

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2008

Tijdens de algemene politieke beschouwingen van 18 september 2008 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3, blz. 88–177) is aan uw Kamer toegezegd dat er aanvullende maatregelen komen voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. In het algemeen overleg van 1 oktober heb ik tevens een beleidsreactie toegezegd op de verkenning «Het verhaal bij de daad voegen». Deze verkenning, die als bijlage is bijgevoegd, geeft inzicht in de wijze waarop het verhaal van de schade op de daders kan worden verbeterd.¹ Met deze brief geef ik invulling aan beide toezeggingen.

De aanpak van het kabinet zoals neergelegd in het programma Veilige Publieke Taak kent drie sporen: Grenzen stellen, het helpen van werkgevers en het aanpakken van daders (zie Tweede voortgangsrapportage²). De toegezegde aanvullende maatregelen richten zich vooral op het laatste spoor, het aanpakken van daders.

«Agressie mag niet lonen»

De dadergerichte aanpak van het programma kenmerkt zich door dit uitgangspunt «agressie mag niet lonen». Immers als agressie loont, faalt de publieke taak. Als de dader met zijn gedrag het (beoogde) effect bereikt en ermee wegbloot, vormt het een bedreiging voor de uitoefening van de publieke taak en het functioneren van de rechtsstaat. De aanpak dient één doel: er volgt altijd een reactie als een dader een werknemer met een publieke taak agressief bejegent of geweld aandoet. Deze aanpak van de dader richt zich enerzijds op het vergroten van de pakkans en anderzijds op het geven van een lik-op-stuk-reactie. Een lik-op-stuk-reactie houdt in dat de dader zo snel mogelijk verantwoordelijk wordt gesteld voor het agressieve gedrag en daarnaast financieel aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die hieruit voortvloeit.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk II, vergaderjaar 2008–2009, 28 684, nr. 164.

Verhogen pakkans

Om de dader zo snel en zorgvuldig mogelijk met zijn gedrag en de gevolgen hiervan te confronteren dient de pakkans te worden vergroot. Immers zonder dader geen vervolg en geen signaal naar de samenleving. Voor het vergroten van de pakkans is het essentieel dat werkgevers, werknemers (slachtoffers) en getuigen van agressie of geweld melding maken of aangifte doen van het voorval. De aangifte is een belangrijke start voor het opsporingsonderzoek. Eventuele drempels voor het doen van aangifte, waaronder de vrees en het risico voor represailles, moeten worden weggenomen. Samen met de minister van Justitie heb ik op dit punt al een belangrijke stap gezet met het rapport «Anonimiteit in het strafproces»¹. Ter vergroting van de pakkans neem ik de volgende maatregelen:

Maatregel 1: Plan van aanpak aangiftebereidheid

In vervolg op dit rapport kom ik met een plan van aanpak voor het verhogen van de aangiftebereidheid. Hierin worden de drempels voor het doen van aangifte door werkgevers en werknemers met een publieke taak nader geïdentificeerd en geadresseerd en worden andere wegen voor het doen van aangifte verkend. Dit plan van aanpak wil ik voor de zomer van de 2009 aan de werkgevers- en werknemersorganisaties aanbieden.

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de bescherming van hun werknemers en voor de bescherming van de publieke taak. Een agressieve, geweldadige bejegening van een werknemer met een publieke taak raakt namelijk niet alleen het individuele slachtoffer; het tast ook het aanzien en het gezag aan van de organisatie en de publieke taak als geheel. Werkgevers hebben dan ook een belangrijke rol door het stimuleren en actief ondersteunen van het doen van aangifte door hun werknemers.

Onafhankelijk van de werknemer kan de werkgever aangifte doen, gelet op zijn hiervoor benoemde eigen (dubbele) verantwoordelijkheid en de bevoegdheid die artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering hiertoe biedt. Door deze verantwoordelijkheid te nemen, geeft de werkgever het signaal af dat een dergelijke aantasting van de publieke taak en van zijn werknemers niet wordt getolereerd. Ook neemt hij hiermee de verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemer en daarmee het risico van en diens vrees voor represailles.

Maatregel 2: Afspraken over melden, registreren en aangeven

Ik wil met werkgevers- en werknemersorganisaties van de sectoren Rijk en politie, de sectoren die onder mijn verantwoordelijkheid vallen, afspreken dat ten aanzien van agressie en geweld:

- a. er een verdergaande verplichting tot het melden en registreren voor werknemers en werkgevers wordt ingevoerd;
- b. de werkgever altijd aangifte doet van het voorval in geval van bedreiging en fysiek geweld (morele plicht).

In mijn regierol naar de andere sectoren zal ik aandringen op het maken van soortgelijke afspraken.

Maatregel 3: Pilots bij ambulances en politie

In het algemeen overleg van 1 oktober 2008 heb ik u gemeld dat er een pilot wordt gestart voor het plaatsen van camera's op ambulances. Inzet van camera's kan een belangrijke bijdrage leveren aan het opsporingsonderzoek en de bewijsvoering tegen daders van agressie en geweld. Ondertussen zijn hierover afspraken gemaakt met de gemeente Den Haag en

¹ Kamerstuk II, vergaderjaar 2008–2009, 28 684, nr. 176.

toezeggingen gedaan voor ondersteuning van een initiatief rond de inzet van camera's van het universitair Medisch Centrum in Groningen. Gesprekken met andere gemeenten/ambulancediensten lopen nog. Ondertussen heb ik een onderzoeksbureau de opdracht gegeven de voor de pilot benodigde middelen en infrastructuur in beeld te brengen. Samen met Ambulancezorg Nederland zijn alle mogelijke juridische implicaties die aan het gebruik van camera's en/of de beelden verbonden zijn in beeld gebracht. Gedurende de pilot is een juridische werkgroep vanuit de ministeries van Justitie, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties actief om de pilot hieromtrent te volgen en waar nodig te adviseren.

In navolging op de pilot voor het plaatsen van camera's op ambulances, waarvoor ik 1 miljoen Euro ter beschikking heb gesteld, wil ik een vergelijkbare pilot bij de politie starten. Deze pilot omvat de inzet van technische hulpmiddelen die een bijdrage dienen te leveren in het opsporen en vervolgen van de verdachte. Het gaat hierbij onder meer om camera's, middelen om de betrokkenheid van burgers te vergroten bij de opsporing en apparatuur om de analyse en/of de kwaliteit van de beelden in het belang van de opsporing en vervolging te verbeteren. De politie wil deze technische middelen voornamelijk inzetten voor politiediensten in horecagebieden en in de voertuigen die door de meldkamer als eerste ter plaatse worden gestuurd. De politie heeft toegezegd bestaande initiatieven de komende tijd in kaart te brengen. Op basis van de behoefte van de politiekorpsen wordt de pilot ingericht. Eind 2009 dienen de resultaten van de evaluaties hierover beschikbaar te zijn.

Lik-op-stuk ten aanzien van gedrag

Een effectieve aanpak van agressie en geweld is gebaat bij een snelle reactie waarbij de dader onmiddellijk wordt geconfronteerd met zijn gedrag en de gevolgen daarvan. Lik-op-stuk is gericht op het direct corrigeren en/of sanctioneren van agressief gedrag. Een lik-op-stuk-reactie kan een combinatie van reacties betreffen, van een informele berisping tot een civielrechtelijke, bestuursrechtelijke dan wel een strafrechtelijke reactie. Voorbeelden van deze reacties zijn opgenomen in de gezamenlijke brochure Reactiemogelijkheden van de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ter verbetering van de lik-op-stuk reactie ten aanzien van gedrag, neem ik de volgende maatregelen:

Maatregel 4: Afspraken over reactiemogelijkheden

Met de sectoren Rijk en politie die onder mijn verantwoordelijkheid vallen, wil ik afspreken dat er naar aanleiding van een voorval waarbij agressie en/of geweld is gebruikt altijd (binnen 48 uur) een werkgeversreactie volgt, waarbij de dader wordt aangesproken op zijn/haar gedrag en de eventuele gevolgen hiervan. Dit kan variëren van het aanzeggen van maatregelen zoals het aanpassen/stoppen van dienstverlening tot het opleggen van pand-, gebieds- en verblijfsverboden. In de brochure «Reactiemogelijkheden» zijn deze mogelijkheden opgesomd. In mijn regierol naar de andere sectoren zal ik aandringen op het maken van soortgelijke afspraken.

Maatregel 5: Snelrecht

Door aan te dringen op de toepassing van (super)snelrecht waar mogelijk en aangewezen voor verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak komt mijn ambtsgenoot van Justitie tegemoet aan het gewenste lik-op-stuk beleid. Dit betreft delicten waarvoor voorlopige

hechtenis mogelijk is. Uw kamer is over de toepassing van (super)snelrecht onlangs geïnformeerd¹.

Overigens heb ik u in het algemeen overleg van 1 oktober 2008 toegezegd dat de minister van Justitie en ik de resultaten van twee onderzoeken door het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie zo spoedig mogelijk toestuur. Deze onderzoeken hebben betrekking op de evaluaties van de (strafrechtelijke) verantwoordelijkstelling, de zogenaamde Polaris-richtlijnen en op de wijze waarop zaken van agressie en geweld in het opsporings- en vervolgingsproces van politie en het openbaar ministerie worden behandeld. Wij streven er naar om begin 2009 gelijktijdig met de onderzoeksresultaten een beleidsreactie aan u te zenden. Echter voor een gedegen beleidsreactie achten wij een zorgvuldige consultatieronde bij en overleg met de betrokken partijen noodzakelijk. De beleidsreactie is een opmaak voor eenduidige landelijke afspraken met politie en openbaar ministerie voor de behandeling van zaken met een agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het streven is deze richtlijn voor de zomer van 2009 gereed te hebben om in te voeren.

Lik op stuk ten aanzien verhaal van schade

Mijn uitgangspunt is dat daders opdraaien voor de kosten van de schade die is veroorzaakt door hun gedrag. Agressie mag nooit lonen. Werkgevers dienen de schade waar mogelijk altijd te verhalen op de dader. Ook hier vind ik het van belang dat het verhaal van de schade snel en zorgvuldig plaatsvindt.

In dit kader heb ik een verkenning laten uitvoeren waarin is onderzocht in hoeverre de schade door werkgevers op de dader wordt verhaald en waar mogelijkheden ter verbetering liggen. Uit de verkenning «Het verhaal bij de daad voegen» komt het volgende naar voren:

- Een zeer divers beeld waarin het merendeel van de werknemers, werkgevers en verzekeringsmaatschappijen de geleden schade niet of weinig op de dader verhalen. Grote organisaties gaan eerder tot schadeverhaal overgaan dan kleine. De resultaten tonen tevens dat de bestaande civiel- en strafrechtelijke mogelijkheden onvoldoende worden benut.
- Doorslaggevend argument voor veel organisaties om niet tot verhaal over te gaan is het ontbreken van voldoende kennis en expertise. Ook voeren zij een negatieve kosten- en batenanalyse aan als argument. Hierbij wordt het lange termijn rendement (signaal naar maatschappij en dader, generaal preventieve effect) uit het oog verloren. Voorts is deze kosten- en batenanalyse gebaseerd op de veronderstelling dat daders van dergelijke delicten doorgaans «kale kippen» zijn. Daders van agressie en geweld komen echter voor in alle maatschappelijke klassen. Schadeverhaal behoort daarom wel degelijk tot de mogelijkheden mede gelet op het groot aantal bronnen waaruit dit verhaal kan worden betrokken.
- Goed werkgeverschap lijkt op dit moment niet te leiden tot het gewenste snelle verhaal op de dader. Dit houdt in dat de werkgever de werknemer schadeloos stelt voor de geleden schade. De werknemer en werkgever kunnen zich echter vervolgens niet meer in het strafproces voegen voor de door hen direct geleden schade. De werkgever is voor het verhaal aangewezen op het langdurige en kostbare civiele traject.
- Er zijn tot op heden in het straf- en civiele recht geen instrumenten die het snel verhalen van de schade op de verdachte bevorderen. Conservatoir beslag is een instrument om de eventuele schadevergoeding

¹ Kamerstuk II, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VI, nr. 9.

veilig te stellen, maar kent voorwaarden die een praktische toepassing bemoeilijken.

Bovenstaande onderzoeksresultaten laten een ongewenste situatie zien waarin de dader het dragen van de kosten van schade en het letsel in de meeste gevallen ontloopt en organisaties met een publieke taak en daarmee de maatschappij en het slachtoffer/werknemer deze kosten in belangrijke mate dragen. Dit noopt tot ingrijpende maatregelen om invulling te geven aan het uitgangspunt dat de dader aansprakelijk wordt gesteld voor de door hem aangerichte schade en letsel. Daarnaast is het belangrijk dat het verhaal van de schade en letsel of een claim tot een voorschot hiertoe snel en zorgvuldig na de daad plaats vindt, zodat er een duidelijke koppeling zichtbaar is tussen de daad en het gevolg c.q. verhaal. Het verhaal van de schade is en blijft een verantwoordelijkheid van de werkgever, mede gelet op het feit dat agressie en geweld tegen zijn werknemers, zijn taak en zijn uitvoering is gericht.

In paragraaf 6.3 van deze verkenning worden een aantal voorstellen gedaan ter verbetering van het verhaal van schade. Hieronder geef ik gekoppeld aan deze voorstellen mijn standpunt en maatregelen aan.

Voorstel 1: Onderzoek naar mogelijkheden binnen wet- en regelgeving

Het is van belang na te gaan in hoeverre bestaande wet- en regelgeving de visie om schade op daders te verhalen ondersteunt, dan wel belemmert.

Onderwerp van aanvullend onderzoek moet zijn of de mogelijkheden voor verhaal vanuit werkgevers verruimd kunnen worden. Daarnaast moet onderzocht worden of de voorwaarden voor het leggen van conservatoir beslag, vooral voor kleine vorderingen, vereenvoudigd kunnen worden. Dit draagt zeker bij aan effectivering van het beleid schade op daders van agressie en geweld tegen de publieke taak, te verhalen.

Reactie/maatregelen 1:

Voordat ik tot meer onderzoek over ga, wil ik eerst energie steken in het daadwerkelijk toepassen van de bestaande instrumenten om schade te verhalen op de dader. Dit betekent dat ik de komende tijd prioriteit geef aan het helpen van werkgevers bij het formuleren van het verhaalsbeleid en het daadwerkelijk toepassen van mijn uitgangspunt dat daders opdraaien voor de kosten van de schade die zij hebben veroorzaakt door hun gedrag.

Het voorstel om (juridische) obstakels weg te nemen die een snel verhaal van schade, het voegen van werkgevers in het strafrecht en het incasseren van de gelden bij de dader in de weg staan, neem ik over. Samen met het ministerie van Justitie wil ik kijken naar het vereenvoudigen van procedures. Voorbeeld hiervan is de procedure voor conservatoir beslag welke voor organisatie moeilijk toepasbaar is gebleken.

Voorstel 2: Beleidsvorming en sturen op resultaat

Dit voorstel houdt in het werken aan bewustwording en draagvlak binnen het publieke domein voor het stelselmatig confronteren van de dader met de financiële consequenties van zijn daden. Hierbij dient het structureel verhalen van schade ingebed te zijn in vastgesteld beleid binnen organisaties met een publieke taak. Het voorstel geeft aan dat het belangrijk is om de waarde van dit beleid op termijn te kunnen vaststellen. Hiervoor is het gewenst een registratie aan te leggen dat het verhalen van schade tot en met het daadwerkelijk incasseren vastlegt.

Reactie/maatregelen 2:

In aanvulling op mijn vorige reactie/maatregel wil ik onderzoeken of aan het Agressie en Registratiesysteem Overheden eenvoudig een module gekoppeld kan worden om deze registratie mogelijk te maken, zonder hierbij te willen zeggen dat ik daarmee de verantwoordelijkheid voor de registratie overneem. Ik ben van mening dat dit een verantwoordelijkheid blijft van de werkgever.

Voorstel 3: Faciliteren van de praktijk

De onderzoekers hebben in dit voorstel verschillende mogelijkheden geschetst om de huidige praktijk te ondersteunen. Voorstellen zijn om het Centraal Justitieel Incassobureau de publieke taak te faciliteren als het gaat om incassodiensten, executiemaatregelen en het monitoren van daders die niet direct de gehele schade kunnen voldoen; met behulp van pilots op het gebied van het verhalen van schade gedurende een bepaalde periode testen van best-practices in de praktijk; het oprichten van een letselschade- en incassofaciliteit voor een gestructureerde bundeling van expertise op het gebied van het vaststellen van de schadeomvang en bijstand bij het verhalen en incasseren van schade; en de oprichting van een fonds met incassofaciliteit. Dit fonds kan zowel de werkgever als de werknemer volledig schadeloos stellen, mits de aansprakelijkheid vaststaat en de schadeclaim goed is onderbouwd.

Reactie/maatregelen 3:

Om daadwerkelijk tot verhaal te komen, zo blijkt uit bovengenoemde verkenning hebben werkgevers ondersteuning in kennis en expertise nodig. Daarom ben ik gestart met een verkenning naar de mogelijkheden om tot oprichting van een kennis- en expertisecentrum te komen. Als hoofdtak heb ik op dit moment in beeld het leveren van juridische ondersteuning en advisering in het zorgvuldig formuleren en onderbouwen van de voeging, de schadevergoedingsmaatregel, een groepsaansprakelijkheid en/of civiele vordering, ook in het geval van snelrechtprocedures. Deze verkenning en mijn reactie hierop kan de Kamer begin 2009 tegemoet zien.

Ik vind het van belang dat de kosten voor verhaal voor werkgevers worden verminderd zodat de kosten-batenanalyse gunstiger uitpakt. Een belangrijke stap zie ik voorlopig in de hierboven beschreven vereenvoudiging van procedures om tot verhaal te komen. Deze kunnen op hun beurt weer worden gekoppeld aan de voorgestelde pilots, waar ik overigens positief tegenover sta.

Gelet op mijn uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het verhalen van schade op de dader bij de werkgever ligt, neem ik het voorstel voor de oprichting van een fonds niet over.

Voorstel 4: Communicatie, informatie en voorlichting

Het laatste voorstel heeft betrekking op voorlichting over de juiste aanpak bij het verhalen van schade en het geven van voorlichting over de verschillende aspecten van het verhalen van schade middels een informatieloket.

Reactie/maatregelen 4:

De komende tijd wil ik voorlichting geven met behulp van factsheets voor de schade- en letselcoördinatoren binnen organisaties, en voor politie en openbaar ministerie. Ook ga ik, in navolging van de bijeenkomsten voor schade- en letselcoördinatoren van de politiekorpsen, bijeenkomsten organiseren om kennis en ervaringen uit te wisselen over bijvoorbeeld met het toepassen van groepsaansprakelijkheid en het voegen in het strafproces, tussen organisaties met een publieke taak.

Het punt van het informatieloket is al meegenomen onder 3.

C2000

In het algemeen overleg van 1 oktober heeft u mij gevraagd naar mijn standpunt over het gebruik van C2000 door buitengewone opsporingsambtenaren.

C2000 is het radiocommunicatiesysteem voor de politie, de brandweer, de ambulancevoorziening en onderdelen van het ministerie van Defensie die zijn belast met taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, zoals de Koninklijke Marechaussee. Dit zijn de zogenaamde «aangewezen gebruikers». De aangewezen gebruikers kunnen zich – als zij dat nodig achten – bij de uitvoering van hun taken laten bijstaan door derden. Deze derden, de zogenaamde «gelieerden», zijn bijvoorbeeld de bedrijfsbrandweerkorpsen, de stadswachten, piketartsen en de boswachters. Een aantal van deze gelieerden die ook te maken hebben met agressie en geweld, zoals de boswachters en de stadswachten, hebben de status van buitengewone opsporingsambtenaar.

Indien naar het oordeel van de aangewezen gebruiker voor de communicatie het gebruik van C2000 noodzakelijk is met de gelieerde en er zijn in redelijkheid geen alternatieven beschikbaar, dan kan de aangewezen gebruiker een onderbouwd verzoek indienen bij mij. In de meeste gevallen heeft dit geleid tot het verlenen van toestemming tot het beschikbaar stellen van C2000 aan de voorgedragen gelieerde.

Een buitengewone opsporingsambtenaar heeft dus niet per definitie recht op het gebruik van C2000. Alleen als het naar het oordeel van de aangewezen gebruiker noodzakelijk is – en die noodzaak wordt zorgvuldig onderbouwd – wordt C2000 beschikbaar gesteld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst