma in gesprek met (sector)organisaties om de inzichten uit onderzoek te delen en hen aan te sporen de inzichten te gebruiken voor een effectiever preventiebeleid.

2.2. Preventieprojecten

In de tweede helft van 2013 zijn drie projecten - met subsidie van het programma Veilige Publieke Taak - gestart op het gebied van preventie van agressie en geweld.

In het eerste project wordt door de Stichting Maatschappij en Veiligheid een e-learning module ontwikkeld. Werknemers met een publieke taak worden getraind in bekwaamheid om in te grijpen als een collega te maken krijgt met agressie en geweld.

Het tweede project is een vervolg op een eerder traject met het Albeda College in Rotterdam. In het schooljaar 2012/2013 heeft het Albeda College het project 'Voorkomen van Agressie en Geweld' uitgevoerd. Studenten, studentbegeleiders en docenten zijn getraind in het herkennen en omgaan met agressie en geweld. Hiervoor is de PMA (Progressive Mental Alignment) methode gebruikt. De studenten geven aan door de training zich veel bewuster te zijn van hun agressieve

¹⁵ Zie voetnoot 1

gedrag en minder snel boos te worden. Studentbegeleiders en docenten zijn ook positief over de methode. Vanaf januari 2014 start een uitgebreid vervolg op dit traject met de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs in Rotterdam (Koers VO) en Amsterdam (VO/SVO Amstelland en de Meerlanden). Docenten krijgen een traject aangeboden dat hen traint in de omgang met agressie en geweld. Hierbij wordt vooral gekeken naar de eigen mogelijkheden en vaardigheden van docenten om te kunnen de-escaleren. Begin 2015 wordt de evaluatie van het project opgeleverd.

Het derde project is een samenwerking tussen Intervict (Universiteit van Tilburg) en de Ambulancesector. Er wordt een longitudinaal onderzoek gehouden onder ambulancemedewerkers naar agressie en geweld, zelfredzaamheid en andere voorspellende factoren van slachtofferschap. Met de resultaten van dit project kunnen werkgevers hun werving- en selectiebeleid aanscherpen en slachtoffers van agressie en geweld effectiever ondersteunen.

Er zijn in de verslagperiode nog enkele projecten afgerond die vanuit de eerdere stimuleringsregeling van het programma Veilige Publieke Taak (2008-2010) zijn uitgevoerd. In eerdere voortgangsrapportages zijn de overige afgeronde projecten uit deze stimuleringsregeling beschreven.

Met het project Veilig Leren en Werken op School van de Openbaar Onderwijsgroep Groningen ondersteunt het schoolbestuur de scholen met het analyseren, formuleren en uitvoeren van hun veiligheidsbeleid. Er is een conceptveiligheidsplan opgesteld, waaraan de protocollen en registraties gekoppeld worden. Via periodieke Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) wordt de kwaliteit van het veiligheidsbeleid geborgd. Hierdoor ontstaat een cyclisch proces van evaluatie en bijstelling. De schoolleiding evalueert jaarlijks met externe instanties de incidenten die zich op de school hebben voorgedaan en stelt zo nodig het beleid bij. Via de scholingstrajecten kunnen medewerkers cursussen volgen voor het omgaan met agressie en geweld.

Het tweede project betreft Preventie in de Praktijk van de Hoop GGZ. De Hoop GGZ heeft preventieve maatregelen ingevoerd door middel van de CPTED methodiek. De CPTED methodiek is een multidisciplinaire aanpak van preventieve maatregelen om agressie en geweld te beperken. De maatregelen focussen zich op aanpassingen in de fysieke omgeving. De Hoop GGZ heeft onder andere de cliëntenruimtes aangepast naar een huiskamerstijl. De verwachting is dat het aantal incidenten zal dalen door deze maatregelen. Door de maatregelen is het veiligheidsgevoel bij cliënten en medewerkers verbeterd.

3. Aanpakken van daders

3.1. Eenduidige Landelijke Afspraken

De verbeterpunten uit de evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)¹⁶ en de in juli 2013 vernieuwde versie van de ELA zijn inmiddels ruimschoots onder de aandacht gebracht bij politie en Openbaar Ministerie (OM). De naleving van de ELA is tijdens de VPT overleggen van het ministerie van Veiligheid en Justitie met politie en OM ook een terugkerend agendapunt.

Momenteel vindt nadere afstemming plaats tussen de politie en het Openbaar Ministerie over de halfjaarlijkse lokale monitoring van de ELA.

Binnen de politie organisatie heeft het onderwerp Veilige Publieke Taak nader gestalte gekregen. Het onderwerp Veilige Publieke Taak valt binnen de portefeuille geweld en daarmee binnen de landelijke aanpak van geweld die vanuit de Nationale Politie wordt ingezet. De naleving van de ELA is ondergebracht bij de portefeuillehouder geweld. De politie heeft het onderwerp GTPA (Geweld Tegen Politie Ambtenaren) ondergebracht bij twee directies:

- Directie Operatiën als onderdeel van preventie, preparatie en repressie;

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 684, nr. 367

- Directie HRM/Veilige en Gezond Werken als onderdeel van de zorg die aan politiemedewerkers wordt geboden.

Het voortouw in de uitvoering ligt bij de staf van de eenheden. De politie onderhoudt actief het interne netwerk van aanspreekpunten binnen de eenheden voor VPT en GTPA.

Ten slotte wordt binnen de politieopleiding nadrukkelijk aansluiting gezocht om aandacht te besteden aan het thema veilige publieke taak en wordt het onderwerp expliciet meegenomen in de ontwikkeling van de uniforme Persoonsgerichte Aanpak binnen de Nationale Politie.

3.1.1. Kennisochtend Openbaar Ministerie

Op 19 september 2013 heeft een landelijke kennisochtend voor alle VPT contactpersonen van het Openbaar Ministerie (OM) plaatsgevonden. Tijdens deze ochtend zijn de ELA als ook de factsheet 'Veilige publieke taak en (gedeeltelijke) anonimiteit in het strafproces' besproken. Tijdens deze ochtend is tevens besloten om medio april 2014 binnen het OM de 'week van de VPT' te organiseren. Doel van deze week is onder andere binnen het OM - via portefeuillehouders VPT en coördinerende ZSM-officieren - het bewustzijn te vergroten voor VPT, in het bijzonder voor het toepassen van de vernieuwde ELA. Aan de parketten wordt gevraagd om in deze week intern en extern aandacht te vragen voor Veilig Publieke Taak, door onder andere het organiseren van VPT themazittingen. In de volgende voortgangsrapportage zal een terugkoppeling van deze week worden opgenomen.

3.1.2. Onderzoek

Naar aanleiding van de evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken¹⁶ (ELA) is, zoals genoemd onder 1.6, een onderzoek opgezet naar het verloop van incidenten tegen en aangiftes over agressie en geweld van medewerkers uit de zorgsector. Naast diverse zorginstellingen werken ook politie en Openbaar Ministerie mee aan dit onderzoek.

3.2. Anonimiteit in het strafproces

In december 2013 is besloten tot een evaluatie van aangifte onder nummer door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het streven is om deze evaluatie medio oktober 2014 gereed te hebben. De Tweede Kamer wordt in het najaar van 2014 schriftelijk geïnformeerd over de uitkomsten.

3.3. Zwaardere straffen

Recentelijk heeft het College van procureurs-generaal besloten dat de strafverzwaring van +200% ook zal worden toegepast als er sprake is van aan het werk van kwalificerende beroepsbeoefenaren gerelateerd geweld of agressie gepleegd tegen personen die behoren tot de familiekring van deze beroepsbeoefenaren (onder andere werknemers met een publieke taak). Dit is per 1 januari 2014 opgenomen in de BOS/Polarisrichtlijn.

Het OM onderzoek naar de zwaardere strafeisen in VPT-zaken is in de verslagperiode uitgevoerd. De Tweede Kamer wordt zo spoedig mogelijk geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.

3.4. Schadeverhaal

Het ANWB Smartengeldboek (www.smartengeld.nl) wordt door de politie in het bijzonder en andere publieke en private organisaties als referentie voor voegingen bij geweldsincidenten gezien. In opdracht van het programma Veilige Publieke Taak verrijkt de ANWB het smartengeldboek samen met de politie met casuïstiek en jurisprudentie betreffende agressie en geweld tegen de politie. Er zijn op dit moment 107 uitspraken toegevoegd en online gepubliceerd. Per kwartaal worden 40 uitspraken toegevoegd.

In het kader van het implementatietraject 'Recht doen aan slachtoffers' is onlangs het project 'Schadeverhaal door verzekeraars en andere belanghebbenden' gestart. Dit project brengt de

huidige belemmeringen en de mogelijke oplossingsrichtingen in kaart, gericht op het versterken van het schadeverhaal op de dader door onder andere verzekeraars.

3.5. Halt-straf Veilige Publieke Taak

Met het direct aanpakken van (relatief) lichte overtredingen kan agressie in de kiem worden gesmoord. Halt heeft een specifiek op Veilige Publieke Taak gerichte straf ontwikkeld voor jongeren. Deze straf legt de nadruk op het gesprek tussen dader en slachtoffer. Alle Halt medewerkers zijn getraind in het herstelrecht. In 2013 zijn er 130 VPT-zaken naar Halt verwezen. De meeste verwijzingen komen van de politie (91%), de overige vanuit het Openbaar Ministerie (9%). Het ging hierbij om uiteenlopende zaken: het beledigen van een ambtenaar in functie, verstoring van de openbare orde, maar bijvoorbeeld ook om het bedreigen van een docent. Het aantal verwijzingen is lager dan gestreefd ondanks de verhoogde aandacht voor het onderwerp op bijeenkomsten, beurzen, congressen en op de vaste overlegmomenten met betrokken ketenpartners. Halt geeft aan dat het relatief laag aantal verwijzingen mogelijk verklaard kan worden doordat de delicten - waarbij sprake is van agressie tegen de publieke taak - te ernstig waren om af te doen als Halt-straf.

4. Monitoring

4.1. Monitor Veilige Publieke Taak 2013

In december 2013 is de nieuwe Monitor Veilige Publieke Taak 2013 naar de Tweede Kamer gestuurd¹⁷. Uit de monitor blijkt dat in 2012 het aantal slachtoffers van agressie en geweld stabiel is gebleven, ten opzichte van 2011. Wel is de implementatie van het beleid verbeterd: meer werknemers geven aan dat er genoeg - of meer dan voorheen - wordt gedaan tegen agressie en geweld door hun werkgever. Dit jaar is een nieuw instrument voor de monitoring gebruikt: metamonitoring. Dit betekent dat alleen de resultaten van reeds afgenomen slachtofferonderzoeken gebruikt zijn. Dit is effectiever, het vermindert de onderzoeksbelasting onder werknemers en bovendien wordt inzichtelijk welke beroepsgroepen hun monitoring van agressie en geweld nog niet goed op orde hebben. Inmiddels zijn initiatieven gestart om deze beroepsgroepen aan te spreken en te ondersteunen in hun monitoring. In 2016 zal opnieuw een metamonitor worden uitgevoerd.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 399