

Evaluatie Eenduidige Landelijke Af- spraken

Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie

Sander Flight

RAPPORT



Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken

Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie

Sander Flight

Met medewerking van:

Justin de Kleuver, Agnes van den Andel, Oberon Nauta

Amsterdam, 5 december 2012

Contact

Sander Flight

Partner

sflight@dsp-groep.nl

M 06 - 4131 5432

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2012

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Veilige Publieke Taak	11
1.2	Eenduidige Landelijke Afspraken	12
1.3	Evaluatie 2012	15
1.4	Leeswijzer	16
Deel I Politie en Openbaar Ministerie		17
2	Politie opsporingsafspraken	18
2.1	Inleiding	18
2.2	Naleving opsporingsafspraken – zelfbeoordeling	19
2.3	Naleving opsporingsafspraken – verdieping	22
3	Openbaar Ministerie vervolgingsafspraken	39
3.1	Inleiding	39
3.2	Naleving vervolgingsafspraken – zelfbeoordeling	40
3.3	Naleving vervolgingsafspraken - verdieping	43
4	Ketenafspraken	54
Deel II Beroepsgroepen		56
5	Ambulancezorg	57
5.1	Omvang van het probleem	57
5.2	Eigen verantwoordelijkheid	60
5.3	Politie	61
5.4	Openbaar Ministerie	63
6	Openbaar vervoer	65
6.1	Omvang van het probleem	65
6.2	Eigen verantwoordelijkheid	67
6.3	Politie	69
6.4	Openbaar Ministerie	71
7	Geestelijke gezondheidszorg	73
7.1	Omvang van het probleem	73
7.2	Eigen verantwoordelijkheid	74
7.3	Politie	78
7.4	Openbaar Ministerie	79
8	Gemeenten	81

8.1	Omvang van het probleem	81
8.2	Eigen verantwoordelijkheid	83
8.3	Politie	85
8.4	Openbaar Ministerie	88
Deel 3	Afsluitend	91
9	Bevindingen en conclusies	92
9.1	Naleving opsporingsafspraken	92
9.2	Naleving vervolgingsafspraken	94
9.3	Naleving ketenafspraken	97
9.4	Naleving uitgangspunten	98
9.5	Conclusies	100
10	Discussie	103
11	Aanbevelingen	105
11.1	Politie: Verbreed de aanpak	105
11.2	Openbaar Ministerie: Stel de slachtoffers centraal	107
11.3	Beroepsgroepen: Investeer in samenwerking met politie en OM	108
11.4	Afsluitend	110
12	Factsheet	111
 Bijlagen		
	Bijlage 1 Eenduidige Landelijke Afspraken	114
	Bijlage 2 Klankbordgroep	118
	Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	119
	Bijlage 4 Literatuur	124
	Bijlage 5 Aangiftebereidheid onderzocht	126
	Bijlage 6 Verbeterpunten	133

Management samenvatting

Inleiding

De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak kreeg in 2010 een impuls in de vorm van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA). Dit is een set afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie om te komen tot een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

De ELA bestaan uit vier onderdelen. Er zijn zes uitgangspunten: hoge prioriteit voor opsporing en vervolging, hoge kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal, lik op stuk, schadeverhaal op de dader, goede informatievoorziening naar slachtoffers/werkgevers en een actief extern communicatiebeleid. Deze uitgangspunten zijn samen met politie en Openbaar Ministerie uitgewerkt tot 4 ketenafspraken, 19 opsporingsafspraken voor de politie en 13 vervolgingsafspraken voor het OM (zie bijlage 1 voor de ELA).

De ELA zijn op 1 april 2010 in werking getreden en bij de invoering is aan de Tweede Kamer toegezegd dat er na twee jaar een evaluatie zou worden gehouden. Dit rapport is daar het resultaat van. Het doel van dit onderzoek was om te bepalen of de ELA worden nageleefd, zowel op beleidsniveau als in de praktijk, en of er verbeteringen mogelijk zijn. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet om de mate van naleving van de ELA te bepalen. In het rapport en in de onderzoeksverantwoording wordt de gebruikte methodiek uitgebreid beschreven, maar het belangrijkste is dat niet alleen politie en Openbaar Ministerie aan het woord kwamen, maar ook zo'n vijftig vertegenwoordigers (werkgevers en werknemers) uit vier beroepsgroepen met een publieke taak. Dat maakte het mogelijk de informatie die door politie en OM werd verstrekt aan te vullen met inzichten en ervaringen vanuit de praktijk van de werknemers met een publieke taak. Het onderzoek is uitgevoerd tussen juni en oktober 2012 en is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en de vier onderzochte beroepsgroepen.

Conclusies

Van de zes uitgangspunten van de Eenduidige Landelijke Afspraken worden er twee goed nageleefd. De kwaliteit van onderzoeken, processen-verbaal en vervolging is over het algemeen goed. Ook worden de principes van lik-op-stuk en Aanhouden en Uitreiken nageleefd. Maar op de vier andere uitgangspunten is nog verbetering mogelijk en nodig. Ten eerste moeten opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak meer prioriteit krijgen. Er wordt nog altijd niet standaard aangifte opgenomen als een werknemer met een publieke taak dit wil, terwijl dit wel de afspraak is. Ten tweede is de eenduidige registratie van VPT-zaken in de meeste politiekorpsen en parketten van het Openbaar Ministerie nog niet goed op orde. De verschillen in aantallen registraties tussen korpsen zijn veel groter dan mag worden verwacht en het is veelzeggend dat het aantal zaken dat gaat over geweld tegen politiemensen veel groter is dan het aantal registraties van geweld tegen andere werknemers met een publieke taak.

Twee andere uitgangspunten gaan over het centraal stellen van de slachtoffers door politie en het Openbaar Ministerie conform de aanwijzing Slachtofferzorg. De belangen van de benadeelden moeten altijd meewegen en de benadeelden moeten actief op de hoogte worden gehouden van de (straf) zaak. Deze afspraken worden nog niet goed nageleefd, ook al vinden veel korpsen en parketten zelf dat ze wel aan de afspraken voldoen. In de politiekorpsen waar casemanagers zijn aan-

gesteld voor het dagelijkse contact met organisaties met een publieke taak gaat op deze punten een stuk beter: zij kunnen er intern voor zorgen dat zaken niet te lang blijven liggen en kunnen ook als 'vertaler' fungeren richting de werknemers en werkgevers met een publieke taak.

Het laatste uitgangspunt is dat er een actief extern communicatiebeleid over veroordelingen moet worden gevoerd. Van alle vervolgingsafspraken is dit de afspraak die het minst wordt nageleefd. Er wordt door de meeste parketten alleen over de ernstigste zaken gecommuniceerd en vaak worden de algemene uitgangspunten van de Eenduidige Landelijke Afspraken niet meegenomen in dat soort persberichten. Voor het motiveren van slachtoffers om aangifte te doen is het echter cruciaal dat zij weten dat er veroordelingen zijn in vergelijkbare zaken. Ook voor het mogelijke afschrikwekkende effect op andere daders is actieve externe communicatie van belang.

Verbeteringen ten opzichte van 2010

De Inspectie OOV trok twee jaar geleden de conclusie dat de invoering van de ELA op strategisch niveau en op papier goed in orde was, maar dat het gedachtegoed nog niet tussen de oren van operationele politiemensen zat. Een veelzeggende opmerking in het rapport van de Inspectie OOV was dat 'een email aan alle medewerkers volstrekt onvoldoende is'. Die kritiek is nu niet meer van toepassing: in alle korpsen en parketten waar wij verdiepende gesprekken hebben gevoerd bleken de relevante medewerkers op tactisch en operationeel niveau goed op de hoogte te zijn van de ELA. De afspraken zijn bekend en – nog belangrijker – de uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen worden breed onderschreven. Daar is fors in geïnvesteerd in de afgelopen twee jaar: er zijn trainingen en workshops gehouden voor de medewerkers en velen bij de politie en het Openbaar Ministerie zijn actief aan de slag gegaan met de ELA. Ook blijkt dat er op operationeel niveau afspraken worden gemaakt met werkgevers, vestigingen en instellingen met een publieke taak. Voorbeelden hiervan worden in dit rapport gegeven en laten zien dat het gedachtegoed door velen is omarmd. Vooral de ketenintensiveringsregio's hebben veel goeds opgeleverd. Alle afspraken in de ELA hangen echter met elkaar samen en een deel van de afspraken wordt, zoals gezegd, nog niet goed nageleefd. Voor de borging van de aanpak en voor het verzilveren van mogelijke preventieve effecten zal daar verandering in moeten komen.

Aanbevelingen

Op overkoepelend niveau is de aanbeveling voor de top van de politie en het Openbaar Ministerie om te investeren in de eenduidige registratie van VPT-zaken en het uitvoeren van structurele informatieanalyses. Voor de afhandeling van afzonderlijke zaken is dat niet direct nodig (hoewel het voor slachtoffers en hun werkgevers uitermate teleurstellend en frustrerend is als hun zaak van de radar verdwijnt omdat deze niet als zodanig herkend wordt door politie of Openbaar Ministerie). Maar het gebrek aan goede registratie en analyse leidt vooral tot een probleem op overkoepelend niveau: het is onduidelijk om hoeveel VPT-zaken het eigenlijk gaat. Sterker nog: het is niet duidelijk om hoeveel VPT-zaken het *zou moeten gaan*. Het is dus ook onbekend of politie en Openbaar Ministerie op de goede weg zijn, of alle relevante beroepsgroepen voldoende aandacht krijgen en of het aantal VPT-zaken zich in de gewenste richting ontwikkelt. Grote aantallen werknemers met een publieke taak blijven nu buiten beeld zonder dat er ergens een alarmbel gaat rinkelen. De top van de politie en het Openbaar Ministerie zouden op dat punt meer moeten sturen: de koers uitzetten, koers houden en intern en extern verantwoording gaan afleggen over de resultaten. De keten-

intensiveringsregio's zijn bij uitstek geschikt om op dit strategische niveau een belangrijke rol te gaan vervullen.

Naast deze algemene aanbeveling zijn er aanbevelingen geformuleerd voor de drie partijen waar dit onderzoek zich op richtte:

- De *politie* zou de aanpak die is ontwikkeld voor geweld tegen politieambtenaren (GTPA) structureel moeten toepassen op andere beroepsgroepen met een publieke taak. De politie heeft haar eigen zaakjes inmiddels goed op orde en het is tijd om andere beroepsgroepen met een publieke taak op dezelfde manier te gaan betrekken bij het tegengaan van geweld en agressie. Deze aandacht moet niet beperkt blijven tot de *early adopters* (openbaar vervoer, ambulancezorg en brandweer), maar zich verbreden tot sectoren als zorg, onderwijs en overheid. Dit vereist maatwerk, maar het uitgangspunt van de ELA is dat de afspraken gelden voor alle werknemers met een publieke taak.
- Het *Openbaar Ministerie* krijgt de aanbeveling de benadeelden centraal te stellen in hun werkzaamheden. Er zijn goede voorbeelden aangetroffen en die worden ook beschreven in dit rapport, maar alles overziend is de opgave voor het Openbaar Ministerie om zich nog meer in te leven in de werknemers en werkgevers met een publieke taak. Elke beslissing van een officier van justitie, zowel de positieve als de negatieve, dreunt namelijk door op de werkvloer. Eén succesvolle vervolging en veroordeling levert meer op dan tien folders, filmpjes en trainingen. De beroepsgroepen hebben behoefte aan concrete resultaten en willen daar ook actief over worden geïnformeerd. Ook het mogelijke afschrikwekkende en dus preventieve effect van veroordelingen volgens de normen van de ELA (dubbele strafeis) wordt momenteel nog niet verzilverd: het is van belang de afspraak over het uitbrengen van persberichten over veroordelingen serieus ter hand te nemen.
- De *beroepsgroepen* met een publieke taak, tot slot, krijgen als aanbeveling te investeren in de samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. In het openbaar vervoer en in de ambulancezorg gebeurt dit al, maar er zijn nog vrij veel instellingen en organisaties die achterlopen. Dat komt doordat ze ofwel de problemen niet urgent genoeg vinden, ofwel omdat een serieuze aanpak zou kunnen leiden tot imagoschade. Voorbeelden uit de beroepsgroepen die actief met de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers aan de slag gingen, laten echter zien dat de problemen vaak groter zijn dan het management zich realiseert en dat het positief kan uitpakken voor de beroepsgroep als die problemen serieus worden aangepakt. Werkgevers hebben zelf allerlei mogelijkheden om aan de slag te gaan. Het aanstellen van een case-manager die persoonlijke relaties kan aanknopen met vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie is een goede eerste stap. Ook deskundigheidsbevordering door uitwisseling tussen medewerkers van de eigen organisatie op operationeel niveau enerzijds en de politie anderzijds, is een veelbelovende werkwijze. Hiervan worden diverse voorbeelden gegeven in het rapport en deze verdienen bredere navolging.

English summary

Introduction

In the Netherlands, the reduction of aggression and violence against public officials (police, firemen, teachers, nurses, etcetera) has received considerable attention since 2006. In 2010, this approach has been reinforced with the introduction of a set of uniform mutual agreements between the national government, the police, the public prosecutors office and the organisations where public officials work. The agreements are targeted at providing victims with an unequivocal, effective and rapid completion of cases of aggression and violence.

The agreements consist of four different parts. Six starting-points determine the basic principles of the approach. These entail, for instance, high priority for prosecution, high quality standards for reports and investigations, redress of financial loss and the provision of adequate information to victims and their employers. Finally, an active external communications policy to share information on convictions is part of the agreement. These six basic principles have been translated into 19 agreements for the police (investigations), 13 agreements for the public prosecutors office (prosecution) and 4 agreements for the collaborative efforts of police and public prosecutor ('ketenafspraken').

This evaluation after two years answers the question to what extent these agreements have been incorporated into the procedures and processes of the police and the public prosecutor. The evaluation started with a self-assessment by police and public prosecutor and has been completed by in-depth interviews with police, public prosecutors and fifty representatives of the organisations where public officials work. The research has been conducted from June through October 2012 and has been monitored by an independent committee consisting of representatives from all organisations involved.

Conclusions

Two of the six basic principles have been implemented by the police and the public prosecutors office. The quality of investigations, written reports and prosecution is high. Also, the principles of a rapid judicial response to incidents are being followed. But the other four basic principles need to be implemented further. First of all, the priority that is attached to these cases should be increased. It is still not the standard procedure for the police to accept the reported crimes. Victims who want to press charges are not always encouraged to do so, even when the agreement was to always accept this. Secondly, the uniform registration of these cases is problematic. The number of cases in the databases of the different police-regions differs more than can be predicted by the difference in the number of inhabitants in each region. Another telling finding is that the number of registered cases concerning violence against police-officers is considerably larger than the amount of cases of violence against other officials.

Two other basic principles concern the central position of the victim. The interests of the victims and their employers has to be put at the centre of the procedure and they need to be actively informed about the progress of the (criminal) case. Compliance to these agreements by the police and the public prosecutor has to improve further, even though many police-forces and local branches of the public prosecutors office claim to comply to these agreements. The results are more positive in

those police forces that have appointed case managers who act as liaison towards the organisations with public officials.

The final basic principle is to actively communicate with the press on successful convictions. Of all agreements, this one has been implemented the least. Most local branches of the public prosecutors office only issue press-releases on severe cases and fail to incorporate information on the basis principles of the approach. This, however, is crucial to keep all those involved motivated to press charges in similar cases. In addition, the possible preventive deterrent effect on other potential offenders will be minimal without this external communication.

Improvements since 2010

Earlier research in 2010, concluded that the agreements were incorporated at the strategic level, but not at the operational level. A telling remark in the earlier report was that 'sending an email to all police-officers is completely insufficient'. This conclusion no longer holds true: in every police-force and local public prosecutors office where interviews have been held, all relevant officials were aware of the agreements and supported the basic principles. Police and public prosecutor have invested heavily in this over the past two years through the provision of trainings and workshops on all levels. In addition, several police-officers and public prosecutors have actively taken up their role in the implementation of the agreements at the operational level. However, all agreements combine to build the framework of the approach and there are still aspects of the agreements where compliance has to improve. This is necessary to ensure that the approach will be effective in the long run.

Recommendations

At the national level, the recommendation to the police and the public prosecutor is to invest more in the uniform registration of cases of violence against public officials. Based on this information, structural information analyses have to be conducted. The fact that this is not yet common practice may not be problematic for completion of individual cases (although it can be extremely disappointing and frustrating to the victims and their employers if their case disappears because it is not recognised as such by the police or the public prosecution). More importantly, the lack of uniform registration and analyses obscures the number of cases this approach actually entails. The number of cases that should be registered is unknown to all involved. This means that nobody knows whether police and prosecution are 'on track', whether all different groups of employees receive adequate attention and whether the number of cases is developing towards the desired goals. Sizeable parts of the organisations that employ public officials can remain invisible without any alarms sounding. The executives within police and prosecution should guide and maintain more in this regard: plot the course, maintain it and make themselves accountable (both internally and externally).

Besides this general recommendation, three recommendations are given to the three subjects of this evaluation:

- The police should apply the approach that has been developed for police-officers to other public officials. This should not be limited to the small group of early adopters (public transport, ambulances and fire-fighters), but should be widened to encompass sectors such as health-care, education and public administration. This will require adjustments in the approach that has worked in other sectors, but the basis principle is that the agreements apply to all employees with a civil or 'public' task.

- The public prosecutor should put victims first in everything they do. Good examples of this have been found and these have been described in the report. Generally speaking, though, the challenge for the public prosecutor is to try to understand even better what the needs and expectations of the victims and their employers are. Each decision made by a public prosecutor resonates strongly in the organisations where public officials work. One successful conviction is worth more than ten flyers, trainings or instructional videos. The public officials want to see concrete results and expect to be informed actively. In addition, the possible deterrent effect of convictions is limited at present: issuing press-releases should become part of the standard procedure in these cases.
- Finally, the recommendation to organisations where public officials work is to invest more in collaboration with police and public prosecutor. Public transport and ambulances have already done this, but most of the other organisations are lagging behind. There are two reasons for this: they deny the importance of the problem of violence and aggression of they fear damage to their image as employer. Examples from the organisations that have actively taken up the challenge show that these fears are unfounded. First of all, most organisations do have a considerable problem with violence towards their employees. And secondly, trying to tackle the problems can also have a positive impact on the image of the organisation. Employers can choose from a wide array of possible measures they can take themselves. Appointing a case manager who can develop a personal relationship with the police and the public prosecutor is an important first step. Second, competence-building by exchanging employees with the police is a promising approach that should be implemented throughout the public service.

1 Inleiding

1.1 Veilige Publieke Taak

De aanpak van geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak kreeg in 2007 een impuls toen het programma Veilige Publieke Taak (VPT) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het leven werd geroepen. De doelstelling van dat programma is het aantal voorvallen van geweld en agressie substantieel terug te dringen. Het programma onderscheidt diverse vormen van agressie en geweld: fysiek geweld, maar ook verbale agressie, bedreigingen, discriminatie en seksuele intimidatie vallen onder de gehanteerde definitie van agressie en geweld. De afgelopen jaren is een groot aantal maatregelen genomen en activiteiten ontplooid: van preventie en voorlichting tot onderzoek en kennisdeling. Inmiddels is er ook een Expertisecentrum Veilige Publieke Taak opgericht waarin werkgevers, werknemers en de overheid samenwerking aan voortzetting en uitbouw van het beleid.

Onder de publieke taak vallen medewerkers van diverse organisaties in diverse sectoren die in dienst van of namens de overheid taken uitvoeren. Kenmerkend is dat de werknemer zijn of haar taak uitvoert in het algemeen belang, dat deze taak voor iedereen in gelijke omstandigheden beschikbaar is en dat een publiek orgaan voor deze taken verantwoordelijk is. Dat maakt de doelgroep van het programma VPT tot een groot en bont gezelschap van organisaties met in totaal 43 verschillende beroepsgroepen waaronder de volgende:

- Onderwijs, bijvoorbeeld leerkrachten, (con)rectoren, conciërges.
- Openbaar Bestuur, bijvoorbeeld politici, medewerkers van de gemeente, stadswachten, parkeerwachten, toezichthouders, belastinginspecteurs, belastingdeurwaarders, boswachters.
- Openbaar Vervoer / Infrastructuur, bijvoorbeeld buschauffeurs, trein- en tramconducteurs.
- Sociale Zekerheid, bijvoorbeeld medewerkers van uitkeringsinstanties.
- Veiligheid / justitie, bijvoorbeeld medewerkers van politie, brandweer, GHOR, DJI, arbeidsinspecteurs, private beveiligers (als zij taken uitvoeren voor de overheid).
- Woningcorporaties, bijvoorbeeld baliemedewerkers.
- Zorg, bijvoorbeeld ambulancepersoneel, ziekenhuispersoneel, medewerkers GGZ, medewerkers Jeugdzorg..

Hoeveel werknemers met een publieke taak er in totaal zijn is onbekend, maar het gaat om circa anderhalf miljoen werknemers. In de vijftien beroepsgroepen die in 2011 zijn onderzocht werken 640.000 mensen (DSP-groep 2011) en in dat onderzoek ontbraken nog enkele omvangrijke beroepsgroepen, waaronder het stads- en streekvervoer, jeugdzorg, GGZ, bepaalde diensten van gemeenten en woningcorporaties.

1.2 Eenduidige Landelijke Afspraken

Een belangrijk uitgangspunt van het programma Veilige Publieke Taak is dat er altijd een reactie moet worden gegeven richting de dader. Dat vereist dat er, naast preventie, nazorg en hulpverlening, ook een stevige repressieve component in de aanpak van agressie en geweld zit. Met de repressieve component worden alle afspraken bedoeld die in werking treden als zich een incident heeft voorgedaan: het opsporen en vervolgen van de dader, het geven van een reactie richting de dader, aangifte en dergelijke. De ELA hebben als doel de pakkans van daders te vergroten en daders, indien mogelijk, direct strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk te stellen voor hun gedrag. Om die doelen te bereiken moeten verschillende partijen een rol spelen: politie, Openbaar Ministerie, werkgevers en werknemers zelf.

Op 1 april 2010 zijn hiertoe de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) in werking getreden. Het doel van de ELA is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie. De ELA bestaan uit vier onderdelen. Allereerst zijn er zes uitgangspunten: hoge prioriteit voor opsporing en vervolging, hoge kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal, lik op stuk, schadeverhaal op de dader, goede informatievoorziening naar slachtoffers en werkgevers en een actief extern communicatiebeleid.

Deze zes uitgangspunten zijn samen met politie en Openbaar Ministerie uitgewerkt in 36 concrete afspraken:

- 4 *keten*afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie over eenduidige registratie, aanstellen van contactfunctionarissen, halfjaarlijkse monitoring door politie en Openbaar Ministerie en een evaluatie van de ELA na twee jaar;
- 19 *opsporings*afspraken voor de politie, waaronder bijvoorbeeld de afspraken dat er altijd aangifte moet worden opgenomen, dat er structurele informatieanalyse moet plaatsvinden van geweld tegen functionarissen met een publieke taak en dat geweldszaken in principe door de recherche worden behandeld;
- 13 *vervolgings*afspraken voor het Openbaar Ministerie, waaronder bijvoorbeeld de afspraken dat er in principe altijd vervolging moet plaatsvinden, dat dit soort zaken eenduidig moeten worden geregistreerd en dat er conform de richtlijnen een zwaardere straf moet worden geëist.

In bijlage 1 zijn de ELA opgenomen.

ELA-evaluatie 2010

In het derde en vierde kwartaal van 2010 – zes maanden nadat de ELA waren ingevoerd – heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid onderzoek gedaan naar de naleving van de ELA op dat moment (Inspectie OOV, 2011). De algemene conclusie van dat onderzoek, waarin het Openbaar Ministerie overigens niet is onderzocht maar alleen de politie, luidde dat de politieorganisatie zich op veel fronten inspande om de ELA adequaat uit te voeren, maar dat de taakuitvoering nog niet aan de daaraan gestelde eisen voldeed. Het ELA-gedachtegoed was nog niet geïnternaliseerd en er was geen automatisme bij de operationele politiemensen en degenen die hen aanstuurden. De Inspectie OOV onderzocht 25 afspraken uit de ELA en constateerde dat er 17 werden nageleefd, vooral in het domein 'opsporing'. De andere acht afspraken werden niet nageleefd. Deze

hadden betrekking op de aspecten 'hoge prioriteit meldingen' (registratie en oormerken), 'kwaliteit procesdossier' (behandeling VPT-zaken door de recherche en informatie- en adviesfunctie politie bij aangiftemogelijkheid door werkgever), informeren slachtoffer (informatiefunctie politie bij voortgangs- en afloopberichten VPT-zaken), en op het aspect 'monitoring, evaluatie en borging' (nog geen structurele informatieanalyse, nog niet delen van informatie en onvoldoende voorzieningen om ELA-gedachtegoed te borgen). Er was draagvlak en er waren aanzetten tot borging, maar het gedachtegoed was nog onvoldoende geïnternaliseerd bij met name tactische en operationele politiemedewerkers. De Inspectie wees ook op het gebrek aan effectieve sturing in de korpsen door het strategische maar met name ook door het tactische niveau richting de operationele eenheden. Sturing werd daarbij opgevat als 'de koers uitzetten, koers houden en interne verantwoording'. Er was een gebrek aan resultaatsturing en voortgangscntrole.

De aanbeveling aan de korpschefs was om de sturing op zaaksniveau te beleggen bij de teamchef (verantwoordelijk voor correcte afhandeling, aanspreekpunt voor slachtoffer en OM) en om binnen alle geledingen van de politie begrijpelijke en concrete communicatie over de ELA plaats te laten vinden (zorg dat het uitvoerende niveau weet WAT, WAAROM en HOE).

Met betrekking tot de preventieve component van het onderzoek stelde de Inspectie OOV vast dat de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak. Uit de interviews bleek dat de meerderheid van de bezochte korpsen samenwerkt met openbaar vervoerbedrijven (stads- en streekvervoer en de NS) en preventiemaatregelen neemt. In totaal hadden zes korpsen afspraken met werkgevers: met ziekenhuizen, ambulancediensten, gemeenten, parkeerwachten, woningbouwcorporaties, GGZ-instellingen en instellingen voor verslaafdenopvang.

Binnen de korpsen werd verschillend gedacht over de preventieve taak van de politie bij het beteugelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. De preventieve maatregelen konden per wijkteam verschillend zijn en er werd niet vanuit de korpsleiding op gestuurd. Veel korpsen wezen ook op de eigen verantwoordelijkheid die werkgevers zouden (moeten) hebben op het terrein van preventie. De werkgevers dienen hun eigen organisatie op orde te brengen, wat betekent dat ze zelf knelpunten moeten benoemen, de registratie op orde moeten brengen en zelf preventiemaatregelen uit moeten voeren.

Reactie op de eerste evaluatie

De ministers van BZK en Veiligheid en Justitie reageerden in een brief aan de Tweede Kamer (kst-28684-318) op dit onderzoek door de Inspectie OOV. Zij gaven aan het van groot belang te vinden dat het VPT-gedachtegoed tussen de oren zit van zowel tactische als operationele politiemensen. Daarnaast werd de afschrikwekkende werking en de repressieve component in de ELA nogmaals benadrukt: 'Belangrijkste is dat er een duidelijke reactie komt en dat agressie en geweld nooit gaan lonen.' Daarnaast kregen de acht afspraken die nog onvoldoende werden nageleefd bijzondere aandacht. Er werden vier trajecten gestart om de implementatie van de ELA extra kracht bij te zetten:

- Landelijke communicatiecampagne voor alle medewerkers bij de politie (september 2010 - maart 2011).
- Alle politiekorpsen hebben een portefeuillehouder benoemd om de werkzaamheden die voortvloeien uit de ELA-afspraken te verankeren in werkprocessen, procedures en kwaliteitscontrole.
- Een heldere werkinstructie voor de aangiften van geweld tegen werknemers met een publieke taak (maart 2011 aan de portefeuillehouders in de politiekorpsen aangereikt).
- Elf regiobijeenkomsten vanuit het programma VPT (november 2010 tot februari 2011) om kennis en ervaring te delen en samenwerking op regionaal niveau te stimuleren. In aansluiting op deze bijeenkomsten zou het programma VPT zorgen voor een periodiek vervolg om de regionale samenwerking tussen de partijen verder en blijvend te versterken.

Daarnaast heeft de minister van BZK een aantal zogenaamde ketenintensiveringsregio's aangewezen. In 2010 zijn vijf ketenintensiveringsregio's gestart: Groningen, Amsterdam-Amstelland, Noord- en Oost-Gelderland, Midden-West Brabant en Zeeland. In 2012 zijn hieraan Utrecht, IJsselland en Limburg toegevoegd. In 2013 wordt het aantal ketenintensiveringsregio's uitgebreid, met zeer waarschijnlijk Arnhem, Haaglanden, Oost-Brabant, Noord-Holland Noord en Drenthe en mogelijk de regio's Twente, Nijmegen en Rotterdam. Zeeland en Midden-West Brabant zijn inmiddels overigens samengevoegd tot de projectgroep Zuidwest Nederland. In de ketenintensiveringsregio's wordt de samenwerking verstevigd tussen politie, Openbaar Ministerie en werkgevers, waaronder openbaar vervoer, ziekenhuizen, ambulancezorg, brandweer, jeugdzorg en welzijnswerk.¹

Noot 1 Ministerie van BZK (2012a), *Kamerbrief Voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak*, 2012-0000025592.

1.3 Evaluatie 2012

De Eenduidige Landelijke Afspraken zijn, zoals gezegd, op 1 april 2010 in werking getreden. Een van de ketenafspraken in de ELA is dat de afspraken na twee jaar worden geëvalueerd, waarbij ook de ervaringen van de stakeholders worden meegenomen. Om aan die afspraak te voldoen, is in opdracht van de ministeries van BZK en van Veiligheid & Justitie dit onderzoek gehouden.

Onderzoeksvragen

1. In hoeverre zijn de ketenafspraken, de opsporingsafspraken, de vervolgingsafspraken en uitgangspunten op beleidsniveau ingevoerd?
2. In hoeverre worden de uitgangspunten en afspraken daadwerkelijk toegepast en nageleefd?
3. Hoe kan de invoering, toepassing en naleving verbeterd worden om de doelstelling van de ELA te bereiken?

Onderzoeksofzet

De eerste onderzoeksvraag gaat over de invoering op beleidsniveau. Deze vraag is beantwoord door een vragenlijst te versturen aan alle politiekorpsen en alle arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. De korpschefs en hoofdofficieren werden verzocht de ingevulde vragenlijst te ondertekenen om ervoor te zorgen dat de gegeven antwoorden werden onderschreven door de personen die op strategisch niveau het meeste overzicht hebben.

De tweede vraag gaat over de daadwerkelijke toepassing en naleving van de ELA. Dit aspect is op twee manieren onderzocht. Ten eerste zijn (groeps)gesprekken gevoerd met vijftig functionarissen die werkzaam zijn in twaalf politiekorpsen en in zeven parketten. Van belang is dat er zowel op strategisch niveau (leden van de korpsleiding en officieren van justitie) gesprekken zijn gevoerd als op het tactische (projectleider geweld, wijkteamchef, beleidsmedewerker VPT) en operationele niveau (rechercheur, basispolitiezorg). Dat maakt het mogelijk een goed beeld te geven van de daadwerkelijke naleving 'van de top tot de werkvloer'. Ten tweede is er in vier beroepsgroepen onderzocht in hoeverre werknemers met een publieke taak in hun contacten met politie en Openbaar Ministerie daadwerkelijk merken dat er sprake is van een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van de agressie en geweld. De ELA zijn interne afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie: de beroepsgroepen zijn betrokken in dit onderzoek om te zien in hoeverre de ELA de beoogde effecten hebben bereikt volgens een deel van de doelgroep. In de bijlagen staat een uitgebreidere onderzoeksverantwoording, maar er is in totaal gesproken met vijftig medewerkers van ambulanceregio's, openbaar vervoer bedrijven, GGZ-instellingen en gemeenten.

Klankbordgroep

Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van:

- Politie
- Openbaar Ministerie
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- GGZ-Nederland
- NU'91
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
- Ambulancezorg Nederland

Het doel van de klankbordgroep was ervoor te zorgen dat de onderzoeksopzet goed aansloot bij de praktijk in de beroepsgroepen die zijn onderzocht. De klankbordgroep heeft geholpen bij het verkrijgen van medewerking bij gemeenten, ambulanceregio's, openbaar vervoersbedrijven en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Daarnaast zijn de leden van de klankbordgroep gevraagd vanuit hun eigen professionele expertise een reactie te geven op het conceptrapport. De klankbordgroep werd voorgezeten door de heer Frits Vlek, voormalig directeur van Politie & Wetenschap. In de bijlagen staan een overzicht van alle leden van de klankbordgroep.

1.4 Leeswijzer

In deze evaluatie wordt eerst de naleving van de opsporings- en vervolgingsafspraken besproken vanuit het perspectief van de politie en het Openbaar Ministerie. Eerst wordt de zelfbeoordeling door de politie en het Openbaar Ministerie op basis van de ingevulde schriftelijke vragenlijst gepresenteerd. Vervolgens wordt er op basis van verdiepende gesprekken met vertegenwoordigers van twaalf politiekorpsen en zeven parketten een toelichting gegeven per ELA-afpraak. De politie en de opsporingsafspraken komen aan bod in hoofdstuk 2 en het Openbaar Ministerie en de vervolgingsafspraken staan in hoofdstuk 3. Vervolgens worden de ketenafspraken van de ELA besproken in hoofdstuk 4.

In deel II verschuift het perspectief van politie en Openbaar Ministerie naar de beroepsgroepen waar de ELA voor zijn ontwikkeld: werknemers met een publieke taak. Vier beroepsgroepen worden in dit deel centraal gesteld en we gaan in op hun ervaringen met politie en Openbaar Ministerie in de aanpak van agressie en geweld. De centrale vraag is in hoeverre deze beroepsgroepen merken dat agressie en geweld door politie en Openbaar Ministerie eenduidiger, sneller en effectiever worden aangepakt sinds de invoering van de ELA. Daarbij geven we eerst per beroepsgroep aan hoe groot het probleem is en wat de sector zelf doet aan preventie. Vervolgens worden de ervaringen met politie en Openbaar Ministerie in elke beroepsgroep besproken. Er zijn zoals gezegd vier beroepsgroepen onderzocht: ambulancezorg (hoofdstuk 5), openbaar vervoer (hoofdstuk 6), geestelijke gezondheidszorg (hoofdstuk 7) en gemeenten (hoofdstuk 8).

Tot slot wordt in deel III een combinatie gemaakt tussen deel I en deel II van het rapport: de zelfbeoordeling door politie en Openbaar Ministerie wordt gelegd naast de ervaringen van de vier doelgroepen. Dat leidt tot overkoepelende conclusies in hoofdstuk 9, onder andere over de uitgangspunten van de ELA. We sluiten af met een discussie over de belangrijkste inzichten (hoofdstuk 10) en sluiten af met drie aanbevelingen (hoofdstuk 11).

Deel I Politie en Openbaar Ministerie

Zoals gezegd zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken gebaseerd op zes uitgangspunten (zie bijlage 1). Die uitgangspunten zijn 'vertaald' in 19 opsporingsafspraken voor de politie en 13 vervolgingsafspraken voor het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er vier ketenafspraken gemaakt tussen politie en Openbaar Ministerie. Die afspraken worden in dit eerste deel van het rapport behandeld. De afspraken gaan vrijwel uitsluitend over de situatie nadat er een incident heeft plaatsgevonden en er aangifte wordt gedaan: opsporing en vervolging. De schijnwerper is in dit eerste deel van het rapport dan ook volledig gericht op de politie en het Openbaar Ministerie.

Naleving 'naar de letter'

Een deel van de afspraken, vooral de vervolgingsafspraken, is bewust zodanig geformuleerd dat er ruimte is voor uitzonderingen en maatwerk. Er kunnen goede redenen zijn om in een bepaald geval bijvoorbeeld geen hogere straf te eisen of niet over te gaan tot vervolging. Het is mogelijk om bewust en op goede gronden af te wijken van de strikte afspraak. Dat hoeft niet altijd te duiden op een gebrekkige naleving van de afspraak. Het zou zelfs een 'good practice' kunnen zijn. De nalevingspraktijk wordt in dit hoofdstuk wel gelabeld met kwalificaties als 'goed' en 'niet goed', maar in deze opzet van het onderzoek en in dit hoofdstuk heeft dit oordeel enkel betrekking op strikte naleving naar de letter.

Naleving 'naar de geest'

Op basis van aanvullende informatie uit interviews met politie, Openbaar Ministerie en vier beroepsgroepen wordt in dit onderzoek ook gezien of men de ELA 'naar de geest' naleeft. Worden de uitgangspunten onderschreven en handelt men conform de beoogde werkwijze, dus met louter terechte uitzonderingen 'die de regel bevestigen'? Het oordeel hierover volgt niet uit de zelfbeoordeling door de politiekorpsen en parketten, maar uit de diepte-interviews met zo'n vijftig vertegenwoordigers van politie en Openbaar Ministerie, aangevuld met de ervaringen van (een deel van) de beroepsgroepen met een publieke taak. In deel III van dit rapport wordt, met de uitgangspunten van de ELA als basis, een combinatie gemaakt tussen de twee soorten naleving en de verschillende bronnen van informatie.

2 Politie opsporingsafspraken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de 19 opsporingsafspraken uit de Eenduidige Landelijke Afspraken behandeld. Elk politiekorps heeft, zoals gezegd, een vragenlijst toegestuurd gekregen met het verzoek deze in te vullen en te laten ondertekenen door de korpschef. Van de 26 korpsen hebben 25 korpsen dit gedaan. Daardoor kan een goed beeld worden gegeven van de mate waarin de ELA worden nageleefd op beleidsniveau. Het gaat in eerste instantie om een zelfbeoordeling: de gegeven antwoorden worden weergegeven zonder toelichting. Daarna volgt een oordeel over de daadwerkelijke naleving in de praktijk in het tweede gedeelte van het hoofdstuk waarbij ook informatie uit de (groeps)gesprekken met 36 personen uit twaalf regiokorpsen wordt verwerkt.

De opsporingsafspraken zijn in de ELA ingedeeld in vier blokken van afspraken (zie bijlage 1 voor de ELA): elk blok is de uitwerking van een of twee uitgangspunten. Onderstaande tabel laat zien hoeveel opsporingsafspraken er voor elk uitgangspunt zijn gemaakt. Alleen het zesde uitgangspunt van de ELA – een actief communicatiebeleid – is niet uitgewerkt in een opsporingsafpraak voor de politie. Dat uitgangspunt is opgenomen in de vervolgingsafspraken voor het Openbaar Ministerie en komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Uitgangspunt	Opsporingsafspraken
1. Hoge prioriteit aan opsporing	7 afspraken
2. Goede kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal	8 afspraken
3. Lik op stuk	2 afspraken
4. Schadeverhaal	
5. Optimaal informeren slachtoffers	2 afspraken

Per opsporingsafpraak is in de vragenlijsten aan alle korpsen gevraagd of zij de afspraak naleven. Bij elke afspraak werd verzocht een toelichting op het gekozen antwoord te geven en relevante documenten, zoals protocollen, werkinstructies of folders ter beschikking te stellen. Niet alle korpsen hebben bij elke vraag gekozen voor een eenduidig 'ja' of 'nee', maar voor een 'gekwalificeerd' antwoord. De antwoorden worden daarom in drie categorieën gepresenteerd:



Dit hoofdstuk is zoals gezegd ingedeeld in twee delen. In de volgende paragraaf worden de antwoorden gepresenteerd die de korpsen gaven op de schriftelijke vragenlijst. Dit is een zelfbeoordeling en geeft aan of de afspraken volgens de strategische top van de organisatie worden nageleefd.

In het tweede deel van het hoofdstuk worden alle 19 opsporingsafspraken nogmaals besproken, maar dan met een toelichting die is gebaseerd op de extra informatie uit de vragenlijsten en de diepte-interviews met politiemensen in twaalf korpsen.

2.2 Naleving opsporingsafspraken – zelfbeoordeling

Hoge prioriteit

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

- | | | |
|---|----|-----|
| 1. Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging. | 20 | 5 |
| 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. | 23 | 2 |
| 3. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken. | 20 | 5 |
| 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. | 19 | 6 |
| 5. Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. | 25 | |
| 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. | 17 | 6 2 |
| 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. | 18 | 7 |

Goede kwaliteit

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.

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.



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.



Lik op stuk

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.

25

17. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

23

2

Informereren benadeelde en schadeverhaal

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

3 2

19. Indien na overleg met het Openbaar Ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdsbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

16

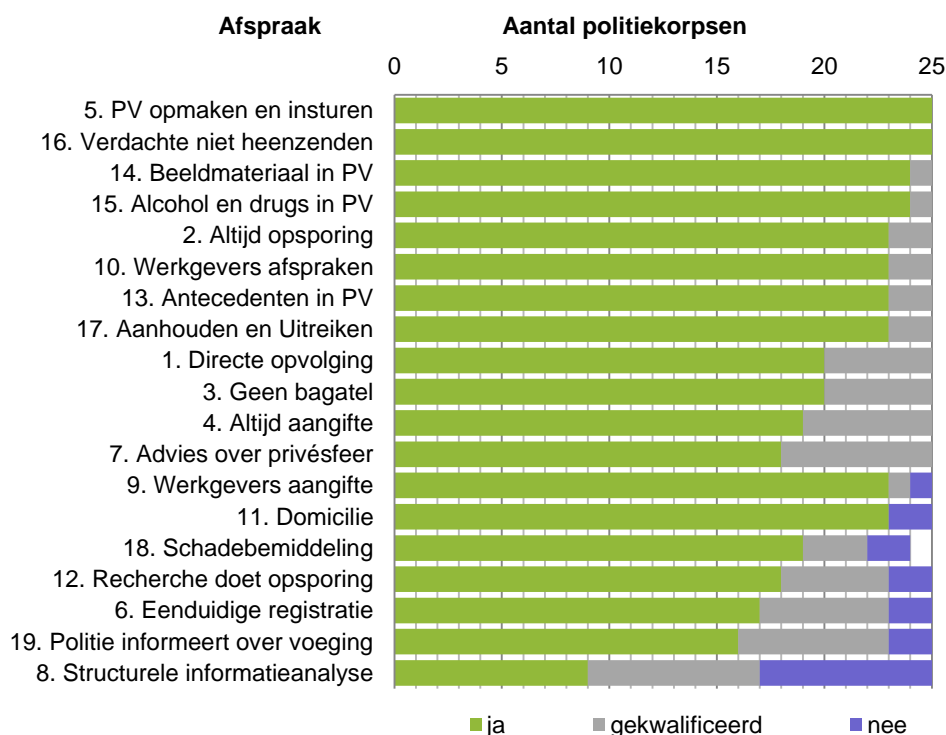
7

2

2.3 Naleving opsporingsafspraken – verdieping

De antwoorden van de politiekorpsen zijn in de vorige paragraaf gepresenteerd in de volgorde van de ELA. Hieronder zijn dezelfde 19 opsporingsafspraken nogmaals opgenomen, maar nu gesorteerd van hoge naleving naar lage naleving.

Grafiek 2.1 Naleving opsporingsafspraken volgens zelfbeoordeling korpsen



Het blijkt dat de meeste opsporingsafspraken worden nageleefd door een ruime meerderheid van de korpsen. Er zijn echter maar twee afspraken die door *alle* korpsen worden nageleefd. Op basis hiervan zijn verschillende voorlopige conclusies mogelijk. De positieve conclusie luidt dat er maar één opsporingsafpraak is die niet goed wordt nageleefd: de afspraak over structurele informatie-analyse. Alle andere afspraken worden immers door minstens twee op de drie korpsen nageleefd. Een kritisch geformuleerde conclusie luidt dat *alle* korpsen een afspraak moeten naleven voordat sprake is van goede naleving. In dat geval zijn er, zoals gezegd, slechts twee van de negentien afspraken die volledig worden nageleefd ('PV opmaken en insturen' en 'Verdachte niet heenzenden').

Beide conclusies gaan echter uit van de zelfbeoordeling zonder verdere interpretatie van de gegeven antwoorden op basis van andere informatiebronnen. In de rest van dit hoofdstuk wordt de zelfbeoordeling aangevuld met andere informatie: de toelichting die de korpsen op hun antwoorden gaven in de schriftelijke vragenlijst en op basis van de kwalitatieve informatie uit de (groeps)gesprekken die in twaalf politiekorpsen zijn gevoerd.

Indeling in drie niveaus van naleving

Acht van de negentien opsporingsafspraken worden *goed* nageleefd. Dit zijn afspraken die door minstens 23 korpsen worden nageleefd ('ja') en waarbij geen van de korpsen heeft aangegeven de afspraak niet na te leven ('nee'). Daarna volgen zes afspraken waar een gekwalificeerd oordeel over wordt geveld: dat is het geval als vijf of meer korpsen een gekwalificeerd antwoord gaven of als (zoals bij afspraak 9 over werkgevers aangifte en afspraak 11 over domicilie) een zeer grote groep korpsen de afspraak naleeft, maar een aantal korpsen (maximaal twee) niet. Dan blijven er vijf afspraken over die *niet goed* worden nageleefd. Dat is het geval als tenminste vijf korpsen de afspraak niet of niet geheel naleven, waarvan er twee of meer de afspraak niet naleven ('nee').

Vergelijking met 2010

De opzet van dit onderzoek is vergelijkbaar met de opzet die twee jaar geleden door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is gekozen. Dat onderzoek beperkte zich echter tot de politie en beoordeelde ook aspecten waar geen concrete afspraken over zijn gemaakt in de ELA. Daarnaast zijn door de Inspectie OOV sommige afspraken opgesplitst en afzonderlijk beoordeeld terwijl ze in één afspraak staan. Dat maakt een directe vergelijking dus onmogelijk, maar waar mogelijk wordt in dit hoofdstuk wel aangegeven op welke afspraken er verbeteringen zichtbaar zijn.

2.3.1 Goed nageleefde afspraken

5. PV opmaken en insturen

Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het Openbaar Ministerie.

De afspraak dat er in beginsel altijd proces-verbaal moet worden opgemaakt en ingestuurd naar het Openbaar Ministerie wordt volgens de schriftelijke vragenlijst door alle 25 politiekorpsen nagekomen. Een deel van de korpsen geeft daarbij ook expliciet aan dat er in het kader van Aanhouden en Uitreiken wordt overlegd over de te nemen stappen. Naast deze AU-procedure wijst een deel van de korpsen ook op de nieuwe ZSM-werkwijze die voor veelvoorkomende misdrijven, dus ook andere dan VPT-zaken, kan worden toegepast. ZSM houdt in dat politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners bij aanhoudingen voor veelvoorkomende misdrijven Zo Snel Mogelijk de afdoening verzorgen. Het verschil met de oude werkwijze is dat beoordeling, straf en tenuitvoerlegging in elkaar worden geschoven en niet zoals nu volgtijdelijk worden georganiseerd.² In de gesprekken die we voerden met politiemensen is deze ELA-afspraken nauwelijks ter sprake gekomen omdat de afspraak, zoals ook uit de vragenlijsten blijkt, breed wordt nageleefd.

Noot 2 De S in ZSM staat overigens ook voor Slim, Selectief, Simpel en Samenlevingsgericht.
Zie: <http://www.om.nl/onderwerpen/zsm/>

16. Verdachte niet heenzenden

Bij ernstige vormen van agressie en geweld wordt de verdachte niet eerder heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het Openbaar Ministerie.

Alle korpsen geven aan dat aan deze afspraak wordt voldaan: verdachten van ernstige vormen van agressie en geweld worden niet heengezonden dan nadat er contact is opgenomen met het Openbaar Ministerie. In de gesprekken die wij voerden met politiemensen blijkt dat er soms wel discussie is over wat moet worden verstaan onder 'ernstige vormen van agressie en geweld'. Een hoofdagent gaf aan dat hierover verschil van inzicht kan bestaan tussen de politie en het Openbaar Ministerie: 'Ik ben dossiercontroleur en na overleg met het Openbaar Ministerie wordt er soms een instuurdossier gemaakt van zaken waar de verdachte wordt heengezonden en achteraf een boete wordt opgelegd. Het Openbaar Ministerie maakt in eerste aanleg niet zoveel verschil tussen bijvoorbeeld een personeelslid van de NS en een reiziger. Je moet iemand wel heel ernstig beledigen wil er een veroordeling uit komen. Daar zou de interpretatie door het Openbaar Ministerie misschien strenger moeten worden'. Een ander korps geeft aan dat er aan de ZSM-tafel door de politie op wordt gewezen als het om een VPT-zaak gaat 'als het Openbaar Ministerie ernaar neigt om de verdachte naar huis te sturen'. Maar zelfs als de verdachte in dit soort twijfelgevallen wordt heengezonden wordt aan de ELA-afspraken voldaan: er is immers contact met het Openbaar Ministerie. Bij verdachten van fysiek geweld, helemaal als dit tot letsel heeft geleid, worden verdachten vrijwel nooit heengezonden.

13, 14, 15 Antecedenten, beeldmateriaal, alcohol en drugs in PV

Relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) worden in het proces-verbaal vermeld. 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. 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.

Bijna alle korpsen vermelden antecedenten in het proces-verbaal en voorzien het proces-verbaal van beeldmateriaal, contextuele informatie en/of een medische verklaring. Ook waarnemingen over alcohol en drugs die van invloed kunnen zijn geweest op het gedrag van de verdachte worden in het proces-verbaal opgenomen. Deze onderdelen van de ELA worden dus goed nageleefd, zelfs in de twee korpsen die een gekwalificeerd antwoord gaven, want ook daar gebeurt het 'op een enkele keer na'.

Overigens bleek uit een van de gesprekken die wij voerden met een onderzoeker dat analyse van camerabeelden er ook toe kan leiden dat er juist geen proces-verbaal wordt opgemaakt. In een zaak van een buschauffeur die aangifte deed van bedreiging door een passagier bleek na bestudering van de beelden en de geluidsopnames dat de chauffeur zelf als eerste agressief werd en niet de passagier. Dit is teruggekoppeld richting de aangever en zijn werkgever.

2. Altijd opsporing

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.

Als er een strafbaar feit is gepleegd en er is een bekende verdachte, dan volgen er in 23 van de 25 korpsen altijd opsporingshandelingen. In twee korpsen maakt men een voorbehoud: 'Aanhouding voor belediging buiten heterdaad kan juridisch niet altijd', volgens één korps. Een ander korps geeft aan dat 'prioritering en capaciteit' ook een rol spelen.

Good practice

Bekendheid met de ELA onder alle medewerkers van het korps is een voorwaarde voor het kunnen naleven van deze afspraak. In diverse gesprekken bleek dat daar in politiekorpsen, vooral de korpsen in een ketenintensiveringsregio, veel in wordt geïnvesteerd: 'Ik maak regelmatig rondjes bewustwording langs de medewerkers', zoals een casemanager GTPA vertelde.

In een aantal van de gesprekken die wij voerden met politie, Openbaar Ministerie en beroepsgroepen werd opgemerkt dat het niet voor alle werknemers met een publieke taak duidelijk is welke vormen van agressie en geweld strafbaar zijn. Er is bijvoorbeeld pas sprake van een bedreiging als er wordt bedreigd met ernstig geweld. Ook het feit dat 'poging tot mishandeling' geen strafbaar feit is, leidt tot veel onbegrip en frustratie bij een deel van de werknemers die dit overkwam. In het tweede deel van dit rapport komen we hierop terug bij de bespreking van de ervaringen van de beroepsgroepen. Hier is het van belang op te merken dat een aantal politiemensen – zowel op operationeel niveau als op het niveau van de korpsleiding – waar wij mee spraken het een goed idee zouden vinden als het Wetboek van Strafrecht zou worden uitgebreid met een artikel dat voorziet in strafbaarstelling van het 'beletten of belemmeren' van werknemers met een publieke taak. Dit is al wel strafbaar als het gaat om politiemensen, maar geldt niet voor andere beroepsgroepen met een publieke taak.³

10. Werkgevers afspraken

Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.

Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld kunnen in 23 van de 25 korpsen (aangifte)afspraken maken met de politie. Hierbij valt wel op dat de meeste politiekorpsen tot op heden met een beperkt aantal werkgevers afspraken hebben gemaakt. Het openbaar vervoer is een partner die vaak wordt genoemd. Ook de Belastingdienst, gemeentelijke diensten (vooral de Sociale

Noot 3 Er zijn drie wetsartikelen die hierop zien: art. 179 Sr: 'door geweld of bedreiging een ambtenaar dwingen tot volvoeren van ambtsverrichting of nalaten van een rechtmatige ambtsverrichting' (4 jaar), art. 180 Sr: 'verzet tegen ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening: wederspanning' (1 jaar) en art. 184 Sr: 'niet voldoen aan bevel of vordering door ambtenaar belast met de uitoefening van enig toezicht of door ambtenaar belast of bevoegd tot opsporen of onderzoeken strafbare feiten, en hij die enige handelingen door die ambtenaren ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift belet, belemmert of vrijdelt (3 maanden)'.

Dienst, maar ook afdelingen waar boa's, stadswachten en parkeercontroleurs werken) en het UWV worden door verschillende korpsen genoemd als organisaties waarmee afspraken zijn gemaakt. Het is een uitzondering als er op strategisch niveau afspraken worden gemaakt met werkgevers uit het onderwijs of uit de zorgsector. De ambulancediensten zijn een uitzondering op dit laatste punt: dit onderdeel van de zorgsector maakt juist wel vaak onderdeel uit van afspraken en convenanten – dit bleek in elk geval te gelden voor de drie ambulanceregio's waar diepte-interviews zijn gehouden.

Good practice

Een opvallende uitkomst uit de diepte-interviews die een ander beeld oplevert dan hierboven is dat er in veel politieregio's op het niveau van de wijkteams wel degelijk afspraken worden gemaakt met allerlei organisaties en instellingen waar vaak geweld en agressie worden gepleegd – ook met andere beroepsgroepen dan hierboven werden genoemd. Dit werd niet alleen opgemerkt door de politiemensen waar wij mee spraken, maar werd ook bevestigd in de gesprekken die wij voerden met vertegenwoordigers vanuit de beroepsgroepen. Zo hadden de vertegenwoordigers van twaalf GGZ-instellingen waarmee wij spraken allemaal afspraken gemaakt met hun wijkteam of met de buurtregisseur. Ook met gemeenten worden, niet overal, maar wel in sommige korpsen, afspraken gemaakt over samenwerking in het kader van Veilige Publieke Taak. Dat soort lokale afspraken zijn blijkbaar niet altijd bekend bij degene die de vragenlijst namens het korps invulde, maar ze worden dus wel degelijk gemaakt op operationeel niveau.⁴

Volgens een medewerker van een gemeente waar wij mee spraken is het maken van afspraken tussen werkgevers en de politie overigens 'niets nieuws onder de zon'. Deze gemeente maakte al meer dan tien jaar geleden een afspraak tussen burgemeester, korpschef en het hoofd van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente. De afspraak was toen dat de politie niet zou bemiddelen als er een agressieve cliënt bij de Sociale Dienst was, maar dat ze deze persoon in principe altijd direct zouden arresteren en proces-verbaal opmaken. Die regel geldt nog altijd, maar is inmiddels niet meer bekend bij alle politiemensen en ook niet meer bij het eigen personeel: 'De politie bemiddelt nu weer aan de balie en dat moet veranderen. Met de ELA in de hand lukt dat beter, maar eigenlijk is het dus oud nieuws'.

Aan de andere kant bleek echter uit het onderzoek van de Inspectie OOV uit 2010 dat deze afspraak op dat moment niet goed werd nageleefd. Er is dus wel sprake van verbetering op dit punt.

17. Aanhouden en Uitreiken

Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

De Aanhouden (van een verdachte) en Uitreiken (van een transactie en dagvaarding) procedure kan worden toegepast bij bepaalde strafzaken. Deze procedure is ontwikkeld om ervoor te zorgen dat een verdachte al voor het verlaten van het politiebureau weet wat er verder met zijn strafzaak zal gebeuren. De dagvaarding geeft aan wanneer de verdachte voor de (politie)rechter dient te

Noot 4 Dit roept de vraag op of dit soort lokale afspraken wel goed geborgd zijn als ze niet bekend zijn bij de regionale coördinator van Veilige Publieke Taak. Hierop komen we terug in het tweede deel van dit rapport bij de bespreking van de ervaringen van de beroepsgroepen.

verschijnen. Als een transactie wordt aangeboden krijgt de verdachte ook een dagvaarding (als de boete wordt betaald, hoeft de verdachte niet op de zitting te verschijnen). Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in 23 van de 25 korpsen de Aanhouden en Uitreiken procedure (de AU procedure) toegepast. In één korps gebeurt dit niet altijd, maar alleen 'indien mogelijk'. In één korps is het een 'punt van verbetering'. In de gesprekken kwam deze ELA-afspraken nauwelijks ter sprake.

2.3.2 Gekwalificeerde antwoorden

1. Directe opvolging

Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.

Meldingen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak krijgen directe opvolging in twintig korpsen. Twee van de vijf korpsen die een gekwalificeerd antwoord gaven, merkten op dat opsporing niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld als er sprake is van een onbekende dader of als het slachtoffer geen aangifte wil doen. Drie van de vijf korpsen geven aan dat andere zaken soms prioriteit krijgen. Eén korps noemt als voorbeeld dat huiselijk geweld voorrang kan krijgen. In het andere korps geeft men aan dat de ernst van het gebeurde bepaalt hoeveel prioriteit er aan de melding wordt gegeven. Eén korps geeft aan dat geweldszaken tegen de publieke taak af en toe onterecht blijven liggen.

Good practice

In een gesprek met een brigadier van de recherche werd een voorbeeld gegeven waaruit blijkt dat de politie en het Openbaar Ministerie in zijn regio veel belang hechten aan deze afspraak en dat het niet veel extra moeite kost: 'Als de verdachte vastzit doen we de ondervraging meteen en dan volgt vaak een voorgeleiding. In andere gevallen halen we de verdachte op: 99 van de 100 keer krijgen we daar toestemming van het Openbaar Ministerie voor. Daarna horen we de verdachte en sturen we de stukken in naar het Openbaar Ministerie. ELA zaken worden snel opgepakt, maar zijn niet complex: je bent er dus ook weer snel vanaf'.

3. Geen bagatel

Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.

Agressie- en geweldszaken tegen de publieke taak zijn geen bagatelzaken in 20 van de 25 korpsen. De andere vijf korpsen delen het uitgangspunt wel, maar geven aan dat het niet altijd mogelijk is om deze afspraak na te leven. In sommige gevallen is dat te wijten aan de politieorganisatie zelf: 'De gestelde termijnen worden niet altijd gehaald' aldus een korps. Een ander korps geeft aan dat het nodig is om regelmatig aandacht te besteden aan dit uitgangspunt 'om te voorkomen dat de collega's het vergeten'. Drie andere korpsen wijzen op de rol van de werknemers en werkgevers zelf. Eén korps merkt bijvoorbeeld op dat deze afspraak soms niet wordt nagekomen omdat het optreden van werknemers met een publieke taak zelf ook niet altijd proportioneel is. Een tweede korps geeft aan dat altijd rekening moet worden gehouden met de ernst van de zaak. En het derde

korps geeft aan dat sommige werknemers met een publieke taak zelf aangeven dat agressie en geweld nu eenmaal bij hun werk horen.

Dit laatste kwam ook in veel gesprekken met politiemensen aan de orde: als werkgevers met een publieke taak geweld en agressie zelf als een bagatel beschouwen, kan de politie dat niet veranderen. Zoals een projectleider VPT in een korps aangaf: 'De aanpak in de ELA valt of staat met twee dingen: of de werknemer meldt aan de werkgever en of de werkgever de denkslag kan maken. Hoe hoger in de organisatie mensen zitten, hoe abstracter de argumenten worden om niet aan te geven'. Er valt volgens deze politiemans nog veel te verbeteren, maar hij ziet toch ook al een kentering: 'Er is een trend van: het hoort bij je werk naar: dit is niet acceptabel'.

4. Altijd aangifte

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.

In 19 van de 25 politiekorpsen wordt, naar eigen zeggen, altijd aangifte opgenomen van strafbare feiten. Zes korpsen gaven een gekwalificeerd antwoord. Drie van deze korpsen wijzen erop dat sommige slachtoffers geen aangifte willen doen, maar alleen een melding willen maken. Een ander korps wijst erop dat er ook op andere manieren op het geweld kan worden gereageerd dan met een aangifte, bijvoorbeeld door bemiddeling of 'een stevig gesprek'. Eén korps laat weten dat 'VPT nog niet bij iedere politiemedewerker tussen de oren zit' en dat daarom niet kan worden gegarandeerd dat deze afspraak wordt nageleefd. Het laatste korps geeft aan het niet te weten: 'Er is hier geen sluitend toezicht op de vraag of er altijd aangifte wordt opgenomen'. Op dat laatste aspect komen we bij de bespreking van de afspraken over registratie en monitoring nog terug.

Good practice

In een aantal korpsen zijn met bepaalde organisaties en werkgevers concrete afspraken gemaakt om aangiften zo makkelijk te maken dat ze vaker worden gedaan. In één korps is het bijvoorbeeld mogelijk dat buschauffeurs aangifte doen via een Skype-verbinding met de politie. In een aantal andere korpsen is met gemeenten en openbaar vervoerbedrijven afgesproken dat de opsporingsambtenaren (boa's) van die organisaties de aangifte zelf mogen invoeren in het systeem van de politie, waarna een case screener van de politie ze controleert en in behandeling neemt.⁵

Noot 5 Dat laatste geldt overigens alleen als het gaat om andere werknemers dan de boa's zelf – als zij slachtoffer zijn moeten ze 'gewoon' aangifte doen bij de politie.

Intermezzo: Angst voor imagoschade

Voordat er technische en praktische afspraken kunnen worden gemaakt over het doen van aangifte bij de politie, moet de werkgever bereid zijn te accepteren dat het aantal aangiften wel eens fors zou kunnen gaan stijgen. Die bereidheid is er niet altijd omdat veel werkgevers bang zijn voor imagoschade, aansprakelijkheid of het probleem soms botweg proberen te ontkennen, zo blijkt uit veel van de verdiepende gesprekken die wij voerden met politiemensen. De politie moet soms veel moeite doen om werkgevers over te halen.

Toestemming van de baas nodig

Een voorbeeld hoorden we van een politiemans die bij een ziekenhuis ooit de vraag neerlegde waarom er eigenlijk nooit aangifte werd gedaan door werknemers van dat ziekenhuis: 'Toen werd het stil. Het bleek dat werknemers pas aangifte mochten doen na toestemming van de baas, de baas van de baas, tot aan bijna de Raad van Bestuur toe'. Dit inzicht vormde het startsein om een protocol op te stellen voor de samenwerking tussen de politie en het ziekenhuis. Maar dat bleek moeilijker dan gedacht: 'Het gaat ziekenhuizen nog steeds niet primair om hun werknemers, maar om het waarborgen van de privacy van de patiënt. Ze vinden het ook belangrijk om te weten of de politie door de hoofdingang zal binnenkomen en of de politie met de zaak in de publiciteit zal treden. Ze willen dat er geen incidenten naar buiten komen om het ziekenhuis geen slechte naam te bezorgen. We hebben inmiddels wel goede vorderingen gemaakt: het protocol wordt binnenkort getekend', aldus deze politiefunctaris. Het is een voorbeeld dat veel politiemensen zullen herkennen: sommige werkgevers zitten er gewoon niet bovenop. 'Als een werkgever er niet in slaagt een veilige werkplek te creëren voor zijn personeel, dan gaat het strafrecht dat probleem nooit oplossen', aldus een VPT-coördinator bij de politie die probeerde een grote onderwijsinstelling te betrekken bij de VPT-aanpak.

Convenanten

Ook bij het Openbaar Ministerie vragen sommigen zich af of alle werkgevers met een publieke taak er wel klaar voor zijn om serieus werk te maken van de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers. Er zijn de afgelopen jaren allerlei convenanten afgesloten tussen politiekorpsen en werkgevers, maar een afspraak op papier is onvoldoende om echt een verschil te maken. Een officier van justitie verzuchtte hierover: 'Ik ben moe van de convenanten. Een convenant is stoer, maar niet meer dan een intentieverklaring. We sloten een convenant met acht werkgevers en er komt geen enkele zaak binnen. Alleen de casemanager van de politie jaagt en dat levert zaken op waar wij mee aan de slag kunnen. Dat geldt ook voor ziekenhuizen en ambulancezorg die een eigen juridische medewerker hebben: dat loopt wel. Maar van organisaties zonder eigen casemanager krijgen we nauwelijks meldingen binnen. De vraag is of die instellingen wel bereid zijn te investeren om er samen achteraan te gaan. De vraag is of de werkgever het wel echt belangrijk vindt.'

Gemeenten

Dit geldt ook voor veel gemeenten. Gemeenten worden vaak genoemd als belangrijke samenwerkingspartner in Veilige Publieke Taak, vooral omdat er steeds meer gemeentelijke toezichthouders en handhavers komen die in lastige situaties met burgers terecht kunnen komen. Maar velen bij de

politie vragen zich af of gemeenten er aan toe zijn de aanpak van agressie en geweld tegen hun boa's echt serieus te nemen. Er zijn meer dan vierhonderd gemeenten in Nederland en een deel van hen is actief met Veilige Publieke Taak aan de slag gegaan. Maar er zijn ook veel gemeenten die nog niet zo ver zijn. In een groepsgesprek met een aantal politiemensen bleek dat zij unaniem van mening waren dat de aanpak van agressie en geweld tegen gemeentepersoneel in een grote gemeente in hun korps nog in de kinderschoenen staat: 'De gemeente hier loopt achter: zij staan nu op het punt waar wij als politie in 1998 stonden toen we nog geen geweldsprotocol voor geweld tegen politieambtenaren hadden'. Een unithoofd van de politie zei dat hij verbaasd was over het gebrek aan kennis dat hij constateerde bij een aantal werkgevers waar hij presentaties over VPT gaf: 'Ze hadden geen idee'.

Onderwijs

Hetzelfde geldt voor veel onderwijsinstellingen. In één korps hoorden we van de VPT-projectleider die op bezoek was geweest bij een grote onderwijsinstelling om ze uit te leggen dat ook hun personeel onder Veilige Publieke Taak valt: 'Onderwijzers zijn functionarissen met gezag die slachtoffer worden van agressieve leerlingen of agressieve ouders. Die verdienen ook onze bescherming. De docenten zijn het allemaal met ons eens, maar de directies in het onderwijs willen de vuile was niet buiten hangen. Ze zijn bang dat ze dan minder leerlingen krijgen'. Deze angst voor imagoschade bij werkgevers, die vooral in het onderwijs en de zorg nog wijd verbreid blijkt te zijn, is ook de oorzaak van het feit dat er nauwelijks incidenten worden geregistreerd door deze instellingen zelf en de directie kan vasthouden aan het idee dat er nauwelijks problemen zijn. Maar in sommige gevallen is dat schijn: er wordt gewoon niet over gepraat door de slachtoffers omdat zij het gevoel hebben dat ze niet worden gesteund door hun leidinggevenden of de directie die bang is voor imagoschade.

Het kán wel

De angst voor imagoschade bij bepaalde werkgevers is niet altijd terecht: het openbaar vervoer laat zien dat het ook anders kan uitpakken. Vervoerders hebben groot belang bij een veilig imago omdat ze dan meer reizigers krijgen. Desondanks hebben veel van deze OV-bedrijven – deels omdat ze werden gedwongen door ernstige incidenten die veel aandacht kregen in de media – geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen en een structurele aanpak van de problemen. Dat leidde niet tot imagoschade of minder klanten, maar leverde juist positieve reacties van reizigers en personeel op. Pas als ook andere werkgevers met een publieke taak bereid zijn op deze manier hun veiligheidsbeleid op te pakken kunnen de ELA worden uitgevoerd, is het beeld dat uit veel interviews met politiemensen naar voren kwam.

7. Advies over privésfeer

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.

Als het geweld zich uitstrekt tot de privésfeer krijgt de aangever of de werkgever in 18 van de 25 korpsen advies over te nemen maatregelen. De zeven korpsen die een gekwalificeerd antwoord gaven, merken op dat dit soort zaken bijna nooit voorkomen (5 x 'nooit', 1 x 'eenmalig' en 1 x 'zelden'). Deze korpsen houden zich dus wel aan de afspraak en onderschrijven ook het onderliggende uitgangspunt, maar geven aan dat het (bijna) nooit nodig is. Dit werd ook bevestigd in de gesprekken die wij voerden: het komt slechts bij hoge uitzondering voor dat er een serieuze kans is dat geweld en agressie zich zullen uitstrekken tot in de privésfeer.

9. Werkgevers aangifte

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.

(Deze afspraak wordt tegelijk met de volgende besproken.)

11. Domicilie

In beginsel wordt door de aangever of getuige domicilie gekozen op het werkadres. De politie informeert aangevers en/of getuigen over de mogelijkheden hieromtrent.

De afspraak dat werkgevers aangifte kunnen doen waarbij het slachtoffer als getuige wordt gehoord wordt in bijna alle korpsen nageleefd (23 van de 25). In één regio waar dit niet kan geeft de politie aan dat wel is gestart conform deze werkwijze maar dat het de 'nadrukkelijke wens' van het Openbaar Ministerie was om de betrokkene zelf aangifte te laten doen. Dit is toen ook in een interne richtlijn vastgelegd. Het andere korps dat de afspraak niet naleeft geeft aan 'dat het juridisch niet altijd mogelijk is', maar het korps heeft niet aangegeven waarop zij dit baseren.

Functionarissen met een publieke taak kunnen in 23 van de 25 korpsen domicilie kiezen op het werkadres. In één korps dat een gekwalificeerd antwoord gaf hangt dit af van de ernst van de zaak en in het tweede korps dat de afspraak niet geheel naleeft kan domiciliekeuze 'alleen op eigen verzoek'. In deze twee korpsen kan dus wel degelijk domicilie worden gekozen, maar is de werkwijze niet conform de afspraak in de ELA. Drie korpsen die de afspraak naar eigen zeggen wel naleven, geven in de toelichting aan dat er nog meer aanvullende afspraken moeten worden gemaakt met (grote) werkgevers voordat deze ELA-afpraak naar behoren kan worden uitgevoerd. Eén van deze korpsen gaf aan 'dat de werkgever het lastig of tijdrovend vindt': naleving van deze afspraak hangt dus niet alleen maar van de politie af, maar ook van de werkgevers met een publieke taak. Dat is overigens een opvatting die we in verschillende vormen en van verschillende gesprekspartners bij de politie te horen kregen. Bij veel politiemensen die al langer werkzaam zijn op het VPT-

dossier is er op zich wel behoefte aan uitbreiding van het aantal beroepsgroepen en organisaties waarmee afspraken worden gemaakt. Maar veel van hen hebben het idee dat werkgevers met een publieke taak die nu nog geen afspraken hebben gemaakt met de politie zelf te weinig belang hechten aan het creëren van een veilige werkplek voor hun werknemers. Hier komen we in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport op terug.

Intermezzo: Anonieme aangifte

Daadwerkelijke anonieme aangifte – waarbij de naam van het slachtoffer op geen enkele wijze in het strafdossier terecht komt – is alleen bij hoge uitzondering mogelijk in het Nederlandse strafrechtssysteem. Wel is het sinds de invoering van de ELA mogelijk dat de werkgever aangifte doet waarbij het slachtoffer als getuige wordt gehoord (ELA afspraak 9) en dat het slachtoffer domicilie kiest op het werkadres (ELA afspraak 11). Velen hebben het dan over ‘anonieme aangifte’ terwijl dit in juridische termen niet het geval is.⁶ Per 1 oktober 2012 is het ook mogelijk om aangifte op nummer te doen. Deze laatste mogelijkheid is niet ingevoerd als onderdeel van de ELA, maar kan wel relevant zijn bij de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Over aangifte op nummer is door de Minister van Veiligheid en Justitie een brief naar de Tweede Kamer gestuurd:

“Als de aangever aarzelt om aangifte te doen, omdat deze zich bedreigd voelt, is het van belang om de drempel om aangifte te doen zo laag mogelijk te maken. Aan de andere kant zal echter voorkomen moeten worden dat ‘anonimiteit’ wordt ingeroepen in gevallen waar dat niet echt nodig is. Anonimiteit moet in ons rechtstelsel een uitzondering blijven, in het concrete geval gerechtvaardigd door bijzondere omstandigheden’ (Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012).

Het idee om anonieme aangifte mogelijk te maken (of een variant die het slachtoffer ‘uit de wind’ houdt) spreekt in elk geval velen aan. Desgevraagd zeggen veel van de vertegenwoordigers uit de beroepsgroepen waar wij mee spraken dat de aangiftebereidheid van hun werknemers laag is omdat ze geen anonieme aangifte kunnen doen. Bij de politie en ook bij het Openbaar Ministerie denken de meeste betrokkenen waar wij mee spraken echter dat het mogelijk maken van anonieme aangifte (of een variant daarvan) de lage aangiftebereidheid niet zal verhogen. Zoals een wijkteamchef zei: ‘Aangifte op nummer, anonieme aangifte of domicilie kiezen gaat het probleem niet oplossen. Het probleem is dat die mensen zich niet gesteund voelen door hun werkgever’. De secundaire analyse die wij deden naar aangiftebereidheid bevestigt dit: angst voor represailles is maar voor een zeer kleine groep slachtoffers een reden om geen aangifte te doen. Als het eenvoudiger wordt om anoniem aangifte te doen zal dit dus zeer waarschijnlijk niet leiden tot een veel hogere aangiftebereidheid (zie bijlage 5).

Meerdere partijen in het veld zijn bezig met dit onderwerp: in een document dat een politiekorps en het Openbaar Ministerie hebben opgesteld om uit te leggen hoe het zit met aangifte doen werd

Noot 6 In het regeerakkoord van VVD en PvdA *Bruggen slaan* (2012, p. 26) staat: ‘Gezagsdragers en hulpverleners verdienen respect. Het programma Veilige publieke taak ondersteunt dit. Ook kan er anoniem aangifte worden gedaan.’

benadrukt dat het slachtoffer zelf het beste kan verklaren wat hem of haar is overkomen. Het is volgens dit document 'niet wenselijk dat bij slachtoffers onnodig angst wordt gecreëerd voor de verdachte'. In het tweede deel van dit rapport komen we bij de bespreking van de ervaringen van de werkgevers en werknemers uit de doelgroepen nog uitgebreid terug op het punt van domicilie-keuze en anonieme aangifte.

2.3.3 Niet goed nageleefde afspraken

18. Schadebemiddeling en 19. Politie informeert over voeging

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 tijdsbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

De aanwijzing Slachtofferzorg houdt in dat politie en Openbaar Ministerie de belangen van het slachtoffer altijd moeten meewegen en het slachtoffer op de hoogte moeten houden van de (straf)zaak. Vergoeding van materiële en immateriële schade, indien mogelijk via schadebemiddeling door de politie, vormt een wezenlijk element – ook als dit ten koste gaat van een snelle afdoening van zaken. Ook moet het slachtoffer tijdig het speciale voegingsformulier krijgen van het Openbaar Ministerie als wordt besloten de verdachte te vervolgen en te dagvaarden. Slachtoffers die zich willen voegen in een strafzaak als benadeelde partij en inzage willen hebben in de processtukken, moeten normaal gesproken door het Openbaar Ministerie in de gelegenheid worden gesteld. In de ELA is echter afgesproken dat bij (super)snelrecht in verband met het korte tijdsbestek niet het Openbaar Ministerie, maar de politie het slachtoffer moet wijzen op deze voegingsmogelijkheid.

De afspraken over schadebemiddeling en informeren van slachtoffers over de voegingsmogelijkheid worden niet door alle korpsen nageleefd. Ook in 2010 kwam de Inspectie OOV tot deze conclusie. Volgens één korps is het 'niet altijd mogelijk' om deze afspraken na te komen, maar de reden werd niet vermeld. Een ander korps gaf aan dat het niet altijd lukt om het slachtoffer te wijzen op de voegingsmogelijkheid als het schadebedrag nog niet bekend is. Drie andere korpsen geven aan dat zij zelf de slachtoffers niet wijzen op de voegingsmogelijkheid, maar dat ze slachtoffers verwijzen naar bureau Slachtofferhulp of het Slachtofferloket van het Openbaar Ministerie. Als dat Slachtofferloket in staat is om binnen de vaak zeer korte termijnen de benodigde informatie aan het slachtoffer te verstrekken, is het mogelijk dat dit leidt tot het gewenste resultaat. Maar het is niet conform de ELA waarin bewust is gekozen deze taak bij de politie neer te leggen omdat er bij (super)snelrecht vaak te weinig tijd is om de informatievoorziening richting het slachtoffer via normale kanalen goed te laten verlopen. Twee korpsen geven aan dat deze afspraken wel zijn gerealiseerd voor agressie en geweld tegen politiemensen (GTPA), maar nog niet voor andere beroepsgroepen met een publieke taak (VPT). Ook zij leven de afspraak dus niet na.

Eén korps dat een gekwalificeerd antwoord gaf vond dat deze twee afspraken extra aandacht moeten krijgen. In dit korps zal dit gebeuren in de tweede fase van de ketenintensiveringsregio waarin

aanvullende afspraken worden gemaakt met brandweer, ambulancezorg, openbaar vervoerders, GGD en Jeugdzorg.

Uit een gesprek dat wij voerden met een rechercheur blijkt dat niet iedereen bij de politie zich verantwoordelijk voelt voor het naleven van deze afspraak: 'Als de zaak weg is naar het Openbaar Ministerie hebben wij aan onze verplichting voldaan'. Overigens merkte deze persoon wel op dat de politie soms informeel een advies in die richting geeft: 'Joh, voeg je nou'. Maar er is in dit korps dus geen sprake van een structurele aanpak of borging van deze ELA-afpraak en dat geldt voor meer korpsen.

12. Recherche doet opsporing

ELA: Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel door de recherche behandeld.

De recherche moet in principe alle geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak behandelen. Dit gebeurt niet in zeven korpsen: in twee van deze korpsen verricht de basispolitiezorg de opsporingswerkzaamheden en in nog eens vijf korpsen behandelt de recherche een deel van de zaken, maar worden ook andere afdelingen – meestal decentrale basiseenheden – voor de opsporing ingezet. Daarbij wordt meestal wel onderscheid gemaakt tussen complexe en eenvoudige zaken, waarbij de '6-uurs zaken'⁷ of 'heel duidelijke zaken' naar de basiseenheid gaan en de ingewikkelde of ernstige geweldszaken (moord, doodslag en overvallen) naar de recherche gaan. Die laatste categorie is overigens in alle korpsen bijzonder klein. Ook in 2010 kwam de Inspectie OOV al tot de conclusie dat deze afspraak niet goed werd nageleefd.

Good practice

In sommige korpsen is er expliciet voor gekozen om de meeste VPT-zaken juist niet door de recherche te laten oppakken, maar door de wijkteams. Eén korps waar wij mee spraken heeft hier bewust voor gekozen omdat het hele proces dan in één hand blijft: aangifte, dossiervorming, contact met Openbaar Ministerie en terugkoppeling naar het slachtoffer. Dit is wellicht een werkwijze die voor de slachtoffers en de afhandeling van de zaak goede resultaten oplevert, ook al is het niet conform de ELA-afpraak.

6. Eenduidige registratie

ELA: 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.

Eenduidige registratie met de landelijke VPT-code en oormerken van het proces-verbaal voor het Openbaar Ministerie gebeurt in twee korpsen niet volgens de afspraak. In nog eens zes andere korpsen werd een gekwalificeerd antwoord gegeven. Ook in 2010 kwam de Inspectie OOV al tot de conclusie dat deze afspraak niet goed werd nageleefd.

Noot 7 6-uurszaken zijn meestal kleine misdrijven zoals winkeldiefstal of vernieling waarin een verdachte niet in verzekering wordt gesteld noch voor de rechter-commissaris wordt geleid. De verdachte mag in dit soort zaken niet langer dan zes uur voor verhoor worden opgehouden.

Vaak ging het over de kwaliteit en zorgvuldigheid bij de invoer van gegevens: 'Dit blijft een punt van zorg', 'Het is een aandachtspunt', 'Gebruik van de code verdient meer aandacht' of 'Het wordt in de praktijk niet altijd toegepast'. Twee korpsen denken dat automatisering de oplossing kan bieden: 'Er is een aanpassing van BVH nodig' en een ander korps geeft aan: 'Er is een verplicht veld in BVH nodig'.

Good practice

Om de registratie te verbeteren is in een aantal korpsen besloten alle aangiften te laten controleren door een 'kwaliteitsmanager', 'case manager' of 'case screener'. Deze functionarissen lopen bijvoorbeeld wekelijks week alle aangiften die in een wijkteam zijn binnengekomen door om te zien of de VPT-code bij alle relevante zaken is toegekend. In één korps doet de wijkteamchef dit persoonlijk.

Overigens is oormerken door de politie niet voldoende om ervoor te zorgen dat het Openbaar Ministerie de zaak als een VPT-zaak herkent, zo bleek uit de interviews met politie en Openbaar Ministerie. In één korps plakt de politie een grote sticker op de dossiers (zie foto hieronder), maar stopt het Openbaar Ministerie het dossier bij binnenkomst in een envelop waardoor de sticker onzichtbaar wordt. In een ander korps gebruikt de recherche intern verschillende gekleurde mappen voor de verschillende prioriteiten (huiselijk geweld is rood, VPT is blauw), maar worden die mappen verwijderd op het moment dat het dossier naar het Openbaar Ministerie gaat.



Good practice

In een aantal regio's waar werkgevers en de politie intensief samenwerken is besloten om de politiemensen 'een handje te helpen' bij het toekennen van de VPT-code. Zo krijgen de parkeerwachters in Amsterdam het VPT-logo op hun legitimatie zodat de dienstdoende agent zich sneller zal realiseren dat de VPT-code moet worden toegekend. Ook het GVB levert een bijdrage aan de eenduidige registratie in dit korps: in een folder op zakformaat over aangifte die aan alle werknemers is gegeven wordt de werknemer aangeraden om bij de aangifte te benadrukken dat hij onder

Veilige Publieke Taak valt en dat de VPT-code aan het dossier moet worden toegevoegd. Hierop komen we in deel 2 van dit rapport nog terug bij de bespreking van de beroepsgroepen.

Intermezzo: Aantal geregistreerde VPT-zaken bij de politie

Voor dit onderzoek is door de politie een overzicht aangeleverd van het aantal VPT-zaken dat door alle politiekorpsen is geregistreerd sinds 2010. De centrale landelijke database leent zich overigens niet voor dit soort extracties, dus er moest een verzoek worden ingediend bij alle afzonderlijke korpsen om cijfers aan te leveren. Het feit dat dit soort analyses op landelijk niveau onmogelijk zijn is op zich al een constatering die relevant is voor dit onderzoek: het betekent immers dat het op landelijk niveau nu niet mogelijk is om *real time* te monitoren hoeveel VPT-zaken er zijn. Alle korpsen op één na leverden hun registraties aan en hieronder staan de resultaten.

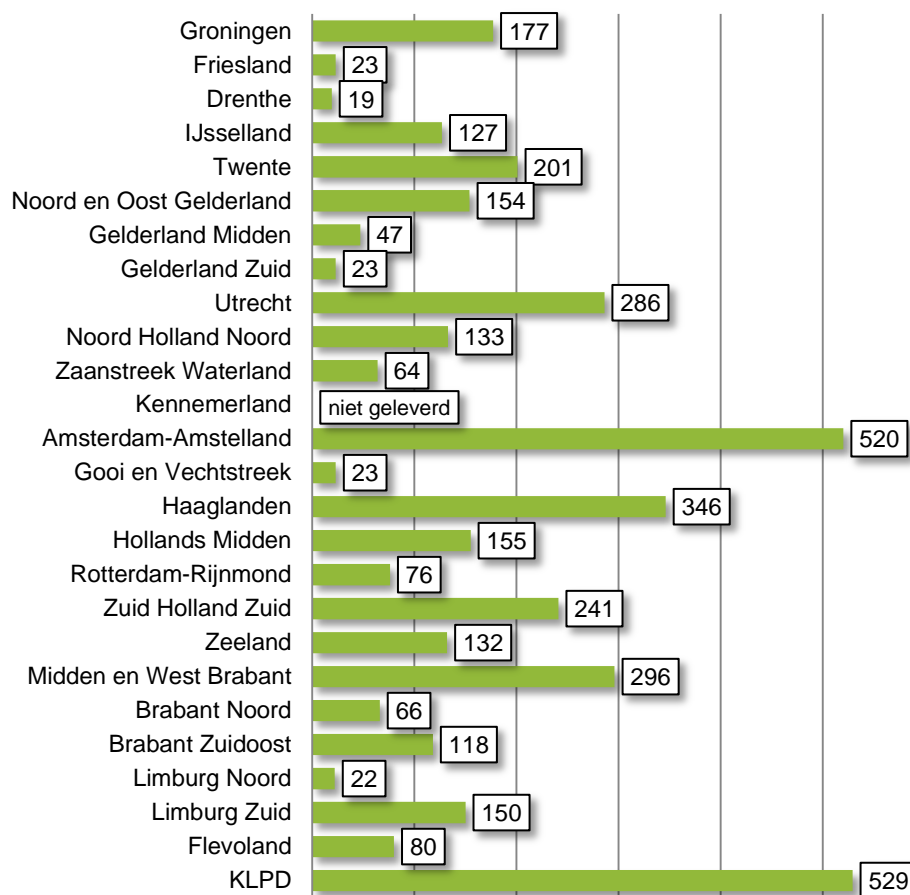
Grafiek 2.2 Aantal geregistreerde VPT-zaken per maand (gebaseerd op 25 van de 26 korpsen)



Er zijn door 25 van de 26 korpsen sinds de start van de ELA in 2010 in totaal bijna 4.500 zaken geregistreerd met de VPT-code. Het aantal registraties per maand ligt sinds begin 2011 op zo'n honderdvijftig zaken per maand in heel Nederland.

Er zijn zeer grote verschillen tussen de korpsen in het aantal VPT-zaken dat ze registreren. In vijf korpsen zijn sinds begin 2010 minder dan 25 VPT-zaken geregistreerd: Drenthe, Limburg Noord, Friesland, Gelderland Zuid en Gooi en Vechtstreek. In deze korpsen wordt ongeveer één VPT-zaak per maand geregistreerd. Maar er zijn ook korpsen met relatief veel VPT-registraties: vijf korpsen zijn samen verantwoordelijk voor de helft van alle VPT-registraties: Haaglanden, Midden- en West-Brabant, Utrecht en het KLPD en Amsterdam-Amstelland. In de twee laatste korpsen gaat het inmiddels om zo'n 25 VPT-zaken per maand, wat neerkomt op een per dag.

Grafiek 2.3 Aantal geregistreerde VPT-zaken per korps (1 januari 2010 – 1 oktober 2012)



8. Structurele informatieanalyse

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).

De opsporingsafspraken die het minst wordt nageleefd is de afspraak over structurele informatieanalyse. Ook in 2010 kwam de Inspectie OOV al tot de conclusie dat de naleving van deze afspraak niet goed was.

Negen korpsen gaven in de vragenlijst aan dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uitmaakt van de structurele informatieanalyse. Acht korpsen meldden dat dit niet het geval is (hoewel drie van deze korpsen aangeven dat het in ontwikkeling is) en de rest gaf een gekwalificeerd antwoord.

Het delen van analyses met ketenpartners is ook nog geen vast onderdeel van de aanpak. Twee korpsen die wel analyses maken merkten op dat deze niet worden gedeeld met anderen. In een ander korps dat analyses maakt werd opgemerkt dat er eerst een nieuw protocol in werking moet treden voordat cijfers kunnen worden gedeeld. Een laatste korps gaf aan dat analyses nog niet

goed mogelijk zijn omdat VPT 'nog niet representatief is'. Dit korps maakt wel analyses van geweld tegen politieambtenaren (GTPA), maar niet van andere beroepsgroepen.

Good practice

Bij hoge uitzondering hoorden we in onze gesprekken voorbeelden van politiekorpsen die analyses maken van de VPT-zaken die binnenkomen en deze analyse delen met relevante partners. Als dit soort analyses worden uitgevoerd zijn ze beperkt tot werkgevers waar al afspraken mee zijn gemaakt en waar een persoonlijk contact is gegroeid tussen de werkgever en de VPT-coördinator bij de politie. Een voorbeeld is de analyses die een wijkteamchef maakt van incidenten in het openbaar vervoer in zijn werkgebied. Deze analyses laten zien op welke buslijnen de meeste incidenten gebeuren, wat de aanleiding van de incidenten is en welke rol de buschauffeur of toezichthouder van de vervoerder speelde in het incident. De analyses leiden soms tot het inroosteren van extra toezichthouders op risicolijnen en leveren input voor de agressietrainingen die aan het buspersoneel en de toezichthouders worden gegeven.

Het bovenstaande voorbeeld van een goede praktijk is de uitzondering die de regel bevestigt: in verreweg de meeste korpsen wordt geen structurele informatieanalyse toegepast op de VPT-zaken en wordt de analyse ook niet met anderen gedeeld.

Bij de bespreking van de uitgangspunten van de ELA komen we nog terug op deze afspraak. In het volgende hoofdstuk worden eerst de vervolgingsafspraken die met het Openbaar Ministerie zijn gemaakt besproken.

3 Openbaar Ministerie vervolgingsafspraken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vervolgingsafspraken besproken die voor het Openbaar Ministerie gelden. Net als de politiekorpsen hebben alle arrondissementsparketten een vragenlijst toegestuurd gekregen met daarin alle afspraken uit de ELA.

Onderzoeksopzet

Het Openbaar Ministerie is ingedeeld in tien regioparketten: een indeling die overeenkomt met de tien districten van de aanstaande Nationale Politie. Omdat de Eenduidige Landelijke Afspraken werden ingevoerd in de tijd dat er nog negentien arrondissementsparketten waren, is besloten een vragenlijst te sturen naar de oude parketten. Elk parket kon zelf kiezen of namens het nieuwe of het oude parket zou worden gereageerd. Alle parketten kozen voor de nieuwe indeling omdat er al langere tijd volgens de nieuwe indeling wordt gewerkt. Alleen het nieuwe regioparket Oost-Nederland waar vier oude parketten worden samengevoegd besloot om twee vragenlijsten terug te sturen: één voor Almelo-Zwolle en één voor Arnhem-Zutphen. Dat brengt het totaal aantal ingevulde vragenlijsten op elf. De resultaten worden voor deze elf parketten gepresenteerd. Belangrijk is in elk geval de constatering dat alle tien de regioparketten hebben meegewerkt aan dit onderzoek, waardoor een landelijk dekkend beeld kan worden gegeven.

Vervolgingsafspraken

De dertien vervolgingsafspraken die voor het Openbaar Ministerie gelden zijn gebaseerd op de uitgangspunten van de ELA. Alle afspraken zijn ingedeeld in vier blokken die overeenstemmen met één of meer uitgangspunten. Onderstaande tabel maakt duidelijk om welke uitgangspunten het gaat en hoeveel afspraken er per uitgangspunt zijn gemaakt. Het valt op dat de afspraken voor het Openbaar Ministerie een andere clustering hebben dan bij de politie. Ook valt op dat het zesde uitgangspunt van de ELA (actief communicatiebeleid) wel tot een vervolgingsafpraak heeft geleid, maar niet tot een opsporingsafpraak. Het Openbaar Ministerie is dus verantwoordelijk gemaakt voor de naleving van dit uitgangspunt en niet de politie.

Uitgangspunt	Vervolgingsafspraken
1. Hoge prioriteit aan opsporing	5 afspraken
3. Lik op stuk	5 afspraken
2. Goede kwaliteit van vervolging	5 afspraken
4. Schadeverhaal	2 afspraken
5. Optimaal informeren slachtoffers	1 afspraak
6. Actief communicatiebeleid	1 afspraak

Een deel van de 13 vervolgingsafspraken bevat verschillende deelafspraken. In dat geval zijn aparte vragen gesteld om de naleving per deelafpraak te bepalen. Dit was het geval bij drie vervolgingsafspraken (4, 5 en 11 – zie onder) waardoor het totaal aantal beoordeelde afspraken op 17 komt.

Net als de politiekorpsen kozen ook de parketten niet altijd voor een eenduidig ‘ja’ of ‘nee’, maar gaven soms een gekwalificeerd antwoord. Daarom zijn de antwoorden in drie kleuren weergegeven. Omdat de ELA met opzet ruimte laten voor uitzonderingen en maatwerk betekent een gekwalificeerd antwoord niet automatisch dat de afspraak niet goed wordt nageleefd: het zou zelfs kunnen duiden op een good practice als er op goede gronden wordt afgeweken van de letter van de afspraak. Ook bleek dat niet alle vragen zijn beantwoord door alle parketten: in dat geval is het totale aantal gegeven antwoorden in de grafiekjes kleiner dan elf.

Legenda



3.2 Naleving vervolgingsafspraken – zelfbeoordeling

De naleving per afspraak wordt in deze paragraaf zonder toelichting weergegeven op basis van de gegeven antwoorden: het is dus een zelfbeoordeling door de parketten. Daarna volgt in het tweede deel van het hoofdstuk een verdieping per afspraak op basis van de (groeps)interviews in zeven parketten.

Hoge prioriteit

Het Openbaar Ministerie geeft hoge prioriteit aan de vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Daarbij wordt bovendien zoveel mogelijk lijk 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.	9	2
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het Openbaar Ministerie met voortvarendheid genomen.	10	1
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.	10	
4a. Er wordt indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en/of de AU procedure gevolgd.	11	

4b. Er wordt gewerkt conform de menukaart snelrecht.	8	1
4c. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de voegingsmogelijkheid van het slachtoffer.	11	
5a. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU procedure toegepast.	9	2
5b. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.	9	2

Goede kwaliteit

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.	8	2	1
7. Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid geormerkt.	9	2	
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.	11		
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.	7	4	
10. Het Openbaar Ministerie registreert de gevorderde straf in GPS.	9	2	

Informerer benadeelde en schadeverhaal

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

11a. Het Openbaar Ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de aanwijzing Slachtofferzorg. Het slachtoffer wordt desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak.



11b. Het slachtoffer wordt desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak.



12. In geval van een OM-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag.



Actief communicatiebeleid

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

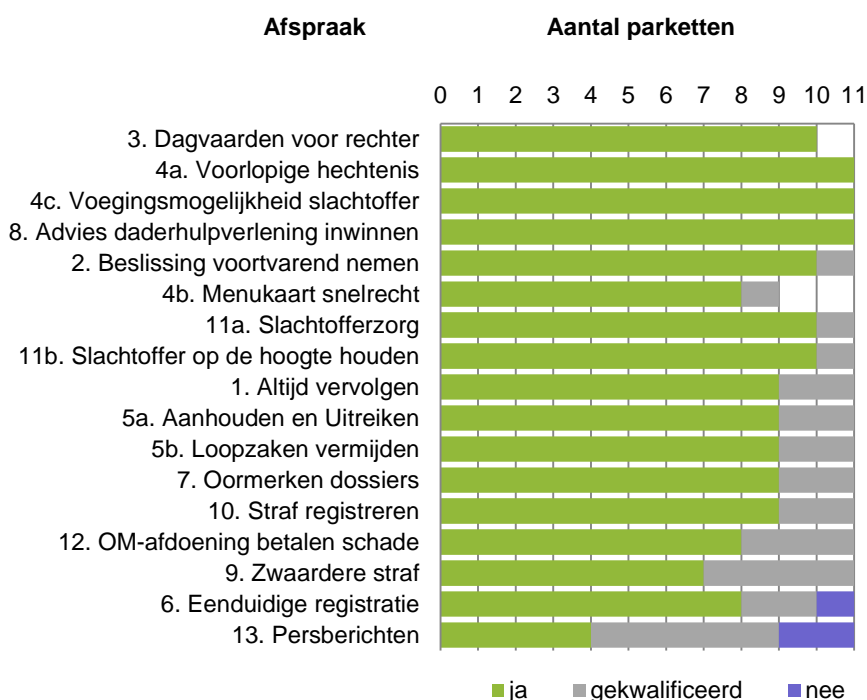
13. Het Openbaar Ministerie brengt in afstemming met de politie persberichten uit over veroordelingen van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Hierbij worden de beleidsuitgangspunten meegenomen in het persbericht.



3.3 Naleving vervolgingsafspraken - verdieping

De hierboven gepresenteerde resultaten zijn samengevat in onderstaande grafiek, waarbij de antwoorden zijn gesorteerd van hoge naleving naar lage naleving.

Grafiek 3.1 Naleving vervolgingsafspraken volgens zelfbeoordeling parketten



Bovenstaande figuur maakt in een oogopslag duidelijk dat – net als bij de politie - bijna alle afspraken naar eigen zeggen door een ruime meerderheid van de parketten wordt nageleefd. Er is maar één afspraak waar meer dan de helft van de parketten niet (volledig) aan voldoet: het uitbrengen van persberichten en een actief communicatiebeleid. Alle andere afspraken worden door een ruime meerderheid van de parketten nageleefd. Dat kan een positieve conclusie rechtvaardigen: het gaat in de meeste parketten bij de meeste afspraken goed.

Maar het tegenovergestelde is ook mogelijk: in heel Nederland hebben werknemers met een publieke taak er recht op dat het Openbaar Ministerie de afspraken naleeft. Dat zou betekenen dat alleen de afspraken die door *alle* parketten volledig worden nageleefd het predicaat 'goede naleving' verdienen. In dat geval zou de conclusie luiden dat slechts vier van de zeventien (deel) afspraken volledig worden nageleefd.

Beide redeneringen zeggen echter weinig als niet wordt gekeken naar de toelichting die door de parketten op de gegeven antwoorden werd gegeven. Ook in de diepte-interviews met medewerkers van zeven regioparketten – op strategisch en tactisch niveau – is relevante informatie verzameld waarmee kan worden bepaald in hoeverre de naleving werkelijk is doorgedrongen tot de dagelijkse praktijk. Die weging en beoordeling van de gegeven antwoorden staat in de rest van dit hoofdstuk centraal.

De afspraken worden hieronder besproken, waarbij wederom een indeling in drie niveaus van naleving is aangebracht. Eerst worden de acht afspraken besproken die *goed* worden nageleefd. Dit zijn afspraken die door alle parketten (op maximaal één na) volledig worden nageleefd. Dan volgen er zeven afspraken waar relatief veel gekwalificeerde antwoorden werden gegeven. Dit is het geval als twee tot vier parketten een gekwalificeerd antwoord gaven. We sluiten af met de twee afspraken die *niet goed* worden nageleefd: minstens één parket leeft de afspraak niet na en minstens twee parketten gaven een gekwalificeerd antwoord.

3.3.1 Goed nageleefde afspraken

3. Dagvaarden voor rechter

Bij ernstige vormen van geweld worden bewijsbare zaken door het Openbaar Ministerie gedagvaard voor de rechter, tenzij het opportuniteitsbeginsel tot een andere beslissing noopt.

Tien parketten geven aan dat deze afspraak over dagvaarden voor de rechter wordt nageleefd. Eén parket gaf geen antwoord, maar wel een toelichting. Uit die toelichting blijkt dat ook in dat parket het uitgangspunt is dat er geen beleidssepots mogen zijn en dat er altijd wordt gedagvaard. Maar de praktijk hier is dat er alleen wordt vervolgd en gedagvaard als de officier van justitie na beoordeling van het proces-verbaal van mening is dat de zaak a) in aanmerking komt voor vervolging en b) bewijsbaar is. Dit blijkt in verreweg de meeste parketten de procedure te zijn, dus ook in de parketten die aangaven dat ze de afspraak volledig naleven.

In de formulering van de afspraak is bewust ruimte gecreëerd voor afwegingen: de afspraak geldt alleen voor 'ernstige vormen van geweld', voor 'bewijsbare zaken' en 'tenzij het opportuniteitsbeginsel tot een andere beslissing noopt'. Er is in de ELA dus ruimte voor het maken van afwegingen en maatwerk door het Openbaar Ministerie. Uit de vragenlijsten en de gesprekken blijkt dat de meeste medewerkers van het Openbaar Ministerie dit ook van groot belang vinden: er moet ruimte zijn voor uitzonderingen en de reactie van het Openbaar Ministerie moet wel in verhouding staan tot de ernst van de gepleegde feiten.

Alle gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie waar wij mee spraken onderschreven het uitgangspunt dat er bij ernstig geweld te allen tijde moet worden vervolgd en gedagvaard. Een enkeling vindt dat er ook bij minder ernstige zaken vaker zou moeten worden gedagvaard: 'Dagvaarden in persoon is effectiever dan een transactie; het heeft een grotere afschrikwekkende werking', aldus een officier van justitie. Ook een politieman waar wij mee spraken gaf dit aan: 'Voorgeleiding maakt indruk, dat zou vaker moeten gebeuren'. Maar de meeste geïnterviewden vinden het wenselijk dat voorrang wordt verleend aan ernstige geweldszaken. De vraag wat kwalificeert als 'ernstig geweld' hangt af van de gepleegde feiten en de inschatting van de officier van justitie die het proces-verbaal beoordeelt. In veel parketten is de richtlijn dat beledigingen worden afgedaan met een OM-transactie. Vaak wordt daaraan dan wel de voorwaarde verbonden dat het bedrag wordt betaald. Zo niet, dan volgt alsnog een dagvaarding.

De naleving van deze afspraak hangt ook af van praktische overwegingen, zoals de beperkte zittingscapaciteit en de behoefte aan een zo kort mogelijke doorlooptijd van dit soort zaken. Volgens een officier van justitie waar wij mee spraken: 'Een transactie gaat snel, maar dagvaarding is een bottleneck in het hele proces'. Alles overziend blijkt dat de geest van deze afspraak in elk geval door iedereen wordt onderschreven.

4a. Voorlopige hechtenis, 4b. Menukaart snelrecht en 4c. Voegingsmogelijkheid slachtoffer

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.

Over deze afspraak zijn in de vragenlijst drie aparte vragen gesteld omdat er drie verschillende deelafspraken in staan. De naleving verschilt per deelafpraak:

- Voorlopige hechtenis en/of AU procedure: Elf parketten 'ja'
- Zoveel mogelijk rekening houden met voegingsmogelijkheid slachtoffer: Elf parketten 'ja'
- Werken conform menukaart snelrecht: Acht parketten 'ja', één parket 'beperkte mate', twee parketten geen antwoord ingevuld.

De eerste twee deelafspraken in deze vervolgingsafpraak (voorlopige hechtenis en/of AU procedure en rekening houden met de voegingsmogelijkheid van het slachtoffer) worden naar eigen zeggen door alle parketten nageleefd. In één parket wordt opgemerkt dat ieder slachtoffer standaard een brief waarin wordt aangegeven dat hij of zij zich kan voegen. Dit is wellicht ook het geval in andere parketten.

De derde deelafpraak, werken conform de menukaart snelrecht, is nog niet overal in de praktijk uitgevoerd. Eén parket geeft aan dat er geen snelrechtzittingen zijn bij een van de rechtbanken in het regioparket. Een ander parket geeft aan dat er 'slechts in beperkte mate' snelrecht wordt toegepast. In één parket is het onbekend.

Bij deze afspraken geldt overigens dezelfde nuancering als bij de vorige vervolgingsafpraak: er is al ruimte voor uitzonderingen in de formulering: 'indien mogelijk' en 'zoveel mogelijk'. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat het uitgangspunt achter deze afspraak breed wordt onderschreven, maar er zijn ook mensen die de afspraak niet onderschrijven: een politiemanager waar wij mee spraken gaf aan principieel tegen snelrecht te zijn omdat het onzorgvuldigheid in de hand zou werken. Dat risico werd ook gezien door anderen binnen de politie en bij het Openbaar Ministerie. Maar volgens de meeste ondervraagden is het mogelijk om door een goede en snelle screening te bepalen welke zaken in aanmerking komen voor snelrecht en in gevallen waar meer tijd nodig is onderbouwd van deze afspraak af te wijken.

8. Advies daderhulpverlening inwinnen

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.

Alle parketten geven in de vragenlijst aan dat ze de afspraak naleven dat er indien nodig een adviesrapport bij de Reclassering wordt gevraagd. Het kost veel parketten nauwelijks extra inspanning om aan deze afspraak te voldoen omdat er vrijwel overal al procedures bestonden om dit soort adviesrapporten aan te vragen: de bestaande landelijke criteria zijn overal het uitgangspunt.

Eén regioparket geeft aan dat dit soort rapporten alleen worden aangevraagd bij fysiek geweld en niet standaard bij lichte zaken. In een ander regioparket bleek dat alle VPT-zaken via de ZSM-

methodiek worden afgehandeld en dat Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming daarbij altijd worden geraadpleegd zodra een verdachte wordt aangemeld. In een laatste parket wordt de beoordeling en screening van verdachten uitgevoerd door een 'kwaliteitssecretaris'.

2. Beslissing voortvarend nemen

De vervolgingsbeslissing wordt door het Openbaar Ministerie met voortvarendheid genomen.

Tien van de elf parketten gaven in de vragenlijst aan dat deze afspraak over voortvarend nemen van een vervolgingsbeslissing wordt nagekomen. Eén parket merkte op dat er 'uitzonderingssituaties zijn waardoor het nemen van een beslissing iets langer duurt'. Het blijkt dat veel parketten hier expliciete afspraken en procedures voor in het leven hebben geroepen. Het principe in één parket is dat alle VPT-zaken direct worden geoormerkt en versneld worden afgedaan. De parketten hebben hier wel een eigen werkwijze in: in één parket gaan al deze zaken direct na inschrijving naar een beoordelaar, in een ander parket gaan alle zaken 'indien mogelijk en als de zaak zich ervoor leent' naar ZSM waar de afdoeningsbeslissing wordt genomen.

Wat er precies moet worden verstaan onder 'met voortvarendheid' is in de ELA niet uitgewerkt. In het strafrecht is sprake van een 'redelijke termijn' (art. 6, eerste lid, EVRM) die bij overschrijding tot strafvermindering kan leiden, maar dat gaat over de vervolging zelf en niet over het nemen van de vervolgingsbeslissing. Twee parketten hebben zelf een concrete termijn afgesproken. In een parket is het uitgangspunt dat elke zaak binnen vijf dagen is beoordeeld en er een vervolgingsbeslissing is genomen. In een ander parket is het streven om binnen dertien weken na registratie de zaak op een zitting aan te brengen of op een andere wijze af te doen, maar ook dit gaat niet over de termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen, maar over de doorlooptijd van de hele vervolging. De twee termijnen lopen dan ook sterk uiteen. In elk geval is duidelijk dat er in het algemeen geen concrete termijn voor 'voortvarend' is afgesproken binnen het Openbaar Ministerie. Een concrete invulling van de termijn ligt wellicht ook niet voor de hand omdat het een algemeen geformuleerd uitgangspunt betreft dat meer het karakter van een inspanningsverplichting heeft. Het principe dat er snel een beslissing moet worden genomen wordt in elk geval breed onderschreven.

11a. Slachtofferzorg en 11b. Slachtoffer altijd op de hoogte houden

Het Openbaar Ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de aanwijzing Slachtofferzorg. Het slachtoffer wordt desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak.

Tien van de elf parketten geven aan dat ze deze afspraken rondom slachtofferzorg naleven. Eén parket geeft aan dat het kan voorkomen dat een proces-verbaal dat niet wordt geoormerkt met een evenementcode en daardoor niet met prioriteit wordt opgepakt, wat ertoe kan leiden dat de 'bejegening' soms te laat in gang wordt gezet. Maar het parket doet er alles aan om dit te voorkomen: 'Maximale inzet wordt gepleegd om dit te verwezenlijken.'

In een aantal parketten wordt gewezen op het belang van slachtofferzorg en de hoge prioriteit die er bij hen aan dit aspect wordt gegeven. Vier parketten gaven aan dat er bij hen een zogenaamd Slachtofferloket is ingericht: een samenwerkingsverband van Openbaar Ministerie, politie en Slachtofferhulp Nederland. Zoals het in een van de vragenlijsten werd verwoord: 'Het slachtofferlo-

ket voorziet in een compleet aanbod van slachtofferrechten conform de nieuwe wet voor de versterking van de positie van slachtoffers en de aanwijzing Slachtofferzorg’.

Eén parket gaf in het gesprek dat wij voerden wel aan dat er ‘nog dingen mis gaan, bijvoorbeeld het verzenden van post naar het privéadres terwijl het slachtoffer domicilie heeft gekozen’. Een ander parket gaf aan dat schadevergoeding alleen kan worden meegenomen in de ondersteuning richting het slachtoffer als de hoogte van de schade op het moment van aanmelden bij ZSM bekend is. Drie parketten benadrukken dat het slachtoffer zelf moet aangeven op de hoogte te willen blijven van de voortgang van de strafzaak.

In één parket merkte een officier van justitie trouwens op dat het consequent wijzen van slachtoffers op de mogelijkheid van schadevergoeding ook als ongewenst neveneffect kan hebben dat er overdreven veel gebruik van wordt gemaakt: ‘Een rechter zei tegen iemand die een aantal keer eerder gevoegd had: “Maakt u er een hobby van om te voegen?” Dan schiet het zijn doel voorbij’.

3.3.2 Gekwalificeerde antwoorden

1. Altijd vervolgen

Bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vindt vervolging plaats, tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt.

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat negen parketten naar eigen zeggen aan deze afspraak van vervolging voldoen. Eén parket maakte het voorbehoud dat er wel ‘voldoende bewijs’ moet zijn. Een ander parket kon op basis van een analyse van alle VPT-zaken uit 2011 melden dat 20 procent was opgelegd en 10 procent geseponneerd. Bij de overige zaken (70%) vond vervolging plaats. In de gesprekken die wij voerden viel op dat veel medewerkers van het Openbaar Ministerie, ook degenen die dagelijks met VPT-dossiers werken, aangeven dat ze deze vraag niet goed kunnen beantwoorden. Hun registratiesystemen zijn ongeschikt om te achterhalen of aan deze afspraak wordt voldaan. In andere parketten werd er op gewezen dat er alleen tot vervolging kan worden overgegaan als er voldoende bewijs is. Eén parket gaf aan dat er in alle zaken waarin aangifte wordt gedaan een afdoeningsbeslissing wordt genomen, maar dat er verschillende redenen kunnen zijn om de zaak toch te seponeren.

Maar ondanks deze nuancering is het algemene uitgangspunt dat geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak (inclusief politieambtenaren) te allen tijde een vervolg dienen te krijgen en dat beleidssepts zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

Eén officier van justitie waar wij mee spraken vindt dat er teveel ruimte voor nuancering is in de afspraak doordat er staat ‘tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt’. Hij zei: ‘Ik hoop op een aanwijzing van het College van procureurs-generaal: er is nu altijd een ontsnappingsmogelijkheid. Maar dat zal er wel niet van komen. Het College vindt dat ze al zoveel aanwijzingen geeft’.

5a. Aanhouden en Uitreiken en 5b. Loopzaken vermijden

Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

Negen parketten gaven in de vragenlijst aan dat ze deze afspraak over minder ernstige vormen van geweld naleven. De twee parketten die een gekwalificeerd antwoord gaven wezen erop dat het niet mogelijk is de AU procedure toe te passen als er schade of letsel is en er nader onderzoek moet plaatsvinden zoals het horen van getuigen. Hetzelfde geldt hier voor het vermijden van loopzaken: 'Het is niet altijd mogelijk loopzaken te vermijden als er schade of letsel is of als het een ingewikkelde zaak is'. Vier parketten wezen op de invoering van de werkwijze ZSM waarmee zaken zo snel mogelijk worden afgehandeld en loopzaken worden vermeden.

Good practices

In één parket is ervoor gekozen aan het begin van elke Politierechterzitting ruimte te reserveren ('appointeren') voor vijf VPT-zaken zodat de zaken op zitting door de rechter behandeld kunnen worden. Daarnaast zijn er in dit parket bij de start van de ELA maandelijkse themazittingen gehouden. Een ander parket geeft aan dat verdachten in zaken waarin sprake is van letsel in principe worden voorgeleid voor de Rechter-commissaris en bewaring wordt gevorderd (mits is voldaan aan de overige wettelijke voorwaarden). In lichtere zaken krijgt de verdachte op het bureau een dagvaarding in persoon ('dip') voor een zitting van de Politierechter waarbij de zittingsdatum dan al is vastgesteld. In een ander parket wordt aangegeven dat de ernst van het gepleegde feit bepalend is voor de afdoening.

Ook bij deze afspraak blijkt dat de formulering van de afspraak ('in beginsel' en 'zoveel mogelijk') ruimte biedt voor parketten om een eigen afweging te maken. In de vragenlijst geven de meeste parketten aan dat ze volledig aan de afspraak voldoen, terwijl er in de praktijk wel degelijk uitzonderingen voorkomen. Maar de achterliggende gedachte wordt breed onderschreven.

7. Oormerken dossiers

Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid geormerkt.

Ook deze afspraak over het oormerken van dossiers wordt volgens de vragenlijsten nageleefd door negen parketten. Twee parketten gaven een gekwalificeerd antwoord. Eén parket liet weten dat de politie de dossiers wel oormerkt, maar dat het OM dat nog niet doet. Er wordt in dit parket een nieuwe werkwijze ontwikkeld en vanaf dat moment zullen VPT-stempels worden gebruikt. Een ander parket gaf aan dat 'constante uitvoering niet gegarandeerd is'. Ondanks meerdere pogingen is het hier niet mogelijk gebleken om de gemaakte afspraken over prioritering en labeling van dossiers door middel van stickers na te komen.

De meeste parketten die aangeven wel aan deze afspraak te voldoen werken met stempels, stickers of gekleurde mappen om VPT-dossiers te onderscheiden van andere dossiers. Ook in de elektronische dossiers in sommige parketten (in GPS en soms ook in Compas) is de oormerking op het proces-verbaal zichtbaar gemaakt. Drie parketten geven aan dat dit gebeurt door de evenementcode aan het dossier toe te kennen.

In de interviews werd nauwelijks gesproken over problemen met het oormerken van dossiers. Eén ondervraagde gaf aan dat er weliswaar een sticker of stempel op een dossier kan staan, maar dat dit onvoldoende is: 'Er is geen piepsysteem waardoor we weten dat het tijd is de zaak van de plank te halen'.

Good practice

In één parket bleek het eenduidig registreren van VPT-zaken geen probleem meer te zijn. Een officier van justitie vertelde daar dat zij in GPS kunnen oormerken, terwijl dat eerst niet mogelijk was: 'Het monitoren zit daardoor nu in het primaire proces ingebakken, dus ik hoef daar niets meer aan te doen'.

10. Straf registreren

Het Openbaar Ministerie registreert de gevorderde straf in GPS.

Negen parketten geven aan dat de gevorderde straf volgens afspraak in GPS wordt geregistreerd. Eén parket merkte op dat uit gesprekken met officieren van justitie blijkt dat dit niet altijd wordt geregistreerd in GPS, maar handmatig op de zittingslijst wordt vermeld. Een ander parket vroeg zich af of dit consequent wordt ingevuld.

Sommige parketten hebben gekozen voor een kwaliteitscontrole door een beoordelaar en een 'verplicht veld' in het systeem. Een ander parket gaf aan dat de officier van justitie het bij voorbereiding van of tijdens de zitting muteert en dat het anders in de executiefase wordt gedaan. Nog een derde parket heeft een procesbeschrijving opgesteld met een werkinstructie 'Optreden ter zitting' waarin is opgenomen dat de gevorderde straf in GPS moet worden geregistreerd. In de diepte-interviews bleek dat registratie van de gevorderde straf in GPS geen aandachtspunt is.

12. OM-afdoening betalen schade

In geval van een OM-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag.

In geval van schade is betaling van het schadebedrag in acht parketten een voorwaarde bij een OM-afdoening. Drie parketten gaven een gekwalificeerd antwoord. In één parket wordt deze voorwaarde alleen in combinatie met een transactie opgelegd: de verdachte betaalt het schadevergoedingsbedrag en een transactiebedrag. In een ander parket wordt betaling van het schadebedrag niet als voorwaarde opgelegd bij afdoeningen conform artikel 257, Wetboek van Strafvordering, 'omdat een OM-afdoening via dat artikel in de functionaliteit van GPS nog niet voorzien wordt van een schadevergoedingsmodaliteit'. Het gebeurt al wel standaard bij een OM-afdoening volgens artikel 74, Wetboek van Strafrecht. In het derde parket dat een gekwalificeerd antwoord gaf blijkt dat het in verband met ZSM niet altijd gebeurt: 'Er wordt ook rekening gehouden met de haalbaarheid van de voorwaarde en de wens van het slachtoffer'. Overigens werd in dit parket opgemerkt dat bij belediging alleen schadevergoeding (van de immateriële schade) als voorwaarde wordt opgelegd 'wanneer sprake is van grove op de persoon gerichte belediging of van spugen'.

Uit de interviews bleek dat deze afspraak soms vrij ruim wordt geïnterpreteerd. In één parket hoorden we namelijk bij de bespreking van dit punt: 'Het komt voor dat deze voorwaarde wordt opgelegd', terwijl in de vragenlijst die door dit parket was ingevuld was aangegeven dat er altijd aan de

afpraak wordt voldaan. In een ander parket dat schriftelijk liet weten aan de afspraak te voldoen werd opgemerkt dat er wel eens van het principe wordt afgeweken: 'Als er onduidelijkheid over het ontstaan van de schade bestaat of als het door het slachtoffer opgegeven schadebedrag als te extreem wordt beoordeeld. Die beoordeling laten we aan de rechter over'.

9. Zwaardere straf

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.

Het eisen van een zwaardere straf is een afspraak waar veel over wordt gesproken in de parketten. In de vragenlijst gaven zeven van de elf parketten aan dat ze aan de afspraak voldoen. Vier parketten nuanceerden hun antwoord, waarbij zij erop wezen dat wel een zwaardere straf wordt geëist, maar dat de rechters die niet volgen. Dit gebeurt in één parket 'meestal niet', in een ander parket straffen de rechters 'in veel gevallen fors lager' en een derde verwoordde het als volgt: 'Wij eisen volgens het boekje, maar de rechters volgen de draconische dubbele strafeis niet altijd'. In vrijwel alle gevallen eist de officier van justitie een zwaardere straf en legt hij op de zitting uit waarom hij hiervoor heeft gekozen, maar 'dit levert op zitting regelmatig spanning op'.

Al in 2006 verwerkte het College van procureurs-generaal een verdubbeling van de strafeis in de interne strafvorderingsrichtlijn van het Openbaar Ministerie als het ging om geweld tegen werknemers.⁸ In het kader van Veilige Publieke Taak is de richtlijn een verdrievoudiging van de strafeis, oftewel een verhoging met 200%.

Sommige officieren van justitie kiezen ervoor geen straf conform BOS/Polaris te eisen omdat de rechters volgens hen niet meegaan met die strafeis. In een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie werden we gewezen op het risico dat verdachten die weten dat een rechter over het algemeen een lagere straf zal opleggen, niet meer akkoord zullen gaan met een strafbeschikking of een transactie, maar de zaak tot een rechtszitting zullen laten komen. Eén parket merkte hierover op dat het feit dat rechters niet meegaan met de strafeis die wordt voorgeschreven een 'landelijk probleem is dat ook landelijk zal moeten worden opgepakt'.

Interessant in dit kader zijn twee onderzoeken van Intervict (2008 en 2010) naar de mate waarin rechters de strafeisen van het Openbaar Ministerie volgen als het gaat om kwalificerende slachtoffers, zoals werknemers met een publieke taak. Daaruit bleek dat eis en vonnis sterk met elkaar samenhangen en dat rechters de eisen van het Openbaar Ministerie goeddeels (93%) volgden: de gemiddelde opgelegde straf is 93 procent van de gemiddelde strafeis.

Er kunnen goede redenen zijn om af te wijken van de richtlijnen voor een zwaardere strafeis, zoals ook uit de formulering van de ELA-afpraak blijkt. Het gaat er niet om dat het Openbaar Ministerie *altijd* dezelfde straf moet eisen, maar dat eventuele afwijkingen worden gemotiveerd. Redenen om af te wijken van de strafeis die in de gesprekken werden genoemd waren divers, maar hadden eigenlijk allemaal te maken met proportionaliteit. Zoals een medewerker van een parket het formuleerde: 'Officieren van justitie willen wel maatwerk blijven leveren'. Een deel van de officieren van justitie waar wij mee spraken gaf aan de strafeis buitenproportioneel te vinden: 'Als een politieagent

Noot 8 *Staatscourant*, 2006, 221. p. 10.

tijdens een evenement wordt beledigd moeten wij veel meer aan immateriële schade eisen dan als een burger een klap tegen zijn hoofd krijgt'. Een andere officier zei: 'Je moet wel geloofwaardig over blijven komen'.

Eén aspect van de hogere strafeis bleef in veel gesprekken buiten beschouwing, maar is wel van belang: de afschrikwekkende werking. Een politiemans waar wij mee spraken merkte op dat het van groot belang is dat officieren van justitie de beoordeling aan de rechter overlaten en niet moeten anticiperen op een lager vonnis: 'Laat het oordeel aan de rechter, want die hoge strafeis werkt preventief voor daders'. Twee medewerkers van de Spoorwegpolitie onderschreven het belang van de hogere strafeis als afschrikwekkend instrument: 'De ELA leiden er uiteindelijk toe dat er zwaarder zal worden gestraft. Maar dat moet wel bekend worden voordat het effect kan hebben op potentiële daders'.

3.3.3 Niet goed nageleefde afspraken

6. Eenduidige registratie

Het Openbaar Ministerie zorgt voor eenduidige registratie van deze zaken.

De registratie van VPT-zaken is volgens de vragenlijst een probleem in drie parketten, waarbij één parket aangeeft de afspraak niet na te leven. In dat parket zijn afspraken gemaakt tussen politie en Openbaar Ministerie dat er op basis van de maatschappelijke classificaties die de politie hanteert een eenduidige registratie zou worden gevoerd. In de praktijk blijkt daar echter niet in alle gevallen gebruik van te worden gemaakt. Twee parketten gaven een gekwalificeerd antwoord. Eén parket gaf aan dat was gebleken dat de medewerkers van het Openbaar Ministerie VPT-zaken niet op een eenduidige manier registreerden in Compas omdat er verschillende codes werden gebruikt. Het parket heeft daarom in januari 2012 besloten alleen nog te werken met de classificatie 'slachtoffer werknemer met een publieke taak'. Ook in GPS worden de zaken met die classificatie 'medewerker met een publieke taak' geregistreerd.

De overige acht parketten gaven aan de afspraak wel na te leven. Maar ook daar blijkt eenduidige registratie geen vanzelfsprekendheid te zijn. In tenminste drie parketten wordt bijvoorbeeld niet de VPT-code gebruikt voor dit soort zaken, maar een evenementcode.

In de vragenlijst zijn verschillende vragen gesteld over de naleving van de ELA in de praktijk, waarbij werd gevraagd onderscheid te maken naar vier beroepsgroepen. Dat bleek in verreweg de meeste parketten onmogelijk, 'omdat het registratiesysteem zich niet leent voor dit soort analyses'. Er is wel een onderscheid mogelijk tussen politiemensen aan de ene kant (GTPA) en alle andere publieke taken aan de andere kant (VPT), maar onderscheid naar openbaar vervoer, ambulancezorg of andere beroepen is onmogelijk. Voor de afhandeling van afzonderlijke zaken is dit geen groot probleem, maar het betekent dat het onmogelijk is structurele analyses uit te voeren, bijvoorbeeld om te zien of bepaalde beroepsgroepen over- of ondervertegenwoordigd zijn. De vraag hoeveel VPT-zaken uit de geestelijke gezondheidszorg of uit het onderwijs waren binnengekomen kon door geen van de ondervraagden nauwkeurig worden beantwoord op basis van de registraties. Door een enkel parket werden wel cijfers per beroepsgroep gepresenteerd, maar dit was gebaseerd op een handmatige beoordeling en codering van alle VPT-dossiers. Op dit punt komen we later in dit rapport bij de bespreking van de uitgangspunten van de ELA nog terug.

Net als bij de politie zijn registratiecijfers opgevraagd bij het Openbaar Ministerie (uit OMdata) om te achterhalen of de registratie op orde is, maar het bleek helaas onmogelijk om de cijfers voor afronding van dit onderzoek aangeleverd te krijgen. Dit is overigens een uitkomst van dit onderzoek: het laat immers zien dat het uitvoeren van landelijke analyses zeer ongebruikelijk is en veel tijd kost.

13. Persberichten

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.

Van alle vervolgingsafspraken is dit de afspraak die het minst wordt nageleefd. De meerderheid van de parketten voldoet niet of niet geheel aan de afspraak. Slechts vier van de elf parketten gaven aan dat ze persberichten uitbrengen over veroordelingen van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak en de beleidsuitgangspunten in het persbericht meenemen. De mate waarin deze vier parketten deze afspraak naleven verschilt echter flink.

Good practice

In één parket wordt een zeer actief voorlichtingsbeleid gevoerd waarbij de beleidsuitgangspunten ook consequent naar voren worden gebracht. Daarnaast wordt er in dit parket ook de publiciteit gezocht rond individuele zaken om het bredere thema onder de aandacht te brengen. Een tweede parket informeert de pers wekelijks over dit soort zaken.

In het derde parket blijkt het actieve communicatiebeleid in werkelijkheid niet erg actief te zijn: 'De portefeuillehouder heeft hier aandacht voor'. Het vierde parket neemt een tussenpositie in en geeft aan dat er 'verschillende malen' persberichten zijn uitgebracht of dat de ernstige VPT-zaken door de persvoorlichter van het parket worden aangekondigd 'zodat de pers daar kennis van kan nemen en daarover kan berichten'.

Vijf parketten gaven in de vragenlijst een gekwalificeerd antwoord. Eén van deze parketten brengt persberichten uit 'indien dit relevant is'. In andere parketten is het communicatiebeleid 'nog in ontwikkeling', 'nog niet structureel georganiseerd', 'niet standaard, maar afhankelijk van omvang en impact' of 'in sommige ernstige of opmerkelijke gevallen'. Vaak wordt in deze parketten de pers gezocht rond evenementen als Oud & Nieuw of voor themazittingen over Veilige Publieke Taak. De beleidsuitgangspunten worden in deze persberichten meestal niet opgenomen.

Twee parketten voldoen niet aan deze afspraak. In één van deze parketten was de overtuiging dat de media niet geïnteresseerd zijn in dit soort zaken, behalve als het de grotere zaken betreft. Ook wordt in dit parket het idee om te gaan werken met themazittingen uitgewerkt. In één parket is gekozen geen persberichten over VPT-zaken uit te brengen omdat de rechtbank meestal lagere straffen oplegt dan de eis van de officier van justitie. Wel worden in dit parket andere initiatieven genomen om VPT onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door op het intranet van organisaties met een publieke taak verslagen van strafzaken te verspreiden en een voorlichtingsfilm te maken.

De mening van de politie over het communicatiebeleid

Het uitgangspunt van de ELA dat er een actief extern communicatiebeleid moet zijn, is niet uitgewerkt in een opsporingsafspraken voor de politie, zoals al is opgemerkt. In de vervolgingsafspraken hierover die geldt voor het Openbaar Ministerie staat echter dat de persberichten in afstemming met de politie moeten worden uitgebracht. Daarom is ook aan alle politiekorpsen gevraagd of deze afspraak in hun ogen wordt nageleefd.

Daaruit komt een negatiever beeld naar voren dan uit de antwoorden van het Openbaar Ministerie. Slechts twee van de 24 korpsen die deze vraag invulden waren van mening dat deze afspraak wordt nageleefd. Zeven politiekorpsen gaven 'nee' als antwoord: soms omdat het niet gebeurt, maar soms ook doordat het Openbaar Ministerie niet met de politie overlegt. De rest van de korpsen (15) gaf een gekwalificeerd antwoord. Die antwoorden stemmen overeen met de opmerkingen van de parketten die een gekwalificeerd antwoord gaven. Als het gebeurt gaat het vaak alleen over de ernstige zaken. Vier korpsen gaven aan niet te weten of er een actief extern communicatiebeleid wordt gevoerd, wat het aannemelijk maakt dat het antwoord feitelijk 'nee' is (omdat ze het anders wel hadden moeten weten). Eén politiekorps gaf aan zelf wel een 'heel actief' communicatiebeleid te voeren, terwijl het betreffende parket volgens dit korps een 'beperkt' communicatiebeleid voerde. Een politieman waar wij mee spraken gaf overigens aan dat het goed zou zijn om in de communicatie 'niet alleen maar te focussen op wat er misgaat, maar een genuanceerde presentatie waarin de positieve omgang met publieke functionarissen ook aandacht krijgt'.

4 Ketenaafspraken

Naast de opsporings- en vervolgingsafspraken die in de voorgaande twee hoofdstukken zijn besproken, zijn er vier ketenaafspraken gemaakt tussen politie en Openbaar Ministerie. De naleving hiervan wordt in dit hoofdstuk behandeld.

Eenduidige registratie

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

De ketenaafpraak om te zorgen voor eenduidige registratie van geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak is opgenomen in de opsporings- en vervolgingsafspraken. Bij de politie gaat het om opsporingsafpraak 6 en bij het Openbaar Ministerie gaat het om vervolgingsafpraak 6. De naleving van deze twee afspraken is in de twee voorgaande hoofdstukken behandeld. Daaruit bleek dat eenduidige registratie bij politie en het Openbaar Ministerie een knelpunt is.

Contactfunctionaris

ELA: Er wordt bij de politiekorpsen en parketten een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).

In 24 van de 25 politiekorpsen die de vragenlijst invulden is een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ELA. In het korps dat geen contactfunctionaris heeft aangesteld zijn de ELA projectmatig opgepakt en niet in de constructie van een formatieve contactfunctionaris. In de elf parketten die de vragenlijst invulden is overal een contactfunctionaris aangesteld. De Inspectie OOV constateerde in haar onderzoek uit 2010 (dat zich beperkte tot de politie) dat 'de meeste korpsen' een contactfunctionaris hadden aangesteld. Dat is dus nog altijd het geval en nu blijkt uit dit onderzoek dus dat dit ook bij het Openbaar Ministerie het geval is.

Monitoring tweemaal per jaar

ELA: Er vindt monitoring van deze afspraken plaats op lokaal niveau waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en OM.

Politie

In 19 van de 25 politiekorpsen die de vragenlijst invulden worden de ELA-afspraken en de specifieke kaders op lokaal niveau gemonitord waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en Openbaar Ministerie. In drie korpsen gebeurt dit niet. Eén van deze korpsen geeft aan dat er alleen bij de invoering van de ELA overleg is geweest en daarna niet meer. Een ander korps geeft aan dat het contact met het Openbaar Ministerie is 'verwaterd', maar dat het Openbaar Ministerie nu wel meedoet aan het opstellen van een nieuw protocol. Een derde korps laat weten dat de monitoring van de ELA zal worden opgepakt als de Nationale Politie is ingevoerd.

De drie andere politiekorpsen gaven een gekwalificeerd antwoord. In twee korpsen is de monitoring beperkt tot geweld tegen politieambtenaren (GTPA). In het derde korps dat een gekwalificeerd antwoord gaf gaat het halfjaarlijkse overleg voornamelijk over afzonderlijke zaken: er is hier dus geen monitoring op strategisch niveau. Een punt van aandacht dat door een flink aantal korpsen werd genoemd in de ingevulde vragenlijsten is de aanstaande invoering van de Nationale Politie: in de meeste nieuw te vormen eenheden (de districten) van de politie is al wel sprake van afstemming op het gebied van geweld tegen politieambtenaren en de opgestelde protocollen en werkafspraken, maar op het gebied van veilige publieke taak is volgens velen 'nog geen beweging duidelijk'.

Openbaar Ministerie

Van de elf parketten die de vragenlijst invulden geven er negen aan dat er op lokaal niveau twee keer per jaar monitoring plaatsvindt van de afspraken en de voortgang. Twee parketten gaven een gekwalificeerd antwoord. Eén van deze parketten bespreekt de voortgang op hoofdlijnen, maar doet geen structurele monitoring van de voortgang op zaaksniveau. In het andere parket is dit precies andersom: hier wordt juist wel afzonderlijke zaken besproken en gemonitord, maar is er geen structurele monitoring van de ELA-afspraken op overkoepelend niveau.

Evaluatie na twee jaar

ELA: De afspraken worden na 2 jaar geëvalueerd, waarbij ook ervaringen van de stakeholders worden meegenomen.

Aan deze ketenafpraak wordt voldaan door middel van het onderhavige onderzoek.

Deel II Beroepsgroepen

In de voorgaande drie hoofdstukken kwamen de twee partijen die de ELA moeten uitvoeren aan het woord: politie en Openbaar Ministerie. Zij gaven in een schriftelijke vragenlijst en in verdiepende interviews aan in hoeverre zij voldoen aan de ELA. Omdat de informatie afkomstig was van de politie en het Openbaar Ministerie zelf was dat een zelfbeoordeling. In dit tweede deel van het rapport wordt het perspectief verlegd van politie en Openbaar Ministerie naar de doelgroepen van de Eenduidige Landelijke Afspraken: werknemers en werkgevers met een publieke taak. Het is niet nodig dat de beroepsgroepen de ELA inhoudelijk kennen, maar ze moeten er in de praktijk wel de vruchten van kunnen plukken. Als het goed is moeten zij merken dat agressie en geweld eenduidiger, effectiever en sneller wordt afgehandeld door politie en Openbaar Ministerie. Er zijn vier beroepsgroepen onderzocht: ambulancezorg, openbaar vervoer, GGZ-instellingen en gemeenten.

We beginnen met de bespreking van de twee beroepsgroepen die ook onderdeel uitmaakten van het onderzoek van de Inspectie OOV in 2010: de ambulancezorg en het openbaar vervoer. Dat maakt het mogelijk om een vergelijking tussen toen en nu te maken. Daarna volgen de GGZ-instellingen en de gemeenten. Zij zijn de vorige keer niet onderzocht waardoor een vergelijking met twee jaar geleden niet mogelijk is. Bij de keuze voor deze vier groepen speelden verschillende overwegingen een rol: de omvang van de problemen, eerdere onderzoeken, spreiding over diverse beroepsgroepen en de maatschappelijke en politieke actualiteit.

Beperking

We hebben voor dit onderzoek gesproken met ruim vijftig werknemers en werkgevers in vier sectoren. Ondanks het feit dat er veel informatie is verzameld, is het niet mogelijk uitspraken te doen over alle beroepsgroepen die vallen onder Veilige Publieke Taak. Zelfs over de vier gekozen beroepsgroepen kunnen geen algemene landelijke conclusies worden getrokken, omdat er met een steekproef van vertegenwoordigers is gesproken. Het doel van dit hoofdstuk is om meningen uit de praktijk te presenteren en voorbeelden te geven van de samenwerking tussen deze vier sectoren enerzijds en politie en het Openbaar Ministerie anderzijds.

5 Ambulancezorg

5.1 Omvang van het probleem

In alle (groeps)interviews met werknemers en werkgevers in de ambulancezorg kwam vrijwel direct de grote hoeveelheid aandacht die de laatste jaren is besteed aan agressie en geweld tegen ambulancepersoneel ter sprake. Veel incidenten van geweld tegen ambulancemedewerkers haalden de afgelopen jaren de landelijke media. Daarnaast ging de film *Doodslag* over een ambulancebroeder in januari 2012 in de bioscopen in première en daarna werd deze in mei 2012 op televisie vertoond. Ook in de campagne 'Handen af van onze hulpverleners' van SIRE spelen ambulances de hoofdrol.



Geen hype creëren

Volgens de medewerkers van de drie ambulanceregio's waar wij mee spraken is de maatschappelijke aandacht goed geweest voor de bewustwording, maar moet nu worden opgepast voor het creëren van een hype. Een ondervraagde uit de ambulancesector merkte op dat hun medewerkers inmiddels regelmatig op straat te horen krijgen: 'Wat is het toch erg met jullie en die agressie'. Hoewel hij vond dat de maatschappelijke aandacht belangrijk was en ook zeker moest worden vastgehouden, was zijn angst dat het misschien erger wordt door er nog meer aandacht aan te geven. Ambulancezorg Nederland geeft aan dat de sector te veel wordt geassocieerd met agressie en geweld in plaats van met zorg. Daarom is de sector terughoudend in de media in het kader van

agressie en geweld en wordt nu gekozen voor een insteek om mensen te informeren over ambulancezorg: het creëren van andere (en juiste) verwachtingen over de zorgverlening.

Werkelijke omvang problemen onbekend

Volgens iedereen in de drie ambulanceregio's waar wij mee spraken komen agressie en geweld tegen ambulancewerkers niet zo vaak voor als je op basis van de maatschappelijke aandacht zou verwachten. Maar over de werkelijke omvang van de problemen in de ambulancezorg zijn de meningen verdeeld: verschillende informatiebronnen komen tot verschillende schattingen.

Uit het meest recente onderzoek onder 272 chauffeurs en verplegenden in de ambulancezorg (DSP-groep, 2011) bleek dat 79 procent van hen in 2011 geconfronteerd was met één of meer vormen van agressie of geweld door een externe. Vaak ging het om verbaal geweld, maar in de helft van de gevallen ging het (daarnaast) om fysiek geweld. Als we dit percentage extrapoleren naar de hele beroepsgroep waar ruim 5.000 chauffeurs en verpleegkundigen werken, komen we tot de schatting dat circa 4.000 werknemers jaarlijks minimaal een keer met agressie en geweld worden geconfronteerd.

Interne registratie

In de enquête gaf een kwart van de slachtoffers aan dat het voorval intern is geregistreerd, bijvoorbeeld door de leidinggevende. Een kwart van alle slachtoffers is 1.000 en dat betekent dat er minimaal zo'n duizend incidenten intern zouden moeten zijn geregistreerd. Er is een landelijk registratiesysteem voor agressie en geweld tegen ambulancepersoneel. In het sectorrapport over 2011 van de ambulancesector staat dat hierin 289 incidenten zijn geregistreerd.⁹ Dat zijn er beduidend minder dan de duizend registraties die hierboven op basis van slachtofferenquêtes werden geschat. Dit kan komen door een overschatting in de slachtofferenquêtes. Het geheugen van degenen die de vragenlijst invullen is niet altijd betrouwbaar: incidenten die langer dan een jaar geleden zijn gebeurd kunnen toch worden genoemd bij de vraag of het incident de afgelopen twaalf maanden gebeurde.

Aangifte bij de politie

Volgens de slachtofferenquête heeft elf procent van degenen die met agressie of geweld werden geconfronteerd hiervan aangifte bij de politie gedaan, wat zou betekenen dat er in 2011 circa 450 aangiften door ambulancepersoneel zijn gedaan. Ook dat zijn er veel meer dan in de landelijke interne registratie staan. Hierbij kan sociaal wenselijk antwoordgedrag een rol hebben gespeeld: in enquêtes zullen mensen wellicht geneigd zijn om te zeggen dat ze 'zoals het hoort' aangifte hebben gedaan. De aangiftedigheid kan daardoor hoger lijken dan deze in werkelijkheid is.

Er is echter nog een verklaring mogelijk voor het verschil tussen het grote aantal incidenten volgens enquêtes en het relatief kleine aantal incidenten in de interne registraties. Het is bekend dat niet elk slachtoffer elk incident intern laat registreren. Daardoor is het aantal slachtoffers in enquêtes vaak groter dan in interne registraties. Een tweede mogelijkheid is dat niet ieder incident dat op regionaal niveau wel intern is geregistreerd uiteindelijk in de landelijke database belandt. Dat de landelijke registratie gevoelig is voor dit soort registratie-effecten blijkt uit het feit dat het aantal registraties

Noot 9 Ambulancezorg Nederland, *Ambulances in-zicht*, 2011.

jaarlijks sterk fluctueert: sterker dan het werkelijke aantal incidenten. Ten opzichte van 2010 is het aantal registraties gestegen met 69 procent: van 171 incidenten in 2010 naar 289 incidenten in 2011. Deze groei bleek voor een groot deel afkomstig te zijn uit twee ambulanceregio's. Dat laat zien dat registratie-effecten werkzaam moeten zijn geweest. Anders zou de stijging immers in het hele land zichtbaar moeten zijn. Dat dit onwaarschijnlijk is wordt ook door Ambulancezorg Nederland vermeld in het sectorrapport. Daarin staat dat de stijging niet betekent dat er meer agressie en geweld is gepleegd, maar dat er in 2011 beter is geregistreerd dan in 2010. Daar is ook flink geïnvesteerd: er hebben in 2011 bijna tweehonderd opleidingsdagen over agressie en geweld plaatsgevonden en daarin werd onder andere aandacht besteed aan het belang van melding en registratie. Dat zou de toename van de registraties goed kunnen verklaren. Kortom: de registratie is een onderschatting van wat er werkelijk gebeurt, maar het verschil tussen het werkelijke aantal incidenten (zoals dat wordt gemeten in enquêtes) en het aantal registraties wordt kleiner.

Aantal interne registraties gegroeid, aantal incidenten niet

Dat er op straat inderdaad geen sprake is van een toename van agressie en geweld werd bevestigd in alle (groeps)gesprekken die wij voerden met medewerkers van ambulanceregio's. Geen van de gesprekspartners had het idee dat er nu meer agressie en geweld wordt gepleegd dan twee jaar geleden. Sommigen geloven overigens dat agressie en geweld wel degelijk toenemen ('De samenleving wordt steeds harder'), maar dat dit alleen speelt in de grote steden. Volgens een medewerker van een ambulancevervoerder in een landelijk gebied waar wij mee spraken gebeuren er in zijn regio minder incidenten omdat er minder agressieve burgers zijn dan in de Randstad: 'Het is hier het Wilde Westen niet'. Maar volgens een medewerker van een ambulancezorg in een grootstedelijk gebied is er geen verschil tussen landelijke en stedelijke gebieden als je corrigeert voor het verschil in aantal inwoners. Deze organisatie rijdt in grote en kleine gemeenten en per duizend inwoners is het aantal incidenten volgens hem gelijk.

Een andere redenering die in de gesprekken vaak ter sprake kwam is dat het voornamelijk psychiatrische patiënten en mensen met psychische problemen zouden zijn die voor het geweld verantwoordelijk zijn. Een van de drie ambulanceregio's waar wij mee spraken deed onderzoek naar de achterliggende oorzaken van agressie en geweld en concludeerde dat het inderdaad 'vrij vaak' om psychiatrische patiënten ging. Volgens de mensen waar wij mee spraken doen veel ambulancewerkers geen aangifte van geweld door psychiatrische patiënten: 'Omgaan met agressieve psychiatrische patiënten valt binnen het professionele domein', aldus een van de ondervraagden. Maar een andere ondervraagde uit een andere regio nuanceert deze redenering: 'Ook die mensen weten vaak best wat ze doen'. Uit de cijfers van Ambulancezorg Nederland bleek in elk geval dat de psychische gesteldheid van de patiënt slechts bij 16 procent van de geregistreerde incidenten een rol speelde. Het komt dus inderdaad voor dat psychiatrische problemen tot agressie en geweld leiden, maar de ruime meerderheid van de incidenten wordt door andere daders gepleegd.

Alles overziend kan worden geconstateerd dat er verschillende schattingen mogelijk zijn voor het werkelijke aantal incidenten van agressie en geweld tegen ambulancepersoneel. Enquêteresultaten onder medewerkers komen uit op ongeveer vierduizend incidenten, duizend registraties en 450 aangiften per jaar. De eigen landelijke registratie van Ambulancezorg Nederland vermeldt krap driehonderd incidenten. Hoe het ook zij: iedereen in de ambulancesector is van mening dat er ernstig geweld voorkomt en dat dit nooit mag worden geaccepteerd. Aan de andere kant waarschuwt

men ook voor het creëren van een hype: de problemen moeten niet groter worden gemaakt dan ze zijn.

5.2 Eigen verantwoordelijkheid

Ambulancediensten hebben een eigen verantwoordelijkheid om agressie en geweld aan te pakken. Tijdens dit onderzoek bleek dat de organisaties waar wij mee spraken inderdaad (ook) de hand in eigen boezem steken als het gaat om het tegengaan van agressie en geweld: 'Wij moeten meer volgens onze eigen protocollen gaan handelen en onze eigen hufteigheid moet weg', aldus een gesprekspartner. Het besef dat medewerkers zelf een rol spelen in de escalatie van sommige incidenten is doorgedrongen tot de top van de geïnterviewde ambulanceorganisaties. Op de werkvloer blijkt dit al langer bekend.¹⁰ Zoals een chauffeur het verwoordde: 'Sommige collega's krijgen altijd gedoe'. Volgens deze chauffeur heeft dat vooral met ervaring te maken: 'Ik ben niet zo nerveus als iemand die nog niet zo lang in het vak zit'. Volgens hem is de oplossing dan ook eenvoudig: minder ervaren krachten moeten niet worden ingezet op risicoplekken of –tijden of alleen als er een ervaren collega meegaat.

Maar het aantal jaren ervaring is niet de enige factor die een rol speelt: het ligt ook aan de opstelling en de uitstraling van de medewerker. Een andere ambulancewerker uit een andere regio zei hierover: 'We hebben een workshop gevolgd en sommige van onze mensen roepen gewoon meer agressie op dan anderen.' In weer een andere regio is een analyse gemaakt van alle recente incidenten en ook daaruit bleek dat een kleine groep werknemers vaker met agressie en geweld wordt geconfronteerd dan de anderen.

Good practice

Het inzicht dat de medewerkers zelf een aandeel kunnen hebben in situaties die uit de hand lopen, leidt er toe dat door veel ambulanceorganisaties wordt gewerkt aan bewustwording, voorlichting en training van hun medewerkers. Landelijk is een imago-onderzoek gedaan naar ambulancezorg waaruit blijkt dat verwachtingenmanagement van omstanders agressie kan voorkomen. Als mensen niet weten dat een ambulance 'een ziekenhuis op wielen is' kunnen ze agressief worden als de patiënt niet meteen wordt vervoerd naar een ziekenhuis. In Amsterdam zijn formulieren, cursussen, protocollen en een systeem voor het melden van incidenten ontwikkeld. In de regio Drenthe is voor alle medewerkers informatie gebundeld over juridische bijstand bij incidenten en aansprakelijkheid. Deze ambulanceregio stelt ook een advocaat beschikbaar voor medewerkers die aangifte doen van agressie en geweld 'om de werknemers te ontzorgen omdat ze het al moeilijk genoeg hebben na een incident'.

Noot 10 Dit bleek bijvoorbeeld ook al uit het onderzoek voor Veilige Publieke Taak naar cameraregistratie op ambulances (DSP-groep, 2010). In de interviews met ambulancepersoneel werd bijvoorbeeld opgemerkt dat het 'vaak dezelfde mensen zijn die de klappen krijgen'.



Daarnaast geven verschillende gesprekspartners uit verschillende ambulanceregio's aan dat zij zelf de problemen niet moeten opzoeken of creëren: 'Waarom staat onze tent midden tussen de feestviers op een festivalterrein?' vroeg één van de ondervraagden zich af: 'Dat leidt natuurlijk onvermijdelijk tot duwen en trekken.' Anderen waar wij mee spraken waren het hiermee eens: zoals een chauffeur uit een andere regio zei: 'Als je stand-by staat bij rellen of grootschalige vechtpartijen, dan blijf je in zo'n situatie rijden. Niet stilstaan: als je stilstaat ben je een object geworden en gaan ze los op je wagen'. Bij grootschalige evenementen is het volgens deze chauffeur 'inladen en wegwezen'.

5.3 Politie

Na deze bespreking van de omvang van het probleem en de eigen verantwoordelijkheid van de ambulanceregio's gaan we in de rest van dit hoofdstuk in op de ervaringen van de ambulancezorg met de politie en het Openbaar Ministerie. Merken de ambulanceregio's waar wij mee hebben gesproken in de praktijk dat agressie en geweld eenduidig, snel en effectief worden afgehandeld door politie en Openbaar Ministerie?

Strategische afspraken

De Inspectie OOV (2011) constateerde een half jaar na invoering van de ELA dat geen van de twaalf onderzochte politiekorpsen specifieke afspraken met ambulancezorg had gemaakt. Er werden wel ad hoc afspraken gemaakt tijdens het 'motorkapoverleg' op risicotijden en -plekken, zoals vrijdag- en zaterdagnacht in uitgaansgebieden. Ook boden de meeste politiekorpsen wel ondersteuning bij de aanpak van agressie en geweld, maar het initiatief moest van de werkgevers uit de ambulancezorg zelf komen. Anderhalf jaar later is het beeld positiever. In twee van de drie ambulanceregio's waar wij mee spraken zijn op strategisch niveau afspraken gemaakt. In Amsterdam is de ambulancezorg een van de zes partijen (naast brandweer, openbaar vervoer en drie gemeentelijke organisatieonderdelen) waarmee een prestatiecontract is afgesloten in de ketenintensiveringsregio. De ambulanceregio Midden Gelderland heeft in een protocol afspraken gemaakt met de korpschef, op basis van een handreiking van Ambulancezorg Nederland. Daarnaast zijn in deze regio afspraken gemaakt in de meldkamer voor als er een potentieel agressieve situatie wordt gemeld. In Drenthe zijn op strategisch niveau geen afspraken gemaakt tussen ambulance en poli-

tie. Wel neemt de politie agressie en geweld tegen ambulancepersoneel 'zeer serieus', aldus een gesprekspartner daar. Ook in andere politiekorpsen zijn afspraken gemaakt met ambulancevervoerders, zo blijkt uit de antwoorden die de politie gaf op de schriftelijke vragenlijst.

Operationele afspraken

Ook op operationeel niveau zijn er, voor zover dit op basis van de gesprekken in de drie regio's kon worden vastgesteld, eigenlijk overal afspraken tussen politie en ambulance over optreden in risicovolle situaties: 'Tijdens evenementen staat er op elke hoek van de ambulance een politiemans', aldus een ondervraagde. In een andere regio is de afspraak gemaakt dat de politie altijd eerst ter plaatse moet zijn en dat de ambulance desnoods op de politie wacht. Deze afspraken zijn soms schriftelijk vastgelegd, maar vaak zijn het mondelinge afspraken tussen medewerkers op tactisch niveau die bijvoorbeeld per evenement worden gemaakt. Een geïnterviewde medewerker van Ambulance Amsterdam stelde voor om hier meer aandacht aan te besteden door ambulance en politie samen te laten trainen op agressie en geweld tijdens evenementen, zoals ambulanceregio's ook samen met de brandweer trainen op bijvoorbeeld evacuaties. Tijdens trainingen blijkt of afspraken goed werken en of ze wellicht moeten worden aangepast en vastgelegd.

Noodsituaties

In noodsituaties reageert de politie snel op incidenten: 'Als het misgaat druk ik op de noodknop en komen er drie politieauto's met gierende banden aan', aldus een van de ondervraagden. Toevallig was in het weekend voordat we een interview hielden in Drenthe het eerste incident van het jaar 2012 gebeurd: de dader werd direct aangehouden en via snelrecht was het binnen een paar dagen ook al tot een veroordeling gekomen. Dit beeld dat de politie op operationeel niveau 'er bovenop zit' werd bevestigd in elk van de drie onderzochte ambulanceregio's.

Aangifte buiten heterdaad

Als er echter geen sprake is van acute nood en de ambulancewerker aangifte wil doen op een bureau, blijkt dat de politie niet altijd conform de ELA werkt. Volgens een ondervraagde is de ervaring met de politie als het uiteindelijk tot een aangifte komt 'heel matig. ELA zegt ze niks: de afspraken zijn vaak onbekend. Het is dus zeker geen warm bad waar het slachtoffer in terecht komt'. Er zijn verschillen tussen politiemensen onderling, maar het maakt ook uit in welk korps een ambulancewerker aangifte probeert te doen. Ambulance Amsterdam verzorgt ambulancezorg in drie verschillende politiekorpsen en merkt op dat de medewerkers van de politieregio Amsterdam-Amstelland gemiddeld beter op de hoogte zijn van ELA dan hun collega's in de twee andere korpsen waar zij ritten rijden. Dat laat zien dat de ELA wel degelijk kunnen doordringen tot op de werkvloer, maar dat dit niet vanzelf gaat als er op strategisch niveau afspraken worden gemaakt. Vooral de ketenintensiveringsregio heeft veel opgeleverd in de regio Amsterdam-Amstelland omdat de ambulancezorg daar vanaf het begin intensief betrokken werd bij het maken van afspraken met politie en justitie en er persoonlijke contacten konden ontstaan.

Niet alleen de politie reageert wel eens terughoudend als het gaat om aangifte opnemen: ook de ambulancewerkers zelf doen dit niet altijd. Angst voor represailles werd door twee personen waar wij mee spraken genoemd als reden waarom sommige ambulancewerkers geen aangifte willen doen. Daarbij werd voorgesteld om anonieme aangifte mogelijk te maken. Aangifte doen als werkgever of domicilie kiezen op het werkadres lost het probleem niet op: 'Als ik aangifte doe als werk-

gever moet de werknemer toch met zijn naam en adres in de stukken. Dat is een knelpunt, omdat ze bang zijn voor een steen door de ruit', aldus een werkgever. In een andere ambulanceregio heeft de leiding besloten om als proef een keer als organisatie aangifte te doen van het hinderen van hulpverlening waarbij de namen van de betrokken ambulancewerkers niet in het dossier komen. Het is nog niet bekend of dit een acceptabele variant is voor politie en justitie, omdat de zaak net van start was gegaan ten tijde van dit onderzoek. In elk geval zou het volgens deze ambulanceregio een goed idee zijn als belemmering van hulpverlening expliciet strafbaar zou worden gesteld. Politiefunctionarissen in hetzelfde korps ondersteunden die suggestie: 'Het zou goed zijn als de regels die gelden voor het beletten of belemmeren van de politie ook voor andere hulpverleners zouden gelden'. Daarbij werd wel opgemerkt dat het niet eenvoudig zal zijn een heldere afbakening te maken van de beroepsgroepen waar het voor geldt ('Wie zijn hulpverleners?') en voor de situaties waarin zij zich mogen beroepen op dit wetsartikel ('Wanneer zijn ze bezig met hulpverlening?').

5.4 Openbaar Ministerie

Voor veel ambulancemedewerkers is de politie – letterlijk – dichtbij, bijvoorbeeld door de samenwerking in de veiligheidsregio. Daardoor is het een relatief makkelijk te bereiken partner voor overleg en afstemming op strategisch en operationeel niveau. Het Openbaar Ministerie is een ketenpartner die op grotere afstand staat. Zoals een ondervraagde uit de ambulancezorg het verwoordde: 'Met het Openbaar Ministerie hebben we zelf geen contact, dat gaat via de advocaat'.

Volgens het ambulancepersoneel waar wij mee spraken, zowel op de werkvloer als in de strategische top, is het van groot belang dat het Openbaar Ministerie zich realiseert hoeveel impact de rechterlijke macht heeft op de bereidheid om agressie en geweld aan te pakken. Een succesvolle veroordeling stimuleert de aangiftebereidheid meer dan de zoveelste folder voor de medewerkers. Maar andersom geldt dit ook: 'Een sepot door onvoldoende bewijs klinkt hard door op de werkvloer, of het nou terecht is of niet'. Ambulancewerkers zijn geen juristen en zijn soms verbaasd over de – in sommige gevallen inderdaad zeer beknopte – brieven die door officieren van justitie worden verzonden na afloop van een beoordeling van een aangifte. Een voorbeeld hoorden we van een ambulancechauffeur die een aantal gerichte vuistslagen en een kopstoot af wist te weren en daar vervolgens aangifte van deed. De politie nam de aangifte op en stuurde het dossier in naar het Openbaar Ministerie. Maar de officier van justitie die de zaak moest beoordelen kwam tot de beoordeling dat er geen strafbaar feit was gepleegd omdat poging tot mishandeling niet in het wetboek van strafrecht staat. Dit leidde tot veel onbegrip op de werkvloer: 'Als iemand mondeling dreigt je een kopstoot te geven is dat strafbaar, maar als hij het daadwerkelijk doet en je weert het af dan is het niet strafbaar. Moet er dan eerst bloed vloeien?'. Dit soort beoordelingen mogen overeenstemmen met de wet, maar volgens degenen waar wij mee spraken zou het Openbaar Ministerie zich bewuster moeten zijn van de impact van haar werk en meer toelichting moeten geven in de brieven waarmee dat soort zaken soms worden afgedaan.

In een andere ambulanceregio verklaarde het Openbaar Ministerie een aantal zaken niet ontvankelijk, wat tot veel onbegrip onder het personeel leidde. De ambulanceorganisatie diende daarop een klacht in bij het Openbaar Ministerie. Naar aanleiding daarvan werd een zaak die was blijven liggen alsnog opgepakt, wat uiteindelijk ook uitmondde in een veroordeling. Dat is op zich natuurlijk een positieve uitkomst, maar het feit dat de slachtoffers samen met hun werkgever er dus zelf achteraan moeten blijven jagen, is het beeld dat is blijven hangen. Eén van de ondervraagden deed ove-

rigens de suggestie om veroordeelden hun taakstraf te laten uitvoeren bij de ambulancedienst zelf: 'Dan doen ze wat terug voor degenen die ze schade berokkend hebben'.

In elk geval is duidelijk dat de ambulanceregio's waar wij mee spraken vinden dat de politie meer doet om hen tegemoet te komen dan het Openbaar Ministerie. Als werkgevers het initiatief nemen, lukt het vaak wel om in contact te komen met het Openbaar Ministerie maar andersom gebeurt dit zelden. De constatering van de Inspectie OOV twee jaar geleden dat beroepsgroepen zelf het initiatief tot samenwerking moeten nemen, geldt nu dus minder voor de politie, maar wel voor het Openbaar Ministerie.

6 Openbaar vervoer

6.1 Omvang van het probleem

Agressie en geweld in het openbaar vervoer staan al jaren hoog op de agenda vanwege een aantal ernstige incidenten en de maatschappelijke commotie die daar het gevolg van was. Het openbaar vervoer heeft vanaf het begin een prominente plek ingenomen in het Programma Veilige Publieke Taak. In 2009 is tijdens een spoedoverleg naar aanleiding van een aantal incidenten door de ministers van BZK en van Verkeer en Waterstaat en de stads- en streekvervoerders, NS, vakbonden, politie, Openbaar Ministerie en provincies en stadsregio's (de OV-autoriteiten) besloten de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer op te richten. Deze taskforce bouwde verder op het aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer uit 2002.

Ernstige incidenten bepalen beeld

De aanleiding voor de oprichting van de Taskforce in 2009 waren ernstige geweldsincidenten in Gouda, Arnhem, Tilburg, Purmerend, Amersfoort en Almere. Het beeld was dat de veiligheid in het openbaar vervoer in de voorliggende jaren weliswaar in het algemeen niet achteruit was gegaan, maar dat de incidenten wel ernstiger werden. Dit werd in het stuk zelf overigens ook meteen weer gerelativeerd: 'Het algemene beeld dat incidenten ernstiger worden is niet te generaliseren en het is verschillend per vervoerder en vervoersmodaliteit'.

Omvang werkelijke probleem onbekend

Een probleem in dit soort discussies is de gebrekkige informatie over de werkelijke omvang van het probleem: 'Een aantal jaren geleden is meerdere malen geprobeerd om op basis van de incidentregistraties een beeld te genereren per vervoerder, per OV-autoriteit en een overkoepelend landelijk beeld. Deze pogingen zijn niet gelukt' (Taskforce VOV, 2009). De belangrijkste oorzaken waren:

- Interpretatieverschillen waardoor de wijze van registreren tussen vervoerders verschillend en onderling niet vergelijkbaar is,
- Veel (lichtere) incidenten worden niet gemeld door werknemers,
- Stedelijke vervoerders willen hun huidige systematiek niet wijzigen omdat anders continuïteit en vergelijkbaarheid van gegevens van voorgaande jaren verloren gaat.

Het is daardoor niet mogelijk, zo luidde de conclusie van de Taskforce, een goed beeld te geven van de ontwikkelingen van de veiligheid in het openbaar vervoer. Ook in dit onderzoek bleek dat de NS, Connexion en het GVB in Amsterdam elk hun eigen interne registraties hebben voor agressie en geweld. De interne registraties zijn, net als aangiftecijfers, afhankelijk van de bereidheid van de medewerkers om incidenten te melden. Die meldingsbereidheid is, behalve voor mishandeling, diefstal en vernieling, beperkt. In de interne registraties wordt niet (uniform) bijgehouden of er aangifte van incidenten wordt gedaan. Dat maakt de eigen registraties ongeschikt om een schatting te geven van de omvang van het probleem of van het aantal incidenten waarvan aangifte wordt gedaan.

Slachtofferenquêtes zijn hiervoor beter geschikt, zij het dat ook deze informatiebron een aantal nadelen heeft, zoals selectiviteit van de respons, geheugeneffecten en sociaal wenselijke antwoorden. Een bijkomend probleem is dat er geen landelijk onderzoek is naar slachtofferschap van agressie en geweld onder *alle* werknemers in het openbaar vervoer. Voor het stads- en streekvervoer en voor de NS afzonderlijk zijn echter wel cijfers beschikbaar. Deze worden hieronder besproken.

Agressie en geweld in stads- en streekvervoer

Volgens de meest recente personeelsmonitor in het stads- en streekvervoer¹¹ werd zes procent van alle medewerkers slachtoffer van een mishandeling en werd 31 procent bedreigd. De bereidheid om deze incidenten intern te melden is hoog: 92 procent bij mishandeling en 63 procent bij bedreiging. Hoeveel procent van de incidenten wordt gemeld of aangegeven bij de politie vermeldt het onderzoek niet. Dat betekent dat het onmogelijk is een indicatie te geven van het aantal incidenten dat bij de politie bekend zou moeten zijn. Door de slachtofferpercentages en meldingsbereidheid te 'vertalen' naar alle 23.000 werknemers in het stads- en streekvervoer, kan echter wel een schatting worden gegeven van het aantal intern geregistreerde bedreigingen en mishandelingen in het stads- en streekvervoer, te weten 5.800.

Volgens de woordvoerder van het GVB (de stadsvervoerder in de regio Amsterdam) registreren zij intern tweeduizend incidenten per jaar, maar deze omvatten niet alleen bedreigingen en mishandelingen, maar ook andere voorvallen. Het blijkt ook dat naarmate de meldingsbereidheid toeneemt, het aandeel van bijvoorbeeld jeugdoverlast in de cijfers groeit. De meldingsbereidheid voor mishandelingen is zeer hoog volgens de personeelsmonitor van het GVB: 97 procent. Bij bedreiging (56%) en hinderen/lastigvallen (38%) liggen de percentages lager. De hoge meldingsbereidheid vertaalt zich echter (nog) niet in een hoge aangiftebereidheid: jaarlijks wordt er door personeelsleden van het GVB zestig tot tachtig keer aangifte gedaan bij de politie op een totaal van 2.000 incidenten. Volgens de woordvoerder van het GVB waar wij mee spraken zijn dit de meest ernstige incidenten en vrijwel alleen maar overtredingen van het Wetboek van Strafrecht en niet van de Wet personenvervoer of het Besluit personenvervoer. Hoe dan ook: ongeveer drie tot vier procent van alle intern geregistreerde incidenten leidt tot een aangifte. Als we deze 'sleutel' toepassen op het hierboven vermelde aantal incidenten in het hele stads- en streekvervoer, komen we tot een schatting van circa driehonderd aangiften van mishandeling en bedreiging per jaar uit het stads- en streekvervoer.¹²

Agressie en geweld bij NS

Bij de NS werd 93 procent van het treinpersoneel in 2010 geconfronteerd met agressie of geweld door een reiziger (DSP-groep, 2011). Dit was het hoogste percentage binnen de vijftien onderzoch-

Noot 11 Deze personeelsmonitor is gebaseerd op een vragenlijst die is ingevuld door bijna vierduizend van de in totaal 23.000 werknemers in het stadsvervoer in de vier grote steden (GVB, HTM, RET, GVU) en in het streekvervoer (Arriva, Connexion, Hermes, Breng (Novio), QBuzz, Syntus en Veolia (KpVV, 2011).

Noot 12 Waarschijnlijk ligt het werkelijke aantal hoger: de schatting van de aangiftebereidheid (3 tot 4%) is namelijk gebaseerd op alle voorvallen, terwijl de aangiftebereidheid waarschijnlijk hoger is voor bedreiging en mishandeling (en dat zijn de twee incidenttypen waar de schatting van het aantal incidenten op is gebaseerd). Hoeveel hoger het werkelijke aantal aangiften is kan niet met de beschikbare cijfers worden bepaald, omdat in de Personeelsmonitor niet is gevraagd of het incident is gemeld/aangegeven bij de politie.

te beroepsgroepen. Maar er was wel sprake van een verbetering ten opzichte van vier jaar eerder, toen nog 98 procent van het rijdende personeel nog met agressie of geweld te maken kreeg. In totaal wordt volgens de ondervraagde werknemers 46 procent van alle incidenten gemeld bij een leidinggevende en wordt 16 procent van alle incidenten aangegeven bij de politie. Vertaald naar het aantal werknemers van bijna 5.800 komen we tot een schatting van minimaal 850 aangiften per jaar. Uit het interview dat wij hadden met de schadebemiddelaar van de NS die inzicht heeft in de interne registratie van de NS zijn er in 2011 in totaal 550 aangiften gedaan. Het is echter bekend dat niet alle aangiften worden geregistreerd. Net als bij het GVB wordt het 'gat' tussen wat er werkelijk gebeurt en wat er in de interne registratie terecht komt jaarlijks kleiner. Dat blijkt uit het feit dat er jaarlijks tien procent meer aangiften in het systeem belanden, terwijl het werkelijke aantal incidenten volgens slachtofferenquêtes daalt. De jaarlijkse stijging in het aantal interne registraties betekent dus niet dat het aantal incidenten toeneemt, maar dat de interne meldingsbereidheid toeneemt.

Good practice

De NS werkt hard aan het verhogen van het aantal aangiften: na elk incident moet door het slachtoffer en zijn leidinggevende een formulier ('melding bedrijfs ongeval') worden ingevuld dat in een centraal registratiesysteem wordt ingevoerd. Per incident wordt vermeld of er aangifte is gedaan. Als dat niet is gebeurd, belt de schadebemiddelaar van de NS met de leidinggevende om te vragen naar de redenen en soms komt het dan alsnog tot een aangifte. Volgens de NS werkt het stimuleren van meldingen en aangiften op deze manier goed: 'Als je je extra inspant als werkgever, doen mensen vaker aangifte'.

Kortom: harde cijfers over agressie en geweld in het openbaar vervoer zijn er niet. Op basis van een aantal werknemers van circa 29.000 en een slachtofferpercentage dat in enquêtes wordt gevonden, komen we tot een schatting van 14.000 werknemers die jaarlijks met agressie en geweld worden geconfronteerd. Daarvan worden er – wederom geschat op basis van enquêtes – ongeveer 8.000 incidenten in interne registraties opgenomen en worden er circa duizend aangegeven bij de politie. Op basis van interne registraties van de vervoerders zelf komen we tot een veel lager aantal aangiften bij de politie, maar het is bekend – zoals blijkt uit het voorbeeld van de NS – dat niet elk voorval waarvan aangifte wordt gedaan ook als zodanig in de interne registratie belandt.

In elk geval is het duidelijk dat verreweg de meeste incidenten niet tot een aangifte leiden. Dit werd twee jaar geleden ook geconstateerd in het onderzoek van de Inspectie OOV naar de Eenduidige Landelijke Afspraken: 'Werknemers en werkgevers doen niet altijd aangifte van agressie en geweld. Bij zware incidenten wordt over het algemeen wel aangifte gedaan. Een van de organisaties zegt dat verbale bedreiging wel door buschauffeurs en boa's wordt doorgegeven aan de organisatie, maar dat daar geen aangifte van wordt gedaan.'

6.2 Eigen verantwoordelijkheid

Net als in de ambulancezorg hebben OV-bedrijven een eigen verantwoordelijkheid voor het tegengaan van agressie en geweld tegen hun medewerkers. In de (groeps)gesprekken werd duidelijk dat hier de afgelopen jaren veel in is geïnvesteerd. Preventie krijgt globaal gesproken op twee manieren aandacht in het openbaar vervoer: door technische oplossingen en door aan de oorzaken van

de problemen te werken. De technische preventie bestaat voornamelijk uit het installeren van noodknoppen, camerabewaking en communicatiesystemen. Een aantal van deze maatregelen is geformuleerd door de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer (2009) die 16 maatregelen heeft aanbevolen. In een convenant voor het stads- en streekvervoer is onlangs afgesproken dat sociale veiligheid uit de concurrentie zal worden gehaald in gebieden waar een basisnorm voor de sociale veiligheid in de concessie wordt afgesproken.

Daarnaast wordt er op allerlei manieren gewerkt aan het wegnemen van de oorzaken van agressie en geweld. Voorlichting is een belangrijk onderdeel daarvan: in de interne publicaties voor hun personeel besteden de grote vervoerders regelmatig aandacht aan agressie en geweld en wat je ertegen kunt doen. Een voorbeeld is het artikel in Connexxion Jaarmagazine '11 *Onder weg* waarin het verhaal staat van een buschauffeur uit Almere die slachtoffer werd van een gewapende overval.

Good practice

Externe communicatie om te werken aan bewustwording en preventie is een speerpunt bij het GVB in Amsterdam. Dit bedrijf geeft bijvoorbeeld voorlichting aan leerlingen in brugklassen en bereikt daarmee jaarlijks tweeduizend kinderen. Er is ook een stripboek voor kinderen gemaakt en er wordt in de ketenintensiveringsregio Amsterdam-Amstelland een voorlichtingsfilm over Veilige Publieke Taak gemaakt waarin een aantal partners, waaronder het GVB, aan het woord komen. Daarnaast maakte het bedrijf een folder (op zakformaat) voor hun werknemers over aangifte, waarin wordt uitgelegd waarom het zin heeft om aangifte te doen, welke informatie voor de politie van belang is, wat domiciliekeuze inhoudt en dat de aangifte moet worden geormerkt: 'Benadruk dat je een publieke functie uitoefent, de politie noteert de code VPT (Veilige Publieke Taak) op je proces verbaal'.

Verschil tussen aangifte en melding

Aangifte	Melding
<ul style="list-style-type: none"> slachtoffer geeft verklaring politie maakt proces-verbaal op politie en justitie bepalen of de dader opgespoord en vervolgd kan worden indien mogelijk komt er een politie-onderzoek en wordt de dader strafrechtelijk vervolgd 	<ul style="list-style-type: none"> slachtoffer geeft verklaring politie registreert het incident, maar maakt géén proces-verbaal op er komt géén politieonderzoek en strafrechtelijke vervolging informatie uit een melding kan wel worden gebruikt voor landelijke geweldscijfers en dossieropbouw van de dader

De 10 belangrijkste afspraken op een rij

- GVB **accepteert géén** agressie & geweld tegen zijn medewerkers.
- Doe **altijd aangifte** van een incident of maak er melding van.
- De politie neemt altijd de aangifte (of melding) op.
- Politie en Justitie geven geweld & agressie tegen medewerkers met een publieke taak **hoge prioriteit**.
- Verzamel zoveel mogelijk feiten van het incident: **de 7 W's** (Wie? Wat? Waar? Waarmee? op Welke wijze? Wanneer? en **Staanover?**)
- GVB kan aangifte doen, maar het is beter als je als slachtoffer **zelf aangifte doet**.
- Benadruk dat je een publieke functie uitoefent, de politie noteert de code **VPT** (Veilig Publieke Taak) op je proces verbaal.
- Geef altijd de adresgegevens van GVB op bij het doen van aangifte. Je privé-adres staat dan niet in het proces-verbaal (dit heet domiciliekeuze).
- Hulp nodig of **schade verhalen (voegen)?** P&O kan hierbij helpen en vraag naar de voordelen van Slachtofferhulp.
- Laat je goed informeren over **het vervolg** en vraag hoe je op de hoogte gehouden wordt.

Het GVB geeft aan dat zij de kosten van dit soort maatregelen zelf dragen, maar dat zij niet de regie over het hele proces kunnen voeren. 'Alles moet goed gaan: melding, aangifte, opsporing, vervolging en veroordeling. De eerste stappen hebben wij gezet, maar voor de laatste zijn we van onze partners afhankelijk.'

Ook de opstelling van de eigen medewerkers krijgt aandacht. Een geïnterviewde vertelde ons dat de bejegening van reizigers door het eigen personeel soms intimiderend kan zijn: 'Sommigen, meestal de stevige types, zeggen dat ze nooit problemen hebben'. Uit een ander bedrijf hoorden we: 'De rol van de werknemer krijgt nu meer aandacht: er zijn veelplegers onder onze klanten, maar er zijn ook veeloverkomers onder ons personeel. Als de verschillen tussen de medewerkers in een team te groot worden, gaan we daar in de functioneringsgesprekken zeker op in.'

De samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie heeft voor de openbaar vervoerders ook een educatieve component als er informatie wordt teruggekoppeld: 'Onze mensen krijgen regelmatig te maken met agressie en geweld door klanten die volledig door het lint gaan. In dat geval moeten politie en het OM snel en stevig optreden. Maar we moeten ook eerlijk zijn over onze eigen rol: het is soms niet fraai wat een deel van onze eigen mensen doet'. De politie kan bijvoorbeeld op basis van camerabeelden die de politie wel mag zien maar de werkgever niet, terugkoppelen wat de rol van de medewerker in de escalatie van het conflict was. Die informatie kan leiden tot aanpassing van de trainingen die worden gegeven voor het omgaan met agressie. Zo komt een wisselwerking op gang tussen het strafrechtstelsel en de preventieve maatregelen die door de bedrijven zelf worden getroffen.

6.3 Politie

In het onderzoek van de Inspectie OOV in 2010 werd nog geconstateerd dat er veel misverstanden bestaan tussen politiemensen en boa's in het openbaar vervoer. De politie bleek niet altijd goed op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving in het openbaar vervoer. Het kwam daardoor regelmatig voor dat een toezichthouder in het openbaar vervoer assistentie vroeg aan de politie bij een aanhouding, maar dat de politie na aankomst van oordeel was dat er niets strafbaars was gebeurd. Dat leidde ertoe dat tenminste een van de boa's waar toen mee is gesproken geen passagiers meer aanhield.

Op dit moment is het beeld aanzienlijk positiever: in alle gesprekken met medewerkers in het openbaar vervoer hoorden we dat de politie de gemaakte afspraken nakomt. Politie en boa's van de vervoersbedrijven werken steeds vaker in gezamenlijke acties samen en leren op die manier veel van elkaar. De politie leert de bijzonderheden van het openbaar vervoer kennen en de boa's leren over het strafrecht en de bewijsbaarheid van zaken.

De slachtoffers van agressie en geweld in het openbaar vervoer waar wij mee spraken konden bij de politie aangifte doen van het incident. Sterker nog: de politie had in een bepaalde zaak de verdachte al aangehouden en ving het slachtoffer op het bureau eerst op waarna de aangifte werd opgenomen. Deze 'warme ontvangst' werd zeer op prijs gesteld door het slachtoffer.

Bij ingewikkelde zaken kost het opnemen van een aangifte veel tijd, maar bij eenvoudige zaken valt dat mee volgens de meeste gesprekspartners in het openbaar vervoer. 'Het kost twee of drie uur als je zomaar een politiebureau binnenloopt. Maar als je een afspraak maakt kost het een half uur', aldus een medewerker van de NS.

Good practice

Het GVB in Amsterdam is positief over de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie, met name in het kader van de ketenintensiveringsregio. Er is regelmatig overleg 'over afzonderlijke casussen, maar ook over bredere kennisdeling'. De politie geeft hier ook echt prioriteit aan veiligheid in het openbaar vervoer, zoals bleek toen een tramconducteur na een dienst naar een politiebureau ging om aangifte te doen. In eerste instantie liet de politie weten geen tijd te hebben meteen een aangifte op te nemen, maar toen de werknemer meldde dat hij tramconducteur was en dat hij een publieke functie uitoefende, zei de politieagent: 'Ga zitten: hier máák ik tijd voor'. Ook in een andere regio hoorden we dat de politie – ook als het werktechnisch niet goed uitkomt – tijd vrijmaakt voor het opnemen van aangiften: 'Alles laten vallen om ze te helpen jongens!'. Dat soort positieve ervaringen zijn belangrijk omdat de slachtoffers dit met hun collega's delen wat weer een positief effect heeft op de aangiftebereidheid van anderen.

Knelpunten in de samenwerking tussen openbaar vervoer en politie zijn er ook. Ten eerste domiciliekeuze: bij elk van de drie openbaar vervoer bedrijven waar wij mee spraken is het standaard dat de werknemer bij een aangifte domicilie kiest op het adres van de werkgever, waardoor het privéadres niet in het proces-verbaal terechtkomt. De vervoerders weten echter dat dit niet hetzelfde is als een volledig anonieme aangifte. Daarom zijn ze voorstander van het invoeren van de mogelijkheid om echt anoniem aangifte te doen. Dat de rechter – als het tot een zaak komt – moet kunnen nagaan wie de verklaring heeft afgelegd en van het slachtoffer zelf moet kunnen horen wat er precies is gebeurd, begrijpt iedereen wel. Maar waarom de persoonsgegevens in het dossier moeten komen dat ook door de verdediging kan worden ingezien begrijpt niet iedereen.

Ook is er bij sommigen wat verwarring over domiciliekeuze omdat dit soms (vooral door mensen die niet juridisch geschoold zijn) wordt gepresenteerd als een vorm van anonieme aangifte, terwijl het dat in werkelijkheid niet is. De naam van de aangever komt gewoon in het dossier te staan. Er zijn volgens degenen in het openbaar vervoer waar wij mee spraken werknemers die de garantie willen krijgen dat de verdachte (of zijn advocaat) hun gegevens nooit te zien krijgt. Domicilie kiezen op het werkadres lost dit probleem niet op en daarom pleit een deel van de ondervraagden in het openbaar vervoer voor de invoering van een daadwerkelijk anonieme aangifte.

Een detail dat speelt bij de NS is dat hun adres een postbusnummer is. De politie blijkt dat niet te accepteren als domiciliekeuze, maar de NS is niet van plan dit te veranderen en vindt het ook onbegrijpelijk dat een postbus niet in het systeem van de politie past: 'Het is toch duidelijk dat het geen woonadres is, maar een werkadres? Wat maakt het dan uit of het een postbusnummer is: wij gaan onze procedures en visitekaartjes echt niet allemaal aanpassen.'

Een tweede knelpunt tussen openbaar vervoerders en de politie is de informatievoorziening over de voortgang van de (straf)zaak na het doen van aangifte. Dit was al een knelpunt in het onderzoek door de Inspectie OOV van anderhalf jaar geleden en er blijkt nog geen verbetering in te zijn opgetreden. Vooral bij de NS is het een probleem dat er regelmatig 'zaken van de radar' verdwijnen omdat de NS alleen iets terug hoort van het Openbaar Ministerie als het tot strafvervolging komt. Van de politie krijgt de NS nooit een terugkoppeling, terwijl dat in principe mogelijk is: 'Er zijn afspraken gemaakt over privacybescherming en de politie wil het veranderen, maar kennelijk komt het toch niet van de grond', aldus de NS. Vooral het feit dat bijna twee jaar geleden precies dezelfde opmerkingen werden gemaakt biedt weinig hoop op verbeteringen op de korte termijn.

6.4 Openbaar Ministerie

Net als bij de politie blijkt het bij de samenwerking tussen openbaar vervoer en het Openbaar Ministerie vooral te gaan om persoonlijk contact op lokaal niveau. Hierdoor zijn er grote verschillen zichtbaar in het land: 'Je bent afhankelijk van personen, vooral bij het OM en de rechters', aldus een van de ondervraagden in het openbaar vervoer. 'In één geval hoorden we pas na zes maanden dat er informatie ontbrak aan een proces verbaal. Waarom niet meteen of desnoods na een paar weken?' Elders in het land blijkt dit probleem opgelost te zijn door de parketsecretaris een kwaliteitscontrole uit te laten voeren op alle dossiers voordat ze naar het Openbaar Ministerie worden gezonden. Dat heeft veel winst opgeleverd: steeds minder dossiers worden teruggestuurd.

Het is voor de werknemers in het openbaar vervoer van het grootste belang dat er in de strafrechtketen concrete resultaten worden geboekt. Net als bij de ambulancezorg hoorden we dat de beoordelingen van het Openbaar Ministerie en uitspraken van rechters een enorme impact hebben op de werkvloer: 'Als de dader snel voor de rechter komt is dat enorm motiverend. Het is een grote steun in de rug'.

Good practice

Bij het GVB worden inmiddels zoals gezegd jaarlijks 60 tot 80 aangiften gedaan en dat betekent dat er elke maand wel een bericht kan worden geplaatst op het intranet waarin staat hoe het met de rechtszaken is gegaan: 'Een extra folder werkt niet meer: iedereen kent de slogans over melden uit zijn hoofd. Maar als een uitspraak van een rechter laat zien dat er na een aangifte een zaak is opgestart waarna de dader het echt voelde, werkt dat heel motiverend'. Themazittingen en clustering van zaken levert ook veel positieve aandacht op: 'Als er vijf zaken uit het openbaar vervoer tegelijk worden behandeld door een rechter gaat onze directeur mee en sturen we ook een persbericht over de afloop naar buiten', aldus het GVB. Het gaat er volgens deze persoon om dat werknemers zich realiseren dat het systeem werkt: 'Doe daarom liever vijf zaken goed, dan twintig voor de helft'.

Op het operationele niveau blijkt dat werknemers geen zicht hebben op de opsporing en vervolging van hun zaken. Het zou helpen als er iemand in het bedrijf inzage krijgt in de voortgang van alle zaken om hierover te kunnen communiceren met de rest van het personeel. Vooral als een aangever niet voor domicilie kiest hoort de casemanager niet hoe de zaak verloopt en kan de zaak dus kwijt raken. Dit probleem werd genoemd door zowel de NS als het GVB. Een soort aangiftevolgsysteem zou hiervoor ideaal zijn: 'Ik hoorde dat ondernemers zo'n systeem hebben. Wat zou ik dat graag hebben!', aldus het GVB.

Een slachtoffer van een mishandeling vertelde ons dat de eerste opvang na een gewelddadig incident door de politie heel goed was, maar dat ze toch een kater aan de hele affaire had overgehouden: 'Waarom duurt het twee jaar voor zo iemand zijn straf krijgt? Hij had al meer op zijn kerfstok en heeft in de tijd tussen de eerste zitting en de uiteindelijke veroordeling nog meer geweld gepleegd. Hij ging uiteindelijk een jaar de cel in. Waarom kan dat niet meteen als het zo duidelijk is dat deze meneer totaal niet deugt en een gevaar voor de samenleving is?'

Een slachtoffer uit het openbaar vervoer vertelde ons ook dat het haar verbaasde dat er geen persbericht over haar zaak naar buiten was gebracht. De zaak werd behandeld op een themazitting en de dader werd (overigens anderhalf jaar na het incident) veroordeeld tot drie maanden gevangenis-

straf en een schadevergoeding aan het bedrijf en aan een van de twee werknemers die slachtoffer waren van deze dader. De veroordeling werd wel intern binnen het bedrijf bekend gemaakt via intranet en een personeelsblad, maar het is niet breder in de publiciteit gekomen. Voor de afschrikwekkende werking op andere mogelijke daders zou actieve communicatie naar buiten volgens haar een heel goed idee zijn.

Goede voorbeelden van een actief Openbaar Ministerie zijn er overigens ook: in een zaak vroeg de officier van justitie zelf om extra informatie over de slachtoffers waarmee kon worden voorkomen dat het dossier zou worden geseponeerd. 'Het Openbaar Ministerie zit er hier echt bovenop', aldus een medewerker van een openbaar vervoersbedrijf. Maar het laat ook zien hoe afhankelijk de aanpak is van de persoonlijke motivatie van mensen bij de politie en het Openbaar Ministerie.

Dit is een algemeen punt dat door twee van de drie OV-bedrijven waar wij mee spraken werd opgemerkt: de aanpak van agressie en geweld is erg afhankelijk van de personen waar je toevallig mee samenwerkt. Een directeur van een openbaar vervoersbedrijf merkte hierover op dat het allemaal gaat om het gevoel van urgentie bij de partners. Hij beschouwde de ELA als een nuttige kapstok, maar het gaat pas werken als je er op lokaal niveau concrete afspraken aan ophangt: 'Zijn de ELA bekend? Ja: het is goed dat het op papier staat. Werken ze? Nee: de goede wil is er wel bij iedereen, maar het gevoel van urgentie ontbreekt bij sommigen'. Overigens meldde een operationele medewerker van hetzelfde bedrijf dat het contact in hun werkgebied met de lokale politie goed was en dat ze elkaar makkelijk en snel kunnen vinden.

Maar dat betekent niet dat het overal in het land zo goed loopt. De borging van de samenwerking zou meer aandacht moeten krijgen om te voorkomen dat het bereikte resultaat na een personeelswisseling verdwijnt. Een tip om dit te organiseren werd gegeven door een medewerker van het GVB in Amsterdam: 'Eigenlijk zou er voor elk eindpunt van een lijn een vaste agent moeten zijn die twee keer per jaar aanschuift bij het teamoverleg. Dat moet ook in de taakbeschrijving van die functie komen te staan zodat het doorgaat als een buurtregisseur verhuist naar een ander gebied'. Maar aan de andere kant is het geen probleem dat persoonlijk contact het verschil maakt: 'Persoonlijk contact is heel belangrijk: wij [openbaar vervoer, politie en Openbaar Ministerie] hebben elkaar de afgelopen jaren echt gevonden en we bellen elkaar haast elke week', aldus een medewerker op tactisch niveau in een OV-bedrijf dat participeert in een ketenintensiveringsregio.

7 Geestelijke gezondheidszorg

7.1 Omvang van het probleem

Volgens cijfers van het CBS werkten er in 2011 88.000 mensen in de geestelijke gezondheidszorg. Daarmee vormt de geestelijke gezondheidszorg een relatief klein deel van de totale zorg- en welzijnsector waar meer dan een miljoen mensen werken. Driekwart van de werknemers in de GGZ werkt in de geïntegreerde geestelijke gezondheidszorg, een combinatie van verschillende vormen van geestelijke gezondheidszorg, en de rest werkt onder andere in de verslavingszorg, forensische zorg, kinder- en jeugdpsychiatrie of in instellingen voor beschermd wonen. Een kwart van het personeel heeft een 'niet-patiëntgebonden functie', zoals management, staf of administratie. Uiteraard kunnen mensen die werken bij de receptie of de technische dienst ook worden geconfronteerd met agressie en geweld. Dat betekent dat naar schatting 65.000 werknemers in de GGZ in direct contact staan met patiënten en in die hoedanigheid geconfronteerd kunnen worden met agressie en geweld.

Slachtofferenquêtes

Slachtofferenquêtes zijn de meest betrouwbare bron van informatie voor een schatting van het aantal voorvallen van agressie en geweld in de GGZ. In het *Actieplan Veilig werken in de zorg* zijn cijfers opgenomen van de tweejaarlijkse medewerkerenquête onder verplegend, verzorgend en sociaal-agogisch personeel. Deze enquête maakt deel uit van het Onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn dat onder verantwoordelijkheid van VWS, sociale partners, het UWV en Calibris uitgevoerd wordt. In 2011 vulden circa 10.000 medewerkers de vragenlijst in. Het percentage slachtoffers in de GGZ en verslavingszorg was volgens dit onderzoek 70,4 procent (Ministerie van VWS, 2012, p. 9).

Als we dit percentage extrapoleren naar de hierboven genoemde 65.000 werknemers in de GGZ die in direct contact staan met patiënten, komen we tot een schatting van circa 46.000 werknemers die jaarlijks worden geconfronteerd met agressie of geweld. Onderzoek van de Vrije Universiteit onder ruim 1.500 hulpverleners (VU, 2012) komt tot een vrijwel identiek resultaat: 67 procent van de hulpverleners in de psychiatrie die meededen aan dit onderzoek was de afgelopen vijf jaar één of meerdere keren slachtoffer van (dreiging met) fysiek geweld door een patiënt geworden. Het is de vraag of de door de VU onderzochte groep werknemers representatief is voor alle werknemers in de GGZ, aangezien meer dan de helft van de ondervraagde hulpverleners werkzaam was in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis voor volwassenen.

Interne registraties

Het is niet bekend hoeveel van deze zaken intern zijn gemeld of geregistreerd door de organisaties zelf; het *Actieplan Veilig werken in de zorg*, noch de factsheets van het VU-onderzoek geven hier informatie over. 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. De registraties zijn op het niveau van afzonderlijke instellingen en casussen

ongetwijfeld bruikbaar als dossiers over afzonderlijke incidenten. Maar dit soort systemen zijn, zoals ook in de andere beroepsgroepen bleek, niet geschikt om een schatting te geven van de werkelijke omvang van de problemen op landelijke schaal. In de systemen wordt ook niet verplicht bijgehouden of een incident leidde tot een aangifte. Het interne registratiesysteem leent zich niet voor landelijke analyses, ook omdat eerst een verzoek voor aanlevering van de cijfers zou moeten worden gedaan bij alle individuele GGZ-instellingen waarna de gegevens uit verschillende registratiesystemen zouden moeten worden geaggregeerd. Daar is in dit onderzoek niet voor gekozen om de hierboven genoemde redenen.

Aangiften bij de politie

Op basis van het VU-onderzoek kan wel een schatting worden gegeven van het aantal aangiften bij de politie. Uit dat onderzoek bleek dat 28 procent van de incidenten is gemeld of aangegeven bij de politie. De belangrijkste redenen om niet naar de politie te gaan waren dat aangifte volgens het slachtoffer niet nodig was, dat het incident niet ernstig genoeg was of dat het incident intern al was afgehandeld. Degenen die wel melding of aangifte deden van het incident deden dit vooral omdat de patiënt herhaaldelijk gewelddadig was, om een dossier op te bouwen, om een grens te stellen of om collega's en andere patiënten te beschermen. Als we het slachtofferpercentage en de aangiftebereidheid doorrekenen naar de populatie, komen we tot een schatting van circa 12.000 aangiften per jaar bij de politie. Dit zal ongetwijfeld een overschatting zijn omdat slachtofferenquêtes geen perfecte informatiebron zijn, maar het doel was ook niet om een exacte schatting te geven, maar een globale schatting. In elk geval is duidelijk dat het aantal aangiften uit de GGZ vele malen groter is (of zou moeten zijn) dan uit de ambulancezorg en het openbaar vervoer waar het ging om respectievelijk 450 en duizend aangiften.

Straf wordt vaak opgelegd

In het reeds aangehaalde VU-onderzoek gaf de helft van de slachtoffers aan niet te zijn geïnformeerd over het vervolg van hun zaak, de andere helft wel. Uit hun antwoorden bleek dat het in tien procent van de zaken die bij de politie gemeld of aangegeven werden tot een strafzaak kwam. In de gevallen waarin het slachtoffer wist wat de uitspraak was (dat waren 45 zaken in deze steekproef van verpleegkundigen), bleek gevangenisstraf of een behandelmaatregel zoals tbs het meeste voor te komen. In de overgrote meerderheid van de strafzaken werd een straf of maatregel opgelegd of een schadevergoeding. In twee zaken kwam het tot vrijspraak en in nog eens twee zaken werd de verdachte wel schuldig bevonden, maar werd geen straf opgelegd (4 van de 45 zaken = 9%).

7.2 Eigen verantwoordelijkheid

Voor dit onderzoek is gesproken met 37 personen uit de GGZ: 25 Arbo coördinatoren en 12 verpleegkundigen. Daarnaast hebben diverse personen concrete voorbeelden van (geanonimiseerde) casussen opgestuurd. Door de gekozen werkwijze is het echter niet mogelijk om de verzamelde informatie te generaliseren naar de hele sector.

Is geweld wel strafbaar in de zorg?

Uit de gesprekken die wij voerden met vertegenwoordigers vanuit de geestelijke gezondheidszorg blijkt dat het voor veel mensen niet altijd mogelijk is om een helder onderscheid te maken tussen geweld dat het gevolg is van de ziekte van de patiënt of een daadwerkelijk strafbaar feit. Dit pro-

bleem speelt vooral in 'care' (zoals langere termijn zorg en in gesloten inrichtingen) en minder in 'cure' (zoals in crisissituaties op straat of bij de spoedeisende hulp van een ziekenhuis). Als een verward persoon de openbare orde of veiligheid verstoort of een gevaar is voor zichzelf, is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde, het begrenzen van de overlast en het veiligstellen van de situatie. De politie speelt dus een actieve rol en er is geen sprake van een behandelrelatie. In de langere termijnzorg is de politie er vaak niet bij als een patiënt gewelddadig wordt en er is wel sprake van een behandelrelatie. Dat maakt het moeilijk om te bepalen of er een strafbaar feit is gepleegd, zo bleek in de gesprekken die wij voerden. Dit geldt overigens zowel voor de politie als voor de werknemers in de zorg zelf. Instellingen bereiden zich ook voor op agressie en geweld: ze hebben veiligheidsmaatregelen en protocollen voor de omgang met agressieve of gewelddadige patiënten. In die setting is het niet verwonderlijk dat weinig werknemers een strafrechtelijk traject verkiezen boven het voortzetten van de behandelrelatie: agressief gedrag kan een onderdeel van het werk zijn en dat maakt het moeilijk om te bepalen welk gedrag een strafrechtelijke reactie rechtvaardigt en welk gedrag niet. In bepaalde gevallen 'hoort het nu eenmaal bij het werk'.

Gedragscodes

Veel GGZ-instellingen hebben een gedragscode of huisregels om vast te leggen en uit te dragen wat de grenzen van acceptabel gedrag zijn, zowel voor patiënten als bezoekers. Dit is ook opgenomen in de Arbo catalogus voor de GGZ. In de (groeps)gesprekken die wij voerden met werknemers uit de geestelijke gezondheidszorg bleek echter dat dit soort gedragscodes niet duidelijk maken wanneer agressie strafbaar is en wat het nut is van het doen van aangifte. Dit blijkt sterk af te hangen van het beleid dat door de directie van de instelling wordt gevoerd. In sommige instellingen is zoals gezegd een duidelijke norm afgesproken voor acceptabel gedrag, terwijl dat in andere instellingen toch nog wordt overgelaten aan de inschatting van de werknemers zelf (in tegenstelling tot de verplichtingen voor elke werkgever in het Arbo convenant). Dat heeft als risico dat werknemers niet allemaal dezelfde grens trekken en dat er alleen op ad hoc basis maatregelen worden getroffen.

Onderzoek Arbeidsinspectie 2010

Dit werd bevestigd in onderzoek door de Inspectie SZW in 2010, toen nog de Arbeidsinspectie genaamd, die onderzoek deed in de geestelijke gezondheidszorg naar de arbeidsomstandigheden en daarbij ook keek naar agressie en geweld. Het inspectierapport over crisisdiensten en verslavingszorg concludeerde dat het van groot belang is een risico-inschatting per cliënt te maken en daar vervolgens naar te handelen. De Inspectie benadrukte het belang van een heldere afspraak voor de hele instelling: 'Dit moet niet worden overgelaten aan de deskundigheid van de werknemer en het op ad hoc basis organiseren van maatregelen. Na elk incident moet een evaluatie worden gehouden die tot bijstelling van de risicobeoordelingen en tot directe maatregelen moet leiden' (Inspectie SZW, 2010).

Redenen om er niet over te praten

In de gesprekken hoorden we dat er sommige instellingen zijn waar het management of de geneesheer-directeuren van mening zijn dat aangifte altijd slecht is voor de behandelrelatie. Op sommige plekken wordt werknemers in de GGZ afgeraden om aangifte te doen op grond van het 'be-

roepsgeheim'. Juridisch is dit volgens een gesprekspartner die zich erin had verdiept 'klinkklare onzin', maar het is een opvatting die door een aantal mensen in de zorg wel degelijk wordt gedeeld. Ook zijn er instellingen die het voor hun imago onwenselijk vinden als er aangifte wordt gedaan tegen 'klanten' omdat dit slecht kan zijn voor de bedrijfsvoering en het aantal patiënten dat zich daar wil laten behandelen. De angst om actief met anderen, zoals politie en justitie, buiten de instelling te communiceren over agressie en geweld is volgens een deel van de werknemers waar wij mee spraken nog groot in sommige instellingen.

In verreweg de meeste GGZ-instellingen waarvan wij de vertegenwoordigers hebben gesproken zijn volgens de ondervraagde geen maatregelen getroffen om agressie en geweld structureel via het strafrecht aan te pakken. Het was zelfs niet bij iedereen waar wij mee spraken bekend dat werknemers in de zorg vallen onder werknemers met een publieke taak, zo bleek uit de gesprekken die wij voerden. Overigens wist de meerderheid van de werknemers van de GGZ-instellingen waar wij mee spraken dit wel. Het was bij een kleine minderheid van onze gesprekspartners in de GGZ bekend dat werknemers in de zorg 'gekwalficeerde slachtoffers' zijn en dat dit onder andere inhoudt dat de strafeis in principe moet worden verdubbeld en soms zelfs verdrievoudigd. Vooral op operationeel niveau is dat nog niet algemeen bekend. De meeste incidenten worden behandeld als 'bedrijfsongeval' en daarbij wordt de ernst van het voorval niet meegewogen in de afweging of een strafrechtelijke reactie proportioneel zou zijn. Het is niet nodig dat GGZ-werknemers weten dat ze gekwalficeerde slachtoffers zijn; dat is geen voorwaarde voor het functioneren van de ELA. Ze hoeven niet op de hoogte te zijn van de juridische details. Dat ze niet weten dat er in principe een dubbele straf moet worden geëist is echter wel veelzeggend: in de andere beroepsgroepen zoals het openbaar vervoer en de ambulancezorg wisten de werknemers waar wij mee spraken namelijk wel dat dit het geval was. Het laat zien dat er op operationeel niveau in de GGZ vergeleken met andere beroepsgroepen met een publieke taak relatief weinig ervaring is met de praktische gevolgen van de ELA.

Cultuurverandering

Om tot een structurele verbetering te kunnen komen moeten de GGZ-instellingen eerst zelf werken aan verandering van de bedrijfscultuur en het eens worden over de norm voor acceptabel gedrag, is de algemene mening van de werknemers uit de GGZ waar wij mee spraken. Dan pas kan er consequent op worden gereageerd. Opsporing en vervolging van verdachten horen daar zeker bij, maar het is maar een onderdeel. Daarbij werd door sommigen overigens wel meteen de kanttekening gemaakt dat moet worden geaccepteerd dat er nooit een protocol of gedragscode zal kunnen worden opgesteld met een eenduidige grens die overal en altijd kan worden getrokken. Elk incident moet altijd eerst door het slachtoffer, collega's en uiteindelijk de instelling zelf worden beoordeeld binnen de context van het gebeurde: de ernst, het risico op herhaling, de toerekenbaarheid van het gedrag en de toekomstige relatie met de patiënt.

Good practice

Volgens een verpleegkundige die ook in forensische instellingen voor geestelijke gezondheidszorg werkt, is het wel degelijk mogelijk om een duidelijke grens te stellen 'als je het maar consequent doet'. Volgens hem lukt het in de forensische setting prima om een duidelijke grens te trekken tussen 'uitrazen' en instrumenteel geweld of bedreigingen. In forensische settings wordt volgens hem minder agressie getolereerd dan in de andere GGZ-instellingen waar hij ook werkt. Het blijkt effect

te hebben omdat de patiënt weet dat grensoverschrijdend gedrag tot een negatief rapport of intrekking van verlof kan leiden. Daaruit blijkt volgens deze verpleegkundige dat veel agressie wel degelijk toerekenbaar is en dat een strafrechtelijke reactie in sommige gevallen wel degelijk zinvol kan zijn. De cruciale vraag blijft echter of het lerende vermogen van patiënten in een forensische setting wel kan worden vergeleken met dat van patiënten in andere instellingen: soms is agressief gedrag niet toerekenbaar aan de pleger.

Initiatieven vanuit de sector

Veel afzonderlijke instellingen en de GGZ-sector als geheel hebben al initiatieven genomen om agressie en geweld volgens de normen van Veilige Publieke Taak aan te pakken. Zo is er een handreiking voor leidinggevendend opgesteld voor het doen van aangifte bij agressie en geweldsincidenten (O&O Fonds GGZ, 2011). Ook zijn er tussen GGZ Nederland en de Raad van Korpschefs twee keer (in 2003 en in 2012) convenanten gesloten waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking in crisissituaties waarbij de openbare orde in het geding is (GGZ Nederland/Politie, 2012). In het meest recente convenant staat dat de samenwerking tussen de GGZ-instellingen en de politie sterk is verbeterd sinds 2003. Maar er zijn nog steeds knelpunten: 'bereikbaarheid, beschikbaarheid, insluiting, vervoer en informatie-uitwisseling'. In het convenant wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen crisissituaties waar de openbare orde of de veiligheid in het geding is (waar de politie voor verantwoordelijk is) en de niet-spoedeisende zorg voor langere termijn (wat een taak is voor de GGZ waarbij de politie ondersteunend optreedt).

Hoewel het aantal GGZ-instellingen waarmee is gesproken vrij klein is, was het veelzeggend dat in een kwart van deze instellingen is afgesproken dat de werkgever (en niet de werknemer) aangifte doet van agressie en geweld. Het idee daarachter is om de werknemer te beschermen en om de behandelrelatie niet in gevaar te brengen. Slechts één van de in totaal circa veertig GGZ-instellingen waar wij mee spraken heeft naar eigen zeggen een contactfunctionaris voor agressie en geweld die goed contact heeft met de politie in de meldkamer.

Good practice

In een instelling is ervoor gekozen om bij agressie of geweld altijd een beveiligiger erbij te roepen die vervolgens aangifte doet. Zo komt de behandelrelatie tussen de patiënt en de verpleging niet in gevaar: 'Het houdt de werknemer uit de wind', aldus de verpleegkundige die dit voorbeeld inbracht.

Naast het stellen van een norm en het vaker strafrechtelijk oppakken van incidenten, moet er ook meer aandacht komen voor het gedrag van de werknemers zelf, vindt de ruime meerderheid van degenen waar wij mee spraken. Eén van hen verwoordde dit als volgt: 'Soms loopt het vooral uit de hand door het gedrag van de verpleger zelf: sommige patiënten voelen zich zo bedreigd dat ze alleen maar geweld als oplossing zien. Dan zou de patiënt eigenlijk aangifte moeten doen tegen de werknemer'. De professionaliteit van sommige werknemers moet dus eerst worden verbeterd, voordat er een algemene afspraak kan worden gemaakt over de reactie die moet volgen op agressief of gewelddadig gedrag van patiënten, vinden velen. Alles overziend kan worden gesteld dat de GGZ-sector enorm verschilt van de ambulancezorg en het openbaar vervoer. Dit geldt zowel voor de attitude van de instellingen en de werknemers tegenover agressie en geweld ('Het hoort bij het werk') als voor de aard van agressie en geweld en de context waarin het plaatsvindt.

Good practice

Een belangrijke stap voorwaarts is de Arbo catalogus voor de GGZ waarin het risico op agressie en geweld is opgenomen en uitgewerkt. In deze catalogus hebben werkgevers en werknemers vastgelegd welke maatregelen getroffen kunnen worden en welke getroffen moeten worden om arbeidsrisico's te beheersen. Werkgevers moeten zorgen voor goede randvoorwaarden en werknemers moeten op een goede manier gebruik maken van de geboden voorzieningen en de regels naleven.

7.3 Politie

De ervaringen met de politie in de geestelijke gezondheidszorg zijn zeer wisselend: van zeer positief tot uiterst negatief. Zeer positief was dat wij in ons gesprek met verpleegkundigen uit de GGZ hoorden dat er op het niveau van afzonderlijke vestigingen zonder uitzondering afspraken over agressie en geweld worden gemaakt met de lokale politie. In de twaalf instellingen waar wij mee spraken was dit overal het geval. Het ging om afspraken met de wijkteamchef of de buurtregisseur. Protocollen die 'van bovenaf' worden opgelegd aan wijkteamchefs werken niet omdat er teveel prioriteiten, protocollen en richtlijnen zijn waardoor het aan de persoon ligt of ze het oppakken, zo vonden een aantal verpleegkundigen.

Good practice

Het werkt heel goed als de wijkagent bij het maandelijkse veiligheidsoverleg van de GGZ-instelling aanschuift, zo hoorden wij van verschillende verpleegkundigen. Zoals één van hen het zei: 'De banden zijn aangehaald. Dat heeft jaren gekost, maar nu is het er. En als deze wijkagent vertrekt kunnen wij terugvallen op een harde afspraak. Dus dan komt er een opvolger'.

Al met al gaf de helft van de gesprekspartners aan dat de samenwerking met de politie nu een stuk beter is dan anderhalf jaar geleden. Vooral de wijkagenten die persoonlijk contact zoeken met de GGZ-vestigingen in hun werkgebied en steeds beter begrijpen hoe het werkt in de geestelijke gezondheidszorg blijken onmisbare partners voor de instellingen te zijn geworden. Dit werd breed gedeeld door de groep GGZ-werknemers waar wij mee spraken.

Er zijn echter ook zaken die nog niet goed lopen. Een veelgehoord punt van kritiek is dat veel politiemensen weigeren aangifte op te nemen als er agressie of geweld wordt gepleegd binnen de muren van een GGZ-instelling. In de woorden van een verpleegkundige: 'De politie zegt dat de zaak automatisch wordt geseponeerd als het in de geestelijke gezondheidszorg gebeurt'. Een ander gaf aan dat de politie een keer weigerde aangifte op te nemen 'omdat ze dan wel bezig konden blijven en niet meer aan het echte werk toe zouden komen'. Ook de opmerking dat agressie nou eenmaal bij dit soort werk hoort, wordt volgens velen vaak gemaakt door politiemensen. Een ander gaf aan dat een politiemans zich hardop afvroeg wat het voor zin het had om aangifte te doen: 'Hij zit toch al achter slot en grendel'. Volgens een Arbo coördinator van een grote GGZ-instelling is de politie niet goed op de hoogte van de afspraken die in de ELA zijn gemaakt: 'Het is erbarmelijk: ze accepteren geen anonieme aangifte, je kan geen aangifte doen op het adres van je werkgever en de werkgever kan geen aangifte doen namens het slachtoffer'. Een concreet voorbeeld dat werd aangehaald ging over een verpleger die aangifte wilde doen: 'De politie gaf er prioriteit aan, de werknemer kon domicilie kiezen op het adres van de werkgever en de werkgever deed aangifte. Maar toen moest de werknemer alsnog als getuige worden gehoord en kwam de naam gewoon in

het dossier terecht. Dit is toen besproken met de officier van justitie en die gaf aan dat als de getuigenverklaring niet kwam er niets met de aangifte zou gebeuren.' Dit soort ervaringen met justitie zorgen er volgens deze gesprekspartner voor dat de aangiftebereidheid onder werknemers in de GGZ laag is. Anderen gaven overigens aan dat de onmogelijkheid van anonieme aangifte niet het werkelijke probleem is. Volgens hen is het belangrijker om eerst de bedrijfscultuur te veranderen. Een ander probleem is de terugkoppeling van informatie over de voortgang van de zaak. Er zijn goede voorbeelden, maar het gebeurt volgens onze gesprekspartners vaak dat aangiften 'op de grote berg' of 'in een of andere klapper' belanden en de aangever er nooit meer iets over hoort. Dat blijkt ook uit het onderzoek van de VU. Illustratief is de zaak van een verpleegkundige die twee keer met de dood werd bedreigd door de vader van een van haar patiënten. In overleg met haar leidinggevende en het managementteam van de instelling is besloten aangifte te doen, ook omdat het geen agressie van een patiënt was (wat tot een discussie over de toerekenbaarheid zou kunnen leiden) maar van een familielid. De aangifte werd inderdaad opgenomen omdat het ging om een doodsbedreiging. Na de aangifte heeft de verpleegkundige echter niets meer gehoord: 'Na vier maanden en drie keer bellen kreeg ik eindelijk de betreffende coördinator van de recherche aan de lijn die me vertelde dat er niets met de aangifte was gedaan en ook niet zou gebeuren in verband met gebrek aan mankracht bij de politie.' Dat soort ervaringen hebben grote impact op de werkvloer omdat ze natuurlijk worden besproken met veel collega's.

Hierboven werd al het convenant tussen GGZ Nederland en de politietop aangehaald. Het was bij degenen waar wij mee spraken op tactisch en operationeel niveau onbekend of dit convenant heeft geleid tot afspraken op het niveau van de grote GGZ-instellingen en afzonderlijke politiekorpsen of parketten van het Openbaar Ministerie. In elk geval waren dit soort afspraken niet bekend bij de Arbo coördinatoren waar wij mee spraken. Zeven van de 25 Arbo coördinatoren gaven aan dat de ELA wel zijn besproken in hun instelling, maar slechts twee van hen wisten dat dit tot afspraken heeft geleid tussen hun directie aan de ene kant en de regionale politie of het parket aan de andere kant.

Degenen die werken in een GGZ-instelling met vestigingen in verschillende politiekorpsen, merken op hoe groot de verschillen tussen de politieregio's zijn. Binnen elk politiekorps zijn er natuurlijk verschillen tussen afzonderlijke politiefunctionarissen, maar de verschillen tussen de korpsen vallen meer op. Blijkbaar is het heel bepalend voor de operationele politiepraktijk hoe de korpsleiding omgaat met het thema van agressie en geweld in de geestelijke gezondheidszorg. Als de korpsleiding het een belangrijk onderwerp vindt, dringt dat door tot op het niveau van de wijkteams en de buurtregisseurs. Maar andersom geldt dit ook: als de korpsleiding de GGZ niet hoog op de agenda zet, zullen de lokale eenheden en politiemensen er ook minder aandacht voor hebben.

7.4 Openbaar Ministerie

Er zijn voor dit onderzoek zes concrete casussen over strafrechtelijke ervaringen aangeleverd door GGZ-instellingen en daaruit komt een wisselend beeld naar voren over de opsporing en vervolging.

Good practice

Een positieve ervaring hoorden we van een Arbo coördinator die ons vertelde dat zij bij het doen van aangifte nu altijd van de politie eisen dat er tijdens het opnemen van de aangifte direct contact wordt opgenomen met het Openbaar Ministerie 'omdat ze daar wel op de hoogte zijn van de re-

gels'. Dit heeft er volgens deze persoon toe geleid dat de politie nu vaker en sneller aangifte opneemt en ook vaker en sneller tot opsporing overgaat. Als een officier van justitie werk maakt van Veilige Publieke Taak dringt dat dus door bij politiemensen die in eerste instantie wellicht niet zoveel heil zien in dit soort aangiften. Zoals een verpleegkundige het verwoordde: 'Agenten voelen zich nu gesteund in het opnemen en insturen van een aangifte naar het OM'.

De negatieve ervaringen gaan vooral over de afhandeling van zaken en de terugkoppeling door het Openbaar Ministerie: het duurt voor veel van de aangevers te lang voordat er actie wordt ondernomen, terugkoppeling over de zaak is er vaak niet en als de zaak werd geseponeerd is de uitleg soms zeer beknopt. Dit werkt demotiverend en zorgt ervoor dat de volgende keer minder snel aangifte wordt gedaan.

Een voorbeeld is een zaak waarin een dronken patiënt zeer agressief en bedreigend gedrag vertoonde. Verschillende werknemers van de instelling vonden dat er sprake was van een levensbedreigende situatie, omdat ze wisten waar de man toe in staat was. Hij werd fysiek gewelddadig, sloeg om zich heen (niet gericht) en bedreigde het personeel. De politie werd gebeld en die was snel ter plaatse, waarna zijn gedrag normaliseerde. Toen de politie vertrok ging het echter weer mis en een van de verplegers meldde zich na dit incident voor langere tijd ziek en is inmiddels langdurig uitgevallen. Daarom besloot de organisatie aangifte te doen. Het opnemen van de aangifte werd in eerste instantie geweigerd, maar toen een leidinggevende van de GGZ-instelling zich ermee bemoeide en aangaf dat het om Veilige Publieke Taak ging werd de aangifte uiteindelijk toch opgenomen en de verdachte werd ook gehoord. Daarna duurde het zes maanden voordat er een bericht kwam. In de brief van het Openbaar Ministerie stonden twee zinnen: 'Verdachte wordt niet verder strafrechtelijk vervolgd. De reden hiervan is dat het feit niet strafbaar is.' Er werd geen toelichting gegeven op de afweging en de Arbo coördinator van de instelling in kwestie heeft daar ook niet meer om gevraagd: 'Het was genoeg'. Het gevolg is volgens deze gesprekspartner dat geen van de werknemers van deze instelling ooit nog aangifte zal doen van agressief of gewelddadig gedrag: 'Als dit al niet strafbaar is, wat dan wel?'

Deze positieve en negatieve voorbeelden kunnen niet worden gegeneraliseerd naar de hele GGZ-sector omdat hiervoor met te weinig mensen is gesproken. Wel kan worden geconcludeerd dat de houding van het Openbaar Ministerie ten opzichte van agressie en geweld in GGZ-instellingen zeer bepalend is voor zowel de werknemers in de GGZ als voor politiemensen. Als een officier van justitie verstand van zaken heeft en goede persoonlijke contacten groeien tussen de instelling en die officier kan het proces rondom aangiften en afwikkeling heel goed verlopen. Maar vergeleken met het openbaar vervoer en de ambulancezorg valt op dat het Openbaar Ministerie voor de meeste werknemers en instellingen in de geestelijke gezondheidszorg waar wij mee spraken op vrij grote afstand staat. Er is nauwelijks persoonlijk en direct contact tussen de (grotere) GGZ-instellingen en officieren van justitie wat het moeilijk maakt om een stap verder te zetten in de aanpak van agressie en geweld. Waar dit wel gebeurt blijkt, zoals hierboven werd aangegeven, dat er snel vooruitgang kan worden geboekt. Vergeleken met de aanpak van agressie en geweld in het openbaar vervoer en in de ambulancezorg staat dit soort samenwerking tussen GGZ en Openbaar Ministerie echter nog in de kinderschoenen.

8 Gemeenten

8.1 Omvang van het probleem

Beroepsgroep zeer divers

Het is moeilijk een algemene uitspraak te doen over de omvang van agressie en geweld tegen werknemers van gemeenten: de beroepsgroep is qua aantal werknemers zeer groot en qua aard van de werkzaamheden zeer divers. Naar schatting werken er bij gemeenten zo'n 170.000 mensen (Ministerie van BZK, 2010a). Een deel van hen heeft veel contacten met burgers, zoals bijvoorbeeld medewerkers van gemeentelijke sociale diensten, toezichthouders en handhavers, balie-medewerkers en receptionisten, en natuurlijk bestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden). Er zijn echter ook veel werknemers bij gemeenten die nauwelijks of geen contacten hebben met externen. Zonder onderscheid te maken tussen verschillende soorten taken en werknemers zijn uitspraken over 'de' gemeentewerknemer dan ook betekenisloos.

Aandacht beperkt tot blikvangers

Ook in de maatschappelijke discussie over geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak is 'de gemeentemedewerker' tot op heden geen afzonderlijke beroepsgroep waar als zodanig veel aandacht aan wordt besteed. Er is wel veel aandacht – ook in de media – voor bedreigingen gericht tegen bestuurders, zoals burgemeesters. En ook geweld tegen gemeentelijke handhavers (parkeerwachten, boa's, controleurs) en werknemers van sociale diensten krijgt regelmatig aandacht. Het onderzoek dat de afgelopen jaren is gedaan naar agressie en geweld tegen werknemers van gemeenten was meestal beperkt tot specifieke groepen werknemers zoals hierboven werden genoemd. De sociale diensten zijn bijvoorbeeld als een van de vijftien beroepsgroepen meegenomen in het grootschalige landelijke onderzoek voor Veilige Publieke Taak (DSP-groep, 2011). Burgemeesters, wethouders en raadsleden zijn onderzocht in *Bedreigd Bestuur* (Ministerie van BZK, 2010b).

Slachtofferschap onder alle 'gemeentewerknemers'

Voor het geven van een schatting van de omvang van agressie en geweld tegen gemeentelijke werknemers maken we gebruik van een onderzoek dat zich wel richtte op alle soorten werknemers binnen gemeenten. In dat onderzoek over 2010 is een selectie gemaakt van functionarissen die veel burgercontacten hebben (Ministerie van BZK, 2010a). Uit dat onderzoek bleek dat 56 procent van de gemeentewerknemers met publiekscontacten het voorgaande jaar geconfronteerd was met agressie en/of geweld. Daarbij werd de definitie gehanteerd van Veilige Publieke Taak, dus fysiek geweld, verbale agressie, (seksuele) intimidatie en discriminatie. Vertaald naar de hele groep van 170.000 werknemers zou dit betekenen dat er jaarlijks 95.000 werknemers van gemeenten worden geconfronteerd met agressie of geweld door externen.

Aangiften bij de politie

In het onderzoeksverslag is niet gerapporteerd hoeveel van hen aangifte deden bij de politie. Om toch tot een schatting van het aantal aangiften te komen is het gemiddelde genomen van de aangiftebereidheid van politieke ambtsdragers (16%) en werknemers van sociale diensten (8%) dat uit de onderzoeken onder deze specifieke groepen is gehouden: 12 procent. Als we dat percentage extrapoleren naar de hele groep werknemers zou dit betekenen dat er jaarlijks circa 11.000 aangiften vanuit gemeenten bij de politie worden gedaan. Net als bij de GGZ zal dit ongetwijfeld een overschatting zijn, omdat slachtofferenquêtes niet voor honderd procent betrouwbaar zijn. Maar – wederom net als bij de GGZ – gaat het hier vooral om de conclusie dat het aantal aangiften uit gemeenten vele malen groter zal zijn dan uit de ambulancezorg of het openbaar vervoer.

Intermezzo: Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR)

Er wordt hard gewerkt aan de invoering van een intern registratiesysteem voor agressie en geweld tegen werknemers van gemeenten: het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR). Het GIR is specifiek voor gemeenten ontwikkeld en is een registratiesysteem voor agressie en ongevallen. Het is een internetapplicatie – met sinds oktober 2012 ook een versie die als app op mobiele telefoons kan worden gebruikt – waarin Arbo coördinatoren en bij de geavanceerde versie *alle* werknemers incidenten kunnen invoeren. Er kunnen ook managementoverzichten worden opgesteld die inzicht geven in aard, omvang en ontwikkeling van agressie en geweld. Het GIR is kosteloos beschikbaar voor gemeenten en is ontwikkeld in opdracht van A+O fonds (Gemeenten samen met Provincies en Rijk) met ondersteuning van het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit onze gesprekken met werknemers in drie gemeenten blijkt dat dit systeem ook bij hen in gebruik is. Van de landelijke coördinator van het GIR hoorden we echter dat de cijfers alleen in gemeenten die al langer met het systeem werken redelijk bruikbaar zijn voor het geven van schattingen over de werkelijke omvang van de problemen. De gemeente Almere gaf in het gesprek dat wij met hen voerden ook aan dat er nog altijd een 'enorm verschil' zit tussen het aantal in GIR geregistreerde zaken en het aantal incidenten zoals dat uit onderzoek onder de medewerkers naar voren komt. Ook de organisatie die het parkeertoezicht uitvoert in Amsterdam werkt met GIR, maar gebruikt het niet als enige systeem. Om alle aangiften te volgen houdt degene waar wij mee spraken ook een eigen registratiesysteem bij. Dat betekent dat het GIR in elk geval op landelijk niveau nog niet bruikbaar is voor het genereren van betrouwbare cijfers over de omvang van de problemen: de invoering vindt gefaseerd plaats en niet alle incidenten worden in het systeem ingevoerd. Het probleem om een goed overzicht te krijgen van de omvang van de problemen op basis van interne registraties speelt, zoals hierboven bleek, bij elk van de vier nader onderzochte beroepsgroepen. Het is een structureel probleem voor beroepsgroepen met een publieke taak die 'hun eigen huis' op orde willen brengen. Het geldt overigens ook voor de politie en het Openbaar Ministerie zoals in deel 1 van dit rapport duidelijk naar voren kwam. Het eindresultaat daarvan is dat niemand echt weet hoe groot de problemen zijn en hoe vaak er eigenlijk aangifte van agressie en geweld wordt gedaan door werknemers met een publieke taak.

8.2 Eigen verantwoordelijkheid

Preventie door gemeenten

De gemeenten waarmee (groeps)gesprekken zijn gevoerd gaven diverse voorbeelden van maatregelen die ze zelf treffen om een veiliger werkomgeving voor hun medewerkers te creëren. In Maastricht is bijvoorbeeld de Sociale Dienst stevig onder handen genomen omdat deze dienst vaak werd geconfronteerd met agressieve klanten. Nu is de afspraak gemaakt dat er bij risicoklanten altijd een collega aanwezig moet zijn of dat de beveiliging een oogje in het zeil houdt. Dat werkt niet alleen preventief, maar zorgt er ook voor dat er – als het uit de hand loopt – altijd een getuige is. Er hangen camera's (zonder microfoons) waarmee de beveiliging kan inzoomen op de spreekkamers en er zit een alarmknop onder elke tafel. Ook is er in de fysieke inrichting veel aangepast op basis van adviezen van een beveiligingsexpert. Het kantoor heeft – ondanks alle beveiligers en camera's – een open en transparant karakter gekregen en er is bijvoorbeeld laaghangende verlichting om ervoor te zorgen dat mensen niet over de tafel kunnen klimmen. De gemeente heeft ook besloten intern en extern te communiceren over de aanpak met als centrale boodschap: 'Hou je koest, we doen altijd aangifte'. Volgens de gemeente werkt het maatregelenpakket goed. Iedere bezoeker ziet nu meteen dat er veel aandacht is voor veiligheid en dat werkt preventief: er is minder overlast en mensen gedragen zich netter, aldus onze gesprekspartner in deze gemeente. De gemeente Maastricht heeft ook een eigen opleider in dienst die trainingen geeft aan medewerkers van allerlei afdelingen om ze te leren hoe ze moeten omgaan met agressieve burgers. Ook de werknemers van het bedrijf dat de beveiligers in het gebouw van de sociale dienst levert zijn getraind.

Good practice

In ons gesprek met een functionaris van de milieuparken waar afval en grofvuil kunnen worden ingeleverd, werd nog een andere preventieve aanpak beschreven. Uit een onderzoek naar de veiligheid van de werknemers, bezoekers en transporteurs op de milieuparken bleek dat de communicatie naar de burgers niet goed georganiseerd was. Er waren verschillende informatiestromen van vier afdelingen die niet altijd dezelfde boodschap gaven. Dat leidde 'aan de poort' tot veel agressie. Door de informatiestromen te bundelen en te centraliseren wordt veel agressie nu al bij voorbaat voorkomen.

Ook de gemeente Almere is 'aan de voorkant' actief. Hun uitgangspunt is namelijk dat zij als werkgever eerst hun eigen huis goed op orde moeten hebben, voordat ze naar de politie en het Openbaar Ministerie kunnen kijken. De gemeente heeft een module e-learning op elke computer in het gemeentehuis die medewerkers leert om agressie te voorkomen en op de juiste manier te reageren als het toch mis gaat. Per afdeling krijgen werknemers een cursus 'Omgaan met Agressie en Geweld' en per dienst is er een agressiecoördinator beschikbaar, die slachtoffers en hun leidinggevenden begeleidt bij de interne afwikkeling van de zaak, maar ook bij de aangifte en verder. De gemeente werkt nu ook, in samenwerking met het A+O Fonds aan een 'aangiftegenerator' om meldingen en aangiften te stimuleren door het makkelijker te maken. Daarin staan de 7 W's centraal (Wie, Wat, Waar, Waarmee, op Welke wijze, Wanneer en Waarom?) zodat de politie er snel

mee aan de slag kan. Het belang van interne registratie en aangifte wordt door de gemeente onderschreven: ook als het niet tot vervolging komt kan registratie nuttig zijn omdat het een dossier opbouwt van verdachten. Als dezelfde persoon meerdere keren agressief of gewelddadig is zal de Officier wellicht sneller tot vervolging overgaan, is de gedachte. Er komt ook een zoekfunctie op naam voor de gemeente zelf (die er voor het UWV overigens al is), waardoor in de landelijke database kan worden bekeken of een bepaalde verdachte al eerder in verband is gebracht met agressie en geweld.

De organisatie die namens de gemeente Amsterdam parkeertoezicht uitvoert (Cition) geeft aan dat er ook veel agressie kan worden voorkomen door het vergunningenbeleid kritisch te bekijken.¹³ Als er meer parkeervergunningen worden uitgedeeld dan er parkeerplaatsen zijn, is dat een voedingsbodem voor agressie en geweld richting de parkeerwachters. Een andere mogelijkheid is om op plekken waar altijd overlast en agressie plaatsvinden niet te blijven bekeuren, maar naar de oorzaken te kijken en bijvoorbeeld de vergunning van een bepaald café of een coffeeshop (tijdelijk) in te trekken.

Professionalisering eigen werknemers

Naast de hierboven genoemde maatregelen werkt elke gemeente waar wij mee spraken ook aan de professionalisering van het gedrag van hun eigen werknemers. Net als in andere beroepsgroepen blijkt namelijk dat het gedrag van de eigen medewerkers, de 'bejegening', niet altijd conform de afspraken is. Zoals iemand het verwoordde: 'Toen ik vroeg of er wel eens problemen waren, hoorde ik op één plek dat er nooit incidenten gebeurden. Laat daar nou net een ploeg werken die fysiek enorm sterk is. Als zij op je afkomen schrik je wel. Het is een beetje machogedrag om te ontkennen dat ze ook wel eens problemen hebben'.

Good practice

Parkeerbeheer in Amsterdam steekt de hand in eigen boezem: 'Als er een zaak wordt geseponneerd door het Openbaar Ministerie krijgen we altijd te horen wat het eigen aandeel van de medewerker in de aanloop naar de agressie was. De hulpofficier van justitie gaat met ons in gesprek over onze reactie, onze houding en ons gedrag. Daar leren we heel veel van en dat nemen we dan weer mee in onze interne trainingen'.

Een gesprekspartner in de gemeente Almere wees op het belang van een norm die voor iedereen in de hele gemeentelijke organisatie gelijk moet zijn: 'Die norm moet je glashelder afspreken en dan ook consequent handhaven. Nu hanteert de praktijk eigen normen die ook kunnen verschillen tussen teams. De bandbreedte van wat acceptabel wordt gevonden is te groot'. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat iemand die een bekeuring krijgt mag mopperen: 'Ik doe geen aangifte van iemand die zegt: "Al die controleurs zijn klootzakken" – dan kom ik niet meer aan mijn echte werk toe'. Maar op de persoon gerichte agressie met daarbij een bedreiging ernstig geweld te plegen, moet niet worden geaccepteerd, aldus deze respondent. De burgemeester heeft ook aangegeven dat er een 'zero tolerance' beleid moet worden gevoerd in dat soort gevallen en die steun vanuit de top van de

Noot 13 Parkeerbeheer is in Amsterdam uitbesteed aan een bedrijf, Cition, maar de werknemers worden wel beschouwd als werknemers met een publieke taak omdat zij hun werk in opdracht van de overheid uitvoeren.

organisatie helpt om de grens voor de eigen werknemers en voor de burgers duidelijk te maken. 'Maar er moet nog flink wat werk worden verzet voordat de hele organisatie hier dezelfde norm hanteert en op dezelfde manier reageert als de grens wordt overschreden', aldus onze gesprekspartner in deze gemeente. Wat dat betreft lijken de gemeenten dus meer op de GGZ-sector dan op het openbaar vervoer en de ambulancezorg.

8.3 Politie

De ervaringen van gemeenten met de politie lopen, net als in de GGZ-sector, uiteen van zeer positief tot zeer negatief. Hierbij valt op dat de verschillen *tussen* politiekorpsen groter zijn dan de verschillen *binnen* de korpsen. Anders gezegd: als het goed gaat, gaat het in het hele korps goed en als het slecht gaat, gaat het (enkele uitzondering daargelaten) in het hele korps slecht. Dat laat zien dat er waarschijnlijk structurele factoren op korpsniveau zijn die bepalen in hoeverre de ELA worden nageleefd.

Een praktische indicator voor de mate waarin de ELA worden nageleefd is of je als werknemer met een publieke taak een willekeurig politiebureau kan binnenlopen om aangifte te doen van geweld en daar een agent treft die meteen de oren spitst als je vertelt dat je gemeentelijke toezichthouder bent of bij de Sociale Dienst werkt.

Good practice

Er is voor dit onderzoek gesproken met werknemers van vier gemeenten in vier verschillende korpsen en het blijkt in een van de vier korpsen, Amsterdam-Amstelland, vrijwel altijd goed te gaan. Zoals de casemanager geweld van een gemeentelijke dienst in het betreffende korps zei: 'Als je een willekeurige agent hebt die de aangifte opneemt, gaat dat eigenlijk altijd goed. Er wordt altijd aangifte opgenomen en de VPT-code wordt aan het dossier toegekend. Er volgt ook altijd een opsporingsonderzoek. Onze mensen doen altijd aangifte op het adres van de werkgever'. Andere gesprekspartners – ook uit andere beroepsgroepen – bevestigen het positieve beeld dat over dit korps bestaat. De ketenintensiveringsregio die in Amsterdam-Amstelland is opgericht wordt door alle partijen beschouwd als de belangrijkste succesfactor: hierdoor ontstonden persoonlijke contacten tussen medewerkers op tactisch en operationeel niveau die verantwoordelijk zijn voor de succesvolle samenwerking.¹⁴

Gematigd oordeel

In de andere politiekorpsen waar we met vertegenwoordigers van gemeenten spraken bleken de ervaringen met de politie minder goed of zelfs ronduit slecht te zijn. Een gematigd oordeel hoorden we van een gemeentelijke medewerker die is belast met de coördinatie van alle geweldszaken: 'Het ene wijkteam doet het iets beter dan het andere'. Ook degene die op landelijk niveau werkt aan

Noot 14 Opvallend genoeg waren de politiemensen van dit korps waarmee wij spraken juist erg bescheiden: een van hen schatte de kans dat een willekeurige politieman of -vrouw die aangifte kan opnemen op de hoogte is van de ELA als 'niet supergroot'. Wel gaf deze medewerker, die op wijkteamniveau bij de recherche actief is, aan dat het bij de casescreening achteraf wel boven water zou komen. De projectleider VPT van dit korps was ook realistisch: 'Het duurt gewoon even voordat iedereen op de hoogte is, zelfs als je in elk wijkteam een workshop geeft'. Het is tekenend dat juist de medewerkers van een korps waar het heel goed gaat, het meest kritisch zijn over de naleving van de ELA door hun collega's.

invoering van het registratiesysteem voor agressie en geweld in gemeenten (GIR) constateerde: 'Het beeld is erg wisselend: als je de juiste personen bij de politie hebt en vasthoudt lukt het wel, maar bij de politie is de hele aanpak erg kwetsbaar voor personeelwisselingen'.

Negatief oordeel

De gesprekspartners in de andere twee gemeenten (en in twee andere politiekorpsen) waren rond-uit negatief over de mate waarin de ELA worden nageleefd door de politie op operationeel niveau. Een gemeentelijke Arbo coördinator zei: 'Bij ons in het korps weet de dagelijkse diender het nog steeds niet. Ze raden onze mensen vaak expliciet af om aangifte te doen als er geen getuigen zijn, omdat ze denken dat het toch niet tot een zaak komt. Maar de politie moet niet op de stoel van het Openbaar Ministerie of de rechter gaan zitten!'. Uit een interne registratie van deze gemeente blijkt dat er sinds 2010 dertien keer aangifte is gedaan door werknemers en dat er in slechts drie gevallen proces verbaal is opgemaakt door de politie. De dader was in alle gevallen bekend, maar er zijn geen aanhoudingen verricht. De politie heeft ook geen advies gegeven in een zaak waarbij het geweld zich dreigde voort te zetten in de privésfeer van het slachtoffer. Geen van de aangevers is door de politie geïnformeerd over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

'Politie vindt het niet belangrijk genoeg'

Ook in een andere gemeente (in een ander korps) was de Arbo coördinator zeer ontevreden: 'In 2011 is er niet één zaak conform de ELA afgehandeld door de politie. Het hele proces stopt daar meteen: de politie vindt het niet belangrijk genoeg. De werkgever mag volgens de ELA aangifte doen en dan is de werknemer getuige. Maar dat weten de politiemensen hier niet. We nemen nu een folder mee waarin staat dat het wél mag'. Een zaak heeft in deze gemeente veel indruk gemaakt: een van de werknemers van de gemeentelijke reiniging kreeg een klap in het gezicht van een burger die daarna snel een huis in vluchtte: 'Toen de politie ter plaatse kwam vroegen ze waarom hij alarm had geslagen. De politie heeft niet eens geprobeerd de dader aan te houden'. Na een formele klacht door de gemeente over het optreden van de operationele politiemensen kwam de korpschef van deze regio persoonlijk in actie: 'Hij jaagt de districtchefs achterna, maar het is moeilijk: de politie trekt zich terug uit het domein van de openbare ruimte en uit de buurten. Alles heeft prioriteit en dus krijgt niets echt prioriteit'. Van de werkvloer hoorden we dat bij veel medewerkers van de gemeente het idee bestaat dat de politiemensen op het wijkteam het doen van aangifte vaak ontmoedigen omdat ze verwachten dat het Openbaar Ministerie er niets mee zal doen. De Arbo coördinator is daarvan op de hoogte en geeft aan dat het funest is voor de meldingsbereidheid in de gemeentelijke organisatie: 'Die dossiers moeten gewoon allemaal het oormerk VPT krijgen en allemaal worden ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. En als het tot een zaak komt, wil ik dat horen omdat ik dat nodig heb om collega's enthousiast te houden. Ik hoorde van de politie dat een bepaalde zaak geseponneerd was, terwijl later bleek dat het Openbaar Ministerie een transactie had aangeboden die was geaccepteerd door de dader. De systemen van de politie zijn niet goed op orde'. Wat deze Arbo coördinator nog meest dwarszit is dat hij weet dat uit een analyse van de politiecijfers bleek dat meer dan de helft van de VPT-zaken over geweld tegen politieambtenaren gaat: 'Dat zijn er teveel. Of eigenlijk: er zijn er veel te weinig uit de andere beroepsgroepen.

Dat kan niet kloppen.¹⁵ Desgevraagd gaf deze functionaris overigens ook een voorbeeld van een zaak die goed was opgepakt door de politie: 'Een burger brak de vinger van een handhaver toen die een bon wilde uitschrijven. Die persoon is aangehouden en in verzekering gesteld. Maar ja, dat was ook wel een duidelijke zaak met fysiek geweld en een dader in de buurt'.

Positieve ontwikkelingen

Er zijn vanuit de gemeenten echter ook een aantal positieve ervaringen met de politie te melden en die verdienen in het kader van deze evaluatie natuurlijk ook alle aandacht. Het blijkt dat er – net als we eerder zagen bij afzonderlijke GGZ-vestigingen – wel veel persoonlijke contacten zijn gegroeid tussen operationele politiemensen en mensen 'op de werkvloer' van gemeenten, zoals handhavers in de openbare ruimte of medewerkers van de sociale dienst. De parkeerbeheerders in Amsterdam zijn daar ook een voorbeeld van: zij maken voor een aangifte buiten heterdaad altijd eerst een afspraak in plaats van 'zomaar een bureau binnen te lopen'. Ze krijgen dan een VPT-specialist tegenover zich die weet hoe het zit. Het maken van een afspraak heeft als bijkomend voordeel dat de werknemer zich beter kan voorbereiden op de aangifte en de feiten goed op een rijtje kan zetten. Ook in Maastricht blijken persoonlijke contacten met politiemensen goed te werken: in een zaak waar de vaste contactpersoon bij de politie het proces verbaal opmaakte werd de verdachte snel aangehouden: 'Dat werkte heel goed'.

Good practice

Het is leerzaam voor beide partijen om af en toe samen de straat op te gaan. De buurtregisseurs van een korps gaan soms mee met de boa's naar probleemlocaties en dat geeft ze een goed beeld van de problemen. Dit werkt overigens twee kanten op: de politie krijgt andere informatie 'van de straat' dan normaal en kan zich daarna beter inleven in de vormen van agressie en geweld waarmee deze functionarissen geconfronteerd kunnen worden. Maar het is ook goed voor het imago van gemeentelijke handhavers als burgers zien dat ze samenwerken met de politie. In Maastricht is er zelfs voor gekozen om de boa's te huisvesten in hetzelfde gebouw als de politie. Ook in Almere gelooft men in samenwerking op operationeel niveau: 'Het is heel goed als politiemensen die net beginnen een keer de straat opgaan met handhavers: ze leren veel over het vak en ze zien wat die mensen aan agressie en geweld over zich heen krijgen'.

In een andere gemeente hoorden we van een medewerker op operationeel niveau dat het volgens hem goed zou zijn als de politie qua communicatiesystemen landelijk consequent zou omgaan met alle boa's: hij kan namelijk via C2000 direct communiceren met de politie en dat werkt heel goed. Maar hij hoorde van een collega die in een andere politieregio werkt dat het daar niet mag. Volgens hem is het voor de preventie van agressie en geweld cruciaal om gemeentelijke handhavers een directe lijn met de politie te geven: 'Het is een garantie dat ze je komen helpen'. Politiekorpsen die op dit punt van intensieve samenwerking op lokaal niveau tot een kentering zijn gekomen zijn er in geslaagd hun politiemensen zich te laten verplaatsen in de beroepsgroep en de slachtoffers centraal te stellen. Een goed voorbeeld hiervan werd gegeven door een wijkteamchef

Noot 15 Dat er meer geweld tegen politiemensen dan tegen andere werknemers met een publieke taak wordt geregistreerd geldt voor alle politiekorpsen, zoals in het hoofdstuk over de politie staat. De verhouding is landelijk 4 (politie) op 1 (rest van de publieke taak).

die hoorde dat een werknemer van een Sociale Dienst vijf keer naar een politiebureau moest gaan om aangifte te kunnen doen. Daarop besloot deze wijkteamchef het slachtoffer te interviewen en er een presentatie over te geven aan alle andere wijkteamchefs in het korps: 'Dat maakte wel indruk', aldus de wijkteamchef.

Naast praktische afspraken en samenwerking op operationeel niveau zijn er echter ook structurele afspraken nodig op strategisch niveau. In de vier gemeenten waarmee gesprekken zijn gevoerd zijn hier in alle gevallen ook voorbeelden van gevonden. In Almere is bijvoorbeeld door de lokale driehoek een convenant ondertekend en worden in de intensiveringsregio afspraken gemaakt met de gemeente, maar ook met een ziekenhuis, Connexxion, de provincie en het bedrijf dat wordt ingehuurd voor gemeentelijke taken – ook zij worden erkend als publieke taak. Ook in de andere ketenintensiveringsregio's zijn afdelingen van gemeenten een partij waarmee nadere afspraken zijn gemaakt. Alles overziend luidt de conclusie dan ook dat het, zij het langzaam, in gemeenten wel degelijk beter gaat met de samenwerking met de politie dan twee jaar geleden.

8.4 Openbaar Ministerie

Over het Openbaar Ministerie hebben de gemeentelijke vertegenwoordigers waar wij mee spraken minder gedetailleerde kennis. Het Openbaar Ministerie is, net als bij de drie andere beroepsgroepen, een ketenpartner op afstand. Dat geldt echter niet in de regio Amsterdam-Amstelland waar in het kader van de ketenintensiveringsregio nauw wordt samengewerkt tussen politie, Openbaar Ministerie en een aantal beroepsgroepen en gemeentelijke organisaties, waaronder parkeerbeheer. Op de vraag hoe het Openbaar Ministerie zijn werk doet was het antwoord van de casemanager aldaar: 'Top! De officier eist voor ons altijd heel erg goed: de dubbele strafeis in negen van de tien gevallen. De omslag is echt gemaakt in 2011'. Hieruit blijkt hoe belangrijk het is om eerst een afspraak op strategisch niveau te maken en die vervolgens uit te werken tot op de werkvloer. 'Bij ons is alles nu goed geregeld: ik ken de mensen bij de gemeente, bij het OM, bij de politie. Op de werkvloer van de politie en het OM kan het natuurlijk altijd beter, maar dat gaat nu ook de goede kant op. We zijn al heel ver: de bottlenecks bij de politie en het Openbaar Ministerie zijn weg en dat is een feestje waard'.

Ambities

Wat nog beter kan is de terugkoppeling als er wordt geseponneerd, omdat dit leerzaam is voor de organisatie. En er zijn nog meer ambities: 'We doen nu een proefproces om civielrechtelijk een schadevergoeding te eisen in aansluiting op een veroordeling in een strafzaak. Ga maar na: onze hele organisatie staat stil na een ingrijpend incident, een bezoek aan de bedrijfsarts, kosten voor de begeleiding van het slachtoffer: als je alles optelt kom je zo tot een schadebedrag van € 6.000'. En zelfs de interpretatie van het Wetboek van Strafrecht is onderwerp van discussie: 'Mijn doel voor 2013 is om een duw strafbaar te laten stellen. Dat wil ik met het OM proberen te regelen. Want alleen als je valt en je hoofd tegen de muur slaat, is een duw een mishandeling. Maar als je wonder boven wonder jezelf overeind weet te houden en geen letsel oploopt, is er niets strafbaars gebeurd. Want poging tot mishandeling bestaat niet. Wat ik ook wil is dat het strafbaar wordt als een burger het parkeerbonnetje in de trui van de handhaver propt. Het is absurd dat dit mag'.

Casemanagers cruciaal

Hoewel er dus nog het een en ander te verbeteren valt, blijkt dat er goed en intensief contact is tussen het Openbaar Ministerie en de gemeente en dat knelpunten in onderling overleg worden aangepakt. Cruciaal hierbij is overigens de ketenintensiveringsregio geweest omdat in dat kader casemanagers zijn aangesteld aan de kant van de gemeente én aan de kant van het Openbaar Ministerie. Dat heeft geleid tot de persoonlijke contacten die nodig blijken om op operationeel niveau tot concrete afspraken tussen de beroepsgroep en het Openbaar Ministerie te komen. In de drie andere gemeenten waren de gesprekspartners gemiddeld gesproken minder tevreden over het Openbaar Ministerie. Werknemers op de werkvloer waar wij mee spraken hadden geen van allen direct iets met het Openbaar Ministerie te maken gehad, dus het onderstaande is gebaseerd op de gesprekken met de coördinatoren op tactisch of strategisch niveau. In de gemeenten waar het oordeel over de politie negatief was, gold hetzelfde voor het Openbaar Ministerie: 'Het OM weet ook niet wat VPT is', aldus een respondent in een gemeente. In één van deze gemeenten is begin 2011 besloten een convenant op te stellen tussen gemeente, Openbaar Ministerie en politie, maar dat proces verliep uiterst moeizaam: 'We kwamen er niet doorheen. Het korps en het OM stellen andere prioriteiten dan wij'. Volgens een ondervraagde in een andere gemeente deed het Openbaar Ministerie in zijn regio weinig moeite om te helpen bij anonieme aangifte: 'Onze hoofdofficier zegt dat het niet mogelijk is, maar ik hoor uit andere gemeenten dat het daar wel mag'.¹⁶ Uit nog een derde gemeente hoorden we dat de VPT-zaken wel goed worden geoormerkt door de politie, maar dat het Openbaar Ministerie daarna geen initiatief neemt om de werkgever op de hoogte te houden terwijl die de aangifte had gedaan. Het voorstel van deze respondent is om een soort *track and trace* nummer aan elke VPT-zaak toe te kennen waardoor hij zelf in het politie- en OM-systeem ('Ik ben boa en ik ben geautoriseerd') kan kijken hoe de zaak ervoor staat. Alles overziend komt hij tot de conclusie dat de eerste fase van de aangifte nu beter gaat, maar dat de opsporing, vervolging en veroordeling nog beter kan en moet. Vooral de lange doorlooptijden zijn frustrerend: 'Het duurt soms zo vreselijk lang: drie jaar voordat de straf tot een executie komt of zelfs vijf jaar na een hoger beroep'.

Informatie is altijd goed

De afspraak uit de ELA dat het Openbaar Ministerie slachtoffers actief informeert en zorgen uit handen neemt, wordt in deze parketten dus nog niet waargemaakt. Opvallend is ook de boodschap uit een gemeente: 'Het maakt niet eens zoveel uit of de zaak wordt geseponeerd of dat de dader wordt veroordeeld. Als je nooit wat hoort hou je er een kater aan over, maar als je tijdig wordt geïnformeerd is het eigenlijk altijd goed'.

Alles overziend luidt de conclusie dan ook dat het Openbaar Ministerie voor veel gemeenten nog een partner is die op flinke afstand staat. Maar in de regio's waar extra wordt geïnvesteerd, bijvoorbeeld in de vorm van een ketenintensiveringsregio, kunnen de contacten tussen gemeenten en het

Noot 16 Eerder in dit rapport is al aandacht besteed aan het feit dat 'anonieme aangifte' alleen bij hoge uitzondering mogelijk is. Het citaat wordt hier vooral aangehaald om te laten zien dat niet-juridisch geschoolde medewerkers bij gemeenten – net als medewerkers in de drie andere beroepsgroepen – niet op de hoogte zijn van de *ins and out* van anonieme aangifte en er vaak door in de problemen komen als ze niet precies weten wat het verschil is tussen anonieme aangifte, domiciliekeuze, aangifte namens de werkgever of aangifte onder nummer.

Openbaar Ministerie relatief snel aanzienlijk verbeteren. Het aanstellen van ketenmanagers aan de kant van de gemeente en aan de kant van politie en Openbaar Ministerie blijkt doorslaggevend te zijn: de persoonlijke contacten op tactisch en operationeel niveau zijn de sleutel tot het succes.

Deel 3 Afsluitend

In dit derde en laatste deel van het rapport worden de bevindingen uit deel I en deel II naast elkaar gezet. De zelfbeoordeling door politie en Openbaar Ministerie wordt vergeleken met de ervaringen van de vier beroepsgroepen die zijn onderzocht en er wordt een beoordeling over de naleving van de ELA gegeven. Daarbij staan de uitgangspunten van de ELA centraal: wordt 'de geest' van de afspraken nageleefd? In een discussiehoofdstuk worden enkele overwegingen over dit onderzoek zelf op een rij gezet en we sluiten het rapport af met vier aanbevelingen.

9 Bevindingen en conclusies

In dit hoofdstuk worden deel I en deel II met elkaar in verband gebracht. De zelfbeoordeling door de politie en het Openbaar Ministerie wordt geconfronteerd met de externe beoordeling door vertegenwoordigers van de vier beroepsgroepen waar verdiepend onderzoek is gedaan. Eerst worden de opsporingsafspraken en de vervolgingsafspraken behandeld. Daarna worden de ketenafspraken en de uitgangspunten besproken. Om de hierop gebaseerde conclusies te structureren wordt tot slot van dit hoofdstuk een analysemodel geïntroduceerd waarin drie stappen (kennis – attitude – gedrag) worden onderscheiden.

9.1 Naleving opsporingsafspraken

Volgens de zelfbeoordeling van de politie worden 18 van de 19 opsporingsafspraken in de ELA door (tenminste) twee op de drie korpsen nageleefd. In de meerderheid van de korpsen wordt dus de meerderheid van de opsporingsafspraken nageleefd. Tien afspraken worden door vrijwel alle korpsen nageleefd. Dit zijn vooral afspraken die betrekking hebben op het uitgangspunt dat gaat over de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal. Ook de afspraken over het toepassen van lijk op stuk en Aanhouden en Uitreiken worden goed nageleefd. Het minst goed gaat het met afspraken over eenduidige registratie, structurele informatieanalyse en het centraal stellen van de slachtoffers. Dit zijn allemaal aspecten die in 2010 ook al door de IOOV als problematisch werden beoordeeld. We bespreken hieronder eerst de verbeteringen en daarna de knelpunten.

9.1.1 Verbeteringen

Uit dit onderzoek blijkt dat er op twee aspecten substantiële vooruitgang is geboekt door de politie ten opzichte van de evaluatie die in 2010 door de Inspectie OOV werd uitgevoerd.

Informatievoorziening richting werkgevers

De informatie- en adviesfunctie van de politie richting werkgevers wordt op dit moment door 23 van de 25 korpsen goed ingevuld. Op het strategische niveau waar convenanten en prestatiecontracten worden gesloten was de naleving twee jaar geleden ook al goed, maar de Inspectie OOV constateerde dat de afspraken hierover nog niet waren doorgedrongen op het operationele niveau. Op het niveau van de wijkteams worden nu echter regelmatig afspraken gemaakt met organisaties waar veel geweld en agressie worden gepleegd. Zo hadden de vertegenwoordigers van twaalf GGZ-instellingen waar wij mee spraken allemaal afspraken gemaakt met hun wijkteam en/of buurtregisseur. Ook de ambulanceregio's, openbaar vervoerbedrijven en gemeenten waar wij mee spraken hebben in vrijwel alle gevallen afspraken gemaakt met lokale politiemensen, bijvoorbeeld over de mogelijkheden om aangifte te doen als werkgever. De verbetering wordt dus niet alleen door de politie zelf gezien, maar ook door de beroepsgroepen.

Borgen ELA-gedachtegoed

Ook de voorzieningen om het ELA-gedachtegoed te borgen in de organisatie zijn nu beter in orde dan twee jaar geleden. Hierover is weliswaar geen expliciete afspraak gemaakt in de ELA, maar uit dit onderzoek blijkt dat de VPT-aanpak de afgelopen twee jaar een stevige impuls heeft gekregen in vrijwel alle korpsen. Dit geldt wederom niet alleen voor de zelfbeoordeling door de politie, maar wordt ook herkend door de meeste vertegenwoordigers van de beroepsgroepen waar wij mee spraken. Het algemene beeld is dat de afspraken tussen politie en beroepsgroepen over de aanpak van agressie en geweld nu beter worden nagekomen dan twee jaar geleden en dat de samenwerking is verbeterd.

Good practice: ketenintensiveringsregio

Vooraf de samenwerking in het kader van de ketenintensiveringsregio's heeft veel opgeleverd: het blijkt een effectieve manier van samenwerken voor politie, Openbaar Ministerie en werkgevers met een publieke taak die leidt tot afspraken, het elkaar houden aan die afspraken en een beter persoonlijk contact tussen alle partners in de keten.

9.1.2 Knelpunten

Er zijn vijf opsporingsafspraken die – net als twee jaar geleden – nog niet goed worden nageleefd.

Structurele informatieanalyse

Het grootste probleem is de structurele informatieanalyse en het delen van die informatie met relevante partners. Er zijn slechts negen korpsen waar geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uitmaakt van de structurele informatieanalyse en zelfs in die korpsen zijn zeer weinig concrete voorbeelden aangetroffen van het delen van die informatie met relevante partners. Ook het uitgangspunt om tweemaal per jaar op lokaal niveau de voortgang van de ELA-afspraken met de partners te monitoren wordt door (tenminste) zes korpsen niet nageleefd.

Eenduidige registratie en oormerken VPT-zaken voor het Openbaar Ministerie

De tweede afspraak die niet goed wordt nageleefd hangt hier sterk mee samen: acht politiekorpsen geven in de vragenlijst aan dat VPT-zaken bij hen niet eenduidig worden geregistreerd met de landelijke VPT-code en dat dossiers niet geormerkt bij het Openbaar Ministerie worden aangeleverd. Het gaat op dit punt weliswaar iets beter dan twee jaar geleden, doordat een aantal korpsen kwaliteitscontroles op alle aangiften laat uitvoeren door case screeners die VPT-zaken alsnog de juiste code geven en direct in behandeling laten nemen. Maar de registratie is nog niet op orde omdat het aantal geregistreerde VPT-zaken (alle beroepen met een publieke taak, behalve de politie) veel kleiner is dan het aantal GTPA-zaken (geweld tegen politieambtenaren). Tegenover elke VPT-registratie staan vier GTPA-registraties. Die verhouding is in elk van de drie onderzochte jaren zichtbaar en is dus structureel. Op basis van het aantal werknemers met een publieke taak kan worden gesteld dat dit niet kán kloppen. Er zijn immers 'maar' 60.000 politiemensen en er zijn circa anderhalf miljoen werknemers met een publieke taak in Nederland. Het daadwerkelijke aantal VPT-zaken moet dus vele malen groter zijn dan nu door de politie wordt geregistreerd. Hier komen we in de aanbevelingen nog op terug.

Recherche doet opsporing

De derde ELA-afspraken die niet goed worden nageleefd door de politie is dat de recherche in beginsel alle geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak moet behandelen. Dit gebeurt niet in minstens zeven korpsen. Ingewikkelde of zeer ernstige geweldszaken gaan bijna overal wel naar de recherche, maar dat zijn de uitzonderingen. In de ELA is bewust gekozen alle VPT-zaken te laten afhandelen door de recherche en die afspraak wordt dus niet goed nageleefd. Het is overigens wel de vraag of dit echt een probleem is. In een politiekorps is er namelijk bewust voor gekozen de opsporing op wijkteamniveau te laten plaatsvinden zodat het hele proces van aangifte tot en met opsporing 'in één hand' blijft. Dat is wellicht prettiger voor de aangevers omdat zij dan een contactpersoon en aanspreekpunt krijgen waar ze terecht kunnen voor hun aangifte.

Schadebemiddeling en informeren over voeging

De vierde en vijfde afspraak die niet goed worden nageleefd door de politie hebben beide te maken met de informatievoorziening door de politie aan slachtoffers. Deze afspraken geven concreet invulling aan het uitgangspunt dat het slachtoffer centraal moet worden gesteld. Twee politiekorpsen geven aan dat deze afspraken wel voor geweld tegen politiemensen zijn gerealiseerd, maar niet voor andere beroepen met een publieke taak. Drie andere korpsen geven aan dat ze aangevers zelf niet wijzen op de voegingsmogelijkheid, maar verwijzen naar bureau Slachtofferhulp of het Slachtofferloket van het Openbaar Ministerie. In de ELA is bewust gekozen voor het neerleggen van deze taak bij de politie omdat er bij (super)snelrecht te weinig tijd is om de informatievoorziening via de normale kanalen goed te laten verlopen. Uit de gesprekken die wij voerden met de beroepsgroepen blijkt dat het slachtoffer inderdaad niet in alle gevallen centraal wordt gesteld door de politie. Er zijn veel voorbeelden gegeven van zaken waarbij de aangever zelf contact met de politie moest opnemen om te horen hoe het ervoor stond met de afwikkeling van de zaak. Ook op strategisch niveau blijkt dat informatievoorziening richting de slachtoffers en hun werkgevers in veel gevallen beter kan. In politiekorpsen waar een casemanager is aangesteld voor het dagelijkse contact met organisaties met een publieke taak werkt het veel beter: de casemanagers zorgen ervoor dat op tactisch niveau goede afspraken worden gemaakt (en nagekomen), maar zijn vooral belangrijk omdat ze op zaaksniveau kunnen bewaken of alles goed loopt en er geen zaken 'van de radar' verdwijnen of te lang blijven liggen. Overigens werkt het ook andersom: organisaties die zelf intensiever willen gaan samenwerken met de politie doen er goed aan een eigen casemanager aan te stellen die zich kan 'vastbijten' in elke zaak. Die casemanagers aan de kant van de beroepsgroepen zijn niet alleen nodig om ervoor te zorgen dat de politie de afspraken nakomt, maar kunnen ook als 'vertaler' fungeren voor de terugkoppeling naar de werknemers zelf. Zij kunnen het vaak beter uitleggen aan hun collega's als politie en justitie in een bepaalde zaak niet tot opsporing of vervolging overgaan. Ook kunnen deze casemanagers de terugkoppeling van de politie over zaken gebruiken voor het stroomlijnen van het interne proces van aangiften en hun trainingen voor het personeel aanpassen.

9.2 Naleving vervolgingsafspraken

De vraag of de vervolgingsafspraken worden nageleefd door het Openbaar Ministerie is op een aantal manieren beantwoord. Ten eerste heeft de strategische top (de Hoofdofficier) in elk parket een schriftelijke vragenlijst ingevuld: de zelfbeoordeling. Ten tweede zijn gesprekken gevoerd met officieren en beleidsmedewerkers op tactisch niveau in zeven van de tien regioparketten. Ten der-

de is aan een grote groep werknemers en werkgevers in organisaties met een publieke taak gevraagd hoe zij de samenwerking met het Openbaar Ministerie ervaren.

Het onderzoek naar de implementatie van de ELA door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uit 2010 beperkte zich tot de politie. In dit onderzoek is het Openbaar Ministerie wel meegenomen, maar er kan dus geen vergelijking met twee jaar geleden worden gemaakt zoals bij de politie.

9.2.1 Afspraken die goed worden nageleefd

Uit de zelfbeoordeling op de schriftelijke vragenlijst die de parketten zelf invulden komt een positief beeld naar voren. Voor dertien van de zeventien deelafspraken geldt dat minstens negen van de elf parketten – naar eigen zeggen – aan de afspraak voldoen.¹⁷ De naleving is volgens de parketten goed bij de afspraken die gaan over het uitgangspunt van het geven van hoge prioriteit aan de vervolging. Ook het zoveel mogelijk toepassen van lik op stuk krijgt veel aandacht. Dit bleek ook uit de toelichting die werd gegeven op de vragenlijst en uit de gesprekken met medewerkers van de parketten. Er wordt in veel parketten hard gewerkt aan het stroomlijnen en versnellen van de afhandeling van zaken en dus ook van VPT-zaken. In sommige parketten zijn ook goede voorbeelden aangetroffen van samenwerking die zich specifiek richt op Veilige Publieke Taak. Vooral in de ketenintensiveringsregio's zijn flinke stappen gezet, met name waar het is gelukt om persoonlijke contacten te leggen tussen medewerkers van Openbaar Ministerie enerzijds en medewerkers van politie en beroepsgroepen met een publieke taak anderzijds.

De ketenafpraak dat er in elk parket een contactfunctionaris moet worden aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ELA wordt ook goed nageleefd: in de elf parketten die de schriftelijke vragenlijst invulden is overal een contactfunctionaris aangesteld. Ook de ketenafpraak dat er op lokaal niveau tweemaal per jaar een bespreking met de politie moet plaatsvinden voor de monitoring van de afspraken wordt redelijk nageleefd: in 9 van de 11 parketten gebeurt dit.

9.2.2 Knelpunten

Alles overziend kan worden geconstateerd dat er drie afspraken uit de ELA zijn waar de naleving door het Openbaar Ministerie niet goed in orde is. Er is nauwelijks sprake van actieve externe communicatie over veroordelingen, VPT-zaken worden niet eenduidig geregistreerd en de benadeelden en organisaties met een publieke taak staan nog niet centraal.

Actief communicatiebeleid

De afspraak dat het Openbaar Ministerie persberichten over veroordelingen moet uitbrengen wordt van alle ELA-afspraken het slechtste nageleefd. Dit blijkt uit alle informatiebronnen, dus ook uit de zelfbeoordeling op de schriftelijke vragenlijst. Slechts drie van de elf parketten die de vragenlijst invulden komen de afspraak na. De afspraak dat de uitgangspunten van het beleid in de persberichten over veroordelingen moeten worden meegenomen wordt door bijna geen van de parketten goed nageleefd. Dit heeft grote consequenties voor de hele keten, omdat veroordelingen (en publieciteit daarover) cruciaal is om het enthousiasme bij de beroepsgroepen vast te houden. De be-

Noot 17 Overigens: als er een strenger criterium wordt aangelegd, namelijk dat *alle* parketten een afspraak moeten naleven, dan blijkt dat slechts vier van de zeventien deelafspraken door alle parketten goed worden nageleefd. Maar al met al is de zelfbeoordeling positief te noemen.

roepsgroepen die hun eigen huis goed op orde hebben en er in zijn geslaagd de aangiftebereidheid te vergroten geven aan dat ze hun werknemers niet meer kunnen motiveren met de zoveelste folder over het belang van aangifte doen: ze hebben veroordelingen nodig en als veroordelingen niet actief worden gecommuniceerd is het effect hiervan nihil. Ook wordt door velen, zowel bij de politie als in de beroepsgroepen, gewezen op het mogelijke afschrikwekkende effect dat van veroordelingen kan uitgaan op potentiële daders. Het zou volgens hen goed zijn als breder bekend werd dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak leidt tot een dubbele strafeis (en dat die straf ook vaak wordt opgelegd door de rechter). Maar als de veroordelingen niet actief extern worden gecommuniceerd, gaat er geen preventief of afschrikwekkend effect van uit. Hier komen we later nog op terug bij de aanbevelingen.

Eenduidige registratie

Ten tweede blijkt eenduidige registratie van VPT-zaken – net als bij de politie – niet goed op orde te zijn bij het Openbaar Ministerie. In zes van de elf parketten die de vragenlijst invulden wordt de afspraak dat VPT-zaken eenduidig worden geregistreerd niet (volledig) nageleefd. Ook structurele informatieanalyse krijgt nauwelijks aandacht. Geen van de parketten kon cijfers aanleveren over het aantal VPT-zaken per beroepsgroep. Ook bleek het onmogelijk binnen de periode die voor dit onderzoek beschikbaar was (vijf maanden) landelijke cijfers aan te leveren over alle VPT-zaken uit de database van het Openbaar Ministerie. Dergelijke analyses kosten dus heel veel tijd en zijn tot op heden nog niet uitgevoerd. Overigens speelt daarbij mee dat de VPT-zaken niet eenduidig worden geregistreerd, waardoor betrouwbare analyses eigenlijk onmogelijk zijn.

Slachtoffer centraal

De meeste parketten geven in de schriftelijke vragenlijst aan dat zij er, naar hun eigen mening, redelijk tot goed in slagen de benadeelden optimaal te informeren. Uit de gesprekken die wij voerden met organisaties en werknemers met een publieke taak blijkt echter dat dit positieve zelfbeeld flink moet worden genuanceerd. In een klein aantal parketten gaat het inderdaad (heel) goed, maar van algemene naleving van het uitgangspunt dat de benadeelden centraal worden gesteld is nog geen sprake bij het Openbaar Ministerie. De medewerkers uit de beroepsgroepen waar wij mee spraken ervaren het Openbaar Ministerie bijna zonder uitzondering als een ketenpartner ‘op afstand’ waar zij nauwelijks contact mee hebben.

De informatievoorziening vanuit het Openbaar Ministerie over de afhandeling van VPT-zaken werd vaak genoemd als een verbeterpunt. Er zijn legio voorbeelden gegeven van afzonderlijke zaken waarin de communicatie vanuit het Openbaar Ministerie ernstig te wensen overliet. De kritiek is samen te vatten als *too little, too late*: het is te weinig en het komt te laat. Ook op het tactische en strategische niveau van veel grote organisaties met een publieke taak wordt de terugkoppeling van informatie door het Openbaar Ministerie negatief beoordeeld. Sommige medewerkers van parketten waar wij mee spraken waren zich hier overigens zelf ook van bewust. Kortom: op strategisch niveau hebben de meeste parketten het idee dat het informeren van de benadeelden goed is geregeld, maar in de praktijk blijkt dat hier nog veel in te verbeteren valt.

9.3 Naleving ketenafspraken

Er zijn vier ketenafspraken gemaakt in de ELA en deze zijn besproken in hoofdstuk 4. De overkoepelende conclusies worden hier herhaald.

Contactfunctionarissen en evaluatie na twee jaar

Twee van de vier ketenafspraken worden goed nageleefd. Er zijn contactfunctionarissen aangesteld bij (bijna) alle politiekorpsen en arrondissementen. Ook de afspraak dat de ELA na twee jaar zouden worden geëvalueerd is nagekomen (dit rapport is daarvan het bewijs).

Tweemaal per jaar monitoren voortgang

Eén afspraak wordt gedeeltelijk nageleefd: het tweemaal per jaar monitoren van de voortgang van de ELA-invoering op zaaksniveau en op strategisch niveau. Dit gebeurt in de meeste korpsen en parketten wel, maar niet overal. Er zijn zes (van de 25) korpsen en twee (van de 11) parketten die niet of niet geheel aan deze afspraak voldoen. Het grootste probleem in deze korpsen en parketten is dat er geen monitoring plaatsvindt op strategisch niveau. Vaak is er nog wel overleg over afzonderlijke zaken om te voorkomen dat ze 'van de radar' verdwijnen of dat doorlooptijden niet worden gehaald. Maar structurele analyses om bijvoorbeeld te bezien hoe het aantal VPT-zaken zich ontwikkelt vindt in deze korpsen en parketten niet tweemaal per jaar plaats.

Eenduidige registratie

Dit hangt sterk samen met een andere ketenafpraak: de eenduidige registratie van VPT-zaken. Dit is een knelpunt bij zowel politie als Openbaar Ministerie. Bij de politie gaat het in acht korpsen niet (geheel) goed: de registraties zijn 'een punt van zorg', 'een aandachtspunt' of 'verdienen meer aandacht'. Dit blijkt ook duidelijk uit het feit dat het aantal VPT-zaken per korps sterk verschilt: in vijf korpsen zijn sinds begin 2010 minder dan 25 VPT-zaken geregistreerd (één per maand). Maar daar staan vijf andere korpsen tegenover die samen verantwoordelijk zijn voor de helft van alle VPT-registraties. In die korpsen gaat het om 25 VPT-zaken per maand (één per dag). Deze verschillen worden niet veroorzaakt door een verschil in aantal inwoners, maar kunnen alleen worden verklaard door verschillen in de kwaliteit en eenduidigheid van de registraties.

Ook in minstens de helft van de parketten lukt het niet om VPT-zaken eenduidig te registreren. Een veelzeggend resultaat van dit onderzoek is dat het voor de parketten onmogelijk was om aan te geven uit welke beroepsgroepen de meeste VPT-zaken afkomstig zijn: de respondenten hadden de VPT-zaken nog nooit op die manier bekeken. Ook op landelijk niveau bleek het onmogelijk binnen de onderzoeksperiode een overzicht te genereren van het aantal door het Openbaar Ministerie geregistreerde VPT-zaken. Kortom: eenduidige registratie is nog altijd een groot knelpunt.

9.4 Naleving uitgangspunten

De 19 opsporingsafspraken, 13 vervolgingsafspraken en 4 ketenafspraken die tot nu toe zijn behandeld, zijn allemaal gebaseerd op zes uitgangspunten van de ELA:

-
1. **Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en het Openbaar Ministerie;**
 2. **Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal;**
 3. **Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht of Aanhouden en Uitreiken;**
 4. **Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader;**
 5. **Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak;**
 6. **Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak.**
-

In dit gedeelte worden de zes uitgangspunten besproken en wordt een oordeel geveld over de mate van naleving op basis van alle informatiebronnen. Dat kan ertoe leiden dat de zelfbeoordeling van de politiekorpsen en parketten niet wordt overgenomen. Bij de bespreking worden het vierde en vijfde uitgangspunt overigens samengenomen omdat ze beide gaan over het centraal stellen van de benadeelden.

Naleving naar 'de letter' of 'de geest'

Een deel van de afspraken, vooral de vervolgingsafspraken, is bewust zodanig geformuleerd dat er ruimte is voor uitzonderingen en maatwerk. Er kunnen goede redenen zijn om in een bepaald geval bijvoorbeeld geen hogere straf te eisen of niet over te gaan tot vervolging. Het is mogelijk om bewust en op goede gronden af te wijken van de strikte afspraak. Dat is geen gebrekkige naleving, maar zou zelfs op een 'good practice' kunnen duiden. Op basis van aanvullende informatie uit interviews met politie, Openbaar Ministerie en vier beroepsgroepen wordt bezien of men de uitgangspunten van de ELA naar 'de geest' naleeft. Worden de uitgangspunten onderschreven en handelt men conform de beoogde werkwijze, dus met louter terechte uitzonderingen die de regel bevestigen? Als dat het geval is, is de conclusie over de naleving uiteindelijk toch positief.

Hoge prioriteit aan opsporing en vervolging

Het uitgangspunt dat er hoge prioriteit moet worden gegeven aan de opsporing en vervolging wordt nog niet goed nageleefd. Eén van de afspraken is dat de politie standaard aangifte moet opnemen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Dat is in een flink aantal korpsen nog niet tot de werkvloer doorgedrongen, zo bleek met name uit de gesprekken die wij voerden met vertegenwoordigers uit een aantal beroepsgroepen. Maar ook binnen de politie zelf hoorden we van verschillende gesprekspartners dat dit nog niet het algemene uitgangspunt is.

Als er aangifte wordt opgenomen wordt er wel altijd een proces-verbaal opgemaakt dat wordt ingezonden en er wordt overgegaan tot opsporing. Op het moment dat er een ondertekend proces-verbaal wordt ingezonden door de politie geeft het Openbaar Ministerie daar in de meeste gevallen ook hoge prioriteit aan. De afspraken die gaan over het proces na de aangifte worden dus goed

nageleefd door de politie en de parketten, maar het traject om te komen tot een aangifte is dus een knelpunt.

Bij dit uitgangspunt hoort ook dat VPT-zaken eenduidig worden geregistreerd. Dat gebeurt nog niet in de meeste politiekorpsen en parketten. Er zijn politiekorpsen die sinds begin 2010 in totaal 25 VPT-zaken hebben geregistreerd, terwijl er ook korpsen zijn die dat aantal per maand halen. Dat kán niet kloppen en duidt dus op een verschil in registratie-discipline. Daarnaast is het veelzeggend dat het aantal geregistreerde VPT-zaken in alle korpsen veel kleiner is dan het aantal zaken dat gaat over geweld tegen politiemensen. Ook dat kan – gezien het relatief kleine aantal politiefunctionarissen – niet overeenkomen met de werkelijke stand van zaken. Uit kwaliteitscontroles achteraf blijkt soms dat in negen van de tien VPT-zaken de VPT-code ten onrechte niet is toegekend aan het dossier. Dat betekent niet alleen dat afzonderlijke zaken onherkenbaar zijn, maar het betekent ook dat de interne registratie onbruikbaar is voor informatieanalyse op geaggregeerd niveau. Ook bij het Openbaar Ministerie is eenduidige registratie nog niet de praktijk. Er was maar één parket in staat om aan te geven over hoeveel zaken het eigenlijk ging en die analyse was gebaseerd op een handmatige beoordeling en codering van alle dossiers. Ook was het veelzeggend dat het niet is gelukt om een overzicht te krijgen van de registraties uit het registratiesysteem OMdata: dit laat zien dat het uitvoeren van landelijke analyses zeer ongebruikelijk is.

Goede kwaliteit van onderzoeken, processen-verbaal en vervolging

Het uitgangspunt dat onderzoeken, processen-verbaal en de vervolging van hoge kwaliteit moeten zijn wordt goed nageleefd door de politie en het Openbaar Ministerie. Het gedachtegoed van dit uitgangspunt is doorgedrongen tot in de praktijk van het werk bij de politie en de parketten. Bij dit uitgangspunt hoort echter ook de concrete afspraak dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak onderdeel uitmaakt van de structurele informatieanalyse. Op zaaksniveau wordt de voortgang meestal wel in de gaten gehouden, maar een aantal keer per jaar moet ook worden gecontroleerd of alle VPT-zaken wel conform de afspraken zijn afgehandeld. Dat is in de meeste politiekorpsen en parketten nog niet mogelijk en wordt ernstig bemoeilijkt door het reeds genoemde probleem dat veel VPT-zaken niet als zodanig worden geregistreerd en geormerkt. Ook de afspraak dat er in principe altijd een zwaardere straf moet worden geëist hoort bij dit uitgangspunt en die afspraak wordt door het Openbaar Ministerie nog niet goed nageleefd. Er kunnen goede redenen zijn om af te wijken van de zwaardere strafeis, zoals ook uit de formulering van de ELA-afpraak blijkt. Het gaat er niet om dat het Openbaar Ministerie *altijd* dezelfde straf moet eisen, maar dat eventuele afwijkingen gemotiveerd worden. De verwachting dat rechters niet mee zullen gaan met hogere strafeisen blijkt niet gegrond. Voor de mogelijke afschrikwekkende werking van hogere straffen is het van groot belang dat officieren van justitie de beoordeling aan de rechter overlaten en niet anticiperen op een lager vonnis.

Lik op stuk en Aanhouden en Uitreiken

Het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk lik op stuk moet worden toegepast (geen verdachten heenzenden zonder voorafgaand overleg met het Openbaar Ministerie, zo min mogelijk loopzaken en indien mogelijk Aanhouden en Uitreiken), wordt goed nageleefd door de politie. Ook het Openbaar Ministerie leeft – als er eenmaal een zaak is binnengekomen – deze afspraken in de meeste gevallen goed na.

Optimaal informeren benadeelden, onder andere over voeging en ondersteunen schadeverhaal en schadebemiddeling

Twee uitgangspunten gaan over het centraal stellen van de benadeelden (het slachtoffer en de werkgever) conform de aanwijzing Slachtofferzorg. De belangen van de benadeelden moeten altijd meewegen en de benadeelden moeten actief op de hoogte worden gehouden van de (straf)zaak. Deze afspraken worden nog niet goed nageleefd door de politiekorpsen en het Openbaar Ministerie, ook al vinden veel korpsen en parketten zelf wel dat ze aan de afspraken voldoen. Het belangrijkste punt is dat informatievoorziening aan de slachtoffers nog niet goed is geregeld, zoals bleek uit de interviews met de beroepsgroepen. Veel korpsen laten de informatie nog altijd verlopen via de normale kanalen van het Slachtofferloket of het Openbaar Ministerie. In de ELA is er juist expliciet voor gekozen dit bij de politie te leggen omdat er bij (super)snelrecht vaak te weinig tijd is. De slachtoffers en hun werkgevers waar wij mee spraken vinden in het algemeen dat er nog te weinig aandacht is voor het slachtoffer. De redenering van veel politiemensen is dat zij aan hun verplichting hebben voldaan als de zaak naar het Openbaar Ministerie is gezonden. Dat de informatie richting slachtoffers voor verbetering vatbaar is werd ook bevestigd in de interviews met een aantal gespecialiseerde medewerkers van politie en Openbaar Ministerie. In de korpsen waar casemanagers zijn aangesteld voor het dagelijkse contact met organisaties met een publieke taak werkt het overigens een stuk beter: zij kunnen er intern voor zorgen dat zaken niet te lang blijven liggen en kunnen ook als ‘vertaler’ fungeren richting de werknemers en werkgevers met een publieke taak.

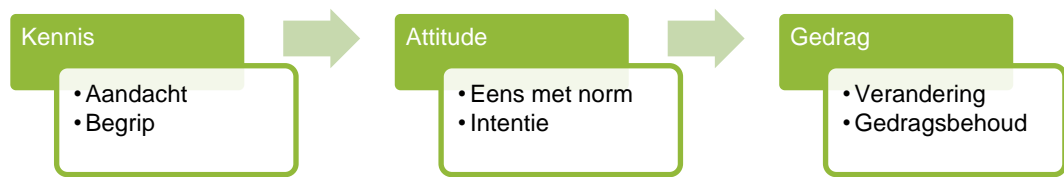
Actief communicatiebeleid

Het laatste uitgangspunt dat er een actief communicatiebeleid moet worden gevoerd, blijkt het meest problematisch. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in één vervolgingsafpraak die alleen voor het Openbaar Ministerie geldt, maar waar de politie wel een rol in heeft gekregen: ‘Het Openbaar Ministerie brengt in afstemming met de politie persberichten uit over veroordelingen’. Van alle vervolgingsafspraken is dit de afspraak die het minst wordt nageleefd. De parketten die zelf aangeven actief te communiceren over veroordelingen blijken dit in de praktijk vaak alleen te doen over de ernstige zaken. De afspraak dat er in de persberichten altijd aandacht moet worden besteed aan de algemene uitgangspunten van het beleid wordt vrijwel nergens nageleefd: slechts in één parket is dit de praktijk. Het belang hiervan wordt onderschat door het Openbaar Ministerie: als succesvolle zaken breed worden gedeeld worden ook andere werknemers met een publieke taak gemotiveerd om aangifte te doen én kan het mogelijke preventieve effect op andere potentiële daders worden verzilverd. Dit punt werd door de vier beroepsgroepen waar wij mee spraken ook gemaakt: het is voor het vasthouden van het enthousiasme van de werknemers om daadwerkelijk in actie te komen als ze slachtoffer worden van agressie en geweld essentieel dat concrete resultaten breed worden gedeeld.

9.5 Conclusies

Voorwaarden voor gedragsverandering

De ELA beogen een gedragsverandering te bewerkstelligen in de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers bij de politie en het Openbaar Ministerie. Om te beoordelen in hoeverre de ELA op dit punt succesvol zijn geweest is een analysekader opgesteld dat drie stappen onderscheidt die nodig zijn om tot blijvende gedragsverandering te komen.



Kennis

De eerste voorwaarde voor gedragsverandering is kennis. In het geval van de ELA betekent dit dat de afspraken bekend moeten zijn bij medewerkers van politie en Openbaar Ministerie die conform de ELA moeten werken. Alle relevante medewerkers ‘van hoog tot laag’ moeten weten dat de afspraken bestaan. Ook moeten ze weten wat er in staat en de afspraken en de achterliggende uitgangspunten begrijpen.

De informatievoorziening over de ELA is goed op orde. In alle korpsen en parketten bleken de relevante medewerkers waar wij mee spraken op de hoogte van het bestaan van de ELA en kenden en begrepen ze de inhoud. Het gedachtegoed van de ELA is zelfs doorgedrongen in een deel van de beroepsgroepen waar het beleid zich op richt. Dat werd vooraf niet verwacht en het is ook niet nodig voor het succes van de aanpak, maar het laat zien dat er veel aandacht is besteed aan informatieoverdracht rondom de ELA. Het gaat echter nog niet overal goed: in sommige gesprekken werden door werknemers met een publieke taak voorbeelden gegeven van politiemensen die niet op de hoogte waren van de ELA. Maar vergeleken met twee jaar geleden is de kennis flink toegenomen en daarom is het overkoepelende oordeel op dit punt toch positief.

Attitude

Kennis is onvoldoende voor gedragsverandering. Zoals de Inspectie OOV het in 2010 verwoordde: ‘Eén simpele e-mail aan de medewerkers is echt onvoldoende’. Ook de attitude moet veranderen: de bereidheid om je in de toekomst anders te gedragen dan nu. Dit vereist dat medewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie het eens zijn met de norm die in de afspraken wordt afgesproken en dat ze de nieuwe werkwijze persoonlijk ervaren, ermee oefenen en zich voornemen conform de afspraken te gaan handelen als zich een situatie voordoet waar de ELA betrekking op hebben. Verreweg de meeste medewerkers van politie en Openbaar Ministerie waar wij mee spraken zijn het eens met de afspraken en de uitgangspunten van de ELA. In de gesprekken die wij voerden met vijftig medewerkers van beide organisaties werden de uitgangspunten op geen enkel moment fundamenteel ter discussie gesteld. Geweld tegen werknemers met een publieke taak is onacceptabel en het is terecht dat daar met de ELA extra aandacht aan wordt besteed, is de breed gedeelde opvatting.

Door de top van de politie en het Openbaar Ministerie is op de juiste manier gewerkt aan attitudeverandering: er zijn vrijwel overal trainingen en workshops gehouden voor de medewerkers. Ook zijn er veel mensen binnen de politie en, zij het in mindere mate, het Openbaar Ministerie die zelf op zoek gaan naar concrete voorbeelden en verhalen om aan hun collega’s duidelijk te maken waar werknemers met een publieke taak mee worden geconfronteerd. Voorbeelden hiervan zijn in dit rapport gegeven en laten zien dat het gedachtegoed door velen actief is omarmd.

Wel maken veel medewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie de kanttekening dat de problemen niet moeten worden overdreven: ‘We moeten het niet groter maken dan het is’, was een

veelgehoorde opmerking. Ook werd er regelmatig gewezen op het belang van de combinatie van repressie en preventie: 'Het strafrecht kan niet alle problemen oplossen'. Waar wordt gekozen een uitzondering toe te passen gebeurt dit vaak binnen de ruimte die met opzet is gecreëerd: de uitgangspunten van de ELA worden door uitzonderingen en maatwerk niet aangetast. Naar de letter worden de afspraken wellicht niet altijd klakkeloos nageleefd, maar wel naar de geest.

Gedrag

Tot slot moet het gedrag daadwerkelijk veranderen. Als een werknemer met een publieke taak aangifte doet van agressie of geweld moet de dienstdoende agent of (hulp)officier van justitie zich realiseren dat de ELA van toepassing zijn en conform de afspraken handelen. Dit gedrag moet daarna worden bestendigd en behouden. Blijvende gedragsverandering is niet eenvoudig te bewerkstelligen. Maar een goede manier om werknemers te stimuleren is middels handreikingen, werkinstructies, protocollen. Daarnaast zijn coaching en beloning, maar ook controle, toezicht en – desnoods – sancties nodig.

In de praktijk zoals die in dit onderzoek is waargenomen is te zien dat er op de meeste plekken daadwerkelijk conform de ELA wordt gewerkt: het gedrag is veranderd. Ook zijn de juiste instrumenten ingezet om tot gedragsverandering te komen: er zijn protocollen en werkafspraken gemaakt in de meeste korpsen en parketten. Die bieden de medewerkers de structuur die nodig is om het beoogde gedrag daadwerkelijk te vertonen. Ook maken deze gedetailleerde afspraken het mogelijk dat partners in de samenwerking elkaar op hun verantwoordelijkheden aan kunnen spreken. Een goed voorbeeld zijn de ketenintensiveringsregio's die in dit rapport vaak als *good practice* worden genoemd: de samenwerking in die regio's op persoonlijk niveau tussen de casemanagers bij de politie en het Openbaar Ministerie enerzijds en bij de beroepsgroepen anderzijds zorgen voor veel concrete vooruitgang.

Een knelpunt voor gedragsverandering is echter dat er naast de ELA nog andere onderwerpen zijn die soms lijken te concurreren om de aandacht en de beperkte capaciteit: huiselijk geweld, evenementen, grootschalige incidenten, overvallen, georganiseerde misdaad, kinderporno, cybercrime en dergelijke. 'Als alles prioriteit is, krijgt niets prioriteit', zoals een respondent het probleem samenvatte. Maar dit praktische probleem tast de uitgangspunten van het gedachtegoed van de ELA (nog) niet aan en leiden er niet toe dat het veranderde gedrag langzaam terugkeert naar het gedrag van vóór de invoering van de ELA.

10 Discussie

Vergelijking met onderzoek uit 2010 niet goed mogelijk

In dit onderzoek ging het over de naleving van de ELA: afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie. Om de mate van naleving te bepalen is gekozen voor een vergelijkbare opzet als twee jaar geleden is gekozen door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Dat onderzoek beperkte zich tot de politie en concludeerde dat acht afspraken niet werden nageleefd.

Een directe vergelijking met het toenmalige onderzoek bleek niet goed mogelijk. Ten eerste omdat in het onderzoek van de Inspectie OOV beoordelingen zijn gegeven op aspecten waar geen concrete afspraken over zijn gemaakt. Er staat bijvoorbeeld niet in de ELA dat de politie voorzieningen moet treffen om het ELA-gedachtegoed te borgen terwijl de Inspectie OOV dit punt wel beoordeeld heeft. Uit de 'geest' van de ELA-afspraken kan dit doel wel worden gedestilleerd en er zijn ook afspraken die een concreet onderdeel van die borging uitwerken, maar het is geen aparte afspraak of uitgangspunt. Ook is er geen afspraak over de informatiefunctie van de politie bij voortgangs- en afloopberichten over VPT-zaken, terwijl de Inspectie OOV ook daarover een oordeel velde. Ten tweede blijkt dat in het rapport van de Inspectie OOV een aantal concrete punten afzonderlijk zijn beoordeeld terwijl ze in één afspraak staan (bijvoorbeeld a) structurele informatieanalyse en b) het delen van die informatie). Die afspraken zijn in dit onderzoek als één afspraak beoordeeld. Kortom: er is geen directe vergelijking mogelijk tussen de conclusies van het IOOV onderzoek en het onderhavige. Globaal gesproken kan echter worden geconcludeerd dat van de zeven afspraken die volgens de Inspectie OOV in 2010 nog niet goed werden nageleefd door de politie er nu twee wel worden nageleefd. De vijf andere worden nog steeds niet (geheel) nageleefd.

Klakkeloos naleven afspraken is niet altijd wenselijk

Het onderzoek van de Inspectie OOV was beperkt tot de politie, terwijl het onderhavige onderzoek ook over het Openbaar Ministerie gaat. Dat leverde een interessant verschil op met het eerdere onderzoek: de vervolgingsafspraken die zijn gemaakt met het Openbaar Ministerie zijn namelijk veel genuanceerder geformuleerd dan de opsporingsafspraken met de politie. In veel vervolgingsafspraken staan termen als 'indien mogelijk', 'zoveel mogelijk' of 'tenzij het opportuiniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt'. Dat maakt een zwart-wit beoordeling van de naleving onmogelijk zonder diepgravend onderzoek op het niveau van afzonderlijke casussen. Bij het beoordelen van de naleving bleek dat het soms juist wenselijk kan zijn als een afspraak niet klakkeloos wordt nageleefd door het Openbaar Ministerie. Maatwerk is het sleutelwoord. Opvallend is dat de vertegenwoordigers van de beroepsgroepen waar wij mee spraken dit ook geen probleem vinden. Zij begrijpen dat het Openbaar Ministerie, als onderdeel van de rechterlijke macht, een eigen afweging moet maken en dat het onwenselijk zou zijn als elke aangifte automatisch tot een veroordeling zou leiden. Waar zij echter wel behoefte aan hebben is een heldere terugkoppeling van de gemaakte afweging omdat zij daarvan kunnen leren hoe ze in vergelijkbare toekomstige situaties moeten handelen.

Alle afspraken zijn belangrijk

Alles overziend is het beeld vrij positief: de meeste politiekorpsen en parketten leven de meeste ELA-afspraken (redelijk) na. Dat is goed nieuws. Ook staan er in dit rapport allerlei voorbeelden van *good practices* waar andere korpsen, parketten en beroepsgroepen hun voordeel mee kunnen doen. Toch wordt er in dit rapport veel aandacht besteed aan de knelpunten. Het is wellicht niet direct duidelijk waarom voor deze kritische aanpak is gekozen. Waarom is het belangrijk om alle afspraken na te leven en wat gaat er eigenlijk mis als dat niet altijd en overal lukt?

Eén knelpunt dat zowel bij de politie als bij het Openbaar Ministerie is geconstateerd, laat goed zien waarom het van belang is álle afspraken na te leven: externe publiciteit. De ELA richten zich op het traject dat begint als er aangifte wordt gedaan door een slachtoffer. De aangifte wordt opgenomen en daarna start de opsporing en vervolging. De meeste afspraken gaan over dat traject. Maar er is ook afgesproken dat er externe communicatie moet plaatsvinden over veroordelingen middels persberichten waarin ook de grondslagen van de aanpak worden opgenomen. Die afspraak wordt niet goed nageleefd. Waarom is dat erg? Dat is erg omdat het voor het vasthouden van de energie om conform de ELA te werken van groot belang is dat er over veroordelingen breed wordt gecommuniceerd. Dat soort veroordelingen zijn namelijk het sluitstuk van de hele aanpak en ze vormen de basis 'voor de hele piramide die erop is gebouwd', zoals een medewerker van een gemeente zei. De meeste werknemers met een publieke taak weten inmiddels wel dat het de bedoeling is om aangifte te doen en het heeft weinig zin om dat nogmaals te benadrukken. Voor blijvende gedragsverandering is het een voorwaarde dat de hele keten goed draait en volgens veel politiemensen en medewerkers van organisaties is het daarom van groot belang dat het Openbaar Ministerie en de rechters zich (nog) bewuster worden van de impact van hun werk op het draagvlak voor de ELA en het gedachtegoed dat eraan ten grondslag ligt. Waar het lukt om tot succesvolle veroordelingen te komen en hierover te communiceren, geeft dit extra energie aan alle schakels in de keten. Daarom is het van belang alle afspraken na te (gaan) leven: ze vormen een geheel. Het zelfde geldt voor de structurele informatievoorziening. Voor de afhandeling van afzonderlijke zaken is het niet essentieel om te weten hoeveel VPT-zaken er in totaal zijn en hoe de afwikkeling daarvan loopt. Maar op overkoepelend niveau is dat soort informatie essentieel voor het monitoren van de aanpak.

11 Aanbevelingen

Er worden vier aanbevelingen geformuleerd op basis van dit onderzoek. Drie aanbevelingen zijn geadresseerd aan de drie subjecten van dit onderzoek: de politie, het Openbaar Ministerie en de beroepsgroepen met een publieke taak zelf. Overigens komen deze aanbevelingen goed overeen met de verbeterpunten die door de politie en het Openbaar Ministerie zelf zijn aangedragen op de schriftelijke vragenlijsten (zie bijlage 6). Tot slot wordt een algemene aanbeveling gegeven aan de top van de politie en het Openbaar Ministerie gezamenlijk.

11.1 Politie: Verbreed de aanpak

Alles overziend kan worden geconstateerd dat de politie het beste voldoet aan de uitgangspunten van de ELA die dicht bij de 'corebusiness' van het politiewerk staan. Maar werkzaamheden die daar verder vanaf staan, zoals registratie en structurele informatieanalyse, of activiteiten die het slachtoffer centraal stellen, zoals helpen bij schadebemiddeling of het informeren van slachtoffers over de voegingsmogelijkheid, blijken minder te worden nageleefd. Ook de Inspectie OOV kwam in haar onderzoek in 2010 tot dit inzicht. De aanbeveling voor de politie is dan ook om deze aspecten te verbeteren.

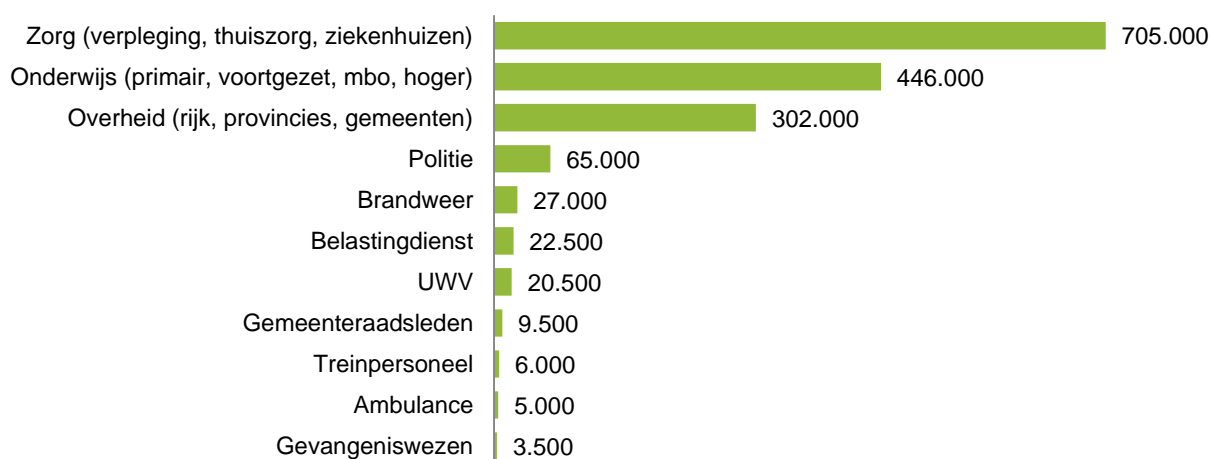
Eén specifieke aanbeveling die kan worden gedaan is om de aanpak van agressie en geweld te verbreden naar alle beroepsgroepen met een publieke taak. De politie heeft een zekere voorsprong ten opzichte van het Openbaar Ministerie bij de invoering van de ELA: er wordt namelijk al een jaar of tien gewerkt aan het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren (GTPA). Een goed voorbeeld hiervan is het schadevergoedingsfonds dat sommige korpsen hebben voor collega's die slachtoffer worden van agressie en geweld. Zodra de rechter een schadevergoeding oplegt wordt het bedrag door het fonds uitgekeerd aan het slachtoffer, waarna het fonds het op zich neemt om het geld te innen bij de veroordeelde. In dit rapport worden verschillende andere voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat de politie 'van hoog tot laag' begrijpt wat de voorwaarden zijn voor een eenduidige, effectieve en snelle aanpak van agressie en geweld tegen politieambtenaren. De beste indicator hiervan is wellicht het grote aantal GTPA-zaken dat de politie de afgelopen twee jaar heeft geregistreerd. De conclusie van de Arbeidsinspectie uit 2010 dat er bij de meeste politiekorpsen sprake was van 'onvoldoende naleving van de geweldsprotocollen voor de eigen beroepsgroep' is niet meer van toepassing in 2012.

Maar de politie slaagt er, ondanks een aantal voorbeelden die het tegendeel bewijzen en die ook worden beschreven in dit rapport, nog onvoldoende in om hetzelfde gedachtegoed en dezelfde uitgangspunten met dezelfde energie structureel toe te passen op andere beroepsgroepen met een publieke taak. Er zijn goede voorbeelden aangetroffen die laten zien dat de politie met de juiste intenties aan de slag is gegaan, maar de conclusie luidt dat het nog niet is gelukt de uitgangspunten van de ELA overal daadwerkelijk in te voeren en vooral te borgen. Een ogenschijnlijk klein, maar veelzeggend feit is dat er politiekorpsen zijn die wel een casemanager hebben voor geweld tegen politieambtenaren, maar niet voor andere werknemers met een publieke taak.

De politie heeft een aantal blinde vlekken als het gaat om de beroepsgroepen met een publieke taak. Dat komt doordat er op overkoepelend niveau geen inzicht is in de ontwikkeling van het aantal VPT-zaken of in de herkomst van die zaken. De uitgangspunten van eenduidige registratie van VPT-zaken en structurele informatieanalyse worden door de meeste korpsen niet nageleefd. Het feit dat er bij de aanpak van geweld tegen politieambtenaren op precies deze punten grote vooruitgang is geboekt laat zien dat dit wel degelijk mogelijk is. De conclusie van de Inspectie OOV uit 2010 kan hier letterlijk worden overgenomen: 'Bij het naleven van de afspraken is sprake van een gebrek aan resultaatsturing inclusief voortgangscontrole. Met resultaatsturing is hier bedoeld zorg dragen dat beoogde verbetering binnen de gestelde termijn wordt bereikt'. De politie heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het veiliger maken van de publieke taak, maar qua sturing en borging van de aanpak kan en moet het in de meeste korpsen nog beter.

De aanpak werkt nu goed bij de beroepsgroepen die gevoelsmatig dicht bij de politie staan: de *early adopters* brandweer, ambulancezorg en openbaar vervoer. Deze *early adopters* hebben de afgelopen jaren veel aandacht van politie en Openbaar Ministerie gekregen en dat heeft tot concrete resultaten geleid. Dit bleek ook al uit het onderzoek van de Inspectie OOV uit 2010 en werd opnieuw bevestigd in dit onderzoek. Gemeten naar het aantal werknemers in de andere beroepen met een publieke taak hebben openbaar vervoer en ambulancezorg echter relatief veel aandacht gekregen.¹⁸ In de publieke sector (zorg, onderwijs, overheid en veiligheidssector) werken circa anderhalf miljoen mensen, volgens de meest recente cijfers van het CBS. Bij de ambulancezorg en in het openbaar vervoer gaat het in totaal om ongeveer 34.000 werknemers.

Aantal werknemers in een aantal beroepsgroepen met een publieke taak



In dit onderzoek is geconstateerd dat er in 2012 circa tweeduizend VPT-zaken zijn geregistreerd door de politie. Daar staan bijna zeventuizend geregistreerde GTPA-zaken tegenover. Op elke VPT-registratie worden dus zo'n drie tot vier GTPA-zaken geregistreerd en die verhouding is de afgelopen drie jaar nauwelijks veranderd. Aangezien het aantal werknemers met een publieke taak

Noot 18 Deze redenering is alleen gebaseerd op het aantal werknemers. Wellicht dat de aandacht van politie en OM voor ambulances, brandweer en openbaar vervoer niet disproportioneel is als rekening wordt gehouden met de openbare orde component die aan geweld tegen deze twee groepen werknemers verbonden is.

vele malen groter is dan het aantal politiemensen (tegenover elke politiefunctionaris staan circa vijftieng werknemers met een andere publieke taak) zou het aantal geregistreerde VPT-zaken vele malen groter moeten zijn dan het aantal geregistreerde GTPA-zaken. Dat is nu niet het geval en dat laat zien dat sommige beroepsgroepen nog geen onderdeel uitmaken van de aanpak. Zoals een medewerker van de politie zei: 'De politie heeft haar eigen zaakjes goed voor elkaar'. Het verdient aanbeveling om de goede ervaringen bij het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren ook toe te gaan passen voor werknemers met een andere publieke taak.

Het feit dat er geen structurele informatieanalyse plaatsvindt op de geregistreerde VPT-zaken draagt hier zoals gezegd aan bij: er gaan geen alarmbellen af omdat niemand weet hoe de verhouding ligt of hoe deze zou moeten liggen. De aanbeveling aan de politie luidt dan ook om in stand te houden en te versterken wat goed gaat, maar om de komende tijd meer te investeren in het bieden van een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld aan *alle* beroepsgroepen met een publieke taak.

11.2 Openbaar Ministerie: Stel de slachtoffers centraal

Ook bij het Openbaar Ministerie zijn voorbeelden gevonden van succesvolle initiatieven om de afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak conform de uitgangspunten van de ELA te laten verlopen. Veel van die voorbeelden zijn beschreven in dit rapport. Maar alles overziend is de opgave voor het Openbaar Ministerie om in de komende jaren enkele cruciale uitgangspunten van het gedachtegoed van de ELA nog meer centraal te stellen in hun werk. Samengevat komt het erop neer dat de slachtoffers centraal moeten worden gesteld in het werk van het Openbaar Ministerie.

Voor werknemers met een publieke taak (en trouwens ook voor de politie) is het Openbaar Ministerie een cruciale schakel in de keten van slachtoffer > politie > openbaar ministerie en (uiteindelijk) rechters. Het werk van het Openbaar Ministerie heeft grote impact op de partners die eerder in de keten zitten, dus de slachtoffers en de politie.

Iemand bij het Openbaar Ministerie vertelde ons dat het strafrecht niet alles kan oplossen en dat werkgevers vooral preventieve maatregelen moeten treffen om agressie en geweld tegen te gaan. Dat mag feitelijk juist zijn, maar deze redenering onderschat het belang van de repressieve component van de ELA-aanpak voor het invullen van de preventieve component. De rechterlijke macht, dus het Openbaar Ministerie en de rechtbanken samen, realiseert zich volgens veel van onze gesprekspartners te weinig hoe groot de impact van hun werk op de doelgroepen van het ELA-beleid is. Elke beslissing van een officier of rechter, zowel een positieve als een negatieve, 'dreunt door op de werkvloer'. Als een officier van justitie een brief stuurt aan een slachtoffer en in één zin meedeelt dat de verdachte niet wordt vervolgd 'omdat het feit niet strafbaar is' of 'omdat het feit niet bewijsbaar is', zou hij zich meer moeten inleven in het slachtoffer en op zijn minst een toelichting op het besluit moeten geven waardoor frustraties worden voorkomen en toekomstige zaken beter worden onderbouwd. Dat soort brieven worden door de werknemers met een publieke taak namelijk gedeeld met hun collega's en één brief van een officier weegt zwaarder dan tien folders van de werkgever waarin wordt opgeroepen om vooral aangifte te doen. Een aantal van de medewerkers van het Openbaar Ministerie waar wij mee spraken was het hier overigens mee eens.

Niet alleen richting de werknemers met een publieke taak heeft het Openbaar Ministerie een verantwoordelijkheid; ook richting de politie. Zoals iemand uit de korpsleiding van een politieregio het samenvatte: 'Het gaat bij de ELA om de borging in de hele keten. Het Openbaar Ministerie organi-

seerde bij ons een themazitting en één van de tien zaken werd aangehouden, terwijl in de andere negen de strafeis werd overgenomen. Dit soort themazittingen zijn cruciaal voor ons omdat ze het sluitstuk vormen van alles waar wij als politie aan werken. Maar het Openbaar Ministerie heeft te weinig capaciteit en mankracht om dit soort themazittingen structureel te organiseren. Voor hen zou vanaf nu ook bovenaan moeten staan dat er altijd een reactie naar de dader wordt gegeven'. De contacten tussen de VPT-coördinatoren van de politie en hun tegenhangers op de parketten zijn uitstekend, maar een aanzienlijk aantal politiemensen waar wij mee spraken was kritisch over de wijze waarop het Openbaar Ministerie invulling geeft aan de ELA. Bij de 'gemiddelde medewerker' van het Openbaar Ministerie ervaren zij minder gevoel van urgentie dan bij zichzelf. Een politiemans: 'De problemen zaten twee jaar geleden bij ons, maar wij zijn er in geslaagd een grote stap vooruit te zetten. Nu is het Openbaar Ministerie de bottleneck in de aanpak'.

De aanbeveling richting het Openbaar Ministerie is dan ook om deze bottleneck aan te pakken. Een belangrijk knelpunt is het gebrek aan ambitie en structurele afspraken voor het voeren van een actief extern communicatiebeleid. Er zijn uitzonderingen, en dit rapport bespreekt ze, maar in de meeste parketten is het uitzonderlijk als de pers wordt gezocht als er veroordelingen voor VPT-zaken zijn. Voor de aanpak is dit echter een cruciaal onderdeel en dat wordt onderschat door het Openbaar Ministerie. Werkgevers in de publieke taak die er zelf alles aan doen om hun werknemers te overtuigen aangifte te doen, merken op dat alleen daadwerkelijke veroordelingen nu nog een verschil kunnen maken. Werknemers die merken dat hun zaak serieus is opgepakt en tot een reactie naar de dader leidt, voelen zich enorm gesteund. Maar als die goede voorbeelden niet breed worden gedeeld, krijgt bijna niemand ze te horen. Dat is niet alleen problematisch omdat het andere werknemers demotiveert iets te ondernemen tegen agressie en geweld. Het zorgt er ook voor dat de mogelijke preventieve effecten van dit soort veroordelingen niet worden verzilverd: als duidelijk wordt dat in dit soort zaken vaak tot een veroordeling komt kan dit door een afschrikwekkende werking invloed hebben op het gedrag van andere mogelijke daders.

Het is wellicht goed hier nogmaals op te merken dat werkgevers en, zij het in mindere mate, werknemers met een publieke taak niet verwachten dat de rechterlijke macht altijd tot een veroordeling komt. Het gaat erom dat er een leercyclus op gang komt over wat wel en niet strafbaar is en wat de organisaties zelf kunnen doen om agressie en geweld te voorkomen. Organisaties kunnen veel leren van een zaak die niet wordt vervolgd vanwege gebrek aan bewijs, maar alleen als die lessen worden gedeeld. Het belangrijkste is de inhoudelijke uitwisseling tussen politie en Openbaar Ministerie enerzijds en de werkgevers en werknemers anderzijds.

11.3 Beroepsgroepen: Investeer in samenwerking met politie en OM

Er zijn nog vrij veel instellingen, organisaties en sectoren met een publieke taak die niet ver zijn in de aanpak van agressie en geweld. Dit geldt vooral voor het onderwijs, de zorg en – sommige – gemeenten. In andere beroepsgroepen zijn wel grote stappen gezet: de ambulancezorg en het openbaar vervoer zijn de beste voorbeelden. De samenwerking met politie en Openbaar Ministerie komt in andere beroepsgroepen niet goed van de grond ofwel omdat er te weinig urgentie wordt gevoeld om de veiligheid op de werkplek centraal te stellen, ofwel – waar die urgentie wel wordt gevoeld – omdat het beleid niet vanuit veiligheid, maar vanuit arbobeleid met de bijbehorende focus op aansprakelijkheid van de werkgever wordt ingestoken.

Vrijwel alle politiekorpsen en parketten van het Openbaar Ministerie hebben pogingen gedaan om de ELA te verbreden naar andere beroepsgroepen, maar dat is niet overal gelukt. Dat lag niet altijd

aan gebrek aan interesse, urgentie of capaciteit bij politie en Openbaar Ministerie, maar soms ook aan de beroepsgroepen zelf. Drie van de vier beroepsgroepen met een publieke taak waar wij mee spraken hebben de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de aanpak van agressie en geweld: openbaar vervoer, ambulancezorg en gemeenten. Zij hebben bijvoorbeeld intern al het mogelijke gedaan om de meldings- en aangiftebereidheid onder de werknemers te stimuleren. Het aantal flyers, folders en filmpjes dat sommige organisaties hebben gemaakt om het belang van aangiften onder de aandacht te brengen (Aangifte? Gewoon doen!) was ronduit indrukwekkend. Ook treffen veel van deze organisaties preventieve maatregelen: ze trainen hun werknemers in het omgaan met lastige klanten, ze installeren camera's en noodknoppen, richten hun spreekkamers zodanig in dat klanten niet agressief kunnen worden, huren eigen beveiligers, toezichhouders en handhavers in en voeren een actief intern en soms ook extern communicatiebeleid. Zij hebben zoals dat heet 'hun huis op orde' en zijn dus klaar voor een intensieve samenwerking met politie en, zij het op wat meer afstand, het Openbaar Ministerie.

In organisaties die intensief samenwerken met politie en Openbaar Ministerie, bijvoorbeeld in het kader van de ketenintensiveringsregio's, is veel geleerd over het strafrecht en over de eisen die worden gesteld aan een aangifte van agressie en geweld. Ook de eigen verantwoordelijkheid van de werknemers en werkgevers krijgt hier veel aandacht: niet elke aangifte hoeft tot een veroordeling te leiden om zinvol te zijn. Geleerde lessen kunnen worden verwerkt in voorlichting en training voor het personeel en kunnen worden meegenomen in de interne en externe communicatie over agressie en geweld.

Cruciaal voor een succesvolle aanpak zijn degenen die op tactisch niveau als casemanager of coördinator voor agressie en geweld worden aangesteld in de beroepsgroepen zelf. Zij overleggen namens hun organisatie incidenteel (op zaaksniveau) en structureel (over afspraken) met politie en Openbaar Ministerie. Deze casemanagers zijn essentieel als verbinding tussen de beroepsgroep enerzijds en de strafrechtketen anderzijds. Niet alleen kunnen ze afzonderlijke VPT-zaken intern netjes voorbereiden ('de emotie eruit halen'), volgen en terugkoppelen naar de werknemers. Ze kunnen er ook voor zorgen dat politie en Openbaar Ministerie het op tijd te horen krijgen als een zaak niet conform de afspraken in de ELA wordt beoordeeld of als een dossier te lang blijft liggen. Ten derde is een casemanager een goed aanspreekpunt voor politie en Openbaar Ministerie om inhoudelijke terugkoppeling te geven, bijvoorbeeld als werknemers zelf hun boekje te buiten gingen. Die kennis kan dan worden ingevoegd in de trainingen die aan de werknemers met een publieke taak worden gegeven of – in extreme gevallen – leiden tot maatregelen tegen individuele werknemers.

Naast de casemanagers blijkt het ook goed te werken als er vanuit de organisaties met een publieke taak wordt geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering op operationeel niveau. Een goed voorbeeld zijn situaties waar beide partijen intensief samenwerken door werknemers bij elkaar te detacheren. Scholen met een schoolveiligheidsteam waar ook een politieagent in zit, bijvoorbeeld, leveren veel VPT-zaken op terwijl er normaal gesproken uit het onderwijs heel weinig meldingen en aangiften komen. Hetzelfde geldt voor zorginstellingen waar de politie deelneemt aan het tweewekelijkse overleg met de beveiliging: 'We gaan het werk gewoon bij ze ophalen', aldus een politie-man. Het beste voorbeeld is het openbaar vervoer waar handhavers werken die een brug kunnen bouwen tussen de beroepsgroep aan de ene kant en de politie aan de andere kant. Zij werken intensiever samen met de politie dan hun collega's, soms zitten ze zelfs in hetzelfde gebouw, en functioneren daardoor als 'ontzorgers' voor hun collega's. Zij kunnen helpen bij aangiften door alle

feiten netjes te verzamelen en in sommige gevallen kunnen ze zelfs de aangifte direct invoeren in het systeem van de politie. Andersom kunnen ze aan hun collega's uitleggen wat er wel of niet strafbaar is en voorkomen dat onterechte negatieve verhalen over politie en justitie maar blijven rondzingen.

Kortom: werkgevers met een publieke taak die serieus aan de slag willen met de aanpak van agressie en geweld tegen hun werknemers hebben een grote eigen verantwoordelijkheid, maar ook allerlei mogelijkheden om zelf aan de slag te gaan. Het investeren in persoonlijke contacten door het aanstellen van casemanagers en door te werken aan deskundigheidsbevordering op operationeel niveau, blijkt een zeer veelbelovende methode te zijn om hier serieus invulling aan te geven.

11.4 Afsluitend

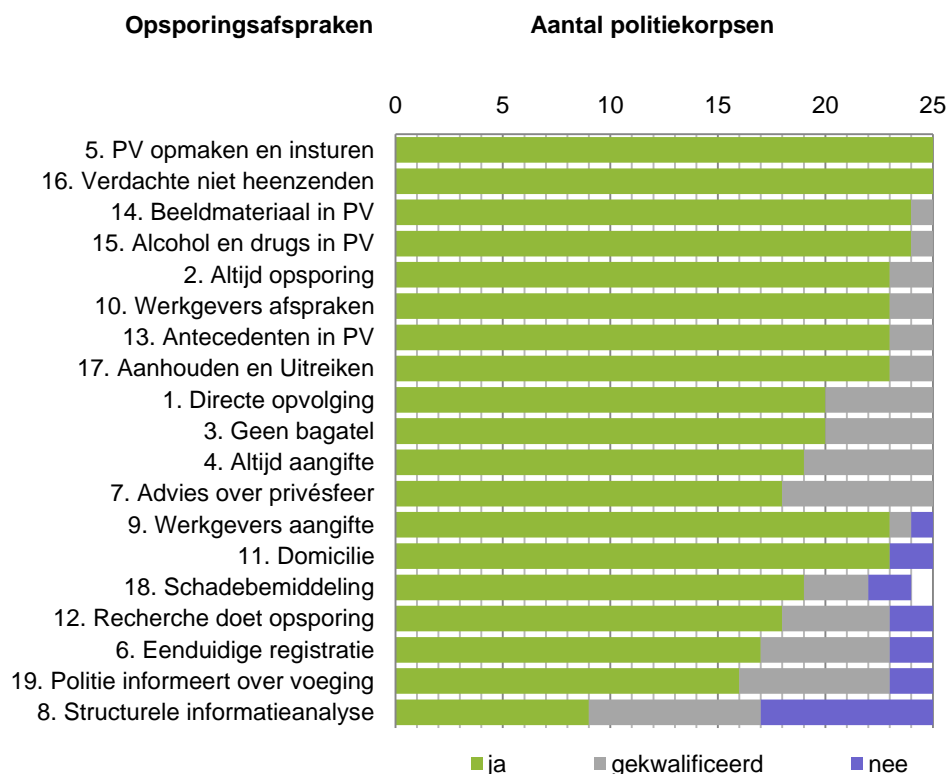
Los van de drie aanbevelingen die hierboven werden gegeven aan de drie subjecten van dit onderzoek, is er ook op overkoepelend niveau actie nodig: de eenduidige registratie en informatieanalyse. Terwijl van de beroepsgroepen zelf wordt verwacht dat zij 'hun eigen huis' op orde brengen en een goed beeld hebben van de omvang van de problemen, is de interne registratie van VPT-zaken bij de politie en het Openbaar Ministerie een groot en voortdurend knelpunt. Dit heeft niet direct invloed op de afhandeling van afzonderlijke zaken (hoewel registreren en oormerken van groot belang zijn om te voorkomen dat zaken 'van de radar verdwijnen' tot grote frustratie van degenen die aangifte doen), maar voor de sturing op resultaten is het gebrek aan inzicht op overkoepelend niveau een groot probleem en een groot risico voor het succes van de ELA.

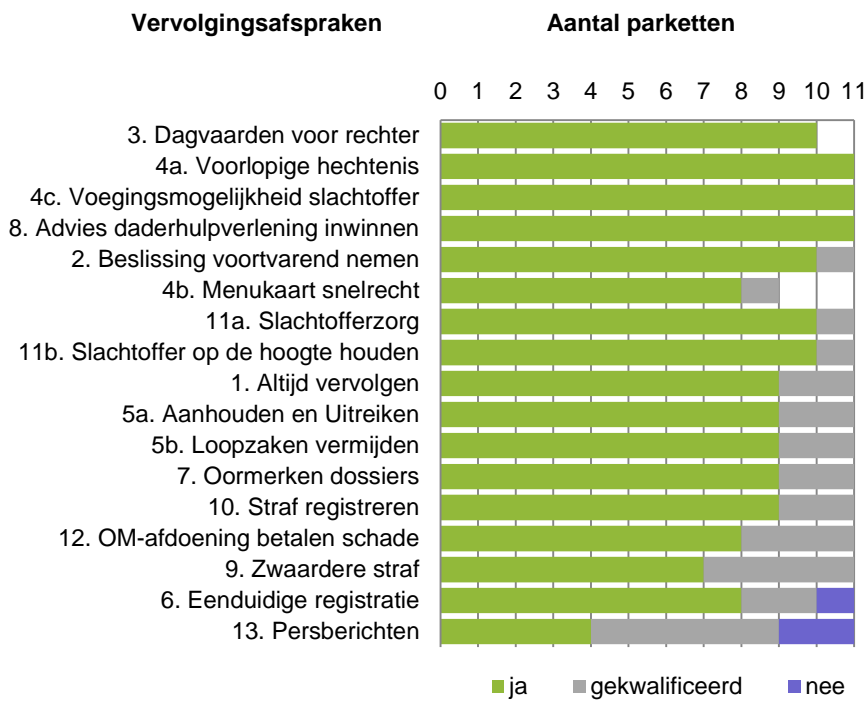
Het is op dit moment bij niemand bekend om hoeveel VPT-zaken het eigenlijk gaat. Maar nog erger: het is bij niemand bekend om hoeveel VPT-zaken het eigenlijk *zou moeten gaan*. Er wordt op zaaksniveau wel aan casescreening en kwaliteitsverbetering gewerkt, maar het is volstrekt onduidelijk wat de ambities op geaggregeerd niveau zijn. Hele beroepsgroepen kunnen jarenlang buiten beeld blijven zonder dat er alarmbellen gaan rinkelen op het niveau waar hier wat aan kan worden gedaan. Op dit punt zou door de top van de politie en het Openbaar Ministerie, zoals de Inspectie OOV ook al in 2010 schreef, meer aan sturing moeten worden gedaan wat het volgende inhoudt: 'de koers uitzetten, koers houden en interne verantwoording'. Wij voegen daar een vierde punt aan toe: externe verantwoording.

12 Factsheet

Op deze factsheet staan de resultaten van de schriftelijke enquête onder alle korpsen en parketten. Per opsporingsafpraak en vervolgingsafpraak is gevraagd of zij de afspraak in hun eigen beleving naleven. Bij elke afspraak werd verzocht een toelichting op het antwoord te geven en relevante documenten, zoals protocollen, werkinstructies of folders ter beschikking te stellen. Niet alle korpsen en parketten hebben bij elke vraag gekozen voor een eenduidig 'ja' of 'nee', maar gaven soms een 'gekwalificeerd' antwoord. De antwoorden worden daarom in drie categorieën gepresenteerd: 'ja', 'gekwalificeerd' en 'nee'.

Het is van belang om hier op te merken dat het gaat om de zelfbeoordeling door de korpsen en de parketten zoals ze die in de schriftelijke vragenlijst hebben gegeven. De confrontatie van deze zelfbeoordeling met de ervaringen vanuit de beroepsgroepen met een publieke taak leidde soms tot een andere conclusie over de daadwerkelijke naleving. Deze conclusies staan in hoofdstuk 9.





Bijlagen

Bijlage 1 Eenduidige Landelijke Afspraken

Als een werknemer met een publieke taak slachtoffer wordt van agressie of geweld, treden de Eenduidige Landelijke Afspraken in werking. Dat betekent dat politie en Openbaar Ministerie moeten zorgen voor een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld. De ELA traden in werking op 1 april 2010.

De eenduidige landelijke afspraken bestaan uit vier onderdelen:

- 6 uitgangspunten
- 4 ketenafspraken tussen politie en Openbaar Ministerie
- 19 opsporingsafspraken voor de politie
- 13 vervolgingsafspraken voor het Openbaar Ministerie

UITGANGSPUNTEN

1. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en het Openbaar Ministerie;
2. Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal;
3. Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht of Aanhouden en Uitreiken;
4. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader;
5. Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak;
6. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak.

KETENAFSPRAKEN

1. Er vindt eenduidige registratie plaats door politie en Openbaar Ministerie van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.
2. Er wordt bij de politiekorpsen en parketten een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).
3. Er vindt monitoring van deze afspraken plaats op lokaal niveau waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en Openbaar Ministerie.
4. De afspraken worden na 2 jaar geëvalueerd, waarbij ook ervaringen van de stakeholders worden meegenomen.

OPSPORINGSAFSPRAKEN POLITIE

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.
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.

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) 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.
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.
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 Uitreiken procedure toegepast. 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 tijdsbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

VERVOLGINGSAFSPRAKEN Openbaar Ministerie

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.
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het Openbaar Ministerie met voortvarendheid genomen.
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.
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.
5. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

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.
7. Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid 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.
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.
10. Het Openbaar Ministerie registreert de gevorderde straf in GPS.

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 desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak.

12. In geval van een Openbaar Ministerie-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag.

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.

Bijlage 2 Klankbordgroep

Dhr. A. Coenen, Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland/ Connexxion
Dhr. B. Custers, ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. F. Eggens, Voorzitter landelijke projectgroep GTPA/ Politie Fryslân
Mevr. J. den Engelsman, NU'91vakbond verpleegkundigen
Mevr. J. de Jong, ministerie van BZK
Dhr. G. Korthouwer, ministerie van VWS
Dhr. E. Lanting, Openbaar Ministerie Parket-Generaal
Dhr. P. de Leeuw, voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vanaf 1 september 2012)
Mevr. G. Mohanlal, ministerie van BZK
Dhr. H. Passchier, ministerie van Veiligheid en Justitie
Mw. B. van der Roest, Ambulancezorg Nederland
Mw. M. van Steensel, GGZ Nederland
Dhr. R. Stout, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. F. Vlek, voorzitter
Dhr. J. Wever, voorziening tot samenwerking Politie Nederland (tot 1 september 2012)

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

1-meting en 0-meting

Voor wat betreft het onderzoek onder politiemensen, openbaar vervoer en ambulancezorg is dit onderzoek een 1-meting in vervolg op het eerdere onderzoek van de Inspectie OOV uit 2010. Om een goede vergelijking met dat onderzoek te kunnen maken zijn dezelfde onderzoeksmethoden en -instrumenten ingezet en is het onderzoek in dezelfde politiekorpsen en organisaties gehouden. Voor wat betreft het Openbaar Ministerie, GGZ en gemeenten is dit een 0-meting, maar in dit gedeelte van het onderzoek zijn dezelfde methoden gehanteerd. Een vergelijking door de tijd is niet mogelijk, maar een vergelijking met de andere organisaties dus wel.

Schriftelijke vragenlijst

Politie: Eind juni 2012 is een schriftelijke vragenlijst verzonden aan de korpschefs van de 26 politiekorpsen (25 regio's en KLPD). De vragenlijst is ingevuld geretourneerd door 25 politiekorpsen. De vragenlijsten zijn allemaal ondertekend door de korpschef. Alleen regiokorps Limburg-Noord ontbreekt, ondanks herhaalde verzoeken onzerzijds en verschillende toezeggingen vanuit het korps. Eind september 2012 is besloten dit korps niet mee te nemen in het onderzoek.

Openbaar Ministerie: Eind juni 2012 is een schriftelijke vragenlijst verzonden aan alle hoofdofficieren van justitie van de parketten van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is ingedeeld in tien regioparketten, maar op het moment dat de ELA van kracht werden waren er nog 19 arrondissementsparketten. Daarom is besloten de vragenlijst te verzenden op basis van de oude indeling en het aan de parketten over te laten om te kiezen of ze namens het nieuwe regioparket wilden reageren of op basis van de oude indeling. Tien regioparketten kozen voor de nieuwe indeling. Twee oude arrondissementen kozen ervoor apart te responderen: Almelo-Zwolle en voor Arnhem-Zutphen (nu in regioparket Oost-Nederland). We ontvingen in totaal dus elf ingevulde vragenlijsten. De ingevulde vragenlijsten zijn allemaal ondertekend door de hoofdofficier van justitie.

Ingevulde vragenlijsten (oude namen)

- Leeuwarden, Assen, Groningen
- Almelo, Zwolle
- Arnhem, Zutphen
- Utrecht, Lelystad
- Alkmaar, Haarlem
- Amsterdam
- Den Haag
- Rotterdam, Dordrecht
- Breda, Middelburg
- Den Bosch
- Maastricht, Roermond

Regioparket (nieuwe namen)

- Noord-Nederland
- Oost-Nederland
- Oost-Nederland
- Flevoland-Utrecht
- Noord-West-Holland
- Amsterdam
- Haaglanden
- Rotterdam-Rijnmond
- Zeeland - West Brabant
- Oost Brabant
- Limburg

(Groeps-)interviews

In de maanden juli tot en met oktober 2012 zijn (groeps-)interviews gehouden waar in totaal circa honderd personen aan hebben deelgenomen. Wij danken hen hartelijk voor de tijd die zij hebben willen vrijmaken voor het beantwoorden van onze vragen. Er zijn (groeps)gesprekken gehouden in twaalf politiekorpsen, zeven parketten en vier beroepsgroepen.

Politie

Om de ontwikkelingen in beeld te kunnen brengen sinds de Inspectie OOV haar onderzoek naar naleving van de ELA deed is gekozen voor onderzoek in dezelfde twaalf politiekorpsen:

- Amsterdam-Amstelland
- Drenthe
- Flevoland
- Gelderland-Midden
- Gooi en Vechtstreek
- Korps Landelijke Politie Diensten
- Limburg-Zuid
- Rotterdam-Rijnmond
- Utrecht
- Zaanstreek-Waterland
- Zeeland
- Zuid-Holland Zuid

In elk van deze twaalf korpsen zijn gesprekken gevoerd op drie niveaus: dus met 36 personen. Op strategisch niveau is gesproken met de portefeuillehouder Veilige Publieke Taak binnen de korpsleiding, meestal de (plaatsvervangend) korpschef, een lid van het MT of een districtschef. Op tactisch niveau is gesproken met een functionaris die uitvoering moet geven aan de implementatie van de ELA in het korps. Er zijn gesprekken gevoerd met projectleiders geweld (GTPA/VPT), maar ook met wijkteamchefs of vergelijkbaar. Op operationeel niveau is gesproken met buurtregisseurs, (wijk)rechercheurs en medewerkers intake. Daarnaast zijn op de werkvloer ook (groeps)gesprekken gevoerd met willekeurige politiemensen om te zien in hoeverre de ELA zijn doorgedrongen tot de dagelijkse praktijk op de werkvloer.

De herindeling van de korpsen als gevolg van de aanstaande vorming van de Nationale Politie leidt ertoe dat sommige korpsen die in 2010 nog zelfstandig aan VPT werkten nu samenwerken. Dat geldt in de korpsen waar de verdieping plaatsvond voor Zuid-Holland-Zuid en Rotterdam-Rijnmond (het nieuwe district Rotterdam-Rijnmond) en voor Flevoland en Gooi en Vechtstreek (het nieuwe district Flevoland-Utrecht). Om toch de inzichten uit alle 'oude' regio's voldoende in beeld te krijgen zijn op strategisch en tactisch niveau (soms gecombineerde) interviews gehouden met de persoon of personen die aangaven namens het nieuwe regiodistrict het aanspreekpunt voor Veilige Publieke Taak te zijn. Op operationeel zijn altijd medewerkers uit beide 'oude korpsen' benaderd.

Openbaar Ministerie

In de zeven regioparketten waarbinnen de hierboven genoemde twaalf politiekorpsen vallen zijn diepte-interviews gehouden met twee personen per parket, dus met veertien in totaal. Het ging om een vertegenwoordiger op strategisch niveau (meestal de officier van justitie die namens het parket het VPT-dossier in zijn portefeuille heeft) en een vertegenwoordiger op tactisch niveau (meestal

een beleidsmedewerker) Hieronder staan de regioparketten waar het onderzoek is gehouden (tussen haakjes staan de 'oude' parket namen):

- Amsterdam
- Flevoland-Utrecht (Zwolle, Amsterdam, Utrecht)
- Limburg (Maastricht, Roermond)
- Noord-Nederland (Assen, Leeuwarden, Groningen)
- Oost-Nederland (Zutphen, Arnhem, Zwolle, Almelo)
- Rotterdam-Rijnmond (Rotterdam, Dordrecht)
- Zeeland-West-Brabant (Middelburg, Breda)

Beroepsgroepen

Er zijn (groeps)gesprekken gehouden met meer dan vijftig personen werkzaam in de volgende vier beroepsgroepen:

- Ambulancezorg: Ambulance Amsterdam | Gelderland-Midden | UMCG Drenthe
- Openbaar Vervoer: Connexion | GVB Amsterdam | NS
- Gemeenten: Almere | Amsterdam | Maastricht
- Geestelijke gezondheidszorg: Landelijke netwerken verpleegkundigen en Arbo coördinatoren

Ambulancezorg Nederland heeft contact gelegd met alle bestuursleden die ambulancezorg bieden in de twaalf politieregio's waar dit onderzoek zich op richtte. In de drie bovenstaande regio's zijn op strategisch niveau drie gesprekken gevoerd (met een bestuurssecretaris, senior beleidsmedewerker en een directielid). Daarnaast zijn (groeps)gesprekken gevoerd met chauffeurs en verpleegkundigen.

In het **openbaar vervoer** is in overleg met de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland besloten om het onderzoek op te splitsen voor alle soorten vervoerders die er in Nederland zijn: streekvervoer (Connexion), stadsvervoer (GVB Amsterdam) en spoor (NS). In die drie organisaties zijn op strategisch niveau gesprekken met een directeur, een hoofd sociale veiligheid en een casemanager VPT. Op operationeel niveau is gesproken met bestuurders (bus en tram) en met toezichthouders (Boa's).

Bovenstaande twee beroepsgroepen maakten ook deel uit van de evaluatie door de Inspectie OOV in 2010 en – voor zover dat kon worden gedestilleerd uit het rapport – is toen globaal dezelfde aanpak gekozen. Wel is het aantal gesprekspartners in ons onderzoek aanzienlijk groter, omdat er twee extra beroepsgroepen zijn betrokken: de GGZ en gemeenten.

De **geestelijke gezondheidszorg** is als beroepsgroep aan de huidige evaluatie toegevoegd om verschillende redenen: een grootschalig onderzoek naar agressie en geweld in de GGZ door de Vrije Universiteit, de aandacht in de media en de politieke actualiteit (de minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat ook de GGZ aandacht krijgt in deze evaluatie). Op tactisch niveau is gesproken met 25 Arbo coördinatoren uit evenzoveel GGZ-instellingen verspreid over heel Nederland. Dit gesprek is geregeld door GGZ Nederland. Op operationeel niveau is gesproken met 12 verpleegkundigen werkzaam in evenzoveel GGZ-vestigingen verspreid over heel Nederland (er is aangesloten bij een vergadering van NU'91). In totaal is dus met 37 personen uit de GGZ gesproken. Daarnaast hebben diverse personen ons concrete voorbeelden van (geanonimiseerde) casus-

sen via de mail gestuurd en is er door een grote GGZ-instelling in Brabant zelfs een vragenlijst gestuurd naar een aantal vestigingen in hun regio. De teruggestuurde casussen en vragenlijsten die afkomstig waren van twaalf vestigingen zijn uiteraard ook geanalyseerd en verwerkt in het onderzoeksrapport.

Gemeenten zijn aan dit onderzoek toegevoegd omdat hier al eerder in 2010 en ook recent onderzoek naar slachtofferschap van agressie en geweld is gehouden (*Bedreigd Bestuur 2010*). Ook was de indruk van de opdrachtgever dat gemeentelijke medewerkers zoals boa's, parkeerwachten en bijvoorbeeld werknemers van Sociale Diensten relatief vaak met agressie en geweld worden geconfronteerd. In overleg met de VNG is contact gelegd met het A+O Fonds Gemeenten dat ons in contact bracht met VPT-contactpersonen van drie gemeenten in de politiekorpsen in het onderzoek: Almere, Amsterdam en Maastricht. In deze drie gemeenten is op tactisch niveau een interview gehouden met twee Arbo coördinatoren en een casemanager sociale veiligheid. In één gemeente is vervolgens een gesprek gevoerd met een slachtoffer van een ingrijpend incident. In de twee andere gemeenten zijn gesprekken gevoerd met willekeurig geselecteerde medewerkers die veel contact hebben met burgers (afvalverwerking en boa's). Overigens werd spontaan contact met ons opgenomen door een medewerker van een afvaldienst uit een andere gemeente die 'uit zijn netwerk' had gehoord dat dit onderzoek werd gehouden. Omdat hij een uitgesproken mening had over de ELA, omdat hij als teamleider een aantal keer aangifte heeft gedaan van een aantal geweldsincidenten tegen collega's, is ook met hem een telefonisch interview afgenomen.

In totaal is voor dit onderzoek gesproken met ruim vijftig personen uit de vier beroepsgroepen. Indirect is de groep waar informatie over is verzameld nog veel groter omdat in de gesprekken verschillende casussen de revue zijn gepasseerd en omdat, zoals gezegd, een deel van de geïnterviewden een eigen 'onderzoek' hebben gedaan bij hun achterban door casussen en ervaringen op te vragen en aan ons door te sturen. De onderzoekers bedanken iedereen hartelijk voor hun medewerking, vooral degenen die een interview hebben gegeven, mee hebben gedaan aan een groeps gesprek of spontaan informatie voor ons hebben verzameld bij hun achterban en in hun netwerk.

Reikwijdte

De selectie van vier beroepsgroepen is breed genoeg om een redelijk beeld te kunnen schetsen van de diversiteit van de werknemers die vallen onder het programma Veilige Publieke Taak. Maar het aantal ondervraagden en de selectie van beroepsgroepen leent zich niet voor uitspraken over 'de' werknemers met een publieke taak. Omdat er keuzes moesten worden gemaakt in de reikwijdte van het onderzoek om de kosten en de doorlooptijd beheersbaar te houden, is gekozen voor deze vier beroepsgroepen en deze aanpak.

Deze evaluatie heeft niet als doel de aard en omvang van agressie en geweld in alle beroepsgroepen met een publieke taak te meten. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe politie en Openbaar Ministerie in de praktijk invulling hebben gegeven aan de Eenduidige Landelijke Afspraken. Voor dat doel is deze selectie van vier beroepsgroepen en de gekozen werkwijze afdoende: er is een breed spectrum aan werknemers onderzocht (van treinconducteurs tot verplegers in psychiatrische instellingen en van ambulanceverplegers tot medewerkers van sociale diensten en afvaldiensten). Er is voor gezorgd dat de gekozen gemeenten, ambulanceregio's en openbaar vervoerders in een

van de twaalf politiekorpsen vielen waar een verdieping is gehouden (en dus ook binnen het verzorgingsgebied van één van de zeven regioparketten). Hierdoor kon de informatie die werd gegeven door politie en Openbaar Ministerie worden vergeleken met de ervaringen van de beroepsgroepen. Binnen de geestelijke gezondheidszorg kwamen de gesprekspartners uit alle delen van het land.

Hoewel er dus is gekozen voor een fors aantal interviews en een zorgvuldige spreiding van de gesprekken over regio's in het land, functieniveaus en ervaringen met agressie en geweld, moet worden opgepast voor het generaliseren van de uitkomsten. Het belangrijkste doel was een kwalitatieve verdieping en het verzamelen van veel voorbeelden uit de praktijk. Het is niet mogelijk de resultaten vanuit de beroepsgroepen te gebruiken voor andere doelen.

Bijlage 4 Literatuur

- Ambulancezorg Nederland (2012), *Ambulances in-zicht 2011*, Zwolle.
- Arbeidsinspectie (2010), *Inspectierapport Politiekorpsen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- CBS (2012), *Integrale Veiligheidsmonitor 2011; Landelijke rapportage*, in opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
- DSP-groep (2007), *Ongewenst gedrag besproken; Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak (0-meting)*, in opdracht van Ministerie van BZK, Den Haag.
- DSP-groep (2010), *Pilot cameraregistratie op ambulances: eindevaluatie*, in opdracht van Ministerie van BZK, Den Haag.
- DSP-groep (2011), *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak; onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011 (2-meting)*, in opdracht van Ministerie van BZK, Den Haag.
- GGZ Nederland (2010), *Medewerkers @GGZ 2009; Een inventarisatie van personeel in de geestelijke gezondheidszorg*, Amersfoort.
- GGZ Nederland / Politie (2012), *Convenant Politie – GGZ 2012*, Amersfoort/De Bilt.
- Inspectie OOV (2011), *Politie en de Veilige Publieke Taak*, Den Haag.
- Inspectie SZW (2010), *Uitwerking inspecties crisisdiensten en verslavingszorg in de GGZ*.
- Intervict (2008), *Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*, in opdracht van het WODC, Tilburg.
- Intervict (2010), *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers*, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Tilburg.
- KpVV (2011), *Personeelsmonitor 2010; Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer*, Utrecht.
- Ministerie van BZK (2010a), *Agressie en geweld; Onderzoek naar agressie en geweld door externen tegen overheidswerknemers*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2010b), *Bedreigd Bestuur; Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag.

Ministerie van BZK (2012a), *Kamerbrief Voortgangsrapportage Veilige Publieke Taak*, Den Haag (kenmerk: 2012-0000025592).

Ministerie van BZK (2012b), *Werken in de publieke sector; feiten en cijfers*, Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), *Aangifte onder nummer*, brief van 5 september 2012 aan de Tweede Kamer (kenmerk: 293507), Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012), *Actieplan Veilig werken in de zorg*, bijlage bij Kamerbrief van 22 maart 2012 aan de Tweede Kamer, Den Haag.

O&O Fonds GGZ (2011), *Sociale veiligheid in de GGZ; aangifte doen bij agressie- en/of geweldsincidenten – Handreiking voor leidinggevenden*.

Openbaar Ministerie Haarlem (2011), *Regionaal protocol 'geweld tegen politieambtenaren/functionarissen met een publieke taak'*, Haarlem.

Rechtspraak (2012), *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*, Den Haag.

Regeerakkoord VVD – PvdA (2012), *Bruggen slaan*, Den Haag.

Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer (2009), *Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers; een maatregelenpakket van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer*, Den Haag.

Veilige Publieke Taak (2012), *Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer*, Den Haag.

VU (2012), *Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie: veel incidenten, weinig aangiftes, nog minder strafzaken (Persbericht)*, Vrije Universiteit Amsterdam.

Bijlage 5 Aangiftebereidheid onderzocht

Gemiddeld over vijftien beroepsgroepen wordt zeven procent van alle voorvallen van agressie of geweld tegen een werknemer met een publieke taak aangegeven bij de politie (DSP-groep, 2011).¹⁹ Nog eens tien procent werd wel gemeld aan de politie, maar leidde niet tot een officiële aangifte. Uit onderzoek onder 'gewone' burgers is bekend dat verreweg de meeste geweldsdelicten niet tot een aangifte leiden: volgens de cijfers over 2011 werd 12 procent van de geweldsdelicten aangegeven (CBS, 2012). Onder werknemers met een publieke taak is de aangiftebereidheid dus niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin laag. In deze bijlage worden de resultaten gepresenteerd van een analyse op eerder verzamelde gegevens in onderzoek onder drie beroepsgroepen: ambulancezorg, treinpersoneel en openbaar bestuur. De data zijn afkomstig uit twee verschillende onderzoeken: a) treinpersoneel en ambulancemedewerkers (DSP-groep 2011) en b) medewerkers in het openbaar bestuur bij rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (nog niet gepubliceerd).

Waarom aangifte belangrijk is

Als slachtoffers geen aangifte doen, kan een deel van de afspraken uit de ELA niet in werking treden. De opsporing kan pas beginnen als er een ondertekend proces-verbaal ligt. Een ander voordeel van een hoge aangiftebereidheid is dat de informatiepositie van politie en justitie er beter door wordt. Zelfs als er geen opsporingsonderzoek wordt gestart is het voor de politie interessant om te weten wat er is gebeurd omdat de politie dan kan focussen op tijden, plekken en beroepsgroepen waar de risico's het grootste zijn. Een derde voordeel is dat aangiften leiden tot dossiervorming over bepaalde verdachten. Dat kan ertoe leiden dat relatief lichte overtredingen toch tot een opsporingsonderzoek leiden omdat dezelfde verdachte vaker in de registratiesystemen voorkomt. Werkgevers worden dan ook al jaren gestimuleerd om het doen van aangifte door hun werknemers te bevorderen: het is één van de acht VPT-maatregelen. Om de aangiftebereidheid te verhogen is het van belang te weten wat de redenen van slachtoffers zijn om al dan niet aangifte te doen.

Methode 1: Eigen inschatting

In de enquêtes is aan de slachtoffers die geen aangifte deden gevraagd in een lijst met mogelijke antwoorden aan te vinken waarom zij geen aangifte deden. De drie belangrijkste redenen zijn:

- Voorval was niet ernstig genoeg (circa 50%)
- Dit soort incidenten horen bij mijn werk (33% - 50%)
- Voorval werd ter plekke opgelost (33%)

(Er konden meerdere redenen tegelijk worden aangevinkt: het totaal is dus meer dan 100%)

Noot 19 Ambulancezorg 11%, treinpersoneel 16%, burgemeesters & wethouders 24%, gemeenteraadsleden 14%.

De ernst van het incident is de belangrijkste bepalende factor voor aangiftebereidheid: ongeveer de helft van degenen die geen aangifte deden vond het voorval daar niet ernstig genoeg voor. Dit betreft uiteraard een subjectieve inschatting door het slachtoffer, dus het is niet duidelijk of het incident ook werkelijk niet ernstig was. Een tweede belangrijke reden om geen aangifte te doen is dat dit soort incidenten volgens het slachtoffer bij het werk horen. Als het voorval ter plekke al werd opgelost is dat ook voor een aanzienlijke groep slachtoffers een reden geen aangifte te doen.

Ook interessant zijn factoren die niet of nauwelijks van invloed zijn op aangiftebereidheid. Velen denken dat het veel tijd kost om aangifte te doen en dat slachtoffers het om die reden niet doen. Dat idee wordt niet bevestigd: er zijn maar weinig slachtoffers die als reden aanvinken dat het onpraktisch is of teveel tijd kost om aangifte te doen. Hetzelfde geldt voor de verwachting 'Er gebeurt toch niets mee': ook dit werd door een zeer klein deel van de slachtoffers genoemd als reden om geen aangifte te doen. Tot slot blijkt dat angst voor represailles ('Ik was bang voor mogelijke reacties van de dader') ook voor bijna niemand van de slachtoffers een reden was om af te zien van aangifte.

Opvallend is dat de belangrijkste redenen om geen aangifte te doen direct kunnen worden verbonden aan de gepercipieerde ernst van het voorval: 'Niet erg genoeg', 'Hoor bij het werk', 'Was al opgelost'. Dat zijn factoren waar politie en justitie geen invloed op hebben. Aan de andere kant staan factoren waar politie en justitie wel invloed op hebben (soms direct, soms indirect), maar die spelen nauwelijks een rol. Het is daarom niet realistisch om te verwachten dat de aangiftebereidheid fors zal toenemen als het opnemen van een aangifte minder tijd gaat kosten, als er vaker iets met de aangifte wordt gedaan of als het slachtoffer beter in bescherming wordt genomen tegen mogelijke represailles. Die factoren spelen nauwelijks een rol in de overweging van slachtoffers om al dan niet aangifte te doen en zullen de aangiftebereidheid dus niet sterk vergroten.

Methode 2: Statistische analyse

Er is nog een manier om aangiftebereidheid te ontleden in de bepalende factoren: regressieanalyse. Met regressieanalyse wordt de statistische samenhang tussen aangiftebereidheid aan de ene kant en allerlei mogelijk 'verklarende' factoren aan de andere kant bepaald. Dit heeft als voordeel dat er ook verbanden aan het licht kunnen komen waar slachtoffers zelf zich niet van bewust zijn (denk aan leeftijd, ervaring, aantal klantcontacten). Er zijn bijna veertig verschillende factoren geselecteerd die kunnen samenhangen met aangiftebereidheid. De factoren hebben betrekking op het type incident (Was het fysiek geweld of verbale agressie of iets anders?), de gevolgen van het incident (Was er letsel of materiële schade?), herhaald slachtofferschap, herhaald daderschap of maatregelen die de werkgever neemt om agressie en geweld tegen te gaan. Hieronder is de tabel opgenomen waarin alle factoren zijn opgenomen en wordt weergegeven hoe sterk (of zwak) elke factor samenhangt met aangiftebereidheid. Het gaat hier om samenhang tussen twee variabelen: er is nog geen rekening gehouden met samenhang tussen verklarende variabelen onderling.

Tabel B5.1 Correlaties: bivariate samenhang tussen aangifte en 36 andere factoren

	Treinpersoneel, ambulance	Openbaar Bestuur
Type voorval		
Fysiek	.27	.21
Bedreiging	-	.17
Discriminatie	-	-
Seksueel	-	-
Verbaal	-	-
Gevolgen van voorval		
Geen gevolgen	-.25	-.08
Fysieke gevolgen / verwonding	.39	.19
Ziek gemeld	.37	.17
Sliep (tijdelijk) slechter	.30	.10
Ging thuis (tijdelijk) minder goed	.23	.11
Materiële schade	.20	.20
Minder goed kunnen werken	.19	.11
Gespannen, gekwetst, gestrest	.19	.08
Minder plezier naar werk	.18	.07
PTSS	.17	.07
Wilde ziek melden, niet gedaan	.11	.06
Wilde van baan veranderen	-	-
Aantal voorvallen		
Meervoudig slachtoffer	.17	.18
Herhaald slachtoffer	.12	.13
Dader pleegde herhaald	.11	n.g.*)
Beroepsgroep		
Ambulance	-	n.v.t.
NS	-	n.v.t.
Gemeente	n.v.t.	.13
Rijk	n.v.t.	-.09
Provincie	n.v.t.	-.06
Waterschap	n.v.t.	-
Type functie		
Balie	.11	n.g.
Straat	-	n.g.
Telefoon	-	-
Face-to-face	n.g.	.07
Schriftelijk	n.g.	-
Aantal klantcontacten	-	.11
VPT-maatregelen		
Norm uitdragen	-	.09
Intern melden	-	.10
Stimuleren registratie	.13	.12
Trainingen	-	.09
Reactie naar dader	-	.08
Stimuleren aangifte	-	.14
Verhaal schade op dader	-	n.g.
Opvang en nazorg	-	.08
Aantal in analyse	N = 628	N = 2.250

*) De data zijn afkomstig uit twee verschillende onderzoeken die niet identiek waren. Daardoor konden sommige variabelen niet in beide analyses worden meegenomen (n.g. = niet gevraagd).

Positieve scores duiden op een positief verband: hoe meer van de verklarende variabele, hoe groter de aangiftebereidheid. Fysiek geweld hangt samen met een grote aangiftebereidheid, terwijl voorvallen die 'geen gevolgen' hadden samenhangen met een lage aangiftebereidheid.

Regressieanalyse

De regressieanalyse gaat nog een stap verder dan bovenstaande correlaties, omdat rekening wordt gehouden met samenhang tussen verklarende variabelen. De analyse laat zien welke factoren er werkelijk toe doen, omdat verbanden die op bivariaat niveau aanwezig zijn, kunnen wegvallen tegen andere factoren die in feite belangrijker zijn. Hoewel de verklarende kracht van de modellen niet groot is (zie onder), is deze groot genoeg om te bespreken welke factoren licht samenhangen met aangiftebereidheid en welke niet of nauwelijks.

Tabel B5.2 Factoren die samenhangen met aangiftebereidheid

	Lichte samenhang met aangiftebereidheid	Geen/nauwelijks samenhang met aangiftebereidheid
Type voorval	Fysiek geweld Bedreiging *)	Verbale agressie Discriminatie Seksuele intimidatie
Gevolgen van voorval	Fysieke gevolgen Ziek gemeld Sliep slechter **) Materiële schade *)	Gekwetst, gespannen, gestrest Minder plezier naar werk Thuis minder goed voelen Minder goed functioneren
VPT-maatregelen	Werkgever stimuleert aangifte	Norm uitdragen Intern melden stimuleren Intern registreren stimuleren Trainingen Reactie geven naar dader Schade verhalen op dader Opvang en nazorg bieden
Beroepsgroep	Werkt bij gemeente *)	Werkt bij Rijk Werkt bij Provincie Werkt bij Waterschap Werkt bij NS Werkt bij Ambulance
Soort werk	-	Aantal klantcontacten Baliewerk Telefonisch contact Contacten op straat
Aantal voorvallen	-	Meervoudig slachtoffer Herhaald slachtoffer Dader pleegde herhaald

*) Deze factoren spelen alleen een rol in het openbaar bestuur.

**) Deze factoren spelen alleen een rol bij ambulance- en treinpersoneel.

In de tabel hieronder staan de gestandaardiseerde bèta's voor de statistisch significante uitkomsten ($p < .01$) en de percentages verklaarde variantie.

Tabel B5.3 Regressie

	Treinpersoneel, ambulance	Openbaar Bestuur
Type voorval		
Fysiek	.18	.14
Bedreiging	-	.11
Gevolgen van voorval		
Fysieke gevolgen/ verwonding	.21	.11
Ziek gemeld	.18	.10
Sliep slechter	.15	-
Materiële schade	-	.11
VPT-maatregelen		
Stimuleren aangifte	.14	.12
Organisatie		
Werkt bij gemeente	-	.10
Informatie over model		
Verklaarde variantie (R^2)	26%	15%
Aantal ondervraagde slachtoffers	N = 628	N = 2.250

Excluded variables

Deze variabelen zijn in de analyse meegenomen, maar hebben geen samenhang met aangiftebereidheid:

- **Type voorval:** Discriminatie, Seksuele intimidatie, Verbale agressie
- **Gevolgen:** Geen gevolgen, Minder goed functioneren, Thuis minder goed voelen, Minder plezier naar werk, PTSS, Wilde ziek melden – niet gedaan, Wilde van baan veranderen
- **VPT-maatregelen:** Norm uitdragen, Intern melden, Intern registreren, Trainingen, Reactie naar dader, Verhalen schade op dader, Opvang en nazorg
- **Beroepsgroep:** Ambulance, NS, Rijk, Provincie, Waterschap
- **Soort werk:** Aantal klantcontacten, Baliewerk, Contacten op straat, Telefonisch contact, Face-to-face, Schriftelijk
- **Aantal voorvallen:** Meervoudig slachtoffer, Herhaald slachtoffer, Dader pleegde herhaald

Vier soorten factoren die van belang zijn voor aangiftebereidheid

Fysiek geweld en bedreigingen

Fysiek geweld en bedreigingen leiden vaker tot een aangifte dan verbaal geweld, discriminatie of seksuele intimidatie. Het is niet zo dat fysiek geweld altijd tot een aangifte leidt, maar de kans is vijf keer zo groot als bij verbale agressie of discriminatie.

Fysieke gevolgen en ziek melden

Als een incident fysieke gevolgen heeft doen slachtoffers eerder aangifte. Hetzelfde geldt als de werknemer zich (tijdelijk) ziek moet melden. In het openbaar bestuur is materiële schade ook een factor die aangifte bevordert en bij trein- of ambulancepersoneel blijkt dat mensen die slechter sliepen als gevolg van het voorval eerder aangifte doen. Andere gevolgen spelen nauwelijks een rol: het maakt voor de aangiftebereidheid bijvoorbeeld niet uit of het slachtoffer met minder plezier naar het werk ging of thuis minder goed functioneerde.

Stimuleren aangifte vanuit organisatie

In organisaties waar werknemers worden aangemoedigd om aangifte te doen van agressie en geweld, gebeurt het vaker. De zeven andere maatregelen hangen nauwelijks samen met aangiftebereidheid. Mensen die een training hebben gehad voor het omgaan met agressieve burgers, doen net zo vaak aangifte (of eigenlijk: net zo weinig) als mensen die geen training hebben gehad. Ook is het niet zo dat er in organisaties die een norm voor acceptabel gedrag uitdragen vaker aangifte wordt gedaan. Ook de andere VPT-maatregelen (reactie geven richting dader, schade verhalen of opvang/nazorg) hangen niet of nauwelijks samen met aangiftebereidheid.

Beroepsgroep

In het onderzoek onder openbaar bestuurders blijkt dat werknemers in gemeenten meer aangifte doen dan bij het rijk, provincies of waterschappen. Het is niet helemaal duidelijk wat hier de inhoudelijke oorzaak is: het komt in elk geval niet doordat werknemers van gemeenten meer klantcontacten hebben of doordat hun werkgever ze meer stimuleert tot het doen van aangifte. Die factoren zijn immers al als zelfstandige variabelen in het regressiemodel opgenomen. Er is blijkbaar iets 'gemeente-achtigs' dat de aangiftebereidheid groter maakt dan bij het rijk, de provincie of de waterschappen. Zonder aanvullend kwalitatief onderzoek is het onmogelijk om aan te geven wat dat 'gemeente-achtige' is.

Beperkte verklarende kracht

De verklarende kracht van de regressieanalyses is niet groot: de verklarende kracht is 25 procent voor trein- en ambulancepersoneel en 15 procent voor openbaar bestuurders. Samen verklaren alle factoren in het model dus een kwart tot een zevende van de variatie in aangiftebereidheid. De rest van de variatie in de aangiftebereidheid (75 respectievelijk 85 procent) wordt blijkbaar door andere factoren bepaald. Welke andere factoren dat zijn, kan niet worden bepaald met dit onderzoek. Het zijn in elk geval geen factoren waar in de enquête vragen over zijn gesteld. Aangezien de enquête vragen bevatte over het incident, de gevolgen, de werkomstandigheden, de werknemer en de werkgever/organisatie is het niet eenvoudig alternatieve verklaringen te bedenken. De meest voor de hand liggende verklaring is wellicht puur toeval: het is mogelijk dat men aangifte doet (of niet) en dat dit varieert van geval tot geval zonder dat er een systematische oorzaak achter zit. Alle andere factoren die in het model zijn meegenomen spelen geen of hooguit een marginale rol.

Samenvatting resultaten secundaire analyse

Alles overziend blijkt dat vooral de ernst van het geweld bepaalt of een slachtoffer aangifte doet. Dat geven de slachtoffers – desgevraagd – zelf aan en het wordt bevestigd door de regressieanalyse. Fysiek geweld, helemaal als het tot verwondingen, ziekte of materiële schade leidt, wordt relatief vaak aangegeven. Maar er zijn nog twee andere factoren die een rol spelen; factoren die door de werknemers zelf niet werden genoemd. In organisaties die hun werknemers actief stimuleren om aangifte te doen is de aangiftebereidheid significant groter dan in organisaties waar dit niet gebeurt. Ook blijkt dat medewerkers van gemeenten vaker aangifte doen dan werknemers op het niveau van rijk, provincie of waterschap.

Kort samengevat blijkt dus dat de aangiftebereidheid groter is:

- Bij fysiek geweld en bedreigingen;
- Als het voorval fysieke gevolgen heeft, tot ziekmelding of materiële schade leidt;
- In organisaties die hun werknemers actief stimuleren om aangifte te doen;
- Bij werknemers van gemeenten.

Bijlage 6 Verbeterpunten

In de vragenlijst kregen de korpsen en parketten de gelegenheid om zelf verbeterpunten voor te stellen. De genoemde verbeterpunten komen goed overeen met de in dit rapport gesignaleerde knelpunten. Zowel bij politie als het Openbaar Ministerie staat verbetering van de registratie bovenaan de lijst met gewenste verbeteringen. Bij beide organisaties staat de wens om de ELA uit te breiden naar alle beroepsgroepen met een publieke taak op nummer twee.²⁰

Politie

Registratie, codering in BVH/GPS	15
Bredere bekendheid ELA bij werkgevers/organisaties	7
Terugkoppeling naar slachtoffer verbeteren	5
Doorlooptijden, verwachtingenmanagement over snelheid	4
Persberichten, successen communiceren	4
(Nieuw) personeel beter instrueren over ELA	4
Samenwerking en afstemming met OM	3
Aangiftebereidheid vergroten, anonieme aangifte uitleggen	3
Belang ELA, VPT intern blijven herhalen	3
Prioriteiten stellen t.o.v. andere zaken	2
Nationale Politie, borging en prioriteitenstelling nodig	2
(Werk)afspraken borgen	2
Ontwikkelen netwerkorganisatie	1
Evaluatie	1
Afspraken politie/OM over voorgeleiding niet altijd haalbaar	1
Voorschotregeling voor immateriële schade	1

Openbaar Ministerie

Registratie, controle op proces	4
Bredere bekendheid ELA bij werkgevers/organisaties	3
Oormerken, herkenbaar aanleveren PV door politie	2
Informeren slachtoffer, slachtofferzorg	2
Monitoring, cijfermatige informatievoorziening	2
Doorlooptijden, krappe reactietijden	2
Interne afspraken helder	1
Minder afdoen, meer zittingscapaciteit nodig	1
Verwachtingenmanagement politie	1

Noot 20 Een aantal ondervraagden stelde zelfs voor het aantal beroepen dat onder Veilige Publieke Taak valt nog verder uit te breiden met werknemers die op het grensgebied van publiek en privaat werken, zoals beveiligers, toezichthouders en horecaportiers.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.