



Sterke afspraken tegen agressie en geweld in de publieke sector

Suggesties voor doorontwikkeling van de eenduidige landelijke afspraken (ELA) voor opsporing en vervolging van VPT-delicten

DSP

Manja Abraham



Contactgegevens

Februari 2025

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

Lotje Krouwel

Rachel Meijers

Nynke Piepers

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP- groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
2025, DSP-groep, rechten voorbehouden.

©

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Beknopte evaluatie	10
1.3 Leeswijzer	12
2 ELA: eenduidige landelijke afspraken	13
2.1 Processtappen	13
2.2 Omvang van de werkwijze: enkele kerncijfers	14
2.3 VPT en ELA	15
2.4 Laatste ontwikkelingen	18
3 Ervaringen en knelpunten	21
3.1 Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging	21
3.2 Kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal	25
3.3 Lik-op-stuk	29
3.4 Schade verhalen op de dader	31
3.5 Optimaal informeren slachtoffer	32
3.6 Actief communicatiebeleid	34
3.7 Betrokkenheid werkgevers	37
3.8 Een overzicht	38
4 Mogelijke oplossingen en verdere suggesties voor verbetering	40
4.1 Mogelijke oplossingen voor knelpunten	40
4.2 Aandachtspunten voor de toekomst	44
4.3 Verdere suggesties van onderzoekers	45
4.4 Een overzicht	47

5	Conclusies	49
5.1	Conclusies	49
5.2	Slotwoord	52

Bijlagen

Bijlage 1: de ELA	53
Bijlage 2: bronnenlijst	56
Bijlage 3: respondenten	58

Samenvatting

Beknopte evaluatie

Politie en Openbaar Ministerie (OM) treden gericht op tegen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Dit doen zij onder andere vanaf 2010 aan de hand van de Eenduidige Landelijke Afspraken (verder: ELA). Dit is een set afspraken tussen politie en OM, om te komen tot een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie- en geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak.

Sinds de invoering van de ELA in 2010 is de set afspraken meerdere keren geëvalueerd. De evaluatie uit 2020¹ bracht verschillende knelpunten aan het licht die (nog) niet adequaat waren opgelost. Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid en in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoek en datacentrum (WODC) heeft DSP-groep een beknopte evaluatie uitgevoerd.

Voorliggende beknopte evaluatie gaat in op de werking en uitvoering van de ELA, identificeert knelpunten en doet suggesties voor verbetering. De vragen die centraal staan in het onderzoek luiden: Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van de ELA? Welke oplossingen kunnen bijdragen aan verbetering?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is documentonderzoek uitgevoerd, zijn interviews afgenomen en zijn groepssessies gehouden. Op deze wijze is input verkregen vanuit politie, OM, werkgevers en werknemers met een publieke taak waaronder slachtoffers van agressie en geweld. Ook hebben we tijdens interviews en op bijeenkomsten andere relevante stakeholders gesproken waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Belangrijkste bevindingen

De ELA hebben een belangrijke meerwaarde voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Mede dankzij de ELA worden de opsporing en vervolging van veilige publieke taak (VPT)-incidenten met meer prioriteit en kwaliteit uitgevoerd door politie en OM. Door de afspraken wordt een grotere focus en urgentie gevoeld voor de aanpak van agressie en geweld in het complexe en drukke werkveld van de strafrechtketen. Dat zorgt voor een snellere en gerichtere strafrechtelijke afhandeling van zaken.

¹ Ferwerda, H., Van Ham, T., & De Jong, D. (2020). *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Bureau Beke.

Knelpunten bij de uitvoering van de ELA

Ondanks de positieve bijdrage van de ELA doen zich diverse knelpunten voor in de uitvoering. Op basis van het onderzoek concluderen we dat verschillende factoren de meerwaarde van de ELA beperken:

- ⦿ Beperkte informatievoorziening aan slachtoffers: slachtoffers hebben vaak onvoldoende inzicht in het verloop van hun zaak. Slachtoffers weten vaak niet waar zij terecht kunnen voor informatie over hun zaak. De communicatie vanuit het OM is te algemeen en mist een persoonlijke benadering.
- ⦿ Te vrijblijvende betrokkenheid van werkgevers. Werkgevers hebben soms onvolledige informatie over het doen van aangiftes en de opvolging daarvan. Daarbij zijn er soms onrealistische verwachtingen ten aanzien van het proces. Duidelijke afspraken over de rol van werkgevers in het aangifteproces ontbreken.
- ⦿ Variabele kwaliteit en snelheid van het aangifteproces. De aangifteprocedure bij de politie verschilt per locatie en functionaris. Sommige slachtoffers ervaren daardoor hoge drempels bij het doen van aangifte. Sommige aangiften worden gedaan zonder instemming van het slachtoffer, bijvoorbeeld als signaal vanuit de werkgever.
- ⦿ Onduidelijkheid over anonieme aangifte en domicilie. Slachtoffers en werkgevers beschikken over onvoldoende informatie over juridische mogelijkheden en beperkingen, wat kan leiden tot terughoudendheid bij het doen van aangifte van incidenten en verkeerde verwachtingen ten aanzien van anonimiteit in het verdere proces.
- ⦿ Prioriteitstelling binnen politie en OM is beperkt meetbaar. Hoewel VPT-zaken voorrang zouden moeten krijgen, ontbreekt een eenduidige meetbare standaard. Andere prioriteiten binnen politie en OM kunnen ten koste gaan van deze zaken. De registratie en monitoring bij politie op VPT-zaken blijft achter mede omdat VPT-aangiften niet eenduidig worden geregistreerd. De lange doorlooptijden, onder andere door het gebrek aan capaciteit en zittingsruimtes, geven slachtoffers en werkgevers niet het gevoel dat de zaken met urgentie worden opgepakt.

Mogelijke en wenselijke oplossingen

Uit interviews en consultaties met politie, OM, werkgevers, slachtoffers en andere stakeholders zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen:

- ⦿ Versterking van de informatievoorziening. Ontwikkel een gestandaardiseerd informatieblad voor slachtoffers en werkgevers met duidelijke richtlijnen over aangifte en melding, vervolgstappen en juridische rechten en mogelijkheden.
- ⦿ Duidelijker informatie over het doen van (deels) anonieme aangifte. Publiceer een overzicht van de juridische mogelijkheden en beperkingen, zodat slachtoffers beter geïnformeerd zijn over hun opties. Zoek hierbij aansluiting bij de bredere ontwikkeling op het gebied van de bescherming van slachtoffergegevens.
- ⦿ Betere inbedding van de rol van werkgevers in de ELA. Introduceer een protocol waarin de verantwoordelijkheden van werkgevers worden vastgelegd, met specifieke aandacht voor ondersteuning bij aangifte en nazorg.
- ⦿ Standaardisering en optimalisatie van het aangifteproces. Vereenvoudig het aangifteproces. Besteed periodiek aandacht aan de training van politiemedewerkers om consistentie in behandeling en opvolging te waarborgen. Vergroot bewustwording bij werkgevers over de mogelijkheid van melding in plaats van aangifte.

- Bezie het strafrechtelijke antwoord op agressie en geweld ook vanuit een breder perspectief. Zet in op meer alternatieve maatregelen. Overweeg de uitbreiding van buitengerechtelijke oplossingen zoals stopgesprekken en herstelrecht-procedures om sneller en effectiever te kunnen reageren.
- Betere communicatie over ELA en VPT-aanpak. Bundel en stroomlijn de verschillende initiatieven die zich rondom VPT ontplooiën. Zorg voor eenduidige en goed vindbare informatie over de VPT aanpak, bijvoorbeeld op een landelijk platform.

Conclusies

De ELA vormen een waardevol instrument voor de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Met de afspraken wordt de opsporing en opvolging van verdachten van agressie en geweld tegen de VPT-doelgroep er uit getild. Dat geeft prioriteit en focus aan het handelen van politie en OM in het complexe en drukke werkveld en zorgt voor een snellere en gerichtere afhandeling, wat bijdraagt aan een veiliger werkklimaat voor medewerkers met een publieke taak.

Desondanks blijven er structurele knelpunten in de uitvoering. Door te investeren in gerichte verbeteringen, zoals betere informatievoorziening aan werkgevers en slachtoffers, een actievere rol van werkgevers, efficiëntere aangifteprocedures (waarbij ook dient te worden nagedacht over de wenselijkheid van het altijd doen van aangifte) en ook in te zetten op alternatieve, niet strafrechtelijke aanpakken, kan de meerwaarde van de ELA worden vergroot. Dit kan niet alleen leiden tot een snellere en betere opsporing en vervolging van agressie en geweldincidenten, maar ook de procedurele rechtvaardigheid van slachtoffers kracht bijzetten en mogelijk geweldincidenten helpen voorkomen.

In het huidige tijdsgewricht krijgen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (weer) veel aandacht. Dit momentum kan worden aangegrepen om de afspraken in de ELA door te ontwikkelen en verder te versterken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Werknemers met een publieke taak moeten ongestoord hun werk kunnen doen. Helaas gebeurt het regelmatig dat medewerkers van politie en gemeenten, openbaar vervoerbedrijven, zorginstellingen en onderwijsinstellingen, geconfronteerd worden met geweld en agressie. Dit is moreel en maatschappelijk onaanvaardbaar en leidt tot maatschappelijke en politieke verontwaardiging, waarbij het persoonlijke leed van slachtoffers nog niet eens is benoemd. De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak staat dan ook hoog op de agenda, bij zowel de politiek en bestuurders als bij werkgevers en werknemers.

Politie en Openbaar Ministerie (OM) treden gericht op tegen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Dit doen zij onder andere vanaf 2010 aan de hand van de Eenduidige Landelijke Afspraken (verder: ELA). Dit is een set afspraken tussen politie en OM, om te komen tot een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie- en geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak. Het betreft 32 afspraken die naast de mogelijkheid voor strafverhoging invulling geven aan het repressieve deel van het (in 2016 beëindigde) programma Veilige Publieke Taak (VPT) (zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 1).

Sinds 2010 vormen de ELA voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) het handelingskader voor opsporing en vervolging van agressie/geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Het doel van de ELA is op eenduidige, effectieve en snelle wijze geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak aan te pakken. De uitgangspunten van de ELA zijn:

- a) hoge prioriteit geven aan opsporing en vervolging;
- b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal;
- c) Lik-op-stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen;
- d) schade verhalen op de dader;
- e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces;
- f) actief communicatiebeleid voeren (uitdragen van successen);
- g) eenduidige registratie en monitoring.

De ELA zijn twee jaar na inwerkingtreding (in 2012) en meer recent (in 2020) uitgebreid geëvalueerd, waaruit ook verbeterpunten zijn voortgekomen. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de ELA opnieuw worden geëvalueerd. Het is belangrijk om na te gaan of de ELA voldoen of doorontwikkeling behoeven. Er is behoefte aan een beknopte evaluatie waarin actuele knelpunten en mogelijke oplossingen in kaart worden gebracht. Met deze uitkomsten kan het ministerie van Justitie en Veiligheid, waar nodig, in samenwerking met de ELA-partners de ELA doorontwikkelen.

Op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) aan DSP-groep de opdracht gegeven de gevraagde beknopte evaluatie uit te voeren. Het onderzoek vond plaats in de periode juni 2024 – januari 2025.

De reden om opdracht te geven tot een beknopte evaluatie in plaats van een uitgebreide evaluatie komt enerzijds voort uit het feit dat - voor zover bekend bij de aanvang van het onderzoek - niet of nauwelijks opvolging is gegeven aan de knelpunten/aanbevelingen uit de uitgebreide evaluatie van 2020. Een herhaling levert dan geen nieuwe gezichtspunten op, zo is de verwachting. Anderzijds zijn er sinds dat onderzoek wel ontwikkelingen geweest en processen gestroomlijnd, waardoor de uitkomsten niet meer actueel zijn. Met deze beknopte tussenevaluatie wordt dit in kaart gebracht. Op basis van de uitkomsten kan alsnog worden besloten tot uitgebreid of juist themagericht (vervolg)onderzoek.

1.2 Beknopte evaluatie

Doel en onderzoeksvragen

In het onderzoek wordt ingegaan op de volgende centrale vraagstelling:

*Doen zich knelpunten voor m.b.t. (de uitvoering van) de ELA? Zo ja, welke?
Welke oplossingen zijn mogelijk/wenselijk?*

De vraagstelling is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen. Deze door het WODC geformuleerde vragen zijn overgenomen door de onderzoekers.

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen.

1. Doen zich knelpunten voor met betrekking tot (de uitvoering van) de ELA? Zo ja:
 - a. Welk(e) knelpunt(en)?
 - b. Voor wie is het een knelpunt?
 - c. Wat is het gevolg van het knelpunt (per actor)?
 - d. Is er al iemand mee bezig (geweest) *het knelpunt op te lossen*? Zo ja, wie, hoe en met welk resultaat? *Waarom is het [in voorkomende gevallen] niet gelukt dit knelpunt op te lossen*?
 - e. *Welke knelpunten doen zich mogelijk in de toekomst voor?*
2. Welke (concrete) oplossingen zijn mogelijk/wenselijk?

Methode van aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet. We startten met een deskresearch waarin we keken naar eerdere evaluaties, relevante werkbeschrijvingen en beleidsdocumenten over aangifte en opsporing van VPT-delicten. Ook hielden we (groeps)interview met verschillende vertegenwoordigers uit het werkveld, zoals politie, het OM, het ministerie van JenV en het ministerie van BZK en enkele werkgevers. Vervolgens zijn sessies georganiseerd met medewerkers van de politie en het OM om ook op meer uitvoerend niveau input te krijgen over de ervaringen met de ELA. Ook is een sessie

belegd met verschillende werkgevers. Daarnaast zijn enkele individuele cases ter illustratie geschetst aan de hand van slachtoffers die te maken hebben gehad met agressie en geweld. In totaal zijn 36 personen gesproken (de geanonimiseerde respondentenlijst is opgenomen in bijlage 3). Om de opbrengsten nog beter te kunnen duiden, hebben we ten slotte ook verschillende bijeenkomsten over dit thema bijgewoond (een VPT- bijeenkomst georganiseerd door het OM en twee inspiratiesessies 'Onze hulpverleners veilig' georganiseerd door het ministerie van JenV en een seminar over geweld tegen politieke ambtsdragers).

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit een medewerker van het WODC en de aanvrager van het onderzoek vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Afbakening

De evaluatie richt zich op de ELA, de landelijke afspraken tussen politie en OM. We maken onderscheid tussen de taken en verantwoordelijkheden van politie en OM (ELA) en die van werkgevers en eventuele andere stakeholders (onderdeel van bredere aanpak). Waar nodig voor de juiste duiding kijken we in de slipstream ook naar de werkgeversverantwoordelijkheden die verband houden met de ELA. Het betreft *geen* evaluatie van de bredere aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

De politie heeft zowel een taak als uitvoerende partij in de ELA (in het proces van aangifte en opsporing), als werkgever (vanuit Arbo verantwoordelijk voor veiligheid medewerkers) en als werknemer/slachtoffer (politiemedewerkers in de uitvoering, op straat maar ook aan de balie). Hetzelfde geldt voor het OM, dat zowel een generieke rol heeft in de vervolging van strafbare feiten als een werkgeversrol. Ook medewerkers van het OM kunnen immers slachtoffer worden van agressie en geweld. In deze evaluatie wordt expliciet ingegaan op de rollen van de politie en het OM ten aanzien van de uitvoering van het aangifte-, opsporing- en vervolgingsproces.

Hoewel we verwachten dat de tevredenheid van werkgevers en slachtoffers over de ELA-afspraken ten aanzien van opsporing en vervolging ook afhangt van de daadwerkelijk opgelegde straf, houden we dit buiten de scope van het onderzoek. (We verwijzen voor meer informatie over straf bij VPT-delicten naar onderzoek van Abraham et al. 2024).

Kanttekeningen bij het onderzoek

Voorliggend onderzoek betreft een beknopte evaluatie gericht op het in kaart brengen van verbeterpunten. Het is daarmee geen systematisch onderzoek naar de uitvoering van de 32 verschillende afspraken.

De bevindingen van het onderzoek zijn voornamelijk gebaseerd op informatie verkregen via interviews en sessies. Deze informatie is kwalitatief van aard en geeft een goed beeld van de ervaringen van betrokken partijen. Desalniettemin is het soms lastig hard te maken hoe vaak een bepaald knelpunt nu voorkomt in de praktijk. Voor de interviews en sessies is een selectie gemaakt

van respondenten/deelnemers van de politie en het OM. Hoewel deelnemers afkomstig zijn uit verschillende eenheden en arrondissementen, is geen sluitend beeld verkregen van de uitvoering. Ook ten aanzien van respondenten van verschillende werkgevers hebben we een selectie gemaakt en zijn uiteenlopende groepen vertegenwoordigd. Het is binnen de scope van het onderzoek niet mogelijk geweest om alle VPT-groepen die in aanraking komen met aangifte van agressie en geweld te betrekken bij het onderzoek.

Een extra motivatie voor het uitvoeren van een beknopte en op verbetering gerichte evaluatie is dat er momenteel veel aandacht uitgaat naar het onderwerp. Als gevolg wordt op dit moment uitvoering gegeven aan diverse onderzoeken op het terrein van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Hierdoor ervaren met name de politie maar ook het OM en de 'bekende' werkgevers enige onderzoekbelasting.

We denken desalniettemin met de ingezette methode de onderzoeksvragen goed te hebben beantwoord en het departement en betrokken vertegenwoordigers uit het werkveld voldoende aangrijpingspunten te bieden voor een verdere doorontwikkeling van (de uitvoering van) de ELA.

1.3 Leeswijzer

In volgend hoofdstuk gaan we verder in op de context en inhoud van de ELA en het proces waarop de afspraken betrekking hebben. De knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van de ELA zijn weergegeven in hoofdstuk 3. In het daaropvolgende hoofdstuk gaan we in op de mogelijke oplossingen voor de geconstateerde knelpunten. De conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen volgen in hoofdstuk 5.

2 ELA: eenduidige landelijke afspraken

Belangrijkste conclusies

De ELA betreffen een set van 32 afspraken over de aangifte, opsporing en vervolging. Sinds 2010 vormen ze een handelingskader voor opsporing en vervolging na geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Daarnaast zijn andere maatregelen en aanpakken ingezet om agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak tegen te gaan, onder andere aanpakken gericht op werkgevers en werknemers.

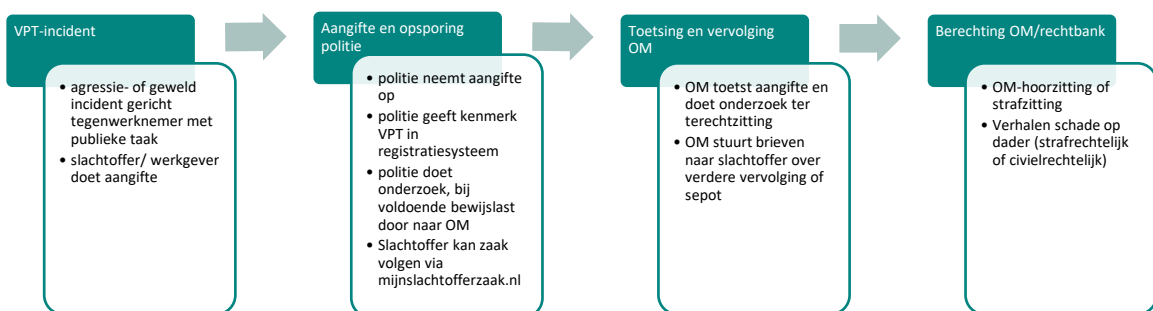
Vanaf de implementatie in 2010 zijn de ELA na de beëindiging van het programma VPT in 2016 minder onder de aandacht geraakt.

Op basis van deskresearch zijn de inhoud en context van de ELA kort beschreven. Beknopt wordt ook ingegaan op de werkgeversverantwoordelijkheden in de brede aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

2.1 Processtappen

De ELA zijn afspraken over de opvolging en vervolging van incidenten van agressie en geweld gepleegd tegen medewerkers met een publieke taak. Het betreft, aldus respondenten van OM en politie, eigenlijk afspraken die voor ieder delict en voor ieder slachtoffer zouden moeten gelden, vanaf het moment van aangifte tot aan communicatie over een eventuele rechtszaak en schadeafhandeling. Daarin dienen de rol en rechten van het slachtoffer net als bij alle andere aangiften te worden gekend door zowel politie als OM. De kracht van de ELA ligt volgens respondenten van OM en politie onder andere bij het feit dat de groep VPT-slachtoffers er wordt uitgetild en daarmee extra aandacht en zorgvuldige naleving krijgt van de werkafspraken over opsporing en vervolging.

Figuur 2.1 Proces van opsporing en vervolging



Het beoogde proces van opsporing en vervolging is op hoofdlijnen weergegeven in figuur 2.1 en hieronder toegelicht. De beschrijving is gebaseerd op Werkinstructie bij aangifte of melding Agressie

en geweld tegen medewerkers met een publieke taak (politie) en mede ontleend aan het Processchema VPT (OM).

- ➊ VPT-incident. Na een incident kan een slachtoffer besluiten melding te maken of aangifte te doen bij de politie. Dit naast bijvoorbeeld het melden en registreren van het incident bij de werkgever. Ook de werkgever kan aangifte doen maar het slachtoffer dient wel gehoord te worden.
- ➋ Aangifte en opsporing politie. Wordt besloten tot een aangifte dan neemt de politie aangifte altijd op. De aangiftes worden zowel op heterdaad als buiten heterdaad opgenomen. Aangifte buiten heterdaad gebeurt vaak op het bureau aan de balie. Veelal moet eerst een afspraak worden gemaakt. De verbalisant kenmerkt de aangifte met het kenmerk VPT, waarmee het verdere onderzoek prioriteit krijgt.² De politie zorgt ervoor dat de aangifte volledig, snel en helder wordt doorgezet aan het OM. Wanneer gewenst kan aangifte onder domicilie plaatsvinden, of -in overleg met politie en na beslissing van het OM- aangifte onder nummer. Slachtoffers kunnen hun zaak volgen via het slachtofferloket van de politie of mijnslachtofferzaak.nl.
- ➌ Toetsing en vervolging OM. Alle aangiften met kenmerk VPT worden door het OM met prioriteit behandeld. Het OM toetst de aangifte en doet onderzoek ter terechtzitting. Het OM stelt het slachtoffer op de hoogte over het besluit tot verdere vervolging en zijn/haar rechten per brief. Bij onvoldoende grond voor verdere vervolging volgt sepot.
- ➍ Berechting OM/rechtbank. Indien het OM tot het oordeel komt dat vervolging mogelijk is, dan wordt de zaak ingepland voor een OM-hoorzitting of een strafzitting. Schade kan door het slachtoffer op de dader worden verhaald door voeging in de strafzaak of via een aparte civielrechtelijke procedure.

2.2 Omvang van de werkwijze: enkele kerncijfers

Om een indicatie te geven van de omvang waarop politie en OM te maken krijgen met de ELA hebben we navraag gedaan bij de politie en het OM:

- ➊ Er zijn op jaarbasis circa 3.500 aangiften bij de politie waaraan het label VPT is gehangen blijkt uit cijfers van de politie (die onder andere jaarlijks naar het departement worden verstuurd). Hierin ontbreken echter de aangiften van geweld tegen politie (GTPA). Door de politie wordt het aantal incidenten tegen politieambtenaren wel bijgehouden, dat zijn er op jaarbasis ruim 12.000, maar niet het aantal aangiften dat daarvan wordt opgemaakt.⁴ De VPT-aangiften, waarin dus de aangiften van geweld tegen politie ontbreken, zijn naar zeggen van politierespondenten een klein aantal ten opzichte van het totaal aantal registraties dat op jaarbasis wordt gedaan. Het betreft minder dan 2% van de totale registraties. (Merk op dat in 2023 807 duizend misdrijven door de politie zijn geregistreerd, zo vermeldt het CBS⁵.)

² Wanneer de aangever een politiebeambte is wordt door de politie niet de code VPT maar GTPA gebruikt: Geweld Tegen Politie Ambtenaren. Het OM hanteert in haar registratiesysteem het label VPT voor geweld tegen medewerkers met een publieke taak, inclusief geweld tegen politiemedewerkers.

³ Dit gebeurt door het toekennen van een projectcode.

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023). *Kerncijfers politie bij het tweede Halfjaarbericht 2023*; Politie Nederland. (2024, april). Geweld tegen politieambtenaren: Jaarcijfers.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 16 december). *Kwart minder misdrijven in tien jaar tijd, maar niet in heel Nederland*. CBS.

- Er stromen ruim 9.000 VPT-zaken in bij het OM op jaarbasis. Dit aantal betreft het aantal verdachten van een zaak waaraan het label VPT hangt.⁶ Er is, aldus politie en OM, sprake van een redelijk stabiele trend de afgelopen 5 jaren. Er zijn geen grote uitschieters in aantallen. Relevant te melden is dat meer dan de helft van de bij het OM ingestroomde zaken geweld tegen politiemedewerkers betreft.

De discrepantie tussen deze cijfers wordt onder andere verklaard door het feit dat OM cijfers het aantal verdachten betreffen en politiecijfers het aantal aangiften met het VPT-label. Daarbij hebben de politiecijfers betrekking op agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak minus de politie, cijfers van het OM includeren deze groep.

2.3 VPT en ELA

Brede aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak

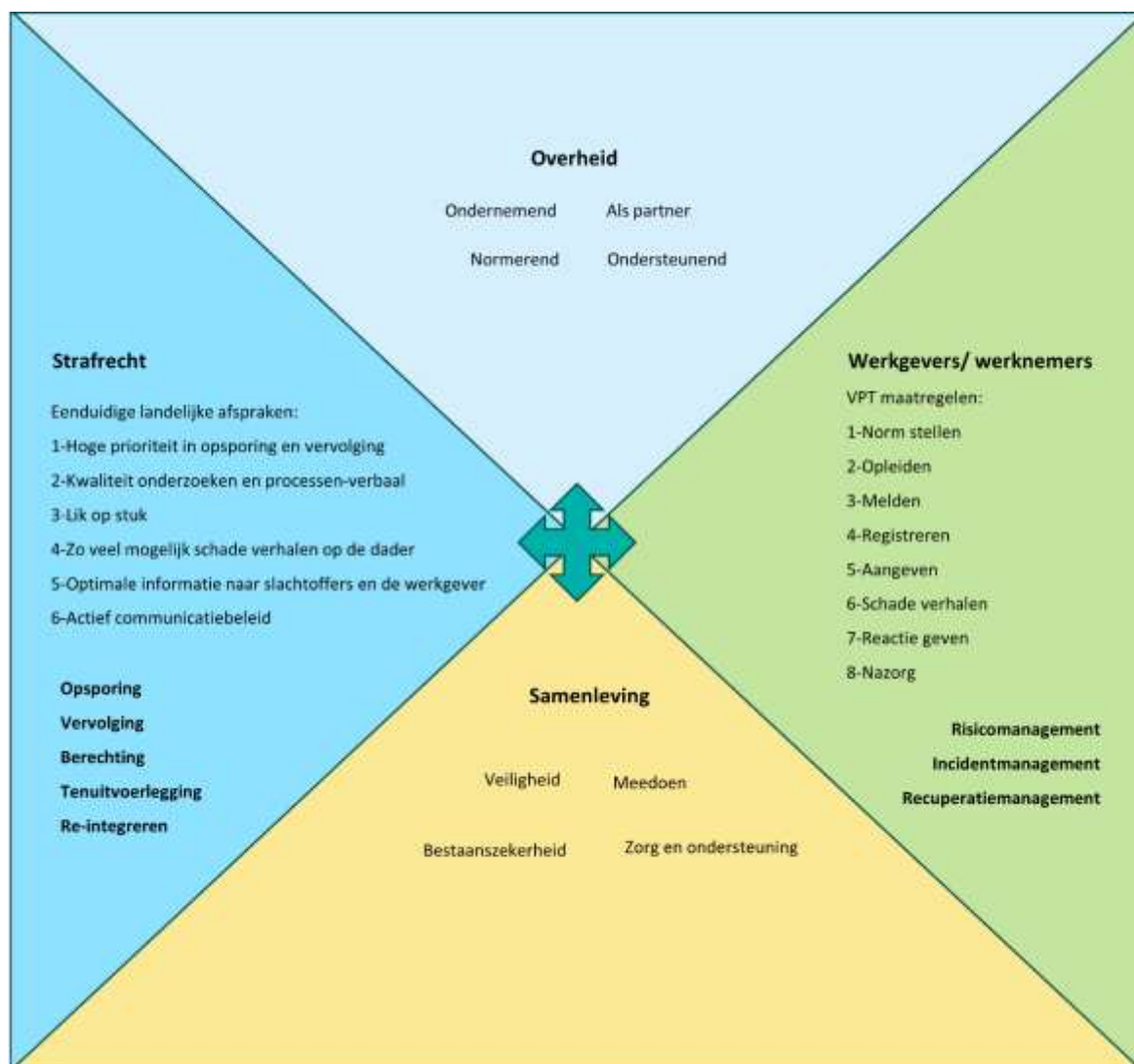
De ELA zijn ingevoerd in 2010 als onderdeel van het programma Veilige Publieke Taak. Via dit programma is tussen 2007 en 2016 de kabinetsbrede aanpak gecoördineerd die zich richt op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het programma is in 2006 geïnitieerd vanuit de toenmalige ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, nadat een reeks incidenten had plaatsgevonden waarbij functionarissen tijdens de uitvoering van hun publieke taak slachtoffer waren geworden van agressie en geweld. Diverse werkgevers(organisaties) en politie en justitie hebben zich aan het programma gecommitteerd. De gedachte die aan de aanpak ten grondslag ligt is dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak een krachtig ondermijnend effect hebben op de werking van de overheid en de uitvoering van overheidstaken, en dan ook zoveel mogelijk stevig aangepakt en voorkomen moeten worden.

Hoewel het programma in 2016 is beëindigd, wordt de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak onverminderd voortgezet via verschillende sporen. Enerzijds is er de strafrechtelijke benadering waaronder de afspraken tussen politie en OM over opsporing en vervolging (ELA). Daarnaast heeft het OM strafverhoging als uitgangspunt in strafvorderingsrichtlijnen opgenomen. Anderzijds wordt ingezet op (het versterken van) de verantwoordelijkheid van werkgevers, waarbij wordt gepoogd incidenten te voorkomen en goed op te volgen wanneer een incident zich toch voordoet. Met deze combinatie van landelijke maatregelen gericht op de strafrechtsketen en de ondersteuning van werkgevers en hun werknemers, wordt agressie en geweld 'van bovenaf en onderaf' aangepakt. (Abraham, Piepers en de Wilde, 2024)⁷ Omdat in de praktijk de uitvoering en het succes van de ELA deels samenhangen met de maatregelen gericht op werkgevers, gaan we op beide sporen kort in.

⁶ Openbaar Ministerie. (2024, 22 april). Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT cijfers over 2023). Geraadpleegd op 7 februari 2025, van <https://www.om.nl>.

⁷ Abraham, Piepers en de Wilde (2024) Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald. DSP-groep, Amsterdam.

Figuur 2.2 VPT-aanpak en de ELA



Figuur ontleend aan presentatie voormalig programmahoofd Veilige publieke taak.

ELA en andere strafrechtelijke aanpakken

Het eerste, strafrechtelijke spoor betreft vooral de ELA over opsporing en vervolging. In deze set aan afspraken voor politie en OM wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie.
- Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal.
- Lik-op-stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht/ZSM.
- Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader.
- Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak.

- f. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak.⁸

De afspraken zijn publiek toegankelijk en onder andere digitaal op diverse overheidsplatforms te vinden. Een kopie is ook opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Strafverhoging bij VPT-feiten

Naast de ELA, is in de strafrechtelijke aanpak ook voorzien in hoge straffen ter zake van strafbare feiten die zijn begaan tegen personen met de uitvoering van een publieke taak. Hier is invulling aan gegeven door aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de oriëntatiepunten van de rechtspraak. Volgens de huidige beleidsregels van het OM is het uitgangspunt dat deze delicten 200% zwaarder - ofwel 3 keer zo zwaar - bestraft kunnen worden dan vergelijkbare delicten tegen personen zonder publieke taak. Dit is *geen* onderdeel van de ELA. (Voor meer informatie verwijzen we naar Abraham, Piepers en de Wilde, 2024⁹.)

VPT doelgroep

De VPT-doelgroep betreft werknemers met een publieke taak. Publieke taken zijn in de ELA omschreven als

“overheidstaken én taken in het publieke belang, die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg”.

Dit houdt in dat de taken door de overheid zelf kunnen worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid (zoals het openbaar vervoer). Functionarissen met een publieke taak zijn, aldus de ELA, onder andere (politie) ambtenaren, ambulancepersoneel, brandweerpersoneel, onderwijzers, medewerkers van gemeentelijke diensten, stadswachten en OV-personeel maar ook functionarissen die ten behoeve van de uitvoering van die taken ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals receptionisten en facilitair dienstverleners.

Belangrijk om op te merken is dat de ELA geen lijst met beroepsgroepen includeert die onder de ELA vallen. Er wordt ook geen eenduidige lijst met VPT-beroepsgroepen gehanteerd door de betrokken partners. Er zijn verschillende opsommingen en definities van VPT-beroepsgroepen in omloop, bijvoorbeeld op sites van de rijksoverheid en de Taskforce Onze hulpverleners veilig, in

⁸ Eenduidige Landelijke Afspraken Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela>.

⁹ Uit onderzoek van Abraham, Piepers en de Wilde (2024) blijkt overigens dat deze 200% OM-richtlijn in de praktijk zelden wordt toegepast. Zowel officieren van Justitie als rechters onderstrepen het belang van strenger optreden bij geweld tegen personen met een publieke taak, maar houden bij het vaststellen van de straf ook rekening met andere factoren, zoals de ernst van het delict, de omstandigheden waarin het feit is gepleegd en de persoon van de dader. Het bepalen van een straf is maatwerk, ook bij VPT-delicten. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC.

richtlijnen voor het OM en in oriëntatiepunten voor rechters, maar deze zijn niet uitgewerkt in lijsten met beroepsgroepen en komen niet strikt onderling overeen.

Werkgevers/werknemers

Het tweede spoor richt zich vooral op werkgevers en diens werknemers, en stimuleert de samenwerking tussen de verschillende partijen. De volgende acht maatregelen vormen de basis van het VPT-beleid om agressie en geweld tegen te gaan:

1. Draag uit wat uw norm is voor acceptabel gedrag.
2. Bevorder dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden.
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers.
4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.
5. Reageer binnen 48 uur op degene die agressief is of geweld gebruikt tegen uw werknemers.
6. Bevorder dat uw werknemers aangifte doen en/of geef strafbare feiten (zoals fysiek geweld en bedreiging) zelf aan bij de politie.
7. Verhaal de schade op de dader.
8. Verleen opvang en nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.¹⁰

Overigens zijn werkgevers vanuit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) al verplicht om inspanningen te leveren om de werkomgeving zo veilig mogelijk te maken. Artikel 3 van deze kaderwet verplicht werkgevers te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Agressie en geweld zijn in de Arbowet opgenomen bij 'psychosociale arbeidsbelasting' (Arbowet lid 2, artikel 3). Werkgevers zijn op grond van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is om deze vorm van arbeidsbelasting te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, te beperken. De werkgever dient dan ook beleid te voeren dat erop gericht is werknemers te beschermen tegen psychosociale arbeidsbelasting en een zo veilig en gezond mogelijke arbeidssituatie te creëren voor diens werknemers. Het Arbobesluit werkt deze verplichting verder uit en verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen in een Risico-inventarisatie en -evaluatie. Omdat de Arbeidsomstandighedenwet een zogenaamde kaderwet is zijn alleen algemene bepalingen opgenomen die verder door de werkgevers dienen te worden geconcretiseerd.

2.4 Laatste ontwikkelingen

Evaluatie ELA

Zowel in 2012¹¹ als in 2020 zijn de ELA uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het WODC. De laatste evaluatie mondde uit in het onderzoeksrapport 'Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een

¹⁰ Abraham, M., Flight, S., Roorda, W. (2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 – 2011.

¹¹ Andel, A. van den, Nauta, O., Flight, S. (2013). Eenduidig landelijke afspraken, naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie. DSP-groep, Amsterdam.

publieke taak' (2020)¹². Voor deze evaluatie zijn diverse (groeps)interviews met ELA-betrokkenen georganiseerd, online survey's gehouden onder werkgevers en werknemers, slachtoffers van publiek geweld geïnterviewd en informatie uit registraties/dossiers van politie en OM geanalyseerd.

De onderzoekers van de evaluatie uit 2020 concludeerden dat de uitgangspunten van de ELA in principe goed worden toegepast door politie en OM, zij het dat de prioriteit lijkt te variëren tussen regio's. Daarnaast bleek het lik-op-stuk/(super)snelrecht in de praktijk lastig toe te passen; het voeren van actief communicatiebeleid geen prioriteit te hebben; er behoefte te bestaan aan een meer leesbare en compacte versie van ELA; en herkenning van geweld tegen werknemers met een publieke taak aan de politiebalie een aandachtspunt (in relatie tot een juiste zaakafhandeling) te zijn.

Ook werkgevers en werknemers/slachtoffers waren betrekkelijk positief over de ELA. Men is van mening dat de ELA de procedure na een incident helderder en eenduidiger maakt. Ook worden zij goed op de hoogte gehouden van de strafzaak. Wel werd geconstateerd dat werkgevers meer aandacht kunnen besteden aan publiek geweld, zoals aan preventie en een norm voor aangiftewaardig geweld.

Naar aanleiding van de evaluatie zijn verbeteringen toegezegd die betrekking hebben op de naleving en toepassing van de ELA.¹³ Deze hebben betrekking op het verbeteren van de praktische bruikbaarheid van de ELA voor politie en OM (door onder andere een betere uitleg van de ELA in een werkdocument en meer aandacht voor juiste kennis bij de baliemedewerkers van de politie) en een betere uitleg voor slachtoffers opdat zij juiste verwachtingen krijgen. De wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven is niet verder uitgewerkt en aan de politie om vorm te geven. Daarnaast is aangekondigd de kennis over de ELA bij publieke werkgevers te vergroten. De beoogde voorlichtingsbrochure kan hierbij behulpzaam zijn. De politie en OM hebben als taak de uitvoering van de maatregelen en de toepassing van de ELA te blijven monitoren en indien nodig bijsturen, zoals is vastgelegd in de ELA.

Taskforce Onze hulpverleners veilig

Met de komst van de Taskforce Onze hulpverleners veilig per 2021, is de aanpak van agressie en geweld wederom hoog op de agenda komen te staan. Met een actieprogramma wil de Taskforce geweld en mishandeling van hulpverleners terugdringen en Nederlanders ervan doordringen dat agressief gedrag richting hulpverleners nooit wordt getolereerd. De politie, de gemeenten als werkgever van de boa's, de brandweer, het ministerie Justitie en Veiligheid, het OM en de wetenschap werken hieraan samen. De Taskforce richt zich in eerste instantie op deze drie beroepsgroepen (politie, boa's domein 1, brandweer), met als achterliggende gedachte dat een verbeterde aanpak voor deze doelgroepen een effect kan hebben op de bredere VPT-doelgroep.

¹² Bureau Beke. (2020). Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

¹³ Beleidsreactie Grapperhaus aan Tweede Kamer 31 januari 2020 Onderwerp Evaluatieonderzoek 'Afspraak is afspraak?' Eenduidige Landelijke Afspraken.

Net als het programma VPT is de Taskforce in het leven geroepen na een reeks ernstige incidenten waarbij hulpverleners te maken kregen met agressie en geweld. Een directe aanleiding was het zogenaamde 'trouwstoetincident' in 2019, waarbij een agent zwaar werd mishandeld tijdens het optreden tegen een overlastgevende trouwstoet in Rotterdam. Deze en andere voorvallen leidden tot maatschappelijke verontwaardiging en benadrukten de noodzaak voor een gecoördineerde aanpak om de veiligheid van hulpverleners te waarborgen. Als reactie hierop heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Taskforce ingesteld om agressie en geweld tegen hulpverleners met een publieke taak tegen te gaan.¹⁴

Hernieuwde politieke urgentie

Ook in het regeerprogramma 2024 is expliciete aandacht voor de aanpak van geweld tegen hulpverleners. Niet alleen bovenstaande Taskforce wordt in dat kader benoemd, ook kondigt het kabinet aan om een taakstrafverbod te realiseren voor fysiek geweld tegen hulpverleners en te komen met een campagne: Agressie tegen hulpverleners, dat doe je niet.¹⁵

In volgend hoofdstuk gaan we in op de huidige ervaringen en eventuele knelpunten met de ELA.

¹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Brief regering: Taskforce Onze Hulpverleners Veilig*. Eerste Kamer. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210331/brief_regering_taskforce_onze/document3/f9%3D/vlhmg12jqyux.pdf

¹⁵ Kabinet Schoof. (2024, 13 september). *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet Schoof*. Rijksoverheid.

3 Ervaringen en knelpunten

Belangrijkste conclusies

Zowel politie en OM als de werkgevers zijn in de basis positief over de ELA. De afspraken hebben een agenderende werking en zorgen ervoor dat er meer prioriteit wordt gegeven aan een zorgvuldige afhandeling van VPT-zaken. Er zijn echter knelpunten te benoemen die betrekking hebben op de praktische bruikbaarheid en haalbaarheid van de ELA. Knelpunten betreffen onder andere

- Gebrek aan informatie over procesgang op zaaks niveau.
- Kwaliteitsverschillen en gebrekkige kennis binnen aangifteproces.
- Te vrijblijvende werkgeversrol.
- Onduidelijkheid over aangifte onder domicilie en anoniem aangifte doen.
- Versnipperde communicatie en informatie over ELA en VPT aanpak.

Op basis van de interviews, sessies en gesprekken met politie, OM, ministeries en een selectie van werkgevers en enkele slachtoffers, hebben we een beeld gekregen van de huidige uitvoeringspraktijk en knelpunten die zich daarbij voordoen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de thema's in de ELA.

3.1 Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging

Het eerste uitgangspunt van de ELA luidt: *Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie*. Op basis van interviews en sessies met politie, OM en werkgevers zijn ervaringen opgehaald ten aanzien van de verschillende stappen in het proces van opsporing en vervolging van VPT-incidenten. Dat levert de volgende inzichten.

Algemeen

Het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging van VPT-incidenten wordt door meerdere respondenten van (o.a.) de politie en het OM gezien als het belangrijkste element van de ELA. In het algemeen kan worden gesteld dat zowel politie als het OM prioriteit geven aan VPT-zaken, zoals ook is afgesproken met de ELA. Zowel betrokken portefeuillehouders als medewerkers op meer uitvoerend niveau geven aan dat zaken met prioriteit worden opgepakt, alleen al omdat er meer aandacht uit gaat naar VPT. Toch worden enkele knelpunten gezien ter verdere verbetering. Hieronder beschrijven we per ketenpartner/processtap wat de ervaringen en knelpunten zijn met betrekking tot het uitgangspunt en vervolgens wat de verbeteringen zijn.

Politie: aangifte en opsporing

Voor wat betreft de prioritering bij de politie gaat het om prioriteit bij het doen van aangifte en de opsporing van verdachten van agressie en geweld. Wanneer wordt besloten tot aangifte, dient een slachtoffer of diens werkgever eerst een afspraak te maken. Dat is het eerste moment waarop een incident kan worden herkend als VPT-zaak en waarop op korte termijn een afspraak voor de aangifte kan worden gemaakt. Hoewel de werkwijze niet anders is dan bij andere aangiften geven betrokken uitvoerenden aan dat er met enige haast wordt gekomen tot het maken van een afspraak. In geval van heterdaad kan ook direct een aangifte worden opgenomen.

De precieze werkwijze en uitvoering van het maken van afspraken en doen van aangifte verschilt echter per bureau, basisteam, regionaal service centrum¹⁶ en eenheid en is mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit en (ook lokale) andere prioriteiten en werkwijzen. Zo zijn er voorbeelden genoemd waar in de ene buurt een slachtoffer binnen twee dagen terecht kan voor het doen van een aangifte, terwijl in een andere buurt dit slachtoffer minimaal een week zal moeten wachten. Ook blijkt er volgens enkele werkgevers verschil in kennis en ervaring van de baliemedewerkers waardoor aangiften niet altijd adequaat worden opgepakt. In het ene geval wordt van een incident meteen aangifte met het VPT-label gedaan waar in het andere geval wordt getwijfeld over de aangiftewaardigheid. Deze variatie in het land is overigens niet voorbehouden aan de uitvoering van de ELA door de politie, maar geldt voor (veel) meer politietaken.¹⁷

Het VPT-aangifteproces heeft, zo geven onder andere respondenten vanuit de Intake en Service aan, afgelopen jaren intern aandacht gekregen. Dat betekende onder andere bijscholing en campagnes gericht op de (circa 2000) Intake & Service medewerkers van de politie. Zij kregen bijvoorbeeld een mailing met instructies en er werden posters opgehangen bij balies. Het ging om zaken als: Wat is VPT, hoe zit dat met de beroepsgroepen, en dat het kenmerk VPT moet worden toegekend opdat de opsporing prioriteit toekent. Er is een standaard werkinstructie ontwikkeld voor VPT-aangiften waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen aangifte door een slachtoffer en aangifte door een werkgever. Ook zijn er escalatielijnen gerealiseerd. Als een slachtoffer bij balie komt en meldt VPT-slachtoffer te zijn en de aangifte of opsporing niet goed verloopt, kan de zaak worden geëscaleerd. De manager/directeur kan dan contact opnemen met de VPT-coördinator van de politie. Die onderneemt vervolgens actie bij intake en service/opsporing om de zaak recht te trekken zodat de zaak de VPT-prioritering krijgt waarop deze recht heeft.

Hoe de prioritering van het opsporingsproces verder precies verloopt, is op basis van dit onderzoek niet inzichtelijk gekregen en ook lastig hard te maken. De indruk van de geïnterviewde

¹⁶ Het eerste contact van de burger met de politie verloopt in de meeste gevallen via het Regionaal Service Centrum (RSC), te bereiken via 0800 9944 en e-mail. Bij het RSC kan men terecht voor onder andere het maken van een afspraak voor aangiften op het bureau en telefonische- en internetaangiften.

¹⁷ Ondanks landelijke kaders kunnen de praktische invulling en uitvoering van politietaken variëren afhankelijk van de specifieke omstandigheden en behoeften van de verschillende basisteams en eenheden. Dit wordt bijvoorbeeld gestaafd door onderzoek door de inspectie (Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Vijfde onderzoek vorming nationale politie: Stand van zaken en verdere ontwikkeling*. Ministerie van Veiligheid en Justitie) en, meer van toepassing op de baliefunctie, door onderzoek van Beke (Ferwerda, H., Van Esseveldt, J., & Derksen, E. (2024). *Aan de politiebalië: Een onderzoek naar een vergeten groep binnen de politie*. Politie Nederland/Bureau Beke).

politiemedewerkers is dat zaken doorgaans vlot worden opgepakt. Vaak betreft het een bekende verdachte: men weet wie de verdachte is¹⁸.

“Ernstige zaken krijgen altijd prioriteit. Capaciteitsproblemen zorgen er echter soms voor dat lichtere zaken moeten wachten.” (respondent politie)

De volgende punten voor verbetering worden benoemd:

- ③ Hoewel wordt aangegeven dat enige prioriteit wordt gegeven aan het proces van aangifte en opsporing, is het lastig hard te maken omdat ook andere zaken met prioriteit worden opgepakt. Er is geen harde maat waaruit blijkt dat er meer prioriteit wordt gegeven aan het opnemen van aangifte van een VPT-incident dan een andersoortig incident.
- ③ Hoewel alle geïnterviewde betrokkenen van de politie staan achter de afspraak dergelijke zaken met prioriteit op te pakken, is het volgens respondenten de vraag in hoeverre de afspraken over aangifte en opvolging bij VPT-incidenten ingebed zijn in de organisatie en onderdeel zijn van het normale politiewerk.
Gezien wordt dat kennis ver wegebt als er geen aandacht meer voor is. Ook uit de sessies met politiemedewerkers van de telefonische diensten, aan de balie en van de opsporing, blijkt dat borging van kennis over VPT en bijbehorend werkproces een aandachtspunt is. Dit heeft veelal te maken met de mate waarin de VPT aangifte voorbij komt (gemiddeld enkele keren per jaar) maar ook met de beschikbare capaciteit en personeelsswisselingen.
- ③ Door het soms ontbreken van kennis aan de balie kan het voorkomen dat het label VPT niet aan de zaak wordt toegekend, wat consequenties heeft voor de mate van prioriteit die aan het verdere vervolg kan worden gegeven. Dit kan gevolg hebben voor zowel het opsporingsonderzoek bij de politie als de vervolging door het OM (die overigens zelf het label VPT kunnen toevoegen).
- ③ De door de politie ingerichte escalatielijn waarbij eventuele problemen bij aangifte en opsporing kunnen worden aangekaart, kan nog niet door iedereen worden gevonden. De escalatielijn kan bijvoorbeeld worden ingezet door werkgevers die het niet eens zijn met het voorstel van de politiemedewerker aan de balie om geen aangifte maar een melding op te nemen, bijvoorbeeld omdat deze van mening is dat het slachtoffer niet tot de VPT-doelgroep behoort. Daardoor worden eventuele knelpunten niet in alle gevallen via die weg afgevangen en opgelost.
- ③ In voorkomende gevallen worden slachtoffers geadviseerd af te zien van het doen van aangifte. Wel kan dan worden geadviseerd om een melding te doen. Er zijn verschillende voorbeelden genoemd van situaties waarin de politie geen aangifte wilde opnemen omdat deze niet aangiftewaardig zou zijn (ook in gevallen waarbij een respondent die jaren lang bij de politie werkte, aangaf dat een zaak wel degelijk aangiftewaardig was), of dat de slachtoffers niet zouden behoren tot de VPT-doelgroep. Hoewel hiervoor goede redenen kunnen zijn, leidt dit tot teleurstelling bij slachtoffers en hun werkgevers. Ook kan het zijn dat slachtoffers of werkgevers worden geadviseerd geen aangifte te doen omdat de aangifte meer de wens is van de werkgever dan het slachtoffer.
- ③ Werknemers blijken relatief onbekend met de mogelijkheid om in plaats van aangifte melding te doen.

¹⁸ Bijvoorbeeld omdat de verdachte op heterdaad is aangehouden, of omdat de verdachte een client van een zorginstelling betreft, of een burger die een afspraak had met een baliemedewerker op het stadhuis. Bekende verdachte betekent hier niet dat iemand al eerder is veroordeeld.

Ter illustratie: casus brandweerman en vuurwerkbom met gewonde. Moeizaam aangifteproces (o.a. VPT-kenmerk) en gebrek aan terugkoppeling

De respondent was medewerker van de brandweer, werkzaam als bevelvoerder en daarnaast betrokken bij een vrijwillige post. Tijdens de jaarwisseling had hij te maken met een incident waarbij agressie en geweld werden gericht tegen hem en zijn team.

Het incident

Tijdens een inzet bij een gebouwbrand werd een vuurwerkbom naar het team gegooid, waarbij een collega gewond raakte.

Het belang van anonieme aangiftes is vanwege angst bij medewerkers groot.

Het aangifteproces

Aangifte werd gedaan volgens het beleid van de brandweer, dat standaard agressie- en geweldsincidenten meldt. Dit gebeurde in samenwerking met een jurist van de organisatie.

Het aangifteproces verliep moeizaam. Brandweer moest zelf herinneren aan VPT-kenmerk. Politie wilde eigenlijk dat de naam van het slachtoffer op de aangifte zou komen, maar dat wilde het slachtoffer zelf niet. Brandweercollega's ervaren een hoge drempel om aangifte te doen doordat hun persoonlijke gegevens in het dossier worden opgenomen. Uiteindelijk kwam de naam van respondent op de aangifte. Dit was een discussie van 1,5 uur.

De brandweerorganisatie bood maximale ondersteuning, zowel juridisch als psychosociaal. Slachtofferhulp werd aangeboden en er was aandacht voor mentale gezondheid binnen het team. De begeleiding door een jurist maakte het proces toegankelijker en zorgde voor een [meer maar zoals blijkt uit de casus niet genoeg] heldere afstemming met de politie.

"Brandweercollega's ervaren een hoge drempel om aangifte te doen doordat hun persoonlijke gegevens in het dossier worden opgenomen. Het aangifteproces vergt veel tijd waardoor veel van zijn collega's vaak afzien van aangifte doen bij bijvoorbeeld verbale agressie. Bovendien weten ze dan al vooraf dat er toch geen vervolging zal zijn vanwege gebrek aan bewijslast. Dan is dat het niet waard."

De vervolging

De zaak is geseponeerd. De brandweer ontving vrijwel geen informatie over de voortgang van de zaak. Toen hij zelf actief op zoek ging naar updates via zijn eigen contacten bij de politie werd enkel gezegd 'vanwege gebrek aan bewijs stoppen we ermee'.

OM: vervolging

Voor wat betreft het OM blijkt de prioriteit die wordt gegeven aan de behandeling van VPT-zaken onder andere uit de snellere doorlooptijden. Zo is de gemiddelde doorlooptijd van VPT-zaken 83 dagen t.o.v. 151 dagen van vergelijkbare niet-VPT zaken. VPT-zaken die worden afgedaan met een OM-straftbeskikking (OMSB)¹⁹ gaan sneller door het systeem. Toch geven de ELA geen duidelijke doorlooptijdstermijn waarbinnen een zaak zou moeten worden opgenomen. Voor andere zaken die prioriteit krijgen zijn dergelijke wettelijke termijnen wel vastgesteld (bijvoorbeeld zedenmisdrijven).

¹⁹ Het OM kan voor veel voorkomende strafbare feiten zelf een straf opleggen, dat gebeurt door het opleggen van een strafbepaling. Hiermee kan het OM verschillende soorten straffen opleggen, zoals een geldboete, een taakstraf of een schadevergoeding. Het opleggen van gevangenisstraf is niet mogelijk bij een strafbepaling. Strafbare feiten waarvoor een gevangenisstraf gepast is moeten aan de rechter worden voorgelegd. Bron: www.om.nl, geraadpleegd 17 januari 2025.

Het is overigens volgens betrokken geïnterviewden van het OM niet wenselijk dat de ELA dergelijke termijn zou bevatten, dit dient immers gekoppeld te zijn aan capaciteit en andere prioriteiten.

Ook landelijk wordt prioriteit gegeven aan het wegwerken van hoge voorraden die het OM heeft. VPT-zaken worden daarin met voorrang beoordeeld aldus de geïnterviewde portefeuillehouder van het OM. Verschillen tussen arrondissementen zijn op voorhand niet bekend, wel kan dit mede worden verklaard omdat ieder arrondissement is gelieerd aan eigen, verschillende prioriteiten.

De volgende punten voor verbetering worden benoemd:

- 🕒 Door de lange doorlooptijden krijgen slachtoffers en werkgevers de indruk dat er minder prioriteit wordt gegeven aan de opsporing en vervolging van hun VPT-zaken. Het OM geeft aan dat de lange doorlooptijden vooral worden veroorzaakt door het gebrek aan zittingsruimten, niet door een gebrek aan prioriteit. Dat betekent dat zaken soms eerder via OMSB worden afgedaan.
- 🕒 Er kan alleen prioriteit worden geven aan een zaak als daaraan het label VPT hangt. Als de politie dit kenmerk heeft toegekend aan de zaak krijgt deze systemisch een voorrangspositie. Zo niet dan verdwijnt deze in de grote bak met zaken. Deze kan op een later moment alsnog het label VPT krijgen, maar dan is er reeds tijd overheen gegaan. Het OM adviseert de opnemers van aangiften te vragen naar de hulpofficier dan wel de coördinator VPT bij de politie. Dit gebeurt in de praktijk in geval van twijfel, maar niet standaard.
- 🕒 Werkgevers en slachtoffers hebben niet de indruk dat aan de opvolging van VPT-zaken prioriteit wordt gegeven. Naast de lange doorlooptijd hangt dit ook samen met communicatie en verwachtingsmanagement. Het contact met ketenpartners is hierop ook van invloed: van ketenpartners waar vanuit het OM goed contact mee is, krijgt het OM minder vaak te horen dat er geen prioriteit aan zaken wordt gegeven of dat het lang duurt. Goed in het netwerk zitten, vindbaar zijn en een aanspreekpunt vormen richting werkgevers is daarmee voor het OM relevant. Ook om met een werkgever zaken 'af te pellen' om aan te geven wat de kans is van een zaak op vervolging en straftoemeting. Dit draagt voorts bij aan meer realistisch verwachtingsmanagement richting het slachtoffer en diens werkgever. Het is aldus het OM onderdeel van de werkgeversverantwoordelijkheid om contact op te nemen met het OM. (Zie ook paragraaf 3.7 Betrokkenheid werkgevers).

De seponering van mijn zaak draagt bij aan jurisprudentie die het signaal geeft dat dergelijke zaken niet serieus worden genomen. (Slachtoffer VPT-incident)

3.2 Kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal

Het tweede uitgangspunt van de ELA luidt: *Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal*. Op basis van interviews en sessies met politie, OM en werkgevers zijn ervaringen opgehaald. Dat levert de volgende inzichten.

Algemeen

Een zorgvuldig en volledig proces-verbaal en onderzoek zorgt voor een goed onderbouwd strafrechtelijk dossier. Zowel politie als het OM geven aan dat de kwaliteit van de dossiers op

hoofdpijnen goed is maar dat in gevallen verbetering mogelijk is. Om onder andere de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal te verbeteren is er de laatste jaren ingezet op een zorgvuldige aangifte. Ook naast de ELA hebben de politie en het OM overigens veel aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal. Hieronder splitsen we weer voor politie en OM uit wat de ervaringen zijn en welke verbeterpunten naar voren zijn gekomen.

Politie: aangifte en opsporing

Het opstellen van een proces-verbaal gebeurt veelal op het bureau aan de balie, nadat eerst telefonisch een afspraak is gemaakt. Al tijdens het maken van de afspraak worden vragen ter beantwoording meegegeven, zodat het slachtoffer (of diens werknemer) goed is voorbereid en de nodige informatie beschikbaar komt. Vervolgens wordt door de politie gewerkt de met de *Werkinstructie bij aangifte of melding; Aggressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak* met daarin aandachtspunten waaraan de aangifte moet voldoen om tot een succesvolle vervolging te kunnen komen.

Op basis van de informatie van de aangever kan door de politie worden ingeschat of een aangifte wenselijk is of dat een melding volstaat. Met een melding wordt informatie aan de politie doorgegeven over een situatie of incident. Een melding heeft een signaalfunctie en draagt bij aan dossiervorming, maar heeft geen formele juridische status en leidt niet tot strafrechtelijke vervolging. Ook in geval van melding is een zorgvuldige registratie gewenst. In sommige basisteams wordt gewerkt met voorselectie waarbij intake-medewerkers adviseren over de keuze tot aangifte of melding.

Soms ook biedt een basisteam alternatieve oplossingen zoals STOP-gesprekken, waarmee kleine conflicten of grensoverschrijdend gedrag direct worden besproken met de betrokkenen. Er wordt dan geen aangifte opgenomen, vaak wel (ook) een melding gedaan.

Afgelopen jaren is geïnvesteerd in het verbeteren van het aangifteproces, zowel intern als extern. Zo is er een campagne geweest gericht op interne service medewerkers over hoe VPT-zaken te herkennen en behandelen. Doordat de lijnen tussen de VPT-coördinator en de werkgever korter zijn, kan in voorkomende gevallen ook eenvoudiger aanvullende informatie worden verkregen. Overigens houden bij de politie ook kwaliteitscontroleurs een vinger aan de pols voor wat betreft de kwaliteit van dossiers. Een nieuwe ontwikkeling op dit terrein is dat er in sommige gevallen wordt gewerkt met standaardaangiftes/ formats. Met deze formats kunnen slachtoffers, werkgevers of tussenpersonen gericht vooraf informatie verzamelen die nodig is voor het doen van aangifte. Er zijn verschillende formats in omloop, vaak opgesteld in samenwerking met politie en/of het OM. Op deze wijze, zo is de gedachte, wordt gestuurd op de kwaliteit van de aangiften.

Algemeen beleid bij de politie schrijft voor dat de politiemedewerker bij het opnemen aangifte van een misdrijf, de aangever wijst op de mogelijkheid te kiezen voor domicilie en daarmee niet het privéadres op te nemen in de aangifte.

De volgende knelpunten zijn benoemd:

- ③ Het aangifteproces wordt door sommige werkgevers en slachtoffers als stroperig ervaren. Er is door verschillende respondenten de behoefte geuit om de drempel tot het doen van aangifte te verlagen door het mogelijk te maken digitaal aangifte te kunnen doen. Er wordt echter verschillend gedacht over de vraag of dit de gewenste oplossing is. Sommige werkgevers geven aan er onduidelijkheid is over het doen van aangifte (waar en wanneer).
- ③ Politiedeskundigen ervaren dat er werkgevers zijn die staan op het doen van aangifte terwijl het slachtoffer daar zelf niet achter staat. Dit belemmert het nut van de aangifte: de aangifte wordt door de werkgever aangegrepen om een statement te maken richting de organisatie of maatschappij, maar dient niet het slachtoffer.
- ③ Sommige werkgevers ervaren verschillen in kwaliteit van aangiften, de indruk is dat dit persoons- en functieafhankelijk is. Andere werkgevers vinden de kwaliteit van de aangiften soms matig. Ze missen bijvoorbeeld beelden die ze hebben toegevoegd en krijgen vervolgens vanuit de politie bericht dat er geen opsporingsgrond is.
- ③ Er is een relatief grote doorstroom bij de politie waardoor kennis vervliegt. Ook ten aanzien van de kwaliteit van processen-verbaal en onderzoek geldt dat kennis over aandachtspunten waaraan de VPT-aangifte moet voldoen moet worden geborgd.
- ③ Er blijkt bij werkgevers maar ook andere partners veel onduidelijk over het doen van aangifte onder domicilie en anonieme aangifte²⁰. Er gaat verschillende informatie rond met verschillende boodschappen (ook van de Rijksoverheid) over de mate van anonimiteit van het slachtoffer in beide vormen. Ook wordt verschillend gedacht over de wenselijkheid van de situatie. Zowel politie als het OM krijgen hierover veel vragen. Werkgevers en slachtoffers blijken slecht op de hoogte van de noodzaak en gevolgen van aangifte onder domicilie en anonieme aangifte.
- ③ Of de aangever daadwerkelijk *kan* kiezen voor een aangifte onder domicilie en daarmee niet het privéadres op te nemen in de aangifte hangt af van de situatie. Is een persoon bijvoorbeeld thuis bedreigd dan is het privéadres de plaats delict en kan dit niet worden weggelaten, zo valt ook te leren van de AMvB bescherming slachtoffergegevens en bijbehorende toelichting.²¹ Het doen van gehele of gedeeltelijke anonieme aangifte is alleen in bijzondere gevallen aan de orde en daarmee minder vanzelfsprekend dan de ELA mogelijk doet voor komen.

Anonimiteit wordt vaak geboden via een domicilie, maar volledige anonimiteit is lastig vanwege juridische vereisten. Volledige anonimiteit kan de hulpverlener ook niet altijd verhullen, vooral in kleine gemeenschappen. Voorlichting over de mogelijkheden van domicilie-aangifte kan de drempel verlagen. (politiedeskundige)

- ③ Terwijl respondenten van politie en OM terughoudend zijn over de noodzaak van het doen van aangifte onder nummer in relatie tot de zaak, lijkt bij slachtoffers van agressie en geweld een angstcultuur te groeien wat zich al dan niet terecht uit in een toegenomen behoefte aan het doen van anonieme aangifte.

Stel dat je namens je werkgever aangifte doet, bijvoorbeeld van een ingeslagen ruit. Of je wordt op je werk aangevallen door een cliënt. Het is fijn dat je dan weet dat je het adres van je

²⁰ Aangifte kan worden gedaan onder domicilie, waardoor niet het adres van het slachtoffer maar een ander adres in de aangifte komt te staan. Bijvoorbeeld dat van de werkgever. Ook kan anoniem aangifte worden gedaan, waardoor er geen naam maar een nummer wordt opgenomen in de aangifte. Dit kan alleen in bijzondere gevallen, de officier van justitie neemt het besluit of anonieme aangifte mogelijk is.

²¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Besluit van 30 januari 2025, houdende regels ter bescherming van slachtoffergegevens in processtukken* (Staatsblad 2025, 29). Zie ook het tekstkader in hoofdstuk 4.3.

werkgever kan opgeven, in plaats van je eigen adres. (Citaat uit Witboek Slachtofferhulp Nederland)²²

OM: vervolging

Uit cijfers van het OM blijkt dat er minder sepot en minder vaak sprake is van vrijspraak bij VPT-zaken ten opzichte van vergelijkbare zaken.²³ Daaruit kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van de dossiers goed is. Immers, er is voldoende onderbouwd bewijs voor vervolging. Daarbij valt op dat het aantal vrijspraken bij VPT-zaken (gemiddeld, afhankelijk van type delict +/- 4%) significant lager is dan bij gelijksoortige niet VPT-zaken (+/- 8%, afhankelijk van type delict), aldus respondenten van het OM.

Waaraan nu meer aandacht wordt gegeven, is kwaliteit van het sepot. Ook sepot is een vervolgingsbeslissing. Naar aanleiding van een pilot in Rotterdam wordt nu landelijk binnen het OM bij een voorgenomen sepot ter extra toets de kwaliteitsofficier betrokken. Indien wordt overgegaan tot sepot wordt de VPT-functionaris van het parket op de hoogte gesteld. Die kan, als de situatie daar om vraagt, bijvoorbeeld een telefoontje plegen ter toelichting richting slachtoffer of werkgever.

De volgende knelpunten zijn gesignaleerd:

- 🕒 Het OM ziet dat de kwaliteit van de processen-verbaal doorgaans voldoende is maar in sommige gevallen matig. Vaak ontbreekt dan informatie. In dat geval worden de processen-verbaal teruggestuurd naar de politie om nader uit te werken.
- 🕒 Enkele respondenten gaven aan dat ze meerdere voorbeelden konden noemen waarbij, bij een aangifte onder domicilie de identiteit van het slachtoffer toch te achterhalen viel gedurende de behandeling van de zaak. Door een automatische koppeling stond bijvoorbeeld opeens toch het adres van het slachtoffer op de gerechtelijke stukken die ook naar de dader en diens advocaat gingen.

Ter illustratie: casus raadslid en online doodsb bedreiging. Beperkte kwaliteit onderzoek en/of verkeerde verwachtingen

Een raadslid had te maken met bedreigingen tijdens een gemeenteraadsverkiezing. Als vertrouwenspersoon binnen een ondersteuningsnetwerk voor bestuurders was hij al goed bekend met agressie en geweld tegen publieke functionarissen. Dit incident, waarbij hij persoonlijk werd bedreigd via sociale media, was echter een nieuwe ervaring.

²² Slachtofferhulp Nederland. (2020). *Privacy van het slachtoffer; feit of fictie?*

²³ Dit volgt onder andere uit onderzoek naar strafverhoging bij VPT-delicten (Abraham et al 2024). Uit het rapport blijkt dat VPT-zaken minder vaak worden geseponeerd dan niet-VPT-zaken. Specifiek blijkt uit tabel 7.1 dat:

Bij VPT-zaken: 15% wordt onvoorwaardelijk geseponeerd; 6% wordt voorwaardelijk geseponeerd.

Bij niet-VPT-zaken: 37% wordt onvoorwaardelijk geseponeerd; 8% wordt voorwaardelijk geseponeerd.

Dit betekent dat het sepotpercentage bij VPT-zaken aanzienlijk lager ligt dan bij niet-VPT-zaken (21% vs. 45%). Daarnaast blijkt uit de analyse dat VPT-zaken vaker voor de rechter worden gebracht en dat er vaker een strafbeschikking wordt opgelegd.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er beleidsafspraken zijn tussen het Openbaar Ministerie en de politie, waardoor opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak hoge prioriteit krijgt. Dit zorgt ervoor dat dergelijke zaken minder vaak worden geseponeerd en eerder tot een dagvaarding of strafbeschikking leiden.

Het incident

Tijdens de verkiezingscampagne plaatste de partij van het raadslid een video op Facebook waarin hij op een brug iets vertelde over een woningbouwlocatie. Onder het bericht reageerde een gebruiker: "Zullen we hem van de brug afgooien?" Enkele uren later volgde een tweede reactie: "Nee, doodslaan die lul!". Hoewel het bericht na 24 uur werd verwijderd, besloot hij, in lijn met zijn advies aan anderen, om aangifte te doen. Ook zijn partij en de Burgemeester moedigden hem aan om de zaak formeel te melden.

Het aangifteproces

De aangifte verliep aanvankelijk goed. Hij maakte eerst digitaal een afspraak om vervolgens naar het bureau te gaan voor de aangifte. De politie nam de zaak serieus en ondersteunde bij het opstellen van een proces-verbaal. Het raadslid leverde screenshots van de bedreigingen aan. Hij kreeg ook het aanbod om gebruik te maken van slachtofferhulp maar dat sloeg hij af.

De vervolging

De vervolging verliep minder goed. Het raadslid ontving weinig tot geen informatie over de voortgang van de zaak, ondanks dat hij meermaals de politie belde over de stand van zaken. Pas vier dagen voor de zitting hoorde hij überhaupt dat er een zitting gepland stond. Uiteindelijk werd de zaak uitgesteld wegens ziekte van de advocaat van de verdachte. Hij was gefrustreerd dat hij niet wist dat er een zitting gepland stond. Bovendien was hij niet op de hoogte gebracht van zijn rechten, zoals het spreekrecht of de mogelijkheid op juridische bijstand. Tijdens de zitting bleek de verdachte te beweren dat hij niet zelf de berichten had geplaatst, maar dat iemand anders op zijn telefoon toegang had gehad in de kroeg op zondag. Uiteindelijk werd de zaak geseponeerd vanwege gebrek aan bewijs.

3.3 Lik-op-stuk

Het derde punt van de ELA luidt: *Lik-op-stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht/ZSM*. Op basis van interviews en sessies met politie en OM zijn de volgende inzichten verkregen.

Algemeen

Onder lik-op-stuk wordt verstaan het beleid van het snel afhandelen van zaken door politie en justitie. Concreet staat in de ELA bijvoorbeeld dat de dader zo veel mogelijk in voorlopige hechtenis wordt geplaatst en dat indien mogelijk de aanhouden-en-uitreiking-procedure (au- procedure) wordt toegepast. Door respondenten van het OM wordt erop gewezen dat feitelijk al kan worden aangetoond dat VPT-zaken sneller worden vervolgd dan vergelijkbare niet VPT zaken, in die zin is er al sprake van lik-op-stuk. Ook worden soms zaken met OMSB afgedaan. De behandeling van deze zaken gaat significant sneller omdat er geen zittingsruimte nodig is en de parketten deze zelf kunnen afdoen. Een nadeel is wel dat het slachtoffer niet bij de zaak aanwezig kan zijn, wel kan hij/zij een slachtofferverklaring insturen die de officier van justitie kan voorhouden bij een hoorzitting. De bijbehorende vraag is, aldus een respondent van het OM, of dit snel genoeg is en of de straf ook leidt tot een gevoel van genoegdoening bij slachtoffer en de samenleving.

Ten aanzien van het zo veel mogelijk toepassen van lik-op-stuk zijn de bevroegde respondenten van politie en OM terughoudend. Ook de geïnterviewde werkgevers herkennen dit. Hoewel ze allemaal voorstander zijn van een snelle afhandeling staat een zorgvuldige afweging en passende reactie voorop. Het toepassen van (super)snelrecht of ZSM is vaak niet mogelijk, en wel om meerdere redenen:

- ⦿ Vaak moeten getuigen worden gehoord en daarmee duurt een zaak langer.
- ⦿ De toepassing van supersnelrecht en snelrecht kan in de praktijk alleen als verdachte daarvoor vastzit (in eerste instantie in verzekeringstelling). Dat is vaak niet het geval. Ook dient de zaak rond te zijn, met voldoende bewijsgronden voor vervolging, ook dat is vaak niet het geval. Complexere zaken waarin aanvullend onderzoek nodig is komen daarmee in het algemeen niet in aanmerking.
- ⦿ Vaak is er sprake van een vordering door de benadeelde partij (zie ook volgende paragraaf voor uitgebreide toelichting). Daar moeten stukken onder liggen. Dat duurt vaak lang. Juist bij VPT-zaken zit relatief vaak een vordering benadeelde partij. Soms is daarbij ook een schadeadvocaat betrokken.
- ⦿ Voorts is men van mening dat de zaak tekort wordt gedaan wanneer snelheid prevaleert boven zorgvuldigheid.
- ⦿ Tot slot is het niet altijd wenselijk een verdachte vast te zetten, ook andere factoren worden betrokken bij de afwegingen tot strafsoort en strafmaat (opportuniteitsbeginsel).

De knelpunten die werden benoemd zijn:

- ⦿ Respondenten van het OM en politie zijn terughoudend ten aanzien van lik-op-stuk als doel an sich. Het snel reactie geven richting dader, zodat daders zien dat de zaak serieus wordt genomen, lijkt meer gewenst dan de vorm waarin. Dit kan bijvoorbeeld ook in de vorm van een Stop-gesprek.

In de complexiteit van sommige zaken, bijv. in geval van onbegrepen gedrag, gaat lik-op-stuk verloren, terwijl het ook bij zou kunnen dragen in de verplichte zorg. (bestuurder)

Ter illustratie: casus geweld tegen politiemedewerker aan balie door veelpleger. Snel gehandeld om dader van straat te houden

Het incident

Een politiemedewerker had baliedienst, collega's hadden pauze en de medewerker was alleen in de ruimte. Een persoon, die bekend stond als veelpleger met onbegrepen gedrag, kwam het bureau binnen. De persoon had een fles met aansteker waarmee hij een steekvlam produceerde en brand probeerde te stichten. De politiemedewerker wilde de man aanhouden, ook omdat deze eerder op de dag bij een incident was betrokken. De man probeerde de politiemedewerker en diens kleding in brand te steken. Dit leidde tot een gevecht in de hal. De man is aangehouden en vastgezet, ook om de dader van straat te houden. Het betrof een veelpleger en er was gevaar voor recidive.

Het aangifteproces

De dader werd vastgezet. Met spoed is een intercollegiaal overleg aangevraagd om een passende oplossing te vinden voor deze veelpleger en de rechtmatigheid van de aanhouding en juridische complicaties te bespreken. Het slachtoffer deed aangifte van poging tot zware mishandeling. Als politiemedewerker kon deze niet zelf de eigen aangifte opnemen. Het slachtoffer deed verhaal, dit is door de leidinggevende verwerkt en opgetekend. Er werd een code GTPA aan de aangifte gehangen. Een aantal collega's hielden de zaak vervolgens in de gaten en gaven informatie over de voortgang van de zaak.

De vervolging

De zaak is voor de rechter gekomen. De voortgang vanuit het OM werd vooral gevolgd door en met collega's, die vanuit de GTPA ondersteuning terugkoppeling gaven. Verder constateerde het slachtoffer dat de beloofde ondersteuning vanuit slachtofferhulp achter bleef. Hoewel in het dossier stond dat deze hadden gebeld, was dat in de praktijk niet het geval. Mogelijk zijn telefoontjes naar de GTPA-collega's gegaan, in plaats van naar het slachtoffer. Knelpunt in de vervolging was onder andere dat geen reclasseringsrapport

werd aangevraagd waardoor onvoldoende werd ingespeeld op het bieden van hulp en ondersteuning aan de dader. Meer in het algemeen zou breder moeten worden nagedacht over een passende aanpak voor personen met onbegrepen gedrag en veelplegers.

3.4 Schade verhalen op de dader

Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader is het vierde uitgangspunt van de ELA. Op basis van interviews en sessies met politie, OM en werkgevers zijn ervaringen en knelpunten in beeld gebracht.

Algemeen

Als de verdachte strafrechtelijk wordt vervolgd, kan degene die schade lijdt door het strafbare feit zich 'voegen als benadeelde partij in het strafproces'. Dit houdt in dat er binnen het strafproces schade wordt gevorderd van de verdachte. Voegen is een eenvoudige manier om schade te vorderen en een beslissing van een rechter te verkrijgen. Ook op civielrechtelijke wijze kan schade worden verhaald op de dader. Het is aan het slachtoffer, of diens werkgever als dat de aangever is, om over te gaan tot het verhalen van schade. Juist bij VPT-zaken is er relatief vaak een vordering van de benadeelde partij. Soms is daarbij ook een schadeadvocaat betrokken. Hieronder splitsen we weer voor politie en OM uit wat de ervaringen zijn en welke verbeterpunten naar voren zijn gekomen.

Politie: aangifte en opsporing

Bij het doen van aangifte verstrekt de politiemedewerker die de aangifte opneemt algemene informatie met daarin onder andere informatie over de mogelijkheid tot het verhalen van schade. De politie verwijst, zo is de bedoeling en zo staat ook vermeld in de formulieren die worden gebruikt voor het opnemen van VPT-aangiften, ook naar Slachtofferhulp Nederland. De politie heeft verder geen rol in de ondersteuning van slachtoffers bij het verhalen van schade op de dader. Met uitzondering van het geval waarin het slachtoffer een politiemedewerker betreft, dan treedt onder andere het protocol geweld tegen de politie in werking van waaruit de politieorganisatie als werkgever het slachtoffer ondersteunt bij het verhalen van schade.

De volgende knelpunten zijn benoemd:

- 🕒 De rol van de werkgever wordt in het proces van schade verhalen gemist aldus geïnterviewde politiemedewerkers. Deze had hierover informatie kunnen verstrekken aan het slachtoffer.
- 🕒 Ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland wordt door slachtoffers en werkgevers gewaardeerd, maar deze wordt niet altijd gevonden zo blijkt het gesprek met enkele werkgevers.
- 🕒 Er is onduidelijkheid bij slachtoffers en werkgevers over de mogelijkheid om schade te verhalen bij het doen van anonieme aangifte. Dat is mogelijk blijkt uit een toelichting van het OM. Van belang is dan dat er een goed proces-verbaal is waarin wordt verklaard door de verbalisant dat deze de schade heeft geconstateerd bij aangever.

OM: opvolging

Wanneer een zaak instroomt bij het OM informeert deze de benadeelde. Daarbij hoort ook informatie over het verhalen van schade. Er is geen actieve ondersteuning vanuit het OM.

De volgende knelpunten zijn benoemd:

- ➊ Respondenten van het OM constateren dat juist bij het verhalen van schade de werkgever een rol kan spelen. Deze wordt op dit onderdeel in de ELA gemist.
- ➋ Werkgevers verhalen zelf lang niet altijd schade op daders, zo wordt geconstateerd in de sessie met OM-medewerkers, zowel niet in het strafproces als in het civiele proces. Dit gaat overigens niet op voor enkele grotere werknemers die goed bekend zijn met (de aanpak van) sociale veiligheid zoals de politie zelf. Deze werkgevers hebben zelf vaak juist met dit doel schadebehandelaars in dienst (bijvoorbeeld OV-bedrijven).

3.5 Optimaal informeren slachtoffer

Als vijfde staat genoemd: *Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak*. Op basis van interviews en sessies met politie, OM en werkgevers zijn ervaringen opgehaald. Dat levert de volgende inzichten.

Algemeen

Het informeren van slachtoffers over de afhandeling van hun aangifte en het verdere verloop is een standaard taak voor politie en OM. Beide organisaties hebben onder andere een eigen daarvoor ingericht Slachtofferloket. Zowel respondenten van de politie als het OM geven aan dat op dit punt winst valt te behalen. Wat hierin anders is ten opzichte van “normale” aangiften van geweldsincidenten is dat er bij VPT-aangiften ook sprake kan zijn van aangifte en/of ondersteuning door werkgevers. Wederom splitsen we weer voor politie en OM uit wat de ervaringen zijn en welke verbeterpunten naar voren zijn gekomen.

Politie: aangifte en opsporing

In de werkinstructie van de politie staat helder dat ten tijde van aangifte duidelijk aan moet worden gegeven hoe het slachtoffer wordt geïnformeerd. Uit de gesprekken met politiemedewerkers weten we dat

de precieze wijze waarop slachtoffers worden geïnformeerd ook afhangt van de wijze waarop de aangifte plaatsvindt en de lokale werkwijze. Dit kan zijn door het meegeven van formulieren of het verwijzen naar websites. Er wordt bijvoorbeeld door de Regionale Service Centra²⁴ een standaard een mail gestuurd met informatie over rechten van het slachtoffer en voortgang van de zaak. Ook

²⁴ Iedere eenheid heeft een Regionaal Service Centrum. Het eerste contact van een slachtoffer met de politie verloopt in de meeste gevallen via het Regionaal Service Centrum (RSC), bereikbaar via 0900 8844.

wordt verwezen naar verschillende portals waarop de zaak kan worden gevolgd zoals mijnslachtofferzaak.nl en mijnpolitie.nl. Bij de aangifte wordt standaard gevraagd of contact met Slachtofferhulp Nederland gewenst is. Veelal volgt later in het proces een digitale brief over de afhandeling over wat er wel of niet met de aangifte gaat gebeuren. In aanvulling daarop kunnen slachtoffers bellen met het slachtofferloket van de politie met vragen over hun zaak.

De volgende knelpunten doen zich voor:

- 🕒 Slachtoffers weten niet goed waar en bij wie ze informatie over het verloop van hun zaak kunnen halen.
Er wordt te weinig informatie gegeven over hoe de zaak gevolgd kan worden en waar slachtoffers die informatie kunnen vinden. Degene die de aangifte opneemt moet die kennis delen. Met de komst van het digitale ondertekenen is er ten opzichte van voorheen geen contactmoment meer tussen de aangever en de politie waarop dergelijke informatie nogmaals kan worden verstrekt of uitgelegd.
- 🕒 Er wordt (te) weinig informatie gedeeld over de voortgang van de zaak. De informatie in dossiers die door de slachtoffers kunnen worden gevolgd is beknopt en er zijn enkele klachten van slachtoffers over de juistheid van de informatie. Rechercheurs zelf zouden hierin bij aangewezen zaken vaker een rol kunnen spelen door informatie over de voortgang te verstrekken.
- 🕒 Respondenten die ook werkzaam zijn voor het slachtofferloket bij de politie geven aan dat het soms lastig is om uit te leggen aan een slachtoffer dat geweld ervaren heeft en de juridische kant niet kent, waarom het lang duurt voordat een zaak wordt opgepakt.
- 🕒 Verschillende werkgevers en slachtoffers geven aan slecht op de hoogte gehouden te worden door de politie van hun zaak. [Mogelijk is hier ook sprake van verkeerde verwachtingen over communicatie]. Enkele werkgevers lopen er ook tegen aan dat ze als coördinator van de zaak geen informatie kunnen ophalen voor medewerkers.
- 🕒 Meer algemeen blijkt er onduidelijkheid bij werkgevers en slachtoffers over het gehele verloop van het hele proces van aangifte, opsporing en vervolging en de rechten en verantwoordelijkheden van het slachtoffer (en diens werkgever).

Slachtoffers van een misdrijf hebben te maken met verschillende instanties zoals Politie, Slachtofferhulp Nederland, het Openbaar Ministerie, Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Centraal Justitieel Incassobureau. Deze organisaties informeren u via e-mail of post. Op www.MijnSlachtofferzaak.nl kunt u met uw DigiD inloggen en al deze berichten in één digitaal overzicht terugvinden. Op een persoonlijke tijdlijn staat per betrokken organisatie de actuele stand van zaken en kunt u de voortgang van de zaak opzoeken (gestart op of na 1 februari 2020). Uw persoonlijke gegevens zijn goed beveiligd. Niemand anders kan uw gegevens lezen. En u krijgt ook geen informatie te zien over eventuele andere slachtoffers van uw zaak. (Tekst op www.om.nl)

OM: vervolging

Nadat het dossier is overgedragen door de politie aan de officier van justitie besluit het OM over de vervolging. Aan de hand van slachtofferbrieven worden slachtoffers op de hoogte gehouden van het

vervolg van hun zaak. Dit is onderdeel van de algemene werkwijze van het OM. Daarnaast volgt soms een persoonlijke toelichting vanuit het OM over de zaak, bijvoorbeeld een uitleg over de reden voor sepot.

Dergelijke persoonlijke uitleg helpt ook in het voorkomen van Artikel 12 procedures, zowel in het algemeen als met betrekking tot VPT-zaken. Met een Artikel 12 procedure kan een klacht worden ingediend bij het gerechtshof wanneer de aangever het niet eens is met de beslissing van de officier van justitie om de verdachte niet te vervolgen. Uit de sessie met OM blijkt dat het aantal Artikel 12 procedures voor VPT-zaken relatief beperkt is (hierover zijn geen cijfers beschikbaar).

Daarbij doen zich de volgende knelpunten voor:

- 🕒 Het OM verstuurt automatisch gegenereerde slachtofferbrieven. Deze brieven zijn voor verbetering vatbaar, ook volgens het OM zelf, en er is recent een verbetertraject in gang gezet. De brieven zijn niet empathisch genoeg en niet specifiek genoeg. Zo kwam het tot voor kort voor dat er bij een sepot “reden overig” staat aangegeven, een boodschap waarmee het slachtoffer weinig is geholpen, of tekstblokken die niet altijd even logisch en/of prettig leesbaar zijn.
Consequenties voor OM is dat dit kan leiden tot artikel 12 zaken, waardoor zaken opnieuw moeten worden behandeld en voor meerwerk zorgt. Ook bevestigt dit bij sommigen het (onterechte) idee dat er niets met aangiften wordt gedaan.
De slachtofferbrieven zijn volgens het OM ten opzichte van het verleden al aangepast in het systeem en er wordt meer aandacht gevraagd voor toevoegen van specifiek op de zaak en overwegingen toegespitste tekst. De automatisch gegenereerde brieven vragen echter blijvende aandacht en het beeld bij slachtoffers en werkgevers is nog onveranderd. In het verlengde daarvan wordt nu meer gestuurd op correctheid en duidelijker uitleg in de slachtofferbrieven. De brieven zijn juridisch opgesteld en niet voor iedereen in begrijpelijke taal. Momenteel worden alle (ook niet-VPT) slachtofferbrieven bekeken en waar nodig aangepast.
- 🕒 Een persoonlijke toelichting vanuit het OM gebeurt nog in onvoldoende mate. Verschillende slachtoffers en werkgevers geven aan dit te hebben gemist tijdens het verloop van de zaak en na afloop, bijvoorbeeld bij een sepot. Het OM merkt op dat hier ook een rol is voor de werkgever/het slachtoffer om contact op te nemen over de voortgang van de zaak.
- 🕒 Veel zaken komen binnen op ZSM, waar veelal onervaren mensen werken die zaken snel moeten afhandelen. Hierdoor ontbreekt het soms aan grondigheid en sensitiviteit in de communicatie richting slachtoffers.

3.6 Actief communicatiebeleid

Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak betreft het laatste punt in de ELA. Via interviews en sessies met politie, OM en werkgevers is het volgende beeld verkregen.

Algemeen

Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd en werkt daarmee samen met de politie²⁵. Het OM is daarom de aangewezen partij om successen van de ELA of successen van de afhandeling van VPT-delicten uit te dragen. Dit past in de bredere taak van het OM en geldt niet alleen voor de aanpak van VPT-delicten.

Het OM voert een actief communicatiebeleid. Met de persafdeling van het OM is afgesproken dat over zoveel mogelijk en waar dat kan wordt gecommuniceerd. Zo worden succesvolle zaken voor het voetlicht gebracht. Ook lokale parketten doen regelmatig persberichten uit over lokale VPT-zaken.

Niet over iedere zaak wordt een persbericht uitgebracht. Of die persberichten uiteindelijk ook geplaatst worden is uiteraard aan de media. Daarnaast worden ook berichten geplaatst op de website van het OM: www.om.nl [Geweld tegen personen met een publieke taak | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#). Dit gebeurt als woordvoerders het thema aan het persbericht koppelen. Die berichten zijn dan ook te vinden op deze landelijke pagina onder 'nieuws'.

Daarnaast worden vanuit de VPT-coördinatoren²⁶ veel presentaties gegeven bij o.a. werkgevers/organisaties. OM-vertegenwoordigers nemen deel aan vele kenniskringen, denken mee over standaardangiften en zijn sprekers bij de organisaties die een publieke taak hebben. Tijdens deze momenten worden ook successen gedeeld. Het doel van deze uitwisselingen is onder andere om werkgevers te wijzen op het belang van het doen van aangifte én ze te wijzen op hun werkgeversverantwoordelijkheden (preventie, ondersteuning en nazorg).

Knelpunten

De volgende knelpunten ten aanzien van het uitdragen van successen worden gezien:

- 🕒 Onbekend is in hoeverre de berichten en succesverhalen van de websites, via presentaties en de media, de beoogde doelgroepen bereiken. De vraag is ook welk doel wordt beoogd met dit actieve communicatiebeleid en wie de doelgroep is. Hiermee kan een signaal worden afgegeven richting de daders en de samenleving maar ook richting werkgevers, werknemers en slachtoffers.
- 🕒 Niet alle persberichten vanuit het OM worden opgepikt door de media.
- 🕒 Uit reacties van werkgevers en slachtoffers blijkt dat zij verwachtingen hebben die niet in alle gevallen worden waargemaakt. Door hen worden de successen beperkt of niet gezien.

Hulpverleners steken elke dag hun nek uit voor de samenleving. Als zij dan ook een keer om hulp vragen, moet de overheid alles op alles zetten om hen die hulp te bieden en hun rechten te beschermen. (VPT-slachtoffer)

²⁵ En andere opsporingsdiensten.

²⁶ Sinds 2021 is er bij het OM een landelijke portefeuillehouder VPT. Parketten hebben allemaal een VPT-portefeuillehouder. Er is in 2021 een landelijk (kennis)platform opgericht met lokale portefeuillehouders.

Breder communicatiebeleid (geen onderdeel van de ELA)

Onder communicatiebeleid kan ook worden verstaan het vergroten van de bekendheid met en aandacht voor de ELA. Uit het onderzoek blijkt dat daar nog winst te behalen valt.

- ③ De bekendheid met en aandacht voor de ELA zijn beperkt, met name bij werkgevers. Er zijn nog vele onduidelijkheden over de verloop van het proces en de rechten van slachtoffers [en verplichtingen van de werkgevers] in deze.
- ③ Uit gesprekken blijkt dat niet duidelijk is wie de VPT-contactpersonen van politie en OM per regio/eenheid/arrondissement zijn waarmee zaken kunnen worden besproken en waar nodig geëscaleerd. Zowel politie als OM hebben contactpersonen en portefeuillehouders die zich bezig houden met het beleid en de uitvoering van opsporing en vervolging van VPT-zaken.
- ③ Enkele respondenten hebben de indruk dat vanuit het OM niet eenduidig wordt gecommuniceerd over VPT richting de maatschappij. Zo doen verschillende verhalen de ronde over prioriteiten en strafverhoging en de rechten van het slachtoffer.
- ③ Er zijn verschillende initiatieven waarmee de aanpak van veilige publieke taak weer onder de aandacht wordt gebracht. Deze initiatieven zijn beperkt op elkaar afgestemd en conflicteren soms inhoudelijk. Hoewel dit valt buiten de reikwijdte van de ELA zorgt dit er wel voor dat op verschillende plekken het wiel wordt uitgevonden, kennis niet optimaal wordt gedeeld en werknemers/slachtoffers verschillende informatie, uitleg en behandeling krijgen. Hiermee zijn ook verschillende ministeries en doelgroepen gemoeid. Zo wordt er vanuit het ministerie van BZK gewerkt aan Veilige publieke dienstverlening en aan Weerbaar bestuur, worden op initiatief van de Taskforce Onze hulpverleners veilig inspiratiesessies gehouden over hoe het aangifteproces te verbeteren, in eerste instantie gericht op politie, boa's en brandweer, faciliteert het ministerie van Justitie en Veiligheid in de aanpak van agressie en geweld tegen ambtenaren die vallen onder hun ministerie, initieert VWS een aanpak voor veilige zorg en zet OCW in op een veilige werkomgeving in het onderwijs.
- ③ Ook is er recent een (nieuwe) norm opgesteld om agressie en geweld te labelen en normeren, op initiatief van het ministerie van BZK. Deze norm, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen acceptabel gedrag (a-gedrag waarbij de dader focust op zichzelf en b-gedrag waarbij de dader focust op de organisatie) en onacceptabel gedrag (c-gedrag met focus op de medewerker en d-gedrag met fysieke agressie), wordt nu via diverse bijeenkomsten actief uitgedragen en is ook te vinden op veiligepubliekdienstverlening.nl. We merken op dat deze indeling haaks staat op de incidentindeling die al decennia in het openbaar vervoer geldt, waarbij a-incidenten ernstige en strafbare incidenten zijn en b- en c-incidenten juist de minder ernstige incidenten.
- ③ Daarnaast wordt er vanuit verschillende partijen en werkgevers gewerkt aan het opstellen van standaard aangifteformulieren voor VPT-delicten. Hierop staat onder andere vermeld welke informatie nodig is voor het doen van aangifte bij de politie. In enkele gevallen wordt deze informatie al dan niet gebundeld door een tussenpersoon of werkgever doorgezet aan de politie. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de zorg en bij ziekenhuizen; een betreffende ontwikkelaar geeft hierover ook trainingen aan andere zorgorganisaties.
- ③ In aanvulling daarop worden ook lokaal en regionaal initiatieven ontwikkeld en afspraken gemaakt over de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Een voorbeeld daarvan is de stuurgroep veilige publieke taak Amsterdam.
- ③ In het algemeen kan worden gesteld dat samenhang tussen verschillende departementen, organisaties en instanties ten aanzien van bovenstaande punten wordt gemist.

3.7 Betrokkenheid werkgevers

De ELA zien op afspraken tussen politie en OM. Verschillende respondenten van zowel politie als het OM merken op de rol van de werkgevers in deze set afspraken te missen. De werkgever kan verschillende onderdelen van het proces van opsporing en vervolging bemoeilijken dan wel versterken.²⁷

De werkgever heeft een verplichting vanuit de Arbowet om zo goed mogelijk te zorgen voor een veilige werkomgeving. Er zijn echter grote verschillen tussen werkgevers ten aanzien van hoe zij deze rol binnen het veiligheidsbeleid oppakken. Waar de ene werkgever adviseurs sociale veiligheid, teams collegiale ondersteuning en/of schadejuristen in dienst heeft, is de andere werkgever überhaupt niet op de hoogte van het doen van aangifte, als er al aangifte wordt overwogen. Ook de maatregelen die werkgevers treffen variëren. Sommigen hebben een model aangifte, gaan mee naar zitting, doen aan nazorg. Sommige werkgevers laten werknemers aangifte doen buiten dienst, sommigen registreren niet en anderen weer “tot in de komma”.

Naast noodzakelijke gedragsregels is het voor organisaties ook ‘cultuurbepaald’ hoe wordt omgegaan met agressie en geweld. In de ene de ene organisatie ‘hoort het erbij’ en/of wordt agressie verzwegen, waar in weer een andere organisatie van iedere vorm van (ook) verbale agressie direct aangifte wordt gedaan.

Verschillende beroepsgroepen hebben ook verschillende relaties met dader/client/burger. Bijvoorbeeld in de zorg (ook ggz) lijkt de acceptatiegrens wanneer er sprake is van agressie en geweld hoger te liggen dan in andere beroepsgroepen. In deze context is ook beroepsgeheim en vertrouwensrelatie vaak genoemd. De onterechte aanname/ perceptie is dat aangifte daardoor niet op zijn plaats is.

De volgende knelpunten zijn benoemd ten aanzien van de betrokkenheid van werkgevers bij de ELA:

-  Er is in gevallen weinig selectie en sturing aan de voorkant bij werkgevers ten aanzien van het proces van melding en aangifte. Deze dienen goed te worden geïnformeerd opdat ze de juiste verwachtingen hebben met betrekking tot de haalbaarheid van een aangifte. Aangifte kan genoegdoening geven aan het slachtoffer en een signaal afgeven aan daders, wat een belangrijk doel is. Maar de verwachting dat het strafrecht de oplossing is voor de ‘verhuftering’ voor de maatschappij is onjuist.
-  Het is niet duidelijk wat de rol is van de werkgever bij de behandeling van een zaak na aangifte van agressie en geweld tegen een van diens werknemers. Werkgevers zouden kunnen investeren in juridische bijstand, bijvoorbeeld door te investeren in slachtofferadvocaten en ondersteuning in slachtofferrechten. Werkgevers hebben zelf ook weinig zicht op wat ze kunnen doen, denk aan het wijzen op huisregels aan de voorkant of een behandelverbod in de zorg – ook daar zijn goede juristen voor nodig.

²⁷ In hoofdstuk 2 zijn de VPT-maatregelen benoemd waarmee werkgevers agressie en geweld kunnen aanpakken. De Taskforce Onze hulpverleners veilig heeft hier recent een verdere uitwerking aan gegeven.

- 🕒 Werkgevers en werknemers lijken onrealistische verwachtingen te hebben ten aanzien van prioriteit en mogelijkheden van de opsporing en vervolging van delicten. Ze zijn teleurgesteld in de duur van de trajecten en voorkomende septs.
- 🕒 Ten aanzien van bovenstaande knelpunten zijn grote verschillen tussen werkgevers. Zo heeft bijvoorbeeld de politieorganisatie als werkgever de zaken redelijk goed op orde, maar bij een woningcorporatie of kleine gemeente is dat mogelijk minder het geval. Daarbij zijn er ook bij werkgevers veel personele wisselingen. Het OM en de politie moeten daardoor telkens opnieuw hetzelfde verhaal presenteren. Ook de samenwerking tussen werkgeversorganisaties is voor verbetering vatbaar.

Ter illustratie: casus fysiek geweld tegen woningcorporatie. Afwezigheid aangiftebereidheid

Meerdere medewerkers van een woningcorporatie hebben met enige regelmaat te maken met tegen hen gerichte agressie en geweld. Ze komen in de woning en krijgen daar signalen van armoede en criminaliteit. Medewerkers worden bedreigd of krijgen een klap van huurders die niet op hun bemoeienis zijn gesteld of ontevreden zijn met de dienstverlening van de woningcorporatie. Tot op heden heeft geen van de incidenten, ook de fysieke, geleid tot een aangifte. De slachtoffers zelf wilden dit niet. Ze waren bang de relatie met de huurder, met wie ze verder moesten, verder te beschadigen. Er is angst voor represailles zoals het plaatsen van explosieven bij huisadressen. Een woningcorporatie mag wettelijk gezien ook niet zomaar stoppen met het verlenen van diensten. Zo dient er altijd een gesprek met de huurder te worden gevoerd. Naast stopgesprekken en herstelgesprekken wordt ook ingezet op het doen van aangifte bij de politie. Er is een adviseur sociale veiligheid aangesteld om o.a. een norm te vormen en het proces van aangifte te bevorderen.

3.8 Een overzicht

Bovenstaand zijn de knelpunten benoemd ten aanzien van de uitvoering van de ELA. Op basis van de gesprekken en sessies hebben we deze gebundeld en tot zo ver mogelijk enige prioritering aangebracht in de knelpunten. Respondenten is gevraagd aan te geven welke knelpunten zij met prioriteit aangepakt willen zien. Dat resulteert in het in tabel 3.1 gegeven overzicht.

Tabel 3.1 Overzicht knelpunten ELA

1. Informatie richting slachtoffers blijft achter

- Slachtoffers weten niet goed waar en bij wie ze informatie over het verloop van hun zaak kunnen halen.
- Politie en OM geven beperkte informatie over het verloop van zaken.
- Er is onduidelijkheid bij werkgevers en slachtoffers over het verloop van het proces en hun rechten en verantwoordelijkheden.
- Brieven van het OM richting slachtoffers zijn weinig empathisch en niet specifiek genoeg.
- Een persoonlijke toelichting door OM op een vervolgbeslissing gebeurt onvoldoende.
- Op ZSM ontbreekt het soms aan grondigheid en sensitiviteit in de communicatie naar slachtoffers.
- De ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland wordt niet altijd gevonden.
- De VPT-contactpersonen bij politie en OM zijn niet breed bekend onder werkgevers.

2. Werkgeversrol te vrijblijvend, afwezigheid afspraken rol werkgever - Bekendheid met ELA is bij werkgevers beperkt. Zij hebben soms onvolledige of onjuiste informatie over het doen van aangifte en het verdere proces. - De mogelijke rol van werkgevers bij het doen van aangifte en het verdere proces is te vrijblijvend en niet altijd duidelijk. - Werkgevers en werknemers lijken onrealistische verwachtingen te hebben t.a.v. de prioriteit en mogelijkheden van opsporing en vervolging van VPT-zaken.
3. Kwaliteitsverschillen en gebrekkige kennis binnen aangifteproces - Benodigde kennis is niet gegarandeerd bij het aangifteproces bij de politie. Er zijn verschillen in kwaliteit van aangiftes tussen personen en functies. - Aangiften worden soms gedaan zonder dat het slachtoffer er achter staat, als signaal vanuit de werkgever. De mogelijkheid om bij politie te melden in plaats van aangifte te doen is bij werkgevers relatief onbekend.
4. Onduidelijkheid over (deels) anonieme aangifte - Er is veel onduidelijkheid bij werkgevers en werknemers over het doen van aangifte onder domicilie en anoniem aangifte doen en bijbehorende juridische mogelijkheden en beperkingen. - Er zijn zaken bekend waarin gedurende het proces alsnog de gegevens van het slachtoffer openbaar zijn geworden.
5. Communicatie over ELA (en VPT!) aanpak beperkt en versnipperd - Er wordt niet eenduidig gecommuniceerd over de ELA en VPT-aanpak. Een landelijk platform met informatie ontbreekt. Er zijn diverse initiatieven naast elkaar ontstaan, die soms niet met elkaar in lijn zijn. - De VPT-contactpersonen bij politie en OM zijn niet breed bekend/vindbaar bij werkgevers. - Onduidelijk is in hoeverre succesverhalen over VPT-zaken de doelgroep bereiken.
6. Prioriteitstelling is lastig meetbaar en mogelijk lastig te realiseren - Daardoor is het lastig na te gaan of daadwerkelijk prioriteit aan opsporing van VPT-zaken wordt gegeven. - Er zijn diverse andere prioriteiten bij politie en OM, die ook of nog meer voorrang krijgen dan VPT zaken. Dat is niet per definitie een ongewenste zaak dan wel meer een werkelijkheid waarin moet worden gehandeld. - Er zijn lange doorlooptijden door gebrek aan capaciteit en zittingsruimten.
7. Lik-op-stuk is niet perse in het belang van goede zaakafhandeling Lik-op-stuk is alleen in specifieke gevallen mogelijk. Een passende afweging wordt belangrijker gevonden.
8. Weinig kennis over schade verhalen bij werkgevers en slachtoffers - Er zijn vragen over het verhalen van schade, specifiek ook bij een anonieme aangiften. - Werkgevers verhalen nauwelijks schade op daders.

In het volgend hoofdstuk gaan we in op mogelijke oplossingen en verdere suggesties voor verbetering.

4 Mogelijke oplossingen en verdere suggesties voor verbetering

Belangrijkste conclusies

Er zijn verschillende oplossingen mogelijk voor de genoemde knelpunten in de ELA. Bij de verdere doorontwikkeling van de ELA kan worden geput uit onder andere de volgende suggesties:

- Stel informatieblad op voor slachtoffers en werkgevers.
- Investeer in bekendheid VPT-coördinatoren politie en OM.
- Neem werkgevers op in de ELA, inclusief protocol voor werkgevers.
- Periodieke updates over ELA en VPT werkwijze voor politie.
- Maak overzicht mogelijkheden en beperkingen anonieme aangifte en domicilie. Zoek aansluiting bij bredere ontwikkeling bescherming slachtoffergegevens.
- Zet landelijk informatieplatform VPT op.
- Zet in op meer buitengerechtelijke oplossingen.
- Betrek werkgevers bij doorontwikkeling.

Voorgaand hoofdstuk besloot met een opsomming van verschillende knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van de ELA. In de interviews en sessies met politie, OM en werkgevers is aan de hand van de voornaamste knelpunten ingegaan op mogelijke oplossingen.

4.1 Mogelijke oplossingen voor knelpunten

Per thema zijn de mogelijke oplossingen weergegeven. Waar van toepassing is ingegaan op eerdere pogingen het knelpunt aan te pakken.

1. Verbetering informatie richting slachtoffers

Informatieblad voor slachtoffers en werkgevers

Slachtoffers (en hun werkgevers) dienen beter te worden geïnformeerd over het verloop van het proces van aangifte en opvolging, daarover zijn alle respondenten het eens. De informatie kan worden verstrekt via vele kanalen: brochures, brieven of websites, aangereikt door politie, OM, slachtofferhulp Nederland én werkgevers. Belangrijk is dat deze een en dezelfde boodschap overbrengen.

Een aantal elementen kan daarin minimaal aan bod te komen. Ten eerste duidelijkheid over het verloop van het proces en de rechten en verantwoordelijkheden van het slachtoffer en diens werkgever. Ten tweede dienen realistische verwachtingen ten aanzien van opsporing en vervolging te worden geschetst. Ten derde dient er een verwijzing te staan naar het digitale portaal waarop de aangever diens zaak kan volgen. Er ligt een verantwoordelijkheid bij de aangever om zelf dit portaal te raadplegen. Ook de mogelijkheden ten aanzien van aangifte onder domicilie en anonieme

aangifte dienen hierin uiteengezet te worden, evenals de mogelijkheid om bij politie te melden in plaats van aangifte te doen. Tot slot dient te worden gewezen op Slachtofferhulp Nederland.

Overigens is al eerder ingezet op het ontwikkelen van een voorlichtingsbrochure voor slachtoffers, deze zou onder de aandacht worden gebracht via o.a. de website agressievrijwerk.nl. Dit is niet gerealiseerd aldus een respondent van het ministerie. Het was onduidelijk wie eigenaar was en met personele wisselingen is de aandacht vervlogen. Dit is ook een beleidskeuze geweest.

Verdere verbetering brieven OM in aanvulling op meer persoonlijke toelichting

De standaard automatisch gegenereerde slachtofferbrieven vragen een verdere verbetering. Het OM is hiermee reeds aan de slag. Eerder is al een verbetering gemaakt maar de brieven dienen nog duidelijker, empathischer en meer volledig te worden. Omdat dit een grote operatie betreft, worden de resultaten nog niet op korte termijn verwacht. Meer inzetten op persoonlijke toelichting door het OM op vervolgbeslissingen kan hier dan de benodigde uitleg en nuance geven. Met name bij septs kan op deze manier mogelijk meer begrip voor de beslissing worden verkregen.

Investeer in bekendheid VPT-netwerk politie en OM

De VPT-contactpersonen bij politie en OM zijn niet breed bekend onder werkgevers. Ook collega's weten niet altijd van de coördinatoren. Een oplossing kan zijn om intern en extern meer bekendheid te geven aan de VPT-coördinatoren, bijvoorbeeld via werkgeversnetwerken. Zij kunnen onder andere worden ingezet wanneer escalatie nodig is, wanneer wordt getwijfeld over de wijze van aangifte of melding, of wanneer andere afstemming of informatie gewenst is.

2. Duidelijker en minder vrijblijvende rol werkgevers

Neem werkgevers op als partij in de ELA, inclusief protocol voor werkgevers

De mogelijke rol van werkgevers bij het doen van aangifte en het verdere proces is te vrijblijvend en niet altijd duidelijk. Zij kunnen een duidelijkere rol spelen ten aanzien van het proces van opsporing en vervolging, onder andere door het goed informeren van slachtoffers over de processen, rechten en verantwoordelijkheden van het slachtoffer, de werkgever, politie en het OM. Ook kunnen zij bijvoorbeeld slachtoffers bijstaan en juridische bijstand verlenen. De suggestie van een respondent is hierover afspraken op te nemen in de ELA, zoals dat bijvoorbeeld ook is gebeurd in het PersVeilig-protocol. Dit kan in de vorm van een *handleiding of protocol voor werkgevers* over hun rol en verantwoordelijkheden bij aangifte en opvolging van VPT-zaken.

Door werkgevers te betrekken bij de ELA krijgen zij mogelijk realistischere verwachtingen ten aanzien van de prioriteiten en mogelijkheden van opsporing en vervolging van VPT-zaken, en dragen deze ook uit.

3. Verbetering kwaliteit aangifteproces

Periodieke updates over ELA en VPT voor politiemedewerkers

Het blijvend investeren in kennis van onder andere de circa 2000 medewerkers van intake en service is nodig. Periodieke aandacht voor de werkinstructie kan daaraan bijdragen, met daarin een toelichting op het verschil tussen aangifte en melden en de verschillende rollen van slachtoffer en werkgever. In de werkinstructie kan expliciete aandacht worden besteed aan de verschillen tussen aangifte onder domicilie en anonieme aangifte. Er is in toenemende mate vraag naar dergelijke aangiftemethoden. Ook kan worden ingegaan op de vraag wanneer de politie slachtoffers en hun werkgevers adviseert een melding te doen in plaats van een aangifte. Vanzelfsprekend wordt ook het VPT-label aangehaald dat nodig is om de zaken met prioriteit op te pakken.

Al eerder is ingezet op professionalisering van de politiemedewerkers en is een werkinstructie opgesteld.

Vereenvoudigen VPT-aangifte

Verkend kan worden hoe het aangifteproces kan worden vereenvoudigd. Ten zien van de mogelijkheden van aangifte doen onder nummer of anoniem aangifte doen, maar ook het werken met digitale aangiftes. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van modelaangiften die door de werkgever of een externe partij worden ingevuld voordat de aangiften worden doorgezet naar de politie. Dit is ook een beleidskeuze.

VPT-werkgeversnetwerk

Het is aan te bevelen dat de portefeuillehouders VPT van de verschillende organisaties elkaar weten te vinden. Zij kunnen van elkaar leren en successen delen. Bij de ene organisatie ligt de aandacht (nog) veel meer op het creëren van awareness en een “collectieve norm”. Bij de ander ligt de focus op de optimalisering van de samenwerking met de politie bij en na het doen van aangifte. Ook lessen over het voorkomen van agressie en geweld kunnen vanzelfsprekend worden gedeeld.

4. Verbetering informatie over (deels) anonieme aangifte.

Overzicht informatie over anonieme aangifte en domicilie

Er is veel onduidelijkheid bij werkgevers en werknemers over het doen van aangifte onder domicilie en anoniem aangifte doen. Op dit moment werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het OM al aan een informatieblad met de mogelijkheden en beperkingen over aangifte onder domicilie en anoniem aangifte doen. Mogelijk ook is een telefoonnummer of mailbox nodig waar mensen met vragen terecht kunnen. De suggestie van respondenten is om ook in te gaan op de al dan niet terechte angstgevoelens voor represailles van daders die er bij de diverse beroepsgroepen heersen.

In aanvulling daarop doen de onderzoekers de aanbeveling om aansluiting te zoeken bij de bredere ontwikkelingen ten aanzien van de bescherming van slachtoffergegevens (zie paragraaf 4.3).

5. Samenhangende communicatie over ELA en VPT aanpak

Landelijk informatieplatform VPT

Om tegemoet te komen aan de versnippering en vele initiatieven die de laatste tijd worden ontplooid op het gebied van VPT, is het voorstel om een centraal informatieplatform op te zetten met informatie over ELA en VPT-aanpakken, inclusief contactgegevens van VPT-contactpersonen en succesverhalen.

6. Prioriteitstelling

Breid monitoring VPT-zaken politie uit

Registreer als politie meer over VPT-zaken opdat kan worden gemonitord of daadwerkelijk prioriteit aan de opsporing van VPT-zaken wordt gegeven. Het is in het kader van kennisopbouw ook de suggestie om in het registratiesysteem beroepsgroepen te registreren.

Meer buitengerechtelijke oplossingen

Zet meer in op buitengerechtelijke oplossingen om incidenten tussen medewerkers en daders te stoppen. Stop-brieven. Hierin zijn rollen weggelegd voor politie, het OM en vooral ook werkgevers.

7. Inbedden informatie over schade verhalen

Meer informatie over schade verhalen

Informatie over het verhalen van schade kan worden opgenomen in het informatieblad voor slachtoffers en werkgevers en daarnaast in het protocol voor werkgevers.

8. Heroverweeg lik-op-stuk

Heroverweeg uitgangspunt lik-op-stuk in ELA

Lik-op-stuk is niet perse in het belang van goede zaakafhandeling. Er kan worden heroverwogen of en hoe deze afspraak in de ELA geformuleerd moet worden. Daarbij is lik-op-stuk ook niet altijd mogelijk.

4.2 Aandachtspunten voor de toekomst

In de interviews en tijdens de sessies is aan de respondenten van politie, OM, werkgevers en ministeries gevraagd welke aandachtspunten voor de toekomst zijn meegegeven. Dat leverde de volgende punten op die kunnen worden meegenomen bij de verdere concretisering van mogelijke oplossingen.

-  Er lijkt zich een ontwikkeling voor te doen in de samenleving die niet bevorderlijk is voor het gedrag richting medewerkers met een publieke taak. Onbekend is hoe de samenleving er uit gaat zien en of en hoe de zogenoemde 'verhuftering' doorzet. Het helpt als de overheid,

werkgevers en de samenleving meer inzetten op verbinding en nabijheid, en accepteren dat niet alles maakbaar is.

- De groep organisaties met een publieke taak die te maken krijgen met agressie en geweld verbreedt zich. Naast meer bekende groepen zoals politie, brandweer, boa's, ambulance, bestuurders, openbaar vervoer worden ook bijvoorbeeld onderwijzers, energieleveranciers, winkeliers en woningcorporaties geconfronteerd met agressie en geweld. Dit is relevant omdat de ELA geen eenduidige lijst kent met een opsomming van VPT-beroepsgroepen. Bij aangiften is er soms discussie over of het slachtoffer wel of niet behoort tot de VPT-doelgroep, en of daarom 'verplicht' een aangifte moet worden opgenomen.
- Er lijkt een toenemend aantal geweldsincidenten te worden gepleegd door personen met onbegrepen gedrag en psychiatrisch patiënten. Dergelijke incidenten vragen een reactie die gericht is op passende zorg, hulp en behandeling om (ook!) herhaald agressief gedrag terug te dringen.
- Ook doxing wordt genoemd als aandachtspunt voor de toekomst maar hierover is nog weinig informatie beschikbaar. Sinds de strafbaarstelling van doxing per 1 januari 2024 zijn er slechts een handje vol zaken geweest.
- Naar verwachting komen in de toekomst meer mogelijkheden op het vlak van registratie en aangiften, bijvoorbeeld door verdere digitalisering. Dit biedt kansen voor onder andere het verbeteren en vereenvoudigen van het aangifteproces.
- Op dit moment loopt een traject om een taakstrafverbod te regelen bij VPT. Als er een ruim taakstrafverbod komt, betekent dat dat in principe geen enkele VPT-zaak meer voor een OMSB-afdoening in aanmerking komt maar naar zitting met een rechter moet. Dit geeft extra druk op de beperkte zittingsruimten.
- Bij een verdere doorontwikkeling van de ELA kan aansluiting worden gezocht bij de bredere ontwikkeling op het gebied van de bescherming van slachtoffergegevens. Vervolgens kan worden gezien of en in hoeverre de ELA nog meer zou kunnen regelen op dit punt.
- Er is een zorg dat er bezuinigingen komen, waardoor het aantal rechters en officieren minder wordt en dit ten koste van de toch al zeer beperkte zittingsruimte gaat. Dit komt de prioritering van afdoen en de doorlooptijden van VPT-zaken naar verwachting niet ten goede.

De verhuftering in de samenleving uit zich in een toename van het aantal VPT- zaken.

4.3 Verdere suggesties van onderzoekers

In aanvulling op de in 4.1 genoemde mogelijke oplossingen voor knelpunten geven we als onderzoekers nog twee suggesties mee.

Altijd aangifte?

Er wordt vanuit verschillende organisaties en ministeries gepleit voor het altijd doen van aangifte bij agressie en geweld. Door altijd aangifte te doen, wordt een krachtig signaal afgegeven richting daders én werknemers en wordt een norm gesteld. Tegelijkertijd is het belangrijk om deze aanpak te ondersteunen met adequate capaciteit, nazorg voor slachtoffers, en realistische verwachtingen bij alle betrokkenen. Dat lijkt nu niet het geval. Op dit moment hebben zowel politie als OM uitdagingen om VPT-zaken snel en zorgvuldig op te pakken en af te handelen en hebben slachtoffers en werkgevers daarbij niet altijd realistische verwachtingen. Ook worden symbolische aangiftes

gesignaleerd in die gevallen dat het de werkgever is die aangifte wil doen terwijl dat van het slachtoffer niet hoeft.

Zonder de incidenten te bagatelliseren verdient het daarom de overweging om na te denken over wanneer een incident aangifte behoeft en wanneer een andere reactie gewenst is, bijvoorbeeld in de vorm van een melding of een niet strafrechtelijke en/of herstelrechtelijke reactie.

Verdere concretisering doorontwikkeling ELA met werkgevers

Er zijn verschillende oplossingen denkbaar voor de genoemde knelpunten. Een verdere uitwerking moet breed worden gedragen, dat vraagt een zorgvuldige uitwerking waarbij door betrokken partijen keuzes worden gemaakt. Dat betekent in ieder geval vertegenwoordigers van politie, OM en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat ook een rol voor werkgevers is voorzien is de suggestie deze te betrekken bij de doorontwikkeling van de ELA. Organiseer bijvoorbeeld workshops en informatiesessies voor werkgevers over realistische verwachtingen en het belang van hun rol in aangifteprocessen en alternatieve oplossingen.

Aansluiting bij ontwikkelingen bescherming slachtoffergegevens

Afgelopen jaren heeft de bescherming van slachtoffergegevens flink aandacht gekregen, uitmondend in onder andere de AMvB bescherming slachtoffergegevens in processtukken. Bij een verdere doorontwikkeling van de ELA en het opstellen van informatie over (deels) anonieme aangifte kan aansluiting worden gezocht bij deze bredere ontwikkeling. Dit omdat het opstellen van eenduidige informatie mogelijk niet eenvoudig is gezien de complexiteit die speelt rond de AMvB en zo kan worden voorkomen dat straks wederom verschillende communicatie over (o.a.) de juridische mogelijkheden wordt verspreid. Daarbij indachtig dat het doen van gehele of gedeeltelijke anonieme aangifte alleen in bijzondere gevallen aan de orde is en daarmee mogelijk minder vanzelfsprekend dan de ELA doet voor komen. En tot slot in de wetenschap dat -na de implementatie- met de AMvB persoonsgegevens van slachtoffers waar dat mogelijk is in het gehele strafproces moeten worden weggelaten. Specifieke aandacht vanuit de ELA is dan mogelijk niet meer nodig.

AMvB bescherming slachtoffergegevens in processtukken – een nieuwe ontwikkeling

In de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001) van het OM is uiteengezet wat de taken en bevoegdheden zijn die het OM heeft in relatie tot slachtoffers. Onder andere bevat de aanwijzing regels over de omgang met het slachtoffer bij aangifte en het verhoor, bij vervolging en bij het onderzoek ter terechtzitting en over informatievoorziening aan slachtoffers en schadebehandeling.

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'Bescherming slachtoffergegevens in processtukken', gepubliceerd 1 januari 2025, heeft tot doel de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers in het strafproces te beschermen door bepaalde gegevens niet in processtukken op te nemen, tenzij deze noodzakelijk zijn voor door de rechter te nemen beslissingen. Het waar mogelijk weglaten van slachtoffergegevens moet met de AMvB de nieuwe standaard worden voor het gehele strafrecht. Dit om de rechtspositie van slachtoffers te versterken en een betere bescherming te bieden van hun privacy.

Tegelijkertijd moet een goede procesvoering gewaarborgd blijven, door gegevens wél te vermelden indien deze redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor door de rechter te nemen beslissingen. In bijbehorend besluit wordt dan ook aangegeven terughoudend te zijn met het doen van (gedeeltelijk) anonieme aangifte.²⁸

De inwerkingtreding van de AMvB is vertraagd en op het moment van schrijven februari 2025 nog niet van kracht. Met de verdere uitwerking van de AMvB – die gecompliceerder blijkt dan aanvankelijk gedacht - wordt verder nagedacht over de mogelijkheden en knelpunten omtrent het beschermen van slachtoffergegevens.

4.4 Een overzicht

De mogelijke oplossingen voor de knelpunten bij de ELA zijn samengevat in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Overzicht mogelijke oplossingen voor knelpunten ELA

1. Verbetering informatie richting slachtoffers
• Informatieblad voor slachtoffers en werkgevers. • Verdere verbetering brieven OM in aanvulling op meer persoonlijke toelichting. • Investeer in bekendheid VPT-coördinatoren politie en OM.
2. Verbetering kwaliteit aangifteproces, waaronder anonimiteit/domicilie
• Periodieke updates over ELA en VPT voor politiemedewerkers. • Vereenvoudigen VPT-aangifte.
3. Duidelijker en minder vrijblijvende rol werkgevers
• Neem werkgevers op als partij in de ELA, inclusief protocol voor werkgevers. • VPT-werkgeversnetwerk.
4. Overzicht informatie over (deels) anonieme aangifte
• Informatieblad over anoniem aangifte en domicilie. • Aansluiting bij bredere ontwikkeling bescherming slachtoffergegevens.
5. Samenhangende communicatie over ELA en VPT aanpak
• Landelijk informatieplatform VPT.
6. Prioriteitstelling
• Breid monitoring VPT-zaken politie uit. • Meer buitengerechtelijke oplossingen.
7. Inbedden informatie over schade verhalen

²⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Besluit van 30 januari 2025, houdende regels ter bescherming van slachtoffergegevens in processtukken* (Staatsblad 2025, 29).

- Informatie over het verhalen van schade kan worden opgenomen in het informatieblad voor slachtoffers en werkgevers en daarnaast in het protocol voor werkgevers.

8. Heroverweeg lik-op-stuk

- Heroverweeg opname van lik-op-stuk in de ELA.

Bij een verdere doorontwikkeling van de ELA dient ook rekening te worden gehouden met mogelijk toekomstige ontwikkelingen. Het vormen van een visie over wanneer aangifte wordt geadviseerd en wanneer niet – bijvoorbeeld omdat een melding of een alternatieve reactie volstaat - behoort daar ook toe. Dit ook met het oog op de verdere te verwachte druk op de strafrechtelijke keten.

5 Conclusies

In deze beknopte evaluatie is ingegaan op de vraag welke knelpunten zich voordoen bij de uitvoering van de ELA en welke oplossingen mogelijk en wenselijk zijn. Op basis van het onderzoek trekken we de volgende conclusies aan de hand van de twee centrale vragen in het onderzoek. We besluiten met een slotwoord.

5.1 Conclusies

Alvorens wordt ingegaan op de knelpunten is het relevant te melden dat de ELA een belangrijk kader vormen voor de opsporing en vervolging van agressie en geweldsincidenten tegen medewerkers met een publieke taak. Met de afspraken wordt de opsporing en opvolging van verdachten van agressie en geweld tegen de VPT-doelgroep er uit getild. Dat geeft prioriteit en focus aan het handelen van politie en OM in het complexe en drukke werkveld en zorgt voor een snellere en gerichtere afhandeling, wat bijdraagt aan een veiliger werkklimaat voor medewerkers met een publieke taak.

Doen zich knelpunten voor m.b.t. (de uitvoering van) de ELA? Zo ja, welke?

Ondanks de positieve bijdrage van de ELA doen zich verschillende knelpunten voor in de uitvoering. Met name slachtoffers en werkgevers merken hiervan de consequenties, waarbij er verschillen zijn tussen de beroepsgroepen. De belangrijkste knelpunten zijn als volgt.

- 🌀 **Informatie richting slachtoffers blijft achter.** Slachtoffers weten vaak niet waar zij terecht kunnen voor informatie over hun zaak. Daarnaast is de communicatie vanuit politie en OM over de zaaksvoortgang beperkt en mist deze een persoonlijke benadering. De brieven van het OM zijn weinig empathisch en bevatten vaak onvoldoende specifieke informatie. Een persoonlijke toelichting door OM op een vervolgbeslissing gebeurt nog te weinig.
- 🌀 **Werkgeversrol te vrijblijvend, afwezigheid afspraken rol werkgever.** Werkgevers hebben soms onvolledige of onjuiste informatie over het doen van aangiftes en de opvolging daarvan. Er zijn geen duidelijke afspraken over de rol van werkgevers bij het doen van aangifte en het verdere proces. Daarnaast hebben werkgevers en werknemers soms onrealistische verwachtingen over de prioriteit die hun zaak krijgt binnen de opsporing en mogelijkheden van vervolging.
- 🌀 **Kwaliteitsverschillen en gebrekkige kennis rondom aangifteproces.** Binnen het aangifteproces bestaan kwaliteitsverschillen, afhankelijk van de ervaring en kennis van de verbalisant maar ook van het team en de politie-eenheid waarbinnen aangifte wordt gedaan. Aangiften worden soms gedaan zonder instemming van het slachtoffer, bijvoorbeeld als signaal vanuit de werkgever. Daarnaast zijn veel werkgevers en slachtoffers niet goed op de hoogte van de mogelijkheid om in plaats van aangifte een melding te doen.
- 🌀 **Onduidelijkheid over anonieme aangifte en domicilie.** Werkgevers en slachtoffers weten vaak niet wat de juridische mogelijkheden en beperkingen zijn van anonieme aangifte onder nummer of aangifte onder domicilie. Er is veel onduidelijkheid, gevoed door een mogelijke angstcultuur

bij slachtoffers, ook door de verschillende informatie die rondgaat. In enkele gevallen zijn de gegevens van slachtoffers alsnog openbaar geworden gedurende het strafproces.

- 🕒 **Communicatie over ELA (en VPT!) aanpak beperkt en versnipperd.** Er ontbreekt een centraal informatieplatform over de ELA en de aanpak van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak in het algemeen. Er zijn diverse initiatieven ontstaan, maar deze zijn versnipperd en niet goed op elkaar afgestemd. Bovendien is de impact van successen binnen de VPT-aanpak onvoldoende inzichtelijk. De VPT-contactpersonen bij politie en OM zijn niet breed bekend/vindbaar bij werkgevers.
- 🕒 **Prioriteitstelling is lastig meetbaar en mogelijk lastig te realiseren.** Het is moeilijk vast te stellen of VPT-zaken daadwerkelijk voorrang krijgen binnen de politie- en OM-organisatie. Daarnaast kunnen andere urgente prioriteiten binnen de opsporing en vervolging ervoor zorgen dat VPT-zaken minder snel worden opgepakt. Dat is niet per definitie een ongewenste zaak maar meer een werkelijkheid waarin moet worden gehandeld. Er zijn lange doorlooptijden door een gebrek aan capaciteit en zittingsruimten.
- 🕒 **Lik-op-stuk is niet perse in het belang van goede zaakafhandeling.** De toepassing van (super)snelrecht is alleen mogelijk bij eenvoudige zaken, waardoor veel VPT-zaken buiten dit beleid vallen. Een passende afweging wordt belangrijker gevonden dan een snelle maar minder zorgvuldige afhandeling.
- 🕒 **Weinig kennis over schadeverhalen bij werkgevers en slachtoffers.** Werkgevers en slachtoffers hebben beperkte kennis over het verhalen van schade, met name bij het doen van anonieme aangifte. Daarnaast nemen werkgevers zelden juridische stappen om schade op daders te verhalen.

Voorafgaand

De vorige evaluatie van de ELA in 2020 heeft een aantal verbeterpunten aangewezen. In reactie daarop is ingezet op het weer inrichten van VPT-overleggen en structuren bij de politie en het OM. Ook zijn er instructies en trainingen geweest voor baliemedewerkers die aangiften opnemen. De borging van deze kennis blijkt niet gegarandeerd met de snelle doorloop en capaciteitsproblemen van de politie.

Tegelijkertijd is mede met de instelling van de 'Taskforce Onze hulpverleners veilig' afgelopen jaren het onderwerp VPT weer onder de aandacht gekomen. Ook in het regeerprogramma is aandacht uitgegaan naar de aanpak van agressie en geweld tegen hulpverleners. Dit lijkt een extra impuls te hebben gegeven aan de brede aanpak van agressie en geweld waaronder de ELA kunnen worden geschaard. Er zijn veel lokale of sectorspecifieke initiatieven ontstaan waarin aandacht wordt besteed aan de brede aanpak van agressie en geweld waaronder het aangifteproces.

Welke oplossingen zijn mogelijk/wenselijk?

Op basis van de gesignaleerde knelpunten zijn mogelijke oplossingen benoemd. De belangrijkste oplossingen zijn als volgt.

- 🕒 **Verbetering informatie richting slachtoffers.** Een effectief informatieblad kan slachtoffers en werkgevers helder informeren over het strafproces en hun rechten. Daarnaast kunnen de brieven van het OM worden verbeterd door ze meer empathisch en inhoudelijk specifiek te maken. Ook moet de bekendheid van VPT-contactpersonen bij politie en OM worden vergroot, zodat eventuele procesmatige knelpunten sneller worden opgelost.
- 🕒 **Duidelijker en minder vrijblijvende rol werkgevers.** Werkgevers dienen expliciet in de ELA te worden opgenomen als betrokken partij. Een handleiding voor werkgevers kan helpen om hun rol bij aangifte, nazorg en schadeverhaal te verduidelijken. Daarnaast kan actieve betrokkenheid van werkgevers bij de ondersteuning van hun werknemers worden gestimuleerd.
- 🕒 **Verbetering kwaliteit aangifteproces.** Periodieke trainingen voor politiemedewerkers over de ELA en VPT-aanpak kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van het aangifteproces. Het gebruik van uniforme aangifteformulieren kan de kwaliteitsverschillen verminderen. Ook moet de bewustwording bij werkgevers over de mogelijkheid van melding in plaats van aangifte worden vergroot.
- 🕒 **Duidelijkheid over anonieme aangifte en aangifte onder domicilie.** Een overzicht van de juridische mogelijkheden en beperkingen van (deels) anoniem aangifte doen kan werkgevers en slachtoffers beter informeren. Daarnaast moet er strengere controle komen op de bescherming van slachtoffergegevens tijdens het strafproces. Bij het opstellen van dergelijk overzicht dient aansluiting te worden gezocht bij de bredere ontwikkeling op het gebied van de bescherming van slachtoffergegevens, en kan worden bezien in hoeverre de ELA nog meer dienen te regelen op dit punt of dat kan worden volstaan met de implementatie van de AMvB bescherming slachtoffergegevens in processtukken.
- 🕒 **Verbeterde communicatie over de ELA en VPT-aanpak.** Een landelijk informatieplatform kan bijdragen aan een betere verspreiding van informatie over de ELA en VPT-aanpak. Hiermee kan een meer realistisch beeld worden overgedragen over de opsporing en vervolging van agressie- en geweldincidenten.
- 🕒 **Monitoring en evaluatie van prioriteitstelling.** Een periodieke evaluatie van de prioriteitstelling van VPT-zaken binnen politie en OM kan inzicht geven in verbeterpunten. Onderzoek naar structurele verbeteringen in de behandeling van VPT-zaken kan bijdragen aan een effectievere aanpak.
- 🕒 **Tot slot.** Bezie het strafrechtelijke antwoord op agressie en geweld ook vanuit een breder perspectief. Zet in op meer buitengerechtelijke en herstelrechtelijke oplossingen.

We geven de suggestie mee om bij de verdere doorontwikkeling van de ELA ook werkgevers actief te betrekken. Een belangrijke verbetersuggestie betreft immers een minder vrijblijvende werkgeversrol in het proces van opsporing en vervolging en de verdere aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Bij een verdere doorontwikkeling dient ook rekening gehouden te worden met te verwachten toekomstige ontwikkelingen zoals een verdere druk op de strafrechtelijke keten en een veranderende samenleving.

5.2 Slotwoord

Alles overziend betreft de ELA een set aan afspraken over opsporing en vervolging VPT-delicten, die resulteert in prioritering van VPT-zaken. Om goed uitvoering te kunnen geven aan de afspraken is het belangrijk periodiek aandacht te geven aan de zorgvuldige aangifte en opsporing van deze zaken opdat de afspraken worden ingebed in de (politie) organisatie en onderdeel zijn van het normale politiewerk. De werkwijze van het OM vraagt verdere voortgang in het aanpassen van de slachtofferbrieven. Meer en eenduidige informatie richting slachtoffers en werkgevers is nodig om zaken na aangifte te kunnen volgen maar ook om onderlinge verwachtingen over het strafrechtelijk proces wederzijds bij te stellen. Hiermee wordt ook de procedurele rechtvaardigheid meer kracht bijgezet.

De ELA zijn samenwerkingsafspraken over opsporing en vervolging voor het geval dat een geweldsincident aan de orde is, zodat daar goed op kan worden geacteerd. Echter, wat zich afspeelt in de samenleving laat zich lastig beïnvloeden. Een cruciaal aandachtspunt voor een verbeterde uitvoering van de ELA is dat niet eenzijdig wordt gekeken naar de strafrechtelijke keten als oplossing voor problemen in de samenleving, dat ook alternatieve oplossingen een serieuze kans krijgen. In deze aanpak dient te worden samengewerkt met werkgevers en werknemers. Zij hebben een belangrijke rol in het creëren en onderhouden van een veilige werkplek en -omgeving.

In het huidige tijdsgewricht krijgen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (weer) veel aandacht. Dit momentum kan worden aangegrepen om de afspraken in de ELA verder te versterken. De mogelijke oplossingen in deze rapportage bieden daarvoor aanknopingspunten.

Bijlage 1: de ELA



Eenduidige Landelijke Afspraken

Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak

Inleiding

In het programma Veilige Publieke Taak van 18 oktober 2007¹ hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie toegezegd eenduidige landelijke afspraken voor politie en Openbaar Ministerie te realiseren. Bij de totstandkoming van deze afspraken zijn de lokale afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie ten aanzien van de aanpak van geweld tegen politieambtenaren als vertrekpunt genomen.² Daarnaast zijn in deze afspraken de uitkomsten van een tweetal onderzoeken meegenomen, te weten: de evaluatie van de “Polarisrichtlijn” en “Bont en Blauw”.³

Begripsomschrijving

Agressie en geweld

Onder agressie en geweld wordt verstaan lichamelijke en verbale geweldplegingen, belaging, intimidatie en bedreiging gepleegd in of door omstandigheden die verband houden met de uitvoering van de publieke taak (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met beschadiging van goederen).⁴ Onderlinge agressie en geweld tussen functionarissen met een publieke taak valt niet onder deze begripsomschrijving.

In deze landelijke afspraken gaat het om agressie en geweld die direct verband houdt met het uitvoeren van werkzaamheden in de sectoren openbaar bestuur, onderwijs, volksgezondheid, rechtsbedeling, veiligheid, sociale zekerheid en infrastructuur.

Publieke Taak

Publieke taken zijn overheidsstaken⁵ én taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg⁶. Dit houdt in dat de taken door de overheid zelf kunnen worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid (Openbaar Vervoer).

Functionarissen met een publieke taak zijn onder andere (politie) ambtenaren, ambulancepersoneel, brandweerpersoneel, onderwijzers, medewerkers van gemeentelijke diensten, stadswachten, OV-personeel maar ook functionarissen die ten behoeve van de uitvoering van die taken ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals receptionisten en facilitair dienstverleners. Een beveiliging in dienst van een particulier beveiligingsbedrijf die bijvoorbeeld een school beveiligd, valt ook onder de definitie. Ook vrijwilligers die activiteiten verrichten voor de publieke taak zoals gastvrouwen in ziekenhuizen worden in dat geval aangemerkt als functionarissen met een publieke taak.

Probleemstelling

Functionarissen met een publieke taak worden in toenemende mate geconfronteerd met agressie en geweld. Dat is onacceptabel. De publieke taak is essentieel voor het functioneren van onze samenleving, omdat deze taak voor iedereen in gelijke omstandigheden beschikbaar en opeisbaar is. Voorbeelden van aantasting van deze taak zijn het afdwingen van een uitkering of het hinderen van hulpverlening door ambulance- of brandweerpersoneel waardoor die alleen nog mogelijk is onder begeleiding en bescherming van de politie. De gevolgen van agressie en geweld raken niet alleen de functionaris, maar brengen de adequate uitvoering van de publieke taak, zoals hulpverlening, toezicht en dienstverlening in gevaar. Dat maakt het extra ernstig omdat het gezag en de integriteit van de overheid wordt aangetast en daarmee het functioneren van de rechtsstaat.

Hiermee wordt niet gezegd dat geweld tegen gewone burgers als minder ernstig wordt ervaren. In alle gevallen past een adequate reactie op agressie en geweld. Juist voor de burger is het extra belangrijk dat zij in alle omstandigheden erop kunnen vertrouwen dat zij de bescherming, hulp en diensten ontvangen die zij van de overheid mogen verwachten. De samenleving is gebaat bij een goed functionerende overheid en publieke taak die tegen aantasting daarvan moet worden beschermd.

¹ TK, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 117

² Geweldsprotocollen geweld tegen politieambtenaren

³ TK, vergaderjaar 2008–2009, 28 628 en 29 628, nr. 204

⁴ Deze definitie is minder ruim dan de definitie die het Openbaar Ministerie hanteert in de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers

⁵ De overheid heeft het monopolie op deze taken, te weten: defensie, politie, rechtsbedeling en de munt

⁶ Om vast te stellen of hiervan sprake is, worden de volgende criteria gehanteerd, waarbij sprake is van een publieke taak als één van de criteria van toepassing is:

- a. de overheid heeft het monopolie op de taak (monopolie)
- b. de uitvoering van de taak is een wettelijke verplichting (wettelijke taak)
- c. de taak wordt gereguleerd door de overheid (toezicht)
- d. de taak wordt geheel of grotendeels gefinancierd uit publieke gelden (financiering)
- e. er is overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van gebonden afnemers (leveringszekerheid, kwaliteit en betaalbaarheid) (universeel)

Functionarissen die zich met de uitvoering van deze taak bezighouden dienen dan ook extra tegen agressie en geweld te worden beschermd. Daarom zijn specifieke afspraken gemaakt over de afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie.

Dit betekent ook dat functionarissen met een publieke taak zich ervan bewust moeten zijn dat zij uit hoofde van hun bijzondere positie een voorbeeldfunctie vervullen. Van hen mag worden verwacht dat zij professioneel, deskundig en met respect en begrip voor specifieke omstandigheden en daarmee optredende emoties, handelen.

Doel landelijke afspraken

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

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

1. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en 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/ZSM;
4. Schade wordt zo veel 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 politie en OM

- Er vindt eenduidige registratie plaats door politie en Openbaar Ministerie van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.
- Er wordt bij de politie-eenheden en regioparketten een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).
- Er vindt monitoring van deze afspraken plaats op lokaal niveau waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en OM.

Uitwerking landelijke afspraken

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

Opsporingsafspraken

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

1. Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.
- 1a. De politie reageert altijd bij verzoeken om assistentie in het geval van agressie en geweldszaken tegen medewerkers met een publieke taak.
2. Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij direct bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen (aanhouding, opmaken proces-verbaal) conform de *Aanwijzing opsporing*.
3. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.
4. Een aangifte van een strafbaar feit wordt altijd opgenomen. Bij twijfel over strafbaarheid van het feit wordt contact gelegd met het Openbaar Ministerie. Indien geen sprake is van een strafbaar feit wordt in verband met dossiervorming altijd een mutatie gemaakt.
5. Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het Openbaar Ministerie.
6. De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code)⁷ 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.⁸
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).

⁷ Hiervoor zullen in het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH) in 2010 de nodige aanpassingen worden gerealiseerd

⁸ In het kader van het Geweldsprotocol geweld tegen politieambtenaren hebben de korpsen al afspraken gemaakt over de herkenbaarheid (oormerken) van het procesdossier

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.⁹
10. Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.
11. In beginsel wordt door de aangever of getuige domicilie gekozen op het werkadres. De politie informeert aangevers en/of getuigen over de mogelijkheden hieromtrent.
12. Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel door de recherche behandeld.
13. Relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) worden in het proces-verbaal vermeld.
14. Het proces-verbaal wordt in geval van schade en/of letsel voorzien van beeldmateriaal (kleurenfoto's en/of video opnames) de plaats/context van het delict en/of een medische verklaring.
15. De politie neemt waarnemingen over alcohol en drugsgebruik (facilitators) die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte op in het proces-verbaal.

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

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

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

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

Vervolgingsafspraken

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

1. Bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vindt vervolging plaats, tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt.
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het Openbaar Ministerie met voortvarendheid genomen.

⁹ Een werkgever die aangifte doet van agressie en geweld tegen zijn werknemer geeft daarmee een krachtig signaal af dat dit gedrag tegen zijn werknemers én de publieke taak niet wordt geaccepteerd. Tevens neemt de werkgever hiermee de (exclusieve) verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemers en daarmee wellicht ook de vrees voor en het risico van represailles, Ministerie van Justitie en BZK, Anonimiteit in het Strafproces, juni 2008, p. 36-37

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 geoommerkt.
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.
- 9a. Bij jeugdigen wordt zo nodig doorverwezen naar Bureau Halt. Daarbij worden de bestaande criteria voor Halt in acht genomen.
- 9b. Bij recidive wordt gezien of (erkende) gedragsinterveniërende maatregelen kunnen worden opgelegd. Gedragsinterveniërende maatregelen komen in beginsel niet in plaats van straffen, maar als aanvullende maatregel bij straffen.
10. Het Openbaar Ministerie registreert de gevorderde straf in GPS-systeem.

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

11. Het Openbaar Ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de *Aanwijzing slachtofferzorg*. Het slachtoffer wordt op de hoogte gehouden van de strafzaak, tenzij het slachtoffer aangeeft daar geen prijs op te stellen.
12. In geval van een OM-aanvraag 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: bronnenlijst

Abraham, M., Piepers en de Wilde. (2024). *Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald*. DSP-groep, Amsterdam.

Abraham, M., Flight, S., Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*
Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 – 2011.

Andel, A. van den, Nauta, O., Flight, S. (2013). *Eenduidig landelijke afspraken, naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie*. DSP-groep, Amsterdam.

Bureau Beke. (2020). *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*.

Beleidsreactie Grapperhaus aan Tweede Kamer. (2020, 31 januari). Onderwerp Evaluatieonderzoek *Afspraak is afspraak? Eenduidige Landelijke Afspraken*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024, december). *Kwart minder misdrijven in tien jaar tijd, maar niet in heel Nederland*. CBS. Geraadpleegd op 2 februari 2025, van <https://www.cbs.nl>.

Kabinet Schoof. (2024, 13 september). *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet Schoof*. Rijksoverheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023). *Kerncijfers politie bij het tweede Halfjaarbericht 2023*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Besluit van 30 januari 2025, houdende regels ter bescherming van slachtoffergegevens in processtukken (Staatsblad 2025, 29)*.

Openbaar Ministerie. (2024, 22 april). *Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT cijfers over 2023)*. Geraadpleegd op 7 februari 2025, van <https://www.om.nl>.

Openbaar Ministerie. (2024). *Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001)*. Geraadpleegd op 2 februari 2025 van <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/algemeen/aanwijzing-slachtoffers-in-het-strafproces-2024a001>

Politie Nederland. (2024, april). *Geweld tegen politieambtenaren: Jaarcijfers*.

Rijksoverheid. (2010). *Eenduidige Landelijke Afspraken Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak*, te raadplegen via
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/>

eenduidige- landelijke-afspraken-ela.

Slachtofferhulp Nederland. (2020). *Privacy van het slachtoffer; feit of fictie?*

Bijlage 3: respondenten

	Aantal personen
Medewerkers van politie (o.a. portefeuillehouder beleid, medewerkers van dienstencentrum, intake en service, recherche)	8
Medewerkers van OM (o.a. portefeuillehouder beleid, VPT-coördinatoren, slachtofferloket)	10
Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers van o.a. gemeenten/ handhaving, bestuurders, openbaar vervoer, zorginstellingen, ziekenhuis, ambulance, brandweer, woningcorporatie.	10
Slachtoffers van agressie en geweld	5
Beleidsmedewerkers van ministerie van Justitie en Veiligheid	2

Aanvullend zijn diverse stakeholders, beleidsmedewerkers van verschillende ministeries en onderzoekers gesproken tijdens bijeenkomsten in het kader van Inspiratiesessies van de Taskforce Onze hulpverleners veilig en een congres over Agressie en geweld tegen decentrale bestuurders.

DSP-groep BV

Van Diemenstraat 410

1013 CR Amsterdam

+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl

KvK 33176766

www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

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.



[Typ hier]