

Vergaderjaar 2013–2014

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 399

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2013

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, over de resultaten van de Metamonitor Veilige Publieke Taak (VPT) 2013¹. De metamonitor is een vervolg op de voormalige tweejaarlijkse monitor Veilige Publieke Taak². Uit het rapport van de Metamonitor VPT 2013 blijkt dat de omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak tussen 2011 en 2012 stabiel is gebleven. De implementatie en doorwerking van agressie- en geweldsbeleid laat een stijgende lijn zien.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op de gebruikte methode van monitoring³, op de resultaten uit het rapport en de beleidsimplicaties.

Metamonitor Veilige Publieke Taak 2013

Het programma Veilige Publieke Taak is in 2006 van start gegaan vanwege de toename van agressie en geweld vanaf de jaren 90 tegen werknemers met een publieke taak. Het programma richt zich op zes sectoren: Veiligheid, Onderwijs, Sociale Zekerheid, Openbaar Vervoer, Zorg en het Openbaar Bestuur. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende, stimulerende en ondersteunende rol bij het terugdringen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. De strafrechtelijke aanpak van de daders is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Zie DSP-groep (2007) «ongewenst gedrag besproken»; IVA (2009) «Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak» en DSP-groep (2011) «Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.»

³ De gegevens uit monitoring worden door middel van enquêtes onder werknemers verzameld. De resultaten zeggen iets over de beleving van werknemers met een publieke taak over slachtofferschap, beleid en gevolgen van agressie en geweld. Registraties van feitelijke incidenten zijn nog geen voldoende betrouwbare bron vanwege onderregistratie.

De genoemde sectoren hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het agressie en geweldsbeleid. Monitoren van de verschillende aspecten van agressie en geweld is hier een onderdeel van.

In 2007, 2009 en 2011 is in opdracht van het programma Veilige Publieke Taak een grootschalige enquête uitgezet onder werknemers met een publieke taak, in diverse sectoren. Tussen 2009 en 2011 was een daling te zien van het aantal slachtoffers met ruim 10%.

Deze onderzoeken hadden dezelfde opzet, zodat deze met elkaar konden worden vergeleken. Dit jaar is ervoor gekozen om met behulp van gegevens over agressie en geweld van de sectoren zelf een rapport samen te stellen, in plaats van het verrichten van nieuw eigen onderzoek. Het gebruik van sectorale monitoring in de Metamonitor Veilige Publieke Taak 2013 doet recht aan de verantwoordelijkheid van sectoren en organisaties om zelf de aard en omvang van agressie en geweld te monitoren. Daarnaast kan in sectorale monitoren beter worden ingezoomd op de bijzondere kenmerken van de sectoren, wat leidt tot een scherpere meting van agressie en geweld dan met een brede landelijke meting mogelijk is. Een nadeel van gebruik van sectorale monitoring is dat zij vanwege een verschillende opzet zich niet in alle opzichten laten vergelijken. Voor een vergelijking tussen sectoren en het schetsen van een landelijk beeld is daarom gebruik gemaakt van de resultaten uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van 2011 en 2012⁴. Door het gebruik van bestaande data wordt de onderzoeksbelasting onder werknemers verlaagd, net als de kosten voor het onderzoek.

Bevindingen uit het rapport

Het doel van de metamonitor was tweeledig. Enerzijds diende vastgesteld te worden in hoeverre beschikbare onderzoeken gegevens bevatten over agressie en geweld en met elkaar te vergelijken zijn. Anderzijds was het doel de stand van zaken en trends over agressie en geweld weer te geven.

1. Beschikbare gegevens

Om een algemeen beeld van aard, omvang, beleid en effecten van agressie en geweld te schetsen is de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden een bruikbare bron. De informatie is beperkt, waardoor voor verdieping sectorale monitoren, registraties en inspectieonderzoeken nodig zijn.

Sommige VPT-sectoren worden goed gedekt met goed opgezette en bruikbare monitoronderzoeken, zoals het onderwijs, de zorg, stads- en streekvervoer en het openbaar bestuur. Voor andere sectoren zijn er minder bruikbare of volledige onderzoeken beschikbaar. Voor grotere beroepsgroepen, zoals de politie, zijn daarvoor alternatieve gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden te gebruiken. In ieder geval meten de meeste sectorale monitoren de omvang van agressie en geweld, het aspect met de meeste prioriteit. Effecten van agressie en de maatregelen die worden genomen, worden in een deel van de onderzoeken gemeten.

⁴ De NEA – Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden – is het grootste periodieke onderzoek naar de werksituatie van Nederlandse werknemers bekeken door de ogen van werknemers. Onder andere worden werknemers bevraagd naar hun ervaring met agressie en geweld. TNO voert de NEA uit in samenwerking met het CBS. De NEA wordt gefinancierd door TNO en het Ministerie van SZW.

2. Vergelijkbaarheid

De gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden zijn over alle sectoren vergelijkbaar. De onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens uit sectorale monitoren is beperkt. De opzet en de uitvoering van de monitoring verschillen sterk per sector. Voor een overzicht over het hele VPT-veld zijn de sectorale monitoren minder geschikt, maar dit is eigen aan het principe van metamonitoring. Uiteindelijk is het aan de sectoren om indelingen te kiezen die zij het beste bij de sectorale problematiek en de aanpak ervan vinden passen.

3. Omvang, beleid en gevolgen van agressie en geweld

Het algemene beeld uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden is dat 36% van de werknemers in 2012 te maken had met agressie en geweld door externen (burgers, patiënten, cliënten, et cetera). Dit beeld is niet significant veranderd ten opzichte van 2011. Het beleid in organisaties met een publieke taak is wel veranderd. Er is een grotere implementatie en doorwerking zichtbaar van agressie- en geweldsbeleid. De meldingsbereidheid is daarbij omhoog gegaan.

Nog ongeveer één op de acht werknemers (13%) geeft aan dat (meer) maatregelen nodig zijn in hun organisatie. Dit percentage is ongewijzigd ten opzichte van 2011. Ervaring met agressie en geweld door externen zorgt ervoor dat werknemers zich eerder ziekmelden en dat zij een sterkere mate van emotionele uitputting door het werk ervaren: agressie en geweld kan voor individuele slachtoffers grote gevolgen hebben. In de volle breedte worden minder grote effecten gerapporteerd. Het gevoel van onveiligheid wordt weinig door agressie en geweld beïnvloed.

4. Sectorale beelden

Bij de sector veiligheid lijkt er sprake van een toename van het percentage slachtoffers, terwijl er in het stads- en streekvervoer een afnemend slachtofferschap wordt gerapporteerd. In de zorg en het onderwijs is de omvang van het slachtofferschap ongeveer stabiel in vergelijking met eerdere jaren. Voor de zorg geldt wel dat het slachtofferschap tussen beroepsgroepen sterk uiteenloopt. In deze sector valt vooral het hoge slachtofferschap op in de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg.

In het openbaar bestuur is er een flinke differentiatie tussen de bestuurslagen en worden werknemers van gemeenten duidelijk vaker met agressie en geweld geconfronteerd dan andere ambtenaren. De trend in omvang van slachtofferschap in het openbaar bestuur als geheel is stabiel, maar de burgemeesters en wethouders worden met een toename van agressie en geweld geconfronteerd.

Er zijn grote verschillen tussen de sectoren in de doorwerking van het beleid. Met name in de beroepsgroepen waar de prevalentie van agressie en geweld groot is, worden maatregelen nodig geacht door werknemers. Het gaat met name om de politie, de GGZ en de gehandicaptenzorg. In het openbaar vervoer zijn de werknemers meer tevreden over het beleid dan een jaar eerder.

In de zorg (ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg), bij gemeenten, bij justitie en bij het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs melden werknemers zich vaker ziek dan niet-slachtoffers.

5. Registraties

In de meeste sectoren neemt het aantal geregistreerde incidenten fors toe. Dit is een indicatie dat de meldings- en registratiebereidheid toeneemt. Registratie van incidenten is voor organisaties cruciaal om tot een goede werkgeversaanpak te komen. Door onderregistratie – en omdat niet alle sectoren een uniforme registratie kennen – zijn registraties nog niet geschikt om een landelijk beeld te krijgen over de ontwikkelingen van slachtofferschap.

Reactie op het rapport

Monitoring

Het rapport laat zien dat de meeste sectoren hun monitoring goed op orde hebben. Er zijn echter witte vlekken zichtbaar. Dit geldt met name voor gegevens over agressie- en geweldsbeleid en de gevolgen van agressie en geweld. Ook zijn er enkele sectoren die minder centraal georganiseerde monitoring kennen. Daarnaast laat het rapport zien dat registratie van agressie en geweld geen betrouwbare bron is om de aard en omvang van slachtofferschap van werknemers met een publieke taak te meten. Alhoewel de meldingsbereidheid omhoog gaat, is er nog een forse onderregistratie.

De resultaten van het rapport zijn inmiddels met de verschillende sectoren gedeeld. Door zichtbaar te maken waar de witte vlekken in monitoring zich bevinden, worden sectoren en beroepsgroepen aangespoord werk te maken van monitoring van agressie en geweld. De sectoren waarbij sprake is van ontbreken van gegevens stuur ik een brief om hen aan te sporen werk te maken van monitoring.

Voor het verkrijgen van een totaalbeeld over ontwikkelingen op het gebied van de Veilige Publieke Taak is het houden van een metamonitor zeer geschikt gebleken.

De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden is goed bruikbaar voor een algemeen beeld en wordt jaarlijks gehouden. Ik heb dan ook besloten om jaarlijks, tot en met 2016, de gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden te gebruiken om de Tweede Kamer te informeren over het algemene beeld. Over 3 jaar (in 2016) laat ik weer een metamonitor uitvoeren zoals deze, waarbij gegevens uit de sectoren centraal komen te staan, aangevuld met gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.

Effecten van beleid

Uit eerdere monitors bleek dat de omvang van agressie en geweld in de periode tussen 2007 en 2009 nagenoeg gelijk was gebleven. In de periode tussen 2009 en 2011 was er een significante daling van het slachtofferchap. Dit nieuwe rapport laat zien dat de aard en omvang van agressie en geweld tussen 2011 en 2012 stabiel is. In sommige sectoren is een lichte toename zichtbaar en in sommige sectoren een afname. Er is in het stads- en streekvervoer een daling van vier procentpunten geconstateerd. Dit is een mooi resultaat, gelet op de maatregelen die in deze sector getroffen zijn door de Taskforce Veilig Openbaar Vervoer⁵.

Uit de metamonitor blijkt dat agressie en geweldsbeleid in organisaties een betere doorwerking en implementatie kent. Werknemers zijn meer tevreden over het beleid en melden vaker incidenten.

⁵ Kamerstuk 28 642, nr. 47.

Mijn streven blijft een daling van het aantal slachtoffers in alle sectoren. Daarvoor doe ik vooral een beroep op alle betrokken werkgevers en werknemers om de acht VPT-maatregelen⁶ tot op het niveau van de werkvloer te implementeren.

Vanuit mijn rol als ondersteuner van het VPT-beleid blijf ik organisaties hulp bieden door middel van het programma en het expertisecentrum Veilige Publieke Taak. Het expertisecentrum heeft praktische informatie, instrumenten en goede voorbeelden verzameld over de aanpak, waarmee werkgevers en werknemers hun voordeel kunnen doen.

Ik streef ernaar om voor het eind van dit jaar een landelijk dekkend net te realiseren van VPT-regio's. In deze regio's wisselen werkgevers met een publieke taak ervaringen uit over de implementatie van VPT-beleid. Bovendien worden hier conform de landelijke kaders afspraken gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie over de follow up van strafrechtelijke zaken in de regio.

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de verbeterpunten die uit de evaluatie van de Eenduidig Landelijke Afspraken voor politie en Openbaar Ministerie zijn gekomen onder de aandacht van politie en Openbaar Ministerie gebracht en ziet er op toe dat deze verbeterpunten worden doorgevoerd. Ook is er continu aandacht voor de landelijke werking van de aangifte onder nummer, waardoor een aangifte of verklaring gedaan kan worden zonder vermelding van persoons- en adresgegevens van de aangever c.q. verklaarder. Begin 2014 wordt het proces van aangifte onder nummer geëvalueerd.

Ik heb besloten het programma Veilige Publieke Taak te verlengen tot en met 2016 en nieuwe prioriteiten bepaald. Deze nieuwe prioriteiten liggen bij de lokale bestuurlijke aanpak en bij preventie. Onder de lokale bestuurlijke aanpak versta ik in dit verband de regierol van gemeenten op andere organisaties met een publieke taak. Meer dan nu het geval is kan de gemeente stimuleren dat werkgevers met een publieke taak de acht basismaatregelen treffen. De gemeente kan dat doen vanuit haar rol als regisseur integrale veiligheid, maar ook als subsidieverstrekker, vergoedingverlener en opdrachtgever. De burgemeester kan hierbij als boegbeeld fungeren bij lokale incidenten tegen de publieke taak. In VPT-regio's als Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe), Midden Nederland (Utrecht en omgeving), Zeeland en Limburg wordt deze regierol al opgepakt. Bijvoorbeeld bespreekt de burgemeester de lokale problematiek met werkgevers met een publieke taak, politie en Openbaar Ministerie. Om de lokale bestuurlijke aanpak een verdere impuls te geven (verbreden en verdiepen) heb ik een project uitgezet bij het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV). Zij gaan het komende jaar met 20 middelgrote gemeenten de regiefunctie op dit terrein versterken.

Op het gebied van preventie worden innovatieve projecten opgezet rond de thema's omstanders en frequente slachtoffers. Daar liggen nieuwe mogelijkheden om het aantal incidenten terug te brengen. Expertbijeenkomsten hebben geleid tot nadere invulling van kansrijke projecten. Recent is er op het gebied van omstanders een samenwerkingsproject tot stand gebracht tussen het programma Veilige Publieke Taak en de Stichting Maatschappij en Veiligheid. Er wordt een e-learning module voor omstanders ontwikkeld, waardoor zij vaker effectief zullen ingrijpen in escalerende situaties. Op het gebied van frequent slachtofferschap is recent een samenwerkingsverband tot stand gebracht met twee onder-

⁶ De acht VPT-maatregelen hebben betrekking op de norm, het melden, registreren, trainen, reageren richting dader, aangifte doen, schade verhalen en nazorg verlenen.

wijsinstellingen. Er worden 90 docenten getraind die slachtoffer zijn van agressie en geweld. Als laatste voorbeeld van de preventieve aanpak wil ik wijzen op de schooltrajecten. HALT zal op 75 scholen trajecten uitvoeren om leerlingen, docenten, schooldirectie en ouders bewust te maken van de publieke taak en hun eigen gedrag. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik subsidiëren HALT voor het uitvoeren van dit traject.

Tot het einde van de kabinetsperiode blijf ik, samen met de Minister van Veiligheid en Justitie en samen met werkgevers en werknemers uit de publieke sectoren, volop inzetten op de aanpak en preventie van agressie en geweld.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk