

Vergaderjaar 2011–2012

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 342 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2012

Op 28 april 2011 is door de Tweede Kamer de motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD) aangenomen². Met de motie wordt de regering opgeroepen te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee de handelingen van publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de cliënt. In vervolg op de brief van 5 juli 2011³ – waarin een eerste reactie op de motie is gegeven – en de brief van 21 november 2011⁴ – met een stand van zaken van de verkenning ten behoeve van de uitvoering van deze motie – treft u onderstaand onze definitieve reactie op deze motie aan. Deze reactie is mede namens de bewindspersonen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De reactie is afgestemd met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) en het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M).

Het staken van de dienstverlening is één van de vele maatregelen die de werkgever in het kader van lik-op-stukbeleid heeft om te ageren tegen agressie en geweld. De kern van dit beleid is dat de dader persoonlijk verantwoordelijk wordt gesteld en wordt beboet voor zijn gedrag. Uit wet en jurisprudentie blijkt dat deze maatregel niet zonder meer kan worden opgelegd. Bij staken van diensten vallend onder de «publieke taak», zijn immers verdrags-/grondrechtelijke aanspraken van burgers in het geding. Vandaar dat voor de toepassing van deze maatregel in wet en jurisprudentie een gedegen afwegingskader is geïntroduceerd (eisen van zorgvuldigheid, redelijkheid en proportionaliteit). Ook afwegingen als bijvoorbeeld «geen schade aan derden toebrengen» en «voorhanden zijnde alternatieven» spelen hierbij een rol. Steeds weer moet toepassing van de maatregel in de praktijk op deze afwegingen zijn gebaseerd.

Het probleem met het introduceren van een samenhangend juridisch kader is *niet* dat er geen afdoende juridisch kader beschikbaar is en deze opnieuw zou moeten worden bedacht. Specifieke wetgeving biedt veelal

¹ i.v.m. een tekstuele correctie op blz. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 314.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 324.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 28 684, nr. 329.

voldoende aanknopingspunten om staken van de dienstverlening mogelijk te maken. Problematisch is *wel*, dat staken van de dienstverlening in het kader van de publieke dienstverlening naar haar aard een maatregel is die niet alleen effect hoeft te sorteren op individueel niveau, maar ook (delen van) de samenleving kan treffen (collectief). Dit maakt dat de toepassing van deze maatregel niet altijd wenselijk is. Toepassing zou ook geen recht doen aan de kern van lik-op-stukbeleid, namelijk de dader persoonlijk te treffen. Andere, meer bij de omstandigheden van het geval passende, alternatieven binnen het lik-op-stuk, zullen soelaas moeten bieden.

Deze mogelijkheden zullen wij u schetsen.

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de huidige praktijk bij de toepassing van de maatregel «staken» (het al dan niet tijdelijk stoppen) van de dienstverlening. Daarna komt het huidige kader voor het opleggen van deze maatregel aan bod, waarbij kort wordt stil gestaan bij de maatregel «stillegging van een onderneming» (stillegging van het werk) in relatie tot het staken. Vervolgens worden de uitgangspunten geschetst, waarbij het uitgangspunt «rechtsbescherming» nader wordt belicht. Ten slotte wordt ingegaan op het aspect van een samenhangend juridisch kader alsook actiepunten voor de toekomst.

I. Staken van de dienstverlening: de huidige praktijk

De praktijk geeft, naar gelang de aard van de publieke taak, een divers beeld wat betreft de (mogelijkheden voor) toepassing van de maatregel.

- a. De maatregel is niet (afdoende) te regelen c.q. te handhaven, omdat het (al dan niet tijdelijk) stoppen van de dienstverlening uit de aard van de dienst niet kan.
De politie bijvoorbeeld moet uit hoofde van zijn politietaak optreden, juist bij agressie en geweld. Weglopen is maatschappelijk onverantwoord. De brandweerman bijvoorbeeld kan in verband met de (brand)veiligheid van de omgeving niet ophouden met brand blussen omdat hij agressief bejegend wordt.
- b. De toepassing van de maatregel wordt begrensd door (internationale) wet- en regelgeving.
Dit zien we bijvoorbeeld in de onderwijssector. Op basis van de vigerende wet- en regelgeving (Grondwet (recht op onderwijs), onderwijswetgeving, leerplichtwet) kan een school een kind tijdelijk de toegang tot de school ontzeggen (schorsen), met een maximum van 5 schooldagen. Verwijdering van de leerling van school is een uiterste maatregel, die alleen onder de in de wet genoemde voorwaarden kan worden opgelegd. Daarbij geldt, in het voortgezet onderwijs, dat als alternatief plaatsing op een andere school moet zijn geregeld.
- c. De maatregel is mogelijk (juridisch) te regelen, maar de toepassing daarvan in de praktijk levert problemen op, omdat ook derden getroffen worden door het (tijdelijk) stopzetten van de dienstverlening (effect op collectief).
Op grond van de Wet personenvervoer heeft men recht op personenvervoer. Zou bij agressief gedrag het vervoer worden stilgelegd, dan wordt het recht van derden op personenvervoer daarmee gefrustreerd. Dit is niet alleen in strijd met de wet, maar vanwege het collectief effect doet het geen recht aan de kern van het lik-op-stukbeleid dat beoogt de dader persoonlijk te laten boeten voor zijn gedraging. Hetzelfde doet zich bijvoorbeeld voor bij Rijkswaterstaat (ministerie van I&M), waar bij het merendeel van de bedrijfsprocessen het stopzetten van de dienstverlening het maatschappelijk of economisch belang (economische schade) treft. Een brug kan niet een dag blijven openstaan, een sluis niet worden dichtgelaten of de

afwatering van de provincie worden stopgezet. Hetzelfde geldt voor luchtverkeersleiding, verkeerscentrales en hulpverlening bij ongelukken en rampen.

Overigens zijn/worden op dit moment wel afspraken gemaakt met de politie in geval van omvangrijke wegwerkzaamheden en incidenten rond sluizen en bij inspecties. Dit op basis van een risico-inschatting vooraf. De politie zorgt voor handhaving (bijvoorbeeld snelheid bij het passeren van wegwerkers) en verleent bijstand in geval van incidenten. Gangbaar in de praktijk is dat in de dienstuitvoering «goed gedrag» wordt beloond en «slecht gedrag» bestraft, in die zin dat de Inspectiefrequentie bijvoorbeeld afneemt als een bedrijf gedurende een lange periode toont zich aan de regels te houden. Malafide bedrijven worden intensiever gecontroleerd. Ook wordt wel degelijk opgetreden bij die werkzaamheden waarbij de maatregel goed kan worden toegepast. In dit verband valt te denken aan de medewerker (voorlichter) die bij het draaien van (lokale) voorlichtings-/inspraakavonden voor tracé onderwerpen wordt uitgescholden en/of bedreigd.

Feit echter blijft dat bedrijfsprocessen – in verband met de maatschappelijke en economische schade – binnen deze sector niet zonder zeer zwaarwegende redenen kunnen worden stopgezet. Straffen van wangedrag middels bedrijfsprocessen is ook ongewenst: hoe houdt de lagere taxatie van een te onteigenen boerderij, als straf voor wangedrag, juridisch stand? Kan de bemaling van een polder worden stopgezet omdat daar agressievelingen wonen? Heeft het stoppen van voorlichting juridische consequenties voor een inspraakrecht? Kan dat recht zomaar worden beperkt?

- d. Het staken van de dienstverlening is adequaat te regelen c.q. geregeld. De toepassing is onderworpen aan een op wetgeving en jurisprudentie gebaseerd afwegingskader (redelijkheid, billijkheid, proportionaliteit). Voorbeelden hiervan zien we in de zorgsector, waar via onder andere protocollen en richtlijnen staken van de zorgverlening mogelijk is op basis van een weging van de individuele omstandigheden van het geval.

Het uitgangspunt in de zorgsector is dat cliënten recht hebben op passende zorg als vast is komen te staan dat de hulpvraag gerechtvaardigd is. Het staken van de zorgverlening is niet altijd mogelijk, zoals bij een levensbedreigende situatie van de cliënt. Bovendien zijn cliënten in de geestelijke gezondheidssector, gehandicaptenzorg, jeugdzorg en ouderenzorg (mede) omwille van hun gedrag en achtergrond op zorg aangewezen. Cliënten in de jeugdzorg kunnen op grond van jeugdstrafrecht zijn aangewezen op zorg. Agressie en geweld tegen zorgverleners wordt echter niet geaccepteerd. Om die reden hebben sociale partners in de zorg, binnen het wettelijk kader, reeds beleid en instrumenten ontwikkeld die het staken van de zorgverlening onder omstandigheden mogelijk maken.

Vermeldenswaard in dit verband is de richtlijn «Niet-aangaan of beëindiging van de geneeskundige behandelingsovereenkomst» van de landelijke artsenfederatie Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG). Deze richtlijn biedt hulpverleners in de cure en care een leidraad voor toetsing van de vraag of het niet geven dan wel beëindigen van zorg (het staken) aanvaardbaar is. Kern van het afwegingskader, gebaseerd op relevante wetgeving (Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst, WGBO) en jurisprudentie, is dat een arts of instelling de behandelingsovereenkomst kan beëindigen op grond van gewichtige redenen. Hiervan is onder meer sprake bij grensoverschrijdend gedrag van de patiënt of diens naasten. Dit is bijvoorbeeld het geval als de patiënt of familie een geneeskundige verklaring afdwingt. Een ander voorbeeld is de poging van een patiënt of diens familie om

door een ernstige bedreiging met geweld, bedrog of via stalking de arts of andere hulpverleners te bewegen een behandeling in te zetten. Wel gelden bij het beëindigen, mede in het licht van grondrechtelijke aanspraken, zorgvuldigheidseisen. Daarbij gaat het om 1) herhaaldelijk aandringen en waarschuwen (het zogenaamde gele en rode kaartenbeleid¹); 2) een redelijke opzeggingstermijn; 3) het voortzetten van medisch noodzakelijke zorg; 4) het vinden van een passend alternatief en 5) medewerking verlenen aan een adequate overdracht. In het voorstel voor de Wet cliëntenrechten zorg (Wcz, Kamerstuk 32 402), dat momenteel bij uw Kamer in behandeling is, is opgenomen dat de zorgaanbieder de zorgverlening mag beëindigen als voortzetting van de zorg niet in redelijkheid van hem kan worden verlangd. Deze bepaling is vergelijkbaar met de huidige bepaling in de WGBO. Bij een voortijdige beëindiging van de zorg moet de zorgaanbieder wel al het redelijke doen om de zorg over te dragen aan een andere zorgaanbieder.

Soortgelijke bepalingen over het staken van de dienstverlening als in de richtlijn van de KNMG (gewichtige redenen en zorgvuldigheidseisen) komt men ook tegen in de Algemene Voorwaarden voor zorg met of zonder verblijf van Actiz (brancheorganisatie van zorgaanbieders in verpleeg- en verzorgingshuiszorg, thuiszorg, kraamzorg en jeugdgezondheidszorg) en BTN (thuiszorg en kraamzorg)². In de zorgpraktijk is er vrijwel altijd een analoge uitwerking met betrekking tot het staken van de dienstverlening in protocollen. Zo is er het protocol Zorgweigerings in de Thuiszorg. Voor zorgaanbieders in de gehandicaptenzorg vindt men een nadere uitwerking in de handreiking «Bezinnen over beginnen of stoppen» van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN). In de geestelijke gezondheids- en verslavingszorg is de richtlijn Gedwongen Ontslag «een best practice in de verslavingszorg» beschikbaar³.

Ook van belang is het project Veiligezorg⁴. Voortbouwend op de acht maatregelen van het programma VPT worden binnen dit project beleidsmaatregelen, informatie en instrumenten ontwikkeld en verspreid voor ziekenhuizen. Deze zorginstellingen geven hiermee feitelijk handen en voeten aan het lik-op-stukbeleid, waaronder het toepassen van de maatregel om de zorgverlening te staken. Een in de praktijk veelvuldig gebruikt instrument is de «officiële ontzegging». Daarbij wordt de dader naar aanleiding van zijn gedrag de toegang tot het ziekenhuis ontzegd. Gelijkijdig volgt de mededeling dat, indien hij toch het ziekenhuis(terrein) betreedt, aanhouding volgt op basis van overtreding van art. 138 WvSv (huisvredebreuk) en overdracht plaatsvindt aan de plaatselijke politie.

De zojuist beschreven instrumenten voor de zorgsector worden in de praktijk veelvuldig en vaak ook succesvol toegepast. In het Westfriesgasthuis in Hoorn wordt de behandeling van agressieve patiënten steeds vaker gestaakt. In 2010 kregen 4 patiënten een officiële waarschuwing en 8 patiënten een officiële ontzegging. In 2011 was dit aantal opgelopen tot respectievelijk 12 en 14 patiënten.

II. Het huidig kader

a. Algemeen juridisch kader

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) biedt het algemeen juridisch kader waarbinnen de werkgever zijn verantwoordelijkheid voor een adequaat veiligheids- en gezondheidsbeleid van de werknemer dient uit te voeren. Zo dient een werkgever bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid in een evaluatie schriftelijk vast te leggen welke risico's de arbeid voor de werknemer met zich meebrengt. Hierin zal hij ook moeten beschrijven hoe om te gaan met agressie en geweld en welke beheers-

¹ Aan agressieve patiënten en bezoekers kan een gele of rode kaart worden uitgedeeld. De gele kaart geldt als een officiële waarschuwing. Met de rode kaart kan het ziekenhuis de patiënt of bezoeker de toegang voor een bepaalde periode ontzeggen, met uitzondering van het bieden van spoedeisende of acute hulp. De rode kaart kan direct worden uitgedeeld in zeer ernstige situatie (dus hoeft niet te volgen op de gele kaart). Met de rode kaart wordt de behandelingsovereenkomst tussen ziekenhuis en patiënt of bezoeker voor een bepaalde periode geschorst.

² Deze Algemene Voorwaarden zijn tot stand gekomen in overleg met de Consumentenbond, de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF) en de LOC Zeggenschap in Zorg in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de SER en in werking getreden op 1/1/2011.

³ Deze richtlijn is opgesteld door de regiegroep richtlijnontwikkeling in de verslavingszorg, bestaande uit de Nederlandse Vereniging van Psychiatrie (sectie verslaving), de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrische Verpleegkunde, het Platform 1^o geneeskundigen in de verslavingszorg en de Vereniging Verslavingsgeneeskunde Nederland. Uitgave in samenwerking met GGZ Nederland.

⁴ Dit project is ten behoeve van ziekenhuizen gestart in 2001 en door de Stichting Arbeidsmarkt Ziekenhuizen (StAZ) overgenomen. In de StAZ zijn werkgevers- en werknemersorganisaties van de ziekenhuizen verenigd.

maatregelen getroffen zijn ter voorkoming/beperking van agressie en geweld. Binnen veel sectoren zijn er door werkgevers- en werknemersorganisaties arbocatalogi vastgesteld, waarin de aanpak van het risico «agressie en geweld» nader is uitgewerkt. Een uitvloeisel daarvan kan zijn dat een werkgever de dienstverlening in het belang van de veiligheid van de werknemer en/of omgeving staakt. De Inspectie SZW ziet erop toe dat de werkgever zich in ieder geval aan zijn Arbowettelijke verplichtingen houdt. Indien er ernstige overtredingen worden geconstateerd die tevens ernstig gevaar voor personeel opleveren, is de Inspectie SZW ook bevoegd om tot stillegging van het werk over te gaan. Op grond van art. 29 Arbowet kan een werknemer zelf zijn/haar werk onderbreken indien en zolang naar zijn/haar oordeel ernstig gevaar voor personen aanwezig is en dit gevaar onmiddellijk dreigt.

In de praktijk wordt het fenomeen «stillegging van het werk» soms in verband gebracht met de maatregel «staken van dienstverlening» in die zin dat het wordt gezien als een verdergaande maatregel op het staken. Deze relatie is niet geheel juist. Bij stillegging van het werk (o.g.v. art. 28 Arbowet) legt de Inspectie SZW het werk van het betreffende bedrijf stil. Dat wil zeggen dat de werkzaamheden van de onderneming die ernstig gevaar opleveren (de bedrijfsvoering) worden gestaakt. Er is niet zozeer sprake van het staken van een «dienstverlening». Stilleggen door de Inspectie SZW gebeurt op basis van specifiek omschreven criteria en beoogt het wegnemen van ernstig gevaar voor personen (in de werkomgeving). Dit is iets anders dan agressie en geweld tegen de inspecteurs die inspectiewerkzaamheden in het bedrijf verrichten. Het werk wordt nooit stilgelegd op grond van agressie en geweld gericht uitsluitend tegen een inspecteur.

Indien inspecteurs tijdens hun werkzaamheden agressief worden bejegend, kan daar wel tegen worden opgetreden, doorgaans via aangifte van bedreiging of mishandeling bij de politie. In de praktijk gebeurt dat ook, in lijn met de acht VPT-maatregelen. Daarnaast kan ook de steun van de politie worden gevraagd om de inspectie op een goede wijze te kunnen uitvoeren. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hanteert als beleidslijn dat de inspecteur bij agressie en geweld te allen tijde de werkzaamheden kan staken of opschorten. In de praktijk betekent dit dat de inspectie op een later tijdstip, nadat het risico op agressie of geweld is weggenomen, meestal alsnog wordt afgehandeld (al dan niet met hulp van de politie). Bij agressie en geweld tegen medewerkers van de NVWA wordt overigens altijd aangifte gedaan. De NVWA tracht verder te bevorderen dat dergelijke aangiftes conform de Eenduidige Landelijke Afspraken worden opgepakt door de politie en het Openbaar Ministerie.

b. Specifieke wetgeving

Soms voorziet specifieke wetgeving in bepalingen die het staken van de dienstverlening mogelijk maken. In de Wet Werk & Bijstand bijvoorbeeld is het (tijdelijk) stoppen van de uitkering, onder de in de wet genoemde omstandigheden, mogelijk. Op dit moment werkt het ministerie van SZW aan een wetswijziging die de mogelijkheid, om bij agressief gedrag van de cliënt de dienstverlening te staken, verder moet aanscherpen. In deze brief wordt het onderdeel «staken van de dienstverlening», daar waar het betreft het (tijdelijk) stoppen van de uitkeringen, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van SZW voor die aangelegenheid c.q. de voorgenomen wetswijziging, buiten beschouwing gelaten.

c. Overige instrumenten

Ook op sectorniveau wordt uitvoerig aandacht besteed aan het staken van de dienstverlening. Sociale partners maken daarover afspraken met werkgevers in Arbocatalogi, Arbo-convenanten, CAO's en in brancheprojecten. Een vertaalslag hiervan vindt men o.a. in sectorale protocollen dan wel in richtlijnen of handreikingen. Werknemers weten zich zo gesteund bij de uitvoering van «veilig werken».

III. De uitgangspunten

Het staken van de dienstverlening in het kader van de publieke taak is een verregaande maatregel wat ingrijpt in het effectueren van aanspraken die de burger (veroorzaker) ontleent aan internationale verdragsrechten en (grond-) wettelijke bepalingen. Agressie en geweld mogen nimmer worden getolereerd. De uitoefening van de publieke taak op een integere wijze, alsook het functioneren van onze democratische rechtstaat, komen daarmee in het geding. Hierin schuilt de legitimatie om het staken van dienstverlening feitelijk ook mogelijk te maken. Staken van de dienstverlening moet – gelijk alle overige reactiemogelijkheden van de werkgever – gezien worden in het kader van het lik-op-stukbeleid, waarmee beoogd wordt de dader persoonlijk te laten boeten voor zijn gedraging (individueel effect). Derden mogen, met andere woorden, niet de dupe worden van het stoppen van de dienstverlening aan de veroorzaker van het incident (collectief effect).

Dit voert naar de volgende, op wet en jurisprudentie gebaseerde, uitgangspunten voor het opleggen van de maatregel:

- Derden mogen niet geschaad worden door het stoppen van de dienstverlening;
- De afhankelijkheidsrelatie tussen de werknemer met een publieke taak en de cliënt/patiënt moet in principe niet worden doorbroken;
- Alternatieven voor de dienstverlening zijn voorhanden (geen monopolist);
- Rechtsbescherming is goed geborgd;
- Oplegging moet met voldoende zorgvuldigheidseisen zijn omkleed en voldoen aan de eisen van redelijkheid en proportionaliteit (afwegingskader).

Het laatstgenoemde uitgangspunt onderschrijft dat de werkgever richting de dader een reactie moet geven die gezien de omstandigheden van het geval passend is. In het kader van het lik-op-stukbeleid volgt, in de regel bij agressie en/of geweld, binnen 48 uur een reactie naar de dader. Dit kan uiteenlopen van een informele berisping (mondelinge waarschuwing) tot een civielrechtelijke reactie (burgerrechtelijke procedure om de dader aansprakelijk te stellen, pandverbod, contactverbod) of een bestuursrechtelijke (tijdelijk) stopzetten van de uitkering, staken van de dienstverlening of ontzegging van de toegang tot een gebied) of tot een strafrechtelijke sanctie (aangifte en berechting). De maatregel «staken van de dienstverlening» moet met andere woorden niet op zichzelf worden beschouwd, maar gezien worden in het licht van, en in samenhang met, ook andere mogelijkheden die de werkgever heeft om op passende wijze te ageren tegen agressie en geweld jegens zijn werknemer. Staken van de dienstverlening mag dus nooit doel op zich zijn.

Het uitgangspunt «rechtsbescherming» nader belicht

Een belangrijk uitgangspunt voor de toepassing van de maatregel «staken van de dienstverlening» is het element van de rechtsbescherming. Het staken van de dienstverlening binnen het kader van «de veilige publieke

taak» is een vrij ingrijpende maatregel, omdat het raakt aan aanspraken ontleend aan internationale verdragen en wet- en regelgeving (recht op onderwijs, recht op gezondheidszorg, recht op bijstand, etc.). Staken van de dienstverlening, hoezeer gelegitimeerd door de in de maatschappij breed gedragen en aanvaarde norm dat agressie en geweld nooit mag worden getolereerd, komt de facto neer op het (tijdelijk) onthouden van rechtens afdwingbare aanspraken. Rechtsbescherming van de veroorzaker vormt daarom het sluitstuk van een adequate toepassing van de maatregel.

Daar waar het besluit «staken van de dienstverlening» gegrond is op wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het stoppen van uitkeringen o.g.v. de Wet Werk & Bijstand), is krachtens de Algemene Wet Bestuursrecht bezwaar en beroep mogelijk. Staken van de dienstverlening, zo blijkt uit de praktijk, is vaak gebaseerd op bepalingen uit richtlijnen, protocollen, handreikingen of gedragsregels van de werkgever. In de regel besteden deze documenten expliciet aandacht aan de rechtsbescherming. In deze, niet op de wet gebaseerde, gevallen is het staken geen bestuursrechtelijk besluit, maar een feitelijk handelen en staat de gang open naar de civiele rechter of de Ombudsman. Soms voorziet specifieke wetgeving in een klachtenprocedure. Bijvoorbeeld de Wet Klachtrecht cliënten zorgsector¹, op grond waarvan de cliënt/cliëntvertegenwoordigers een klacht ter beoordeling voor kunnen leggen aan een door de zorginstelling ingestelde klachtencommissie. Ook kan de cliënt zich met een klacht tot de tuchtrechter of civiele rechter wenden. In protocollen van instellingen in de zorgsector vindt men een nadere uitwerking van deze klachtrechtbepalingen. De instellingen aangesloten bij ActiZ² en BTN³ kennen een klachten- en een geschillenregeling, indien de klacht niet afdoende via de klachtenregeling is afgehandeld. Geschillen kunnen ter beslechting worden voorgelegd aan de geschillencommissie (bindend advies) of uiteindelijk aan de rechter.

Rechtsbescherming van de veroorzaker van agressie en geweld is, bij het opleggen van de maatregel «staken van de dienstverlening», kortom afdoende geregeld en hoeft op zich geen belemmering te vormen om de maatregel «staken van dienstverlening» op te leggen c.q. toe te passen. Wel is van belang dat de werkgever in zijn beleid, vooraf en bij het besluit «staken dienstverlening», zelf expliciet aangeeft welke mogelijkheden de dader heeft om tegen het besluit te ageren.

IV. De toekomst: een samenhangend juridisch kader?

De maatregel «het staken van de dienstverlening» past binnen de dadergerichte aanpak van het Kabinet. Het uitgangspunt bij de dadergerichte aanpak is dat agressie niet mag lonen. Immers als agressie loont, faalt de publieke taak. Als de dader met zijn gedrag het (beoogde) effect bereikt en ermee wegbreekt, vormt het een bedreiging voor de uitoefening van de publieke taak en het functioneren van de rechtsstaat. Vergroten van de pakkans en lik-op-stukbeleid vormen de kern van deze aanpak. Bij lik-op-stukbeleid wordt de dader geconfronteerd met zijn gedrag en gevolgen daarvan en kunnen verschillende reacties volgen (informele berisping, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke, dan wel een strafrechtelijke). Lik-op-stukbeleid is gericht op het corrigeren en/of het sanctioneren van agressief gedrag en het vergoeden van de schade. Lik-op-stukbeleid beoogt met andere woorden de dader persoonlijk verantwoordelijk te stellen voor de gevolgen van zijn gedrag en hem persoonlijk daarvoor te laten boeten. Dit gegeven moet als vertrekpunt worden genomen bij het overwegen van een samenhangend juridisch kader, zoals de motie voorstaat.

¹ Deze wet zal worden vervangen door het inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel Wet Cliëntenrechten Zorg, WCZ).

² Organisatie van zorgondernemers in verpleeg- en verzorgingshuiszorg, thuiszorg, kraamzorg, jeugdzorg.

³ Zorginstellingen aangesloten op Thuiszorg en Kraamzorg.

Is, gelet op genoemd vertrekpunt, één samenhangend juridisch kader voor het staken van de dienstverlening realiseerbaar?

- Bij een aantal typen van diensten is het effect op individueel niveau goed te bereiken. Om die reden leent het staken van de dienstverlening zich goed voor deze diensten, met inachtneming van eerdergenoemde uitgangspunten. Denk bijvoorbeeld aan het verstrekken van uitkeringen, gemeentelijke diensten (verstrekken van een paspoort, uitkering, vergunning, subsidie) en aan het verlenen van zorg en hulp.
- Bij een aantal diensten (zie het voorbeeld van Rijkswaterstaat in de bijlage) treft het al dan niet tijdelijk stopzetten van de dienstverlening niet alleen de dader, maar ook de samenleving (collectief effect). Dit spant met de kern van het lik-op-stukbeleid.
- Daarnaast zijn er diensten waar het staken, behoudens gevaar voor eigen leven, uit de aard van de taak überhaupt niet mogelijk is (politie- en brandweer-taken/hulp bij grootschalige ongevallen en rampen etc.).

Deze diversiteit aan typen dienstverlening c.q. de (onbedoelde) effecten van het (tijdelijk) stoppen daarvan, ook voor delen van de samenleving, maakt het complex om één samenhangend juridisch kader voor deze maatregel onder de noemer van lik-op-stukbeleid te introduceren. Bovendien is het de vraag welk probleem met dit samenhangend juridisch kader precies wordt opgelost. Anders gezegd, ook bij een (nieuw) samenhangend juridisch kader zal de toepassing van de maatregel steeds weer, met inachtneming van eerdergenoemde uitgangspunten, moeten geschieden. Het afwegingskader (zorgvuldigheidseisen, redelijkheid, proportionaliteit) is wettelijk en/of jurisprudentieel een gegeven. Dit betekent dat ook bij een samenhangend juridisch kader toepassing van de maatregel, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, achterwege zou kunnen blijven. Het introduceren van een samenhangend juridisch kader is – gezien de diversiteit aan dienstverlening (en in haar gevolgen) – niet alleen onmogelijk maar ook onwenselijk, omdat vanwege het verplichte afwegingskader die (nieuwe) wetgeving «los zand» wordt. Daar komt bij dat (aanscherpingen in) bestaande wetgeving voldoende aanknopingspunten bevatten om de maatregel te introduceren c.q. toe te passen.

V. Mogelijkheden voor de toekomst

Huidige wet- en regelgeving

1. Beter benutting van huidige wet- en regelgeving
De uit de Arbowet voortvloeiende verantwoordelijkheid van de werkgever voor een adequaat veiligheids- en gezondheidsbeleid van de werknemer is – gezien de bepalingen over toezicht, handhaving en sancties – niet vrijblijvend. Het staken van de dienstverlening kan daarvan een uitvloeisel zijn.
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal vanuit zijn coördinerende (VPT-)rol in overleggen met departementen/sectoren aandringen op het beter benutten van aanknopingspunten die de (Arbo)wet biedt om het staken van de dienstverlening bij agressie en geweld mogelijk te maken. Uiteraard met inachtneming van de uitgangspunten.
2. Waar mogelijk aanscherpen van specifieke wetgeving op dit terrein
Staken van dienstverlening is – gelet op het individuele effect – goed toepasbaar in de sfeer van bijvoorbeeld het verstrekken van uitkeringen. Een groot deel van agressie en geweld tegen de publieke taak betreft deze dienstverlening. De laatste 2-meting laat immers een stijging bij de sociale diensten zien.
Op dit moment werkt het ministerie van SZW middels een wetswijziging aan een aanscherping, op grond waarvan adequater kan worden

opgetreden bij agressie en geweld tegen medewerkers belast met het verstrekken van uitkeringen. Hiermee wordt, naar onze opvatting, op een belangrijke wijze tegemoet gekomen aan de problematiek die de aanleiding vormt voor de motie.

Afspraken met bewindspersonen over specifieke sectoren

Met een aantal bewindspersonen zijn er afspraken gemaakt om agressie en geweld in betreffende sectoren verder te keren.

In de zorgsector is het staken van de zorgverlening adequaat geregeld. De minister van VWS en sociale partners in de zorg constateren dat er veel beleid en instrumenten voorhanden zijn om agressie en geweld terug te dringen. Toch zijn verbeterlagen nodig, mede ten aanzien van de naleving en verdere implementatie van het bestaande instrumentarium in de zorg. Daarom heeft de minister van VWS het initiatief genomen om met sociale partners in de zorg, BZK en V&J het Actieplan Veilig werken in de zorg op te stellen. De minister van VWS stelt hiervoor € 6 miljoen beschikbaar in de periode 2012–2015. De minister van VWS zet in op een meer optimale inbedding van het lik-op-stukbeleid in zorginstellingen, waaronder het staken van de zorgverlening.

In de onderwijssector wordt het staken van de dienstverlening begrensd door wet- en regelgeving. Aangezien agressie en geweld, ook in het onderwijs, nooit kan, is het van belang dat andere passende maatregelen binnen het spectrum aan lik-op-stukbeleid beter worden benut. In dit verband verwijzen wij naar de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van 29 november 2011 inzake Ouder-betrokkenheid, waarin de minister een aantal acties aankondigt om het gezag van de leraar te herstellen. Een van de maatregelen is het verhogen van de aangiftebereidheid. Daartoe zal OCW binnenkort een quickscan houden binnen de beroepsgroep om na te gaan welke maatregelen er nog meer nodig zijn om de aangiftebereidheid te verhogen. De uitkomsten daarvan worden – in nauw overleg met BZK – benut om met de onderwijswerkgevers in dit kader afspraken te maken.

Aanbieden instrumentarium en ondersteuning bij gebruik

Het staken van de dienstverlening is als eerder gesteld niet altijd mogelijk c.q. wenselijk. Soms ligt een andere, meer passende, reactie meer voor de hand, gelet op de omstandigheden van het geval. Het is daarom van groot belang dat werkgevers volledig zicht hebben op het gehele spectrum aan reactiemogelijkheden in het kader van lik-op-stukbeleid en worden ondersteund in het optimaal benutten daarvan.

Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer over het programma Veilige Publieke Taak 2011–2015 van 8 juli 2011¹ is een belangrijk speerpunt voor de komende jaren het versterkt inzetten van de huidige reactiemogelijkheden (zoals het vergroten van de aangiftebereidheid en de bestuursrechtelijke mogelijkheden). Dit wordt met betrokkenen de komende tijd voortvarend opgepakt.

Teneinde werkgevers volledig inzicht te geven in (het gebruik/de toepassing van) de reactiemogelijkheden bij agressie en geweld verschijnt er in het najaar 2012 een Handreiking (toepassing) reactiemogelijkheden. Het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak zal werkgevers bij een optimale benutting van deze mogelijkheden ondersteunen.

Met bovenstaande actiepunten beogen wij de werkgever te ondersteunen bij het volledig inzetten van alle mogelijkheden in het kader van het lik-op-stukbeleid. Daar waar staken van de dienstverlening niet mogelijk is, is ons beleid erop gericht te stimuleren dat andere, bij de omstandig-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 325.

heden van het geval meer passende, alternatieven optimaal worden benut. Uiteindelijk is het doel dat de veroorzaker van het incident te allen tijde persoonlijk stevig wordt aangepakt zowel in de maatregelensfeer als ten aanzien van het verhalen van de schade. Voor de actiepunten op het terrein van schadeverhaal verwijzen wij u naar eerdergenoemde brief van 8 juli 2011. Ook roepen wij individuele werkgevers, sociale partners en collega bewindspersonen nadrukkelijk op om de ruimte die de huidige wet- en regelgeving reeds biedt om staken van de dienstverlening mogelijk te maken beter te benutten, met inachtneming van eerder gememoreerde uitgangspunten. Zo ontstaat een samenhangend pakket aan maatregelen die de dader persoonlijk treffen, ook in zijn portemonnee. Uiteindelijk is dit de kern van het lik-op-stukbeleid. Staken van de dienstverlening draagt daaraan bij, maar is niet de enige en uitsluitende weg om dat doel te bereiken. Daar waar de maatregel in de praktijk wel mogelijk is (effect op individueel niveau) dient zij verder te worden beproefd. De voorgenomen wetwijziging van de minister van SZW in de uitkeringsfeer speelt daar adequaat op in.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten