

VOORTGANGSRAPPORTAGE

PROGRAMMA VEILIGE PUBLIEKE TAAK

januari– juli 2014

Inhoudsopgave

1.	Lokale bestuurlijke aanpak en het ondersteunen van werkgevers en werknemers	3
1.1.	<i>Veilige Publieke Taak (VPT-)regio's</i>	3
1.2.	<i>Veilige Publieke Taak gemeenten</i>	4
1.3.	<i>Expertisecentrum Veilige Publieke Taak</i>	4
1.4.	<i>Openbaar bestuur</i>	4
1.5.	<i>Politie</i>	6
1.6.	<i>Aanpak psychosociale arbeidsbelasting</i>	6
1.7.	<i>Veilig werken in de zorg</i>	7
1.8.	<i>Veilige Publieke Taak Onderwijs</i>	7
2.	Preventie van agressie en geweld	8
2.1.	<i>Professionalisering Medewerkers</i>	8
2.2.	<i>Ingrijpen door omstanders</i>	10
3.	Aanpakken van daders	10
3.1.	<i>Eenduidige Landelijke Afspraken</i>	10
3.2.	<i>Week van de Veilige Publieke Taak</i>	11
3.3.	<i>Zwaardere straffen</i>	11
3.4.	<i>Onderzoek Aangifte Onder Nummer</i>	12
3.5.	<i>Halt-straf Veilige Publieke Taak</i>	12

Voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak januari - juli 2014

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 januari tot en met juni 2014.

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 vervullen een sleutelrol in de integrale aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Werkgevers met een publieke taak - vervoerders, politie, Openbaar Ministerie etc. - hebben op het gebied van veiligheid te maken met de gemeente. Vanuit die positie vervult de gemeente de regierol in de aanpak van Veilige Publieke Taak (VPT). Daarin worden lokale organisaties met een publieke taak gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid als werkgever te nemen. De gemeente stimuleert voorts de lokale veiligheidspartners om deze vorm van geweld te bestrijden en te bestraffen.

De regierol op de lokale bestuurlijke aanpak voert de gemeente primair via de lokale (veiligheids)plannen en overleggen. 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.

Ook in de rol van werkgever heeft de gemeente een voorbeeldfunctie voor andere lokale werkgevers met een publieke taak. De gemeente kan bovengenoemde regierol richting andere werkgevers niet goed vervullen als zij zelf als werkgever haar zaken niet op orde heeft. Bovendien vinden er (relatief) veel incidenten plaats ten opzichte van gemeenteambtenaren en burgemeesters. In de VPT-aanpak is het daarom cruciaal dat ook gemeenten hun werkgeversverantwoordelijkheid nemen.

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

Het programma VPT heeft vanaf 2010 - in samenspraak met actieve bestuurders (burgemeesters en commissarissen van de Koning (cvdK's)) - 16 zogenaamde VPT-regio's gerealiseerd waarin gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en werkgevers met een publieke taak samenwerken tegen agressie en geweld. Doelstelling is dat binnen een regio een effectieve en efficiënte ketensamenwerking tot stand komt tussen de verschillende werkgevers, gemeenten, politie en Openbaar Ministerie bij de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Door gezamenlijk met het probleem aan de slag te zijn, wordt de aanpak van individuele werkgevers versterkt.

De VPT-regio's zijn van start gegaan met een regionaal convenant tussen een of meerdere bestuurlijke 'boegbeelden' (burgemeesters en cvdK's) en regionale werkgevers met een publieke taak (openbaar bestuur, openbaar vervoer, onderwijs, zorg, UWV, Belastingdienst, etc.). Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben de regio's vervolgens subsidie ontvangen om te komen tot een plan van aanpak en voor het aanstellen van een projectleider om de bestuurlijke boegbeelden te ondersteunen, regionale activiteiten aan te jagen en het netwerk van gemeenten en werkgevers op te zetten en te onderhouden. In de regio's worden bijeenkomsten gehouden met gemeenten en andere werkgevers met een publieke taak

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.

waarin de implementatie van de 8 VPT-maatregelen en van de Eenduidige Landelijke Afspraken met politie en Openbaar Ministerie centraal staan. In deze bijeenkomsten op bestuurlijk en uitvoerend niveau worden ook goede praktijken van gemeenten en werkgevers onderling uitgewisseld.

De huidige afspraken met de VPT-regio's lopen in 2014 af. Omdat uit een evaluatie met de regio's blijkt dat in veel gevallen juist nu de samenwerking zijn vruchten begint af te werpen, is aan de bestuurders de mogelijkheid geboden om de VPT-regio's voort te zetten tot het eind van het programma VPT, dus tot en met 2016. Bij voortzetting staan centraal:

- Verdere implementatie van de acht VPT-maatregelen;
- Verdere implementatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken met politie en openbaar ministerie;
- Een solide borging van de VPT-aanpak in de regio zodat het onderwerp ook in de verre toekomst aandacht heeft;
- Het verder uitbreiden van het VPT-netwerk met meer organisaties met een publieke taak.

1.2. Veilige Publieke Taak gemeenten

In 2014 is in opdracht van het programma VPT het project 'Veilige Publieke Taak gemeenten' vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) van start gegaan. Dit project beoogt dat eind 2014 in 20 van de G32 gemeenten VPT is opgenomen in het (integraal veiligheids)beleid en dat deze gemeenten zichtbaar bevorderen dat ook (grote) werkgevers in hun gemeente de acht VPT-maatregelen invoeren. In de verslagperiode zijn hiertoe door het CCV verschillende instrumenten ontwikkeld (zoals een webdossier en een infosheet), diverse gesprekken met gemeenten gevoerd en een aantal bijeenkomsten georganiseerd. Op dit moment hebben 16 middelgrote gemeenten VPT opgenomen in het (integraal veiligheids)beleid. Deze gemeenten kunnen een voorbeeld zijn voor andere gemeenten.

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-maatregelen¹. Het expertisecentrum werkt behoeftegericht. Organisaties kunnen rechtstreeks of via de projectleiders van de VPT-regio's (zie 1.11) hun informatiebehoeften aangeven. Alle instrumenten en informatie van het expertisecentrum worden via de website www.evpt.nl (gemiddeld 2000 bezoekers per maand), sociale media (1.725 volgers via Twitter) en de digitale nieuwsbrief (maandelijks naar 2.507 abonnees) verspreid.

In de eerste helft van 2014 heeft het eVPT twee landelijke thematische bijeenkomsten georganiseerd, namelijk over 'Gezag anno 2014' en over 'Communiceren met klanten'. In deze bijeenkomsten werden deze thema's vanuit meerdere invalshoeken belicht. De verslagen van de bijeenkomsten zijn terug te vinden op de website van het expertisecentrum. Daarnaast heeft het eVPT diverse workshops en presentaties gegeven voor diverse doelgroepen, zoals leidinggevenden van waterschappen en zorginstellingen, gemeentesecretarissen, HRM-coördinatoren etc. De onderwerpen betroffen het stellen van normen, het doen van aangifte en rolverdeling. Het expertisecentrum heeft voorbereidingen getroffen voor een eind 2014 te houden bestuurlijke bijeenkomst over de relatie tussen overheid en burger anno 2014, voor zover het de preventie van agressie en geweld betreft.

1.4. Openbaar bestuur

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

In juni 2014 is de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd². Uit de monitor blijkt dat in 2014 het slachtofferschap onder overheidsmedewerkers is gedaald van 40% in 2012 naar 25% in 2014. Onder bestuurders en volksvertegenwoordigers is dat

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 408

percentage gedaald van 38% in 2012 naar 23% in 2014. Deze daling is mede bewerkstelligd door verbeterde implementatie van agressie- en geweldsbeleid in overheidsorganisaties. Zo is het aantal organisaties waar incidenten geregistreerd worden van overheidsmedewerkers en bestuurders gestegen van 58% in 2012 naar 70% in 2014. Het programma Veilige Publieke Taak heeft de afgelopen jaren extra ingezet op implementatie van beleid in overheidsorganisaties. Verder geeft 36% van de werknemers met dagelijkse burgercontacten aan dat de nazorg na een incident goed geregeld is. Daarnaast geeft 10% van de slachtoffers onder politieke ambtsdragers aan dat hun beslissingen worden beïnvloed door het risico op agressie en geweld. Blijvende aandacht is dus nodig en het beleid dient nog verder geïmplementeerd te worden.

Deze punten heeft de Minister van BZK in een brief aan alle burgemeesters, commissarissen van de Koning, dijkgraven en secretarissen-generaal onder de aandacht gebracht.

In 2016 zal opnieuw een Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur worden uitgevoerd.

Gezag is een thema dat volop in de belangstelling staat. Vaak wordt gesteld dat gezag op basis van alleen functie niet meer vanzelfsprekend is. Gezag moet verdiend worden op basis van uitstraling, argumentatie en vertrouwen. Investeren in gezag kan preventief uitwerken bij het aanpakken van agressie en geweld. Voor de doorontwikkeling van beleid ter bevordering van gezagvolle overheidswerknemers en politieke ambtsdragers hebben zes experts – in opdracht van het programma Veilige Publieke Taak - een essay opgesteld over welke elementen het gezag versterken van volksvertegenwoordigers, werknemers en bestuurders in het openbaar bestuur. Deze essays zijn vervolgens besproken in een sessie met experts uit de praktijk en de wetenschap. De uitkomsten van de sessie en de essays bieden concrete handvaten voor koepelorganisaties en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur om mee aan de slag te gaan, bijvoorbeeld in trainingen.

Eerder is het onderzoek 'Bestuur in actie' aan de Tweede Kamer aangeboden³. Het onderzoek betreft het bestuurlijk handelen van gemeentebestuurders en -managers bij agressie en geweld tegen hun medewerkers. Of en hoe wordt opgetreden hangt samen met de manier waarop de problematiek van agressie en geweld in de organisatie wordt 'geframed': als bedrijfsvoeringsthema, als politiek-bestuurlijk thema of als moreel thema.

Na publicatie van het rapport hebben de onderzoekers in samenwerking met het programma VPT een werkconferentie belegd, die werd bijgewoond door vertegenwoordigers van de drie gemeenten die in het onderzoek geparticipeerd hebben.

In de werkconferentie werd onder meer duidelijk dat de politiek-bestuurlijke en de morele component onderbelicht zijn. Om deze 'frames' naar voren te brengen, moet het onderwerp agressie en geweld structureel in overleggen van bestuurders en managers besproken worden en moet een collectieve norm gesteld worden door de bestuurlijke top. Bovendien kan de gemeentesecretaris - meer dan nu het geval is - een regierol vervullen in het samenspel. Het programma VPT heeft een visualisatie laten maken van het rapport. Deze visualisatie kunnen (gemeentelijke) organisaties gebruiken voor discussie over professioneel samenspel. Het Instituut voor Psychotrauma heeft de uitkomsten van het onderzoek verwerkt in een simulatiespel voor organisaties met een publieke taak (zie punt 2.1).

Naar aanleiding van de motie Schouw⁴ is in de rechtspositieregeling van de decentrale politieke ambtsdragers opgenomen dat de eigen organisatie (gemeente, provincie, waterschap) de beveiligingskosten van een veilige woon- en werkplek voor de politieke ambtsdragers voor haar rekening neemt.

De Vertrouwenslijn biedt openbaar bestuurders en politieke ambtsdragers een luisterend oor en geeft hen advies over het voorkomen en afhandelen van voorvallen van agressie en geweld. Na de gemeenteraadsverkiezingen 2014 is speciale aandacht besteed aan het vergroten van de bekendheid van de Vertrouwenslijn bij nieuwe raadsleden en wethouders. Zo is er een brochure over de Vertrouwenslijn – als onderdeel van een starterspakket – naar alle (opnieuw) aangetreden wethouders (ruim 1400) gestuurd.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 403

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 684, nr. 370

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer in het mondelinge vragenuur van 18 februari 2014⁵ is het onderwerp Veilige Publieke Taak aan de orde geweest in vier regionale bijeenkomsten voor raadsleden. Tijdens deze bijeenkomsten is - via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, het eVPT en enkele projectleiders van de VPT-regio's - aandacht gevraagd voor dit onderwerp. De bijeenkomsten vonden plaats in Helmond (25 juni), Haren (26 juni), Apeldoorn (2 juli) en Leidschendam-Voorburg (7 juli).

In de introductiecursus voor recent benoemde, nieuwe burgemeesters die de ministeries van BZK en van Veiligheid en Justitie organiseren, is VPT als onderwerp opgenomen. De afgelopen periode is de vernieuwde cursus gegeven aan een groep van acht burgemeesters. Daarbij is ingegaan op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die burgemeesters hebben op het gebied van VPT.

1.5. Politie

Binnen de politie organisatie is de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd om geweld, intimidatie en bedreiging tegen politiemedewerkers tegen te gaan en de gevolgen daarvan te beperken. Resultaten van diverse ingezette programma's worden nu concreet en zichtbaar. Zo is de mentale krachtraining voor alle medewerkers in de frontlinie - naar aanleiding van het in 2011 gestarte programma 'Weerbaarheid' - een mooi en belangrijk resultaat. Binnen deze training krijgen politiemedewerkers tools aangereikt waarmee de mentale weerbaarheid van de medewerker wordt ondersteund. Dit moet onder meer leiden tot agenten die in staat zijn om waar nodig effectiever op te treden.

In het tweede kwartaal van 2014 is een actieplan 'Geweld tegen politieambtenaren' opgesteld. Onderdelen van het actieplan worden momenteel uitgewerkt en bevat onder andere een betere borging van beleid naar uitvoering en het toevoegen van modules GTPA aan de initiële opleiding van zowel medewerkers als leidinggevend. In dit plan is ook voorzien in de ontwikkeling van een nieuw, landelijk registratiesysteem GTPA. Een belangrijke eis aan dit systeem is dat het melden van een incident minder tijdrovend is dan in de (meeste) huidige systemen, er gestuurd wordt op registratie en een landelijk normeringskader wordt opgesteld voor medewerkers zodat helder is welke incidenten wel en niet gemeld c.q. geregistreerd moeten worden.

Tot slot levert de structurele deelname van politie en OM aan de VPT-regio's intern en extern meer en betere communicatie op over afspraken waardoor er niet alleen maar 'good practices' worden uitgewisseld, maar de dadergerichte aanpak ook met concreet gemaakte afspraken wordt versterkt.

1.6. Aanpak psychosociale arbeidsbelasting

Bij brief van 13 mei 2014 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de activiteiten van het programma Duurzame Inzetbaarheid⁶. Het programma betreft een aanvulling op beleidsinspanningen en wet- en regelgeving op de terreinen gezond en veilig werken. Doel van het programma is om duurzame inzetbaarheid te agenderen en te concretiseren bij werkgevers en werknemers. In 2014 ligt de nadruk op het thema werkdruk. Van belang hierbij is dat werkgevers en werknemers tijdig het gesprek over psychosociale arbeidsbelasting aangaan opdat zij tijdig en preventief maatregelen kunnen nemen.

Een groot deel van de agenderende en stimulerende activiteiten wordt uitgevoerd in samenwerking met het Nederlands Focal Point van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk. Naast het Focal Point is een netwerk van partijen betrokken zoals belangenbehartigers, branche-organisaties, wetenschappers en professionals. Het programma wordt uitgevoerd door activiteiten als een communicatiecampagne; met de week van de werkstress, on-line, test bijeenkomsten, on-line platform, goede voorbeelden competitie, beschikbaar stellen van good

⁵ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, nr. 55

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 883, nr. 239

practices en dergelijke. In 2015 en 2016 worden de thema's agressie, pesten en andere ongewenste omgangsvormen geagendeerd.

1.7. Veilig werken in de zorg

Medewerkers in de zorg zijn verder getraind om agressie en geweld terug te dringen en de-escalierend te werken met de ondersteuningsregeling. Naast alle reeds deelnemende branches en ministeries gaan nu ook de ambulancezorg en de huisartsenzorg uitvoering geven aan de verdere vermindering van agressie en geweld in de zorg. Ook zijn er twee instrumenten ter beschikking gesteld aan zorginstellingen: Ten eerste de zogenaamde AgressieWijzer, die zorgt voor duidelijkheid over agressie in het dagelijkse werk in de zorg. Die duidelijkheid is belangrijk omdat in de praktijk blijkt dat agressie alleen succesvol vermindert bij een gezamenlijke en consequente aanpak van collega's. Ten tweede is de Business Case ontwikkeld, welke inzicht geeft in de kosten en opbrengsten van goed anti-agressiebeleid.

Om het Actieplan Veilig werken in de zorg extra vaart te geven, hebben de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de periode 2013-2015 €3,4 miljoen extra beschikbaar gesteld voor het Actieplan Veilig Werken in de Zorg (bovenop de eerder begrote €7 miljoen voor 2012-2015). De extra middelen zijn grotendeels aangewend voor het uitbreiden van de ondersteuningsregeling. Deze regeling helpt organisaties bij de (door)ontwikkeling en implementatie van anti-agressiebeleid. De ondersteuningsregeling wordt uitgebreid met 100 organisaties per jaar, waardoor in de jaren 2013-2015 jaarlijks 200 instellingen met €10.000,- ondersteund kunnen worden. Inmiddels zijn ruim 500 instellingen ondersteund.

In maart 2014 is gestart met een traject waarbij in vijf verschillende zorgsectoren (gehandicaptenzorg, ziekenhuis, verpleeg- en verzorgingstehuizen en thuiszorg, GGZ en jeugdzorg) 27 instellingen bereid zijn gevonden een jaar lang mee te werken. Doel is een intensivering van de aanpak van veroorzakers van agressie en geweld tegen werknemers. Aandacht gaat uit naar alle manieren waarop richting de veroorzakers kan worden gereageerd, via strafrechtelijke maatregelen, maar ook door alternatieven zoals schadeverhaal, gele of rode kaarten, pandverboden of stoppen van de dienstverlening. Er is veel animo vanuit het veld om deel te nemen aan deze pilot. Er is goede afstemming met het actieprogramma Veilig werken in de Zorg, de bijbehorende campagne Duidelijk over Agressie en het programma VPT. Deelnemende zorginstellingen krijgen onder andere informatie over mogelijkheden voor samenwerking met de VPT-regio's (zie punt 1.1) en met de contactpersonen VPT/GTPA bij de politie en het Openbaar Ministerie. Het traject wordt in maart 2015 afgesloten.

1.8. Veilige Publieke Taak Onderwijs

De structurele aandacht voor agressief of intimiderend gedrag tegen leraren en ander schoolpersoneel krijgt samen met sociale partners vorm. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), sectorraden, vakbonden en het programma VPT ondersteunen het schoolmanagement bij het tegengaan van dit gedrag. 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.

Met sociale partners is overleg gevoerd 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 evenals het uitgangspunt dat de veiligheid van medewerkers met een publieke functie primair de verantwoordelijkheid is van onderwijsinstellingen.

In aansluiting op de brede inzet op de veiligheid van onderwijspersoneel voert Halt Nederland in opdracht van de ministers van OCW en BZK in het schooljaar 2013/2014 op 175 scholen trajecten uit die zich richten op de bewustwording van leerlingen, ouders én het onderwijspersoneel, inclusief de leiding van de school. Op 100 scholen gaat Halt 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. Aan het einde van dit jaar volgt een evaluatie.

Daarnaast zijn in de verslagperiode de volgende schooltrajecten uitgevoerd⁷:

- Project Safe Schools ROC Noorderpoort: het ROC Noorderpoort in Groningen heeft het project 'Safe schools' uitgevoerd. Het programma VPT heeft het ROC Noorderpoort hiertoe in 2012 een subsidie verstrekt. Met het project zijn ongeveer 1200 (nieuwe) leerlingen bereikt. Er is een workshop voor docenten ontwikkeld en getest die opgenomen gaat worden in het aanbod van de Noorderpoort Academie vanaf schooljaar 2014-2015.
- Project de Basis: in 2012 is door het programma VPT subsidie verleend aan De Basis, stichting voor Primair Onderwijs Arnhem. De Basis heeft in samenwerking met politieregio Midden Gelderland, Halt Gelderland en de stichting Delta en Fluvius een project Veilige Publieke Taak uitgevoerd. De drie stichtingen voor primair onderwijs hebben in de regio Arnhem en Achterhoek in totaal 64 scholen, met ongeveer 1.300 personeelsleden en ongeveer 15.000 leerlingen. Het project is gericht op het intensiveren van de samenwerking tussen partners en het verstevigen van het veiligheidsbeleid om agressie en geweld op de deelnemende scholen te voorkomen, terug te dringen en liefst uit te sluiten. De veiligheidsbeleving van docenten is onderzocht. Knelpunten in veiligheidsbeleving zijn benoemd en aangepakt. Er is een schoolveiligheidsplan opgesteld dat door alle drie de stichtingen wordt gebruikt. Taken en verantwoordelijkheden zijn verduidelijkt en maakt het mogelijk op eenduidige wijze te reageren op incidenten. Partijen hebben afspraken gemaakt over hoe om te gaan met pestgedrag, schoolveiligheid na lesuren en ouderbetrokkenheid. Partijen weten elkaar makkelijker te vinden om tot gezamenlijke actie over te gaan.
- Onderzoek sociale netwerken van scholen: Onderzoeksbureau Motivaction heeft in opdracht van de ministeries van Algemene Zaken (AZ) en van BZK een onderzoek uitgevoerd naar het sociale netwerk van scholen. Doel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de invloed van de netwerken van actoren in het onderwijs op de implementatie van agressie- en geweldsbeleid in de sector onderwijs. Het onderzoek is als bijlage meegezonden met deze voortgangsrapportage. Uit het onderzoek blijkt dat scholen zeer intern gericht zijn als het gaat om sociale veiligheid van medewerkers. Incidenten worden bij voorkeur intern afgehandeld. De scholen zien een monitorende en een faciliterende rol voor de rijksoverheid. Monitorend in de vorm van toezicht houden op bijvoorbeeld het melden van incidenten en het verbinden van consequenties aan meldingen door scholen. En faciliterend door het beter vindbaar maken van middelen en dat (opgelegd) beleid geen extra geld moet kosten. De gemeente is een belangrijkere partner voor scholen op het gebied van veiligheid. Daar waar de gemeente het initiatief neemt tot het formeren van een overlegorgaan over veiligheid, wordt dit door scholen zeer gewaardeerd. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt het lokale bestuur ingezet om agressie- en geweldsbeleid bij scholen onder de aandacht te brengen.
- Monitor Sociale Veiligheid Onderwijs: Het streven van de Minister van OCW is om de Monitor Sociale Veiligheid Onderwijs samen met het Wetsvoorstel Sociale Veiligheid en recente onderzoeken van Centrum voor School en Veiligheid nog dit jaar naar de Tweede Kamer te sturen.

2. Preventie van agressie en geweld

Om slachtofferschap van agressie en geweld te voorkomen, ontwikkelt het programma VPT samen met werkgevers een aanpak die zich specifiek richt op professionalisering van medewerkers en op het vaker en effectiever ingrijpen door omstanders - zoals collega's van het slachtoffer - bij escalerende situaties.

2.1. Professionalisering Medewerkers

Onderzoek⁸ laat zien dat een klein percentage van de slachtoffers onder overheidsmedewerkers een groot deel van de incidenten tegen overheidsmedewerkers meemaakt. Daaruit is

⁷ De producten uit deze trajecten zijn beschikbaar via de website van het eVP (www.evpt.nl).

geconcludeerd dat er meer specifieke aandacht voor deze groep moet komen in organisaties en dat ondersteuning en training van medewerkers meer op individueel niveau plaats dient te vinden. Met behulp van subsidie van het programma VPT zijn de volgende projecten gestart om deze kennis in praktijk te brengen. De kennis en de opbrengsten van de projecten worden via de website van het eVPT verspreid.

- Project Interventies Agressiehantering: Stichting Impact en het Instituut voor Psychotrauma voeren een project uit met als doel professionals met een publieke taak beter in staat te stellen met escalerende situaties om te gaan. Hiervoor zijn vier instrumenten ontwikkeld. Het eerste instrument is de *Simulatie Professioneel Samenspel*. Dit bouwt voort op het rapport 'Bestuur in Actie' (zie punt 1.4). De simulatie geeft bestuurders, managers, direct leidinggevenden en werknemers meer inzicht in de eigen en elkaars rol. De tweede en derde interventie zijn een *Zelftest Persoonlijke Agressiehantering* en een *E-learning*. Aan de hand van een online vragenlijst krijgt de professional inzicht in de persoonlijke voorkeursstijl voor agressiehantering. Afhankelijk daarvan wordt een e-learning onderwijsmodule aangeboden gericht op de nog ontbrekende kennis en vaardigheden. De vierde interventie is de *VPT Agressie App*, waar relevante informatie en tools op staan wanneer een medewerker een incident mee maakt. De interventies worden dit najaar getest bij twee pilotorganisaties. Bij een positieve evaluatie worden de interventies aangeboden aan alle publieke organisaties.
- Training docenten VO-scholen: De samenwerkingsverbanden Koers VO Rotterdam en VO/SVO Amstelland en de Meerlanden hebben eind 2013 subsidie ontvangen van het programma VPT voor docenten die problemen ondervinden in het omgaan met agressie en geweld. Het betreft een pilot waarbij docenten
 - a. Een training 'Omgaan met agressie' volgen;
 - b. Coaching via de PMA-methodiek (Progressive Mental Allignment) krijgen of;
 - c. Een IQ/EQ-test afleggen die leidt tot een advies op maat over het vervolgtraject.Aan de pilot is een effectmeting gekoppeld. Daarin wordt het effect gemeten van deze drie interventies op de mate waarin een docent (in zijn/haar beleving) te maken heeft met agressie en geweld. Het betreft een eerste vergelijking van de effectiviteit van deze interventies op het voorkomen van agressie en geweldsincidenten. Met de uitvoering van de pilot is in januari 2014 gestart. Inmiddels zijn er 17 PMA-coachingstrajecten afgerond en zijn er 15 IQ/EQ-testen afgenomen. 72 docenten gaan in het najaar 2014 een training 'Omgaan met agressie' of een PMA-coachingstraject volgen. Resultaten van de effectmeting zijn te voorzien in voorjaar 2015.
- Ambulancemedewerkers en psychosociale kenmerken: Het derde project is een samenwerking tussen Intervict (Universiteit van Tilburg) en de Ambulancesector. Eind 2013 is een longitudinaal gestart onder ambulancemedewerkers naar agressie en geweld, zelfredzaamheid en andere voorspellende factoren van slachtofferschap. De uitkomsten worden halverwege 2015 verwacht. Met de resultaten van dit project kunnen werkgevers hun werving- en selectiebeleid aanscherpen en slachtoffers van agressie en geweld effectiever ondersteunen.
- Training 2.0: Universiteit Twente heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin het huidige aanbod van agressietrainingen voldoet aan de state-of-the-art literatuur op dit onderwerp. Het blijkt van belang verschillende trainingsmethodieken - zoals theorie, rollenspelen en casusbesprekingen - te combineren. Daarnaast blijken langer durende trainingen effectiever, net als trainingen die vaker herhaald worden. Verder stellen de onderzoekers dat e-learning effectief kan zijn om de technieken te combineren en meer kosteneffectief is. Daardoor kunnen trainingen langer duren en vaker herhaald worden. Tot slot biedt e-learning de mogelijkheid voor meer op maat gesneden programma's voor individuele werknemers. Uit het onderzoek blijkt dat veel trainingen nog niet aan bovenstaande voorwaarden voldoen. In de tweede helft van 2014 worden bijeenkomsten georganiseerd met trainers op het terrein van agressie en geweld om actuele kennis en informatie in bestaande en nieuwe trainingen te brengen.

- Gevolgen decentralisaties sociaal domein voor agressie en geweld: Gemeenten schatten in dat het aantal incidenten zal toenemen als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Het ministerie van BZK is een onderzoek gestart naar wat de precieze gevolgen zijn van de decentralisaties voor agressie en geweld tegen en integriteit van gemeenteambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders. Dit onderzoek dient concrete handvaten voor gemeenten op te leveren hoe met de nieuwe risico's om te gaan. Daarnaast zal het programma VPT samen met het eVPT workshops verzorgen tijdens conferenties over de drie decentralisaties in het sociale domein. De workshops zijn bedoeld voor gemeenteambtenaren om hen bewust te maken van de risico's en hen vaardigheden mee te geven om hier mee om te gaan. In overleg met beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers worden praktische instrumenten en methodieken ontwikkeld om de nieuwe risico's in kaart te brengen en medewerkers en politieke ambtsdragers daarop toe te rusten.

2.2. Ingrijpen door omstanders

Sinds 2013 onderzoekt het programma VPT de mogelijkheid om omstanders bij agressie en geweld een rol te geven. De Monitor Openbaar Bestuur⁹ 2014 onderschrijft de noodzaak om met het thema ingrijpen door omstanders aan de slag te gaan. Daaruit blijkt dat collega's niet ingrijpen omdat zij incidenten bij de functie of organisatiecultuur vinden horen (27%) of dat zij zich niet bekwaam genoeg achten (6%). Bijna 50% van de getuigen geeft aan dat er achteraf gezien mogelijkheden waren om de situatie te laten de-escaleren¹⁰. In het verleden zijn er publiekscampagnes geweest die aan het algemeen publiek handelingsperspectieven meegaven over 'wat te doen als je getuige bent van een misdrijf'.

Inspanningen van het programma VPT zijn gericht op het achterhalen van potentiële omstanders, hun handelingsperspectieven en deze inzichten te vertalen naar een (communicatie)strategie waarmee zij kunnen worden bereikt. Literatuuronderzoek heeft uitgewezen dat het zinvol is collega's van medewerkers met een publieke taak aan te spreken als omstanders. Zij worden als professionals getraind om de-escalerend op te treden. De kans dat collega's aanwezig zijn tijdens of kort voorafgaand aan een incident is groot. Zeker in sectoren waarin met duo's wordt gewerkt en op hotspots en hot times¹¹. De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) ontwikkelt in 2014 in opdracht van het programma VPT een e-learning module met als doel omstanders vaker effectief in te laten grijpen in escalerende situaties.

Het project Jongeren en VPT in 2012 uitgevoerd door de Nationale Jeugdraad en Halt heeft tot het advies geleid jongeren aan te spreken als omstanders en handelingsperspectieven mee te geven. De inzichten uit het project hebben een plek gekregen in de VPT voorlichtingslessen en de VPT schooltrajecten van Halt. Halt biedt de VPT voorlichtingslessen landelijk aan. De VPT schooltrajecten worden aangeboden in de regio's: Leiden, Kennemerland, Friesland, IJsselland, Zeeland-West Brabant en Limburg

3. Aanpakken van daders

3.1. Eenduidige Landelijke Afspraken

De naleving van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) blijft een terugkerend agendapunt tijdens de Veilige Publieke Taak overleggen van het ministerie van Veiligheid en Justitie met politie en Openbaar Ministerie (OM). Op dit moment wordt door politie en OM gezamenlijk bekeken hoe de naleving van de ELA afspraken gevolgd kan worden.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28 684, nr. 408

¹⁰ Deze cijfers gelden alleen voor het Openbaar Bestuur.

¹¹ In 2011 waren 67% van de mensen met een publieke taak getuige van agressie en geweld. Bron: Monitor Agressie en Geweld, 2011.

3.2. Week van de Veilige Publieke Taak

In de week van 14 tot 18 april jl. organiseerde het OM de 'Week van de VPT'. Op diverse manieren is in de regio's aandacht gevraagd voor agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. In bijna alle regio's vonden themazittingen plaats. In VPT-zaken is het uitgangspunt dat bij de beoordeling van de ernst van het feit een verhoging van de strafeis met 200% wordt toegepast en dat de officier daarnaast kijkt naar de omstandigheden en de persoon van de verdachte. De resultaten van de themazittingen wijzen uit dat het OM die hoge straffen ook geëist heeft.

Het doel van deze themaweek was om onder andere binnen het OM - via de portefeuillehouders VPT en coördinerende ZSM-officieren - het bewustzijn te vergroten voor VPT, in het bijzonder voor het toepassen van de in 2013 vernieuwde ELA. Het OM is voornemens om in 2015 opnieuw een week van de VPT te organiseren.

3.3. Zwaardere straffen

Bij brief van 21 mei 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomst van het OM onderzoek over strafvordering bij al dan niet kwalificerende slachtoffers¹². Uit dit onderzoek komt naar voren dat, conform de afspraak die daarover met het College van procureurs-generaal is gemaakt, de verhoging van de strafeis met 200% bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, waar onder werknemers met een publieke taak, is ingebouwd in BOS/Polaris¹³. Ook komt hieruit naar voren dat de officieren van Justitie dit altijd betrekken bij de beoordeling van de ernst van het feit. Verder is gebleken dat het formuleren van de strafeis in misdrijfzaken maatwerk is en dat de +200% verhoging niet op zich zelf staat. De hoogte van de uiteindelijke strafeis in concrete zaken wordt niet door richtlijnen bepaald. Officieren van justitie houden naast de in deze richtlijnen vastgelegde +200% verhoging - conform de wet, de jurisprudentie en het beleid - rekening met de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en de persoon van de verdachte. Al deze elementen kunnen tot een verhoging of verlaging van het in de richtlijn genoemde uitgangspunt leiden.

Naast de +200% verhoging past het OM ook op andere manieren verzwaaring toe. Zo wordt in VPT-zaken vaker gedagvaard. In lichte zaken wordt vaker gekozen voor een zwaardere strafmodaliteit (bijvoorbeeld gevangenisstraf in plaats van een taakstraf). En er wordt vaker een schadevergoeding geëist. Verder is het interventiepercentage bij VPT-zaken hoog. In 85% van alle VPT-zaken die bij het OM instromen volgt of een transactie, een strafbeschikking of een schuldigverklaring door de rechter.

Tijdens het Algemeen Overleg Politie op 18 juni jl.¹⁴ heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer toegezegd om in deze voortgangsrapportage aan te geven in hoeveel VPT zaken, de strafeis van de Officier van Justitie hoger dan wel lager uitvalt, ten opzichte van hetgeen in de richtlijnen is aangegeven. Zoals hiervoor weergegeven wordt de hoogte van de uiteindelijke strafeis in concrete zaken niet door de richtlijnen bepaald.

Uit het hiervoor genoemde onderzoeksrapport van het OM komt naar voren dat officieren in 60% van de onderzochte zaken de strafmodaliteit uit het BOS-advies kiezen. In 25% van de zaken kiezen zij een zwaardere.

Uit de casuïstiek blijkt (bijvoorbeeld bij de afgelopen jaarwisseling) dat het OM stevig optreedt als werknemers met een publieke taak worden mishandeld en in het nauw gebracht. Er worden forse straffen geëist om het signaal te geven dat geweld tegen werknemers met een publieke taak niet wordt getolereerd. In het OM onderzoek wordt dit ook bevestigd. Het dossieronderzoek richtte zich in hoofdzaak op zaken die in GPS zijn geregistreerd (de relatief lichte zaken). In ruim 33% van die onderzochte zaken vordert de officier een straf die hoger is dan het BOS-advies waarin de verhoging met +200% is meegenomen. In ruim 10% van de zaken is de eis gelijk aan het BOS

¹² TK 2013-2014, 28684, nr. 406

¹³ BOS/Polaris is het beslissingsondersteunend systeem dat voor de relatief eenvoudige misdrijven gebruikt wordt om de beoordeling van de strafzaak te expliciteren en standaardiseren. In BOS/Polaris worden vooral de factoren rond de beoordeling van de ernst van het feit op een gestandaardiseerde manier meegenomen.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 628, nr. 464

advies. En in ruim de helft van de gevallen eist het OM een straf die lager is dan het BOS-advies. Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat VPT zaken relatief vaak in Compas, het systeem voor de zwaardere zaken, geregistreerd zijn en dat de strafeis in Compas-zaken gemiddeld hoger is dan het BOS-advies. 45% van de VPT zaken wordt in Compas geregistreerd. Voor het onderzoek zijn echter maar een aantal in Compas geregistreerde zaken bekeken. Als het dossieronderzoek representatief is, dan is de strafeis dus in bijna de helft van de zaken - en juist de zware helft - gemiddeld hoger dan de in de richtlijnen opgenomen verhoging van +200%.

3.4. Onderzoek Aangifte Onder Nummer

Het onderzoek naar de evaluatie van de aangifte onder nummer door het WODC is begin 2014 van start gegaan. De Kamer zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2015 worden geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

3.5. Halt-straf Veilige Publieke Taak

Met het direct aanpakken van (relatief) lichte overtredingen kan agressie in de kiem worden gesmoord. Halt heeft binnen de Halt-afdoening een specifiek op VPT gerichte straf ontwikkeld voor jongeren. Deze straf legt de nadruk op het gesprek tussen dader en slachtoffer. In 2014 heeft Halt een boekje uitgebracht 'VPT zaken in de praktijk'. Aan de hand van 10 portretten is te lezen wat het effect is van een VPT-straf op het gedrag van jongeren en hun ouders. Excuses aanbieden is een belangrijk onderdeel van een Halt-afdoening. De impact hiervan op jongeren is groot: ineens worden slachtoffers 'echte mensen' en niet langer slechts vertegenwoordigers van instanties. Dit contact tussen slachtoffer en dader vergemakkelijkt eveneens de verwerking van het incident voor medewerkers met een publieke taak die slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld.

In de eerste helft van 2014 zijn er 85 VPT-zaken naar Halt verwezen. De meeste verwijzingen komen van de politie (96%), de overige vanuit het Openbaar Ministerie (4%). De meeste verwijzingen zijn op basis van art. 266/267 WvSr 'belediging van een ambtenaar in functie'. Het programma VPT en Halt streven naar zoveel mogelijk verwijzingen van lichte delicten door politie en OM, opdat grensoverschrijdend gedrag in een vroeg stadium wordt aangepakt. Hiertoe brengt Halt de mogelijkheid van de specifieke "VPT-straf" binnen de Halt-afdoening onder de aandacht bij ketenpartners tijdens vaste overlegmomenten en op bijeenkomsten, beurzen en congressen.