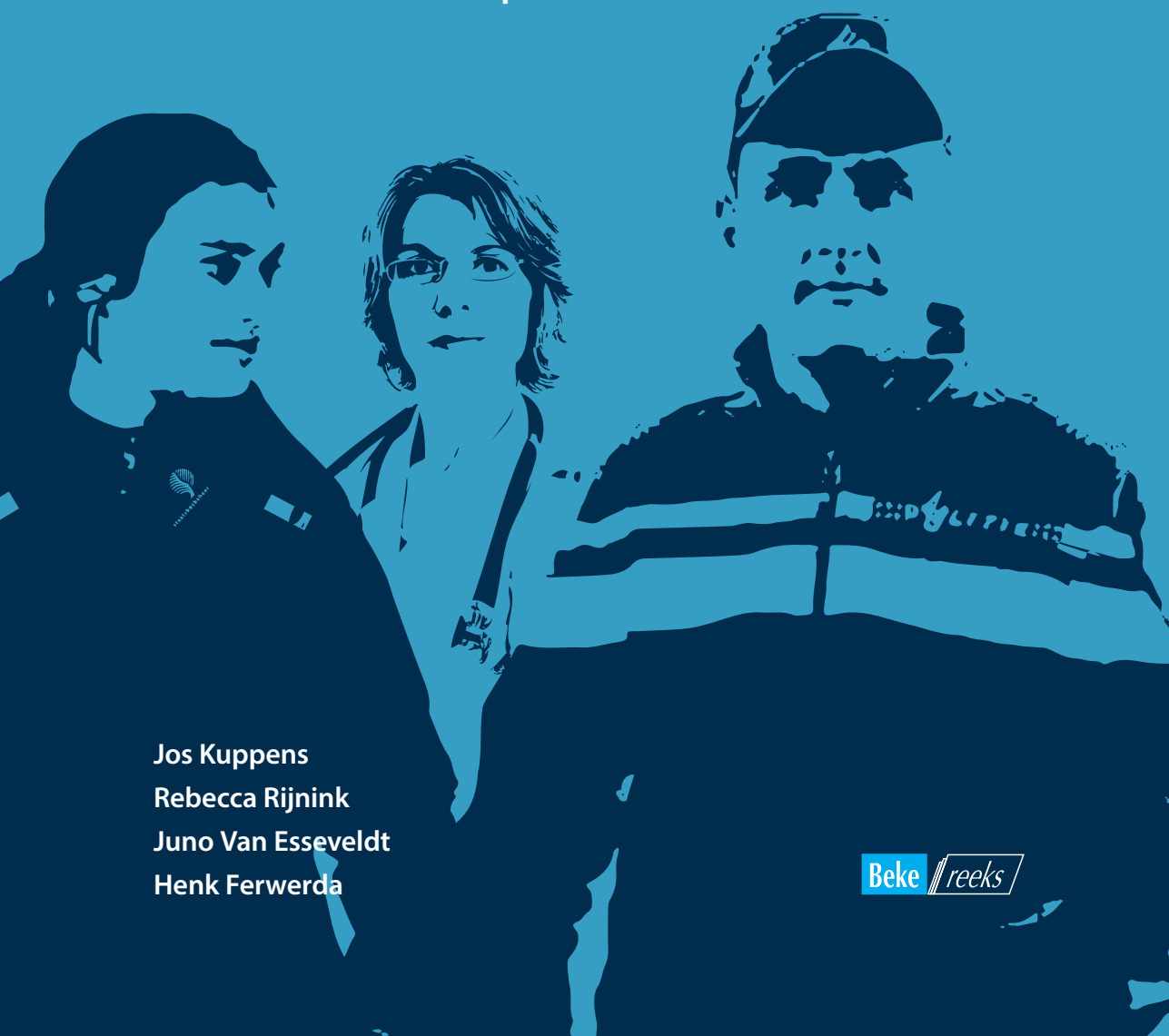


Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken
rondom opsporing en vervolging van geweld tegen
werknemers met een publieke taak



Jos Kuppens
Rebecca Rijnink
Juno Van Esseveldt
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Afspraak is afspraak?

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken
rondom opsporing en vervolging van geweld tegen
werknemers met een publieke taak

Jos Kuppens
Rebecca Rijnink
Juno Van Esseveldt
Henk Ferwerda

Beke *reeks*



Inhoud

	Voorwoord	7
	Samenvatting	9
	Summary	13
1	Introductie	17
1.1	De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)	18
1.2	De verbinding tussen VPT en de ELA	19
1.3	Vier eerder uitgevoerde ELA-evaluaties	20
1.4	Aanleiding voor het onderzoek, doel en onderzoeksvragen	23
1.5	Ingezette onderzoeksactiviteiten	25
2	De deskresearch	31
2.1	Prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak	31
2.2	Vertaalslag van de ELA binnen de sectoren	34
2.3	Nieuwe ontwikkelingen die raken aan de ELA	38
2.4	Belangrijkste bevindingen	39
3	Analyse van politie- en OM-gegevens	43
3.1	Een blik op de beschikbare politiedata	43
3.2	OM-verdachten en -afdoening in cijfers	45
3.3	Analyse van OM-dossiers	48
3.3.1	Algemene bevindingen uit de dossieranalyse	49
3.3.2	Op voorhand afwezige ELA in de dossiers	49
3.3.3	(Niet-)herkenbare ELA in de dossiers	50
3.3.4	Overige bevindingen tijdens de dossieranalyse	52
3.4	Belangrijkste bevindingen	53
4	Meningen vanuit het werkveld	57
4.1	De historie van de ELA	57
4.2	Het heden van de ELA	59
4.3	De toekomst van de ELA	63
4.4	Belangrijkste bevindingen	64

5	Meningen van werkgevers en werknemers in de survey	67
5.1	Meningen van werkgevers	68
5.2	Meningen van werknemers	72
5.3	Belangrijkste bevindingen	81
6	De focusgroepen	83
6.1	Mening over de politieciijfers	83
6.2	Mening over de dossieranalyse bij het OM	85
6.3	Mening over de survey	85
6.4	Meningen over de bevindingen in de groepsinterviews	88
6.5	Belangrijkste bevindingen	89
7	Beantwoording onderzoeksvragen	93
7.1	Terugblik op het onderzoek	93
7.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	95
8	Conclusies en nabeschuiving	109
8.1	De centrale vraagstelling	109
8.2	Conclusies per thema	111
	8.2.1 Thema's die voorafgaan aan de inzet van de ELA	111
	8.2.2 Thema's binnen de ELA	112
	8.2.3 ELA-overstijgende thema's	116
8.3	Nabeschuiving van de onderzoekers	117
	Lijst met afkortingen	119
	Geraadpleegde bronnen	121
	Bijlagen	
	Bijlage 1 - Overzicht Eenduidige Landelijke Afspraken	127
	Bijlage 2 - Geraadpleegde respondenten	133
	Bijlage 3 - Topiclijsten interviews en vragenlijsten	135
	Bijlage 4 - Surveyvragen	139
	Bijlage 5 - Analyse OM-dossiers	148

Voorwoord

Sinds 2010 worden de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) door de politie en het Openbaar Ministerie gebruikt om hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak te geven. Omdat de ELA al een aantal jaar niet meer zijn geëvalueerd, is vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens ontstaan om hier wederom naar te kijken.

Binnen de evaluatie zijn verschillende handelingen verricht die we niet hadden kunnen uitvoeren zonder de ondersteuning van diverse betrokkenen bij verschillende instanties. Zo zijn we Jan de Jong (OM, arrondissement Oost-Nederland) en Gert de Bruijn (OM, arrondissement Rotterdam) veel dank verschuldigd voor het aanleveren van OM-dossiers en de ondersteuning tijdens de analyse van deze dossiers. Daarnaast hebben Barbara van Caem, Ruud Verkuijlen en enkele medewerkers van de afdeling Bureau Management Informatie van de Nationale Politie een ondersteunende rol gespeeld bij het aanleveren van politiedata.

Verder hebben Axel Weggelaar (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), Jan Politiek (Arriva), Eric Lakenman (Nederlandse BOA Bond), Judith Bijloos (Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie), Man Kuen van Steensel (GGZ Nederland), Cees Klinkenberg (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit), Karin Weerts (NU'91), Richard Gerrits (Boa-bond ACP) en Peter Schenk (Nederlandse Spoorwegen) ons ondersteund bij het onder de aandacht brengen van de survey bij hun achterban dan wel onder hun netwerk.

Ook zijn veel landelijke en regionale vertegenwoordigers uit diverse publieke sectoren soms meerdere malen bereid geweest om hun mening te geven en input te leveren op de onderzoeksbevindingen. In bijlage 2 staan alle betrokkenen genoemd.

Daarnaast heeft Sander Flight ons ondersteund bij de totstandkoming van deze onderzoeksrapportage, waarvoor wij hem zeer erkentelijk zijn.

Ten slotte zijn we veel dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit de volgende leden:

Dhr. dr. J.S. Timmer – Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)

Dhr. mr. dr. J. Claessen – Universiteit Maastricht

Mevr. drs. E.M.H. Van Dijk – WODC

Mevr. mr. R. Muradin – Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dhr. dr. M.B. Schuilenburg – Vrije Universiteit Amsterdam

Arnhem, 2020

De onderzoekers

Samenvatting

Sinds 2010 vormen de zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een handelingskader voor opsporing en vervolging na geweld tegen werknemers met een publieke taak. De ELA, een set van 32 afspraken, zijn te beschouwen als instrument voor de politie en het OM om invulling te geven aan het repressieve deel van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). De ELA zijn nog steeds operationeel, terwijl het programma VPT, waarin ook aandacht was voor preventie, eind 2016 is afgelopen.

Aanleiding evaluatie en onderzoeksvragen

Na de laatste openbare evaluatie van de ELA in 2012 is vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens geuit om de ELA wederom te evalueren. Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de uitvoering van de ELA door politie en OM. De centrale vraagstelling luidt:

Hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?

Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

In de evaluatie zijn diverse onderzoeksactiviteiten verricht. Naast een deskresearch zijn (groeps)interviews en bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit het werkveld (onder andere ministeries, OM en politie) gehouden. In totaal zijn met twintig personen gesprekken gevoerd. Daarnaast is een online survey onder 155 werkgevers en 534 werknemers uit diverse sectoren uitgevoerd en zijn vijftien telefoongesprekken gevoerd met slachtoffers. Ook hebben de Nationale Politie en het OM data aangeleverd om de prevalentie van geweld tegen werknemers met

een publieke taak te duiden en zijn 49 OM-dossiers geanalyseerd om te bepalen of de ELA daaruit herleidbaar zijn. Ten slotte zijn alle bevindingen die tot dan toe in de evaluatie naar voren zijn gekomen teruggekoppeld in twee focusgroepen met twintig werkgevers uit diverse sectoren.

Beantwoording centrale vraagstelling (hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?)

Binnen de ELA zijn de volgende zeven thema's te onderscheiden: a) hoge prioriteit aan opsporing en vervolging, b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal, c) lik op stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen, d) schade verhalen op de dader, e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces, f) actief communicatiebeleid voeren en g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA. Deze thema's van de ELA worden op verschillende wijzen toegepast en nageleefd. Zo verschilt het beeld over het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging en kan niet gesteld worden dat dit altijd gebeurt. Daar waar zaken worden opgepakt, lijkt in ieder geval voldoende aandacht voor de kwaliteit van de onderzoeken en processen-verbaal te bestaan. En ook het verhalen van schade op daders en het informeren van slachtoffers over de positie/mogelijkheden in het strafproces worden in de regel goed nageleefd.

Daarnaast worden enkele ELA-thema's minder vaak of niet uitgevoerd. Zo is lik-op-stuk/(super)snelrecht lastig in te passen in het proces van opsporing en vervolging van geweldszaken, omdat geweldszaken vaak extra handelingen (bijvoorbeeld het horen van getuigen) vereisen. Bovendien blijkt het voeren van actief communicatiebeleid over zaken geen prioriteit te hebben, maar wordt in de praktijk meer gecommuniceerd over preventie. Wat dat laatste betreft ligt er ook een verantwoordelijkheid voor werkgevers.

Vanuit het werkveld (politie en OM) is men in de regel tevreden over de toepassing van de ELA en ziet men het nut van dergelijke afspraken, maar men is wel van mening dat een meer leesbare en meer compacte versie in de toekomst wenselijk is. In een eerdere evaluatie van de ELA is dit punt ook al naar voren gebracht.

Verder zijn werkgevers en werknemers betrekkelijk positief over de ELA; men vindt dat de ELA de procedure na een incident helderder maakt en de procedure eenduidiger maakt. Wel verschillen de bronnen die inzicht geven in de mening van werkgevers en werknemers over de vraag of de ELA de procedure

versnelt. In ieder geval vindt men in het algemeen wel dat men goed op de hoogte wordt gehouden van de strafzaak.

Aandachtspunten binnen en buiten de ELA

Uit het onderzoek komen verschillende aandachtspunten naar voren die zowel betrekking hebben op de ELA zelf als op zaken die verbintenis met de ELA hebben. Wat de ELA zelf betreft blijkt bijvoorbeeld dat functionarissen aan de politiebalie soms onvoldoende kennis over geweld tegen werknemers met een publieke taak hebben. Daardoor kan een juiste zaakafhandeling op basis van de ELA negatief beïnvloed worden. Daarnaast is de aandacht voor de ELA bij de politie en het OM voor verbetering vatbaar, onder andere via casemanagers/contactfunctionarissen die het proces rondom de ELA kunnen ondersteunen. Voor het invullen van deze al langer bestaande functie bestaat de laatste tijd bij politie en OM overigens weer meer aandacht.

Een buiten de ELA liggend aandachtspunt is dat veel in het onderzoek betrokken partijen aangeven dat het conform afspraak beëindigen van het VPT-programma heeft geleid tot minder centrale regie vanuit de overheid op het thema. Nagenoeg iedereen geeft aan dat dit in het kader van een goede naleving van de ELA wel als een essentiële voorwaarde wordt gezien. Daarnaast kunnen werkgevers meer aandacht aan preventie (in het kader van VPT) en repressie (inzake het strafrecht en de reikwijdte van de ELA) schenken. Vooral het bewustwordingsproces van werknemers bij het voorkomen van geweld, het aanbieden van instrumenten hiertegen (protocollen, trainingen et cetera) en het aanleggen van een norm voor aangiftewaardig geweld worden door veel respondenten genoemd. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat niet al het geweld wordt gemeld aan de werkgever, maar ook dat niet al het geweld aangiftewaardig is. Hierin schuilt een aandachtspunt, ook omdat de kennis over en de normering van aangiftewaardig geweld per werkgever verschilt. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat binnen steeds meer sectoren zelf op geweldsincidenten geregistreerd wordt. Dit kan volgens werkgevers een eerste aanzet zijn tot een gezamenlijk, bovensectoraal registratiesysteem waarin aard en omvang van geweld tegen werknemers met een publieke taak gemonitord kan worden.

Summary

Since 2010, the so-called Unambiguous National Agreements (*Eenduidige Landelijke Afspraken* - hereinafter 'ELAs') constitute an action framework for the police and the Public Prosecution Service (*Openbaar Ministerie* - hereinafter 'OM') for investigation and prosecution after violence against public servants. The ELAs, a set of 32 agreements, can be viewed as a tool for the police and the OM to give substance to the repressive part of the 'Safe Public Duty' programme (*Veilige Publieke Taak* - hereinafter 'VPT'). The ELAs are still operational whilst the VPT Programme, which also paid attention to prevention, ended at the end of 2016.

Reason for the evaluation and research questions

After the latest public evaluation of the ELAs in 2012, there was a wish from the Ministry of Justice and Security to once again evaluate the ELAs. The objective of the evaluation is to gain insight into the implementation of the ELAs by the police and the OM. The central research question is:

How are the ELAs applied and observed by the police and the OM and what are the experiences with the ELAs of the parties involved?

Research activities carried out

In the evaluation, various research activities were carried out. In addition to desk research there have been (group) interviews and meetings with representatives from the field of work (including ministries, OM and police). There have been interviews with twenty people in total. In addition, an online survey was carried out among 155 employers and 534 employees from various sectors and there have been fifteen telephone conversations with victims. The National Police and the OM also delivered data to indicate the prevalence of violence against public servants and 49 OM files have been analysed to determine whether the ELAs can be

traced from such. Finally, all findings which to such date had emerged from the evaluation, have been fed back to two focus groups consisting of twenty employers from various sectors.

Answer to central research question (How are the ELAs applied and observed by the police and the OM and what are the experiences with the ELAs of the parties involved?)

Within the ELAs, the following seven themes can be distinguished: a) high priority for detection and prosecution, b) attention for the quality of detection and reporting, c) applying a quick and effective response/(super)fast-track justice/'ZSM', d) recouping damages from the perpetrator, e) informing victims and employers optimally about position and options in the criminal proceedings, f) pursuing an active communication policy and g) unambiguous registration and monitoring. These ELAs themes are applied and observed in different ways. For instance, the view on giving high priority to detection and prosecution varies and it can therefore not always be said that this happens. Where issues are picked up, enough attention does in any event seem to be paid to the quality of the investigations and reports. The recouping of damages from the perpetrators and the informing of victims about the position/options in the criminal proceedings are in general also properly observed.

Also, a number of ELAs themes are not, or less often, implemented. For instance, the quick and effective response/(super)fast-track justice is difficult to fit into the process of detection and prosecution of cases involving violence as those cases often require extra actions (hearing witnesses for example). Furthermore, pursuing an active communication policy on cases does not seem to have priority and in practice there is more communication on prevention. As regards the latter, this is where there is also a responsibility for employers.

From the field of work (police and OM) people are in general satisfied about the application of the ELAs and the usefulness of such agreements is acknowledged, but they do think that a more legible and more compact version is desirable for the future. This point had already been highlighted in a previous ELAs evaluation.

Employers and employees are also relatively positive about the ELAs; they are of the view that the ELAs make the procedure after an incident more transparent and more unambiguous. However, the sources providing insight into the opinion of employers and employees do differ about the question whether the

ELAs accelerate the procedure. In any event, they are generally of the view that they are kept well-informed about the criminal case.

Points for attention inside and outside the ELAs

Different points for attention emerge from the research relating to both the ELAs themselves and as regards issues which are related to the ELAs. As regards the ELAs themselves, it appears that desk sergeants regularly have insufficient knowledge about violence towards public servants, which may negatively influence correct case handling on the basis of the ELAs. In addition, attention for the ELAs at the police and the OM could be improved, including via case managers/contact officers who are able to support the process around the ELAs. More attention has recently been paid by the police and the OM to the role and duties of this position (which has been in existence for some time).

A first point for attention that lies outside the ELAs is that many of the parties involved in the research indicate that the ending of the VPT Programme in accordance with the agreement has led to less central direction from the government on this theme. Almost everybody indicates that this is however seen as an essential condition for a proper adherence to the ELAs. In addition, employers could pay more attention to prevention (in the context of VPT) and repression (criminal law and scope of the ELAs). Many respondents refer in particular to the consciousness-raising process of employees in the prevention of violence, the offering of tools (protocols, training etc.) against violence and the introduction of a standard for violence which is suitable for being reported. This because the research shows that not all violence is reported to the employer and that not all violence is suitable to be reported. Herein lies a point for attention, as knowledge about and the standardisation of violence that is suitable for reporting differs per employer. Finally, the research shows that within more and more sectors violent incidents are registered internally. According to employers, this can be the first step towards a joint, multisectoral registration system in which the nature and scope of the violence against public servants can be monitored.

1 Introductie

Het eind 2016 beëindigde ‘Programma Veilige Publieke Taak’ (VPT, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007) heeft geweld tegen werknemers met een publieke taak gedurende tien jaar tot een speerpunt van het overheidsbeleid gemaakt. Het programma was gericht op het bestrijden en voorkomen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. De hoofdlijnen van het programma waren 1) het voorkomen van agressie en geweld (preventie), 2) het aanpakken van de daders (repressie) en 3) en het ondersteunen van werkgevers bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun veiligheidsbeleid.

Onder ‘werknemers met een publieke taak’ wordt verstaan dat werknemers hun werk uitvoeren in het algemeen belang, de dienstverlening voor iedereen in gelijke mate beschikbaar is en een publiek orgaan voor deze werkzaamheden verantwoordelijk is. Onder de doelgroep van het programma vallen ministeries, overheidsorganisaties, zelfstandige bestuursorganisaties en private organisaties met een publieke taak. Geweld werd in het programma als volgt gedefinieerd en gecategoriseerd:

- Verbaal geweld: uitschelden, vernederen, discrimineren en het uitlokken van een ruzie;
- Non-verbaal geweld: het bemoeilijken of hinderen van werkzaamheden van werknemers met een publieke taak, het bij zich hebben van gevaarlijke voorwerpen, dieren of (vuur)wapens en bespugen;
- (serieus) Bedreigen: dit kan met woorden, voorwerpen en/of wapens gebeuren. Een bedreiging beperkt zich niet noodzakelijkerwijs tot de werknemer met een publieke taak in kwestie, maar kan ook gericht zijn op zijn/haar omgeving, zoals familieleden;
- Fysiek geweld: gebruik van lichamelijk geweld, zoals slaan, schoppen, stompen, pijn toebrengen door klemmen, bijten, prikken of het beschadigen en vernielen van goederen.

Het programma VPT stimuleerde samenwerking tussen de verschillende partijen. De volgende acht maatregelen vormden de basis van VPT om agressie en geweld tegen te gaan:

1. Laat externen weten wat de organisatienorm van acceptabel gedrag is;
2. Stimuleer dat werknemers elk voorval van agressie en geweld melden;
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers;
4. Train werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld;¹
5. Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen uw werknemers;
6. Bevorder het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten;
7. Verhaal de schade op de dader;
8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

1.1 De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)

De wijze waarop agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak strafrechtelijk² moeten worden afgehandeld, is vastgelegd in interne afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie (OM). Dit zijn de zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA). De ELA sluiten aan bij de repressieve component van VPT. Onder de repressieve component vallen alle afspraken die in werking treden als zich een incident heeft voorgedaan, zoals het opnemen van een aangifte, het opsporen en vervolgen van de dader en het geven van een reactie richting de dader. Het verschil tussen VPT en de ELA ligt besloten in het primaire doel: voor de ELA is dit een repressieve aanpak van daders, voor VPT is dat de tweeledige aanpak van geweld tegen werknemers, namelijk preventie en repressie.

De ELA zijn vanuit de repressieve aanpak opgesteld met het doel om een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak te realiseren.³ De gedachte hierachter is om de pakkans van daders te vergroten en daders, waar mogelijk, strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk te stellen voor hun gedrag (repressie). Ook bieden de ELA voor het slachtoffer ondersteuning door politie en OM in het proces van opsporing (bijvoorbeeld aangifte doen) en vervolging (bijvoorbeeld schade verhalen).

De ELA zijn (mede) voortgekomen uit de Handreiking voor het protocol geweld tegen de politie (Tweede Kamer, 2005-2006) en de uitkomsten van twee evaluatie-onderzoeken (Van der Aa, Van der Vorm, Pemberton, Van Kesteren & Letschert,

2008; Van Leiden & Ferwerda, 2008). In totaal zijn op basis van zes uitgangspunten negentien opsporings- en dertien vervolgingsafspraken geformuleerd; verder zijn vier ketenafspraken tussen politie en OM vastgesteld (zie bijlage 1). De ELA zijn op 1 april 2010 in werking getreden, als sluitstuk van de aanpak van het programma VPT dat onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2007 is ingevoerd. In 2013 zijn de ELA op enkele afspraken aangepast⁴ en uitgebreid met drie deelafspraken. Deze liggen op het terrein van de verplichting tot reactie van de politie in het geval van geweld tegen werknemers met een publieke taak, het doorverwijzen naar Halt in geval van jeugdigen en het opleggen van gedragsinterveniërende maatregelen.⁵

Voor de ELA geldt dat alle afspraken bindend zijn, maar dat sommige afspraken meer ruimte laten voor interpretatie dan andere. Zo bieden de afspraken voor de politie waarin sprake is van ‘altijd reageren’ en ‘altijd opsporingshandelingen dienen te volgen’ minder ruimte dan afspraken waarin zinsdelen zoals ‘in beginsel’, ‘indien daartoe aanleiding is’, ‘indien mogelijk’ en ‘zoveel mogelijk’ is opgenomen. Voor de afspraken van het OM wordt regelmatig in de afspraak vermeld dat het opportuniteitsbeginsel tot een ander besluit kan leiden en er dus ruimte voor afwijken bestaat.

1.2 De verbinding tussen VPT en de ELA

De ELA kwamen voort uit VPT en zijn daarom niet los te zien van de eerdergenoemde acht VPT-maatregelen. Zo hebben zowel VPT als de ELA te maken met medewerkers van diverse organisaties in diverse sectoren die in dienst van of namens de overheid taken uitvoeren. Daardoor zijn de ELA en VPT van toepassing op tientallen beroepsgroepen uit diverse sectoren. Te denken valt aan de volgende sectoren en, daarbinnen, beroepsgroepen:⁶

- Onderwijs, bijvoorbeeld leerkrachten, (con)rectoren, conciërges;
- Openbaar Bestuur, bijvoorbeeld politici, medewerkers van de gemeente, buitengewone opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld stadswachten, parkeerwachten, toezichthouders en boswachters), belastinginspecteurs en belastingdeurwaarders;
- Openbaar Vervoer en Infrastructuur, bijvoorbeeld buschauffeurs, trein- en tramconducteurs;
- Sociale Zekerheid, bijvoorbeeld medewerkers van uitkeringsinstanties;
- Veiligheid en justitie, bijvoorbeeld medewerkers van politie, brandweer, GHOR, DJI, arbeidsinspecteurs;
- Woningcorporaties, bijvoorbeeld baliemedewerkers;

- Zorg, bijvoorbeeld ambulancepersoneel, ziekenhuispersoneel, medewerkers GGZ, medewerkers Jeugdzorg.

1.3 Vier eerder uitgevoerde ELA-evaluaties

De ELA zijn al in de jaren 2010, 2012 en 2014 geëvalueerd. Daarnaast zijn de ELA in een Amsterdams onderzoek naar de afwikkeling van burgergeweld tegen dienstverleners meegenomen (Visser en Timmer, 2015).

De eerste evaluatie van de ELA richt zich op het naleven van afspraken door de politie (IOOV, 2011). Uit deze evaluatie blijkt dat de politie zich inspant om de ELA adequaat uit te voeren en daarin deels succesvol is: van de 25 afspraken (inclusief ketenafspraken en van ELA-uitgangspunten afgeleide afspraken) worden zeventien afspraken nagekomen. Een probleem lijkt met name in de opvolging van een incident te liggen, dus nadat een aangifte is opgenomen. Bovendien worden geweldszaken niet goed geregistreerd (IOOV, 2011). In de rapportage van de IOOV (2011) worden drie concrete aanbevelingen gedaan. Een eerste aanbeveling is om via effectieve sturing van bovenaf er zorg voor te dragen dat nog niet gerealiseerde afspraken worden nagekomen en geborgd. De tweede aanbeveling is het begrijpelijk en concreet vertalen van de ELA naar de werkvloer; op operationeel niveau moet duidelijk zijn wat gedaan moet worden, waarom dat moet gebeuren en op welke wijze. De sturing op zaaksniveau, de derde aanbeveling die de IOOV doet, moet worden belegd bij de teamchef. Deze moet verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van casus van zijn of haar team. Tevens dient de teamchef als aanspreekpunt te fungeren voor het slachtoffer en het OM (IOOV, 2011).

In 2012 zijn de ELA voor de tweede keer geëvalueerd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Flight, 2012). Daaruit blijkt dat van de zes uitgangspunten van de ELA er twee goed worden nageleefd, namelijk de kwaliteit van onderzoeken, processen-verbaal en vervolging en de principes van lik-op-stuk en Aanhouden en Uitreiken. Flight geeft echter aan dat op de vier andere uitgangspunten nog verbetering mogelijk en nodig is, maar wijst ook op verbeteringen ten opzichte van de evaluatie in 2010. Zo blijken relevante medewerkers van alle korpsen en parketten inmiddels goed op de hoogte van de ELA, mede door trainingen en workshops. De rapportage resulteert in de volgende algemene en specifiek op organisaties (politie, OM en overige beroepsgroepen) gerichte aanbevelingen. Deels liggen deze aanbevelingen op het gebied van de ELA, deels op het gebied van VPT.

Algemene aanbevelingen

- Investeren in de eenduidige registratie van VPT-zaken en het uitvoeren van structurele informatieanalyses.
- De top van de politie en het Openbaar Ministerie zouden meer moeten sturen: de koers uitzetten, koers houden en intern en extern verantwoording gaan afleggen over de resultaten.
- Ketenintensiveringsregio's inzetten om voorgaande twee punten te vervullen.

Aanbevelingen voor de politie

- Politieaandacht niet beperken tot de early adopters (openbaar vervoer, ambulancezorg en brandweer), maar verbreden tot sectoren als zorg, onderwijs en overheid (maatwerk).

Aanbevelingen voor het OM

- Benadeelden centraal stellen in de werkzaamheden (nog meer inleven in de werknemers en werkgevers met een publieke taak).
- Beroepsgroepen actief informeren over concrete resultaten.
- De over het uitbrengen van persberichten over veroordelingen serieus ter hand nemen.

Aanbevelingen voor overige beroepsgroepen

- Aanpak die is ontwikkeld voor geweld tegen politieambtenaren (GTPA) structureel toepassen op andere beroepsgroepen met een publieke taak.
- Investeren in de samenwerking met politie en Openbaar Ministerie, zoals al in het openbaar vervoer en in de ambulancezorg gebeurt.
- Beroepsgroepen moeten problemen serieus aanpakken.
- Aanstellen van een casemanager die persoonlijke relaties kan aanknopen met vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie.
- Deskundigheidsbevordering door uitwisseling tussen medewerkers van de eigen organisatie op operationeel niveau enerzijds en de politie anderzijds.

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven twee evaluaties van de ELA hebben de politie en het OM aanvullende maatregelen getroffen. Deze worden in een kamerbrief uit 2013 opgesomd als reactie op de aanbevelingen.⁷ Door de politie zouden oorspronkelijk vier maatregelen getroffen worden. Twee van die maatregelen zouden vanuit het programma VPT opgepakt worden. Die maatregelen hielden in: 1) het bieden van ondersteuning en extra aandacht aan sectoren waar het aantal voorvallen van agressie en geweld onvoldoende daalt en 2) het onder de aandacht brengen van weerbaarheidstrainingen bij andere sectoren. De andere twee maatregelen zijn het oppakken van de knelpunten in de ICT-voorziening en het behouden van blijvende aandacht voor VPT bij de politie. Ook bij het OM zijn maatregelen getroffen, met als doel het slachtoffer meer centraal te stellen: 1) het

meenemen van de evaluatieresultaten in het verbetertraject van de Wet versterking positie slachtoffers, 2) het vragen van aandacht voor de beargumentering van septs die in de Aanwijzing slachtofferzorg geregeld is, 3) het verder invulling geven aan een actief voorlichtingsbeleid van de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak, 4) het separaat informeren over de mogelijkheden bij een aangifte onder nummer en 5) het informeren over het eisen van zwaardere straffen in deze zaken.

In 2014 zijn de ELA voor de derde keer geëvalueerd, door middel van een zelfevaluatie onder politie en OM. Hoewel deze zelfevaluatie een niet-openbaar karakter kent, is door de OM een terugkoppeling op de resultaten gegeven (Nationale Politie/OM, 2015). Daarin wordt aangegeven dat 'de naleving van de ELA fors is verbeterd ten opzichte van 2012'. Bovendien wordt geconcludeerd dat de meeste van de afspraken worden nageleefd. Daarentegen wordt ook gemeld dat een aantal in 2012 gesignaleerde knelpunten nog niet zijn opgelost. Het betreft dan met name de informatiehuishouding (oormerken, eenduidige registratie en structurele informatieanalyse) en het bewustzijn op het thema (bij politie, OM en externe organisaties). De evaluatie levert een aantal verbeterstappen op, waarover wordt gemeld dat die al door de politie en het OM zijn ingezet. Zo zijn toentertijd bij de politie VPT-coördinatoren en bij het OM VPT-functionarissen aangesteld en zijn binnen de politie presentaties over VPT, GTPA en ELA gegeven om de interne bekendheid te vergroten. Daarnaast is het beleid bij het OM via verschillende kanalen (magazine, intranet, persberichten en sociale media) uitgedragen. Wat betreft de eenduidige registratie zijn bij de politie de projectcodes Geweld Tegen Politieambtenaren (GTPA) en Veilige Publieke Taak (VPT, voor geweld tegen overige werknemers met een publieke taak) geïntroduceerd en zijn bij het OM de maatschappelijke classificaties voor VPT uitgesplitst naar verschillende VPT-groepen.

In 2015 is onderzoek verricht naar de afwikkeling van burgergeweld tegen dienstverleners in Amsterdam-Amstelland (Visser en Timmer, 2015). Een onderdeel van dit onderzoek bestaat uit enquêtevragen onder politie en publieke dienstverleners (ambulancedienst, GGD, jeugdzorg, parkeerbeheerder Cition, vervoerbedrijf GVB, jeugdzorg en gemeente Amsterdam), waaronder vragen over VPT- en ELA-aangelegenheden. Uit het onderzoek blijkt dat 93 procent van de respondenten niet bekend is met de ELA. Wel blijkt er in 60 procent van de gevallen dat slachtoffers bij de politie aangifte doen sprake van verhoogde aandacht voor de melding bij de werkgevers. En ten slotte blijkt dat 55 procent van de slachtoffers op de hoogte gebracht is van het verloop van het strafrechtelijk onderzoek.

Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen voor politie (opsporing) en OM (vervolgning). Deels liggen deze aanbevelingen op het gebied van VPT, deels zijn ze gericht op de ELA. Wat betreft aanbevelingen voor de ELA in de opsporing wordt ten eerste aangegeven dat het de voorkeur geniet om expliciet op te nemen dat de recherche in beginsel een afzonderlijk proces-verbaal van aangifte opmaakt. Dit omdat uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van het proces-verbaal van bevindingen (opgemaakt door de agent die ook slachtoffer is) als proces-verbaal van aangifte kan leiden tot vertraging of zelfs minder succesvolle vervolging van de dader. Ten tweede wordt aangegeven dat de aandacht voor de afspraken geïntensiveerd moeten worden, omdat de bekendheid met de projectcode VPT en, in mindere mate, de projectcode GTPA onder politieambtenaren te wensen over laat. Ten derde wordt de suggestie gedaan om alle GTPA- en VPT-zaken als een afzonderlijke portefeuille toe te kennen aan een overzichtelijke groep rechercheurs, hoewel deze suggestie haaks staat op de generieke taakstelling van rechercheurs. De reden voor deze suggestie is dat zaken niet altijd met prioriteit worden behandeld en slachtoffers zich daardoor miskend kunnen voelen. De laatste ELA-gerelateerde aanbeveling heeft betrekking op het systematisch informeren van aangevers over de voortgang in het onderzoek, met name bij een doorbraak in het onderzoek of bij het insturen naar het OM. Het onderzoek wijst namelijk uit dat aangevers ‘in de praktijk nauwelijks geïnformeerd worden over de voortgang van het onderzoek’.

In het onderzoek wordt ook een aanbeveling voor de vervolging gegeven die betrekking heeft op de ELA. Deze komt voort uit de bevinding dat de respondenten van mening zijn dat de communicatie van het OM voor verbetering vatbaar is. Hier wordt onder andere bedoeld op de informatieverstrekking aan slachtoffers over de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek, het stopzetten van het onderzoek, de datum van de rechtszaak en de inhoud van de rechterlijke uitspraak. De aanbeveling luidt daarom als volgt: ‘het verdient aanbeveling dat het OM onderzoekt op welke momenten aangevers op welke wijze waarover geïnformeerd kunnen worden’.

1.4 Aanleiding voor het onderzoek, doel en onderzoeksvragen

De aanleiding voor deze evaluatie is indirect: door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op 1 juni 2016 in het Algemeen Overleg over VPT toegezegd om het programma na beëindiging op 31 december 2016 te evalueren.⁸ Omdat de ELA geen onderdeel uitmaken van deze evaluatie, bestaat bij

het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens om ook de ELA te evalueren. Aanvullend daarop blijkt de vorige openbare evaluatie van de ELA al langer geleden, namelijk in 2012. Bovendien wordt vanuit het ministerie aangegeven dat het relevant is om te bekijken of de ELA nog actueel zijn.

Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de uitvoering van de ELA door politie en OM. De centrale vraagstelling luidt dan ook: *hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?* Concreet dient het onderzoek om na te gaan hoe aan de uitvoering gestalte wordt gegeven alsmede hoe partijen (stakeholders, werkgevers en werknemers) hierop reflecteren. De centrale vraagstelling is uitgewerkt in drie aandachtsgebieden. De geformuleerde onderzoeksvragen zijn hierna per aandachtsgebied weergegeven.

Contextuele achtergrond:

- Wat is de context waarin de ELA tot stand zijn gekomen en hoe waren de ELA ingebed in VPT?
- Welke verantwoordelijkheden hebben de politie en het OM in de toepassing van de ELA?
- Is er sprake van relevante veranderingen of ontwikkelingen in verantwoordelijkheden die zich in de loop der tijd bij de politie en het OM hebben voorgedaan in de toepassing van de ELA?
- Wat voor beleid, richtlijnen en regels hanteren werkgevers ten behoeve van de ketensamenwerking?

Cijfermatig inzicht in uitvoering ELA:

- Hoeveel aangiften van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden jaarlijks gedaan?
- In hoeveel VPT-zaken gaat het om een aangifte door de werkgever, een aangifte op naam door de werknemer en een aangifte op nummer? In hoeveel gevallen wordt er aangifte gedaan onder domicilie?
- In hoeverre informeren de politie en het OM slachtoffers over het verloop van de VPT-zaak?
- In hoeverre komt de toepassing van de ELA terug in OM-dossiers en wat valt hiervan te leren?

Ervaringen met de ELA:

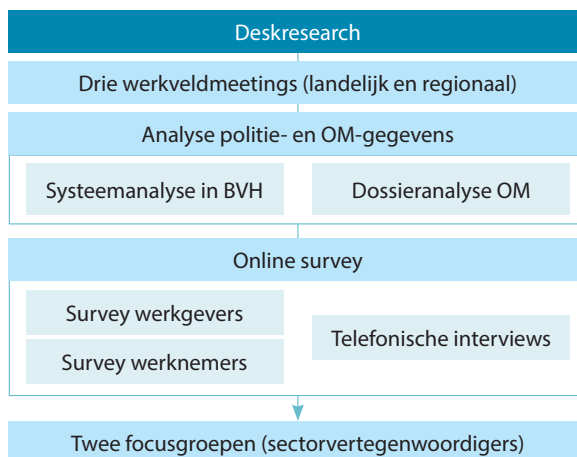
- Hoe wordt de werkbaarheid van de ELA ervaren door betrokken medewerkers van politie en OM?

- Hoe wordt de uitvoering van de ELA door publieke werknemers en werkgevers ervaren?
- Welke verwachtingen hebben publieke werknemers bij de ELA?
- Hoe ervaren publieke werknemers die het formulier hebben ingevuld om geïnformeerd te worden over het verloop van de strafzaak de informatievoorziening?
- Op welke wijze hebben publieke werkgevers het VPT beleid ingericht (bijvoorbeeld: is er beleid in de organisatie, wordt de werknemer gesteund door zijn werkgever, wordt de werknemer ook begeleid bij de aangifte door zijn werkgever)?
- Welke factoren bepalen of werknemers/werkgevers aangifte doen?
- Welke 'best practices' hanteren politie en OM in het kader van de uitvoering van de ELA?
- Is het functioneren van de ELA veranderd sinds de beëindiging van VPT?

1.5 Ingezette onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het gaat dan om deskresearch, (groeps)interviews en werkveldmeetings, een analyse van politiecijfers en OM-dossiers, een survey onder werkgevers en werknemers en twee focusgroepen met vertegenwoordigers uit diverse sectoren. Het onderzoeksdesign is visueel als volgt weer te geven:

Figuur 1.1: Onderzoeksdesign



Deskresearch

Op basis van een literatuur- en documentenstudie is gekeken naar de mate waarin de ELA terug te vinden zijn in werkwijzen van sectoren met werknemers met een publieke taak. Dit resulteert in een overzicht van beleid, richtlijnen en regels die werkgevers hanteren om de ketensamenwerking met politie en OM mogelijk te maken. Daarnaast is de deskresearch aangewend om inzicht te verschaffen in de laatste stand van zaken rondom activiteiten en instrumenten die sectoren treffen om geweld tegen hun publieke werknemers aan te pakken. Ten slotte is de deskresearch gebruikt om zicht op de prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak te geven.

Drie werkveldmeetings (landelijk en regionaal)

Om een reconstructie te geven van de context waarin de ELA in 2006 tot stand zijn gekomen en een beeld te geven van de inbedding van de ELA binnen VPT is een meeting met zes landelijke actoren gehouden.⁹ Daarin zijn ook onderwerpen als de verantwoordelijkheden van politie en OM in de toepassing van ELA en de eventuele veranderingen en ontwikkelingen in die verantwoordelijkheden aan bod gekomen. Verder zijn vragen over de werkbaarheid van de ELA en eventuele veranderingen in het functioneren van de ELA aan bod gekomen. Ook is aan de landelijke actoren een visie op de toekomst van de ELA gevraagd. Aanvullend is nog met individuele landelijk vertegenwoordigers gesproken over onderwerpen die de ELA betreffen.

Daarnaast zijn twee meetings met regionale stakeholders van politie en OM gehouden, met als doel een reconstructie van de context van de ELA (inbedding en toekomst) te krijgen, alsmede de (ontwikkelingen in) verantwoordelijkheden van de politie en het OM daarin.¹⁰ Ter vervanging van een vierde werkveldmeeting is onder functionarissen die vanuit VPT in ketenintensiveringsregio's actief waren een korte vragenlijst voorgelegd over de ELA.¹¹

Analyse politie- en OM-gegevens

Vanuit de politie en het OM zijn registratiegegevens ontvangen over geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het betreft gegevens die niet zelf door de onderzoekers zijn geanalyseerd, maar door beide instanties zijn aangereikt. Daarnaast is door het OM toestemming verleend om 50 OM-dossiers te analyseren op ELA-aspecten. De keuze voor deze dossiers is via een aselechte steekproef tot stand gekomen. Het doel van de analyse van politie- en OM-gegevens is gericht op kengetallen om 1) inzichtelijk te maken hoeveel aangiften van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak jaarlijks worden gedaan,

2) in hoeveel VPT-zaken het gaat om een aangifte door de werkgever, een aangifte op naam door de werknemer, een aangifte op nummer dan wel onder domicilie, 3) in hoeverre de politie en het OM slachtoffers informeren over het verloop van de VPT-zaak en 4) in hoeverre de toepassing van de ELA terugkomt in de OM-dossiers en wat hiervan te leren is.

Binnen de Basisvoorziening Handhaving (BVH), het bedrijfsprocessensysteem van de Nationale politie, is het mogelijk dat politiefunctionarissen een geweldszaak tegen werknemers met een publieke taak labelen met een code voor geweld tegen politieambtenaren (GTPA) ofwel geweld tegen overige werknemers met een publieke taak (VPT). Bij de Nationale Politie zijn deze gegevens opgevraagd om een overzicht van deze gelabelde geweldszaken over de periode 2012-2018 te geven. Om iets te kunnen zeggen over het type aangifte (werknemer, werkgever, onder domicilie of onder nummer) is ook deze informatie opgevraagd. De data zijn vervolgens ter duiding besproken met enkele politiefunctionarissen.¹²

Bij het OM is voor de jaren 2012 tot en met 2017 een analyse uitgevoerd over de instroom van verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak, de aard van het geweld en het percentage septs. Een weergave van deze analyse is in de rapportage meegenomen.

Om te bepalen in hoeverre de toepassing van de ELA terugkomt in de OM-dossiers is een analyse op een selectie van 50 OM-dossiers uitgevoerd. Deze dossiers zijn bestudeerd en vervolgens in een gestructureerd format, analoog aan de ELA-afspraken, vastgelegd. Dit levert inzichten op over wat er over de ELA in het dossier is terug te vinden. In de analyse van de OM-dossiers is eveneens gekeken naar de mate waarin slachtoffers worden geïnformeerd vanuit het Slachtofferloket.¹³ Het gaat dan met name om de wens om op de hoogte gehouden te worden van het verloop van de strafzaak en het eventuele verzoek om een schadevergoeding.

Survey onder werkgevers en werknemers

Onder een vooraf gemaakte selectie van sectoren is onder werkgevers en werknemers een survey uitgezet.¹⁴ Aan de werkgevers en werknemers is onder andere gevraagd naar hun ervaringen met geweld, de afhandeling daarvan en ervaringen met de uitvoering van de ELA. Ook is gevraagd naar verwachtingen rondom de ELA en hun blik op de rol van de politie, het OM en werkgevers zelf daarin. Verder zijn vragen gesteld over de aanwezigheid van beleid, hoe dit eruit ziet en of de werkgever de werknemer steunt en begeleidt bij het doen van aangifte. Bij het opstellen van de vragenlijsten is ook gebruik gemaakt van de vragenlijsten die in

de eerdere ELA-onderzoeken zijn gebruikt.¹⁵ De bevindingen uit de survey zijn beschreven in de rapportage en gebruikt als input voor de focusgroepen (zie de beschrijving van de volgende onderzoekshandeling).

Via de door de onderzoekers telefonisch benaderde sectorvertegenwoordigers is verzocht om een mail te sturen naar de werkgevers. Aan hen is ten eerste gevraagd de werkgeversvragenlijst in te vullen en ten tweede de werknemersvragenlijst door te zetten naar werknemers. Door te werken met deze 'olievlekmethode' is een responspercentage niet nader te bepalen en de representativiteit niet nader vast te stellen.

In de survey hebben werknemers de mogelijkheid gehad om hun telefoonnummer te vermelden, met de achterliggende gedachte om hen eventueel telefonisch te benaderen. Uiteindelijk is met vijftien werknemers een telefoongesprek gevoerd. In het gesprek is kort ingegaan op de ervaring van de werknemer, de waardering van de aanpak door de werkgever, de politie en het OM. De belangrijkste opmerkingen uit de gevoerde gesprekken zijn in de beschrijving van de survey als quotes toegevoegd; deze zijn hooguit te beschouwen als een kwalitatieve aanvulling op de survey.

Twee focusgroepen

Om ook met werkgevers dieper in te gaan op het thema, zijn twee focusgroepen met daarin deelnemers uit diverse sectoren georganiseerd (zie bijlage 2). Aan de deelnemers zijn enkele onderzoeksresultaten voorgelegd, met de vraag of de bevindingen herkend worden. Herkenning is eveneens gepoogd te achterhalen via het voorleggen van stellingen die op onderzoeksresultaten waren gebaseerd. Ook is aan de deelnemers gevraagd naar hun praktijkervaringen met slachtoffers binnen het bedrijf en/of de sector, de rol die de ELA hierin spelen en de toekomstige potentie van de ELA.

Eindnoten

1. Met het voorkomen van geweld wordt bedoeld op maatregelen en interventies die als preventief instrument zo vroeg mogelijk worden ingezet. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een cursus waarin werknemers wordt geleerd hoe zij om kunnen gaan met agressie en geweld en om het aanleren van specifieke vormen van bejegening.
2. Het strafrecht biedt niet altijd de enige een gepaste oplossing, soms kan een bestuurlijke maatregel of andere maatregel effectiever zijn.
3. Bron: Tweede Kamer, nr. 28.684, nr. 267, vergaderjaar 2009-2010.
4. Naast uitbreidingen zijn er aanpassingen gedaan in de ELA ter actualisering. Bij de afspraak over eenduidige registratie zijn er twee noten toegevoegd met actuele informatie, is een afkorting voor de Aanhouden en Uitreiking- procedure toegevoegd (AU-procedure) en is tekst toegevoegd aan de afspraak over ondersteuning aan het slachtoffer: eerder was het 'Het slachtoffer wordt op de hoogte gehouden van de strafzaak', maar nu is daar het volgende aan toegevoegd: 'tenzij het slachtoffer aangeeft daar geen prijs op te stellen'.
5. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de ELA.
6. Bij diverse respondenten is nagevraagd om hoeveel sectoren en beroepsgroepen het concreet gaat. Hier is geen eenduidig antwoord op gekomen. Wel is bekend dat het aantal sectoren nog steeds uitbreidt. Hoewel journalisten niet onder VPT vallen, zijn zij vanaf 1 april 2019 opgenomen in de OM-aanwijzing Kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003) en geldt voor hen na geweld ook een verhoogde strafeis van 200 procent, op grond van de Aanwijzing kader voor strafvordering (2015A001) en de Aanwijzing slachtofferzorg (2017A001). Bron: www.om.nl.
7. Bron: Tweede Kamer, nr. 28.684, nr. 367, vergaderjaar 2012-2013. Naar een veiligere samenleving.
8. Bron: Tweede Kamer, 28.684, nr. 471, vergaderjaar 2015-2016.
9. Alle medewerkende personen aan dit onderzoek staan vermeld in bijlage 2. De topiclijst met vragen staat in bijlage 3.
10. Aan regionale OM-vertegenwoordigers die niet aanwezig konden zijn bij de werkveldmeeting is nog een aanvullende vragenlijst voorgelegd. Zie hiervoor en voor de vragenlijst aan functionarissen in de ketenintensiveringsregio's bijlage 3.
11. In deze ketenintensiveringsregio's werken functionarissen van politie, OM en werkgevers samen om de gemeenschappelijke aandacht voor VPT-onderwerpen actueel te houden. Een deel van deze ketenintensiveringsregio's functioneert na het conform afspraak beëindigen van VPT echter niet meer, waardoor het lastig bleek een bijeenkomst te plannen. Daarom is daarvoor in de plaats een vragenlijst uitgezet.
12. Zie bijlage 2 voor een lijst met deelnemende politiefunctionarissen.
13. Dat Slachtofferloket, dat in ieder parket gevestigd is, is een samenwerkingsverband van politie, OM en Slachtofferhulp Nederland.
14. De selectie van sectoren is in overleg met de begeleidingscommissie uitgevoerd. Het ging om de volgende sectoren: openbaar vervoer, gemeenten, ambulancediensten, GGZ, apothekers en huisartsen. Omdat huisartsen via diverse kanalen niet bereid waren om aan het onderzoek mee te werken, is besloten om bijzondere opsporingsambtenaren als extra beroepsgroep mee te nemen. Deze zijn vooral werkzaam in de sectoren gemeente en openbaar vervoer. Zie bijlage 4 voor de surveyvragen.
15. Zie hiervoor verder in hoofdstuk 2, de deskresearch.

2 De deskresearch

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de resultaten uit de deskresearch. Ter inleiding wordt ingegaan op de prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak (VPT).¹ Daarna wordt de deskresearch naar concrete aanwijzingen voor het gebruik van de ELA binnen sectoren beschreven. Het doel hiervan is om te kijken in hoeverre de ELA terug te vinden zijn in de aanpak van sectoren die werken met werknemers met een publieke taak. Dit resulteert in een overzicht van beleid, richtlijnen en regels die werkgevers hanteren om de ketensamenwerking met politie en OM mogelijk te maken. Daarnaast is specifieke aandacht voor *good practices* en instrumenten. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen die raken aan de ELA.

2.1 Prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak

In diverse publieke domeinen worden werknemers met een publieke taak regelmatig geconfronteerd met agressie of geweld. Hoewel prevalentie binnen VPT geen onderwerp van onderzoek is, willen we ter inleiding toch een indicatie geven van wat op dit gebied binnen enkele sectoren speelt. Daarbij pretenderen we overigens niet volledig te zijn en richten we ons op de onderzoeken van de laatste drie jaar.

In de Monitor Veilige Publieke Taak (Van Zwieten e.a., 2017) wordt een ontwikkeling in agressie door derden per sector gegeven. Het blijkt dat in de periode van 2007 tot 2015 er een aanmerkelijke toename voorkwam in de verzorging, verpleging en thuiszorg (VVT), het primair onderwijs en, het sterkst, bij openbaar vervoer per spoor. Een afname van agressie door derden vindt in de periode van 2007 tot 2015 plaats in het voortgezet onderwijs, het wetenschappelijk onderwijs,

de gehandicaptenzorg, het overig welzijn en bij gemeenten en provincies, politie, defensie en justitie en justitiële diensten. De sterkste afnames vinden plaats bij justitie en justitiële diensten en bij defensie.

De vijfde editie van de sinds 2010 uitgevoerde Monitor Agressie en Geweld openbaar bestuur (Bouwmeester en Löb, 2018) geeft eveneens inzicht in slachtofferschap van agressie en geweld, zij het bij een selecte groep werknemers met een publieke taak: politieke ambtsdragers van provincies, waterschappen en gemeenten. Uit de vijfde monitor blijkt dat er sprake is van een lichte stijging in slachtofferschap van agressie en geweld; drie op de tien politieke ambtsdragers hebben te maken gehad met geweld, waarbij het slachtofferschap vooral bij gemeenten, met name raadsleden en wethouders, is gestegen. Juist bij burgemeesters is een daling geconstateerd.

Ook binnen andere sectoren is de nodige aandacht voor geweld tegen werknemers met een publieke taak. Zo wijst onderzoek van de VU in 2017 uit dat onder GGZ-respondenten 43 procent aangeeft dat agressie door patiënten is toegevoegd. Een procentuele toename van het geweld wordt daarbij niet genoemd (Harte e.a., 2017).

Zicht op geweldsincidenten op scholen is via meerdere bronnen te verkrijgen. Zo blijkt volgens de Veiligheidsmonitor van het ministerie van Onderwijs een vijfde van onderwijspersoneel op lager en voortgezet onderwijs verbale agressie te ondervinden (Nelen e.a., 2018). Nog eens 17 procent krijgt te maken met 'sociaal en materiaal geweld'. Daarnaast hebben Elphick en Van der Woud (2018) onderzoek onder docenten in het voortgezet onderwijs uitgevoerd. De hoofdbevinding in dit onderzoek is dat 10 procent van de docenten in het voortgezet onderwijs de afgelopen 12 maanden te maken heeft gehad met verbaal geweld door ouders. Daarnaast heeft 25 procent van de docenten in de afgelopen 12 maanden te maken gehad met verbaal geweld door leerlingen. Voor fysiek geweld door leerlingen bedraagt het percentage 3 procent.²

Mogelijk zijn deze cijfers het topje van de ijsberg. Onlangs werd na een schorsing van een onderwijsassistent die een leerling na geweld bij zijn nekvel pakte bekend dat er bij incidenten mogelijk sprake is van onderrapportage van meldingen. Op scholen zou namelijk bezorgdheid over reputatieschade bestaan.³

Nekvelincident geen uitzondering: vorig jaar 24 geweldsincidenten

Het afgelopen jaar waren leerkrachten betrokken bij ten minste 24 geweldsincidenten of gevallen van ongewenst fysiek contact. Dat schrijft De Telegraaf in een artikel over het nekvelincident bij het Kennemer College in Heemskerk. Onderwijs-assistent Gerrit Keeman werd vorige week door deze school geschorst omdat hij een leerling die een kruk naar hem gooide en zijn moeder uitschold, bij zijn nekvel pakte. De zaak is het topje van de ijsberg volgens Prins, die bij vakbond CNV werkt en docenten traint in het omgaan met agressie. Het afgelopen jaar heeft het CNV leerkrachten in 24 zaken juridisch bijgestaan, maar bezorgdheid over reputatieschade houdt melding tegen, zegt Prins.

Een vijfde van onderwijspersoneel ondervindt verbale agressie, blijkt uit de laatste Veiligheidsmonitor van het ministerie van Onderwijs. Nog eens 17 procent krijgt te maken met 'sociaal en materiaal geweld'.

Bron: RTL Nieuws, 29-01-2019

Uit een analyse van geweldsincidenten tegen politieambtenaren tijdens de jaarwisseling blijkt dat er over meerdere jaren sprake is van een daling.⁴ Het aantal geweldsincidenten tegen agenten tijdens de jaarwisseling nam weliswaar wel toe van 51 tijdens jaarwisseling 2017/2018 naar 59 tijdens jaarwisseling 2018/2019, maar het aantal agenten dat slachtoffer werd nam af van respectievelijk 88 naar 82. Dit terwijl er tijdens de jaarwisseling 2014/2015 nog sprake was van 79 incidenten met 149 politieslachtoffers. Over een periode van vijf jaar is er qua incidenten dus sprake van een daling van 25 procent en qua politieslachtoffers van een daling van 45 procent.⁵

Een recent onderzoek onder vertegenwoordigers van huisartsenposten toont aan dat een derde van de huisartsenposten afgelopen jaar minimaal een maal slachtoffer is geworden van fysiek geweld. Ook geeft 59 procent van de respondenten aan dat patiënten tegenwoordig vaker met geweld dreigen dan vijf jaar geleden.⁶

Ten slotte biedt de Personeelsmonitor binnen het openbaar vervoer een langetermijnbeeld van geweld tegen het personeel (CROW-KpVV, 2015; 2019). In 2014 wordt door het personeel gemeld dat het percentage medewerkers dat slachtoffer was van (niet-)strafbare incidenten 60 procent bedraagt, net als in 2012 (CROW-KpVV, 2015). In 2018 is dit percentage gedaald naar 49 procent (CROW-KpVV, 2019).

Samenvattend blijkt uit de beschreven onderzoeksbevindingen dat het aantal slachtoffers van agressie en geweld in veel sectoren daalt, de GGZ en de huisartsenposten uitgezonderd.

De afhandeling van een aangifte

In het kader van de ELA is het ook relevant om te kijken wat in onderzoek bekend is over de afhandeling van geweld tegen werknemers met een publieke taak via het doen van aangifte door de werkgever en de afhandeling ervan door politie en OM.

Binnen de GGZ hebben Harte e.a. (2013) hier onderzoek naar gedaan. Van de 2.648 incidenten die 1.534 personen in 2011 meldden, werden 704 gevallen bij de politie gemeld. Daarvan werden uiteindelijk 69 zaken vervolgd door het OM. Ook werden slachtoffers toentertijd volgens de onderzoekers slecht geïnformeerd over het strafrechtelijke vervolg van hun zaak.

De vijfde editie van de Agressie en Geweld openbaar bestuur (Bouwmeester en Löb, 2018) onder politieke ambtsdragers van provincies, waterschappen en gemeenten levert ook informatie over de afhandeling van geweld op. Ten eerste worden niet alle incidenten geregistreerd door de organisatie: één op de zes slachtoffers meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan. Overigens wordt van bedreiging/intimidatie en fysieke agressie vaker melding bij de leiding gedaan dan van verbale agressie, iets dat overeenkomt met eerdere versies van de Monitor Agressie en Geweld. En ook het percentage aangiften is laag en daalt, zo blijkt uit de monitorreeks; bij minder dan één op de tien incidenten wordt ten tijde van de laatste monitor nog aangifte gedaan.

2.2 Vertaalslag van de ELA binnen sectoren

In deze paragraaf worden de resultaten van de deskresearch weergegeven, waarbij enerzijds specifiek gezocht is naar expliciete toepassing (op de term 'ELA') en impliciete toepassing (op elementen van de ELA). De basis hiervoor ligt in openbare bronnen (internet) en door enkele respondenten aangeleverde informatie op intranet van de politie.⁷

De deskresearch levert drie expliciete toepassingen van de term ELA op: bij de politie en bij het OM (daar waar de ELA voor bedoeld zijn) en op de website agressievrijwerk.nl.⁸

De politie

Bij de politie wordt gebruik gemaakt van protocollen, die vanuit goed werkgeverschap voorschrijven hoe om te gaan met geweld jegens politieambtenaren. Het protocol 'Arbeidsgerelateerd geweld tegen politieambtenaren in de privésfeer', is een protocol voor de wijze van aanpak.⁹ Het uitgangspunt binnen dit protocol is dat politieambtenaren hun werkzaamheden op een veilige en respectvolle wijze kunnen uitvoeren. De ELA worden binnen het 'Fundament' voor het protocol genoemd en er wordt over gezegd dat de ELA tevens van toepassing zijn binnen deze context, naast de 'Uitvoeringsregeling protocol GTPA'. Het doel van de ELA wordt eveneens toegelicht. In de 'Uitvoeringsregeling Protocol GTP' komt de term 'ELA' juist niet voor. In dit protocol staan echter wel afspraken over hoe er gehandeld moet worden als er een geweldsincident heeft plaatsgevonden, tegen politieambtenaren.¹⁰ Verder is er nog de 'Richtlijn aanpak geweld tegen politieambtenaren, 2015'.¹¹ Hierin komt de term 'ELA' eveneens niet voor. Het is, net als de andere protocollen, specifiek gericht op geweld jegens politieambtenaren. Alle drie de protocollen geven echter wel een procedurele aanpak tegen geweld weer, net zoals het geval is in de ELA, alleen dan vanuit het perspectief van de politie. Om die reden zijn de protocollen te beschouwen als een vertaalslag van de ELA.

Het OM

De zoektocht naar de term 'ELA' op de website van het OM levert drie documenten op. In vergelijking met de informatie van de politie hebben deze documenten een puur op de vervolging gerichte strekking; deze zijn niet te linken aan bepaalde sectoren.

De eerste drie documenten stammen uit 2013 en 2014. Het eerste document beschrijft geweld tegen personen met een publieke taak en de taak van het OM daarbij.¹² Een tweede document beschrijft de ELA, wat daarbij komt kijken en vermeldt de verhoging van de strafeis met 200 procent die is ingebouwd in het OM-strafvorderingsrichtlijnsysteem na geweld tegen kwalificerende slachtoffers.¹³

Ook wordt daarin gerefereerd naar een onderzoek van het OM, waaruit blijkt dat het dagvaardingspercentage bij geweld tegen politieambtenaren 88 procent is (OM, 2014).¹⁴ Het derde document heeft betrekking op de anonimiteit in het strafproces en is bedoeld voor werknemers met een publieke taak die te maken krijgen met agressie en geweld, en voor hun werkgevers.¹⁵ Het document bevat een nadere uitleg van bestaand beleid over (gedeeltelijke) anonimiteit in het strafproces.

Agressievrijwerk.nl

Op deze site staan 193 documenten waarvan de meeste documenten VPT-gerelateerd zijn. In dertien documenten wordt een verwijzing naar de ELA gemaakt. Deze documenten hebben betrekking op de periode 2012-2017. De dertien geanalyseerde documenten benoemen allemaal de ELA, de een wat diepgaander dan de ander, maar de referenties naar de ELA zijn voornamelijk ondersteunend van aard in het geval van agressie en/of geweld tegen werknemers met een publieke taak; ze worden in de documenten hoofdzakelijk beschreven als sluitstuk of bijlage van VPT.

Van de dertien documenten blijken er zes enigszins dieper in te gaan op de ELA. Ten eerste is dit een voortgangsrapportage van VPT over de eerste helft van 2015.¹⁶ Hierin wordt benoemd dat er op het gebied van monitoring van de ELA¹⁷ diverse verbetermaatregelen getroffen zijn die ertoe bijdragen de kennis over de ELA te vergroten. Deze opmerking verwijst naar de in het vorige hoofdstuk al eerder genoemde terugkoppeling op een zelfevaluatie van de ELA in 2014 (Nationale Politie/OM, 2015). In een tweede document, de 'Handreiking Oud en Nieuw', wordt de herziening van de ELA per 1 juli 2013 besproken.¹⁸ In de 'Leidraad Veilig Bestuur' wordt het doen van aangifte gezien als het startsein voor het in werking treden van de ELA.¹⁹ De leidraad verwijst via het onderdeel 'evaluatie' naar de ketenafspraken dat er monitoring van de ELA plaats dient te vinden. Een vierde document betreft de factsheet 'Anonimiteit in het strafproces', waarin uitleg gegeven wordt over bestaand beleid en de (on)mogelijkheden daarbinnen. In de 'Tool Veilige Publieke Taak Utrecht' wordt voor werkgevers het belang van de ELA beklemtoond en worden nagenoeg alle afspraken genoemd. Aanvullend wordt vermeld dat 'VPT-werkgevers die weten welke werknemers risico's lopen om in het werk geconfronteerd te worden met agressie en geweld, en die de ELA-afspraken doorvoeren in hun eigen beleid over aangifte en veiligheid, hun personeel beter beschermen dan de werkgevers die dat nalaten'.²⁰ Het zesde document, de 'Handreiking Aangifte doen bij de politie' biedt een overzicht van de afspraken met daarbij uitleg over wat die afspraken precies inhouden.²¹

Uitwerking van de ELA-doelgroep bij politie en OM

De uitleg die politie en OM over geweld tegen werknemers met een publieke taak geven verschilt. Voor het OM gaat het aanvankelijk om geweld tegen werknemers met een publieke taak in 2014 nog om 'medewerkers van zorg-, welzijn-, en onderwijsinstellingen, politie en gemeente'. In 2016 is dit uitgebreid naar 'medewerkers van zorg-, welzijn- en onderwijsinstellingen, politie, gemeente en NS'.²² Inmiddels hanteert het OM een veel bredere beschrijving, onder de algemene

noemer ‘ambtenaren en andere gezagsfunctionarissen’. Dit is door het OM als volgt uitgewerkt:²³

- ambtenaren;
- andere personen die belast zijn met de uitoefening van VPT (hulpverleners en ander medisch personeel, brandweer, alsmede hun familiekring);
- personen met een functie of rol met enige vorm van gezag omkleed (officials in de sport), verkeersregelaars en ordehandhavers zoals beveiligingsbeambten, suppoosten en treinconducteurs;
- functionarissen in het openbaar vervoer (buschauffeur, machinist, trambestuurder en dergelijke);
- functionarissen met een andere taak in het publieke domein (onderwijzend personeel, advocaten, deurwaarders en winkelpersoneel).²⁴

Op de website van de politie wordt de term ‘geweld tegen politie en hulpverleners’ gebruikt, waar mogelijk niet alle huidige werknemers met een publieke taak zich in zullen herkennen. Ook luidt de titel van de themapagina van de politie ‘Geweld tegen politie en hulpverleners’, waarna het in de daaropvolgende tekst alleen over geweld tegen politieambtenaren gaat.²⁵

Overige websites van sectoren

Binnen diverse sectoren is gezocht naar een verwijzing naar onderdelen van de ELA. Zo is er binnen GGZ een lijst met protocollen en/of convenanten gevonden die gelden bij geweld en agressie.²⁶ Een van de zeven protocollen zijn de ELA zelf met daarbij het doel van de ELA vermeld. Binnen de sector (jeugd)zorg in het algemeen is het actieplan ‘Veilig werken in de zorg’ gevonden waarin eveneens wordt verwezen naar de ELA.²⁷ Binnen het actieplan wordt het doel van de ELA genoemd en worden er tevens verwijzingen gemaakt naar specifieke afspraken.²⁸ De laatste sector waarin een verwijzing naar de ELA is gevonden is de woningbouwsector. Stichting FLOW is een overkoepelende stichting voor deze sector die eveneens een voor alle corporaties te gebruiken protocol ‘Omgaan met agressie’ biedt. De ELA komen op de website van FLOW op vier vindplaatsen voor: in een informatieve flyer van de ELA met daarin alle afspraken, uitgangspunten en een uitleg, en drie keer als een term in een nieuwsbericht.²⁹

Impliciete toepassing van (onderdelen van) de ELA

In slechts enkele gevallen levert de deskresearch een verwijzing naar onderdelen van de ELA op; informatie is over het algemeen voornamelijk gericht op VPT-

aspecten (bijvoorbeeld verantwoordelijkheid van de werkgever, protocollen binnen sectoren, convenanten tussen sectoren, campagnes die aandacht op VPT vestigen, arbobeleid, actieprogramma's en *toolkits*). Toch bieden enkele vindplaatsen binnen de sectoren nog enige aanknopingspunten die verband houden met de ELA. Zo biedt de website arbocalogussw.nl input over aangifte doen bij de politie ('aanbevolen wordt om in het beleid van de organisatie op te nemen dat van agressie altijd aangifte wordt gedaan bij de politie').³⁰ Met name aan het doen van aangifte via machtiging (werkgever die aangifte doet), aangifte onder domicilie en het verhalen van schade wordt aandacht besteed. De website opvolging.duidelijkoveragressie.nl vanuit de sector (jeugd)zorg en het 'Actieplan Veilig werken in de zorg' bieden eveneens aanknopingspunten die verband houden met de ELA. De geboden informatie heeft betrekking op (anoniem) aangifte doen, de verhoogde strafeis van het OM, het belang van een goed proces-verbaal en het belang van contactpersonen bij de politie en het OM. Een laatste voorbeeld van een vindplaats ligt binnen de sector onderwijs. Stichting School & Veiligheid geeft acht normen weer voor hoe om te gaan met agressie en geweld: twee daarvan raken aan de ELA ('Doe aangifte van ernstige incidenten' en 'Probeer schade van incidenten te verhalen').

2.3 Nieuwe ontwikkelingen die raken aan de ELA

Er hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die in verband staan met de ELA en daar mogelijk gevolgen voor hebben. Dit zijn betrekkelijk recente ontwikkelingen waarvan nog niet duidelijk is wat de gevolgen exact zullen zijn.

- *Ontwikkeling van meldpunten binnen diverse sectoren.* Binnen de GGZ zijn initiatieven op dit vlak ontwikkeld, nadat onderzoek van Harte e.a. (2017) resulteerde in een aanbeveling voor een landelijk meldpunt waar GGZ-medewerkers hun dilemma's, bijvoorbeeld wat betreft (het schenden van het) het beroepsgeheim richting de politie in het geval van geweld, kunnen bespreken met experts.³¹ Ook kunnen burgemeesters, wethouders, raads- en commissieleden via de zogenaamde Meld-App meldingen van geweld doen. De app is onderdeel van het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR).
- *Exploreren van een hogere strafeis voor bepaalde beroepen.* In maart 2019 werd bekend dat minister Grapperhaus van het ministerie van Justitie en Veiligheid met het Openbaar Ministerie gaat kijken of de maximale

- strafhoogte voor het bedreigen van burgemeesters verhoogd kan worden van 2 naar 4 jaar.³²
- *Uitbreiden van het taakstrafverbod.* In maart 2019 is door minister Dekker (Rechtsbescherming) aangekondigd dat een wetsvoorstel ontwikkeld zal worden om bepaalde geweldsmisdrijven tegen werknemers met een publieke taak onder het taakstrafverbod (art. 22b Sr.) te laten vallen.³³

2.4 Belangrijkste bevindingen

Hieronder staan in chronologische volgorde de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk vermeld.

- Uit zelfrapportageonderzoek van Abraham, Flight & Roorda (2011) blijkt dat tussen 2007 en 2011 het aandeel slachtoffers van agressie en geweld in zeven sectoren significant is gedaald, namelijk van 66 naar 59 procent. Onderzoek van Zwieten et al. (2014; 2015; 2017) laat een lager slachtofferpercentage zien (ruim een derde) en bovendien een tamelijk stabiele ontwikkeling. Ook in andere sectoren is veelal sprake van een daling, de GGZ uitgezonderd. Bovendien is de laatste vijf jaar sprake van een daling in incidenten en slachtoffers bij de politie tijdens de jaarwisseling.
- Onderzoeken naar de afhandeling van een aangifte wijzen uit dat niet alle meldingen bij de eigen organisatie worden geregistreerd, niet alle meldingen worden bij de politie gemeld en slechts een klein deel daarvan wordt vervolgd door het OM. Daarnaast blijkt dat het percentage aangiften laag is en daalt.
- De zoekactie op de term 'ELA' levert de bevinding op dat de ELA logischerwijs vooral bij de politie en het OM beschreven zijn, maar er de laatste drie jaar geen nieuwe documenten zijn verschenen. Qua omvang (lees: relevante documenten) is het resultaat bescheiden. Wat betreft diepgang van de informatie beperkt deze zich tot een basale uitleg.
- Bij werkgevers buiten de politie en het OM zijn veel VPT-gerelateerde protocollen, convenanten en andere documenten te vinden die (het voorkomen van) geweld tegen werknemers als thema hebben, maar waarbij de ELA niet specifiek worden vermeld. Toch staan in diverse documenten elementen die impliciet verwijzen naar de ELA. Het gaat

- dan met name om verschillende manieren voor het doen van aangifte en het verhalen van de schade.
- Er doen zich nieuwe ontwikkelingen voor die raken aan de ELA. Deze hebben betrekking op:
 - exploreren van een eventuele hogere strafeis voor agressie tegen bepaalde beroepen;
 - ontwikkelen van een wetsvoorstel tot het uitbreiden van het taakstrafverbod.

Eindnoten

1. Deze prevalentie zal in hoofdstuk 3 terugkomen om de ontwikkeling in geregistreerde politiecijs over geweld tegen werknemers met een publieke taak nader te duiden. De prevalentie van geregistreerde geweldscijfers bij de politie staat in datzelfde hoofdstuk vermeld.
2. Voor ouders is dit percentage nagenoeg nihil.
3. Bron: www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4590986/nekvelincident-geen-uitzondering-vorig-jaar-24-geweldsincidenten.
4. Bron: De Volkskrant, "Geweld tegen agenten tijdens jaarwisseling toch niet verdubbeld, zoals politie zelf eerder meldde", op 24 januari 2019. Het onderzoek is uitgevoerd door LocalFocus en Marnix Eysink Smeets.
5. In reactie voerde de Centrale Ondernemingsraad van de politie onderzoek uit naar geweld tijdens de jaarwisseling. Daaruit bleek dat 326 van de 3.426 ondervraagde agenten met geweld te maken hadden tijdens afgelopen jaarwisseling. Bij 120 gevallen ging het om fysiek geweld. Dit onderzoek levert echter geen informatie op over de langetermijnontwikkeling. Bron: www.nrc.nl/nieuws/2019/03/18/meer-geweld-tegen-politie-rond-jaarwisseling-a3953705
6. Trouw, 'Bedreiging en geweld zijn gangbaar op de huisartsenpost', 19 juli 2019.
7. Voor deze deskresearch is er gezocht in de Nederlandse literatuur, vanaf 2012, na de laatste openbare ELA-evaluatie (Flight, 2012). Er is gebruik gemaakt van de 'sneeuwbalmethode', waarbij er gezocht wordt in de literatuurlijst van de literatuur. De volgende termen hebben als zoektermen gediend: 'ELA', 'Eenduidige Landelijke Afspraken', 'veiligheidsprotocol', 'instructie', 'plan van aanpak', 'convenant' en 'leidraad'.
8. Deze door het ministerie van BZK beheerde website biedt informatie over de aanpak van agressie en geweld op de werkvloer. De aandacht is gevestigd op zowel preventie en informatieverstrekking na een incident. De onderwerpen die aan bod komen zijn: voorbereiden (een agressie aanpak ontwikkelen), actueel (het laatste nieuws), uitvoeren (toepassen van anti-agressiebeleid), thema's (agressievrij werken in de publieke sector), bij een incident (wat te doen?) en documenten (basisstukken over agressievrij werken).
9. Bron afkomstig van het intranet (niet publiek toegankelijk) van de Nationale Politie.
10. Bron afkomstig van het intranet (niet publiek toegankelijk) van de Nationale Politie.
11. Bron afkomstig van het intranet (niet publiek toegankelijk) van de Nationale Politie.
12. Bron: www.om.nl/onderwerpen/geweld-personen.
13. Is er sprake van een evenement, zoals Oud & Nieuw, dan geldt een extra verzwaringsfactor van 75 procent (in totaal 275 procent). Wat de uiteindelijke straf(eis) wordt, is afhankelijk van de overige

- omstandigheden van het delict en de verdachte (OM, 2018).
14. Bron: www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@86609/bijlage-reactie.
 15. Bron: www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@25024/anonimiteit.
 16. www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2016/01/26/bijlage-1-voortgangsrapportage-veilige-publieke-taak---eerste-helft-2015-docx
 17. Dit is een ketenafpraak binnen de ELA.
 18. Bron: www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2014/11/1/samenwerken-aan-een-veilig-oud-en-nieuw.
 19. Bron: www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2015/10/07/leidraad-veilig-bestuur-2015.
 20. Bron: www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2015/07/31/tool-veilige-publieke-taak-utrecht
 21. Bron: www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2015/04/21/handreiking-aangifte-doen-bij-de-politie.
 22. Bron: www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@88964/organiseert-week.
 23. Bron: OM (2019). Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003).
 24. Daarnaast worden journalisten in de aanwijzing vermeld, zij het apart van de rest, onder vermelding van: 'dezelfde strafverhoging als hierboven bij VPT zal worden gehanteerd bij agressie of geweld tegen journalisten' (OM, 2019).
 25. Bron: www.politie.nl/themas/geweld-tegen-politie-en-hulpverleners.html.
 26. Bron: www.ggz nederland.nl/uploads/assets/asset_940523.pdf.
 27. Bron: www.ggz nederland.nl/uploads/assets/actieplan-veilig-werken-in-de-zorg.pdf.
 28. De afspraken die in het actieplan vermeldt worden zijn: 1) een aangifte wordt altijd opgenomen, 2) het aanbieden van domicilie, 3) de politie reageert altijd bij verzoeken om assistentie en 4) het uitbrengen van persberichten.
 29. Bron: www.flowarboportal.nl/search/apachesolr_search/ela.
 30. Bron: www.arbocatalogussw.nl/fileadmin/arbocatalogus/data/Algemeen/Deelcatalogus_Agressie_en_Geweld_170407__1_.pdf.
 31. Het registreren van incidenten in een digitaal systeem is onderdeel van het arbobeleid in de GGZ, maar de kwaliteit van deze registraties is onbekend en de gegevens worden niet landelijk verzameld. In de systemen wordt ook niet verplicht bijgehouden of een incident leidde tot een aangifte. Bron: www.gezondenveiligwerken.nl/index.php/category/agressief-gedrag-van-clients-derden.
 32. Bron: nos.nl/artikel/2275473-grapperhaus-wil-hogere-straf-voor-bedreiging-burgemeesters.html.
 33. Bron: www.nrc.nl/nieuws/2019/03/12/dekker-wil-pogingen-tot-geweld-tegen-hulpverleners-harder-bestrafen-a3952902.

3 Analyse van politie- en OM-gegevens

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de analyse van twee bronnen: politiedata en OM-dossiers. Om enig zicht te verschaffen in aantallen GPTA en VPT-zaken bij de politie is aan de Nationale politie gevraagd om registraties in het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) over de jaren 2012 tot en met 2018 aan te leveren. Het verzoek heeft zich specifiek gericht op een overzicht van geregistreerde incidenten waaraan de projectcode GTPA en VPT gekoppeld is. Deze koppeling komt terug in een van de ELA, waarin aangegeven wordt dat ‘de politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code)’. Ook is aan de politie informatie gevraagd over aantallen met betrekking tot gebruik van een domicilieadres en aangifte onder nummer. Wat betreft OM-gegevens valt de analyse uiteen in twee delen. Ten eerste zijn door het OM eerder gepubliceerde data over aantallen verdachten vermeld. Ten tweede zijn OM-dossiers geanalyseerd. Via deze analyse is gekeken in hoeverre de toepassing van de ELA terugkomt in de OM-dossiers.

3.1 Een blik op de beschikbare politiedata

In deze paragraaf worden diverse door de Nationale Politie aangeleverde en beschikbare data gepresenteerd. Deze data zijn vervolgens besproken met een vertegenwoordiging van de politie en voorgelegd in de focusgroepen. Het gaat om de volgende data:¹

1. Aantallen door de politie geregistreerde en gelabelde incidenten VPT (geweld werknemers met een publieke taak, exclusief politie) en GTPA (Geweld Tegen Politieambtenaren) over de periode 2012–2018;
2. Aantallen zaken met een domicilieadres en aangifte onder nummer.²

Ad 1: landelijke aantallen VPT en GTPA 2012-2018

Voor de selectie van de telling van landelijke aantallen is gekeken naar alle incidenten (aangiften en meldingen)³ waarbij gekozen is voor de projectcode VPT of GTPA. Dit levert het volgende overzicht op:

Tabel 3.1: Landelijke aantallen incidenten VPT en GTPA 2012-2018⁴

Jaar	GTPA		VPT		Totaal	
	N	Index%	N	Index%	N	Index%
2012	8.361	100	2.458	100	10.819	100
2013	7.979	95	2.429	99	10.408	96
2014	8.123	97	2.609	106	10.732	99
2015	7.841	94	2.960	120	10.801	100
2016	7.484	90	2.914	119	10.398	96
2017	7.116	85	2.899	118	10.015	93
2018	6.643	79	2.913	119	9.556	88

Bron: BVH, Nationale Politie

Uit tabel 3.1 is te herleiden dat de ontwikkeling in gelabelde incidenten GTPA een trendmatige daling vertoont, terwijl de incidenten VPT de laatste vier jaar op een tamelijk stabiel en hoger niveau liggen dan de eerste twee registratiejaren. De totalen vertonen eveneens een dalende lijn, veroorzaakt door de ontwikkeling in gelabelde GTPA-incidenten. In 2012 is het aantal GTPA-incidenten nog 3,4 keer zo groot dan het aantal VPT-incidenten. In 2018 is deze verhouding gereduceerd tot 2,3:1.

Daarnaast blijkt uit de aangeleverde politiedata dat van de aangiftes over de jaren 2015 – 2017 in 78 procent van de gevallen door de politie aan de aangever is teruggemeld welke opvolging hieraan is gegeven (politiesepot dan wel doorgezet richting OM). In 2018 was dit 75 procent.

Ad 2: gebruik domicilieadres of aangifte onder nummer

Bij het vastleggen van een verklaring in geval van een strafbaar feit is het mogelijk gebruik te maken van een domicilieadres of om aangifte onder nummer te doen. Op de aangifte is een domicilieadres een andere dan het eigen woonadres, bijvoorbeeld het postadres van de werkgever. Bij een aangifte onder nummer

wordt in plaats van de personalia het dossiernummer vermeld.⁵ In bijlage 4 is de politiewerkwijze in geval van gebruik van domicilieadres of van aangifte onder nummer toegevoegd.⁶

In de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2018 wordt bij 84 procent van de incidenten (waarbij sprake is van een rol aangever of een rol slachtoffer, benadeelde, gewonde of gewonde ziekenhuis) gebruik gemaakt van een domicilieadres). In 1 procent van de aangiften wordt gebruik gemaakt van aangifte/verklaring onder nummer. In 15 procent van de incidenten wordt bij het invoeren van aangever c.q. slachtoffer gebruik gemaakt van het eigen adres. Wanneer er sprake is van een aangifte dan wordt slechts bij 11 procent van de incidenten gebruik gemaakt van het eigen adres, en in 88 procent van een domicilieadres. Opgedeeld naar beide jaren blijkt dat de percentages elkaar nauwelijks ontlopen per vastlegging:

Tabel 3.2: Vastlegging persoonsgegevens aangever/slachtoffer (aantallen incidenten VPT en GTPA)

	2017 (N=2.548)		2018 (N=2.574)	
Gebruik domicilieadres	2.109	83%	2.186	85%
Aangifte/verklaring onder nummer	17	1%	32	1%
Eigen adres	439	17%	388	15%

Bron: Nationale Politie

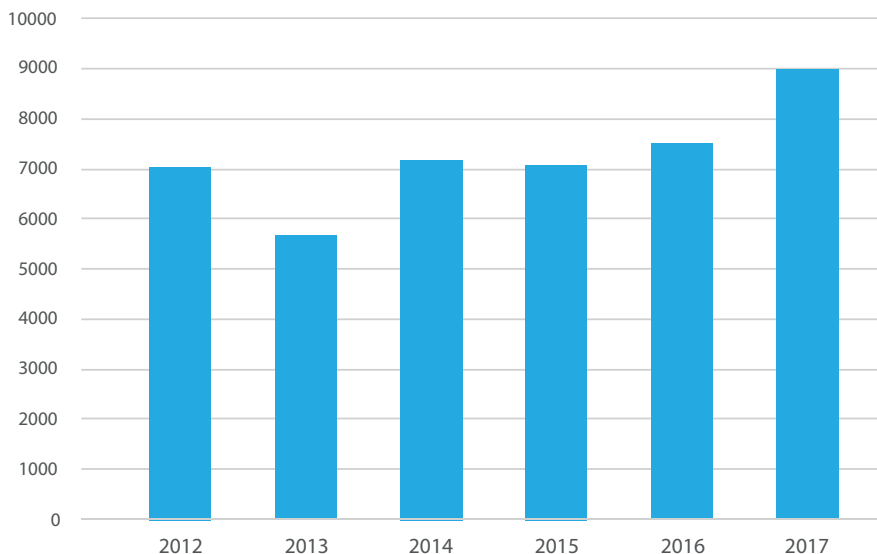
3.2 OM-verdachten en -afdoening in cijfers

Om inzicht te kunnen verschaffen in de omvang van het aantal verdachten en de afdoening door het OM, is ook bij deze instantie gevraagd om registraties. Het OM registreert VPT-zaken, waarbij het zowel om geweld tegen de politie als tegen andere werknemers met een publieke taak gaat. Bij de politie is dit onderverdeeld in respectievelijk GTPA en VPT.

Voor een getalsmatig overzicht heeft het OM verwezen naar een persbericht dat in 2018 naar buiten is gebracht. In dit persbericht is informatie over het aantal verdachten, de aard van de zaak en de afdoening over de jaren 2012 tot en met 2017 vermeld (OM, 2018).⁸ Vermeldenswaardig voor deze analyse is dat het OM strafbare feiten registreert op zogenaamde maatschappelijke classificaties. Het stelsel van maatschappelijke classificaties is in het voorjaar van 2015 gewijzigd en, voor dit onderzoek relevant, uitgebreid met delicten tegen medewerkers met

een publieke taak. Volgens het OM heeft dit mogelijk ook gevolgen gehad voor de ontwikkeling in het aantal bij het OM geregistreerde verdachten in figuur 3.1:

Figuur 3.1: instroom verdachten VPT (in aantallen)



Bron: OM (2018)

Het aantal geregistreerde verdachten dat aan het OM is aangeleverd in verband met Veilige Publieke Taak (VPT) vertoont sinds 2015 een toename. Het OM geeft in dit kader aan dat het aantal VPT-verdachten tussen 2016 en 2017 met bijna 20 procent is toegenomen. Tegelijkertijd geeft het OM aan dat dit niet hoeft te betekenen dat het geweld tegen werknemers met een publieke taak is toegenomen, maar dat er sprake is van een registratie-effect. Juist in het voorjaar van 2015 is het stelsel van maatschappelijke classificaties namelijk gewijzigd en voor diverse categorieën delictsvormen, waaronder delicten tegen medewerkers met een publieke taak, uitgebreid. Vanuit het OM wordt aangegeven dat de opgemerkte stijging in 2016 en 2017 niet direct te interpreteren is als een feitelijke toename in geweld tegen werknemers met een publieke taak. Een reden die volgens het OM ook meespeelt is dat OM-medewerkers door de wijzigingen in 2015 meer classificaties tot hun beschikking hebben gekregen om een zaak als een VPT-zaak te oormerken (OM, 2018).

Aard van de zaken

De aard van de zaken is divers en tussen 2015 en 2017 tamelijk stabiel in verhouding. De hoofdmoot (59 procent) bestaat uit verbale agressie (belediging, bedreiging of de weigering om een bevel op te volgen). In 35 procent van de gevallen gaat het om fysiek geweld (eenvoudige mishandeling, wederspanningheid en openlijke geweldpleging). En 3 procent betreft ernstige misdrijven (zware mishandeling en (poging tot) moord/doodslag).⁹

Jurisprudentie rondom belediging

In 2009 is een zaak door de Hoge Raad terug verwezen naar het Hof. In die zaak werden politieagenten uitgemaakt voor “sukkels, klootzakken, losers en kankerlijers”, woorden die op zichzelf beschouwd beledigend zijn volgens het Hof. Desondanks oordeelde het Hof dat de bewoordingen geen belediging opleveren als bedoeld in artikel 267 van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij is door het Hof in aanmerking genomen dat van politieagenten een zeker incasseringsvermogen mag worden verwacht. Deze opvatting vindt volgens de Hoge Raad geen steun in het recht, waarna de Hoge Raad de bestreden uitspraak van het Hof vernietigt.¹⁰

Een aantal jaren daarna is het Hof van mening dat het uitmaken van een agent voor ‘pikkie’ als een belediging kan worden aangemerkt. In 2014 neemt de Hoge Raad de opvatting van het Hof in deze over. Het woord is op zichzelf niet beledigend, maar het aanspreken van een agent met ‘pikkie’ heeft de strekking de agent in zijn eer en goede naam aan te tasten.¹¹

In 2015 heeft de Hoge Raad een uitspraak van het Hof beoordeeld over de interpretatie van het woord ‘kaolo’, waarbij het Hof ervan uitging dat het een ander woord is voor ‘klootzak’. Het Hof heeft dit als een eenvoudige belediging van een politiefunctionaris aangemerkt, waarna de Hoge Raad het oordeel van het Hof overneemt.¹²

Verloop van de zaken

Twee derde van de VPT-zaken in de periode 2012-2018 wordt door het OM aan de rechter voorgelegd, 65 procent via een dagvaarding en 1 procent met een voeging bij een andere strafzaak. Dat is volgens het OM meer dan gemiddeld in alle zaken plaatsvindt, mede omdat er in deze zaken minder geseponeerd wordt. Verder wordt 20 procent van de zaken afgedaan met een transactie of strafbeschikking, 8 procent onvoorwaardelijk geseponeerd (minder dan gemiddeld) en 5 procent voorwaardelijk geseponeerd.

3.3 Analyse van OM-dossiers

Om inzicht te verschaffen in hoeverre de toepassing van de ELA terugkomt in de OM-dossiers, is een analyse op een selectie van OM-dossiers gemaakt. Deze dossiers zijn bestudeerd en in een gestructureerd analyseformat vastgelegd. Daaruit komt naar voren wat er over de ELA in het dossier is terug te vinden. Op die manier is een verdieping op het handelingsproces bij het OM ten aanzien van de zaken van geweld tegen werknemers met een publieke taak verkregen.

Het analyseformat bevat alle afzonderlijke ELA die dus als het ware als een checklist zijn nagelopen in de dossiers. Tijdens het inzien van de dossiers is per ELA nagegaan of de benodigde informatie aanwezig was in de dossiers. Voor zover mogelijk is de relevante informatie uit de dossiers opgenomen in een spreadsheet. De geregistreerde informatie is vervolgens geanalyseerd.

Het doel van de dossieranalyse is om inzicht te krijgen in de herkenbaarheid en dus de toepassing van de ELA in de dossiers, niet om een oordeel te geven over de werkwijze van het OM. In de dossieranalyse en de daarop betrekking hebbende conclusies, geldt bijvoorbeeld dat wanneer een afspraak niet in het dossier voorkomt, dat niet per definitie betekent dat er geen uitvoering aan is gegeven; de handeling kan simpelweg niet zijn vastgelegd, maar wel zijn uitgevoerd. De dossieranalyse biedt vooral een basis voor eventuele verbeterpunten om de toepassing van de ELA in de toekomst inzichtelijker te maken via de strafdossiers.

Een kritische kanttekening is op zijn plaats. De dossiers die zijn ingezien, zijn kwalitatief (zeer) goed van aard omdat in ieder geval alle zaken door de politie en het OM opgepakt zijn en hebben tot een rechtszaak geleid. Deze dossiers geven dus geen indicatie voor de gemiddelde kwaliteit van alle VPT-dossiers bij het OM.

Gebruikte methodiek

Het OM kent een aparte classificatie voor geweld tegen werknemers met een publieke taak (onder de noemer 'gekwaliceerd slachtoffer') in COMPAS (inmiddels niet meer in gebruik) en de opvolger daarvan, het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Alle arrondissementsparketten registreren hun zaken in dit systeem.

Voor de analyse van de dossiers van het OM is aan de contactpersonen van parket Oost-Nederland en Rotterdam gevraagd een selectie te maken van 25 zaken (over de periode 2016 tot en met 2018) waarbij een medewerker veilige publieke taak slachtoffer is geworden van agressie en/of geweld.

Arrondissementsparket Rotterdam heeft at random in totaal 26 parketnummers van digitale dossiers in GPS aangeleverd. Op één dossier uit 2017 na,

zijn alle dossiers afkomstig uit het jaar 2018. Dit komt doordat de registratie op VPT-zaken binnen Rotterdam regelmatig verwijderd wordt (verloopt via e-mail) en er daarom geen zaken uit 2017 en daarvoor geselecteerd kunnen worden door de contactpersoon. Vanuit arrondissementsparket Oost-Nederland zijn eveneens at random in totaal 25 dossiers aangeleverd over de periode 2016-2018. Van deze 25 dossiers zijn er twintig digitaal (GPS dossiers) en vijf fysiek (COMPAS-dossiers)¹³ ingezien. In de analyses maken we geen onderscheid tussen beide arrondissementsparketten omdat het geen evaluatie van het functioneren van afzonderlijke parketten gaat. Uit de analyse bleek dat twee van de dossiers uit arrondissementsparket Rotterdam geen relatie hadden met geweld tegen werknemers met een publieke taak, waardoor in totaal 49 dossiers in de analyse betrokken zijn.

Ter informatie staan een beschrijving van een lichte en een zware casus tussen de paragrafen uitgewerkt.

3.3.1 Algemene bevindingen uit de dossieranalyse

In de 49 OM-dossiers gaat het achtereenvolgens om (poging tot) mishandeling (31 procent), belediging (26 procent), bedreiging (22 procent) en wederspannigheid (21 procent).¹⁴ Het merendeel van de dossiers (82 procent) bestaat uit geweld tegen politieambtenaren. In de resterende 18 procent gaat het twee keer om geweld tegen boa's, twee keer tegen medewerkers van een verslaafden-/daklozenopvang, een verpleger, een leraar, een NS-medewerker, een supermarktedewerker en een hulpverlener in de jeugdzorg. Interessant is dat een supermarktedewerker kennelijk ook onder VPT geplaatst is.

3.3.2 Op voorhand afwezige ELA in de dossiers

Van vijf ELA kon op voorhand geen informatie uit de dossiers worden gehaald. De reden hiervoor kan ten eerste zijn dat de desbetreffende afspraken niet op casusniveau, maar enkel op een hoger geaggregeerd niveau beantwoord kunnen worden. Ten tweede hebben sommige afspraken betrekking op processen die buiten de opsporing en vervolging liggen, zoals een Halt-traject of afspraken die met werkgevers gemaakt worden over veelvuldig aangifte doen. Het is in dit geval dan ook onmogelijk om deze afspraken terug te vinden in het dossier. Het gaat om de volgende afspraken:

- *Politie-afspraken 1a*: de politie reageert altijd bij verzoeken om assistentie in het geval van agressie en geweldszaken tegen medewerkers met een publieke taak;

- *Politie-afspraken 8*: geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie deelt deze analyse met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld);
- *Politie-afspraken 9a*: bij jeugdigen wordt zo nodig doorverwezen naar Bureau Halt. Daarbij worden de bestaande criteria voor Halt in acht genomen;
- *Politie-afspraken 10*: werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie;
- *OM-afspraken 13*: het Openbaar Ministerie brengt in afstemming met de politie persberichten uit over veroordelingen van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Hierbij worden de beleidsuitgangspunten meegenomen in het persbericht.

3.3.3 (Niet-)herleidbare ELA in de dossiers

Om te bepalen of de ELA te herleiden zijn in de OM-dossiers is per afspraak nagegaan of deze hierin terug te vinden zijn en worden uitgevoerd zoals beschreven, dit alles rekening houdend met de mogelijkheid tot maatwerk die de ELA bieden. De analyse staat in bijlage 5 vermeld. De bevindingen worden hierna beschreven.

Buiten de vijf in de vorige deelparagraaf benoemde ELA blijkt dat de ELA betrekkelijk goed herleidbaar zijn in de OM-dossiers. De afspraken waar maatwerk niet mogelijk is zijn goed herleidbaar in de dossiers; van de zestien afspraken zijn er dertien herleidbaar en drie deels herleidbaar. Voor de veertien afspraken die maatwerk bieden geldt dat er elf herleidbaar zijn, een deels herleidbaar en twee niet herleidbaar.

Enkele ELA zijn dermate abstract beschreven, dat wij ze niet hebben kunnen herkennen. Dit geldt ten aanzien van de afspraak dat dergelijke zaken geen bagatelzaken zijn en de afspraak over geweld in de privésfeer. De eerste afspraak is eigenlijk ook meer op te vatten als een uitgangspunt dan als een afspraak en biedt dan ook de mogelijkheid tot maatwerk. En de tweede afspraak is meer te beschouwen als een exclusie criterium en een maatwerkafspraken.

Verder zijn enkele afspraken deels herleidbaar in de dossiers. Het gaat dan om de driedubbele afspraak over voorlopige hechtenis en/of AU-procedure en de voegingsmogelijkheid. Met name het laatste onderdeel van deze afspraak komt niet terug in OM-dossiers, hoewel deze afspraak eveneens maatwerk biedt. Ten slotte is de afspraak over de gevorderde straf in GPS lastig te herleiden in de dos-

siers; in het meest gunstige geval blijkt dit een scan van een handgeschreven strafeis.

Wat betreft de vraag of de dossieranalyse per afspraak dezelfde richting uitwijst, valt te constateren dat veel afspraken op een uniforme wijze zijn terug te vinden in OM-dossiers. Er zijn ook enkele afspraken die niet eenduidig terug komen in de dossiers. Zo wordt niet altijd voor domicilie op werkadres gekozen, hoewel dit ook maatwerkafspraken zijn. Hetzelfde geldt voor supersnelrecht (maatwerk mogelijk),¹⁵ de motivering voor een zwaardere strafeis en het opleggen van een schadevergoeding (maatwerk mogelijk), terwijl hier wel om is gevraagd. Deels heeft dit laatste met een sepot te maken, maar het blijkt ook dat schadeformulieren niet altijd worden doorgestuurd.

Aanvullend zijn nog enkele kanttekeningen rondom de ELA te maken die tijdens de analyse zijn opgemerkt:

- De ELA verschillen in karakter: vaak zijn het concrete actiepunten die door de politie of het OM op grond van een checklist nagelopen zouden kunnen worden. Maar soms zijn het enerzijds voornemens/intenties en anderzijds procesafspraken. Dit lijkt niet bevorderlijk voor de werkbaarheid en leesbaarheid. Deze afspraken, met name politieafspraken 1a en 3, kunnen worden geschrapt.
- De ELA zijn min of meer op te delen in verschillende niveaus: 1) het zaaksniveau, 2) het beleidsniveau en 3) het extern communicatieniveau. Als de ELA teruggebracht worden tot de kern onder punt 1, dan kunnen de resterende afspraken ook onder de randvoorwaarden vallen en dan kunnen sommige ELA geschrapt worden. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van OM-afspraak 13.
- Sommige afspraken zijn diffuus vanwege diverse subafspraken van een ander karakter. Zo behelst de afspraak over (super)snelrecht ook een subafspraak over voegen. Omdat (super)snelrecht in de dossiers niet voorkomt, kunnen afspraken hierover mogelijk geschrapt worden.
- Enkele afspraken staan dubbel vermeld, want ze zijn zowel voor de politie als voor het OM. Het gaat dan bijvoorbeeld over de procedure Aanhouden en Uitreiken en registratie/monitoring. Een andere bundeling van afspraken zou ten goede kunnen komen aan de helderheid van de ELA (afspraken alleen voor politie, alleen voor OM en zowel voor politie als OM). Zo kunnen de afspraken over registratie en monitoring (politie-afspraken 6 en 8 en OM-afspraken 6, 7 en 10) samengenomen worden tot één afspraak.

Casus: belediging door dronken dakloze

Een dronken dakloze bewoner van een daklozenopvang loopt door rood en scheldt vervolgens een politieambtenaar uit. Daar zijn meerdere omstanders getuige van. De politieambtenaar houdt de persoon aan en doet vervolgens op het bureau aangifte van belediging. Het is niet de eerste keer dat deze persoon zich verbaal agressief opstelt tegenover een politieambtenaar; uit justitiële documentatie komt een hele waslijst aan soortgelijke antecedenten naar voren. De politie heeft de verdachte niet eerder heengezonden dan dat er contact is geweest met het OM. Vervolgens heeft het OM de vervolgingsbeslissing met voortvarendheid genomen. De verdacht is vervolgd; de dagvaarding vond plaats voor de rechter. Of de politieambtenaar, zoals gewenst, op de hoogte is gehouden van de tussentijdse beslissingen in de zaak is niet bekend. In lijn met de wens tot schadevergoeding van de politieambtenaar heeft de rechter de dakloze de betaling van een schadebedrag opgelegd.

3.3.4 Overige bevindingen tijdens de dossieranalyse

De analyse van OM-dossiers levert niet alleen de al beschreven informatie over de aan- of afwezigheid van de ELA op, maar ook de nodige zijdelingse informatie. Deze informatie is mede tot stand gekomen op grond van tussentijdse terugkoppelingen die regelmatig met een OM-contactpersoon plaatsvonden gedurende de dossieranalyse.

Op instrumenteel gebied

Er blijken verschillen te bestaan tussen de schadevergoedingsformulieren. In de dossiers blijken namelijk twee versies gebruikt te worden. In de meest voorkomende versie wordt gevraagd naar een schadevergoeding en informatie over de strafzaak, in de meer uitgebreide versie worden daar nog vragen over spreekrecht in de rechtszaal gesteld en het doorgeven van gegevens aan Slachtofferhulp Nederland.

Op procesmatig gebied

Beide contactpersonen bij het OM geven aan dat supersnelrecht niet meer plaatsvindt. Deze vorm is al snel niet mogelijk, bijvoorbeeld als verdachten ontkennen en/of als getuigen gehoord moeten worden.

De doelgroep: daders

Er komen regelmatig zaken voor met verwarde, psychiatrische en/of middelen gebruikende personen. Ook mensen met autisme en verstandelijke beperkingen zijn in de dossiers op te tekenen.

Casus: bijten door psychiatrisch patiënt

Een psychiatrisch patiënt, opgenomen in een instelling, bijt een politieambtenaar in de borst na een melding van overlast op straat. De politieambtenaar doet hier aangifte van en de verdachte wordt niet eerder heengezonden dan dat er contact is opgenomen met het OM. Ondanks de toegebrachte schade wordt de verdachte niet voor de rechter gedagvaard. De zaak wordt niet-ontvankelijk verklaard. Vanwege dit besluit wordt de verdachte dus ook geen uitbetaling van schadevergoeding aan de politieambtenaar opgelegd.

De doelgroep: slachtoffers

De analyse wees al uit dat het informeren van het slachtoffer, in de analyse vooral politiefunctionarissen, via het Slachtofferloket betrekkelijk goed lijkt te gaan. Ook als een zitting niet doorgaat, resulteert dit in aanvullende brieven richting het slachtoffer. Vanuit de contactpersoon van het OM wordt opgemerkt dat dit soms nog lastig is, vooral als zaken in de laatste uren voor een zitting of een dag van tevoren niet doorgaan. Dat een schadevergoeding niet wordt uitgekeerd, is ook vooral toe te wijzen aan het niet terugsturen van een wensenformulier door het slachtoffer zelf.

3.4 Belangrijkste bevindingen

Hieronder staan in chronologische volgorde de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk vermeld.

- De politiedata
 - De landelijke aantallen in BVH laten een nivellering in geregistreerde VPT-incidenten (geweld tegen werknemers met een publieke taak, exclusief de politie) zien tussen 2015 en 2018, na een stijging tussen 2012 en 2014 (van 2.458 naar 2.913 stuks) en een daling van geregistreerde GTPA-incidenten (geweld tegen politieambtenaren) over dezelfde periode (van 8.361 naar 6.643 stuks).

- Politiecijfers laten zien dat in 85 procent van de incidenten een domicilieadres is gebruikt in 2018. In 2017 lag dat percentage twee procent lager. In 15 procent van de incidenten wordt het eigen adres gebruikt en bij slechts 1 procent van de incidenten wordt gebruik gemaakt van aangifte/verklaring onder nummer.
- OM-verdachten en -afdoening in cijfers
 - Het aantal geregistreerde verdachten dat aan het OM is aangeleverd tussen 2016 en 2017 is met bijna twintig procent toegenomen, mogelijk veroorzaakt door een nieuwe wijze van registreren.
 - De aard van de zaken is divers en tussen 2015 en 2017 tamelijk stabiel in verhouding. De hoofdmoot (59 procent) bestaat uit verbale agressie (belediging, bedreiging of de weigering om een bevel op te volgen). In 35 procent van de gevallen gaat het om fysiek geweld (eenvoudige mishandeling, wederspanningheid en openlijke geweldpleging).
 - Twee derde van de VPT-zaken wordt door het OM aan de rechter voorgelegd, 65 procent via een dagvaarding en 1 procent met een voeging bij een andere strafzaak. Verder wordt 20 procent van de zaken afgedaan met een transactie of strafbeschikking, 8 procent wordt onvoorwaardelijk geseponeerd (dit is minder dan gemiddeld wordt geseponeerd) en 5 procent voorwaardelijk geseponeerd.
- Analyse OM-dossiers
 - De meeste ELA zijn betrekkelijk goed herleidbaar in de OM-dossiers, met uitzondering van de meer procesmatige ELA en de eis van motivatie van de strafeis;
 - Sommige ELA hebben het karakter van uitgangspunten in plaats van concrete afspraken, andere ELA kennen een hoog abstractieniveau met soms meerdere en niet-samenhangende subafspraken. Er liggen mogelijkheden om enkele ELA te schrappen dan wel te combineren, hetgeen minder afspraken oplevert.
 - De meeste ELA wijzen qua uitvoering in dezelfde richting. Meerdere ELA bieden ruimte voor maatwerk, waardoor ze niet altijd terugkomen in de dossiers. Zo wordt niet altijd voor domicilie op werkadres gekozen, is supersnelrecht niet aan de orde, ontbreekt regelmatig de motivering voor een zwaardere strafeis en blijkt in enkele dossiers geen schadevergoeding opgelegd terwijl hier wel om is gevraagd.

- De dossieranalyse levert enkele nevenschikkende bevindingen op die betrekking hebben op de ELA zelf, het proces erachter en de doelgroep (type daders en slachtoffers vooral politie).

Eindnoten

1. Het betreft aan Bureau Beke aangeleverde data waaruit geen verder zicht te geven is op de opvolging van de meldingen.
2. Ons verzoek om een analyse op aangifte door de werkgever of door de werknemer binnen BVH levert te weinig betrouwbare hits op om representatieve percentages te kunnen geven. Daarom wordt deze analyse niet vermeld.
3. De door de politie aangeleverde gegevens laten het niet toe om onderscheid te maken tussen meldingen (die niet automatisch hoeven te leiden tot een aangifte) en aangiften (waaraan een melding vooraf kan zijn gegaan).
4. Het jaar 2012 geldt als ijkjaar voor het vaststellen van het indexpercentage.
5. Dat laatste heeft alleen zin als de dader de naam van het slachtoffer niet kent. Daarnaast kunnen beide vormen van anonimiteit opgeheven worden, wanneer dit door de rechter als noodzakelijk wordt geacht. Bron: www.agressievrijwerk.nl/bij-incident/aangifte/aangifte-en-privacy. In beide gevallen is het eigen adres van het slachtoffer niet bekend bij de verdachte.
6. De werkinstructie Agressie/geweld tegen publieke taak opsporen van de Nationale Politie adviseert het gebruik van een domicilieadres: 'Neem de aangifte op met een uitgebreide verklaring. Voer het adres consequent door in BVH, domicilieadres: het woonadres van de aangever wordt het adres van de werkgever, en registreer onder de projectcode VPT (als het tegen anderen dan de politie gericht is) of projectcode GTPA (als het tegen een politiemedewerker gericht is)'.
7. NB: 1 incident kan 1 aangever en meerdere slachtoffers betreffen, die op verschillende wijze zijn vastgelegd, vandaar dat het totaal hoger is dan het totaal aantal incidenten en het totaalpercentage dus boven 100 procent uitkomt.
8. Aan het OM is ook gevraagd of er al informatie over het jaar 2018 bekend is, maar dit kon niet aangeleverd worden.
9. De resterende 3 procent valt onder de categorie "overig" en bestaat uit diverse delicten die enkele keren voorkomen.
10. HR 22 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI5623.
11. HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1564.
12. HR 24 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:709.
13. Bij de COMPAS-dossier betrof het de meest gedateerde dossiers.
14. In totaal gaat het om soms dubbele tenlasteleggingen per casus, waardoor het totaal aantal op 58 komt en de percentages op dit aantal berekend zijn.
15. In politie-afpraak 19 wordt supersnelrecht als optie genoemd, maar het informeren van de benadeelde over voegingsmogelijkheden is noodzakelijk. Overigens komt supersnelrecht in de geanalyseerde dossiers niet voor, vanwege de complexiteit van de zaak (bijvoorbeeld het horen van getuigen).

4 Meningen vanuit het werkveld

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meningen vanuit het werkveld (voornamelijk ministeries, gemeenten, politie en OM).¹ Hiervoor is gebruik gemaakt van verschillende onderzoekshandelingen. Zo zijn drie groepsinterviews gehouden (landelijke bijeenkomst en regionale politie- en OM-bijeenkomst) en zijn enkele korte vragenlijsten aan professionals voorgelegd (OM-vertegenwoordigers en regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid²). De geraadpleegde personen zijn in het onderzoek betrokken vanwege hun kennis en/of ervaringen met de ELA.

Het doel van dit hoofdstuk is om een overzicht van meningen over het verleden, het heden en de toekomst van de ELA te geven. Dit vanuit het perspectief vanuit het werkveld: het betreft dus een weergave van meningen vanuit dit werkveld.³

Omdat alleen vertegenwoordigers van het landelijk werkveld zijn bevraagd over de historie van de ELA, zal de eerste deelparagraaf alleen op hen betrekking hebben. De overige twee deelparagrafen hebben betrekking op zowel landelijke vertegenwoordigers als regionale functionarissen van de politie, het OM en regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid.

4.1 De historie van de ELA

Rond 2004 bestond nog weinig urgentiebesef rondom geweld tegen werknemers met een publieke taak, zowel bij ministeries, politie, OM als bij werkgevers. Geweld tegen werknemers werd gezien als een 'normale zaak' en werkgevers acteerden nog weinig op meldingen van geweld. Daarnaast werden nauwelijks aangiftes gedaan en leidden weinig aangiftes uiteindelijk tot vervolging.

Op initiatief van het Haagse arrondissementsparket werd eind 2005 het Slachtoffer Informatie Punt (SIP) Den Haag, een samenwerkingsverband tussen

enkele toenmalige politieregio's, OM Den Haag, Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven, opgericht (SIP Den Haag, 2010). Het SIP is te beschouwen als een informatie- en steunpunt voor slachtoffers en nabestaanden in strafzaken. Veel van wat destijds via SIP Den Haag op regionaal niveau is ontwikkeld is volgens een landelijk vertegenwoordiger uiteindelijk in de ELA terechtgekomen.

Rond 2006 begint het beeld rondom geweld tegen werknemers met een publieke taak te veranderen en heeft de term 'Veilige Publieke Taak' (hierna VPT) zijn intrede gedaan. Het nieuws waarin een onderwijzeres werd geslagen door een ouder, hiervoor een boete van honderd euro moest betalen, maakte indruk en hield het thema actueel.

In 2008 is er een convenant gesloten met veertig tot vijfenveertig werkgevers, met betrekking tot het dossier 'geweld tegen werknemers met een publieke taak'. De basis voor maatregelen die bestemd waren voor werkgevers, werknemers, de politie en het OM kwam in die periode van de grond. De maatregelen hadden toentertijd betrekking op de strafeis, de snelheid en de communicatie. Vervolgens is in 2009 door toenmalig staatssecretaris Teeven het supersnelrecht aan de maatregelen toegevoegd.

In datzelfde jaar is door een werkgroep⁴ een evaluatie naar anonimiteit in het strafproces uitgevoerd (Werkgroep, 2008). Daarin is een eerste kader geschetst voor de mogelijkheid om anoniem aangifte te doen, zowel op nummer als op domicilie.

In 2010 werden afspraken over voornoemde maatregelen in de ELA vastgesteld. Tussentijds werden ook nog twee evaluaties uitgevoerd waarvan de adviezen grotendeels zijn overgenomen in de ELA: een evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn inzake kwalificerende slachtoffers (Van der Aa e.a., 2009) en een onderzoek naar het behandelproces van geweldszaken tegen politieambtenaren door politie en openbaar ministerie (Van Leiden e.a., 2009). Het gaat dan bijvoorbeeld om het registreren van de strafeis in GPS (registratiesysteem van het OM), het streven naar kwalitatief goede dossiers, één vast aanspreekpunt bij politie en OM, uniforme registratie en het inzetten van (super)snelrecht. Ook leidden de onderzoeken tot een fase van beraad over een eventuele verbreding van het strafrecht in de vorm van een gekwalificeerd delict.⁵

De sectoren die onder de term 'publieksfunctionaris' vallen, waren toentertijd al een item en tegenwoordig nog steeds onderwerp van discussie. De gedachte heerste dat voor de (definiëring van de) doelgroep 'publieke taak' de strafrechtelijke interpretatie van het begrip "ambtenaar" leidend zou kunnen zijn en als zodanig kon worden meegenomen in de ELA.

De ELA vormen het sluitstuk op VPT en zijn te beschouwen als de repressieve component van de VPT-aanpak. De landelijke vertegenwoordigers geven aan dat ze mede pas in 2010 werden ingevoerd, omdat het zoeken was om de juiste 'toon' te vinden rondom geweld. De gedachte over geweld tegen werknemers met een publieke taak was toentertijd aan verandering onderhevig; waar er eerst een sfeer heerste dat het 'bij het werk hoort', ging de gedachte steeds meer richting het stellen van een norm, waardoor ook verbaal geweld niet meer geaccepteerd werd.⁶ De ELA waren echter niet iets nieuws omdat er al regels waren. Toch boden de ELA een kader voor het verantwoorden van het doorvoeren van extra maatregelen voor werknemers met een publieke taak en bood dit voor de politie en het OM het officiële kader om bij VPT aan te sluiten.

4.2 Het heden van de ELA

In deze paragraaf wordt het heden van de ELA besproken vanuit de visie van het werkveld (zowel landelijk als regionaal). In totaal gaat het om 28 respondenten. De mening van de respondenten is zoveel mogelijk gerubriceerd naar het landelijk of het regionaal niveau en is daar waar relevant toegespitst naar de achtergrond van respondenten.

De toepassing van de ELA

De regionale OM-vertegenwoordigers geven aan dat de ELA nog steeds een thema zijn binnen de afdeling waar zij werken. Tegelijkertijd nuanceren zij deze uitspraak door aan te geven dat er van goede borging van de ELA in de werkprocessen geen sprake lijkt. Zo geeft een vertegenwoordiger aan dat er qua snelheid geen verschil bestaat met andere zaken. Een andere OM-representant merkt op dat er tussen de arrondissementen ook weinig eenduidigheid is. Zo wordt aangegeven dat er geen landelijk eenduidige lijn met betrekking tot het wel of niet voegen van beledigingszaken bestaat. Ondanks dat dit niet is vastgelegd in de ELA, laten de OM-vertegenwoordigers blijken behoefte te hebben aan een richtlijn in dit soort beledigingszaken.

Wel bieden de ELA volgens de OM-vertegenwoordigers de nodige ruimte om maatwerk te leveren. Zo geven drie van de vijf OM-vertegenwoordigers aan ook achtergronden van de dader mee te wegen in hun strafeis, vooral als daders in regelmatig contact staan met het slachtoffer. Als voorbeeld worden daders in (psychiatrische) instellingen genoemd, het al dan niet berouw tonen van een dader, het hebben van een blanco strafblad, het aanbieden van excuses en/of het

vergoeden van schade. Zeker in combinatie met een lichter feit (bijvoorbeeld belediging), kan dat een lagere strafeis opleveren.

De regionale politievertegenwoordigers geven aan dat de ELA weliswaar in grote lijnen worden uitgevoerd, maar dat ze niet goed ingebed zijn in het werkproces. Daardoor weten met name de collega's in de operatie en de baliemedewerkers niet waar VPT voor staat. Volgens hen moet het inbedden van zowel de ELA als VPT juist bij deze functies beter, omdat daar de aangifte wordt opgenomen dan wel de zaak gelabeld wordt in het bedrijfsprocessensysteem. De landelijke vertegenwoordigers wijzen overigens al op twee ontwikkelingen die tot een verbetering bij de politie zouden moeten leiden, namelijk het opnemen van een VPT-module in de opleiding van de baliemedewerkers en het aanstellen van casemanagers bij de politie, die ervoor zorgen dat het thema op de kaart blijft en die geweldszaken labelen en verrijken. Tegelijkertijd wordt door regionale politievertegenwoordigers aangegeven dat de invulling van de functie van casemanager per eenheid lijkt te verschillen, ook qua vrijgemaakte uren voor deze taak.

Ervaringen met de aanpak zoals voorgeschreven in de ELA

Meerdere landelijke en regionale vertegenwoordigers geven aan dat de afspraak die betrekking heeft op het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging door politie en OM betwijfeld wordt. Eerder is bijvoorbeeld al aangegeven dat regionale vertegenwoordigers van de politie aangeven dat de politie zich met name richt op GTPA, omdat dit betrekking heeft op de eigen medewerkers binnen de organisatie. Het oordeel is dan ook dat dit in het algemeen goed wordt opgepakt door de politie. De heersende mening is daarnaast dat de ELA in relatie tot VPT echter wat aan de zijlijn is komen te staan en daarmee eveneens in prioriteit is gedaald.

Ook wat betreft het communicatiebeleid stellen meerdere geraadpleegden dat er verbeteringen mogelijk zijn. Meerdere regionale contactpersonen Veiligheid en Integriteit benoemen dat de afspraak omtrent het informeren van het slachtoffer niet of te weinig wordt nageleefd. De regionale politievertegenwoordigers hebben ook een mening over de communicatie, maar dan met betrekking tot de interne overdracht. Een van hen geeft aan dat hij niet goed op de hoogte is gebracht van de ELA toen hij binnen de politie aan het werk ging. Deze persoon gaat er van uit dat er volgens de ELA gewerkt wordt, maar hoe en of dit goed gebeurt, is de vraag. Om onder andere de interne communicatie te bevorderen, zijn er binnen de politie casemanagers aangesteld, maar hij ziet dat dit wat terugloopt met het verdwijnen van VPT.

De regionale OM-vertegenwoordigers verschillen in een enkel geval van elkaar als het gaat om het oppakken van zaken volgens de ELA. Gesuggereerd is dat dit kan wijzen op verschillende accenten in werkwijzen binnen de arrondissementen. Zo vinden sommigen dat zaken snel worden opgepakt, maar anderen juist dat hier geen verschil met reguliere zaken bestaat. En ook de mening over de aangiftebereidheid verschilt tussen de OM-representanten.

Alert zijn op VPT en daarmee de ELA is belangrijk en dit geldt juist voor de startfase van het proces. Daarom zien de OM-vertegenwoordigers dit unaniem als een belangrijk punt voor een goed verloop van de procedure. De regionale OM-vertegenwoordigers zien het oormerken van incidenten als VPT en het rekening houden met de strafeis als positieve punten van de ELA. Ook vinden OM-vertegenwoordigers de afspraak om de strafeis te motiveren in het geval van een afwijking van de 200-procenteis belangrijk, maar dit geldt eigenlijk voor alle zaken. Wel missen de ELA volgens een OM-vertegenwoordiger het motiveren van de schadevergoeding, naast het motiveren van de strafeis.

Naast het feit dat afwijken van de strafeis mogelijk is, hebben de oriëntatiepunten van de rechter volgens enkele OM-vertegenwoordigers ook invloed.⁷ Twee OM-vertegenwoordigers geven aan dat ze vaak zelf al richting de oriëntatiepunten bewegen, aangezien de 200 procent verhoging zelden door een rechter wordt opgelegd. Twee andere OM-vertegenwoordigers vinden de richtlijn van 200 procent passend, maar weer een ander vindt de verhoging per definitie te hoog. De landelijke vertegenwoordigers geven aan dat het een slecht beeld van het OM oplevert als het vonnis van de rechter structureel lager ligt. Door het verschil van ten minste 100 procent tussen eis en oplegging lijkt de 200-procenteis dan ook zelden haalbaar.

“Je staat als OM voor schut als de uitspraak structureel veel lager is!”

Wat OM-vertegenwoordigers ook zien, is dat de ELA doordringen in het systeem, vooral wanneer ze als zodanig worden geoormerkt. Een portefeuillehouder VPT bij het OM kan daarin ondersteunen, net zoals in de interne informatieverstrekking. Een andere OM-vertegenwoordiger stelt juist dat de externe communicatie, zoals ook vastgelegd in de ELA, beter kan. Met name het delen van successen wordt gemist, iets dat ook door regionale politie-vertegenwoordigers wordt opgemerkt.

De afspraak binnen de ELA over de voorlopige hechtenis sluit volgens OM-vertegenwoordigers niet voldoende aan bij de wetgeving. Zo zijn er gronden nodig om voorlopige hechtenis te vorderen en zijn deze gronden persoons-

gebonden; deze zullen bijvoorbeeld zwaarder wegen bij een *first offender*. De ELA en de wetgeving lopen hier volgens OM-vertegenwoordigers uiteen, waardoor de politie het idee krijgt dat het OM niet mee wil werken. Vandaar dat men de afspraak hierover liever geschrapt zien. De persoonsgebonden afweging geldt voor een andere OM-representant ook ten aanzien van het adviesrapport van de Reclassering; dit zou niet gebaseerd moeten zijn op het type feit, maar op de persoon van de verdachte.

De vertegenwoordigers uit het landelijke werkveld zijn ondanks de problemen waar de ELA mee te maken heeft in de praktijk nog steeds overtuigd van de functie van de ELA. Voor het optimaler functioneren van de ELA is het dan wel van belang dat enkele zaken worden verbeterd. Zo zijn ze van mening dat de ELA bondiger beschreven kunnen worden en achten ze het van belang dat de politie VPT-zaken beter gaat herkennen en dat bij de aangifte een goed sfeerbeeld wordt geschetst; dit is van invloed op het verdere verloop van de procedure. Een laatste verbeterpunt ligt op de overlap tussen straf- en civiel recht. Het doen van aangifte onder nummer anonimiseert het slachtoffer, maar het verhalen van schade kan niet onder nummer worden gedaan; dan is het essentieel dat een slachtoffer zich kenbaar maakt en verdwijnt de anonimiteit juist.

Ten slotte benoemen ook landelijke vertegenwoordigers het risico van teleurstelling bij slachtoffers. Dit kan zowel bij de politie ontstaan als geen aangifte wordt opgenomen, maar ook bij het OM als een sepot onvoldoende wordt gemotiveerd of een lagere straf wordt geëist.

De voor de ELA relevante sectoren

De geraadpleegden verschillen over de relevantie van opname van bepaalde sectoren binnen de ELA. De regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid hanteren een brede visie en zijn van mening dat de ELA van toepassing zijn op alle werknemers die een publieke taak uitvoeren, juist ook omdat niet altijd zichtbaar is wie een publieke taak heeft. Het al dan niet dragen van een uniform speelt hierbij een rol.

Drie van de vijf regionale vertegenwoordigers van het OM neigen naar het meewegen van geweld dat logisch volgt uit de functie. De verwevenheid van geweld binnen het werk is een onderwerp wat ook andere OM-vertegenwoordigers aan het licht brengen. De term 'logischer geweld' is in dit kader ook geopperd en staat voor geweld dat meer verweven zit in de aard van het werk. Zo wordt geopperd dat bij GGZ-instellingen de belagers ook weer de patiënten van morgen zijn, terwijl geweld bij een slachtoffer achter de balie van de sociale dienst minder in

het werk verweven is. De OM-vertegenwoordigers wegen geweld dan zwaarder mee als dit minder of niet verweven is in het werk.

4.3 De toekomst van de ELA

De vertegenwoordigers uit de landelijke en regionale werkvelden hebben zowel suggesties voor de toekomst van de ELA gegeven als een visie op de vorm van de ELA in de toekomst. Beiden komen in deze deelparagraaf aan bod.

Visie op de toekomst

Alle vertegenwoordigers (één uitgezonderd) delen de visie dat de ELA behouden moeten blijven en dat het onderwerp opnieuw onder de aandacht gebracht moet worden. Ondanks het wegvallen van de (politieke) aandacht voor de ELA, zijn de afspraken volgens hen nog zeker nodig. Zaken als de verhoogde strafeis en het labelen van zaken zijn in de ogen van deze vertegenwoordigers belangrijk en dienen in de toekomst dan ook nog steeds toegepast te worden. Sommige van hen zijn wel van mening dat de ELA in de toekomst aangepast moeten worden, met als doel de afspraken te versterken en te verbeteren. De basis voor de suggesties die zij doen, ligt in het casusafhankelijk kijken naar alle zaken omtrent VPT.

Suggesties voor de toekomst

De suggesties die de geraadpleegden geven, vloeien voort uit de visie die zij hebben over de toekomst van de ELA. De volgende suggesties worden gegeven:

- De ELA updaten. Meer aandacht besteden aan een bondigere beschrijving en een uitleg van de ELA.
- De ELA in wetgeving opnemen zodat er minder ruimte meer is voor interpretatie. De volgende wetgeving is genoemd: wetboek van Strafrecht/wetboek van Strafvordering en Arbowet.
- Het proces rondom de anonimiteit bij het indienen van schadevergoedingen vastleggen in de ELA.
- Afspraken rondom het afhandelen van geweld tegen publieke medewerkers op Europees niveau doorvoeren.
- Binnen de ELA rekening houden met maatwerk per sector.
- De ELA opnemen in het geweldsprotocol van de politie.
- De mogelijkheid van *mediation* aan de ELA toevoegen.
- Gradaties in de verhoogde strafeis aanbrenge(n) of juist contra indicaties voor een verhoogde strafeis opnemen.

- Om de aandacht voor het onderwerp te behouden, moet er publicitaire aandacht gegenereerd (blijven) worden, niet alleen gericht op de politie, maar ook bij het OM. Denk hierbij aan het organiseren van themazittingen en/of themadagen.

Essentieel in de toekomst volgens de meeste geraadpleegden, is een samenwerking en/of contact tussen werkgevers, politie en het OM. Het vergroten van de rol van de werkgever kan bijdragen aan het opnieuw onder de aandacht brengen van het onderwerp. De suggesties die de alle vertegenwoordigers doen met betrekking tot het vergroten van de rol van de werkgever geven een mogelijke verschuiving weer: van een reactieve focus naar een preventieve focus op de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak. Verschillende vertegenwoordigers geven de volgende suggesties met betrekking tot het vergroten van de rol van de werkgever:

- Iedere werkgever moet een statement maken: “agressie tegen onze mensen wordt niet geaccepteerd, niet getolereerd en krijgt altijd een vervolg”, en meer aandacht besteden aan het onderwerp.
- De werkgever moet een goed meldsysteem oprichten waarin dergelijke zaken intern gemeld worden. Daarnaast zouden vakbonden een eigen expertisepunt omtrent het onderwerp moeten oprichten.
- Werkgevers zouden preventieve normen moeten vastleggen om te bepalen wat toelaatbaar is en wat niet. Hier sluit het inrichten van een organisatiecode bij aan, waarin staat in welke gevallen je aangifte doet. Dit instrument helpt zoeken naar een collectieve norm binnen dergelijke geweldsprocessen.

4.4 Belangrijkste bevindingen

Hieronder staan in chronologische volgorde de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk vermeld.

- De ELA vormen het sluitstuk op het conform afspraak beëindigde VPT-programma en zijn te beschouwen als de repressieve component van de VPT-aanpak. Ze werden pas in 2010 ingevoerd, mede omdat het zoeken was om de juiste ‘toon’ te vinden rondom geweld.
- Meerdere vertegenwoordigers uit het werkveld stellen dat de VPT-zaken vooral politiezaken betreffen. Vanuit andere beroepsgroepen komt er weinig aan zaken binnen. Om de meldingsbereidheid vanuit

andere sectoren te verhogen, is er volgens een aantal vertegenwoordigers meer oog voor de specifieke kenmerken van weinig meldende sectoren nodig. Ook zouden werkgevers normen voor (on)toelaatbaar geweld moeten vastleggen en het opzetten van een intern meldsysteem moeten overwegen.

- Het belang van VPT wordt bij werkgevers nog steeds gezien, hoewel het aantal zaken dat de politie aanlevert beduidend hoger ligt dan het aantal zaken in andere sectoren. VPT blijft voor werkgevers een bekend begrip; de ELA zijn daarom niet los te koppelen van VPT. VPT is conform afspraak beëindigd, maar het heeft wel een cultuuromslag teweeggebracht.
- VPT, en daarmee de ELA, is nog steeds een thema volgens het werkveld, ondanks dat de borging bij werkgevers beter kan. Ze zijn namelijk niet altijd goed ingebed in het werkproces. De landelijke vertegenwoordigers wijzen overigens al op twee ontwikkelingen die tot een verbetering zouden moeten leiden: het opnemen van een VPT-module in de opleiding van de baliemedewerkers en het aanstellen van casemanagers bij de politie.
- De landelijke vertegenwoordigers zijn ondanks de problemen waar de ELA mee te maken heeft in de praktijk nog steeds overtuigd van de functie van de ELA. Voor het optimaler functioneren van de ELA is het dan wel van belang dat enkele zaken worden verbeterd, zoals een aanpassing van het formele taalgebruik.
- De werkveldvertegenwoordigers verschillen over de relevantie van opname van bepaalde sectoren binnen de ELA. Waar een van de vertegenwoordigers benadrukt dat teveel sectoren de vaart uit het strafproces halen, vinden anderen dat alle werknemers met een publieke taak onder de ELA vallen.
- De mening over de verhoogde strafeis van het OM wordt door een van de vertegenwoordigers als 'veel te hoog' omschreven. Anderen vinden dat afwijken van de strafeis moet kunnen en ook afhankelijk is van de dader en andere omstandigheden, maar vinden ook dat soms een signaal moet worden afgegeven. De landelijke vertegenwoordigers geven aan dat een structureel lager vonnis van de rechter negatief afstraalt op het OM.
- Alle vertegenwoordigers (één uitgezonderd) zijn voor het behoud van de ELA in de toekomst en ieder van hen vindt dat het onderwerp

opnieuw onder de aandacht gebracht moet worden. Suggesties die zij doen zijn onder andere het opnemen van de ELA in de wetgeving en het vergroten van de rol van de werkgever (preventie en begeleiding richting aangifte).

Eindnoten

1. Zie bijlage 2 voor de lijst met respondenten.
2. De regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid zijn voornamelijk gemeentelijke en politiele vertegenwoordigers, aangevuld met enkele gemeentevertegenwoordigers.
3. Zie bijlage 3 voor de topiclijsten van de interviews en de voorgelegde vragenlijsten.
4. De werkgroepleden waren afkomstig uit de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de politie, Slachtofferhulp Nederland en de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
5. Bron: www.korta.info/beleidsreactie-onderzoeken-bont-en-blauw-en-de-evaluatie-van-d.html#5._Belangrijkste_bevindingen_uit_de_onderzoeken_5.1_Onderzoeksbevindingen_uit_de_evaluatie_van_de_Polarisrichtlijn.
6. Zie voor meer informatie over het achterliggende proces www.korta.info/beleidsreactie-onderzoeken-bont-en-blauw-en-de-evaluatie-van-d.html#5._Belangrijkste_bevindingen_uit_de_onderzoeken_5.1_Onderzoeksbevindingen_uit_de_evaluatie_van_de_Polarisrichtlijn.
7. Oriëntatiepunten vormen een vertrekpunt van denken over de op te leggen straf. Zij bieden de rechter een handvat en de mogelijkheid om bij de straftoemeting te wijzen op een landelijke praktijk. De oriëntatiepunten binden de rechter niet. Hij is in individuele gevallen verantwoordelijk om een passende straf te bepalen en op te leggen. In die oriëntatiepunten staat een verhoging tussen de 33 en 100 procent vastgelegd. Bron: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf.

5 Meningen van werkgevers en werknemers in de survey

Een van de uitgangspunten van de ELA is om slachtoffers en hun werkgever optimaal te informeren over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Om een beeld te krijgen van de naleving van dit uitgangspunt is een vragenlijst onder zowel werkgevers als werknemers uitgezet. Daarnaast is via de vragenlijst ook gevraagd naar ervaringen en meningen over meldingen van agressie of geweld, en de aangiftes die hier op volgden.

Voor het uitzetten van de survey zijn vertegenwoordigers van verschillende sectoren benaderd om mee te werken. De selectie van sectoren is in overleg met de begeleidingscommissie uitgevoerd. Het ging om de volgende sectoren: openbaar vervoer, gemeenten, ambulancediensten, GGZ, apothekers en huisartsen. Omdat huisartsen via diverse kanalen niet bereid waren om aan het onderzoek mee te werken, is besloten om bijzondere opsporingsambtenaren als extra beroepsgroep mee te nemen. Deze zijn vooral werkzaam in de sectoren gemeente en openbaar vervoer.¹ Via de sectorvertegenwoordigers is verzocht om een mail te sturen naar de werkgevers. Aan hen is ten eerste gevraagd de werkgeversvragenlijst in te vullen en ten tweede de werknemersvragenlijst door te zetten naar werknemers.

In paragraaf 5.1 bespreken we de resultaten van de vragenlijst die door werkgevers zijn ingevuld, in paragraaf 5.2 doen we dit voor de werknemers.

In de werknemerssurvey is naar een telefoonnummer gevraagd om eventueel nog enkele vragen te stellen naar aanleiding van de ingevulde vragenlijst. In totaal zijn vijftien respondenten benaderd voor deze extra vragenronde. De informatie die zij verstrekt hebben, is vormgegeven via quotes. Deze dienen ter illustratie over opvolging van geweldszaken.

5.1 Meningen van werkgevers

In totaal hebben 155 werkgevers de vragenlijst (deels) ingevuld. Werkgevers zijn voornamelijk werkzaam bij een gemeente (30 procent), apotheek (27 procent) of GGZ-instelling (26 procent). Zeventien respondenten werken bij een ambulancedienst (11 procent), drie in de jeugdzorg (2 procent) en nog eens drie bij een justitiële instelling (2 procent). Drie werkgevers (2 procent) werken in overige beroepsgroepen.²

Ruim een derde van de werkgevers (37 procent) bekleedt de functie van manager. Respondenten die tot de beroepsgroep ‘apotheker’ behoren, hebben diezelfde managersfunctie. Andere functies die worden genoemd zijn gecategoriseerd als adviseur (15 procent), directie- of bestuurslid (6 procent), coördinator (6 procent) of VPT-verantwoordelijke (5 procent). Zes werkgevers (4 procent) werken in overige functies.³

In deze paragraaf bespreken we de meldingen die werkgevers krijgen van agressie of geweld tegen werknemers, waarna (de procedure omtrent) de aangifte van die meldingen aan bod komt. Vervolgens presenteren we de resultaten met betrekking tot de kennis die werkgevers hebben over het Programma VPT en de ELA.

Meldingen van agressie of geweld

Uit de vragenlijst met de werkgevers blijkt dat bijna iedere werkgever (97 procent) ooit wel eens een melding heeft gekregen van agressie of geweld tegen een van hun werknemers. Gemiddeld krijgen werkgevers 30 meldingen per jaar. Werkgevers die in een GGZ-instelling werken krijgen een bovengemiddeld aantal meldingen van agressie of geweld per jaar, wat significant verschilt van het aantal meldingen die andere werkgevers krijgen (zie tabel 5.1). Sommige respondenten geven aan jaarlijks meer dan honderd meldingen van agressie of geweld te krijgen. Deze uitbijters kunnen het gemiddelde een vertekend beeld geven. Om deze reden presenteert tabel 5.1 niet alleen het gemiddelde, maar ook de mediaan.⁴ We zien dan een soortgelijke verdeling tussen de beroepsgroepen, alleen dan met minder meldingen.

Tabel 5.1: aantal meldingen (gemiddeld per jaar, mediaan en maximum) naar beroepsgroep (n=104)⁵

Beroepsgroep	Gemiddeld aantal meldingen per jaar	Mediaan	Maximum
GGZ-instelling (n=19)	90	50	500
Gemeente (n=38)	20	10	120
Apotheker (n=31)	11	6	60
Ambulancedienst (n=14)	9	4	60

Werkgevers die als coördinator werken krijgen jaarlijks gemiddeld 97 meldingen van agressie of geweld tegen werknemers. Voor adviseurs is dat iets minder (64). Werkgevers die als directie- of bestuurslid of apotheker werken krijgen jaarlijks gemiddeld de minste meldingen (zie tabel 5.2). Kijken we naar de mediaan, dan zien we dat een VPT-verantwoordelijke jaarlijks de meeste meldingen van agressie of geweld krijgt. Dit komt omdat het gemiddelde wordt beïnvloed door de uitbijters.

Tabel 5.2: aantal meldingen (gemiddeld per jaar, mediaan en maximaal) naar functie (n=104)

Functie	Gemiddeld aantal meldingen per jaar	Mediaan	Maximum
Coördinator (n=7)	97	15	500
Adviseur (n=12)	64	20	200
VPT-verantwoordelijke (n=4)	48	38	109
Manager (n=44)	24	5	150
Directie- of bestuurslid (n=4)	19	12	50
Apotheker (n=31)	11	6	60

Ruim de helft van de werkgevers (57 procent) geeft aan dat bij meldingen van agressie of geweld tegen werknemers altijd een dossier wordt bijgehouden. Een derde van de respondenten (31 procent) geeft aan dat dit alleen in specifieke gevallen gebeurt, bijvoorbeeld bij ernstige gevallen of als de werknemer hiermee instemt. Veertien werkgevers (12 procent) houden geen dossier bij.

Aangifte van meldingen

Naar aanleiding van een melding van agressie of geweld kan aangifte worden gedaan bij de politie. Ongeveer een derde van de werkgevers (31 procent) geeft aan dat er bij geen enkele melding aangifte is gedaan bij de politie. Het blijkt dat dit voornamelijk apothekers te zijn. Respondenten geven aan geen aangifte te doen omdat agressie niet altijd aangiftewaardig is, bijvoorbeeld als het gaat om verbale agressie. Het gros van de werkgevers (41 procent) doet in sommige gevallen aangifte. Alle andere respondenten doen meestal (18 procent) of altijd (9 procent) aangifte. Dit zijn vooral werkgevers met een managersfunctie.

Over de laatste melding geeft de helft van de werkgevers (51 procent) aan dat er een aangifte is opgenomen. Hierbij is 78 procent van de werkgevers door de politie geïnformeerd over de mogelijkheid om het werkadres als woonadres te kiezen, vanwege anonimiteit van de werknemer. Iets meer dan de helft van de werkgevers (54 procent) is bij de laatste aangifte geïnformeerd over een schaderegeling. Bij 32 werkgevers (42 procent) heeft de laatste aangifte tot strafrechtelijke vervolging geleid. Bij een strafrechtelijk vervolg kan de werkgever aangeven op de hoogte te worden gehouden van de strafzaak. Het OM komt dit in twee derde van de gevallen na.

Behalve het doen van aangifte kunnen werkgevers werknemers ook nog op andere manieren ondersteunen wanneer deze zijn geconfronteerd met agressie of geweld. Een van deze manieren is om na het incident in gesprek te gaan met de werknemer. Dit kan een gesprek zijn tussen werkgever en werknemer, of iemand anders binnen de organisatie, bijvoorbeeld een bedrijfsmaatschappelijk werker of vertrouwenspersoon. Werkgevers geven ook regelmatig aan dat de werknemers na een voorval ondersteuning krijgen van het bedrijfsopvangteam (BOT). Een BOT bestaat uit collega's en is er om werknemers te ondersteunen na een ingrijpende gebeurtenis. Een andere manier waarop werkgevers hun werknemers ondersteunen is door een weerbaarheidstraining. Ten slotte bieden werkgevers juridische begeleiding en ondersteuning aan de werknemer, bijvoorbeeld bij het indienen van een schadeclaim.

Kennis van overheidsbeleid

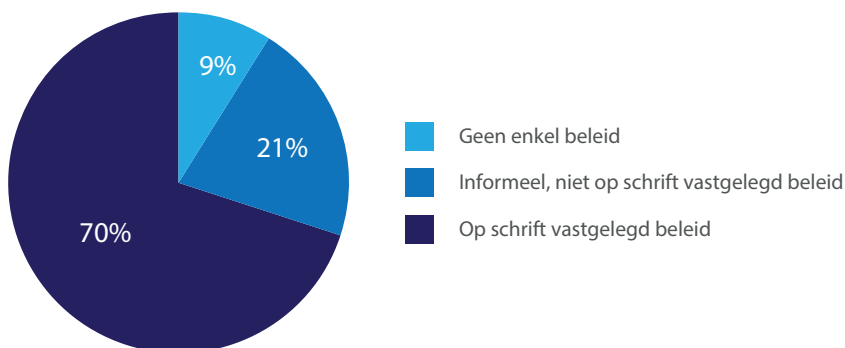
Aan werkgevers is gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van het overheidsbeleid met betrekking tot agressie of geweld tegen werknemers. Specifiek wordt werkgevers gevraagd naar hun kennis over het Programma VPT en de ELA. Hieruit blijkt dat de helft van de werkgevers (50 procent) (enigszins) op de hoogte is van het Programma VPT, voor de ELA is dit bijna een kwart (23 procent).

Programma VPT

Iets minder dan een derde van de werkgevers (30 procent) geeft aan niet op de hoogte te zijn van het overheidsbeleid rondom het uitoefenen van publieke taken, en een vijfde heeft er hooguit eens iets van gehoord. Daartegenover staat dat 30 procent van de werkgevers inhoudelijk goed op de hoogte is, 20 procent van respondenten is enigszins op de hoogte. Met name apothekers zijn niet op de hoogte van het Programma VPT. Werkgevers die werkzaam zijn bij een ambulancedienst blijken juist inhoudelijk goed op de hoogte te zijn van dit beleid. Uit nadere analyse blijkt dat 61 procent van de werkgevers die aangifte doen van meldingen van agressie of geweld tegen hun werknemers, inhoudelijk enigszins of goed op de hoogte is van het Programma VPT. Dit verschilt significant⁶ van het aandeel werkgevers die hier geen aangifte van doet (27 procent).

Van alle werkgevers, die hooguit eens van VPT hebben gehoord, heeft 70 procent een op schrift vastgesteld beleid. Enkele respondenten geven aan dat zij als werkgever geen beleid hanteren (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1: beleid rondom Programma VPT (n=77)



ELA

Het gros van de werkgevers is inhoudelijk (nog) niet goed op de hoogte van de ELA bij en tussen politie en OM (zie tabel 5.3). Het percentage apothekers dat inhoudelijk niet op de hoogte is van de ELA is 92 procent, en is daarmee oververtegenwoordigd. Voor andere beroepsgroepen of functies worden dergelijke over- of ondervertegenwoordigingen niet gevonden.⁷

Tabel 5.3: op de hoogte van de ELA tussen politie en OM, die deels ook bestemd zijn voor werkgevers (n=106)

Op de hoogte?	n	%
Nee, niet op de hoogte	46	43%
Nee, hooguit eens iets van gehoord	36	34%
Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte	13	12%
Ja, inhoudelijk goed op de hoogte	11	10%
Totaal	106	100%

Van het beperkte aantal werkgevers dat enigszins of goed op de hoogte is van de ELA (n=24), vindt ongeveer de helft (46 procent) dat de ELA de procedure na een incident helderder maakt. Bovendien geeft bijna drie kwart van deze respondenten aan dat de ELA de procedure na een incident versnelt. Twee respondenten (8 procent) geven aan dat de ELA hen extra werk oplevert.

Volgens werkgevers is het voordeel van de ELA de eenduidigheid in beleid: iedereen volgt dezelfde procedure. Daarnaast zou de ELA zorgen voor een snellere afhandeling. Een respondent zegt daar het volgende over:

“De ELA zorgt voor een snelle afhandeling door de politie, en een goede kwaliteit van vervolging door het OM.”

Dat de politie (vooral intake en service) momenteel onvoldoende kennis heeft over de ELA, zien respondenten als een nadeel. Het verbeteren van de kennis over de ELA door de politie wordt door werkgevers dan ook als mogelijk verbeterpunt genoemd. Een ander verbeterpunt dat door meerdere respondenten wordt benoemd is dat er momenteel te weinig aandacht is voor de ELA. Voorlichtingen, trainingen en workshops moeten volgens werkgevers plaatsvinden om dit probleem op te lossen.

5.2 Meningen van werknemers

In totaal hebben 534 werknemers de vragenlijst (deels) ingevuld.⁸ Het gros van de respondenten is werkzaam bij een gemeente (65 procent) of apotheek (25 procent). Daarnaast werkt een deel van de respondenten in het openbaar vervoer (7 procent) of als huisarts (1 procent).⁹ Veertien respondenten (3 procent) werken in overige beroepsgroepen.¹⁰

De functie die werknemers bekleden is gecategoriseerd. Werknemers die bij een apotheek werken blijken bij benadering apothekersassistent(e) te zijn. Ruim een derde van de werknemers (37 procent) geeft aan te werken als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Ongeveer een tiende van de respondenten heeft een adviserende functie (11 procent) of werkt als baliemedewerk(st)er (11 procent). Andere functies die worden genoemd zijn gecategoriseerd als coördinator (5 procent), inspecteur (4 procent), administratief medewerker (2 procent) of hoofd-conducteur (2 procent). Negentien respondenten (4 procent) werken in overige functies.¹¹

In het vervolg van deze paragraaf komt het slachtofferschap van agressie of geweld ter sprake, gevolgd door de aangifte hiervan. De paragraaf besluit met de kennis die respondenten hebben met betrekking tot het overheidsbeleid ten aanzien van agressie of geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Slachtoffer van agressie of geweld

Werknemers met een publieke taak worden niet zelden slachtoffer van agressie of geweld. Volgens onderzoek van Abraham, Flight & Roorda (2011) wordt 59 procent van de werknemers met een publieke taak slachtoffer van agressie of geweld. Ander onderzoek wijst uit dat dit aandeel lager zou kunnen zijn, namelijk 36 procent (Van Zwieten, 2017). Dit komt overeen met de resultaten van onderhavige vragenlijst (n=534), waar 40 procent van de werknemers slachtoffer is geworden van agressie of geweld in 2018. Daarnaast heeft ruim driekwart van de werknemers ervaring met slachtofferschap van één (18 procent) of meerdere (59 procent) collega's. Gemiddeld werd een werknemer met een publieke taak in ons onderzoek zeven keer slachtoffer van agressie of geweld in 2018. Respondenten die bij een apotheek werken, of in het openbaar vervoer, werden in 2018 negen keer slachtoffer van agressie of geweld. Dit is meer dan werknemers van de gemeente of overige beroepsgroepen (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4: aantal keer slachtoffer van agressie of geweld in 2018 naar beroepsgroep (n=208)

Beroepsgroep	Gemiddeld aantal keer per jaar	Mediaan	Maximum
Apothekers (n=45)	9	3	52
Openbaar Vervoer (n=31)	9	4	50
Gemeenten (n=124)	6	3	50
Overige (n=8)	5	3	13

Uit nadere analyses blijkt dat bepaalde functies vaker slachtoffer worden van agressie of geweld. Adviseurs, baliemedewerk(st)ers en coördinatoren worden relatief gezien minder vaak slachtoffer van agressie of geweld. Apothekersassistenten en boa's zijn in 2018 het vaakst slachtoffer geworden (zie tabel 5.5).

“De functie waarin ik jaren met liefde heb gewerkt, riep inmiddels walging op. Om die reden (agressie) ben ik achter de schermen gaan werken en sinds mijn vertrek kan worden gesproken van een ‘verdwenen functie’.”

Het merendeel van de respondenten (81 procent) maakt hier een melding bij hun werkgever van. Ongeveer een achtste van de werknemers (14 procent) doet dit in de meeste gevallen. Elf werknemers (6 procent) die slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld hebben hier nooit melding van gemaakt bij hun werkgever.

Tabel 5.5: aantal keer slachtoffer van agressie of geweld in 2018 naar functie (n=208)

Functie	Gemiddeld aantal keer per jaar	Mediaan	Maximum
Adviseur (n=10)	2	2	3
Apothekersassistente (n=47)	9	3	52
Baliemedewerker (n=17)	3	2	20
Boa (n=117)	8	4	50
Coördinator (n=8)	3	2	5
Hoofdconducteur (n=6)	4	4	6

Aangifte

Bijna de helft van de slachtoffers van agressie of geweld in 2018 geeft aan dat zij, of hun werkgever, geen enkele keer aangifte hebben gedaan van het incident. Een kwart van de slachtoffers (of hun werkgever) doet dit juist elke keer (zie tabel 5.6).

Tabel 5.6: aantal keer aangifte gedaan (n=210)

Aangifte	n	%
Nee, geen enkele keer	100	48%
Ja, soms	32	15%
Ja, meestal	27	13%
Ja, elke keer	51	24%
Totaal	210	100%

Slachtoffers die geen enkele keer aangifte deden van agressie of geweld geven aan dat het vooral gaat om verbale agressie. Daarnaast geven slachtoffers aan aangifte niet noodzakelijk te vinden. Een andere motivatie die slachtoffers regelmatig noemen is dat aangifte doen geen zin heeft. Een van de respondenten zegt het volgende:

“Het betrof verbale agressie, en niet van dergelijke aard dat het nodig was om aangifte te doen.”

Als slachtoffers aangifte doen van agressie of geweld, is dat volgens hen een standaardprocedure van hun werkgever. Als niet elke keer aangifte wordt gedaan van een incident, komt dat omdat de agressie of het geweld volgens de respondent te licht, en dus niet nodig was. Werknemers zeggen daar het volgende over:

“Bij verbaal geweld is het juridisch soms net te ‘dun’ voor een aangifte.”

“Met verbale agressie wordt niks gedaan. Met fysiek geweld meestal wel.”

“Bij een incident waar ik met de dood ben bedreigd, kon ik pas vier dagen later aangifte doen. Er werd geen ruimte voor gemaakt.”

“Ik heb het idee dat de politie een zaak niet graag opneemt, maar ze zorgen er wel voor dat hun eigen geweldszaken zoveel mogelijk worden opgepakt door het OM.”

Van de 216 slachtoffers van agressie of geweld, geven er 81 (38 procent) aan dat er van het laatste incident aangifte is opgenomen bij de politie. In nagenoeg alle

gevallen deed de werknemer deze aangifte. Slechts twee respondenten geven aan dat de werknemer zelf aangifte deed. Daarnaast geeft 93 procent van de slachtoffers aan dat er bij de laatste aangifte de mogelijkheid was om het werkadres als woonadres te kiezen.

“Het voelde prettig en veilig dat bij de aangifte het adres van mijn werk kon worden opgegeven.”

Bij een aangifte kan de politie het slachtoffer informeren over een mogelijke schaderegeling. Twee derde van de slachtoffers is hier daadwerkelijk over geïnformeerd.

De laatste aangifte heeft bij 42 respondenten (74 procent) tot strafrechtelijke vervolging geleid. Iets meer dan de helft (58 procent) werd hierbij ondersteund door het OM, bijvoorbeeld door op de hoogte gehouden te worden van de strafzaak en zittingsdag. Daarnaast geven respondenten aan via slachtofferhulp ondersteuning te hebben gehad (bijvoorbeeld met het invullen van het schadeformulier). Werknemers die een slachtofferformulier invullen, kunnen in ruim de helft van de gevallen (58 procent) aangeven dat zij een schadevergoeding willen eisen. Bij ruim twee derde van de slachtoffers (die een schadeformulier invullen) is daadwerkelijk een schadevergoeding geëist. Twee derde van de slachtoffers die aangifte gedaan hebben door het invullen van een slachtofferformulier aan kunnen geven dat ze op de hoogte gehouden willen worden van de strafzaak. Volgens de meerderheid van de respondenten (83 procent) komt het OM dit na. Toch lukt dit niet altijd, getuige onderstaande opmerking uit een interview met een werknemer:

“Het is niet bekend wat er met de aangifte is gedaan, ze kunnen hem niet meer vinden.”

Binnen de organisatie kan hulp worden geboden ter ondersteuning van het strafrechtelijk proces. Volgens een vijfde van de werknemers gebeurt dat doordat de werkgever aangifte doet (19 procent), of meegaat om aangifte te doen (18 procent). 28 procent van de respondenten geeft aan dat deze hulp een andere invulling heeft, het gaat met name om juridische begeleiding en ondersteuning. De mate van ondersteuning verschil echter per werkgever, zo wijzen interviews met werknemers uit:

“Overal waar ze me konden raken hebben ze me geraakt; van de werkgever heb ik alle tijd gekregen om te herstellen en traumaverwerking.”

“Registraties kosten tijd maar dat krijg ik niet van de werkgever. Tijdens het doen van een melding wordt op het horloge gekeken, aangezien je zo snel mogelijk weer aan het werk moet. Er moet geld verdiend worden.”

Kennis van overheidsbeleid

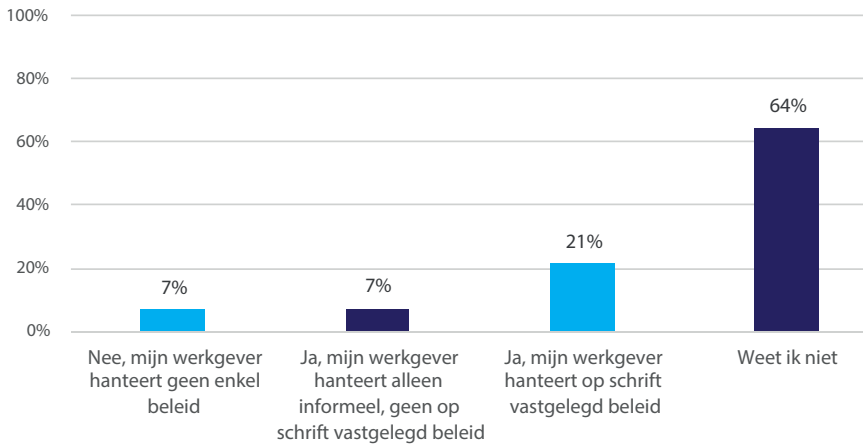
Net zoals bij de werkgevers, is aan werknemers gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van het overheidsbeleid met betrekking tot agressie of geweld tegen werknemers. In dit onderdeel worden de resultaten met betrekking tot de kennis van het Programma VPT en de ELA besproken.

Programma VPT

Zeventig procent van de werknemers is niet op de hoogte van het overheidsbeleid rondom het veilig uitoefenen van publieke taken (Programma VPT). Een vijfde van de werknemers is inhoudelijk enigszins op de hoogte van dit beleid, terwijl voor een tiende van de werknemers geldt dat zij goed op de hoogte zijn. Vooral de werknemers van apothekers zijn niet op de hoogte van dit beleid, zo blijkt uit nadere analyse.¹² Ook blijkt uit nadere analyse dat 36 procent van de slachtoffers van agressie of geweld inhoudelijk enigszins of goed op de hoogte is van het Programma VPT. Dit verschilt significant van het aandeel werknemers dat hier geen slachtoffer van is geworden (26 procent). Hetzelfde geldt voor het aandeel werknemers dat aangifte doet van agressie of geweld: de helft van de slachtoffers die aangifte doen (50 procent) is op de hoogte van de inhoud van het Programma VPT. Dit verschilt significant van het aandeel werknemers die hier geen aangifte van doet (23 procent).

Een vijfde van de werkgevers hanteert een op schrift vastgelegd beleid volgens de werknemers. Een klein deel van de werknemers geeft aan dat de werkgever ofwel een informeel, niet op schrift vastgelegd beleid hanteert, ofwel geen enkel beleid hanteert. De meeste werknemers geven echter aan dat ze niet weten of de werkgever een beleid hanteert (zie figuur 5.2).

Figuur 5.2: werkgever hanteert een beleid rondom het Programma VPT (n=429)



Aan respondenten, die aangeven dat hun werkgever een beleid hanteert rondom VPT, is gevraagd hoe dit beleid eruit ziet. Bijna twee derde van de respondenten (62 procent) geeft aan dat er normen worden gebruikt voor veilig werken. Deze normen zijn vastgelegd in protocollen omtrent agressie of geweld. Drie kwart van werkgevers (73 procent) vult dit beleid in door het doen van aangifte. Enkele werknemers geven aan dat bij hun werkgever het de regel is om altijd aangifte te doen indien er sprake is van enige vorm van agressie of geweld. Andere randvoorwaarden (gecreëerd door werkgevers) die werknemers noemen om veilig te werken zijn de inzet van een agressie-interventieteam (AIT) of beveiliging.

ELA

De meeste werknemers blijken (nog) niet op de hoogte te zijn van de ELA tussen politie en OM. Slechts een fractie van de respondenten (2 procent) geeft aan goed op de hoogte te zijn van de ELA (zie tabel 5.7). Werknemers die werken in een apotheek (als apothekersassistent(e)) zijn niet op de hoogte van de ELA: 99 procent geeft aan niet op de hoogte te zijn, of heeft er hooguit eens iets van gehoord. Een kwart van de werknemers in het openbaar vervoer is enigszins of goed op de hoogte van de ELA, voor werknemers van de gemeente is dit 21 procent.

Een derde van de werknemers die als coördinator werkt (32 procent) is op de hoogte van de ELA. Voor boa's is dit percentage iets lager: 25 procent. Werknemers die een andere functie bekleden zijn minder vaak op de hoogte van de inhoud van de ELA. Uit nadere analyse blijkt dat slachtoffers en niet-slachtoffers van agressie of geweld niet (significant) verschillen in de mate waarin zij inhoudelijk op de hoogte zijn van de ELA.¹³

Tabel 5.7: op de hoogte van de ELA tussen politie en OM, die procesbelangen behartigen na geweld tegen werknemers (n=400)

Op de hoogte?	n	%
Nee, niet op de hoogte	216	54%
Nee, hooguit eens iets van gehoord	116	29%
Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte	59	15%
Ja, inhoudelijk goed op de hoogte	9	2%
Totaal	400	100%

De kennis die respondenten hebben over de rol die de werkgever op grond van de ELA binnen het strafproces vervult na geweld tegen werknemers, geeft een soortgelijk beeld. Een achtste van de werknemers (12 procent) is enigszins op de hoogte van deze rol van de werkgever, terwijl slechts 2 procent goed op de hoogte is. De overige 86 procent van de respondenten is niet op de hoogte van de rol die de werkgever op grond van de ELA binnen het strafproces vervult, of heeft er hooguit eens iets van gehoord.

In vergelijking met de werkgevers zijn de werknemers (iets) minder positief over de ELA. Een derde van de respondenten vindt dat de ELA het proces – na een incident – versnelt. Ongeveer de helft van de werknemers (45 procent) is het ermee eens dat de ELA de procedures na een incident helderder maakt. Volgens enkele respondenten (6 procent) levert de ELA alleen maar extra werk op.

Werknemers benoemen verschillende voordelen van de ELA. Het komt erop neer dat de ELA zorgt voor eenduidigheid in beleid. Een ander voordeel van de ELA zou de snelheid van de afhandeling zijn. Respondenten zeggen het volgende over de voordelen van de ELA:

“Met de ELA is er een betere afwikkeling van de procedure door de melding laagdrempelig te maken.”

“De ELA zorgt ervoor dat een incident sneller tot een strafrechtelijk feit kan worden gebracht.”

Wanneer werknemers gevraagd wordt naar voor- en nadelen van de ELA, dan blijkt dat zij al snel overgaan op VPT-gerelateerde onderwerpen. Zo wijzen werknemers op het extra werk dat de ELA opleveren, maar is dit binnen het proces van

aandacht voor aangifte doen een VPT-kwestie. Ook geeft de helft van de respondenten (54 procent) aan dat juist hun werkgever nog iets kan verbeteren in het VPT-proces nadat agressie of geweld heeft plaatsgevonden. Werknemers benoemen dan met name VPT-gerelateerde onderwerpen als (juridische) begeleiding, voorlichting en ondersteuning door de werkgever als mogelijke verbeterpunten. Een werknemer geeft aan dat het ook mogelijk zou moeten zijn om bepaalde cliënten niet meer te behandelen:

“Het moet mogelijk zijn personen die zich schuldig hebben gemaakt aan agressie en geweld te weigeren. Dit is lastig in verband met de zorgplicht.”

Toch geeft 41 procent van de respondenten aan dat de politie ook op het gebied van de ELA nog iets kan verbeteren. Zo merken respondenten op dat de politie een aangifte niet altijd serieus neemt. Daarnaast wensen respondenten dat de politie slachtoffers van agressie of geweld beter op de hoogte houdt van het proces. In de huidige situatie geeft de politie te weinig terugkoppeling over de voortgang. Met de ELA zou de politie ook sneller kunnen of moeten handelen volgens respondenten. In de interviews met werknemers wordt daarover het volgende aangegeven:

“Gesteund voelen door de politie is essentieel.”

“De politie gaat niet tot het gaatje als het gaat om geweld tegen werknemers met een publieke taak.”

Ruim een derde van de werknemers (37 procent) vindt dat het OM nog iets kan verbeteren op het vlak van de ELA. Respondenten vinden dat het OM een dader, die agressie of geweld tegen een werknemer met een publieke taak gebruikt, altijd moet vervolgen. Daarnaast geven respondenten aan dat het OM vaker en harder moet straffen. Enkele werknemers geven ook aan dat zij na een incident niet goed op de hoogte zijn gehouden van de strafzaak. Zij wensen beter op de hoogte gehouden te worden door het OM. Toch geeft een werknemer in een interview een positief signaal af:

“Ik word geregeld op de hoogte gehouden van de zaak, maar tegelijkertijd laten ze het aan mij of ik bij de zitting aanwezig wil zijn. Hier ben ik tevreden over.”

5.3 Belangrijkste bevindingen

Hieronder staan in chronologische volgorde de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk vermeld.

- Zowel werkgevers (n=155) als werknemers (n=534) met een publieke taak krijgen te maken met agressie of geweld. Uit de vragenlijst blijkt dat werkgevers jaarlijks gemiddeld 30 meldingen van agressie of geweld krijgen. Bijna de helft van de werknemers met een publieke taak (40 procent) werd in 2018 zelf slachtoffer van enige vorm van agressie of geweld.
- Ongeveer een derde van de werkgevers (31 procent) en de helft van de werknemers (48 procent) doet geen aangifte van (een melding van) agressie of geweld. Werkgevers en werknemers geven aan dat een incident in sommige gevallen niet aangiftewaardig is, bijvoorbeeld bij verbale agressie.
- De helft van de werkgevers is enigszins tot goed op de hoogte van VPT. Het aandeel werknemers dat enigszins tot goed op de hoogte is van het programma is lager, namelijk 30 procent.
- Voor de ELA geldt dat ruim een vijfde van de werkgevers (22 procent) inhoudelijk enigszins tot goed op de hoogte is van de afspraken. Dit is vijf procentpunt meer dan het aandeel werknemers dat enigszins tot goed op de hoogte is van de ELA (17 procent).
- Werkgevers en werknemers hebben positieve en negatieve ervaringen met de ELA. Zowel werkgevers als werknemers zijn enthousiast over het feit dat de ELA voor eenduidigheid in het beleid zorgt. Ook worden strafzaken, waarbij agressie of geweld is gebruikt tegen iemand met een publieke taak, sneller afgehandeld. Werkgevers geven echter aan dat de politie (intake en service) momenteel onvoldoende kennis heeft over de ELA. Een (andere) negatieve ervaring die werknemers noemen, is de (extra) tijd die de ELA in beslag neemt.

- Zowel werkgevers als werknemers geven verbeterpunten voor de ELA. De belangrijkste zijn:
 - Meer aandacht voor de ELA, bijvoorbeeld door voorlichting, trainingen en workshops;
 - De politie (intake en service) moet beter op de hoogte zijn van VPT en sneller en eenduidiger handelen bij agressie of geweld tegen een werknemer met een publieke taak;
 - Slachtoffers wensen beter door de politie en OM op de hoogte gehouden te worden van het proces van de strafzaak;
 - Het OM moet vaker en harder straffen bij agressie of geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Eindnoten

1. Zie bijlage 4 voor de surveyvragen.
2. Een voorbeeld van een overige beroepsgroep is huisarts.
3. Een voorbeeld van een overige functie is verpleegkundige.
4. De mediaan het punt waar de helft van het aantal waarnemingen (n) is bereikt.
5. In de tabel worden sectoren genoemd die meer dan vier waarnemingen (n) hebben. Sectoren met een n lager dan vijf worden niet gepresenteerd. Daarom komt de totale N niet met de cumulatieve N in de rijen. Dit geldt voor alle tabellen in dit hoofdstuk.
6. Bij een p-waarde van 0,05.
7. Uit nadere analyse blijkt dat er geen (significant) verschil wordt gevonden tussen werkgevers die aangifte doen van agressie of geweld tegen hun werknemers en werkgevers die hier geen aangifte van doen, en de mate waarin zij inhoudelijk op de hoogte zijn van de ELA.
8. In de survey hebben werknemers de mogelijkheid gehad om hun telefoonnummer te vermelden, met de achterliggende gedachte om hen eventueel telefonisch te benaderen. Uiteindelijk is met vijftien werknemers een telefoongesprek gevoerd. In het gesprek is kort ingegaan op de ervaring van de werkneer, de waardering van de aanpak door de werkgever, de politie en het OM. De hoogtepunten uit de gevoerde gesprekken zijn in de beschrijving van de survey als quotes toegevoegd.
9. Ook werknemers van ambulancediensten, DJI- en GGZ-instellingen is verzocht om aan de vragenlijst mee te werken, hierop is geen positief antwoord ontvangen. In plaats daarvan zijn boa's gevraagd via twee boa-bonden, alsmede werknemers uit het openbaar vervoer.
10. Voorbeelden van overige beroepsgroepen zijn de politie, Staatsbosbeheer en de Vereniging Natuurmonumenten.
11. Voorbeelden van overige functies zijn beleidsmedewerker, data-analist en jongerencoach.
12. 97 procent van de apothekersassistenten is niet (of beperkt) op de hoogte van het Programma VPT.
13. Uit nadere analyse blijkt dat er geen (significant) verschil wordt gevonden tussen werknemers die aangifte doen van agressie of geweld en werknemers die hier geen aangifte van doen, en de mate waarin zij inhoudelijk op de hoogte zijn van de ELA.

6 De focusgroepen

De meningen van de sectorvertegenwoordigers zijn verzameld middels twee focusgroepen. De bijeenkomsten namen ieder een dagdeel in beslag en per bijeenkomst waren verschillende sectorvertegenwoordigers aanwezig.¹ Tijdens die bijeenkomsten, zijn er meningen gepeild op verschillende vlakken, die binnen dit hoofdstuk op thema ingedeeld zijn. De volgorde die gehanteerd wordt, is gebaseerd op de volgorde zoals aangehouden tijdens de presentatie op de bijeenkomsten (bevindingen vanuit de politiecijfers, vanuit de OM-dossieranalyse, vanuit de survey en vanuit de groepsinterviews). De meningen van de focusgroepleden zijn op hun verzoek geanonimiseerd weergegeven.

6.1 Mening over de politiecijfers

De daling in geregistreerde GTPA-incidenten en de consolidatie in VPT-incidenten is volgens enkele focusgroepleden terug te voeren op twee zaken: er wordt sowieso niet heel veel geweld gemeld en als dit gebeurt, leidt de afhandeling regelmatig tot teleurstelling. Ter toelichting wordt een voorbeeld binnen de GGZ aangehaald, waarbij van de 2.648 in een enquête gemelde incidenten uiteindelijk 704 zijn gemeld bij de politie en 69 strafrechtelijk vervolgd.² Een focusgroeplid meldt in dit kader:

‘De meldingen gaan als het ware door een trechter heen en de kans dat er uiteindelijk iets mee gedaan wordt, is erg klein.’

Dergelijke teleurstelling onder melders kan volgens focusgroepleden een drempel vormen bij het doen van een nieuwe melding, wanneer er weer sprake is van agressie of geweld.³

Een aantal focusgroepleden zijn van mening dat er sowieso een groot dark number (niet-geregistreerd geweld tegen werknemers met een publieke taak) bestaat en wijzen op de vermeende risico's hiervan:

‘Door het dark number lijkt er weinig aan de hand en kan het ministerie eenvoudig zeggen dat het best goed gaat met het geweld tegen werknemers met een publieke taak. Maar pas op dat te snel wordt geconcludeerd dat er sprake is van dalend geweld tegen werknemers met een publieke taak.’

Het bestaan van een dark number heeft volgens enkele focusgroepleden vooral te maken met een lage aangiftebereidheid en een verschil in afhandeling van meldingen bij werkgevers. Dit laatste VPT-argument heeft volgens focusgroepleden weer te maken met de aanwezigheid van meldpunten en de afhandeling buiten de politie om door werkgevers. Bij bijvoorbeeld de GGZ is sprake van een centraal registratiesysteem, waar geweldsmeldingen vastgelegd worden. Bij de GGZ wordt (te) veel onder toerekeningsvatbaarheid geplaatst als het gaat om aangifte, zo stelt een focusgroeplid. Een ander voorbeeld komt van een openbaar vervoerder; zij gebruiken de leidraad dat de zwaarste incidenten (zogenaamde A-incidenten) altijd worden aangegeven bij de politie, terwijl dit bij minder zware incidenten (B- en C-incidenten) vaak niet gebeurt.

Een punt dat hierbij aanhaakt, maar op het terrein van VPT ligt, is de suggestie van enkele focusgroepleden om een gezamenlijk, bovensectoraal registratiesysteem te ontwikkelen, in plaats van verschillende meldpunten per sector. Hoewel aandacht voor en monitoring van incidenten door dergelijke meldpunten bevorderd kan worden, bestaat volgens enkele focusgroepleden namelijk het risico van versplintering van informatie en het risico dat informatie niet meer bij politie en OM terecht komt. Mede daarom wordt gepleit voor een gezamenlijk systeem. Dit zou een simpel systeem moeten zijn waarbinnen informatie over incidenten gedeeld kan worden, ook om het gebrek aan langlopende informatie en intelligence op te vullen. Dit kan mede een ondersteuning zijn om zicht te krijgen op plegers en het dark number in geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

Enkele focusgroepleden zijn kritisch over de houding van de politie. Sommigen geven namelijk aan dat de politie de neiging heeft meldingen van niet-politiefunctionarissen ‘plat te praten’, waardoor je niet direct hulp en de mogelijkheid tot het doen van aangifte krijgt:

‘Wat de politie voor zichzelf goed heeft geregeld, doen ze te weinig voor andere sectoren.’

De focusgroepleden kijken ook kritisch naar hun eigen rol: de lage aangiftebereidheid wordt als een obstakel gezien:

‘Als niet iedereen aangifte doet, kun je nooit het complete beeld in kaart brengen.’

Andere redenen die enkele focusgroepleden voor de lage aangiftebereidheid aandragen, is dat het binnen bepaalde sectoren geen gewoonte is om aangifte te doen. Als voorbeeld worden doktersassistenten en boa's genoemd. Men is zich ervan bewust dat daar in het kader van VPT een belangrijke rol voor de werkgever ligt. Daarnaast geven twee focusgroepleden aan zelfs niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om aangifte te doen via de werkgever, hoewel dit in andere sectoren al wel gebeurt, ook onder domicilie en soms onder nummer. Een laatstgenoemde factor die volgens focusgroepleden bij kan dragen aan de lage aangiftebereidheid, is dat soms aangenomen wordt dat geweld 'erbij hoort'.

6.2 Mening over de dossieranalyse bij het OM

Tijdens de bijeenkomst zijn ook de voornaamste bevindingen van de dossieranalyse bij het OM gepresenteerd.⁴ Een enkel focusgroeplid merkt op dat supersnelrecht eigenlijk nooit voorkomt, terwijl dit wel binnen de ELA is vastgelegd.⁵ Aangegeven wordt dat supersnelrecht ook lastig te realiseren is, vooral wanneer er getuigen in een zaak voorkomen; het verhoren van die getuigen kost immers tijd.

Dat het voornamelijk politiezaken betreft in de dossieranalyse, daar merkt een focusgroeplid over op dat politiezaken kennelijk veel meer bewijskracht hebben dan zaken waar politie geen slachtoffer is en daarmee ook geen getuige van het feit is.

6.3 Mening over de survey

Ter herinnering presenteren we eerst de hoofdbevindingen uit de survey, waarna deze worden becommentarieerd door de focusgroepleden.

Box – Belangrijkste bevindingen

Zowel werkgevers (n=155) als werknemers (n=534) met een publieke taak krijgen te maken met agressie of geweld. Uit de vragenlijst blijkt dat werkgevers jaarlijks gemiddeld 30 meldingen van agressie of geweld krijgen. Bijna de helft van de werknemers met een publieke taak (40 procent) werd in 2018 zelf slachtoffer van agressie of geweld.

Ongeveer een derde van de werkgevers (31 procent) en de helft van de werknemers (48 procent) doet geen aangifte van (een melding van) agressie of geweld. Werkgevers en werknemers geven aan dat een incident in sommige gevallen niet aangiftewaardig is, bijvoorbeeld bij verbale agressie.

De helft van de werkgevers is enigszins of goed op de hoogte van het Programma VPT. Het aandeel werknemers dat enigszins of goed op de hoogte is van het Programma is lager, namelijk 30 procent.

Voor de ELA geldt dat ruim een vijfde van de werkgevers (22 procent) inhoudelijk enigszins of goed op de hoogte is van de afspraken. Dit is vijf procentpunt meer dan het aandeel werknemers dat enigszins of goed op de hoogte is van de ELA (17 procent).

Werkgevers en werknemers hebben positieve en negatieve ervaringen met de ELA. Zowel werkgevers als werknemers zijn enthousiast over het feit dat de ELA voor eenduidigheid in het beleid zorgt. Ook worden strafzaken, waarbij agressie of geweld is gebruikt tegen iemand met een publieke taak, sneller afgehandeld. Werkgevers geven echter aan dat de politie (intake en service) momenteel onvoldoende kennis heeft over de ELA. Een (andere) negatieve ervaring die werknemers noemen, is de (extra) tijd die de ELA in beslag neemt.

Zowel werkgevers als werknemers geven verbeterpunten voor de ELA. De belangrijkste zijn als volgt:

- Meer aandacht voor de ELA, bijvoorbeeld door voorlichting, trainingen en workshops;

- Betere (juridische) begeleiding en ondersteuning door de werkgever;
- De politie (intake en service) moet beter op de hoogte zijn van VPT en sneller en eenduidiger handelen bij agressie of geweld tegen een werknemer met een publieke taak;
- Slachtoffers wensen beter door de politie en OM op de hoogte gehouden te worden van het proces van de strafzaak;
- Het OM moet vaker en harder straffen bij agressie of geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Over de bevindingen uit de werknemerssurvey stellen de focusgroepleden dat er binnen VPT mogelijkheden liggen om de kennis rondom VPT-beleid en -instrumenten te verhogen. Daardoor kan ook de kennis over de ELA vergroot worden. Een focusgroeplid geeft aan dat het alleen vaak voorkomt dat werknemers denken dat het opdoen van kennis niet om henzelf gaat. Een ander focusgroeplid ziet het als 'gevaarlijk' dat 64 procent niet op de hoogte is van VPT-beleid. Hij stelt dat waarschijnlijk een groot deel van de werknemers binnen zijn sector de begrippen VPT en ELA niet kent:

'Pas wanneer ik mijn collega's vraag: "wat te doen na geweld?" wordt het voor hen duidelijker.'

Een algemene opmerking die wordt gemaakt tijdens de bijeenkomst, heeft betrekking op de vrees dat bepaalde data niet te gunstig worden uitgelegd door de overheid, zoals het duiden op (te) weinig activiteit van werkgevers, gebaseerd op bepaalde uitkomsten in de survey. Toch kijken bepaalde focusgroepleden ook naar hun eigen VPT-rol in deze:

'Je gaat pas aan de slag als je daadwerkelijk geweld meemaakt.'

De teleurstellingshypothese keert terug wanneer de werkgeverssurvey wordt besproken. Een focusgroeplid brengt deze hypothese zelf naar voren en stelt daarmee dat werknemers er na nieuw geweld 'geen zin meer in hebben' als gevolg van een eerdere geweldservaring. Privacy en reputatie van het bedrijf hebben volgens een ander focusgroeplid eveneens invloed op de bevinding in de survey dat er in 72 procent van de gevallen soms/nooit aangifte wordt gedaan. Vanuit verschillende focusgroepleden wordt dan ook opgemerkt dat de VPT-rol van de werkgever hierin essentieel is en dat er een duidelijke norm gesteld dient te

worden, in de zin van: “geweld wordt niet geaccepteerd”. De ELA hebben volgens focusgroepleden namelijk sowieso geen zin als werknemers op voorhand twijfelen over deze norm.

Dat het VPT-beleid bij werkgevers niet bekend is, maar 70 procent wel aangeeft dat er beleid is, wordt door de focusgroepleden afgedaan als ‘indekken’ en als “beleid in de boekenkast”. Een focusgroeplid stelt het als volgt:

‘Ik zou dit geen beleid willen noemen, ik zie het meer als borging van processen.’

Als voorbeeld wordt het VPT-beleid van scholen aangehaald: deze moeten meer aan de preventieve kant zitten. Een focusgroeplid benoemt in dit kader de komst van een nieuwe wet voor sociale veiligheid in het onderwijs en refereert naar enkele al langer aanwezige protocollen, bijvoorbeeld voor wat betreft de-escalierend gedrag. Hij en andere focusgroepleden zien daarnaast graag dat ministeries meer samen gaan werken om VPT-beleid op elkaar af te stemmen. Dit vereist ook meer samenwerking tussen verschillende sectoren.

De meer ELA-gerelateerde factoren die meespelen bij obstakels voor het doen van aangifte zijn volgens focusgroepleden het “wegreserveren” via ZSM en het niet weten van de registratiesystematiek achter de aangifte bij de politie. Om dit tegen te gaan, stellen enkele focusgroepleden een zogenaamde “customer journey” voor, om te kijken wat er van aangifte tot uitspraak precies gebeurt met een geweldsincident.⁶

6.4 Meningen over de bevindingen in de groepsinterviews

Tijdens de bijeenkomst zijn de voornaamste bevindingen uit de groepsinterviews met landelijke en werkveldvertegenwoordigers gepresenteerd.⁷

Een aantal focusgroepleden brengen verschillende alternatieve verklaringen voor de lage aangiftebereidheid, naast de al eerder genoemde redenen (bijvoorbeeld de teleurstelling vanuit werknemerskant en het ontbreken van normbesef bij werkgevers). Deze verklaringen liggen alleen bijna altijd buiten de ELA zelf, zoals een afname in het vertrouwen in de rechtsgang en angst voor repercussies van daders. Dit laatste zou volgens een focusgroeplid te maken hebben met de omstandigheid dat een rechter toch vaak een naam of adres van een slachtoffer wil weten. Het argument dat geweld “erbij hoort” speelt volgens meerdere focusgroepleden ook een rol. Wel wordt aangegeven dat de mening tussen sectoren verschilt; de politie heeft het geweldsmonopolie en bijvoorbeeld de GGZ niet, waardoor het juist bij de laatste sector belangrijk is om het preventieve deel

goed in te vullen. Daarbij spelen competenties van werknemers om te de-escaleren volgens focusgroepleden ook mee in het tegengaan van geweld. Ook gaat het per sector om een acceptatie van de norm: accepteren we geweld? Hier ligt voor de focusgroepleden een belangrijke verantwoordelijkheid voor werkgevers.

Een ander focusgroeplid spiegelt de situatie van werknemers met een publieke taak aan die van de politie:

‘De politie heeft aangiftebeleid en casemanagers en kan na geweld een voor-schot krijgen op de schadevergoeding. Dat is bij andere sectoren niet zo goed geregeld vanwege bezuinigingen. Daar zou de inzet van vrijwilligers van Slachtofferhulp misschien een optie kunnen zijn.’

De algemene mening onder de focusgroepleden over de verzwaarde strafeis van het OM is dat ze strafverzwaring minder relevant vinden dan genoegdoening, snelheid (ELA-elementen) en specifieke preventie (VPT-element). De focusgroepleden betwisten de effectiviteit van de 200-procentseis en vragen zich af of dit niet vooral is ingesteld vanwege de symboolfunctie.

Een laatste bevinding uit de focusgroepen is dat niet alle focusgroepleden bekend zijn met de ELA; deze worden vaak verward met beleid en instrumenten die in het kader van VPT zijn ontwikkeld. Wanneer de ELA worden besproken, blijkt dat focusgroepleden de ELA te uitgebreid en te technisch vinden. Zij suggereren daarom om van de ELA, met name voor de politieambtenaar achter de balie, een laagdrempelige instructie te maken die minder formeel-juridisch taalgebruik bevat.

6.5 Belangrijkste bevindingen

Hieronder staan in chronologische volgorde de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk vermeld.

- Focusgroepleden geven aan dat de ontwikkeling in GPA- en VPT-incidenten te maken heeft met een lage aangiftebereidheid en teleurstelling bij slachtoffers na eerdere ervaringen met het melden van geweld bij de politie. Ook geven ze als redenen aan dat er binnen bepaalde sectoren bij werkgevers gewoon te weinig aandacht bestaat voor het doen van aangifte, dan wel dat de kennis hieromtrent ontbreekt. Sowieso heerst binnen bepaalde sectoren nog de gedachte dat geweld “erbij hoort”. In het licht van VPT is daarmee de rol van de

werkgever essentieel om de aangiftebereid te vergroten. Men suggereert in dit kader om de preventieve rol van de werkgever te vergroten en meer bewustzijn op de werkvloer te krijgen.

- Onder de focusgroepleden bestaat in het kader van VPT de behoefte aan landelijke aansturing, zoals deze er tot 2016 was, en een gezamenlijk registratiesysteem.
- De lage aangiftebereidheid wordt door focusgroepleden gezien als risico, aangezien de politiecijfers als houvast worden gebruikt bij VPT-beleid en toepassing van de ELA, terwijl dit houvast volgens hen gebaseerd is op een klein deel van de werkelijkheid.
- Focusgroepleden concluderen uit de dossieranalyse bij het OM dat het voornamelijk politiezaken betreft en dat supersnelrecht eigenlijk nooit voorkomt.
- De aanwezige vertegenwoordigers van de focusgroepen, doen de volgende suggestie voor de ELA:
 - De ELA zijn te uitgebreid en te technisch, en verdienen daarom een laagdrempelige instructie voor de politieambtenaar aan de balie.
 - Om onder andere de registratie op VPT bij de politie te bevorderen, stellen enkele focusgroepleden een zogenaamde “customer journey” voor, om te kijken wat er van aangifte tot uitspraak precies gebeurt met een geweldsincident.

Eindnoten

1. De volgende sectoren zijn middels hun vertegenwoordigers, aanwezig geweest bij de bijeenkomsten: Ambulancezorg NL, NVJ (journalisten), boa-bond FNV, CAOP, Securezgo, GGZ NL, Brandweer Nederland, Nationale Politie, Sector psychiatrische zorg, Arriva, Connexxion/stuurgroep sociale veiligheid regionale vervoerders, NVWA, Landelijk expertisecentrum speciaal onderwijs, boa-bond ACP, BVMBBO (mbo), NVDA (doktersassistenten), Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Zie bijlage 2 voor een lijst met deelnemers.
2. Het betreft een verwijzing naar een onderzoek van Harte (2011).
3. We noemen dit in het vervolg van de rapportage de ‘teleurstellingshypothese’.
4. De PowerPointpresentatie geeft de volgende vier bevindingen weer, waar de vertegenwoordigers hun mening over uit konden spreken: 1) het betreft in de meerderheid politiezaken, 2) het zijn betrekkelijk goed gedocumenteerde zaken wat betreft de ELA, 3) de verhoogde strafeis is niet altijd duidelijk en 4) de aandacht voor het slachtoffer komt goed terug in de dossiers.

5. In hoofdstuk 3 is op dit vlak al aangegeven dat (super)snelrecht te beschouwen is als een mogelijkheid tot maatwerk.
6. In een customer journey worden processen vanuit, in dit geval de melder van geweld bekeken en gevisualiseerd ('*mapping*'). De customer journey map maakt inzichtelijk waar de beleving van de melder verbeterd kan worden.
7. De volgende bevindingen zijn in de focusgroepen gepresenteerd: 1) de aangiftebereidheid ligt laag, 2) de rol van de werkgever mag groter worden in het VPT-proces, 3) er bestaat ambivalentie over de stelling 'geweld hoort bij de beroepsgroep politie' en 4) de ELA zijn (te) uitgebreid en te technisch en worden soms als last ervaren.

7 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Voordat dit gebeurt, volgt eerst een korte terugblik op het onderzoek.

7.1 Terugblik op het onderzoek

De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) bevatten afspraken voor politie en OM in het proces van het opsporen en vervolgen van geweldsincidenten tegen werknemers met een publieke taak. Deze 32 afspraken zijn in 2010 opgesteld en in 2013 met drie subafspraken uitgebreid. De ELA zijn te beschouwen als instrument voor de politie en het OM om invulling te geven aan het repressieve deel van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 1 juni 2016 in het Algemeen Overleg over het programma Veilige Publieke Taak (VPT) toegezegd om dit programma na beëindiging op 31 december 2016 te evalueren. De ELA maken geen onderdeel uit van deze evaluatie en om die reden bestond bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid de wens om ook de ELA te evalueren. Daarbij is de vorige openbare evaluatie van de ELA al langer geleden, namelijk in 2012, en zijn er diverse veranderingen doorgevoerd door de politie en het Openbaar Ministerie, waardoor het relevant is te kijken naar de actualiteit van de ELA. Aan Bureau Beke is gevraagd om door middel van onderzoek de evaluatie uit te voeren. Het onderzoek richt zich specifiek op de uitvoering van de ELA door politie en OM alsmede hoe partijen hierop reflecteren. Omdat de ELA echter nauw verbonden zijn aan VPT, wordt in onderzoeksvragen en de rapportage ook aan dit programma aandacht besteed.

In het onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is een deskresearch uitgevoerd om a) te kijken naar de vindplaatsen van de ELA en

b) zicht op de prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak te geven.

Ten tweede zijn er (groeps)interviews en drie werkveldbijeenkomsten gehouden (een bijeenkomst met landelijke vertegenwoordigers van de Nationale Politie, het OM en beleidsmakers van ministeries) en twee bijeenkomsten met regionale politie- en OM-vertegenwoordigers),¹ met als doel een reconstructie te geven van de context van de ELA (inbedding en toekomst), alsmede de (ontwikkeling in) verantwoordelijkheden van de politie en het OM daarin. Aanvullend is er nog een korte vragenlijst aan professionals voorgelegd (OM-vertegenwoordigers en regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid).

Ten derde is er een analyse van politie- en OM-gegevens, gericht op kengetallen om a) inzichtelijk te maken hoeveel incidenten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak jaarlijks worden geregistreerd, b) in hoeveel geregistreerde zaken het gaat om een aangifte op domicilie dan wel het eigen adres en onder nummer (anoniem), c) in hoeverre de politie en het OM slachtoffers informeren over het verloop van de VPT-zaak en d) in hoeverre de toepassing van de ELA terugkomt in de OM-dossiers en wat hiervan te leren is. Voor de analyses is gebruik gemaakt van 72.927 politieregistraties over de periode 2012-2018, 43.440 OM-registraties over de periode 2012-2017 en 49 OM-dossiers.

Om een beeld te krijgen van kennis rondom VPT- en ELA-aspecten is ten vierde onder werkgevers en werknemers een digitale survey uitgezet. De survey is uitgezet via vertegenwoordigers van een vooraf gemaakte selectie van sectoren.² Aan hen is onder andere gevraagd naar hun ervaringen met geweld, de afhandeling daarvan en ervaringen met de uitvoering van de ELA. Ook is gevraagd naar verwachtingen rondom de ELA en hun visie op de rol van de politie, het OM en werkgevers zelf daarin. Verder zijn vragen gesteld over de aanwezigheid van beleid, hoe dit eruit ziet en of de werkgever de werknemer steunt en begeleidt bij het doen van aangifte. In totaal hebben 155 werkgevers en 534 werknemers de vragenlijst (deels) ingevuld.³ Daarop aansluitend zijn vijftien werknemers die een telefoonnummer hadden vermeld benaderd voor enkele nadere vragen over hun incidentervaringen en hun mening over de politie en het OM inzake hun rol in het proces van opsporing en vervolging.

Ten vijfde zijn, om ook met werkgevers te verdiepen, twee focusgroepen met daarin deelnemers uit diverse sectoren⁴ gehouden. Aan de focusgroepleden zijn enkele onderzoeksresultaten en stellingen voorgelegd, met de vraag of bevindingen en/of stellingen herkend worden. Ook is aan de deelnemers gevraagd naar hun praktijkervaringen met slachtoffers binnen het bedrijf, de rol die de ELA hierin spelen en de toekomstige potentie van de ELA.

7.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord. Een toelichting op de centrale vraagstelling (*hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?*) volgt in hoofdstuk 8.

Contextuele achtergrond

- *Wat is de context waarin de ELA tot stand zijn gekomen en hoe waren de ELA ingebed in VPT?*

Het programma Veilige Publieke Taak is in 2006 als tijdelijk programma geïnitieerd door de toenmalige minister van BZK en had als doel om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak aan te pakken. Dit vond plaats langs drie pijlers: het stimuleren van de lokale bestuurlijke aanpak en de aanpak door werkgevers en werknemers, het doorontwikkelen van een preventieve aanpak van agressie en geweld en het implementeren van een dadergerichte aanpak. De ELA zijn een uitwerking van de derde pijler.

De aanleiding om te starten met het programma waren een aantal geweldsmeldingen. Dit heeft toentertijd geleid tot het toevoegen van supersnelrecht en het sluiten van een convenant met werkgevers. In dat convenant is eveneens een aanzet gegeven voor maatregelen die bestemd waren voor werkgevers, werknemers, de politie en het OM. Met de uiteindelijk in 2010 opgestelde ELA werden de taken en verantwoordelijkheden voor politie en OM, en daarmee de strafrechtelijke aanpak van daders, geformaliseerd. Daardoor boden de ELA een kader voor het verantwoorden van het doorvoeren van extra repressieve maatregelen voor werknemers met een publieke taak en leverde dit voor de politie en het OM het officiële kader om bij VPT aan te sluiten.

De ELA bevatten bindende afspraken voor politie en OM in het proces van het opsporen en vervolgen van geweldsincidenten tegen werknemers met een publieke taak. Naast het bindende element van de afspraken laten sommige afspraken ruimte voor maatwerk.

- *Welke verantwoordelijkheden hebben de politie en het OM in de toepassing van de ELA?*

De ELA zijn te beschouwen als een bundeling van opsporings- en vervolgingsafspraken voor politie en OM richting daders van agressie en geweldsdelicten tegen werknemers met een publieke taak. De ELA zijn opgesteld met het doel om de politie en het OM een kader te bieden voor een eenduidige, effectie-

ve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Zo bieden de ELA afspraken over a) het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging, b) aandacht voor kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal, c) lik op stuk/(super)snelrecht, d) schade verhalen op de dader, e) het informeren van slachtoffers en werkgevers over hun positie en mogelijkheden in het strafproces, f) het voeren van actief communicatiebeleid en g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA. De afspraken zijn opgedeeld in opsporingsafspraken voor de politie en vervolgingsafspraken voor het OM. De verantwoordelijkheden van de politie en het OM liggen besloten in de afspraken uit de ELA. Bij de toepassing van de ELA gelden de regels van het strafrecht onverkort; er moet dus sprake zijn van een strafbaar feit als men aangifte opneemt. En bij het ontbreken van aanvullend/ondersteunend bewijs kan een zaak door het OM geseponneerd worden.

- *Is er sprake van relevante veranderingen of ontwikkelingen in verantwoordelijkheden die zich in de loop der tijd bij de politie en het OM hebben voorgedaan in de toepassing van de ELA?*

Er zijn sinds de totstandkoming van de ELA vier evaluaties uitgevoerd die tussentijds tot extra maatregelen bij politie en OM en binnen de ELA hebben geleid. De extra doorgevoerde maatregelen bij politie en OM zijn vooral VPT-gericht, bijvoorbeeld het onder de aandacht brengen van weerbaarheids-trainingen en het verhogen van de bekendheid rondom VPT bij de politie. De extra maatregelen bij het OM kennen een sterker ELA-accent, namelijk het benadrukken van de mogelijkheid van anonieme aangifte en de mogelijkheid tot de verzwaarde strafeis.

Daarnaast zijn de ELA in 2013 uitgebreid met drie deelafspraken. De nieuwe afspraken liggen op het terrein van de verplichting tot reactie van de politie in het geval van geweld tegen werknemers met een publieke taak, het doorverwijzen naar Halt in geval van jeugdigen en het opleggen van gedragsinterveniërende maatregelen. De drie nieuwe afspraken hebben voor politie en OM niet geleid tot relevante veranderingen in het opsporings- en vervolgingsproces.

In de toepassing van de ELA door politie en OM valt op dat de opsporings- en vervolgingspraktijk belemmerend kan werken. Zo blijkt de toepassing van (super)snelrecht vaak niet mogelijk omdat getuigen moeten worden gehoord en een zaak langer duurt. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de contactpersonen bij de politie en het OM na het wegvallen van het programma VPT in ieder geval gedeeltelijk zijn verdwenen.

- *Wat voor beleid, richtlijnen en regels hanteren werkgevers ten behoeve van de ketensamenwerking?*

Uit de deskresearch komt naar voren dat werkgevers op verschillende terreinen actief zijn om invulling te geven aan het veiligheidsbeleid voor hun werknemers. Zo zijn protocollen opgesteld, wordt steeds vaker aangegeven dat bepaald geweld onacceptabel is, worden expertiseteams opgezet, blijven bepaalde sectoren lobbyen voor aandacht voor hun geweldssituatie, komen nieuwe sectoren in beeld en worden preventieve trainingen door werkgevers aangeboden. Het werkgeversbeleid kent alleen geen centraal vastgelegde norm voor al dan niet acceptabel gedrag. Als hierover al enige informatie is gevonden, dan blijkt deze te verschillen tussen de sectoren. De algemene lijn in de protocollen bij diverse sectoren is dat erin is vastgelegd hoe er procedureel om moet worden gegaan met agressie en geweld. Zo staat beschreven hoe het doen van aangifte werkt, wat het vervolg op het doen van de aangifte is en wat de rol van de werkgever hierbij kan zijn. Ook op basis van de survey onder werkgevers en werknemers en de aanvullende telefoongesprekken met slachtoffers blijkt niet dat er een duidelijke normering is gesteld voor onacceptabel gedrag en welk gedrag tot aangifte dient te leiden. Uit de survey blijkt eveneens dat de rol van de werkgever in de praktijk nogal verschilt: waar de ene werkgever aangifte doet voor de medewerker, heeft de andere werkgever geen duidelijk beleid omtrent agressie en geweld.

Niettemin geven de werkgevers met de initiatieven die zij ontplooiën rondom het veiligheidsbeleid voor hun werknemers deels invulling aan de acht maatregelen die de basis voor VPT vormen om agressie en geweld tegen te gaan. Het gaat dan om de preventieve maatregelen over het nader duiden van onacceptabel gedrag, het stimuleren van melden, het trainen van werknemers en het verlenen van nazorg aan slachtoffers. Een vijfde VPT-maatregel die ketenversterkend kan werken en het doen van aangifte kan optimaliseren is het registreren van alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers. Deze maatregel kan zowel in de politie-omgeving (het koppelen aan de codes GTPA of VPT) als in de werkgeversomgeving. Wat het laatste betreft, zijn er diverse mogelijkheden ontstaan om incidenten op een werkgeversplatform te melden. Dergelijke registratie biedt de mogelijkheid voor werkgevers om werknemers te ondersteunen in verschillende vormen van geweld, maar ook om beter te onderscheiden welke incidenten aangiftewaardig zijn en welke incidenten beter/effectiever via andere maatregelen bestreden kunnen worden. Zo blijkt uit de survey onder werkgevers en werknemers dat vooral verbaal geweld zeker niet altijd tot een aangifte leidt. Dit kan te maken heb-

ben met de verschillende gestelde normen per werkgever, maar ook met de gedachte dat een dergelijke aangifte niet kansrijk is in het strafrecht.

Voor een effectieve ketensamenwerking is het een indicatie in hoeverre werkgevers en werknemers op de hoogte zijn van het programma VPT. Dit is bij de helft van de werkgevers en bijna een derde van de werknemers het geval. De ELA zijn minder bekend (respectievelijk 22 om 17 procent), maar dit is logisch omdat dit om afspraken voor de politie en het OM gaat.

Een aspect dat met ketensamenwerking te maken heeft, is de visie op de termijn van afhandeling van een zaak. Uit de survey blijkt dat werkgevers en werknemers tevreden zijn over de snellere afhandeling van een zaak, maar vanuit telefonisch contact met enkele werknemers blijkt wel dat een aantal van hen van mening is dat de afhandeling van een zaak soms te lang duurt. Verder zijn er kritische kanttekeningen op andere vlakken geplaatst, met name als het gaat om de relevante VPT-kennis aan de politiebalie en het in de ogen van slachtoffers te weinig verstrekken van zaakinformatie door het OM.

Cijfermatig inzicht in uitvoering ELA

- *Hoeveel aangiften van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden jaarlijks gedaan?*

Door de politie zijn data aangeleverd over geregistreerde incidenten tussen 2012 en 2018. Dit zijn zowel incidenten (aangiften en meldingen) GTPA (geweld tegen politieambtenaren) als VPT (geweld tegen werknemers met een publieke taak, zonder politieambtenaren). Het aantal geregistreerde incidenten GTPA loopt terug van 8.361 in 2012 naar 6.643 in 2018. Voor VPT lopen deze cijfers op van 2.458 in 2012 tot 2.913 in 2018, waarbij de aantallen in laatste vier jaar tamelijk stabiel blijven. In 2012 is het aantal GTPA-incidenten nog 3,4 keer zo groot dan het aantal VPT-incidenten. In 2018 is deze verhouding gereduceerd tot 2,3:1. Omdat er ruim 30 keer zoveel werknemers met een publieke taak in Nederland werkzaam zijn dan politiefunctionarissen is het van belang de context van deze cijfers in ogenschouw te nemen. Een logische redenering voor het hogere aantal geregistreerde incidenten binnen de politie lijkt besloten te liggen in de aard van de werkzaamheden: zij komen in de contacten met burgers veelvuldig in conflictsituaties terecht. Toch blijkt geweld tegen werknemers met een publieke taak in bepaalde sectoren in toenemende mate voor te komen, met name in de medische en de zorgsector.

Door het OM is in 2018 inzicht verschaft in het aantal geregistreerde OM-verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak tussen

2012 en 2017. In tegenstelling tot de politiecijfers vertoont de instroom van VPT-verdachten (voor het OM zowel GTPA als VPT) een sterk stijgende lijn sinds 2015 (van 7.068 naar 8.964 verdachten, een stijging van 20 procent), terwijl het voor dat jaar op ongeveer hetzelfde niveau lag. Mogelijk heeft deze stijging volgens het OM met een verandering in de registratie op maatschappelijke classificaties te maken, waardoor deze data lastig interpreteerbaar zijn.

- *In hoeveel VPT-zaken gaat het om een aangifte door de werkgever, een aangifte op naam door de werknemer en een aangifte op nummer? In hoeveel gevallen wordt er aangifte gedaan onder domicilie?*

De door de politie aangeleverde data uit BVH geven hier alleen voor periode 1 januari 2017 tot 31 december 2018 zicht op. Daaruit blijkt dat in 88 procent van de aangiften gebruik wordt gemaakt van domicilieadres, terwijl in 1 procent van de aangiften gebruik wordt gemaakt van aangifte/verklaring onder nummer. De politiedata leveren geen betrouwbaar beeld op van de aangifte door werkgever dan wel werknemer.

Uit de analyse van OM-dossiers blijkt ook dat aangifte op nummer weinig voorkomt; dit is in een van de 49 dossiers gebeurd. Hetzelfde aantal geldt voor aangifte door de werkgever, terwijl dit wel specifiek in een afspraak verwoord is. Overigens blijkt uit de survey dat werkgevers vaker bereid zijn om aangifte te doen voor werknemers: 41 procent doet in sommige gevallen aangifte, 18 procent meestal en 9 procent altijd. Door de werknemers wordt in de survey aangegeven dat bijna de helft (48 procent) van de slachtoffers in 2018 geen aangifte heeft gedaan, 15 procent soms, 13 procent meestal en 24 procent altijd.

Aangifte onder domicilie komt veelvuldig voor en heeft in 44 van de 49 dossiers plaatsgevonden.

- *In hoeverre informeren de politie en het OM slachtoffers over het verloop van de VPT-zaak?*

Hoewel in de geanalyseerde OM-dossiers sprake lijkt te zijn van een selectie van in kwalitatieve zin “volledige” dossiers, biedt de dossieranalyse toch enig zicht op dit punt. Uit de analyse van 49 OM-dossiers komt naar voren dat het traject van het informeren van slachtoffers over het verloop van de VPT-zaak altijd voorkomt; in alle zaken wordt aan slachtoffers de mogelijkheid geboden om minimaal schadevergoeding te eisen en op de hoogte gehouden te worden van de strafzaak. Vervolgens blijkt dat het vooral aan de reactie van het

slachtoffer zelf ligt of schadevergoeding wordt geëist en men op de hoogte van de zaak wordt gehouden. Soms wordt een dergelijk formulier namelijk niet teruggestuurd, waarna geen verdere actie door het OM volgt. Als slachtoffers hebben aangekruist om op de hoogte gehouden te worden van de zaak, dan lijkt de informatie vanuit het Slachtofferloket goed verstrekt te worden. Zo worden slachtoffers, naast de uitspraak in de zaak, op de hoogte gehouden van wijzigingen in zittingsdata en andere relevante ontwikkelingen in de zaak. Wel is het zo dat een (uitgebreide) toelichting op een uitspraak vaak ontbreekt, wat mogelijk kan leiden tot teleurstelling bij slachtoffers. In ieder geval is het volgens geraadpleegde werkgevers belangrijk dat een sepotbesluit door het OM voldoende wordt gemotiveerd.

Ook uit de survey onder werknemers en de aanvullende interviews met werknemers blijkt dat slechts enkele werknemers na een incident niet goed op de hoogte te zijn gehouden van de strafzaak. Wel vinden sommige geïnterviewden dat een zaak soms lang duurt, maar dit laat onverlet dat informatie gegeven wordt. Het onderzoek biedt overigens geen zicht op de omstandigheid of werknemers voldoende op de hoogte zijn van de noodzaak om het slachtofferformulier aan te vinken en terug te sturen.

- *In hoeverre komt de toepassing van de ELA terug in OM-dossiers en wat valt hiervan te leren?*

Door middel van de analyse van de OM-dossiers is gekeken of de ELA in de zaken terug te vinden zijn. Als afspraken niet terug te vinden zijn in de dossiers betekent dit overigens niet automatisch dat deze niet zijn uitgevoerd en/of niet werken. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat (super)snelrechtzaken niet hebben plaatsgevonden, omdat blijkt dat geweldszaken zich daar blijkbaar niet goed voor lenen. Een harde beoordeling van de toepassing van de ELA in de OM-dossiers kan dan ook niet gegeven worden. Toch wordt op hoofdlijnen een analyse gegeven.

Uit de analyse van de OM-dossiers blijkt dat vijf ELA op voorhand niet herleidbaar waren omdat ze betrekking hebben op nevenschikkende processen die niet in de dossiers worden opgenomen (zoals het altijd assistentie verlenen in het geval van agressie tegen werknemers met een publieke taak en het doorverwijzen naar Halt in het geval van jeugdigen). Daarnaast zijn enkele ELA dermate abstract beschreven, dat ze in de dossiers niet herkend konden worden. Het gaat dan om politieafpraak 3 (dergelijke zaken zijn geen bagatelzaken) politieafpraak 7 (over geweld in de privésfeer). De meeste ove-

rige ELA zijn betrekkelijk goed herleidbaar in de OM-dossiers, andere zijn deels herleidbaar in de dossiers.

Wanneer we kijken naar de bevindingen rondom de toepassing van de ELA in de dossiers, dan zijn deze op te delen in zeven thema's, overeenkomstig de uitgangspunten en de ketenafspraken.⁵ Het betreft dan a) hoge prioriteit aan opsporing en vervolging, b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal, c) lik op stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen, d) schade verhalen op de dader, e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces, f) actief communicatiebeleid voeren en g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA. Op deze thema's levert de dossieranalyse de volgende bevindingen op:

Tabel 7.1: bevindingen uit de dossieranalyse per ELA-thema

ELA-thema	Bevindingen dossieranalyse
a) hoge prioriteit aan opsporing en vervolging	Het besluit tot vervolgen wordt in alle gevallen binnen 24 uur genomen. Daarnaast worden verdachten niet eerder heengezonden na contact met het OM.
b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal	De dossiers die at random zijn geselecteerd (en mogelijk niet representatief zijn), hebben het gehele strafrechtelijke traject doorlopen en zijn kwalitatief goed te noemen. De kwaliteit van de onderzoeken, ook wat betreft het reclasseringsonderzoek en de processen-verbaal, is goed. Zo worden relevante anteceden-ten vermeld, foto's toegevoegd in het geval van letsel en vragen over alcohol- en drugsgebruik opgenomen in het proces-verbaal.
c) lik op stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen	Lik op stuk en ZSM wordt toegepast, (super)snelrecht in geen enkel geval, omdat zaken vaak meer handelingen vereisen (bijvoorbeeld het horen van getuigen). In de dossiers is niet te herleiden of een hogere strafeis wordt geëist en gemotiveerd. Daar waar het lichtere zaken betreft is de AU-/ZSM-procedure ingezet.
d) schade verhalen op de dader	In alle dossiers wordt aan slachtoffers de mogelijkheid geboden om schade te verhalen op de dader.
e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces	Aangifte door de werkgever komt in slechts een geval voor. De slachtoffers worden in alle dossiers geïnformeerd over hun positie en hun mogelijkheden in het strafproces, bijvoorbeeld ten aanzien van het indienen van schadevergoeding en de wens om op de hoogte gehouden te worden van de zaak. Ook ontvangen slachtoffers tussentijds informatie, indien de zaak hiertoe aanleiding geeft. Van aangifte onder domicilie wordt veelvuldig (44 van de 49 dossiers) gebruik gemaakt.

f) actief communicatiebeleid voeren	Er blijkt niet uit de dossiers dat deze casussen hebben geleid tot actief communicatiebeleid. De hierop betrekking hebbende ELA lijkt overbodig.
g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA	Alle zaken zijn door de politie voorzien van een GTPA- of VPT-label en zijn in het systeem van het OM geormerkt. De gevorderde straf is echter niet eenduidig terug te vinden in GPS.

Grosso modo levert de dossieranalyse de bevinding op dat de ELA in zaken die voor de rechter komen betrekkelijk goed worden toegepast. Een aantal zaken, zoals de (motivatie van) de verhoogde strafeis, is niet in de dossiers terug te vinden, maar dat wil niet zeggen dat dit ook niet gebeurd is. Sommige afspraken lijken meerdere keren vermeld te staan dan wel overbodig te zijn. Zo lijken voornemens/intenties, vooral politieafspraken 1a en 3, overbodig omdat deze al onderdeel van het politiewerk vormen. Daarnaast is de OM-afpraak over externe communicatie (afpraak 13) niet noodzakelijk op casusniveau en kunnen afspraken over registratie en monitoring (politie-afspraken 6 en 8 en OM-afspraken 6, 7 en 10) worden samengenomen tot één afspraak.

Ervaringen met de ELA

- *Hoe wordt de werkbaarheid van de ELA ervaren door betrokken medewerkers van politie en OM?*

Het antwoord op deze vraag is vanuit het perspectief van geraadpleegde medewerkers uit het werkveld (politie en OM) te beantwoorden. Bij de vertegenwoordigers van de politie blijkt dat zij zich voornamelijk richten op geweld binnen de eigen sector. Het oordeel is dat dit in het algemeen ook goed wordt opgepakt door de politie. De heersende mening is daarnaast dat bij de politie de kennis over VPT, en daarmee de ELA, wat is weggezaakt en in prioriteit is gedaald. Als voorbeeld hiervan wordt gewezen op het geringe aantal contactpersonen/casemanagers dat tot voor kort bij de politie en het OM voorkwam.

Vertegenwoordigers van het OM geven aan dat er landelijk geen eenduidige lijn in slachtofferformulieren is, een gegeven dat ook uit de dossieranalyse naar voren kwam. Voor de werking van de ELA is dit echter geen probleem. Wel beoordelen OM-vertegenwoordigers de ruimte om binnen de verhoogde strafeis van 200 procent af te wijken als een positief punt, terwijl deze mogelijkheid om af te wijken al impliciet kan worden meegenomen omdat ook de persoon van de verdachte en de omstandigheid van het incident bepalend zijn.

De OM-vertegenwoordigers benoemen daarnaast een specifieke afspraak die volgens hen de werkbaarheid beïnvloedt, namelijk de afspraak om een voorlopige hechtenis en/of de AU-procedure te vorderen (OM-afspraken 4). Om voorlopige hechtenis in te willigen zijn gronden vereist, maar de ELA en de wetgeving lopen hier volgens OM-vertegenwoordigers uiteen. Vandaar dat zij de afspraak hierover liever geschrapt zien, met als doel de werkbaarheid te bevorderen.

De landelijke vertegenwoordigers (medewerkers van ministeries, OM) zijn ondanks de aandachtspunten rondom de ELA nog steeds overtuigd van de functie van de ELA. Zij geven wel suggesties om de werkbaarheid te verbeteren, zoals het vervangen van te formeel taalgebruik. Ook wordt het labelen van VPT-zaken door de politie als essentieel gezien, zodat dit volgens hen een aandachtspunt moet blijven. Verder is anoniem aangifte doen mogelijk, maar anoniem schade verhalen niet, hetgeen volgens de landelijke vertegenwoordigers een verbeterpunt voor de werkbaarheid kan zijn. Ten slotte benoemen zowel landelijke als regionale vertegenwoordigers het risico van teleurstelling bij slachtoffers, wat kan ontstaan als geen aangifte wordt opgenomen of een sepot onvoldoende wordt gemotiveerd.

■ *Hoe wordt de uitvoering van de ELA door publieke werknemers en werkgevers ervaren?*

Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar de meningen van de doelgroep in de survey. De opgehaalde data uit de survey geven inzicht in hoe werknemers en werkgevers kijken naar de uitvoering van de ELA. Een kanttekening is hier op zijn plaats, omdat werkgevers en werknemers grotendeels niet op de hoogte zijn van de ELA voor politie en OM, waardoor hun uitspraken over de uitvoering met enige terughoudendheid bezien moeten worden.

Uit de survey onder werkgevers en werknemers blijkt dat het gros van hen (nog) niet (goed) op de hoogte is van de ELA tussen politie en OM. Het beperkte aantal werkgevers dat enigszins of goed op de hoogte is van de ELA (n=24) is betrekkelijk positief: ongeveer de helft (46 procent) vindt dat de ELA de procedure na een incident helderder maakt. Bovendien geeft bijna drie kwart van deze respondenten aan dat de ELA de procedure na een incident versnelt. Daarnaast is de eenduidigheid in beleid volgens werkgevers een voordeel van de ELA; iedereen bij politie en OM volgt dezelfde procedure.

Er worden ook kanttekeningen geplaatst: de politie heeft volgens de werkgevers en werknemers momenteel onvoldoende kennis rondom de ELA, hetgeen als nadeel wordt gezien. Daarnaast is er momenteel te weinig aan-

dacht voor de ELA en om dit te verbeteren zouden er voorlichtingen, trainingen en workshops bij werkgevers moeten plaatsvinden, geven de werkgevers aan. Met deze verbetersuggesties wijzen werkgevers en werknemers juist op het belang van preventieve VPT-activiteiten.

Een derde van de respondenten vindt dat de ELA het proces na een incident versnelt. Ongeveer de helft van de werknemers (45 procent) is het ermee eens dat de ELA de procedures na een incident helderder maakt. Volgens enkele respondenten (6 procent) levert de ELA alleen maar extra tijdsbelasting op. Andere aandachtspunten die werknemers zien, hebben betrekking op 1) het niet altijd serieus nemen van een incident door de politie (weigeren een aangifte op te nemen), 2) te weinig terugkoppeling over de voortgang in een zaak, 3) het niet altijd vervolgen van een dader en 4) een naar hun gevoel te lage strafeis van het OM.

In de focusgroepen zijn ook de resultaten uit de survey teruggekoppeld. In deze bijeenkomsten komt één thema regelmatig terug, namelijk de lage aangiftebereidheid, als gevolg van onder andere teleurgestelde slachtoffers omdat a) ze volgens de politie geen aangifte konden doen, b) de zaak geseponeerd werd of c) de straf naar hun mening te laag uitviel. Ook wordt aangedragen dat binnen bepaalde sectoren bij werkgevers gewoon te weinig aandacht bestaat voor het doen van aangifte, dan wel dat de kennis hieromtrent ontbreekt. De verbeteringen liggen op dit vlak dus voornamelijk op het gebied van de rol van de werkgever binnen VPT. In dat verlengde zien de focusgroepleden het belang van VPT-samenwerking tussen sectoren en overheid. Het conform afspraak beëindigen van het VPT-programma kan hierbij een rol hebben gespeeld; de koppeling met de werkgever is daarna immers minder goed belegd.

- *Welke verwachtingen hebben publieke werknemers bij de ELA?*

Vooropgesteld moet worden dat niet alle werkgevers en werknemers bekend zijn met de ELA. De verwachting van de ELA die hieruit voortvloeit, is dan ook de wens voor een herkenbare, laagdrempelige instructie, die minder juridisch taalgebruik bevat. Hoewel de ELA niet voor werkgevers bestemd zijn, worden de ELA momenteel als te technisch en te uitgebreid bestempeld. De respondenten hebben verder geen verwachtingen bij de ELA, maar wel suggesties voor verbeteringen op het vlak van VPT. Zo stellen ze dat de inspanningen “aan de voorkant” beter kunnen, vooral als het gaat om bewustwording en preventie. Een grotere rol van de werkge-

ver wordt in dit perspectief meerdere malen genoemd. De komst van een gezamenlijk, bovensectoraal registratiesysteem wordt als laatste suggestie genoemd, wat als ondersteuning kan dienen bij het verkrijgen van zicht op de plegers en het *dark number* in geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

De meeste sectorvertegenwoordigers herkennen de grotere behoefte die bij werkgevers leeft om vooraf beter in te spelen op geweld. Die behoefte wordt steeds breder gedeeld, omdat vanuit een groeiend aantal sectoren aangegeven wordt dat geweld tegen hun werknemers onder VPT valt. Het is niet geheel duidelijk wat de aanleiding is geweest voor deze ontwikkeling. Voor de hand liggende verklaringen liggen besloten in de verbeterpunten die er bestaan voor de ELA, zoals betere communicatie naar werkgevers toe. Het conform afspraak beëindigen van het VPT-programma kan eveneens gevolgen hebben gehad die van invloed kunnen zijn op deze verschuiving.

- *Hoe ervaren publieke werknemers die het formulier hebben ingevuld om geïnformeerd te worden over het verloop van de strafzaak de informatievoorziening?*
Uit de survey voor werknemers blijkt dat twee derde van de slachtoffers na aangifte hebben aangegeven op de hoogte gehouden te willen worden van de strafzaak. Een ruime meerderheid (83 procent) geeft aan dat het OM dit nakomt. Naar aanleiding van de telefonische gesprekken met enkele werknemers blijkt het merendeel eveneens tevreden over de informatievoorziening. Dit blijkt ook uit de dossieranalyse, waaruit de inspanningen vanuit het Slachtofferloket in alle dossiers terug te vinden is.
- *Op welke wijze hebben publieke werkgevers het VPT beleid ingericht (bijvoorbeeld: is er beleid in de organisatie, wordt de werknemer gesteund door zijn werkgever, wordt de werknemer ook begeleid bij de aangifte door zijn werkgever)? Welke factoren bepalen of werknemers/werkgevers aangifte doen?*
Uit de deskresearch en uit de gesprekken in de focusgroepen blijkt dat er in het kader van VPT bij publieke werkgevers steeds meer protocollen worden opgesteld en samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Ook worden door werkgevers aan werknemers preventieve trainingen aangeboden voor het omgaan met agressie en geweld. Daarnaast worden werkgevers actiever in het registreren van geweldsincidenten via een eigen meldpunt. Een constatering is dat het doel niet primair lijkt gericht op een efficiëntere doormelding van incidenten richting de politie. Zo heeft de GGZ een meldpunt ingericht

om dilemma's, zoals schending van het beroepsgeheim bij een aangifte, te bespreken.

Uit de survey onder werknemers blijkt dat een vijfde van de werkgevers op schrift vastgelegd beleid hanteert. Voor de werkgevers ligt dit percentage hoger, maar dit hangt samen met de omstandigheid of werkgevers op de hoogte zijn van VPT. Wanneer werkgevers van dit programma hebben gehoord, heeft 70 procent ook op schrift vastgelegd beleid.

Eerder is al aangegeven dat uit de analyse van de OM-dossiers blijkt dat werknemers vooral zelf aangifte doen. Deels kan dit ook terug te voeren zijn op de aard van de slachtoffers, namelijk veelal afkomstig van de politie. Uit de survey komt naar voren dat een belangrijke factor om geen aangifte te doen ligt in de aard van de agressie. Verbale agressie is daarvan een voorbeeld. Ongeveer een derde van de werkgevers (31 procent) geeft aan dat er bij geen enkele melding aangifte is gedaan. Daar staat tegenover dat 27 procent van de werkgevers meestal of altijd aangifte doet. Voor werknemers liggen de percentages respectievelijk op 48 om 37 procent.

- *Welke 'best practices' hanteren politie en OM in het kader van de uitvoering van de ELA? Is het functioneren van de ELA veranderd sinds de beëindiging van VPT?*

Aan de uit 2010 stammende ELA zijn in 2013 enkele wijzigingen aangebracht die niet hebben geleid tot substantiële veranderingen in het proces van opsporing en vervolging. Juist in de aandacht voor de kwaliteit van het opsporings- en vervolgingsproces, de snelheid van afhandelen en de aandacht voor het slachtoffer zitten de 'best practices' van de ELA.

- *Is het functioneren van de ELA veranderd sinds de beëindiging van VPT?*

De beëindiging van VPT heeft er volgens de focusgroepleden toe geleid dat er van overheidswege minder regie bestaat en gestuurd wordt op het thema. De vraag is wel of dit invloed heeft gehad op het functioneren van de ELA. Strikt genomen zal dit in de werkwijze van de ELA zelf niet zo zijn, maar in de basisvoorwaarden voor het uitvoeren van de ELA wel. Te denken valt bijvoorbeeld aan de werkgever die actief de normen voor het doen van aangifte heeft vastgelegd, actief stimuleert om bij bepaald geweld aangifte te doen en vastgelegd heeft welke informatie noodzakelijk is om een goede aangifte te kunnen doen. Daarbij kan eigen registratie van de incidenten ondersteunen,

om zo de grens voor aangiftewaardige incidenten te bepalen. Op die wijze wordt de kans dat een aangifte niet kan worden opgenomen geminimaliseerd. Vervolgens is een goede terugkoppeling richting het slachtoffer noodzakelijk wanneer een aangifte niet kan worden opgenomen, zowel van politie richting aangever als van aangever richting slachtoffer, om teleurstelling te verminderen.

De contactpersonen bij politie, OM en werkgevers fungeren als voorbeeld van een goede integratie van preventie en repressie. Als casemanagers bij de politie en contactfunctionarissen bij het OM niet meer inzetbaar zijn, zal het thema steeds meer op de achtergrond raken en onbekend worden op de werkvloer. Maar daarvoor zijn ook contactpersonen bij werkgevers nodig, om contacten met politie en OM te onderhouden en als intermediair te fungeren tussen slachtoffers en politie/OM.

Eindnoten

1. Zie bijlage 2 voor de lijst met geraadpleegde respondenten.
2. De selectie van sectoren is in overleg met de begeleidingscommissie uitgevoerd. Het ging om de volgende sectoren: openbaar vervoer, gemeenten, ambulancediensten, GGZ, apothekers en huisartsen. Omdat huisartsen via diverse kanalen niet bereid waren om aan het onderzoek mee te werken, is besloten om bijzondere opsporingsambtenaren als extra beroepsgroep mee te nemen. Deze zijn vooral werkzaam in de sectoren gemeente en openbaar vervoer. Zie bijlage 4 voor de surveyvragen.
3. De responderende werkgevers en werknemers zijn geen representatieve afspiegeling van de werknemers met een publieke taak in Nederland, voor wie de ELA van toepassing zijn.
4. Zie bijlage 2 voor de deelnemers van de focusgroepen op 2 mei 2019.
5. Alle ELA zijn te vervatten onder de zeven thema's.

8 Conclusies en nabeschouwing

In dit laatste hoofdstuk brengen we alle onderzoeksbevindingen samen door ten eerste in te gaan op de centrale vraagstelling (*hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?*). Ten tweede zullen conclusies op themaniveau beschreven worden. Deze conclusies zijn op geaggregeerd niveau weergegeven en hebben zowel betrekking op de ELA zelf als op processen daaromheen (bijvoorbeeld aangiftebereidheid en VPT-programma). Het hoofdstuk eindigt met een nabeschouwing vanuit de onderzoekers zelf.

8.1 De centrale vraagstelling

Voor een bespreking van de centrale vraagstelling (*hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?*) baseren we ons op alle onderzoekshandelingen gezamenlijk.

Met de in 2010 opgestelde ELA werden de taken en verantwoordelijkheden voor politie en OM, en daarmee de repressieve aanpak van daders, geformaliseerd in het licht van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). Naast het strafrechtelijke traject bieden de ELA daardoor een extra kader voor het uitvoeren van politie- en OM-taken in het geval van geweld tegen werknemers met een publieke taak. De taakafspraken voor de politie en het OM bij dergelijk geweld zijn op te delen in de volgende zeven thema's: a) hoge prioriteit aan opsporing en vervolging, b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal, c) lik op stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen, d) schade verhalen op de dader, e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces, f) actief communicatiebeleid voeren en g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA.

Alle bronnen overziend kan gesteld worden dat bepaalde ELA-thema's door politie en OM meer toegepast (kunnen) worden dan andere. Het onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat er verschillende prioriteit aan dergelijke zaken wordt gegeven (thema a), er wel aandacht is voor een kwalitatief goede afhandeling (thema b) en ook voor eenduidige registratie/monitoring van de ELA (thema g). Toch blijkt ook dat sommige afspraken in de praktijk lastig naleefbaar zijn. Met name voor wat betreft lik op stuk/supersnelrecht (thema c) lijken de ELA niet aan te sluiten op de dagelijkse opsporings- en vervolgingspraktijk. Verder is het voeren van actief communicatiebeleid (thema f) een thema dat binnen de ELA eveneens weinig voorkomt. Op zich hoeft dat ook geen probleem te zijn, omdat de ELA ruimte biedt voor maatwerk, maar voor de bekendheid van de ELA kan dit wel bevorderlijk zijn.

Vanuit het werkveld (politie en OM) is men in de regel tevreden over de toepassing van de ELA en ziet men het nut van dergelijke afspraken, maar tegelijkertijd worden ook enkele verbeterpunten genoemd. Deze liggen op vooral op het terrein van een meer leesbare en meer compacte versie in de toekomst en op het terrein van ondersteuning in de vorm van contactpersonen/casemanagers bij politie en OM. Dit laatste punt is in eerdere evaluaties ook al naar voren gekomen, maar lijkt momenteel weer de benodigde aandacht te krijgen bij beide instanties.

Hoewel de werkgevers en werknemers formeel geen zicht hebben op de toepassing van de ELA, is men in de survey toch betrekkelijk positief: ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de ELA de procedure na een incident helderder maakt. Bovendien geeft bijna drie kwart van de werkgevers aan dat de ELA de procedure na een incident versnelt, hoewel slachtoffers in de aanvullende telefoongesprekken hierover minder te spreken waren. Wel is de eenduidigheid in beleid volgens werkgevers een voordeel van de ELA; iedereen bij politie en OM volgt dezelfde procedure. Ook geeft de overgrote meerderheid van de werknemers aan dat het OM de afspraak nakomt om op de hoogte gehouden te worden van de strafzaak. Daarmee lijken de ELA positief bij te dragen aan het informeren over de positie van slachtoffers en hun mogelijkheden in het strafproces (thema e). Eenzelfde constatering viel ook uit de analyse van de OM-dossiers te herleiden.

Een aandachtspunt dat door werkgevers en werknemers uit diverse bronnen te herleiden is heeft betrekking op de fase die voorafgaat aan de uitvoering van de ELA, namelijk de intake aan de politiebalie. Door hen wordt opgemerkt dat aan de politiebalie regelmatig onvoldoende kennis over de VPT bestaat. En als dat er niet is, is de kans op de juiste zaakafhandeling op basis van de ELA ook

lager. Deels zien werkgevers en werknemers ook hun eigen verantwoordelijkheid, omdat ze aangeven dat er bij werkgevers meer aandacht kan zijn voor de VPT en, in het kielzog daarvan, de ELA. Het draait dan vooral om het geven van voorlichting en trainingen. Vanuit diverse geraadpleegde werkgeversvertegenwoordigers blijken andere verbeteringssuggesties voor de ELA eveneens op het vlak van VPT te liggen, vooral wat betreft de eigen werkgeversrol. Zo wijzen zij op het belang van het opstellen van protocollen en het opzetten en monitoren van incidentenregistratie per sector. Bij voorkeur mondt dit volgens werkgeversvertegenwoordigers uit in een bovensectoraal registratiesysteem, om op landelijk niveau zicht te krijgen op de aard en de omvang van geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

Een vanuit meerdere bronnen regelmatig genoemd aandachtspunt is dat er sinds de beëindiging van VPT minder centrale regie bestaat en niet meer centraal gestuurd wordt op het thema geweld tegen werknemers met een publieke taak. Strikt genomen heeft dit weinig invloed op de ELA zelf, maar wel op de preventieve aanloopfase die ten grondslag ligt aan het uitvoeren van de ELA. Hoewel er door werkgevers diverse preventieve initiatieven ontplooid worden, blijft aandacht hiervoor noodzakelijk.

8.2 Conclusies per thema

Uit het onderzoek zijn verschillende thema's te destilleren die de gelegenheid bieden om op een geaggregeerd niveau (weging van alle bronnen tegelijkertijd) conclusies uit het onderzoek te trekken. Deze thema's liggen zowel binnen als buiten de ELA, maar staan allemaal in verbinding met deze afspraken. De bespreking van de thema's gaat op grond van drie niveaus: thema's die in het proces voorafgaan aan de inzet van de ELA, de zeven al eerder genoemde thema's binnen de ELA zelf en thema's die in verband staan met de ELA, maar op een overstijgend niveau zitten.

8.2.1 Thema's die voorafgaan aan de inzet van de ELA

Meldings- en aangiftebereidheid: uit het onderzoek komt naar voren dat veel geweld in ieder geval door het slachtoffer gemeld wordt bij de werkgever, maar niet al het geweld. Dit heeft mede te maken met de omstandigheid dat vooral verbaal geweld steeds meer als 'normaal' geaccepteerd wordt. Dat niet al het geweld gemeld wordt, heeft mogelijk ook te maken met teleurstelling bij slachtoffers vanwege de afhandeling van werkgevers van eerdere meldingen danwel afhande-

ling van politie/OM van eerdere aangiften. Bovendien komt vanuit verschillende bronnen naar voren dat binnen bepaalde sectoren te weinig aandacht bestaat voor het doen van aangifte of dat de kennis hierover ontbreekt. Desondanks geeft meer dan een derde van de werknemers in de survey aan dat de werkgever (al dan niet samen met de werknemer) aangifte doet. Daarnaast blijkt dat de rol van de werkgever in de praktijk nogal verschilt: waar de ene werkgever aangifte doet voor de medewerker, heeft de andere werkgever geen duidelijk beleid omtrent agressie en geweld en blijft aangifte regelmatig achterwege.

Het onderzoek wijst ook op een ontbrekende normering bij werkgevers voor onacceptabel gedrag en welk gedrag tot aangifte dient te leiden. Werkgevers hebben in het onderzoek aangegeven dat ze ook niet tot in detail op de hoogte hoeven te zijn van de ELA, maar vinden het wel relevant om handvatten te hebben voor aangiftewaardige incidenten. Werkgevers geven in dit verlengde aan dat ze voor een meldings- een aangiftenormering binnen sectoren graag VPT-samenwerking aangaan met de overheid. Het conform afspraak beëindigen van het VPT-programma zien zij daarom als een gemis.

Herkenbaarheid VPT aan de politiebalië: vooral de gevoerde gesprekken met werkgevers, werknemers en politiefunctionarissen wijzen op meerdere situaties aan de politiebalië dat het geweld tegen werknemers met een publieke taak door de politie niet als zodanig herkend en afgehandeld is, soms ondanks attendering van het slachtoffer. Niet onderzocht en daardoor onbekend is wat de prevalentie is van dergelijke gevallen. Wel is aangegeven dat dit punt aandacht verdient, omdat herkenbaarheid aan de balië de basis vormt voor eventuele verdere strafrechtelijke afhandeling van een zaak. Bovendien kan afwijzing van een geweldszaak aan de politiebalië volgens respondenten leiden tot teleurstelling en een afname in aangiftelust bij werkgevers en werknemers.

8.2.2 Thema's binnen de ELA

ELA-thema a: hoge prioriteit aan opsporing en vervolging. Het beeld dat uit de verschillende bronnen naar voren komt over het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging verschilt. Uit de analyse van de OM-dossiers blijkt dat aan iedere zaak voldoende prioriteit gegeven wordt. Een kanttekening bij deze dossiers is op zijn plaats, omdat het kwalitatief volledige dossiers zijn met incidenten die allen tot een veroordeling hebben geleid.

Op grond van het commentaar van meerdere landelijke en regionale tegenwoordigers mag de naleving van de afspraak die betrekking heeft op het

geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging door politie en OM echter betwijfeld worden. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit werkgeverszijde gesuggereerd dat de politie eigen geweldszaken goed in het vizier heeft, maar zaken van andere werknemers met een publieke taak minder, hoewel de politie zelf aangeeft dat alle geweldszaken prioriteit hebben. En bij het OM lijken eveneens verschillen in arrondissementen voor te komen; in sommige worden zaken met prioriteit opgepakt, in andere bestaat juist geen verschil met reguliere zaken.

ELA-thema b: aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal. De enige bron die hiervoor ter beschikking staat in het onderzoek is de analyse van de OM-dossiers. Al deze dossiers zijn van goed kwalitatief niveau en hebben tot een veroordeling geleid. Onbekend is alleen gebleven of dit in het algemeen geldt voor alle zaken.

ELA-thema c: lik op stuk/(super)snelrecht toepassen. Zowel de gesprekken met politie en OM-functionarissen als de analyse van de OM-dossiers wijzen uit dat er geen sprake is van lik op stuk en (super)snelrecht. De aard van de zaken vereist bijvoorbeeld bijna altijd het horen van getuigen, het uitvoeren van aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld door de Reclassering of op fysiek letsel) of onderzoek op geweldsgerelateerde antecedenten.

ELA-thema d en e: schade verhalen op de dader en slachtoffers/werkgevers informeren over positie/mogelijkheden in het strafproces. Uit meerdere bronnen blijkt dat het verstrekken van de informatie over de positie en mogelijkheden in het strafproces in het algemeen goed verloopt. In alle OM-dossiers worden slachtoffers in ieder geval via het zogenaamde slachtofferformulier in de gelegenheid gesteld om schade te verhalen en geïnformeerd te worden over het verloop van de strafzaak. In niet alle gevallen gebeurt dit ook, maar dit heeft grotendeels te maken met het niet terugsturen van de slachtofferformulieren door het slachtoffer zelf. Daarnaast blijkt uit de aangeleverde politiedata dat van de aangiftes over de jaren 2015-2017 in 78 procent van de gevallen door de politie aan de aangever is teruggemeld welke opvolging hieraan is gegeven (politiesepot dan wel doorgezet richting OM). In 2018 was dit 75 procent. Interessant is dat in de survey onder werknemers een soortgelijk, maar iets hoger percentage wordt genoemd: 83 procent van de werknemers heeft een terugmelding van het OM over de zaak ontvangen.

ELA-thema f: actief communicatiebeleid voeren. In het onderzoek is nergens gebleken dat dit gebeurt. Wel worden diverse initiatieven vanuit vooral de politie ontplooid, maar deze hebben vooral betrekking op VPT. Uit het onderzoek blijkt echter dat er bij werkgevers onduidelijkheid omtrent een aangiftewaardige geweldsnorm (VPT-aspect) bestaat en de inhoud van de ELA betrekkelijk onbekend is. In de gevoerde gesprekken is regelmatig vernomen dat communicatie over de ELA zelf geen prioriteit heeft, maar preventie wel. Juist het communiceren over het op orde brengen van het preventieve deel in organisaties (geweldsnorm stellen, weerbaar maken van werknemers, communiceren over noodzaak van aangifte doen) is van belang. Wat betreft de ELA kan vooral gecommuniceerd worden over wat van de ELA verwacht mag worden, minder over wat alle afspraken inhouden. Dergelijke communicatie is volgens respondenten niet alleen een verantwoordelijkheid voor politie en OM, maar ook voor werkgevers.

ELA-thema g: eenduidige registratie en monitoring van de ELA. De analyse van de 49 kwalitatief hoogstaande OM-dossiers wijst uit dat zaken eenduidig in het GPS-systeem van het OM wordt geregistreerd. Daaruit blijkt eveneens dat de politie-informatie goed is opgenomen. Wel blijken tussen de arrondissementen verschillen te bestaan in de schadevergoedingsformulieren. In een verkorte versie wordt gevraagd naar de wens tot schadevergoeding en informatie over de strafzaak, in de meer uitgebreide versie worden daar nog vragen over spreekrecht in de rechtszaal gesteld en het doorgeven van gegevens aan Slachtofferhulp Nederland.

Een ander aspect van eenduidige registratie en monitoring is de registratie van het aantal incidenten bij de politie. Bij de politie is sprake van aanpassingen in de registratiemethode, waardoor uitgebreider en completer zicht op de ontwikkeling in aantallen incidenten/verdachten ontstaat. Daarentegen valt niet uit te sluiten dat deze aanpassingen in de registratie van invloed zijn op het langetermijnbeeld van de prevalentie van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Extra: praktische bruikbaarheid van de ELA. Het door ons geraadpleegde werkveld is in de regel tevreden over de toepassing van de ELA, maar er zijn ook enkele verbeterpunten genoemd. Zo wordt bij de politie gewezen op de wegzakkende kennis en het geringe aantal contactpersonen/casemanagers dat bij de politie en het OM voorkwam, maar waarvan enkele functionarissen in het werkveld aangeven dat er actueel op dit terrein weer een inhaalslag gemaakt wordt.

De afspraken zijn divers van aard, maar volgens het werkveld betrekkelijk formeel omschreven en om die reden mogelijk niet altijd even duidelijk voor het werkveld. Een aantal keer is in het onderzoek vanuit het werkveld de wens naar voren gekomen om de ELA daarom meer vorm te geven als korte checklist.

Bovendien wordt de mogelijkheid om maatwerk binnen de ELA te leveren door het werkveld soms geïnterpreteerd als het afwijken van de afspraak. Verder gelden bij de toepassing van de ELA de regels van het strafrecht onverkort; het moet om een strafbaar feit gaan en bewijs is nodig voor het vervolgen van een zaak. Om teleurstelling bij slachtoffers te voorkomen is het van belang dat zij beseffen dat de zwaarte van deze vereisten door de ELA niet verlicht worden.

Ook blijkt uit de meningen van werkgevers dat de verwachtingen rondom de ELA hoog zijn, maar dat zij juist slecht weten waar de ELA voor dienen, wat de inhoud is en wie de ELA kunnen gebruiken. Het blijkt dat de verwachtingen van werkgevers over de ELA niet overeenkomen met de realiteit en dat daardoor teleurstelling snel kan voorkomen. Dit vereist dus nog meer communicatie over de ELA naar werkgevers.

Extra: overbodige/dubbele items in de ELA. Uit het onderzoek komt naar voren dat de ELA op bepaalde afspraken niet gebruikt (kunnen) worden. Zo blijkt (super) snelrecht niet of nauwelijks voor te komen omdat geweldszaken vaak complexer zijn en meer tijd kosten, bijvoorbeeld vanwege het horen van getuigen. En verder is door OM-vertegenwoordigers aangegeven dat de afspraak om een voorlopige hechtenis en/of de AU-procedure te vorderen (OM-afpraak 4) minder werkbaar wordt geacht en geschrapt mag worden. Ook is in het onderzoek de vraag gesteld of er overbodige afspraken in de ELA zijn opgenomen. Te concluderen is dat sommige afspraken meerdere keren vermeld staan dan wel overbodig zijn. Zo lijken afspraken 1a (politie reageert altijd op verzoeken om assistentie in het geval van geweld tegen werknemers met een publieke taak) en 3 (geweld tegen werknemers met een publieke taak zijn geen bagatelzaken) meer op algemene uitgangspunten die al onderdeel van het politiewerk vormen. Daarnaast hebben afspraken over registratie en monitoring (politieafspraken 6 en 8 en OM-afspraken 6, 7 en 10) sterke overlap en kunnen deze eventueel worden samengenomen tot één afspraak.

8.2.3 ELA-overstijgende thema's

Vermeende overlap tussen VPT en ELA. Uit de gevoerde gesprekken met en de vragenlijst onder de werkgevers blijkt dat de ELA vaak onbekend zijn en dat de focus in gesprekken over de ELA al snel op VPT komt te liggen. Dit is ook begrijpelijk, omdat de ELA zijn opgesteld voor opsporings- en vervolgingsafspraken bij politie en OM en niet voor de sectoren waar werknemers met een publieke taak werkzaam zijn. Indicatief is dat de werkgevers de toepassing van de ELA vooral aan suggesties voor verbeteringen op het vlak van VPT koppelen, vooral als het gaat om de werkgeversrol.

Initiëren van preventiemaatregelen door werkgevers. Uit de deskresearch en de gevoerde gesprekken met de werkgevers blijkt dat er al het nodige gebeurt op het vlak van preventie. Het opstellen van protocollen, het geven van trainingen en het doorvoeren van interne registratiemogelijkheden zijn zaken die in dit kader worden genoemd. Maar dat er nog een wereld te winnen is, wijst de survey onder werkgevers uit, omdat op schrift vastgelegd beleid nog niet overal bestaat.

Wel ondersteunen werkgevers hun werknemers op diverse wijzen. Zo wordt het voeren van gesprekken (met werkgever, maatschappelijk werker of vertrouwenspersoon) of ondersteuning door een bedrijfsopvangteam genoemd. Ook worden na geweld juridische begeleiding en weerbaarheidstrainingen aangeboden. Deze laatste vorm van ondersteuning wordt de laatste jaren ook steeds meer preventief ingezet, naast protocollen en het stellen van normen voor aangiftewaardig geweld.

Registratie van geweldsincidenten door de werkgever. Werkgevers lijken volgens eigen zeggen en op grond van de deskresearch actiever te worden in het registreren van geweldsincidenten via een eigen meldpunt. Een constatering is dat het doel niet primair lijkt gericht op een efficiëntere doormelding van incidenten richting de politie. Zo heeft de GGZ een meldpunt ingericht om dilemma's, zoals schending van het beroepsgeheim bij een aangifte, te bespreken. Conform het preventieve VPT-beleid is dit een goede ontwikkeling, omdat niet alle incidenten via de politie zullen worden doorgezet naar het OM. Mogelijk biedt de door werkgevers geuite gedachte van een gezamenlijk, bovensectoraal registratiesysteem voor geweldszaken hiervoor goede input. Dit kan dan eveneens dienen als ondersteuning bij het verkrijgen van landelijk zicht op de plegers en de ontwikkeling in het geregistreerde aantal geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

Ontbreken van het VPT-programma/centrale regie: de kracht van het VPT-programma in combinatie met de ELA lag in de gezamenlijke inzet op zowel preventie als repressie. Het conform afspraak beëindigen van het preventieve deel vanuit de centrale overheid heeft niet volledig geleid tot een stilstand, omdat blijkt dat vanuit de werkgeverskant nog diverse handelingsperspectieven worden ontwikkeld. En ook de overheid zelf blijkt enkele nieuwe initiatieven op te starten, vooral bij opkomend geweld tegen bepaalde overheidsdienaren. Toch is het de vraag in hoeverre het beëindigen van het preventieve programma effect heeft gehad op de toepassing van het repressieve deel. Deze vraag is op basis van onderhavig onderzoek niet te beantwoorden.

Wel is het volgens de betrokken partijen een manco dat de centrale regie ontbreekt, met bijvoorbeeld het risico dat nieuwe initiatieven elders allang zijn bedacht of dat bepaalde werkgeverssectoren achterblijven in hun preventieve acties. En met alleen een harde aanpak (strafrecht en ELA) wordt te weinig aan de problematiek zelf gedaan. Vandaar ook dat zeer veel in het onderzoek betrokken partijen het belang van VPT-samenwerking tussen werkgeverssectoren en overheid benadrukken; zij stellen dat een terugkeer van het VPT-programma en een centrale regie hierop van de overheid essentieel is voor een goede koppeling tussen preventie en repressie. De centrale overheid zou vooral een rol kunnen spelen in het verzamelen van *good practices* bij werkgevers, het verspreiden hiervan bij sectoren waarin nog een inhaalslag te plegen is en het opzetten van een centrale registratie.

8.3 Nabeschuiving van de onderzoekers

Ondanks de afnemende criminaliteit, waaronder geweld in de samenleving, is het vanwege de impact van geweldsincidenten tegen werknemers met een publieke taak goed en belangrijk dat de ELA er zijn en blijven. Met de ELA wordt, samen met het strafrecht, invulling gegeven aan repressie: snelle en harde aanpak van geweldplegers. Vanuit meerdere bij het onderzoek betrokken partijen wordt echter aangegeven dat het preventieve deel, uitgewerkt in het in 2016 conform afspraak beëindigde VPT-programma, gemist wordt. Dit wil niet zeggen dat er op preventief vlak vanuit werkgeverszijde sinds die tijd niets gebeurd is, maar wel dat er centrale regie op de initiatieven ontbreekt en versplintering en onnodige inspanningen (te weinig delen van *good practices*) dreigen. Daarnaast blijkt dat goede suggesties uit het verleden niet (volledig) worden opgepakt.

Een voorbeeld van het laatste is dat er sinds het ontstaan van de ELA enkele tussenevaluaties zijn uitgevoerd die aanpassingen aan de ELA (korter en meer begrijpelijk taalgebruik) en in de randvoorwaarden hiervoor hebben gesuggereerd. Met het laatste wordt bijvoorbeeld het aanstellen van casemanagers/contactfunctionarissen bij de politie en het OM bedoeld. Tijdens het onderzoek hebben we gemerkt dat dergelijke suggesties nog steeds niet zijn doorgevoerd dan wel nog steeds een punt van aandacht zijn. Het zou naar onze mening goed zijn dat deze suggesties onder centrale overheidsregie worden opgepakt en uitgevoerd.

Voor een goede preventieve en repressieve aanpak blijft het van belang om in gelijke mate oog te blijven houden voor enerzijds de preventieve kant (bijvoorbeeld protocollen, trainingen, normering van aangiftewaardig geweld en registratie bij werkgevers) en anderzijds de repressieve kant. Wat dat laatste betreft is er zowel een 'werkgeverscomponent' (soms te hoge verwachtingen van de ELA of onduidelijkheid over de ELA) als een politiecomponent (onvoldoende duidelijk dat er sprake is van een VPT-incident en de ELA kunnen worden toegepast). Het is namelijk uitermate belangrijk om het verwachtingspatroon rondom de ELA zo reëel mogelijk te schetsen, om onnodige teleurstelling aan slachtofferzijde te voorkomen; met de ELA wordt de strafrechtelijke afhandeling nog voortvarender en serieuzer opgepakt, maar er mag vanuit de slachtoffers niet verwacht worden dat geweldsincidenten met zwakke bewijskracht ineens tot een veroordeling leiden. Het is essentieel dat ook werkgevers dit goed begrijpen.

Voor een goede uitvoering van de ELA in de toekomst achten wij het ten slotte belangrijk dat minimaal de volgende zaken goed worden opgepakt: betere herkenning van VPT-zaken aan de balie, voldoende casemanagers/contactfunctionarissen bij de politie en het OM (voor het ondersteunen bij het herkennen van VPT-zaken en het uitvoeren van de ELA) en een versimpeling/inkorting van de ELA. Dit alles onder centrale aansturing van de overheid en onder voorbehoud van een actieve preventieve rol van werkgevers.

Lijst met afkortingen

Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BVH	Basisvoorziening Handhaving (bedrijfsprocessensysteem Nationale Politie)
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket AdminiStratie (voormalig registratiesysteem voor reguliere zaken van het OM)
ELA	Eenduidige Landelijke Afspraken
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GPS	Geïntegreerd processysteem (registratiesysteem voor reguliere zaken van het OM)
GTPA	Geweld tegen politieambtenaren
HovJ	Hulpofficier van Justitie
NVDA	Nederlandse Vereniging van Doktersassistenten
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
SHN	Slachtofferhulp Nederland
VPT	Veilige Publieke Taak
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Geraadpleegde bronnen

- Aa, S. van der, Van der Vorm, B., Pemberton, A., Van Kesteren, J., Letschert, R. (2009). *Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*. Tilburg: Intervict.
- Abraham, M., Flight, S. en Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP-groep.
- Andringa, W., Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J. en Ten Doeschot, F. (2017). *Slachtoffermonitor- Tweede meting*. Enschede: I&O Research.
- Bosmans, M. en Pemberton, A. (2012). *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificeren-deslachtoffers: een replicatie-studie*. Tilburg: Intervict.
- Bouwmeester, J. en Löb, N. *Monitor Agressie en Geweld 2018. Decentraal Bestuur*. Enschede: I&O Research.
- Bruinsma, M., Van Ham, T., Hardeman, M en Ferwerda, H. (2015). *Aangifte onder nummer. Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'*. Bureau Beke, Arnhem.
- CROW-KpVV (2015). *Sociale veiligheid van het personeel in het openbaar vervoer. Personeelsmonitor 2014*. Ede: CROW.
- CROW-KpVV (2019). *Sociale veiligheid van het personeel in het openbaar vervoer. Personeelsmonitor 2018*. Ede: CROW.
- Elphick, E. en Van der Woud, L. (2018). *Sociale veiligheid van docenten Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies*.
- Ferwerda, H., Van Hasselt, N., Van Ham, T. en Voorham, L. (2012). *De juiste snaar. Professionals met een publieke taak en de omgang met overlast, agressie en geweld als gevolg van alcohol- en/of druggebruik*. Arnhem/Utrecht: Bureau Beke/Trimbos-Instituut.
- Flight, S. (2012). *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken: Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie*. Amsterdam: DSP-groep.

- Harte, J., Van Leeuwen, M. en Theuws, R., (2013). Agressie en geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie; aard, omvang en strafrechtelijke reactie. In: *Tijdschrift voor Psychiatrie* 55 (2013) 5.
- Harte, J., Van Houwelingen, I. Van Leeuwen, M. (2017). *Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie*. Amsterdam/ Apeldoorn: Vrije Universiteit/Politie & Wetenschap.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Politie en Veilige Publieke Taak*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Leiden, I. van en Ferwerda, H. (2008). *Bont en blauw. Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers door de politie en het openbaar ministerie*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationale Politie/OM (2015). *Evaluatie ELA, kenmerk 40844, 30 juni 2015*. Den Haag: Nationale Politie/OM (College van procureurs-generaal).
- Nationale Politie. (2015). *Arbeidsgerelateerd geweld tegen politieambtenaren in privé-sfeer* [Protocol]. Den Haag: Nationale Politie.
- Nationale Politie. (2015). *Richtlijn aanpak geweld tegen politieambtenaren, 2015* [Richtlijn]. Den Haag: Nationale Politie.
- Nationale Politie (2010). *Uitvoeringsregeling "Protocol Geweld tegen Politie ambtenaren"* [Uitvoeringsregeling]. Den Haag: Nationale Politie.
- Nelen, W., De Wit, W., Golbach, M., Van Druten, L., Deen, C. en Scholte, R. (2018). *Sociale veiligheid in en rond scholen*. Nijmegen: Praktikon.
- Odekerken, M. en Brenninkmeijer, A. (2018). *Een dreigend klimaat*. Factsheet.
- OM (2014). *Strafvordering bij geweld tegen al dan niet kwalificerende slachtoffers*. Den Haag: OM.
- OM (2018). *Geweld tegen mensen met een publieke taak. Persbericht*. Den Haag: OM.
- OM (2019). *Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003)*. Den Haag: OM.
- SIP Den Haag (2010). *Jaarverslag Slachtoffer Informatie Punt 2009*. Den Haag: SIP Den Haag.
- Stafbureau Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken (LOVS, 2011). *Oriëntatiepunten voor straf-*

- toemeting en LOVS-afspraken*. Den Haag: Stafbureau Landelijk overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005-2006, 29.628, nr. 29
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009-2010, 28.684, nr. 267.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015-2016, 28.684, nr. 471.
- Visser, R.S.M en Timmer, J.S. (2015). *Ongepast geweld. Onderzoek naar de afwikkeling van geweld tegen dienstverleners in Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: VU.
- Werkgroep (2008). *Anonimiteit in het strafproces*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Zwieten, M. van, Bakhuys Roozeboom, M., De Vroome, E. en Van den Bossche, S. (2014). *Monitor Veilige Publieke Taak 2014*. Leiden: TNO.
- Zwieten, M. van, De Vroome, E. en Van den Bossche, S. (2015). *Monitor Veilige Publieke Taak 2015*. Leiden: TNO.
- Zwieten, M. van, De Vroome, E. en Van den Bossche, S (2017). *Monitor Veilige Publieke Taak 2016*. Leiden: TNO.

Bijlagen

Bijlage 1 –Overzicht Eenduidige Landelijke Afspraken

Hieronder is een integrale weergave van de ELA geplaatst zoals deze te vinden is op www.agressievrijwerk.nl. De oorspronkelijke ELA uit 2010 zijn in 2013 op enkele termen aangepast. Daarnaast zijn een aantal ELA toegevoegd (afspraken ra voor de politie en ga en gb voor het OM).

Doel Eenduidige Landelijke Afspraken

Het doel van deze afspraken is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- a. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie;
- b. Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal;
- c. Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht/ZSM (in 2010: ZSM was 'Aanhouden en Uitreiken');
- d. Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader;
- e. Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak;
- f. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak.

Ketenafspraken politie en OM

- Er vindt eenduidige registratie plaats door politie en Openbaar Ministerie van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.

- Er wordt bij de politie-eenheden en regioparketten (in 2010: was ‘politiekorpsen en parketten’) een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).
- Er vindt monitoring van deze afspraken plaats op lokaal niveau waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en OM.

Uitwerking landelijke afspraken

De uitgangspunten zijn vertaald in de volgende opsporings- en vervolgingsafspraken.

Opsporingsafspraken

De politie geeft hoge prioriteit aan de opsporing van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Dit houdt in:

1. Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.
 - 1a. De politie reageert altijd bij verzoeken om assistentie in het geval van agressie en geweldszaken tegen medewerkers met een publieke taak.
2. Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij direct bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen (aanhouding, opmaken proces-verbaal) conform de Aanwijzing opsporing.
3. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.
4. Een aangifte van een strafbaar feit wordt altijd opgenomen. Bij twijfel over strafbaarheid van het feit wordt contact gelegd met het Openbaar Ministerie. Indien geen sprake is van een strafbaar feit wordt in verband met dossiervorming altijd een mutatie gemaakt.
5. Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het Openbaar Ministerie.
6. De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code)¹ en maakt afspraken met het Openbaar Ministerie op welke wijze het proces-verbaal ten behoeve van de herkenbaarheid (oormerken) bij het Openbaar Ministerie wordt aangeleverd.² (in 2013 twee noten toegevoegd).

7. Als blijkt dat agressie en/of geweld tegen een functionaris met een publieke taak zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving, maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer dan wordt de aangever en/of werkgever geadviseerd over te nemen maatregelen. In eerste instantie is de werkgever verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen indien sprake is van werkgerelateerd geweld. In geval van ernstige bedreigingen (met geweld) waardoor een adequate en integere uitvoering van de publieke taak ernstig wordt belemmerd en/of onmogelijk wordt gemaakt, wordt gehandeld conform de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten.

De politie zorgt voor een goede kwaliteit van onderzoek en processen-verbaal. Daarbij hoort een goede informatieanalyse en het muteren van meldingen ten behoeve van dossieropbouw. Door een transparante werkwijze kan deze kwaliteit worden getoetst en worden uitgedragen. Dit houdt in:

8. Geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie deelt deze analyse met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld).
9. Werkgevers met een publieke taak kunnen aangifte doen van agressie en geweld tegen hun werknemers. Het slachtoffer wordt in dat geval in beginsel als getuige gehoord.³
10. Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.
11. In beginsel wordt door de aangever of getuige domicilie gekozen op het werkadres. De politie informeert aangevers en/of getuigen over de mogelijkheden hieromtrent.
12. Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel door de recherche behandeld.
13. Relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) worden in het proces-verbaal vermeld.
14. Het proces-verbaal wordt in geval van schade en/of letsel voorzien van beeldmateriaal (kleurenfoto's en/of video opnames) de plaats/context van het delict en/of een medische verklaring.
15. De politie neemt waarnemingen over alcohol en drugsgebruik (facilitators) die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte op in het proces-verbaal.

Bij de opsporing en vervolging van deze zaken wordt zoveel mogelijk lik op stuk toegepast. Dit houdt in:

16. Bij ernstige vormen van agressie en geweld wordt de verdachte niet eerder heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het Openbaar Ministerie.
17. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiking-procedure (AU-procedure) toegepast (in 2013: afkorting toegevoegd). Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

De politie informeert de benadeelde optimaal en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader. Dit houdt in:

18. De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de Aanwijzing slachtofferzorg.
19. Indien na overleg met het Openbaar Ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

Vervolgingsafspraken

Het Openbaar Ministerie geeft hoge prioriteit aan de vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Daarbij wordt bovendien zoveel mogelijk lik op stuk toegepast. Dit houdt in:

1. Bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vindt vervolging plaats, tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt (niet-bindend).
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het Openbaar Ministerie met voortvarendheid genomen (bindend).
3. Bij ernstige vormen van geweld worden bewijsbare zaken door het Openbaar Ministerie gedagvaard voor de rechter tenzij het opportuniteitsbeginsel tot een andere beslissing noopt (niet-bindend).
4. Er wordt indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en/of de AU-procedure gevolgd. Een en ander conform de Menukaart snelrecht. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de voegingsmogelijkheid van het slachtoffer (niet-bindend).

5. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU-procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden (niet-bindend).

Het Openbaar Ministerie zorgt voor een goede kwaliteit van de vervolging. Door een transparante werkwijze kan deze kwaliteit worden getoetst en worden uitgedragen. Dit houdt in:

6. Het Openbaar Ministerie zorgt voor eenduidige registratie van deze zaken (bindend).
7. Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid geormerkt (bindend).
8. Het Openbaar Ministerie vraagt indien nodig bij de Reclassering een adviesrapport aan waarin wordt gerapporteerd over de mogelijkheden tot daderhulpverlening en de noodzaak van bijzondere voorwaarden, conform de Aanwijzing huiselijk geweld ofwel de Aanwijzing bijzondere voorwaarden (niet-bindend).
9. De officier van justitie motiveert in het requisitoir dat conform de BOS Polarisrichtlijnen van het Openbaar Ministerie een zwaardere straf wordt geëist en motiveert eventuele afwijkingen van deze richtlijnen (bindend).⁴
 - 9a. Bij jeugdigen wordt zo nodig doorverwezen naar Bureau Halt. Daarbij worden de bestaande criteria voor Halt in acht genomen (niet-bindend).
 - 9b. Bij recidive wordt gezien of (erkende) gedragsinterveniërende maatregelen kunnen worden opgelegd. Gedragsinterveniërende maatregelen komen in beginsel niet in plaats van straffen, maar als aanvullende maatregel bij straffen (niet-bindend).
10. Het Openbaar Ministerie registreert de gevorderde straf in GPS-systeem (bindend).

Het Openbaar Ministerie informeert de benadeelde optimaal en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader. Dit houdt in:

11. Het Openbaar Ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de Aanwijzing slachtofferzorg. Het slachtoffer wordt op de hoogte gehouden van de strafzaak, tenzij het slachtoffer aangeeft daar geen prijs op te stellen (in 2013: de laatste bijzin is toegevoegd) (bindend).
12. In geval van een OM-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag (niet-bindend).

Het voeren van een actief communicatiebeleid ten aanzien van deze zaken. Dit houdt in:

13. Het Openbaar Ministerie brengt in afstemming met de politie persberichten uit over veroordelingen van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Hierbij worden de beleidsuitgangspunten meegenomen in het persbericht (bindend).

Eindnoten

1. Hiervoor zijn in het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) in 2010 de nodige aanpassingen gerealiseerd
2. In het kader van het Geweldsprotocol geweld tegen politieambtenaren hebben de korpsen afspraken gemaakt over de herkenbaarheid (oormerken) van het procesdossier
3. Een werkgever die aangifte doet van agressie en geweld tegen zijn werknemer geeft daarmee een krachtig signaal af dat dit gedrag tegen zijn werknemers én de publieke taak niet wordt geaccepteerd. Tevens neemt de werkgever hiermee de (exclusieve) verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemers en daarmee wellicht ook de vrees voor en het risico van represailles, Ministerie van Justitie en BZK, Anonimiteit in het Strafproces, juni 2008, p. 36-37.
4. Het OM werkt niet meer met de Bos-Polarisrichtlijnen. De OM-richtlijn bepaalt momenteel dat voor VPT delicten het OM een verhoogde strafeis van plus 200 procent kan worden geëist. De Bos-Polarisrichtlijnen hadden een dwingender karakter.

Bijlage 2 – Geraadpleegde respondenten

Landelijke bijeenkomst

Andy Clijnk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hélène Dullaart	Openbaar Ministerie
Roland Knobbout	Openbaar Ministerie
Sjaak Krombeen	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Regi Muradin	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jorèl Wever	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Regionale werkveldmeetings

Ruud Verkuijlen	Nationale Politie
Mireille Tjon-A-Fon	Nationale Politie
Cindy Terwal	Nationale Politie
Michel Rijnbeek	Nationale Politie
Anneke Rademaker	Nationale Politie
Hans Steenland	Nationale Politie
Tabitha Mink	Openbaar Ministerie
Xandra Tromp	Openbaar Ministerie
Nadine Buurman	Openbaar Ministerie
Antoinette Noot	Openbaar Ministerie
Juliette Blanco	Openbaar Ministerie
Marieke Fimerius	Openbaar Ministerie
Conny in 't Hout	Gemeente Gouda
Anke van Es	Gemeente Venlo

Overige geïnterviewden:

Gert de Bruijn	Openbaar Ministerie
Jan de Jong	Openbaar Ministerie
Eric Lakenman	Boa-bond FNV
Erik Lanting	Verslavingsreclassering
Ruud Verkuijlen	Nationale Politie

Overleg politiedata:

Rik Geven	Nationale Politie
Nico Goos	Nationale Politie
Suzanne de Quillettes	Nationale Politie
Anneke Rademaker	Nationale Politie
Ruud Verkuijlen	Nationale Politie
Johanna van Wijk	Nationale Politie

Deelnemers focusgroepen 2 mei 2019:

Ochtend

Anoniem	Sector psychiatrische zorg
Ben Brinkman	GGZ NL
Eric Lakenman	Boa-bond FNV
Camille Michel	Brandweer Nederland
Peter Peerdeman	CAOP
Jolanda Rigterink	Ambulancezorg NL
Peter ter Velde	NVJ (journalisten)
Ruud Verkuijlen	Nationale Politie
Thijs Wagenaar	Secure2go

Middag

Rien van den Bogert	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
John Brewster	BVMBO (mbo)
Richard Gerrits	Boa-bond ACP
Kees Gillis	NVDA (doktersassistenten)
Corine van Helvoirt	Landelijk expertisecentrum speciaal onderwijs
Cees Klinkenberg	NVWA
Jan Politiek	Arriva
Fons Smeur	NVWA
Arno van Uden	GGZ NL
André van der Velden	GGZ NL
Harry Weijers	Connexxion/stuurgroep sociale veiligheid regionale vervoerders

Bijlage 3 –Topiclijsten interviews en vragenlijsten

Topiclijst landelijke bijeenkomst¹

Verleden ELA

- Wat is de context waarin de ELA in 2006 tot stand zijn gekomen?
- Welke inbedding hadden de ELA binnen VPT?
- Op welke wijze is invulling gegeven aan de verantwoordelijkheden van politie en OM in de toepassing van ELA?
- Welke veranderingen zijn tussentijds doorgevoerd binnen de ELA?
- Welke veranderingen zijn tussentijds doorgevoerd wat betreft verantwoordelijkheden binnen de ELA?

Heden ELA

- In hoeverre worden de ELA door politie en OM nog (strikt) toegepast?
- Zit er een ontwikkeling in ELA-verantwoordelijkheden bij politie en OM?
- Worden bepaalde (nieuwe) beroepsgroepen gestimuleerd om aandacht te schenken aan geweld tegen werknemers?
- In welke mate spelen de ELA hierin een rol? (Deskresearch lijkt uit te wijzen dat in protocollen van beroepsgroepen nergens specifiek aangegeven staat dat de politie de benadeelde dient te informeren)
- Welke invulling wordt vanuit de politie en/of het OM gegeven aan het aandachtsvestiging op voor beroepsgroepen relevante elementen van de ELA?
 - De politie informeert de benadeelde optimaal en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader;
 - De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de aanwijzing Slachtofferzorg;
 - Indien na overleg met het openbaar ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

Toekomst ELA

- In welke richting dienen de ELA zich te ontwikkelen?

Vragenlijst aan regionale OM-vertegenwoordigers

1. Zijn de ELA binnen uw afdeling een thema en, zo ja, op welke manier? Indien de ELA geen thema zijn: waarom niet?
2. Zijn er ELA-afspraken in de werkprocessen van uw afdeling geborgd? Zo ja: welke?
3. Wat zijn voor u persoonlijk de criteria om in het kader van de ELA een hogere strafeis te vorderen? Opmerking: deze criteria kunnen zowel binnen als buiten de ELA liggen.
4. Zijn er gevallen waarin u zou willen afwijken van de aanpak zoals voorgeschreven in de ELA? Zo ja: in welke gevallen?
5. Wat is uw mening over de volgende afspraken binnen de ELA?
 - indien mogelijk voorlopige hechtenis vorderen. Mening:
 - indien nodig bij de Reclassering een adviesrapport aanvragen waarin wordt gerapporteerd over de mogelijkheden tot daderhulpverlening en de noodzaak van bijzondere voorwaarden. Mening:
 - het motiveren van eventuele afwijkingen van de OM-richtlijnen (plus 200 procent bovenop de strafeis). Mening:
 - het uitbrengen van persberichten over veroordelingen van verdachten, met daarin ook de beleidsuitgangspunten meegenomen. Mening:
6. Welke onderdelen vindt u overbodig in de ELA? Waarom?
7. Welke onderdelen mist u in de ELA? Waarom?
8. Wat is uw mening over het verschil in OM-richtlijnen ten aanzien van een verhoogde strafeis (plus 200 procent) versus de oriëntatiebandbreedte van de rechterlijke macht (tussen 33 en 100 procent)?
9. In hoeverre wijkt u af van deze 200-procents-eis? Hoe vaak en met welke reden(en)?
10. Worden bij u in het arrondissement nog periodieke overleggen in het kader van geweld tegen werknemers met een publieke taak gevoerd, bijvoorbeeld met werkgevers, bonden en dergelijke?
11. In sommige arrondissementen worden periodiek themazittingen VPT georganiseerd. Er worden dan meerdere zaken waarin het slachtoffer iemand met een publieke taak is achter elkaar gepland op een zitting met eenzelfde rechter. Het thema kan een bepaalde beroepsgroep zijn, bijvoorbeeld GGZ, jeugdbescherming en dergelijke. Wat is uw mening over dergelijke themazittingen?
12. In hoeverre vindt u de ELA voor alle beroepsgroepen met werknemers met een publieke taak relevant? Zijn er bijvoorbeeld beroepsgroepen waar u de

ELA eerder geschikt voor acht dan andere beroepsgroepen? Zo ja: waarom?

Vragenlijst aan contactpersonen Integriteit en Veiligheid

Actualiteit van de ELA:

1. Zijn de ELA binnen uw werk nog een actueel thema en, zo ja, op welke manier? Indien de ELA geen thema zijn: waarom niet?
2. Zijn de ELA-afspraken naar uw mening voldoende bekend binnen organisaties met medewerkers met een publieke functie?
3. Welke onderdelen vindt u overbodig in de ELA en waarom?
4. Welke onderdelen mist u in de ELA en waarom?

Toepassing van de ELA:

5. In hoeverre worden de ELA door politie en OM naar uw mening voldoende strikt toegepast? Zie bijlage 1 achter de vragenlijst. Denk met name aan de volgende ELA:
 - De politie informeert de benadeelde optimaal en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader. Dit houdt in:
 - De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de aanwijzing Slachtofferzorg;
 - Indien na overleg met het openbaar ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.
6. Zit er een ontwikkeling in ELA-verantwoordelijkheden bij politie en OM? Zo ja: welke?
7. Worden nieuwe beroepsgroepen voldoende gestimuleerd om aandacht te schenken aan geweld tegen werknemers?
8. In welke mate spelen de ELA hierin een rol?
9. Wat is uw mening over het verschil in OM-richtlijnen ten aanzien van een verhoogde strafeis (plus 200 procent) versus de oriëntatiebandbreedte van de rechterlijke macht (tussen 33 en 100 procent)?

Bekendheid bij/betrokkenheid van werkgevers:

10. Zijn er voldoende werkgevers bekend met de ELA?
11. Hoe kunnen werkgevers binnen de ELA (nog) meer betrokken worden bij de afhandeling van geweld tegen werknemers met een publieke taak?

12. Hoe kunnen werkgevers buiten de ELA (nog) meer betrokken worden bij de afhandeling van geweld tegen werknemers met een publieke taak?
13. In hoeverre vindt u de ELA voor alle beroepsgroepen met werknemers met een publieke taak relevant? Zijn er bijvoorbeeld beroepsgroepen waar u de ELA eerder geschikt voor acht dan andere beroepsgroepen? Zo ja: waarom?

Personele bezetting bij politie en OM:

14. Is de personele bezetting bij de politie afdoende om de ELA na te komen?
15. Is de personele bezetting bij het OM afdoende om de ELA na te kunnen komen?
16. Welke verbeterpunten ziet u als het gaat om de personele bezetting om de ELA te blijven invullen?

Toekomst van de ELA:

17. In welke richting dienen de ELA zich te ontwikkelen?

Eindnoot

1. Uitgezonderd van de vragen over het verleden van de ELA zijn dezelfde vragen over het heden van de toekomst van de ELA voorgelegd in de regionale OM- en politiebijeenkomst. Naar aanleiding van de schaars bezochte OM-bijeenkomst is besloten tot een aanvullende vragenlijst aan OM-leden. Eenzelfde soort vragenlijst is aan de regionale contactpersonen Integriteit en Veiligheid.

Bijlage 4 – Surveyvragen

Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)

De ELA hebben als uitgangspunt dat werknemers met een publieke taak extra beschermd moeten worden tegen agressie en geweld. Deze afspraken - tussen politie en Openbaar Ministerie – hebben dan ook tot doel het realiseren van een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen deze specifieke groep werknemers.

Een van de uitgangspunten van de ELA is slachtoffers en de werkgever optimaal te informeren over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Door middel van deze vragenlijst willen we een beeld krijgen van de naleving van dit uitgangspunt. De ELA vormen het sluitstuk van de aanpak van het Programma Veilige Publieke Taak, dat startte in 2007 en eind 2016 eindigde.

Deze vragenlijst is bedoeld voor u als werkgever. Mogelijk heeft u ooit namens een werknemer met een publieke taak bij de politie melding of aangifte gedaan van agressie of geweld. Daarom willen wij u enkele vragen voorleggen. De vragen zullen anoniem verwerkt worden.

Achtergrondvraag

1. Ik ben werkzaam in de volgende beroepsgroep:

- ☐ GGZ
- ☐ Ambulancedienst
- ☐ Huisartsen
- ☐ Apothekers
- ☐ Openbaar Vervoer
- ☐ Gemeente
- ☐ Justitiële diensten
- ☐ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- ☐ Anders, namelijk: ____

Afhandeling van gepleegde agressie of geweld tegen werknemers

2. Hoe vaak komen er bij u meldingen binnen van agressie of geweld tegen werknemers?

Gemiddeld keer per week/maand/jaar

3. Houdt u een dossier bij van iedere agressie- of geweldsmelding?

☐ Nee, omdat ...

☐ Ja, altijd

☐ Ja, maar alleen in specifieke gevallen, namelijk:

- in ernstige gevallen/als werknemer hiermee instemt

- anders, nl.....

4. a) Is van deze melding(en) een aangifte opgenomen?

☐ Ja, elke keer

☐ Ja, meestal

☐ Ja, soms

☐ Nee, geen enkele keer, want ... → Ga door naar vraag 10

b) Is van de laatste melding een aangifte opgenomen?

☐ Ja

☐ Nee, want ... → Ga door naar vraag 10

5. Wat betreft uw laatste aangifte van agressie of geweld tegen een werknemer: bent u tijdens het doen van aangifte geïnformeerd over de mogelijkheid het werkadres als woonadres te kiezen, vanwege de anonimiteit?

☐ Ja

☐ Nee

6. Bent u bij uw laatste aangifte geïnformeerd over een schaderegeling, bijvoorbeeld het verhalen van een schadevergoeding op de dader in het strafproces?

☐ Ja

☐ Nee

7. Heeft uw laatste aangifte tot strafrechtelijke vervolging geleid?

☐ Ja

☐ Nee → Ga door naar vraag 10

8. Indien u had aangegeven op de hoogte gehouden te willen worden van de strafzaak, is het openbaar ministerie dit nagekomen?

☐ Ja
☐ Nee

9. Hoe ondersteunt u de werknemer wanneer deze te maken heeft met agressie of geweld?

Door het volgende:

Kennis en verwachting over rondom het Programma Veilige Publieke Taak en de ELA

10. Bent u bekend met het overheidsbeleid rondom het veilig uitoefenen van publieke taken (bekend als het Programma Veilige Publieke Taak)?

☐ Ja, inhoudelijk goed bekend mee
☐ Ja, inhoudelijk enigszins bekend mee
☐ Nee, hooguit eens iets van gehoord
☐ Nee, niet bekend mee

11. Hanteert u als werkgever beleid rondom het Programma Veilige Publieke Taak?

☐ Nee, ik hanteer geen enkel beleid omdat ... → Ga door naar vraag 13
☐ Ja, ik hanteer informeel, niet op schrift vastgesteld beleid omdat ...
☐ Ja, ik hanteer op schrift vastgelegd beleid omdat ...

12. Wat houdt het beleid rondom Veilige Publieke Taak in? (meerdere antwoorden mogelijk)

☐ Werknemers worden ondersteund door de werkgever in het proces van aangifte, namelijk door:
☐ Werknemers worden fysiek begeleid door de werkgever bij het doen van aangifte
☐ De werkgever doet namens de werknemer aangifte
☐ Anders, namelijk: ____

13. Bent u op de hoogte van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie en OM, die deels ook bestemd zijn voor werkgevers?

☐ Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte

- ☐ Ja, inhoudelijk goed op de hoogte
- ☐ Nee, hooguit eens iets van gehoord → Ga door naar vraag 16
- ☐ Nee, niet op de hoogte → Ga door naar vraag 16

14. Welke van de volgende uitspraken zijn volgens u op de ELA van toepassing?:
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ De ELA maken de procedure na een incident helderder
- ☐ De ELA versnellen het proces na een incident
- ☐ De ELA leveren mij extra werk op
- ☐ Anders, namelijk:

15. Wat zijn de verdere voor- en nadelen van de ELA?

Voordelen: ...

Nadelen: ...

Mening over de ELA in de toekomst

16. Welke mogelijkheden tot verbetering ziet u voor de ELA als het gaat om:

- ☐ Samenwerking tussen u en uw werknemers: ...
- ☐ Samenwerking tussen u en de politie: ...
- ☐ Samenwerking tussen u en het openbaar ministerie: ...
- ☐ Het strafproces: ...
- ☐ Anders ...

17. Zouden wij u eventueel telefonisch mogen benaderen voor mogelijke extra vragen?

- ☐ Ja, mijn telefoonnummer is: ...
- ☐ Nee

Wij willen u hartelijk danken voor het invullen van de vragenlijst.

Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)

De ELA hebben als uitgangspunt dat werknemers met een publieke taak extra beschermd moeten worden tegen agressie en geweld. Deze afspraken - tussen politie en Openbaar Ministerie - hebben dan ook tot doel het realiseren van een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen deze specifieke groep werknemers. De ELA vormen het sluitstuk van de aanpak van het Programma Veilige Publieke Taak, dat startte in 2007 en eind 2016 eindigde.

Een van de uitgangspunten van de ELA is slachtoffers en de werkgever optimaal te informeren over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Door middel van deze vragenlijst willen we een beeld krijgen van de naleving van dit uitgangspunt.

Deze vragenlijst is bedoeld voor u als werknemer met een publieke taak. Mogelijk heeft u ooit bij de politie melding of aangifte gedaan van agressie of geweld. Daarom willen wij u enkele vragen voorleggen. De vragen zullen anoniem verwerkt worden.

Achtergrondvraag

1. Ik ben werkzaam in de volgende beroepsgroep:

- ☐ GGZ
- ☐ Ambulancedienst
- ☐ Huisartsen
- ☐ Apothekers
- ☐ Openbaar Vervoer
- ☐ Gemeenten
- ☐ Justitiële diensten
- ☐ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- ☐ Anders, namelijk: ____

Slachtofferschap en daaropvolgende acties

2. Kent u een collega die in 2018 slachtoffer is geworden van agressie of geweld?

- ☐ Ja, één persoon
- ☐ Ja, meerdere personen
- ☐ Nee

3. Bent u in 2018 zelf slachtoffer geworden van agressie of geweld?
- ☐ Ja, ... keer
- ☐ Nee → Ga door naar vraag 16
4. Heeft u hiervan melding gedaan bij uw werkgever?
- ☐ Ja, elke keer
- ☐ Ja, meestal, want.....
- ☐ Ja, soms, want.....
- ☐ Nee, geen enkele keer, want ... → Ga door naar vraag 16
5. Heeft u of uw werkgever vervolgens aangifte gedaan bij de politie?
- ☐ Ja, elke keer
- ☐ Ja, meestal, want.....
- ☐ Ja, soms, want.....
- ☐ Nee, geen enkele keer, want... → Ga door naar vraag 16

Afhandeling van het LAATSTE agressie- of geweldsincident tegen u

6. Is van het laatste incident tegen u door de politie een aangifte opgenomen?
- ☐ Ja
- ☐ Nee → Ga door naar vraag 16
7. Heeft u of uw werkgever aangifte gedaan?
- ☐ Ik
- ☐ Mijn werkgever
8. Bent u tijdens het doen van aangifte geïnformeerd over de mogelijkheid het werkadres als woonadres te kiezen, vanwege uw anonimiteit?
- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet
9. Bent u bij uw aangifte geïnformeerd over een schaderegeling, bijvoorbeeld het verhalen van een schadevergoeding op de dader in het strafproces?
- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

10. Heeft de aangifte tot strafrechtelijke vervolging van de dader geleid?
- ☐ Ja
☐ Nee → Ga door naar vraag 16
11. Bent u door het openbaar ministerie ondersteund tijdens het strafproces?
- ☐ Ja, op de volgende manier:
☐ Nee
12. Heeft u door het invullen van een slachtofferformulier aan kunnen geven dat u schadevergoeding wilt eisen?
- ☐ Ja
☐ Nee → Ga door naar vraag 16
13. Is er daadwerkelijk schadevergoeding geëist?
- ☐ Ja
☐ Nee → Ga door naar vraag 16
14. Heeft u door het invullen van een slachtofferformulier aan kunnen geven dat u op de hoogte wilt worden gehouden van de aangifte?
- ☐ Ja
☐ Nee → Ga door naar vraag 16
15. Bent u door het openbaar ministerie ook op de hoogte gehouden van het strafproces?
- ☐ Ja
☐ Nee

Kennis en verwachting over beleid rondom het Programma Veilige Publieke Taak en de ELA

16. Bent u op de hoogte van het overheidsbeleid rondom het veilig uitoefenen van publieke taken (bekend als het Programma Veilige Publieke Taak)?
- ☐ Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte
☐ Ja, inhoudelijk goed op de hoogte
☐ Nee, hooguit eens iets van gehoord
☐ Nee, niet op de hoogte

17. Hanteert uw werkgever beleid rondom het Programma Veilige Publieke Taak?
- ☐ Dat weet ik niet → Ga door naar vraag 19
 - ☐ Nee, mijn werkgever hanteert geen enkel beleid → Ga naar vraag 19
 - ☐ Ja, mijn werkgever hanteert alleen informeel, geen op schrift vastgelegd beleid
 - ☐ Ja, mijn werkgever hanteert op schrift vastgelegd beleid
18. Hoe ziet het beleid rondom het Programma Veilige Publieke Taak er uit ten aanzien van de volgende aspecten:
- ☐ Gebruik van normen voor veilig werken: ____
 - ☐ Het doen van aangifte: ____
 - ☐ Andere randvoorwaarden voor veilig werken: ____
19. Bent u op de hoogte van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie en OM, die uw procesbelangen behartigen na geweld tegen u?
- ☐ Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte
 - ☐ Ja, inhoudelijk goed op de hoogte
 - ☐ Nee, hooguit eens iets van gehoord
 - ☐ Nee, niet op de hoogte
20. Bent u op de hoogte van de rol die uw werkgever op grond van de ELA binnen het strafproces vervullen na geweld tegen u?
- ☐ Ja, inhoudelijk enigszins op de hoogte
 - ☐ Ja, inhoudelijk goed op de hoogte
 - ☐ Nee, hooguit eens iets van gehoord
 - ☐ Nee, niet op de hoogte
21. Wordt in uw organisatie hulp geboden ter ondersteuning van het strafrechtelijk traject?
- ☐ Nee
 - ☐ Ja, mijn werkgever doet aangifte
 - ☐ Ja, mijn werkgever gaat mee om aangifte te doen
 - ☐ Ja, anders, namelijk: ____

22. Welke van de volgende uitspraken zijn volgens u op de ELA van toepassing?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ De ELA maken de procedure na een incident helderder
- ☐ De ELA versnellen het proces na een incident
- ☐ De ELA leveren mij extra werk op
- ☐ Anders, namelijk:

23. Wat zijn volgens u de verdere voor- en nadelen van de ELA?

Voordelen: ...

Nadelen: ...

Mening over de afhandeling van geweld tegen u in de toekomst

24. Wat kunnen de volgende betrokkenen verbeteren als het gaat om het doen van aangifte/het geven van ondersteuning/informatievoorziening nadat er agressie of geweld is gepleegd tegen u:

- ☐ Uw werkgever:
- ☐ De politie:
- ☐ Het Openbaar Ministerie:

25. Zouden wij u eventueel telefonisch mogen benaderen voor mogelijke extra vragen?

- ☐ Ja, mijn telefoonnummer is: ____
- ☐ Nee

Wij willen u hartelijk danken voor het invullen van de vragenlijst.

Bijlage 5 – Analyse OM-dossiers

Resultaat dossieranalyse (N=49). Politieafpraak 1a, 8 en 10 en OM-afpraak 13 zijn vanwege hun algemene karakter niet meegenomen in de analyse.

Opsporingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
1. Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging	Nee	Ja	Ja	Opvolging is direct geregeld, ook richting het OM
2. Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij direct bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen (aanhouding, opmaken PV) conform de aanwijzing Opsporing	Nee	Ja	Ja	Aanhouding is altijd geregeld; soms worden in latere instantie nog personen verhoord
3. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken	Ja	Nee	Nvt	Onduidelijk is hoe deze afspraak concreet is geoperationaliseerd
4. Een aangifte van een strafbaar feit wordt altijd opgenomen. Bij twijfel over strafbaarheid van het feit wordt contact gelegd met het openbaar ministerie. Indien geen sprake is van een strafbaar feit wordt in verband met dossiervoering altijd een mutatie gemaakt	Nee	Deels	Nee	Uit 13 dossiers blijkt niet dat het slachtoffer aangifte heeft gedaan

5. Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en ingestuurd naar het Openbaar Ministerie	Ja	Ja	Ja	Het betreft een analyse van kwalitatief goede dossiers, waarbij het zowel zware als lichte zaken betreft die ondersteund worden door bewijs
6. De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code) en maakt afspraken met het openbaar ministerie op welke wijze het proces-verbaal ten behoeve van de herkenbaarheid (oormerken) bij het Openbaar Ministerie wordt aangeleverd	Nee	Ja	Ja	Alle zaken zijn geoormerkt. Dit heeft ook te maken met de goede kwaliteit van de geselecteerde zaken

Opsporingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
7. Als blijkt dat agressie en/of geweld tegen een functionaris met een publieke taak zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving, maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer dan wordt de aangever en/of werkgever geadviseerd over te nemen maatregelen. In eerste instantie is de werkgever verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen indien sprake is van werkgerelateerd geweld. In geval van ernstige bedreigingen (met geweld) waardoor een adequate en integere uitvoering van de publieke taak ernstig wordt belemmerd en/of onmogelijk wordt gemaakt, wordt gehandeld conform de aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten	Ja	Nee	Nvt	Heeft zich niet voorgedaan
9. Werkgevers met een publieke taak kunnen aangifte doen van agressie en geweld tegen hun werknemers. Het slachtoffer wordt in dat geval in beginsel als getuige gehoord. Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie	Ja	Ja	Ja	Is in één dossier voorgekomen. Verder is onbekend is of slachtoffers over deze optie geïnformeerd zijn

11. In beginsel wordt door de aangever of getuige domicilie gekozen op het werkadres. De politie informeert aangevers en/of getuigen over de mogelijkheden hieromtrent	Ja	Ja	Nee	Uit 5 dossiers blijkt dat er niet voor domicilie op het werkadres is gekozen. Voor deze dossiers geldt dat het onbekend is of de politie de betrokkene over deze mogelijkheid heeft geïnformeerd
12. Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel door de recherche behandeld	Ja	Ja	Nee	In 27 dossiers is gebruik gemaakt van de optie om de recherche in het onderzoek te betrekken
13. Relevante antecedenenten (strafbare feiten en mutaties) worden in het proces-verbaal vermeld	Nee	Ja	Ja	Antecedenenten staan niet vermeld in het proces-verbaal, maar in de justitiële documentatie binnen GPS. Niet altijd staan alleen de relevante antecedenenten vermeld
14. Het proces-verbaal wordt in geval van schade en/of letsel voorzien van beeldmateriaal (kleurenfoto's en/of video opnames) de plaats / context van het delict en/of een medische verklaring	Nee	Ja	Ja	In alle dossiers wordt minimaal de plaats en de context van schade en/of letsel besproken
15. De politie neemt waarnemingen over alcohol en drugsgebruik (facilitators) die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte op in het proces-verbaal	Nee	Ja	Ja	Tijdens een verhoor wordt standaard gevraagd naar middelen-gebruik

Opsporingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
16. Bij ernstige vormen van agressie en geweld wordt de verdachte niet eerder heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het openbaar ministerie	Nee	Ja	Ja	Het betreft allemaal volledig doorlopen zaken waarbij OM betrokken is en die voor de rechter zijn geweest
17. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiking-procedure (AU-procedure) toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden	Ja	Ja	Ja	In 23 dossiers is de optie van de AU-procedure toegepast, inderdaad voor de minder ernstige zaken
18. De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de aanwijzing Slachtofferzorg	Nee	Ja	Nee	In 11 dossiers is bekend dat deze afspraak wordt nagekomen. In de overige dossiers wordt hiervan geen melding gedaan
19. Indien na overleg met het openbaar ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces	Nee	Ja	Nee	Deze afspraak behelst meer subafspraken. 1) supersnelrecht is nergens toegepast, 2) snelrecht een enkele keer en 3) informatieverstrekking over voegingsmogelijkheden blijven onbekend

Vervolgingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
1. Bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vindt vervolging plaats, tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt	Ja	Ja	Ja	Het betreft allemaal volledig doorlopen zaken waarbij het OM betrokken is en die voor de rechter zijn geweest
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het openbaar ministerie met voortvarendheid genomen	Nee	Ja	Ja	Uit de dossiers komt naar voren dat het besluit tot vervolging altijd binnen 24 uur genomen wordt
3. Bij ernstige vormen van geweld worden bewijsbare zaken door het openbaar ministerie gedagvaard voor de rechter tenzij het opportuniteitsbeginsel tot een andere beslissing noopt	Ja	Ja	Ja	Het betreft allemaal volledig doorlopen zaken waarbij het OM betrokken is en die voor de rechter zijn geweest

Vervolgingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
4. Er wordt indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en/of de AU procedure gevolgd. Een en ander conform de menukaart snelrecht. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de voegingsmogelijkheid van het slachtoffer	Ja	Deels	Nee	Deze afspraak behelst meer subafspraken. 1) de optie van voorlopige hechtenis is niet altijd inzichtelijk, 2) de optie van de AU-procedure komt in 23 dossiers voor en 3) informatieverstrekking over voegingsmogelijkheden blijven onbekend
5. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden	Ja	Ja	Ja	In 23 dossiers is de optie van de AU-procedure toegepast, inderdaad voor de minder ernstige zaken
6. Het openbaar ministerie zorgt voor eenduidige registratie van deze zaken	Nee	Ja	Ja	Zaken zijn eenduidig geregistreerd in GPS
7. Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid geoormerkt	Nee	Deels	Ja	Niet altijd is de oormerking te vinden, maar het dossier is wel geselecteerd voor onderzoek, dus geoormerkt

8. Het openbaar ministerie vraagt indien nodig bij de Reclassering een adviesrapport aan waarin wordt gerapporteerd over de mogelijkheden tot daderhulpverlening en de noodzaak van bijzondere voorwaarden, conform de aanwijzing Huiselijk geweld ofwel de aanwijzing Bijzondere voorwaarden	Ja	Ja	Nee	De noodzaak van een rapport blijkt impliciet uit de aanvraag ervan door het OM. Regelmatig (8 dossiers) komt het voor dat de Reclassering geen rapport op kan maken, vooral vanwege het ontbreken van medewerking, geen contact met verdachte of een taalbarrière
9. De officier van justitie motiveert in het requisitoir dat conform de BOS Polaris-richtlijnen van het openbaar ministerie een zwaardere straf wordt geëist en motiveert eventuele afwijkingen van deze richtlijnen	Nee	Ja	Nee	In 8 dossiers wordt melding gemaakt dat richtlijnen voor een zwaardere strafeis ter sprake zijn gekomen
9b. Bij recidive wordt gezien of (erkende) gedragsinterveniërende maatregelen kunnen worden opgelegd. Gedragsinterveniërende maatregelen komen in beginsel niet in plaats van straffen, maar als aanvullende maatregel bij straffen	Ja	Ja	Nee	De inzet van de optie van gedragsinterveniërende maatregelen wordt op voorhand beperkt door a) het ontbreken van een Reclasseringsrapport (zie OM-afpraak 8) en b) het ontbreken van informatie over de strafeis (zie OM-afpraak 9). In 1 dossier is sprake van daderhulpverlening als aanvullende maatregel
10. Het openbaar ministerie registreert de gevorderde straf in GPS	Nee	Deels	Nee	De gevorderde straf is lastig te herleiden in GPS en in de vijf COMPAS-zaken niet geregistreerd

Vervolgingsafspraken	Maatwerk mogelijk?	Herleidbaar in dossiers?	Eenduidig beeld?	Opmerkingen
11. Het openbaar ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitvoeren van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de aanwijzing Slachtofferzorg. Het slachtoffer wordt desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak, tenzij het slachtoffer aangeeft daar geen prijs op te stellen	Nee	Ja	Ja	Dit gebeurt daar waar gewenst en goed. Zo worden bv. verdagingen van zittingen goed gecommuniceerd. Wel is in twee dossiers geen wensformulier van een slachtoffer gevonden
12. In geval van een OM-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag	Ja	Ja	Nee	In zeven dossiers is geen schadevergoeding opgelegd, terwijl hier door het slachtoffer wel om is gevraagd. Redenen hiervoor zijn onder andere een sepot en het niet-doorsturen van het schadeformulier (door de casemanager)

Colofon

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Met medewerking van

Sander Flight (Sander Flight Onderzoek & Advies)

Omslag en opmaak

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Druk

Drukwerknodig.nl

Kuppens, J., Rijnink, R., Van Esseveldt, J. en Ferwerda, H.

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom op-sporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

© 2020, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors

ISBN

978-94-92255-36-5

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepcultuur

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol
Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

**Duiding van problematisch
jeugdgroepengedrag**

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsstraat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

**Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven
gehoord**

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

**Downloaders van kinderporno;
een literatuuronderzoek**

Criminelen achter het stuur

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

De zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) vormen voor de politie en het Openbaar Ministerie een handelingskader voor opsporing en vervolging na geweld tegen werknemers met een publieke taak. De ELA bestaan uit 32 afspraken die naast het strafrecht invulling geven aan het repressieve deel van het in 2016 beëindigde programma Veilige Publieke Taak (VPT).

Omdat de laatste openbare evaluatie van de ELA in 2012 heeft plaatsgevonden, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht verstrekt om de ELA wederom te evalueren. De centrale vraagstelling in de evaluatie luidt: *hoe worden de ELA toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?*

Binnen de evaluatie zijn diverse activiteiten verricht. Zo zijn politie- en OM-data aangeleverd over aantallen geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak en is een online survey onder werkgevers en werknemers afgenomen. Daarnaast zijn groepsbijeenkomsten met landelijke vertegenwoordigers van onder andere politie en OM gehouden en is met de betrokken actoren in het werkveld gesproken. Daarnaast is aan vertegenwoordigers uit de sector zelf (werkgevers) in twee zogenaamde focusgroepen naar hun mening over de voorlopige evaluatieresultaten gevraagd.

De evaluatie levert vanuit verschillende invalshoeken van meerdere betrokken partijen inzichten in de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak op. Deze inzichten hebben niet alleen betrekking op de ELA zelf, maar ook op VPT en de rol die politie, OM, werkgevers én de centrale overheid daarbinnen kunnen vervullen. De rapportage resulteert eveneens in enkele suggesties om de ELA te optimaliseren.

ISBN 978-94-92255-36-5



9 789492 255365 >