



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Politie en de Veilige Publieke Taak

De taakuitvoering van de politie bij geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak voldoet nog niet aan de eisen.

Onze missie

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De missie van de Inspectie is:

Toezicht voor een veiligere samenleving.

De Inspectie is de organisatie die, namens de minister van Veiligheid en Justitie, onafhankelijk toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, daar gaat het om.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

Inhoudsopgave	pag.
Samenvatting	4
Een spugincident	8
1. Algemeen	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Aanleiding	10
1.3 Doelstelling, afbakening en vraagstelling	11
1.4 Uitvoering van het onderzoek	13
1.5 Leeswijzer	14
2. Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: naleving van de ELA beoordeeld	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Algemeen	16
2.3 Hoge prioriteit	19
2.4 Goede kwaliteit procesdossier	28
2.5 Snelle en adequate opsporing	34
2.6 Informeren slachtoffers/werkgevers	36
2.7 Monitoring, evaluatie en borging	40
2.8 Organisatie en communicatie	45
3. Preventieve maatregelen	48
3.1 Inleiding	48
3.2 Preventieafspraken en concrete uitvoering preventiemaatregelen	48
4. Ervaringen van de doelgroepen: een impressie	50
4.1 Medewerkers OV-sector en politie bejegening	50
4.2 Ambulancepersoneel en politie bejegening	56
5. Bevindingen met conclusies en aanbevelingen	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Beleid	62
5.3 Uitvoering en borging	62
5.4 Preventieve samenwerking	68
5.5 Conclusies	68
5.6 Aanbevelingen	70

Bijlagen:

- I. Afkortingenlijst
- II. Actieprogramma Veilige Publieke Taak
- III. Eenduidige Landelijke Afspraken
- IV. Brieven Raad van Korpschefs i.o.
- V. Samenvatting naleving ELA

Samenvatting

Inleiding

Met het programma Veilig Publieke Taak worden werkgevers en werknemers in de publieke sector gesteund om hun werk veilig en respectvol uit te oefenen. Eén van de uitgangspunten van het programma is een dadergerichte aanpak. Dit houdt in dat daders van agressie en geweld maar ook hun slachtoffers te allen tijde een adequate reactie krijgen. Om dit mogelijk te maken moet de pakkans groot zijn en moeten daders, zo mogelijk direct strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk worden gesteld voor hun gedrag. Het motto 'Handen af van onze helpers' geeft kort en krachtig aan waar het om gaat.

Conform de toezeggingen van het programma Veilige Publieke Taak van 18 oktober 2007¹ en het Algemeen Overleg Veilige Publieke Taak van 28 januari 2010 is een landelijk stelsel van afspraken over de aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak ontwikkeld. Deze Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn op 1 april 2010 in werking getreden.

Vanuit het meerjarencijfer 'professionaliteit' is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV), mede op verzoek van het Programmabureau Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), ruim zes maanden na inwerkingtreding een onderzoek gestart naar de mate waarin de ELA bij de korpsen zijn geïmplementeerd en worden uitgevoerd. Hierbij kijkt de Inspectie OOV naar de naleving van de afspraken en worden knelpunten in de uitvoering bij de korpsen in kaart gebracht. Daarmee draagt de Inspectie OOV bij aan het realiseren van de programmadoelstelling en secundair aan een verhoging van de veiligheid voor mensen met een publieke taak.

Het onderzoek richt zich op de uitvoering van de politietaken bij het voorkomen en afhandelen van agressie- en geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak. Er wordt onderscheid gemaakt in een repressieve component en een preventieve component. Voor wat betreft de *repressieve* component staat de vraag centraal hoe de politie in de dagelijkse praktijk invulling geeft aan de afspraken die met de ELA zijn geformuleerd. Het gaat om de politieke bejegening richting slachtoffers, dus nadat een incident heeft plaatsgevonden. Het Inspectieonderzoek richt zich in het bijzonder op drie specifieke beroepsgroepen te weten medewerkers bij het stads- en streekvervoer en de NS, en ambulancemedewerkers. De kern van het onderzoek is het repressieve deel. Hierbij heeft de Inspectie OOV de werkwijze van de politie heeft getoetst aan de ELA, en de naleving van de desbetreffende ELA-afspraken. Dit vormt de hoofdmoot van het onderzoek.

Daarnaast is bij de *preventieve component* van het onderzoek de vraag of en zo ja op welke wijze de politie in preventieve zin samenwerkt met werkgevers van functionarissen met een publieke taak onderzocht. Dit met het oog op het voorkomen van agressie en geweld in de publieke sector.

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

Bevindingen en conclusies

Repressieve component

Hoewel de politieorganisatie zich op veel fronten inspant om de ELA adequaat uit te voeren komt de Inspectie OOV tot het oordeel dat de taakuitvoering van de politie bij geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak nog niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Er is nog geen integrale naleving van de afspraken. Het ELA-gedachtegoed is nog niet geïnternaliseerd, en is nog geen automatisme bij de operationele politiemensen en degenen die hen moeten aansturen.

Preventieve component

Met betrekking tot de preventieve component van het onderzoek stelt de Inspectie OOV vast dat de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Naleving ELA

De ELA worden nog niet integraal toegepast en nageleefd. Hoewel het leeuwendeel van de korpsen al behoorlijk aan de weg timmert en er op veel punten sprake is van naleving, constateert de Inspectie OOV dat van de 25 afspraken (inclusief ketenafspraken en van ELA-uitgangspunten afgeleide afspraken) acht afspraken nog niet worden nageleefd.

Een aantal van de afspraken, met name die in het domein opsporing liggen, werden feitelijk al voor de invoering van de ELA toegepast. Er was altijd al overleg met het OM. Zaken met geweld werden al prioritair opgepakt. De politie is dan in de regel snel ter plaatse en neemt de slachtoffers serieus. Het beeld van een adequaat reagerende politie wordt ook door de geïnterviewde medewerkers van de bezochte doelgroepen bevestigd. Het probleem ligt echter bij de opvolging; wat er gebeurt er nadat de aangifte is opgenomen. De geïnterviewde medewerkers bij de OV-sector en de ambulancediensten zijn over het algemeen (zeer) ontevreden over de informatieverstrekking door de politie over de afhandeling van zaken. Dit beeld wordt in de interviews bij de korpsen bevestigd. Daarnaast worden geweldszaken nog niet goed geregistreerd. Dit is voor het primaire proces wellicht niet zo relevant maar wel voor de analyse die later moet plaatsvinden en de werkzaamheden die daaruit voortkomen. Dit besef moet aanwezig zijn bij de betrokken politiefunctionarissen.

Het merendeel van de ELA afspraken, zoals die in het domein opsporing liggen, wordt uitgevoerd. De nog niet nagekomen afspraken hebben in concreto betrekking op de aspecten 'hoge prioriteit meldingen' (registratie en oormerken), 'kwaliteit procesdossier' (behandeling VPT-zaken door de recherche en informatie- en adviesfunctie politie bij aangiftemogelijkheid door werkgever), informeren slachtoffer (informatiefunctie politie bij voortgangs- en afloopberichten VPT-zaken), en op het aspect 'monitoring, evaluatie en borging' (nog geen structurele informatieanalyse, nog niet delen van informatie en onvoldoende voorzieningen om ELA-gedachtegoed te borgen). De Inspectie OOV merkt ten aanzien van de afspraken die wel al worden overigens nageleefd op dat sommige afspraken (op grond van reeds vigerende wet- en regelgeving zoals bijvoorbeeld de Aanwijzing voor de opsporing) al 'staand' beleid waren, en naleving dus feitelijk geen extra inspanning vergt. Bij de korpsen blijkt wel sprake van draagvlak en aanzetten tot borging maar het VPT-gedachtegoed blijkt nog onvoldoende geïnternaliseerd is bij met name de tactische en de operationele politiemedewerkers.

In april 2010 kwam de Arbeidsinspectie bij het onderzoek naar de naleving van protocollen van wanneer geweld tegen het eigen politiepersoneel is gebruikt overigens al tot een vergelijkbare conclusie. Uit het

inspectierapport Politiekorpsen van de Arbeidsinspectie² blijft bij de meeste korpsen sprake van onvoldoende naleving van de geweldsprotocollen voor de eigen beroepsgroep. De meeste politiekorpsen hebben het onderwerp 'agressie en geweld' onvoldoende opgenomen in het korpsbeleid, waardoor het bij veel uitvoerende medewerkers aan de nodige kennis ontbreekt over de risico's, de benodigde consequente registratie van incidenten en instructies en werkwijzen. De Arbeidsinspectie concludeerde dat de meeste korpsen over een geweldsprotocol beschikken, maar dat het nog wel eens wil schorten aan de implementatie ervan. Dit beeld van een kloof tussen theorie (de ELA) en de praktijk (feitelijke beleidsuitvoering conform de gemaakte afspraken), wordt bijna een jaar later bij het onderzoek van de Inspectie OOV naar de naleving van de ELA weer bevestigd.

Sturing en borging

Opvallend bij het VPT-dossier is het door de Inspectie OOV geconstateerde gebrek aan effectieve sturing in de korpsen door het strategische maar met name ook door het tactische niveau richting de operationele eenheden. Sturing zoals hier bedoeld omvat drie aspecten, namelijk de koers uitzetten, koers houden en interne verantwoording. Sturing is noodzakelijk op alle betrokken niveaus. Bij het naleven van de afspraken is sprake van een gebrek aan resultaatsturing inclusief voortgangscntrole. Met resultaatsturing is hier bedoeld zorg dragen dat de beoogde verbetering binnen de gestelde termijn wordt bereikt.

Ten aanzien van de borging stelt de Inspectie vast dat er mondjesmaat bij de korpsen aanzetten zijn ontwikkeld, maar grosso modo blijkt nog geen begin te zijn gemaakt met het feitelijk borgen van de uitvoeringsafspraken, waaronder begrepen zowel het interne toezicht op de uitvoeringspraktijk als de stelselmatige monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling van het uitvoeringsbeleid. De Inspectie OOV verwacht dat de portefeuillehouders binnen de korpsen er zorg voor zullen dragen dat voor het einde van de zomer 2011 de werkzaamheden die voortkomen uit de naleving van de ELA-afspraken, zijn verankerd in de werkprocessen, procedures en kwaliteitscontroles. Dit vertrouwen wordt mede ingegeven door de actieve rol van de Raad van Korpschefs i.o., waaronder de portefeuillehouder VPT en gesprekken met de portefeuillehouders in de korpsen. Deze verwachten zelf dat de borging in juni of juli 2011 op orde is.

Aanbevelingen

Het merendeel van de ELA afspraken, zoals die in het domein opsporing liggen, wordt nagekomen. Eerst en vooral echter beveelt de Inspectie OOV de korpsbeheerders en korpschefs effectieve aansturing aan op die afspraken nu nog niet zijn gerealiseerd en wel tot daadwerkelijk is vastgesteld dat de beoogde verbeteringen zijn gerealiseerd en zijn geborgd in de staande organisatie. Het resultaat moet zijn dat alle in de ELA vastgelegde afspraken door alle korpsen daadwerkelijk volledig worden nageleefd. Die sturing is nodig van hoog tot laag. Behalve voor de politiekorpsen zelf ligt hier een ondersteunende en stimulerende taak voor de RKC i.o., waaronder de portefeuillehouder VPT, en het programmabureau Veilig Publieke Taak.

Ten tweede beveelt de Inspectie OOV de korpschefs aan om de sturing op individueel zaaksniveau formeel en materieel te beleggen bij de teamchef. Deze moet daadwerkelijk verantwoordelijk worden gehouden voor de correcte afhandeling van de zaken die door zijn of haar team al dan niet zijn opgepakt. Op individueel zaaksniveau moet de teamchef het aanspreekpunt zijn voor de omgeving zowel naar het slachtoffer toe als naar het OM.

Ten derde beveelt de Inspectie OOV de portefeuillehouders binnen de korpsen aan om de ELA-afspraken daadwerkelijk te operationaliseren. Dit houdt in dat er een heldere, en vooral voor de operationeel medewerkers begrijpelijke en concrete uitvoeringsgerichte communicatie over de ELA binnen alle geledingen van de politie moet plaatsvinden. Eén simpele e-mail aan de medewerkers is echt onvoldoende.

² Inspectierapport Politiekorpsen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, april 2010.

Zorg bovenal dat het uitvoerend niveau weet WAT, WAAROM en HOE men het moet doen. Probeer een en ander met behulp van concrete VPT-incidenten en voorbeeldcasussen te illustreren³. Meldt hierbij expliciet dat iedere afspraak deel uit maakt van een groter geheel en complex aan afspraken te weten de ELA. En zorg dat alle relevante actoren binnen de politieorganisatie⁴ zich bewust zijn van het feit dat alle individuele ELA-conforme handelingen tezamen leiden tot een adequate politieke afhandeling, waar zowel de politie als het slachtoffer van het bewuste incident bij gebaat zijn. Zorg ervoor dat wanneer de verantwoordelijkheid in een zaak wordt overgedragen, dit aan beide kanten bewust en zorgvuldig plaats vindt, en koppel terug over de afloop.

³ Zie de box in dit rapport 'Een spuugincident'.

⁴ Hierbij kan worden gedacht aan medewerkers die allen op enigerlei wijze betrokken zijn bij de afhandeling van een VPT-incident zoals de medewerker meldkamer, de medewerker noodhulp, de medewerker intake en service, de medewerker recherche, de teamchef, de Officier van Dienst (OvD), de medewerker kwaliteitsbureau, de medewerker schadebemiddeling en de politieparketsecretaris.

Een spuugincident

In onderstaande box beschrijft de Inspectie OOV de ideaal-typische afhandeling van een VPT-zaak. Het betreft een fictieve zaak. In deze zaak komen alle afspraken uit de ELA aan bod. In deze casus wordt de politie geconfronteerd met een incident waarbij een medewerker met een publieke taak te maken krijgt met agressie. De gebeurtenissen worden 'gelardeerd' met alle mogelijk denkbare acties en beslismomenten die te herleiden zijn tot een van de ELA-afspraken. Doel is om de lezer inzicht te geven in de het gehele complex aan vereiste handelingen die het ELA-gedachtegoed met zich brengt. Tevens komt tot de vereiste interactie en samenwerking tussen de vijf belangrijkste actoren tot uitdrukking te weten de politie, het slachtoffer/werknemer, de werkgever van de functionaris met een publieke taak, het OM en bureau Slachtofferzorg.

Omstreeks half drie 's middags krijgen Jasper en Öscan, respectievelijk agent en hoofdagent, een melding om te gaan naar de Tramweg, ter hoogte van de halte Het witte pad. Volgens de meldkamer is er een tramconducteur per ongeluk mishandeld. Jasper en Öscan, die beiden in uniform gekleed zijn en beschikken over een opvallend dienstvoertuig, vragen aan de meldkamer of deze over nog meer informatie beschikt. De centralist Robin zegt van niet maar voegt, voordat hij met een stevig uitgesproken UIT een einde aan het berichtverkeer maakt, dat ze moeten denken aan het VTP-protocol. Jasper en Öscan kijken elkaar aan. Daar hebben ze iets over gelezen op intranet, maar wat?

Als Jasper en Öscan ter plaatse komen treffen ze een opgewonden sfeer aan. Twee echte 'binnenstadbewoners' maken elkaar uit voor rotte vis, terwijl een tramconducteur er tussen staat. Op dat moment komt ook Xander, de coördinerend senior medewerker van de politie, op zijn dienstdiets ter plaatse.

Terwijl Jasper en Öscan de twee mannen een flink stuk uit elkaar zetten met de ruggen naar elkaar toe vraagt Xander aan de conducteur wat er is gebeurd. De conducteur vertelt dat de beide mannen hoogoplopende ruzie hebben gekregen in de tram. Bij de tramhalte is hij op ze afgelopen om deze ruzie te sussen. Op het moment dat hij beide mannen heeft gesust heeft één van de mannen, als een soort slotakkoord vol naar de andere man gespuugd. Deze ziet het aankomen en duwt de tramconducteur tussen hem en de klodder spuug. Het spuug komt hierdoor vol tegen de rechterwang van de conducteur. De man die gespuugd heeft, trekt vervolgens de conducteur aan de kant om nog een keer te kunnen spugen.

Xander zoekt oogcontact met Jasper en Öscan. Een storm in een glas water wat de ruzie betreft. Drank maakt meer kapot dan je lief is. Dan blijft het spugen over denkt hij. Als Jasper of Öscan dit overkomen was dan had hij de man direct aangehouden, realiseert hij zich.

Xander vraagt aan de tramconducteur wat hij wil. De tramconducteur wil eigenlijk verder gaan met zijn werk. Xander vraagt of hij zich niet beledigd voelt. De conducteur geeft aan dat hij wel graag zijn gezicht wil wassen maar niet zeker weet of hij beledigd moet zijn. Het was tenslotte niet tegen hem gericht. Xander vindt dit een goed punt. Hij bespreekt het kort met de twee anderen. Öscan probeert Daan, de chef van dienst, te pakken te krijgen. Als dit niet lukt belt hij Bert, de parketsecretaris. Bert vindt het een belediging. Hierop worden beide mannen aangehouden. Terwijl een ander voertuig beide mannen meeneemt naar het bureau maakt Xander een afspraak met de conducteur voor de aangifte. Jasper en Öscan schrijven de namen en telefoonnummers van enkele getuigen op en nemen twee verklaringen in concept op. Daan, die inmiddels heeft teruggebeld, belooft de camerabeelden bij de trammaatschappij te zullen laten opvragen.

Op het bureau aangekomen pakt Jasper de mail er nog eens bij. Registreren onder de VPT code dus. Na enig zoeken vindt hij deze code en zet hij de verklaringen van de getuigen en het proces-verbaal van aanhouding in BVH. Öscan doet de rest van de mutaties. Een uur later dan gepland gaan Öscan en Jasper naar huis.

Xander heeft inmiddels contact gezocht met de wijkrecherche. Omdat het een 6- uurs zaak is wordt besloten dat hij de aangifte zelf zal opnemen en het dossier zal opmaken. Xander belt Bert om alvast een dagvaarding te regelen.

Hoofdagent Chantal en aspirant Onno van de wijkrecherche horen beide mannen als verdachte. In het proces verbaal komt te staan dat ze ten tijde van het incident behoorlijk dronken waren. Dit komt overeen met de vastgelegde bevindingen van Jasper en Öscan. De 'spuger' blijkt al de nodige antecedenten te hebben op dit gebied. Jasper heeft dit goed verwoord in zijn proces-verbaal. Xander hoort de conducteur als getuige. Als postadres wordt het adres van de trammaatschappij opgegeven. Namens de trammaatschappij doet Carola aangifte. Omdat dit soort incidenten zich helaas vaker voordoen heeft de trammaatschappij met de politie afspraken gemaakt over de afhandeling van dit soort zaken.

Pieter, de coördinerend seniormedewerker van de late dienst, pakt zijn VTP-checklist er bij. Dan leest hij alle verklaringen op zijn gemak door. Als de camerabeelden beschreven zijn kan het dossier naar het parket. Pieter vraagt zich af of hij nog kan en moet bemiddelen in het kader van slachtofferzorg en dus het Bureau Slachtofferzorg moet worden geïnformeerd. De conducteur heeft aangeven hier geen behoefte aan te hebben. Pieter leest dat het slachtoffer wel over het verdere verloop geïnformeerd wil worden en dat de trammaatschappij zich wil voegen in het proces. Pieter maakt alvast de nodige brieven in concept op. Dan loopt hij naar boven om de dagvaardingen op te halen bij Bert. Gelukkig is het donderdag en zit Bert 's avonds op het bureau. Bert leest de stukken na en print vervolgens de dagvaardingen uit voor Pieter. Om half negen worden de beide mannen met een dagvaarding heengezonden. Het wordt snelrecht.

Twee dagen later zijn Chantal en Onno klaar met het proces-verbaal van de camerabeelden. Xander en Pieter lopen nog een keer de checklist door. Ze hoeven niet te handelen conform de aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten, er zijn geen foto's of medische verklaringen en de VPT-code is gebruikt. Xander oormerkt het fysieke dossier door er een rode VPT- sticker op te plakken. Vervolgens mailt hij de schadebemiddelaar Jan van het Openbaar Ministerie dat er weer een dossier onderweg is. Deze mail gaat cc. naar Bert. Dan verstuurt hij de brieven naar de conducteur en de trammaatschappij met de boodschap dat het dossier is ingezonden en dat het snelrecht wordt.

Zeven weken later krijgt Xander het afloopbericht binnen van Bert. Hij stuurt deze mail door naar alle betrokken collega's en neemt de uitspraak mee in de briefing. Voor de zekerheid stuurt hij het afloopbericht door naar het slachtoffer.

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak staat volop in de belangstelling. Dagelijks verschijnen er in de media berichten over. Dit thema staat bovendien hoog op de politieke agenda. De aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is één van de beleidsprioriteiten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarvoor is het programma Veilige Publieke Taak (VPT) in het leven geroepen. Het doel van het programma is om in 2011 het aantal voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak te verminderen met 15%-punt ten opzichte van 2007 (66%).

Eén van de uitgangspunten van het programma VPT is een dadergerichte aanpak. Dit houdt in dat daders van agressie en geweld te allen tijde een reactie krijgen. Om dit mogelijk te maken moet de pakkans groot zijn en moeten daders, indien mogelijk, direct strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk worden gesteld voor hun gedrag. Bij deze aanpak hebben meerdere partijen een rol⁵. De politie vervult een sleutelrol bij de dadergerichte aanpak. Als de politie haar taak goed uitvoert, zal dat bijdragen aan een adequate afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Agressie en geweld kunnen in verschillende vormen voorkomen. Agressie en geweld zijn in het Programma VPT ingedeeld naar verbaal geweld, non-verbaal geweld, (serieuze) bedreigingen en fysiek geweld. Voor de afbakening geldt wel dat het gebruik van agressie en geweld tegen werknemers verband houdt met het verrichten van een publieke taak.

Op 1 april 2010 zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) in werking getreden. Dit zijn de eenduidige landelijke afspraken bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publiek taak tussen politie en het Openbaar Ministerie (OM). Vanuit het meerjarencijfer 'professionaliteit' heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) ruim zes maanden daarna knelpunten in de uitvoering bij de korpsen in kaart gebracht en gerapporteerd. Daarmee draagt de Inspectie OOV bij aan het realiseren van de programmadoelstelling en secundair aan een verhoging van de veiligheid voor mensen met een publieke taak.

1.2 Aanleiding

Met het programma VPT worden werkgevers en werknemers in de publieke sector gesteund om hun werk veilig en respectvol uit te oefenen. Ten behoeve van de taakuitvoering op het terrein van agressie en geweld tegen publieke functionarissen is de afgelopen jaren een aantal kaders ontwikkeld:

1. in 2006 is een beleidslijn voor de politie van kracht geworden⁶. Deze beleidslijn houdt in dat de politie extra aandacht blijft houden voor meldingen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Concreet gaat het hier om het geven van prioriteit aan deze meldingen, het stimuleren van aangiften, het altijd opmaken van proces-verbaal en het verrichten van extra

⁵ Dit zijn de politie, het Openbaar Ministerie, de werkgevers, het slachtoffer/werknemer, en omstanders.

⁶ Brief ministers van BZK en van Justitie, d.d. 1 december 2006 (kenmerk 2006-0000363997/Directie Politie) gericht aan de korpsbeheerders en de korpschefs van de regionale politiekorpsen en het KLPD.

inspanningen om daders te achterhalen en het in alle gevallen terugkoppelen van de voortgang aan het slachtoffer/de aangever.

2. naast deze beleidslijn zijn er meer kaders voor de taakuitvoering van de politie bij de handelingen die volgen op het kennismaken van geweld tegen werknemers met een publieke taak opgesteld. In algemene zin zijn dit de 'Aanwijzing voor de opsporing'⁷ en de 'Aanwijzing slachtofferzorg'⁸. Verder is in de beleidsreactie op het onderzoek 'Anonimiteit in het strafproces'⁹ een aantal zaken benoemd die relevant zijn voor de wijze waarop de politie dient om te gaan met geweld tegen werknemers met een publieke taak: het gebruik maken van domiciliekeuze en de status 'beperkt anonieme getuige'.
3. conform de toezeggingen in het programma VPT zijn in maart 2010 de ELA voor politie en het OM gerealiseerd. Het betreft een landelijk stelsel van afspraken over de aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Op 1 april 2010 zijn deze afspraken in werking getreden. Bij de totstandkoming van deze afspraken zijn de lokale afspraken tussen politie en OM ten aanzien van de aanpak van geweld tegen politieambtenaren als vertrekpunt genomen¹⁰. Daarnaast zijn in de ELA de uitkomsten van twee onderzoeken meegenomen, te weten het evaluatieonderzoek naar de 'Polarisrichtlijn'¹¹ en het onderzoek 'Bont en Blauw'¹².

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er kaders voor de afhandeling door de politie van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak bestaan. Dit rapport maakt duidelijk op welke wijze de politie deze kaders in de praktijk toepast en in hoeverre haar werkwijze eenduidig is. Er waren signalen dat de politie niet altijd bereid is een aangifte op te nemen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het rapport 'Bont en Blauw' noemt de kwaliteit van het proces-verbaal als verbeterpunt. Voegen door de aangever in het strafproces is in relatief weinig processen-verbaal beschreven. Vorenstaande vormt de aanleiding voor het onderzoek van de Inspectie OOV.

De indeling van agressie en geweld zoals hierboven geschetst overeen met de begripsomschrijving van agressie en geweld zoals gehanteerd in de ELA. Onderlinge agressie en geweld tussen functionarissen met een publieke taak valt niet onder deze begripsomschrijving.

1.3. Doelstelling, afbakening en vraagstelling

De taak van de politie tegen werknemers met een publieke taak dient breder bekeken worden dan alleen vanaf het moment van kennisname van geweld. Ook bij het voorkomen van geweld kan de politie een ondersteunende rol naar werknemers en werkgevers met een publieke taak hebben. Met betrekking tot deze meer preventieve taak van de politie bestond geen duidelijk beeld van afspraken tussen politie en werkgevers over de preventie van agressie en geweld, of deze afspraken eenduidig zijn, en of ze worden nagekomen.

De Inspectie OOV beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan een zorgvuldige afhandeling van een incident tegen een werknemer met een publieke taak door de politie en een adequate aanpak binnen de keten.

⁷ Aanwijzing voor de opsporing (2003A002), College van procureurs-generaal, d.d. 11 februari 2003, Staatscourant 2003, 43.

⁸ Aanwijzing slachtofferzorg, (2004A004), College van procureurs-generaal, d.d. 13 april 2004, Staatscourant 2004, 80.

⁹ Anonimiteit in het strafproces, ambtelijke werkgroep, Den Haag, juni 2008.

¹⁰ Geweldsprotocollen geweld tegen politieambtenaren.

¹¹ Evaluatie van de strafvorderingrichtlijn kwalificerende slachtoffers, Intervict/WODC, november 2008.

¹² Het rapport 'Bont en Blauw' (februari 2009). Dit betreft een onderzoek door het WODC/Advies- en Onderzoeksgroep Beke naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie. In dit rapport wordt o.a. gekeken naar de wijze waarop zaken van geweld tegen de politie door het OM worden behandeld en wat de resultaten hiervan zijn en in hoeverre hierbij de richtlijnen door het OM worden gevolgd.

Met het onderzoek wil de Inspectie OOV tevens een bijdrage leveren aan het verminderen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. Het onderzoek stelt vast of de taakuitvoering van de politie bij geweld tegen werknemers met een publieke taak voldoet aan de eisen van de ELA (repressieve component).
2. Het onderzoek geeft inzicht in de mate, waarin de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (preventieve component).

De Inspectie OOV toetst het handelen van de politie aan de ELA. De Inspectie OOV gebruikt de ELA dan ook als toetsingskader. De ELA kent een aantal uitgangspunten, waaronder hoge prioriteit, kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal en het toepassen van lik op stuk. Deze uitgangspunten zijn vervolgens voor de politie uitgewerkt in negentien concrete opsporingsafspraken. Voor de definitie van agressie en geweld sluit de Inspectie OOV aan bij de definitie uit de ELA.

In het programma VPT worden 43 doelgroepen van werknemers met een publieke taak onderscheiden. Het onderzoek van de Inspectie OOV richt zich op de rol, die de politie vervult ten aanzien van agressie en geweld tegen drie verdiepende doelgroepen met een publieke taak, namelijk: ambulancepersoneel, treinconducteurs en buschauffeurs van het stads- en streekvervoer. Bij de keuze voor juist deze groepen hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld: de mate waarin de groepen met geweld worden geconfronteerd, in hoeverre deze groepen een relatie hebben met het OOV-terrein, de mate waarin andere onderzoeksinstellingen en inspecties aandacht besteden aan verdiepende doelgroepen en de actualiteit. Daarnaast geldt dat bij de agressie en het geweld waar de drie geselecteerde doelgroepen mee geconfronteerd worden, de openbare orde expliciet in het geding is. Dit is een aspect waar de Inspectie OOV zich vanuit haar taakstelling nadrukkelijk op richt.

De Arbeidsinspectie heeft in het Jaarplan 2010 de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak als prioritair thema benoemd. De Arbeidsinspectie is in 2010 nagegaan of de werkgevers voldoende maatregelen hebben genomen en of deze zijn ingevoerd op de werkvloer. De inspecties zijn verricht in verschillende sectoren, waaronder het openbaar vervoer. Deze inspectie heeft plaats gevonden in de periode januari tot en met maart 2010. De Arbeidsinspectie heeft een andere invalshoek dan de Inspectie OOV (namelijk toezicht op de taakuitoefening werkgevers met een publieke taak). Dat neemt niet weg dat de Inspectie OOV en de Arbeidsinspectie op het thema agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak voortdurend afstemming zoeken. De Inspectie OOV heeft in deze rapportage relevante bevindingen van dit onderzoek opgenomen¹³. De Inspectie OOV kijkt tot slot bij het onderhavige onderzoek niet expliciet naar de rol van het OM omdat deze al in meerdere onderzoeken onder de loep is genomen¹⁴.

¹³ Uit dit inspectieonderzoek blijkt dat het grootste deel van de bezochte busbedrijven hun taak als werkgever redelijk tot goed invullen.

¹⁴ De rol van het OM is onderzocht in:

- Het rapport 'Bont en Blauw' (februari 2009).
- Het rapport 'Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers' (november 2008). In dit rapport wordt verslag gedaan van een evaluatie van de Polaris strafvorderingsrichtlijn. Deze richtlijn kent aan geweld tegen kwalificerende slachtoffers (alle beroepsbeoefenaars en niet slechts die met een publieke taak) extra 'punten' toe wat zou moeten leiden tot het ophogen van de strafeis. Hierbij is gekeken naar de rol van het OM en van de rechtsprekende macht.

De twee hoofdvragen in dit onderzoek luiden:

1. Voldoet de afhandeling door de politie na kennisname van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak aan de daarvoor gestelde eisen?
2. In hoeverre werkt de politie samen met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak?

1.4 Uitvoering van het onderzoek

De Inspectie OOV heeft het onderzoek in het derde en vierde kwartaal van 2010 uitgevoerd. Dit was ruim zes maanden nadat de ELA van kracht waren geworden. De Inspectie OOV kan dus zichtbare resultaten verwachten. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen heeft de Inspectie OOV het onderzoek gesplitst in een algemeen en een verdiepend deel. De vragen zijn gebaseerd op de ELA en de informatie uit de oriënterende gesprekken met diverse betrokken partijen en deskundigen.

De taken van de politie zijn onder andere het opnemen van aangiften, het verrichten van opsporingshandelingen, het opmaken van een proces-verbaal en uit het informeren van de aangever over slachtofferhulp en schadebemiddeling. De taak van de politie bij geweld tegen werknemers met een publieke taak dient breder worden bekeken dan alleen vanaf het moment van kennisname van geweld. Ook bij het voorkomen van geweld kan de politie een ondersteunende rol hebben naar werknemers en werkgevers met een publieke taak.

Met betrekking tot de implementatie van de ELA zijn ook twee brieven van de RKC-portefeuillehouder VPT relevant¹⁵. In de brief van 18 maart 2010 vraagt de portefeuillehouder met betrekking tot de ELA verdiepende aandacht van de korpsen voor en zijn instructies verstrekt ten aanzien van de vier ketenafspraken tussen de politie en het OM¹⁶. In de brief van 14 april 2010 geeft de portefeuillehouder een aantal concrete instructies met betrekking tot de zes verdiepende punten uit de ELA.

In het algemene deel van het onderzoek heeft de Inspectie OOV aan de hand van de concrete afspraken uit de ELA, beschreven werkprocessen en taakomschrijvingen van verschillende geledingen binnen het korps vragen uitgewerkt. Het algemene deel van het onderzoek vormt de basis van deze rapportage. De Inspectie OOV heeft alle regio's schriftelijk gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de ELA. De Inspectie OOV heeft hierbij onder ander gevraagd naar de prioriteit voor meldingen, de kwaliteit van de procesdossiers, de snelle en adequate opsporing, de informatieverstrekking en ondersteuning van het slachtoffer, de monitoring en evaluatie en de organisatie en communicatie. In de vragenlijst is de Inspectie OOV ook ingegaan op samenwerkingsafspraken met ambulancebedrijven, busbedrijven en de NS.

Op basis van de bevindingen uit deze enquête heeft de Inspectie OOV vragen opgesteld voor de verdiepende interviews bij zowel de korpsen als de doelgroepen. Het verdiepende deel dient ter verificatie van de door de regio's verstrekte informatie. Tevens gebruikt de Inspectie OOV deze informatie gebruikt om een beeld te schetsen op welke wijze de slachtoffers van agressie en geweld het optreden van de politie hebben ervaren. De Inspectie OOV heeft tijdens de interviewrondes gesproken met medewerkers die werkzaam zijn op het operationele niveau (noodhulpverleners, medewerkers intake en service), het tactische niveau ((wijk)teamchefs, chef Basispolitiezorg), en het strategische niveau (de verantwoordelijke

¹⁵ Brieven van de RKC-Portefeuillehouder VPT aan de leden van de RKC i.o., c.c. de portefeuillehouders GTPA, Personeel, Intake en Opsporing, d.d. 18 maart 2010 en 14 april 2010. Zie bijlage IV.

¹⁶ Eenduidige registratie door politie en OM, aanstellen van een contactfunctionaris bij politie en, monitoring op lokaal niveau en evaluatie na twee jaar.

portefeuillehouder, projectleider geweld). Voor het verdiepende deel heeft de Inspectie OOV overlegd met Ambulancezorg Nederland en een aantal vertegenwoordigers van busbedrijven uit de geselecteerde politieregio's. Er zijn gesprekken gevoerd met de NS, medewerkers van drie busbedrijven en drie ambulancediensten.

In het vervolg van dit rapport zullen met het oog op de uniformiteit, al naar gelang het desbetreffende organisatieniveau bij de politie, zo veel mogelijk de begrippen 'operationeel medewerker(s)', 'teamchef(s)' en 'portefeuillehouder(s)' worden gehanteerd. De medewerkers van de busbedrijven en het NS-personeel zullen in het vervolg worden aangeduid als 'medewerkers bij de OV-sector'.

De Inspectie OOV is nagegaan of de ELA-afspraken feitelijk door de politie worden uitgevoerd en welke prioriteiten deze werkzaamheden binnen het korps hebben. Eveneens heeft de Inspectie OOV de betrokken politiefunctionarissen gevraagd naar de mogelijkheden om de uitvoering van de afspraken – vanuit het perspectief van de politie – te verbeteren. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf vastgesteld interviewformat. Verder is informatie opgevraagd uit de basissystemen over de afhandeling van de verdiepende meldingen zoals aangegeven in de eerdere gesprekken met de doelgroepen.

De Inspectie OOV heeft de korpsen voor de onderbouwing van de verstrekte informatie gevraagd alle relevante documenten te overhandigen. De schriftelijke vragenlijsten met betrekking tot het algemene deel van deze onderzoeksvraag zijn op verzoek van de Inspectie OOV door de korpschef ondertekend. De uitgewerkte interviewverslagen met betrekking tot het verdiepende deel zijn voor verificatie aan de betrokken korpsen voorgelegd.

Voor het verdiepende deel heeft de Inspectie OOV in overleg met de landelijk portefeuillehouder en het programmabureau VPT twaalf korpsen geselecteerd om de uitvoeringspraktijk van de politie in kaart te brengen¹⁷. Hierover is tevens overleg gevoerd met de Arbeidsinspectie om overlap bij de korpsen te voorkomen. De korpsen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria: de kenmerken van politiekorpsen en expertinschattingen over de kwaliteit van de huidige uitvoeringspraktijk. Daarnaast heeft de Inspectie OOV rekening gehouden met de volgende kenmerken: omvang (groot, middelgroot en klein) mate van verstedelijking (stedelijk of landelijk) en de verdeling over Nederland.

Tot slot heeft de Inspectie OOV aan de hand van de ELA een checklist uitgewerkt. Met behulp van deze checklist is een aantal dossiers van de politie beoordeeld. Deze dossiers zijn door de korpsen aan de Inspectie OOV hiervoor ter beschikking gesteld. Deze dossiers zijn direct na de hoor en wederhoor fase vernietigd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee komen de bevindingen naar de naleving van de concrete ELA-afspraken door de politie aan de orde. De beoordeling geschiedt aan de hand van de resultaten uit de schriftelijke enquête, de verdiepende interviews met de korpsen en de doelgroepen, de dossierstudie en de in het toetsingskader gehanteerde aspecten en normen. Hoofdstuk drie behandelt de preventieve component van het onderzoek. Het vierde hoofdstuk bevat een impressie van de ervaringen die de drie verdiepende doelgroepen hebben met de politie bij de afhandeling van agressie- en geweldsincidenten. Hoofdstuk vijf geeft antwoord op de twee hoofdvragen van dit onderzoek en sluit af met een beschouwing en enkele aanbevelingen.

¹⁷ Limburg Zuid, Gelderland Midden, Rotterdam-Rijnmond, Flevoland, Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek, Zuid-Holland Zuid, Zeeland, KLPD, Zaanstreek-Waterland, Drenthe, Flevoland en Utrecht.

2. Agressie en geweld tegen werknemers met een publiek taak: de naleving van de ELA beoordeeld

2.1 Inleiding

Op 3 maart 2010 hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie de Voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over de inwerkingtreding van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) per 1 april 2010¹⁸. De leden van de Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) zijn bij brief van 18 maart 2010 en 14 april 2010 op de hoogte gesteld van de inwerkingtreding, de aard van de regeling en de consequenties voor het feitelijke politiewerk bij de afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een (veilige) publieke taak (VPT)¹⁹.

In de brief van 18 maart 2010 wordt met betrekking tot de ELA specifieke aandacht gevraagd voor c.q. instructies verstrekt ten aanzien van de vier ketenafspraken voor politie en OM²⁰. In de brief van 14 april 2010 tot slot geeft de RKC-portefeuillehouder VPT een aantal concrete adviezen. Zo moet het personeel voldoende geïnstrueerd zijn hoe om te gaan met meldingen, aangiftes en het procesdossier met betrekking tot agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Ook moet elk korps een contactfunctionaris aanstellen die zorg draagt voor de kwaliteit van de uitvoering van de ELA en de ketenafspraken met bijvoorbeeld werkgevers met een publieke taak. De brief vraagt voorts aandacht voor het gebruik van de specifieke projectcode (VPT) in de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de zorg voor de kwaliteit van het procesdossier en het monitoren en evalueren van de afspraken.

In beide brieven staat vermeld dat de Inspectie OOV met ingang van het derde kwartaal 2010 onderzoek zal doen naar de uitvoeringspraktijk van de ELA. Hierbij zal de Inspectie OOV onderzoeken in hoeverre de politie de in de ELA vermelde afspraken naleeft. Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar de politieke bejegening van personeel werkzaam bij de OV-sector en bij ambulancepersoneel. In de volgende paragrafen doet de Inspectie OOV verslag van haar bevindingen. Paragraaf 2.2 geeft het algemene beeld van het feitelijk gebruik van de ELA. Ook wordt ingegaan op mogelijke nadere afspraken met de drie genoemde VPT-doelgroepen en de mate waarin sprake is van nadere (ELA-overstijgende) afspraken tussen politie en OM. De paragrafen 2.3 tot en met 2.8 geven een beeld van de bevindingen gerangschikt naar de zes aspecten uit het door de Inspectie OOV gehanteerde toetsingskader te weten hoge prioriteit (2.3), goede kwaliteit procesdossier (2.4), snelle en adequate opsporing (2.5), informeren slachtoffers/werkgevers (2.6), monitoring, evaluatie en borging (2.7), en organisatie en communicatie (2.8).

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 684, nr.267.

¹⁹ Brieven van de RKC-Portefeuillehouder VPT aan de leden van de RKC i.o. d.d. 18 maart 2010 en 14 april 2010 (zie bijlage IV).

²⁰ Te weten: eenduidige registratie door politie en OM, aanstellen van een contactfunctionaris bij politie en OM (die toeziet op kwaliteit, proces en communicatie), monitoring op lokaal niveau en evaluatie na 2 jaar.

2.2 Algemeen

2.2.1 Feitelijk gebruik ELA

De ELA	Het stelsel van eenduidige landelijke afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie dat tot doel heeft een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie (datum inwerkingtreding 1 april 2010).
Beoordeling Inspectie OOV feitelijk gebruik	De ELA worden (nog) niet door alle korpsen gehanteerd. Van landelijke toepassing is nog geen sprake.

Driekwart van de korpsen (20) geeft in de schriftelijke enquête aan dat men de ELA hanteert. In de verstrekte toelichtingen is wel sprake van enige nuancering. Bij deze korpsen is namelijk sprake van een divers beeld qua fase van implementatie. Sommige korpsen bevinden zich in de fase van de voorbereiding van de implementatie, andere zitten in de communicatiefase over de ELA en weer andere werken al feitelijk conform de ELA-uitgangspunten (het was al staand beleid) of gebruiken de ELA als basis voor het ontwikkelen van een korps specifiek protocol. Bij de korpsen (6) die aangeven de ELA (nog) niet te hanteren is een vaak aangedragen argument dat de invoering nog onderwerp is van besluitvorming binnen het korps.

De interviews bevestigen dit beeld. Uit de gesprekken blijkt dat veel korpsen nog niet gestart zijn met de implementatie. De meeste van deze korpsen hebben wel al over de uitvoering van de implementatie nagedacht en een plan gemaakt. In sommige korpsen is men inmiddels gestart met de communicatie omtrent de ELA. Een korps heeft bijvoorbeeld een communicatiekalender opgesteld waarin is aangegeven wie wanneer wordt geïnformeerd. De politie IJsselland en de politie Twente beschouwen het congres 'Handen af van onze helpers in Overijssel' in november 2010, als startsein. Tijdens deze bijeenkomst is het landelijk beleid toegelicht. Naar eigen zeggen zal het korps Twente vóór deze provinciale aftrap geregeld hebben dat er een protocol/ werkinstructie is voor de collega's, 'zodat voldaan wordt aan politietaken ten aanzien van ELA'.

De redenen waarom korpsen nog niet aan de implementatie zijn toegekomen zijn divers. Binnen één korps hebben bijvoorbeeld verschillende evenementen van het afgelopen jaar prioriteit gehad. De implementatie van ELA is daardoor naar achteren verschoven. Het betreffende korps hoopt in juli 2011 het project VPT te kunnen afronden. In een ander korps wist men, volgens de portefeuillehouder, op 1 april op strategisch niveau wel wat men moest doen. De werkwijze moest echter nog worden gecommuniceerd naar de verschillende lagen in de organisatie. In de praktijk lijkt de vertaling van het 'papier' naar de uitvoeringspraktijk een stuk lastiger, aldus de gesprekspartner²¹. Bij de korpsen die de ELA nog niet hanteren is een vaak aangedragen argument ook dat de invoering van de ELA nog onderwerp is van besluitvorming binnen het korps.

Dit rapport beschrijft de stand van zaken zoals deze was aan het einde van het jaar 2010. De feitelijke ontwikkelingen bij de implementatie van de ELA binnen de korpsen hebben natuurlijk niet stilgestaan. De constatering van de Inspectie OOV moeten gezien worden in het licht van deze voortdurende ontwikkeling. Illustratief is de situatie in de regio Amsterdam-Amstelland. Dit korps heeft in september 2010 een prestatiecontract Veilige Publieke Taak ondertekend als deelnemer van het project

²¹ Zie ook het Inspectierapport Politiekorpsen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, april 2010.

ketenintensiveringsregio Amsterdam²². Andere deelnemers zijn onder andere de ambulanceorganisaties VZA en GGD en het openbaar vervoerbedrijf GVB. Het resultaat van het project ketenintensiveringsregio moet een gemeentebrede samenwerking en aanpak opleveren zodat het melden, het registreren en de daderaanpak eenduidig is. Als gevolg van het genoemde prestatiecontract is de rol van de politie (en OM) in deze pilot om de partnerorganisaties te ondersteunen middels een goedlopend intake- en vervolgingsproces.

‘Uit de ingevulde schriftelijke enquête blijkt dat het korps ervan op de hoogte is dat er afspraken zijn gemaakt met ketenpartners. Uit de interviews die de Inspectie OOV enkele weken later bij het korps heeft afgenomen, lijkt echter (nog) geen enkele gesprekspartner op de hoogte te zijn van het bestaan van het project ketenintensiveringsregio, laat staan van samenwerking op dit gebied met werkgevers met een publieke taak.’

2.2.2 Nadere operationalisering ELA voor specifieke doelgroepen

De ELA	Landelijke afspraken nader uitgewerkt ten behoeve van specifieke VPT-doelgroepen waaronder medewerkers in de OV-sector en ambulancepersoneel (niet verplicht).
Constatering Inspectie OOV	Meerderheid van de korpsen heeft nadere afspraken.

Als gevolg van de ELA kunnen werkgevers die te maken hebben met geweld tegen hun werknemers, hierover (aangifte)afspraken maken met de politie. Ondanks de constatering dat het merendeel van de korpsen nog niet echt gestart is met het feitelijk toepassen van de ELA, blijkt uit de schriftelijke enquête dat een ruime meerderheid van de korpsen (16) de ELA al wel nader heeft uitgewerkt in concrete afspraken ten behoeve van de OV-sector (waaronder bus en NS). Afspraken met de ambulancesector zijn gemaakt door een klein aantal van de korpsen, meestal in het kader van de ketenintensiveringsregio's. De politieregio IJsselland heeft bijvoorbeeld afspraken gemaakt met ambulancediensten in IJsselland over de opsporing en begeleiding bij de stelling als civiele partij. Sommige korpsen geven aan dat specifieke afspraken nog nader uitwerkt moeten worden, of dat er al specifieke afspraken van kracht waren (al dan niet ver) voor inwerkingtreding van de ELA. Aangezien het Inspectie OOV-onderzoek zich richt op drie specifieke doelgroepen, wordt in dit rapport niet ingegaan op afspraken die zijn gemaakt met andere partners zoals ziekenhuizen of horeca. De korpsen waar de ELA niet nader zijn uitgewerkt, besluiten om verschillende redenen dat er geen afspraken met werkgevers nodig zijn. Een veel gehoord argument is dat er geen behoefte aan is vanwege het geringe aantal incidenten. Andere korpsen geven aan dat de ELA voor zich spreken of dat er al specifieke afspraken van kracht waren (al dan niet ver) voor inwerkingtreding van de ELA.

²² In februari 2010 heeft de minister van BZK besloten vijf van de twaalf politieregio's die zich hiervoor hadden aangemeld – te weten Groningen, Noord- en Oost-Gelderland, Amsterdam-Amstelland, Midden- en West-Brabant en Zeeland - aan te merken als ketenintensiveringsregio Veilige Publieke Taak. Doel van de ketenintensiveringsregio is het bevorderen van de samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en een aantal ketenpartners in de regio. De ketenpartners zijn onder andere werkgevers uit het openbaar vervoer, ziekenhuis, belastingdienst, brandweer, ambulancezorg, jeugdzorg, welzijnswerk en gerechtsdeurwaarders. De exacte samenstelling verschilt per regio. De samenwerking is gericht op het gezamenlijk stellen van een norm en het aanpakken van daders van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

deel van alle korpsen (9) geeft aan dat er aanvullende afspraken zijn tussen het korps en het OM over de doelgroepen bij de OV-sector en de NS. Bij twee korpsen zijn/worden deze nadere afspraken vastgelegd in een specifiek protocol. Bij de overige zeventien korpsen is geen sprake van aanvullende afspraken. Veel genoemd argument is dat er geen noodzaak bestaat tot het maken van dergelijke afspraken. Als redenen worden opgevoerd:

- de ELA voorziet hier al in voldoende mate in;
- niet nodig vanwege gering aantal incidenten;
- er is al een nauwe samenwerking met het OM;
- er zijn al praktisch afspraken gemaakt die ook voor VPT kunnen worden gehanteerd;
- één en ander wordt nader uitgewerkt in een stuur- en/of werkgroep, en
- één korps heeft als landelijke dienst specifieke afspraken met het Landelijk Parket.

2.3 Hoge prioriteit

2.3.1 Meldingen krijgen directe opvolging

Eén van de belangrijkste uitgangspunten uit de ELA is de hoge prioriteit die politie en OM moeten geven aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Voor de politie houdt dit ondermeer in dat meldingen van agressie en/of geweld directe opvolging krijgen

ELA-afspraken nr. 1	Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête, de interviews en de dossierstudie.

In de schriftelijke enquête geven bijna alle korpsen (24) aan dat meldingen van agressie en geweld tegen medewerkers bij de OV-sector en/of ambulancediensten directe opvolging krijgen binnen het korps. De redenen van het directe handelen verschillen echter. Opmerkelijk is dat korpsen niet altijd de relatie leggen met de ELA en de prioritaire aanpak van de agressie- en geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak. Voor sommige korpsen is geen sprake van een ELA-richtlijn omdat zij standaard al direct opvolging geven aan meldingen van ernstige incidenten, en geweld sowieso al prioriteit krijgt.

Dit beeld wordt zowel door de geïnterviewde teamchefs als door de geïnterviewde operationeel medewerkers bevestigd. Volgens de operationeel medewerkers gaat de politie in principe altijd ter plaatse om onderzoek te doen zoals aangifte opnemen, horen van getuigen. Soms vindt bij busbedrijven en de NS bij het bekijken van camerabeelden ondersteuning plaats door medewerkers service en veiligheid, en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). Bij zaken met prioriteit (en dat is nagenoeg altijd het geval bij geweld) zal de politie altijd ter plaatse aangifte opnemen, getuigen zoeken en horen en zoveel mogelijk informatie over het incident verzamelen. Ook de medewerkers op het tactische niveau geven aan dat er in het algemeen sprake is van versnelde opsporingshandelingen (zoals getuigen horen, buurtonderzoeken en foto's opvragen van camerabeelden).

Uit de gevoerde interviews met de medewerkers van busbedrijven en de NS komt hetzelfde beeld naar voren. Men is het unaniem eens met de stelling dat de politie naar aanleiding van een melding meteen in actie komt (zie verder hoofdstuk 4, paragraaf 4.1, onder 'Melding' en 'Verzoek assistentie'). Uit de gesprekken met ambulancemedewerkers komt een wisselend beeld naar voren voor wat betreft de prioriteit

die door de politie wordt gegeven aan agressie- en geweldsincidenten. Twee organisaties onderschrijven op basis van hun ervaringen in meer of mindere mate de stelling dat de politie deze zaken met prioriteit oppakt. Eén ambulancedienst merkt op dat de eerste stappen wel vlot verlopen (noodhulp direct ter plaatse, en aangifte opnemen), maar dat de er in de volgende fasen (behandeling door recherche en OM) geen terugkoppeling meer plaatsvindt over (de voortgang in en het verdere verloop van) de zaak. Hierover spreken de geïnterviewde NS-medewerkers zich ook kritisch uit (zie verder hoofdstuk 4). Ook uit de dossierstudie blijkt dat meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak in de meeste gevallen directe opvolging door de politie krijgen.

Proces van meldingen

De Inspectie OOV heeft in de interviews met de korpsen ook informatie ingewonnen over de wijze waarop meldingen van geweldincidenten plaatsvinden. De veronderstelling hierbij is dat de meldkamer (als ontvangende partij aan de voorkant) een belangrijke rol kan spelen bij het prioriteren van dergelijke meldingen. Uit het onderzoek blijkt dat de meldkamer inderdaad belast is met de prioritering en het bepalen van de politie-inzet.

De verstrekte informatie is in hoofdzaak afkomstig van in de noodhulp werkzame operationeel medewerkers. In de meeste gevallen komen meldingen telefonisch (112 of 0900-8844) binnen bij de meldkamer en worden dan na registratie in GMS, door de centrale uitgegeven aan de uitluisterende eenheden. De meldkamer bepaalt in eerste instantie de prioriteit (1, 2, 3 of 4) en omvang van de vereiste politie-inzet. Eén korps geeft hierbij aan dat meldingen over agressie en geweld tegen medewerkers bij het vervoer (Connexion/GVU) via de eigen meldkamer van het desbetreffende vervoersbedrijf rechtstreeks naar de gemeenschappelijke meldkamer van politie, brandweer en ambulance gaan. Bij de incidenten tegen treinconducteurs komen de meldingen via de veiligheidscentrale van de NS binnen bij de regionale meldkamers. Afhankelijk van de plaats van het incident geeft de meldkamer de melding door aan het KLPD dan wel aan het desbetreffende korps. Uit de gevoerde gesprekken met medewerkers van busbedrijven en de NS blijkt dat noodoproepen van buschauffeurs (via de noodknop) zowel bij het vervoersbedrijf als bij de politie met prioriteit worden behandeld. Volgens de geïnterviewden is de politie bij gebruik van de noodknop meteen ter plaatse (zie verder hoofdstuk 4, paragraaf 4.1, onder 'Melding'). Het beeld van een adequaat reagerende politie wordt ook door de geïnterviewde medewerkers van de bezochte ambulancediensten bevestigd.

Vooraf informatie verstrekken

In het verlengde van de vraag naar de totstandkoming van meldingen heeft de Inspectie OOV ook informatie ingewonnen over het vooraf verstrekken van specifieke informatie over de aard en omstandigheden van het geweldsincident. Iets meer dan de helft van de bezochte korpsen heeft deze vraag beantwoord. In de meeste gevallen geven de operationeel medewerkers noodhulp aan dat de meldkamer alle beschikbare informatie direct doorgeeft. De informatie betreft dan vooral de locatie en een beschrijving over aard en omstandigheden van het incident. Hierbij wordt door één korps wel opgemerkt dat elke melding anders is, en dat je van te voren niet altijd weet wat je aan zult treffen. Uit de aard van de melding kan de operationeel medewerker vaak afleiden wat er aan de hand kan zijn. Afhankelijk van de ervaring van de betrokken centralist wordt soms ongevraagd extra informatie verschaft aan de eenheid die ter plaatse gaat, bijvoorbeeld dat het om een bekende locatie gaat.

Afhandeling van agressie- en geweldsincidenten hoge prioriteit

De Inspectie OOV heeft tijdens verdiepingsfase aan de bezochte korpsen nog de vraag voorgelegd of de afhandeling van geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak binnen de politie hoge prioriteit geniet, en zo ja, waar dit dan uit blijkt.

Bij elf van de twaalf bezochte korpsen geven de operationeel medewerkers aan dat dit zeker het geval is. De meeste korpsen geven aan dat geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak prioriteit krijgen en met voorrang behandeld worden. Vaak worden hulpverleners zoals ambulance- en brandweerpersoneel

als vakbroeders en collega's gezien waarbij sprake is van een soort professionele verbondenheid. Dit geldt ook – zij het bij sommige korpsen soms in iets mindere mate – voor andere (geüniformeerde) beroepsgroepen zoals buschauffeurs, BOA's, leerkrachten, gemeentepersoneel en ziekenhuispersoneel. Voor veel politiemensen is het een gevoelskwestie, het voelt als 'assistentie collega'. In bepaalde situaties kan ook sprake zijn van gezamenlijk optreden waardoor het gevoel van verbondenheid nog extra wordt versterkt. Een voorbeeld is samenwerking van de politie met medewerkers van vervoersbedrijven zoals de RET, met BOA's (hulp bij uitlezen camerabeelden), met beveiligers tijdens 'horecadiensten' en met ambulancepersoneel in uitgaansgebieden.

Dat een en ander hoge prioriteit heeft blijkt volgens de meeste korpsen ook uit het feit dat meldingen betreffende geweld tegen publieke functionarissen meestal prio 1 (en soms prio 2) meldingen zijn, met al dan niet een verzoek om spoedassistentie. Eén korps geeft hierbij aan dat men in negen van de tien gevallen van de meldkamer nog extra te horen krijgt dat een medewerker met een publieke functie in het geding is en dat toestemming wordt gegeven om met optische en geluidssignalen te rijden. Eén korps merkt op dat de prioritering onder andere blijkt uit de afspraken die met het OM zijn gemaakt inzake de herkenbaarheid van zaken, het met voorrang behandelen en oormerken van procesdossiers en uit de richtlijnen met betrekking tot strafverzwaring.

Uit de interviews blijkt dat men ook op het tactische niveau binnen de politieorganisatie in grote lijnen bekend is met de prioritairere behandeling van VPT-gelieerde geweldsincidenten. De meeste korpsen wijzen ook hier weer op de versnelde reactie op de meldingen als gevolg van de gehanteerde hoogste prioriteit (prio 1). Deze prioriteit wordt meestal door de meldkamer bepaald. Men is bekend met het feit dat geweld sowieso prioriteit heeft. Bij de meeste korpsen krijgt geweld tegen mensen met een publieke taak extra prioriteit, en heeft men de landelijke prioriteit van de opsporing en afhandeling van geweld tegen ordehandhavers en functionarissen met een publieke taak als korpsprioriteit overgenomen.

Bij enkele korpsen weten de operationeel medewerkers dat men in dergelijke gevallen de Officier van Dienst (OvD) bij de afhandeling moet betrekken. Deze kan nog extra de aandacht vestigen op de ELA-afspraken en met het oog op de afhandeling zelf contact opnemen met de betrokken operationeel medewerker. Ook hier wijst men op de gevoelsmatige verbondenheid tussen politie enerzijds en VPT-functionarissen anderzijds.

De gesprekken met het OV-personeel (medewerkers busbedrijven en medewerkers NS) bevestigen het door de politie geschetste beeld (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.1, onder 'Aangifte'). Volgens geïnterviewde medewerkers neemt de politie altijd aangiftes op van agressie- en/of geweldsincidenten. Het algemene oordeel is tevens dat dit op een zorgvuldige wijze gebeurt. Ook uit de gesprekken bij de bezochte ambulanceorganisaties blijkt dat men redelijk tevreden is over het optreden van de noodhulp en de wijze waarop de politie de desbetreffende aangiftes heeft opgenomen (zie verder hoofdstuk 4, paragraaf 4.2, onder 'Aangifteproces').

2.3.2. *Bij strafbaar feit altijd opsporingshandelingen*

Een andere afspraak waaraan de politie zich in het kader van de hoge prioritering (bij afhandeling van VPT gelieerde geweldsincidenten) dient te houden betreft het te allen tijde verrichten van opsporingshandelingen indien er sprake is van een strafbaar feit met een bekende verdachte. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.

ELA-afpraak nr. 2	- Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen (aanhouding, opmaken proces-verbaal) conform de Aanwijzing opsporing.
ELA-afpraak nr. 3	- Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.

Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	Beide afspraken worden nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.
--	---

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat alle korpsen aangeven altijd opsporingshandelingen te verrichten bij zaken met een bekende verdachte van een strafbaar feit. Dergelijke zaken worden met voorrang opgepakt. Ook de reguliere activiteiten (opmaken proces-verbaal van aangifte, horen getuige, aanhouden verdachte en heenzenden na overleg met OM) vinden met het oog op de doorlooptijd met voorrang plaats. Slechts één korps meldt dat het streven is om zulke zaken ELA-conform af te handelen. Dit is echter wel afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Opvallend is ook dat bij dit korps alleen voor geweld tegen politieambtenaren (GTPA) een extra prioriteit geldt (dus geen onderscheid in aanpak van functionarissen met een publieke taak en 'gewone' burgers). Gevraagd naar een omvangschatting geeft het leeuwendeel van de korpsen aan dat in alle gevallen c.q. de meerderheid van de gevallen van een agressie- en/of geweldsincident sprake is van een opsporingsonderzoek.

De Inspectie OOV heeft de bezochte korpsen tijdens de interviews ook bevestigd op nakoming van deze afspraak. Het beeld uit de schriftelijke enquête wordt hier bevestigd.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat zowel op het operationele niveau als op het tactische niveau bij prioritaire zaken met een bekende verdachte altijd opsporingsonderzoek (zoals aanhouden en opmaken proces-verbaal) plaatsvindt. Geweld en jeugd hebben sowieso prioriteit, zeker als het een functionaris met een publieke taak betreft. Indien de verdachte niet kan worden aangehouden maar wel bekend is, wordt de verdachte voor verhoor ontboden. Buiten heterdaad aanhouding vindt plaats in overleg met justitie. Als dat niet mogelijk is, volgt signaleren. Eén korps meldt dat er op basis van een Zicht-Op-Zaken-lijst prioriteit aan zaken wordt gegeven alvorens deze zaken weg te zetten op de werkvloer dan wel het crime-team. Een ander korps geeft aan dat — afhankelijk van de duur van de afhandeling — de zaken verder worden behandeld door een wijkteam of door de recherche. Indien een zaak doorgespeeld wordt naar de recherche hebben de noodhulpverleners niet altijd meer zicht op het verdere verloop van een zaak. Enkele operationeel medewerkers betreuren het dat men niet op de hoogte wordt gebracht van de afloop van een zaak. Dit werkt niet motiverend.

2.3.3 Bij strafbaar feit altijd aangifte opnemen

Een andere belangrijke opsporingsafpraak is dat van een strafbaar feit altijd door de politie aangifte dient te worden opgenomen.

ELA-afspraken nr. 4a.	Een aangifte van een strafbaar feit wordt altijd opgenomen.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

In de schriftelijke enquête geven nagenoeg alle korpsen (24) te kennen dat van een melding van agressie en geweld tegen NS-, bus- en ambulancepersoneel bijna altijd aangifte wordt opgenomen. Wel wordt opgemerkt dat slachtoffers/benadeelden niet altijd bereid zijn om aangifte te doen. Eén korps merkt hierbij op dat in overleg met het OM in het prestatiecontract een helder onderscheid zal worden geformuleerd tussen de begrippen melding en aangifte. Enkele andere korpsen melden dat dit de standaardprocedure is, maar dat men niet altijd bereid is aangifte te doen als de rust is weergekeerd. Sturing hierop wordt noodzakelijk geacht. Ook bij de schriftelijke vraag over de omvangschatting geeft het merendeel van de korpsen (22) aan dat in alle gevallen c.q. de meerderheid van de gevallen proces-verbaal van aangifte wordt opgemaakt.

Uit de interviews blijkt dat zowel de teamchefs als de operationeel medewerkers over het opnemen van aangiftes eensluidend in hun oordeel zijn. In de dagelijkse praktijk wordt in principe van ernstige delicten zoals agressie en geweld altijd aangifte opgenomen. Geweld heeft prio 1. Eén korps formuleert het als volgt: 'Waar je in andere situaties een sussend gesprek zou voeren, bijvoorbeeld bij een burenruzie, zal je in het geval het om een hulpverlener gaat altijd aangifte opnemen'. Een medewerker van een ander korps zegt uit ervaring te weten dat er zeker bij belediging en geweld tegen politieagenten niets wordt 'platgepraat'. Bij een ander korps zegt men altijd te reageren op oproepen van BOA's. Dan wordt direct aangifte opgenomen en wordt de verdachte meegenomen naar het bureau. Ook bij de spoorwegpolitie wordt van een strafbaar feit altijd aangifte opgenomen. Enkele korpsen wijzen wel op het verschijnsel dat de politie soms het slachtoffer ervan moet overtuigen om aangifte te doen. Zeker is dat slachtoffers soms weerstand hebben, sommige mensen bagatelliseren het incident zelfs. Naast twijfel bij de aangever/slachtoffer kan er bij de politie ook twijfel zijn omtrent de strafbaarheid van het feit. In zulke gevallen vindt meestal eerst een collegiale toets plaats (collega's, OvD of hOvJ). Zonodig wordt er vervolgens nog overleg gevoerd met het OM (zie verder paragraaf 2.3.4).

2.3.4 Bij geen strafbaar feit dan nog altijd een mutatie ivm dossiervorming, en bij twijfel strafbaarheid contact met OM

De politie dient – indien geen sprake is van een strafbaar feit – in verband met de dossiervorming toch altijd een mutatie aan te maken, en bij twijfel over de strafbaarheid in contact te treden met het OM (ELA-afspraken nr.4).

ELA-afspraken nr. 4b.	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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de interviews.

De Inspectie OOV heeft deze vraag tijdens de korpsbezoeken voorgelegd aan medewerkers werkzaam op het operationele en het tactische niveau binnen de politieorganisatie. Beide groepen functionarissen geven aan van alle meldingen van agressie en geweld (ook dreigende situaties), en de daarmee samenhangende politie-inzet altijd mutaties te maken. Voor de dossieropbouw is het immers van belang om relevante informatie vast te leggen. Een mutatie is een vorm van verantwoording afleggen van uitgevoerde activiteiten. Volgens een noodhulpverlener wordt van alles wat men ziet en relevant is voor verder onderzoek een mutatie gemaakt: (...) 'deze informatie kan ook zomaar van belang zijn voor een rechercheonderzoek dat daardoor opeens uit het slop wordt getrokken' (...). Een ander korps geeft ook aan dat meldingen worden bijgehouden en gevolgd. Met betrekking tot het wegschrijven van een mutatie merkt een korps nog op dat dit voorheen gemakkelijker verliep dan thans het geval is (vroeger kon je zaken wegschrijven onder diverse subcodes voor specifieke beroepsgroepen, terwijl dit nu één landelijke VPT-code is). Paragraaf 2.3.6 gaat nader in op het gebruik van de BVH-registratiecode voor VPT.

Gevraagd naar de handelwijze bij twijfel over de strafbaarheid van een feit geeft het leeuwendeel van de bezochte korpsen aan dat er meestal eerst intern overleg gepleegd wordt met een brigadier, hulpofficier van Justitie (hOvJ), operationeel teamchef, de chef van dienst of een Officier van Dienst (OvD). Bij grote twijfel of een vreemde casus kan men contact opnemen met de kwaliteitscoördinator of wordt contact opgenomen met het OM (parketsecretaris of OvJ). Eén korps meldt dat men in sommige gevallen overgaat tot aanhouding, om dan later op het bureau te kijken naar de strafbaarheid. Dit gebeurt vaak als het publieke functies betreft en men discussies op straat wil vermijden. Deze handelwijze wordt ook door een ander korps

toegepast. Iemand meenemen naar het bureau kan worden gezien als een duidelijk signaal dat agressief gedrag tegen publieke functionarissen niet wordt getolereerd. Eén medewerker merkt nog op dat twijfel bij zijn korps overigens weinig voor komt. Meestal is er wel voldoende grond om iemand mee te nemen (bijvoorbeeld bij belediging of bij drankmisbruik op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening).

2.3.5 In beginsel proces-verbaal opmaken en (in het kader van Aanhouden en Uitreiken) na voorafgaand overleg met het OM, insturen naar het OM

Met het oog op de hoge prioriteit betreffende de opsporing van verdachten van agressie en geweld gericht tegen ambtsdragers met een publieke taak is in de ELA ook een afspraak opgenomen die regels stelt ten aanzien van de Aanhouden en Uitreiken procedure (AU-procedure). Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt dat, na voorafgaand overleg met het OM, naar het OM wordt gestuurd.

ELA-afspraak nr. 5	Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het Openbaar Ministerie.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

Bijna alle korpsen (24) bevestigen in de schriftelijke enquête het beeld dat er in het kader van Aanhouden en Uitreiken – na overleg met het OM – in beginsel altijd proces-verbaal wordt opgemaakt en ingestuurd naar het OM. Slechts in twee gevallen wordt de AU-procedure in het desbetreffende korps niet of nagenoeg niet toegepast. Eén korps meldt dat dit al gedaan wordt ten aanzien van GTPA, maar of iedereen hiervan op de hoogte is, is voor dit korps niet duidelijk. Daarom zal dit der komende tijd in de communicatie over de ELA worden meegenomen. Eén korps benadrukt het bevestigende antwoord met de toevoeging: ‘alles in het kader van de kreet: Niemand weg zonder overleg’.

Bij nagenoeg alle bezochte politiekorpsen vindt volgens de geïnterviewde teamchefs bijna altijd overleg plaats met het OM. Bij twee korpsen merken de geïnterviewden op dat dit in ieder geval bij GTPA-zaken geldt. Aard en frequentie van overleg verschilt per korps. Van politiezijde worden de contacten vaak onderhouden door de afdelingen opsporing, andere rechercheafdelingen (districtelijke opsporingseenheden, unitrecherche), of bijvoorbeeld door de politieparketsecretaris. Als contactpersonen bij het OM worden genoemd de parketsecretaris, de OvJ, of OM-functionarissen bij het Veiligheidshuis.

Enkele personen stellen dat vanwege de werkwijze en verdere behandeling door andere organisatieonderdelen, en het niet terugkoppelen door het OM, men geen zicht meer heeft op het verdere verloop en de uiteindelijke afloop van een (VPT)-zaak. Ook de gesprekken met operationeel medewerkers bevestigen het beeld dat er in het algemeen bij AU-zaken altijd overleg plaatsvindt met het OM. Bij alle bezochte korpsen merkt men op dat er in het kader van heenzenden van verdachten in het algemeen maar ook bij AU-procedures van politiezijde altijd contact wordt opgenomen met het OM. Het overleg kan plaatshebben met een OvJ, maar ook soms met een eigen politieparketsecretaris, of de desbetreffende parketsecretaris.

2.3.6 Gebruikt de politie de eenduidige landelijke registratiecode?

De hoge prioriteit die de politie moet geven aan de opsporing van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publiek taak brengt ook met zich dat de korpsen moeten zorgen voor een eenduidige registratie van agressie- en geweldsincidenten tegen deze functionarissen. Dit gebeurt door gebruik te maken van de landelijke VPT-projectcode in BVH.

ELA-afspraken nr. 6a.	De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code).
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

Tweederde van de korpsen (17) geeft desgevraagd aan de recent landelijk ingevoerde projectcode in BVH te (zullen gaan) gebruiken. Voor de meeste korpsen geldt als invoeringsdatum 1 september 2010. Bij negen korpsen is nog geen sprake van het gebruik van de landelijke VPT-code. Hier is het gebruik van de code nog niet gerealiseerd. Sommige korpsen die de code gebruiken onderkennen het belang van hernieuwde aandacht, goede communicatie, begeleiding en controle op de naleving van het (juiste) gebruik van de VPT-code. Enkele korpsen achten het invoeren van één landelijke code ten opzichte van de oude registratiepraktijk (met diverse gedetailleerde subcodes) een achteruitgang.

In de verdiepfase heeft de Inspectie OOV de bezochte korpsen ook de vraag voorgelegd of men de landelijke code daadwerkelijk gebruikt.

Van de twaalf benaderde korpsen is er één korps waarvan de portefeuillehouder aangeeft de desbetreffende projectcode niet te kennen, en tevens vermoedt dat de code (nog) niet gebruikt wordt. Als mogelijke oorzaken worden aangevoerd 'onvoldoende kennisname van intranet' en 'onvoldoende instructie van medewerkers'. Alle andere portefeuillehouders, projectleiders of themaverantwoordelijken bij de overige korpsen weten van het bestaan van de landelijke VPT-code en geven aan in meer of mindere mate zicht te hebben op het daadwerkelijk gebruik van deze code. In de meeste gevallen geeft men aan dat de code per 1 september 2010 is ingevoerd. Bij veel geïnterviewden bestaat het vermoeden dat het gebruik nog niet optimaal is als gevolg van de problemen met BVH enerzijds en de betrekkelijk recente invoering en de soms niet goed verlopen dan wel nog op stapel staande instructietrajecten anderzijds. Met betrekking tot BVH uiten enkele korpsen hun ongenoegen over het feit dat goed werkende subcodes zijn komen te vervallen ten faveure van één landelijke code (hierdoor mis je branchespecifieke informatie). Een ander korps betreurt het verdwijnen van een 'reminder- pop-upschermb, waardoor collega's 'getriggerd' werden goed te registreren.

Opmerkelijk is dat daar waar de medewerkers op strategisch niveau in meerderheid te kennen geven op de hoogte te zijn van de nieuwe VPT-code, de collega's op het tactische niveau vaker zeggen niet bekend te zijn met het bestaan van deze speciale code. Bij vier van de twaalf korpsen is dit namelijk het geval ('weet niets van een VPT-code', 'niet bekend met bestaan', 'geen idee welke code wordt bedoeld'). In het verlengde van de onbekendheid geeft men ook aan geen zicht te hebben op het mogelijke gebruik van de projectcode. Eén korps merkt op dat (...) 'het al de nodige moeite heeft gekost om het gebruik van de GTPA-code geïnternaliseerd te krijgen, laat staan weer een nieuwe' (...).

De rest van de geïnterviewde personen geeft aan op de hoogte te zijn van de invoering van de landelijke VPT-code per september 2010. In het algemeen merkt men op dat bij de registratie nog zeker geen sprake is van een juist en optimaal gebruik van de code. Sommige korpsen hebben nog geen volledig zicht op de mate van het gebruik terwijl andere korpsen aangeven dat er een achterstand is in het gebruik. Men wijst hierbij tevens op het belang van duidelijke communicatie, training en instructies. Ten tijde van de korpsbezoeken moesten deze trajecten bij enkele korpsen overigens nog starten.

Om te achterhalen in hoeverre de politiemensen op straat en achter het bureau in de dagelijkse uitvoeringpraktijk op de hoogte zijn van het bestaan van de VPT-code en de vereiste registratie heeft de Inspectie OOV ook gesprekken gevoerd met operationeel medewerkers.

Uit de interviews met deze functiegroep blijkt dat het met de bekendheid en toepassing en gebruik van de VPT-code nog niet goed gesteld is. Slechts bij vijf korpsen is bij de operationeel medewerkers sprake van bekendheid met en toepassing van de recent ingevoerde landelijke code (in verschillende mate). Hierbij

geeft men tevens aan dat er wel extra aandacht nodig is en blijft voor juist gebruik. Een korps weet van de invoering per september 2010, maar geeft aan dat het communicatie- en voorlichtingstraject nog moet starten. Daarna zal gestart worden met de feitelijke registratie. Bij twee korpsen weet men dat er een speciale VPT-code is, doch men kent de code niet echt en zegt deze ook (nog) niet te gebruiken. De operationeel medewerkers bij de resterende vier korpsen zeggen allen niet op de hoogte te zijn van de speciale landelijke VPT-code. Opmerkelijk is dat men de GTPA-code (of varianten daarop) vaak wel weer kent.

Tijdens de korpsbezoeken heeft de Inspectie OOV BVH geraadpleegd. De bedoeling was om te achterhalen in hoeverre de desbetreffende medewerkers bij de korpsen in de BVH-omgeving werken met de VPT-projectcode en in hoeverre men aan de registratieve component van sommige ELA-afspraken ook daadwerkelijk invulling geeft. De Inspectie OOV constateert dat sprake is van een wisselend beeld betreffende de bekendheid met en het daadwerkelijke gebruik van de VPT-projectcode. Een en ander hangt nauw samen met de aanwezige kennis, kunde en affiniteit van de geïnterviewde medewerkers. Sommige functionarissen wisten wel de codes te achterhalen (vaak via omweg-bevraging) maar het zoeken op de specifieke VPT-code bleek in de praktijk vaak lastig. Ook wist men vaak niet dat er een speciale code was, en in één korps was zelfs sprake van twee codes voor VPT. Ook werden zaken vaak nog zonder gebruikmaking van de projectcode weggeschreven onder het specifieke geweldsdelict.

2.3.7 Herkenbaar aanleveren (oormerken) procesdossier aan het OM

Naast de eenduidige landelijke registratie zijn politie en OM verplicht om afspraken te maken met elkaar over het op herkenbare en zichtbare wijze duiden c.q. oormerken van de procesdossiers over VPT-incidenten.

ELA-afpraak nr. 6b.	De politie maakt afspraken met het Openbaar Ministerie op welke wijze het proces-verbaal ten behoeve van de herkenbaarheid (oormerken) bij het Openbaar Ministerie wordt aangeleverd.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

De schriftelijke enquête wijst uit dat negentien korpsen met het OM afspraken hebben gemaakt over het op herkenbare wijze aanleveren van VPT procesdossiers (oormerken). De korpsen die dit nog niet hebben gedaan geven aan dat er over de precieze invulling nog nadere afspraken met het OM moeten worden gemaakt. Opvallend hierbij is dat bij enkele korpsen de GTPA-zaken doorgaans wel (al) worden geoormerkt.

Uit de interviews met de portefeuillehouders blijkt dat bij de helft van de bezochte korpsen op een herkenbare wijze wordt geoormerkt hetzij met behulp van een sticker (3), een stempel (1), digitaal oormerken (1) of anderszins (2). Bij twee korpsen is volgens de geïnterviewden overleg met het OM gaande over de wijze van oormerken. Bij één korps geeft de geïnterviewde projectleider aan niet bekend te zijn met de plicht tot oormerken van procesdossiers.

Het beeld dat op basis van de gevoerde gesprekken met de teamchefs naar voren komt is iets minder rooskleurig. In zes gevallen gaf men te kennen niet bekend te zijn met (de wijze van) het oormerken. Vaak gaf men als reden op dat men de procesdossiers niet meer terugziet en dat de rechercheafdeling hier beter zicht op heeft dan wel zou moeten hebben. Bij twee korpsen gaf men aan dat er over het op structurele wijze oormerken van de procesdossiers overleg met het OM gaande is of op stapel staat Dit gebeurt bij één korps nu nog op ad hoc basis via een telefoontje naar het OM. Bij slechts drie korpsen is volgens de geïnterviewden sprake van op structurele wijze (gaan) oormerken van dossiers (stempel (2) en sticker (1).

De bekendheid met het verschijnsel oormerken is op het operationele niveau gering.

Bij negen van de twaalf bezocht korpsen geven de operationeel medewerkers te kennen niet bekend te zijn met het oormerken van de procesdossiers ten behoeve van specifiek voor VPT (wel bijvoorbeeld voor jeugd of GTPA). Sommige medewerkers hebben wel operationele contacten met het OM, maar dit gaat dan niet over het oormerken maar over het heenzenden van een verdachte. Andere geïnterviewden menen dat het oormerken in eerste aanleg geschiedt in het kader van de controles door de kwaliteitscoördinatoren die binnen het desbetreffende korps werkzaam zijn. Men heeft echter geen zicht op het vervolgtraject van het procesdossier richting het OM. Slechts voor twee korpsen geldt dat de operationele medewerkers bekend zijn met het verschijnsel oormerken (sticker (1), vermoedelijk met een stempel (1)).

In het verlengde van de afspraken over het oormerken van procesdossiers is in de schriftelijke enquête aan alle korpsen nog de vraag voorgelegd of het proces-verbaal c.q. het procesdossier altijd getoetst wordt op kwaliteit en volledigheid voor inzending naar het Openbaar Ministerie. Alle korpsen toetsen de procesdossiers op volledigheid en kwaliteit. Drie korpsen merken hierbij dat de kwaliteitsbewaking conform reguliere werkwijze verloopt en dat het standaardprocedure is. Deze kwaliteitstoets is binnen de korpsen verschillend georganiseerd. Deze taak kan bijvoorbeeld verricht worden door een hoofdmedewerker opsporing samen met een politieparketsecretaris (pps-er), een parketsecretaris op het bureau, of door kwaliteitscontroleurs.

De Inspectie OOV constateert dat -hoewel alle korpsen aangeven de procesdossiers voor inzending naar het OM te toetsen op volledigheid en kwaliteit- er in de dagelijkse politiepraktijk met betrekking tot het feitelijk gebruik van de VPT-projectcode (zie paragraaf 2.3.6) en het oormerken nog een aanzienlijke stap gezet moet worden.

2.3.8 Adviesrol politie naar aangever/werkgever bij uitstreking incident tot privésfeer

Tot de opsporingsafspraken die in de ELA zijn vastgelegd behoort ook de adviesrol van de politie in gevallen waarbij 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.

ELA-afpraak nr. 7a.	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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de interviews.

Tijdens de afgelegde korpsbezoeken is deze ELA-afpraak voorgelegd aan de teamchefs en aan de operationeel medewerkers. Uit de gevoerde gesprekken komt voor beide niveaus een redelijk consistent en vergelijkbaar beeld naar voren. Bij een ruime meerderheid van de benaderde korpsen geven deze medewerkers aan bekend te zijn met de adviesrol van de politie op dit onderwerp. Op operationeel niveau is bij twee korpsen sprake van onbekendheid met deze adviesfunctie, op tactisch niveau speelt dit bij één korps. Als voorbeelden van deze adviesrol worden genoemd (het wijzen op) de constructie van 'afpraak op locatie' (AOL), het opleggen van een huisverbod, straatverbod, en het treffen van andere beveiligingsmaatregelen.

2.3.9 Handelen conform de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten

Een opsporingsafspraken die in de ELA is opgenomen betreft de handelwijze van de politie bij ernstige bedreigingen (met geweld) waardoor een adequate en integere uitvoering van de publieke taak ernstig wordt belemmerd en/of onmogelijk gemaakt.

ELA-afspraken nr. 7b.	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'.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	Geen oordeel. Uit interviews blijkt wel sprake van wisselend beeld met betrekking tot bekendheid en feitelijk handelen cf. de aanwijzing.

De 'Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten' geeft regels voor de invulling van de specifieke verantwoordelijkheid van het OM voor de beveiliging van personen, objecten en diensten in het decentraal domein, conform het Stelsel Bewaken en Beveiligen. De hoofdofficier van justitie beoordeelt, op advies van de politie, in hoeverre de burger en/of zijn werkgever in staat is weerstand te bieden aan de dreiging. Hij betreft in zijn oordeel de vraag óf de dreiging werkgerelateerd is en zo ja, in welke mate. De werkgever is in eerste instantie verantwoordelijk voor maatregelen als de dreiging tegen de burger werkgerelateerd is. Als de dreiging zo ernstig is dat de werkgever niet voldoende weerstand kan bieden, kan de hoofdofficier aanvullende maatregelen treffen²⁵.

De Inspectie OOV heeft de geïnterviewde medewerkers werkzaam op het tactische en het operationele niveau de vraag voorgelegd of men de afgelopen twee jaar heeft moeten handelen conform de 'Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten' in geval van ernstige bedreigingen met geweld van medewerkers met een publieke taak. Drie teamchefs geven te kennen niet bekend te zijn (ofwel onbekend met de regeling ofwel niet bekend met het feit dat er is gehandeld conform de aanwijzing). Twee geïnterviewden menen dat hun korps de laatste twee jaar niet hoefde te handelen conform de aanwijzing. Bij vier korpsen is naar de mening van sommige geïnterviewden wel sprake van handelen conform de aanwijzing. Als voorbeelden van te beschermen personen zijn genoemd: politieke figuren (wethouder, minister), rechters en officieren van justitie. Volgens het leeuwendeel van de geïnterviewde medewerkers noodhulp en intake&service is bij hun korps de afgelopen twee jaar geen beroep gedaan op de aanwijzing of is dit hun niet bekend. Slechts bij één korps meldt een noodhulpverlener dat hij zelf met geweld en bedreiging geconfronteerd is geweest, en dat de aanwijzing in zijn situatie is toegepast.

2.4 Goede kwaliteit procesdossier

2.4.1 Behandeling geweldszaken door de recherche

Een belangrijk bij de ELA gehanteerd uitgangspunt is dat de politie zorgt voor een goede kwaliteit van onderzoek en processen-verbaal. Dit uitgangspunt is onder meer vertaald in de afspraak dat geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak in beginsel door de recherche moeten worden behandeld.

ELA-afspraken nr. 12	Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel door de recherche behandeld.
----------------------	--

²⁵ Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten, College van procureurs-generaal, 2008A020, 13 oktober 2008.

Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet volledig nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.
--	--

Driekwart van de korpsen (20) geeft aan dat geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak in beginsel door de recherche worden behandeld. Daarbij merken de korpsen op dat de aard en ernst van het incident mede bepalen welk onderdeel van de politie het incident zal afhandelen. In de praktijk worden voor lichtere zaken (veelal zes-uurszaken) medewerkers van de basispolitiezorg (noodhulp en aspiranten) en/of van wijkteams ingeschakeld, eventueel bijgestaan door een rechercheur. Bij ernstige zaken wordt bijna altijd de recherche ingezet. Een korps meldt nog dat VPT-zaken niet als zodanig worden geoormerkt, waardoor deze zaken nog geen ELA-conforme behandeling krijgen. Zes korpsen dienen deze ELA-afspraken nog nader te concretiseren en conform te handelen.

Uit de interviews met de teamchefs en de operationeel medewerkers komt een vergelijkbaar beeld naar voren: eenvoudige/lichte zaken worden door de operationeel medewerkers en/of wijkteams afgedaan, eventueel bijstaan door de decentrale recherche. Ernstige/zware zaken worden afgehandeld door de recherche.

De zaken uit het dossieronderzoek van de Inspectie OOV betreffen vaak 6-uurszaken. De zaken hebben meestal betrekking op agressief gedrag c.q. bedreiging met geweld. In het merendeel van de zaken is sprake van geen of licht letsel of schade. Bij zes dossiers is sprake van eenvoudige mishandeling. De afhandeling geschiedt door medewerkers van de basispolitiezorg en/of van wijkteams. Uit de dossiers is vaak niet af te leiden of medewerkers van de (decentrale) recherche bij het onderzoek zijn betrokken. Eén incident is door de decentrale recherche behandeld. In de interviews wordt onderscheid gemaakt in 6-uurszaken en zware zaken. Zware zaken gaan naar de recherche. Dit beeld wordt bevestigd door het dossieronderzoek.

2.4.2 Aangifte door werkgever met slachtoffer als getuige

Iedereen die kennis neemt van een strafbaar feit is bevoegd aangifte te doen²⁶. In de Handreiking Agressie en Geweld wordt vermeld dat de werkgever gelet zijn verantwoordelijkheid voor het beschermen van zijn werknemers en de uitvoering van de publieke taak de morele plicht heeft tot het doen van aangifte van een strafbaar feit²⁷.

Het uitgangspunt van de zorg voor de goede kwaliteit van het procesdossier is op het punt van de wettelijke bevoegdheid art.161 Wetboek van Strafvordering en het gestelde in de 'Handreiking Agressie en Geweld' nader vertaald in de ELA-afspraken die stelt dat werkgevers met een publieke taak aangifte kunnen doen van agressie en geweld tegen hun werknemers. Het slachtoffer wordt in dat geval in beginsel als getuige gehoord. In de ELA is deze regel voor de werkgevers van functionarissen met een publieke taak dus expliciet opgenomen.

ELA-afspraken nr. 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 ²⁸ .
---------------------	---

²⁶ Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klacht te doen (artikel 161 Wetboek van Strafvordering).

²⁷ Een uitgave in het kader van het Programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2010.

²⁸ 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)

Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet volledig nageleefd en uitgedragen. De politie is wel bekend met de mogelijkheid maar informeert het slachtoffer niet actief. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête. De interviews en het dossieronderzoek bevestigen dit beeld.
--	--

Alle korpsen geven in de schriftelijke enquête aan op de hoogte te zijn van de mogelijkheid dat ook werkgevers aangifte kunnen doen van agressie/geweld tegen hun medewerkers. In dat geval hoort de politie het slachtoffer als getuige.

Uit de interviews met de korpsen komt naar voren dat alle teamchefs en het merendeel van de operationeel medewerkers van deze mogelijkheid op de hoogte zijn. Bij de uitvoering van de taken van de operationeel medewerkers en de teamchefs behoort het informeren van het slachtoffer over deze mogelijkheid echter niet tot de standaardprocedure. Zij zijn of niet bekend met deze mogelijkheid of informeren het slachtoffer alleen daarover, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld als het slachtoffer geen aangifte durft of wenst te doen. Deze functionarissen hebben in een zeer beperkte mate meegemaakt, dat een werkgever aangifte doet. De slachtoffers maken vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om aangifte door de werkgever te laten doen. Een aantal geïnterviewden ziet belemmeringen bij feiten met een persoonlijk karakter zoals belediging. Kan een werkgever aangifte doen van een incident waarbij een van zijn medewerkers zich beledigd voelt?

Het beperkte gebruik van deze mogelijkheid blijkt ook uit het dossieronderzoek. Uit de bestudering van de politiedossiers kan niet worden afgeleid in hoeverre de politiefunctionarissen de personen, die aangifte doen van een strafbaar feit, op deze mogelijkheid hebben gewezen. Uit de politiedossiers blijkt dat één keer door een leidinggevende (een teamleider) aangifte is gedaan van een strafbaar feit (mishandeling). Eén korps heeft aangegeven de mogelijkheid van aangifte door een werkgever bij de introductie van ELA binnen het korps extra onder de aandacht van de medewerkers van de basiseenheden te brengen.

Uit de gesprekken met de medewerkers van het stad- en streekvervoer, trein- en ambulancepersoneel blijkt dat één van de organisaties altijd een vertegenwoordiger aangifte laat doen van agressie en geweld tegen haar buschauffeurs. Bij de andere organisaties hebben de slachtoffers zelf aangifte gedaan – al of niet met bijstand van de leidinggevende/werkgever.

2.4.3 Bij hoge mate slachtofferschap maken werkgevers aangifteafspraken met politie

Volgens de ELA kunnen werkgevers, die vaker met agressie en geweld worden geconfronteerd, over het doen van aangifte afspraken maken met de politie.

ELA-afpraak nr.10	Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	Geen plicht, geen oordeel. Constatie: ruime meerderheid van de korpsen heeft afspraken met verschillende werkgevers (vaak OV-sector). Betreft niet alleen aangifteafspraken. Op strategisch en tactisch niveau zijn deze afspraken redelijk bekend, op operationeel niveau een stuk minder bekend.

verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemers en daarmee wellicht ook de vrees voor en het risico van represailles, Ministeries van Justitie en van BZK, Anonimiteit in het Strafproces, juni 2008, p. 36-37.

In de schriftelijke enquête geeft bijna tweederde van de korpsen (16) aan met verschillende werkgevers nadere afspraken te hebben gemaakt, dan wel dat deze afspraken in de maak zijn. Dit geldt vooral voor de OV-sector. Het aantal korpsen dat met ambulancediensten afspraken heeft gemaakt is beduidend kleiner. Andere organisaties waarmee de politie afspraken heeft gemaakt zijn onder andere ziekenhuizen, zorginstellingen, scholen en gemeentelijke diensten. Vijf korpsen blijken geen afspraken met werkgevers te hebben gemaakt. Twee korpsen melden dat er vanwege het geringe aantal incidenten geen noodzaak is om nadere afspraken te maken. Het KLPD (spoorwegpolitie) en de NS hebben een convenant afgesloten, waarin afspraken zijn opgenomen over het doen van aangifte.

Uit de interviews blijkt dat driekwart van de bezochte korpsen afspraken heeft gemaakt met werkgevers, veelal op het terrein van het openbaar vervoer en ziekenhuizen. Een aantal afspraken dateert van voor de inwerkingtreding van de ELA. De Inspectie OOV heeft geen inzicht in hoeverre deze afspraken specifiek gericht zijn op het doen van aangifte door een werkgever. De afspraken lijken veelal de samenwerking tussen politie en betreffende organisaties nader uit te werken, zoals ten aanzien van het vervoer van psychiatrische patiënten en het begeleiden van ambulances in het uitgaansgebied. Daarnaast maken de politie en de organisaties concrete samenwerkingsafspraken voor specifieke problemen, bijvoorbeeld met de openbaar vervoersector in het geval van probleemlijnen.

De mate waarin deze afspraken binnen het korps bekend zijn, is afhankelijk van het organisatieniveau waarbinnen men werkzaam is. Uit de interviews komt naar voren dat de portefeuillehouder en – in mindere mate – de teamchefs bekend zijn met afspraken met werkgevers. De operationeel medewerkers zijn veelal niet bekend met deze afspraken.

2.4.4 Informatieplicht politie domiciliekeuze

Eén van de afspraken uit de ELA betreft de domiciliekeuze. In beginsel wordt door de aangever of getuige domicilie gekozen op het werkadres. De politie informeert aangevers en/of getuigen over de mogelijkheden hieromtrent.

ELA-afpraak nr.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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

De Inspectie OOV stelt vast dat de mogelijkheid voor het slachtoffer om domicilie te kiezen geen nieuw beleid is. Deze mogelijkheid is ook in andere regelgeving dan de ELA en in andere documenten nader geconcretiseerd. De getuige/aangever kan in plaats van het opgeven van zijn werkelijke woon- of verblijfplaats bijvoorbeeld domicilie kiezen op het adres van het politiebureau waar de verklaring c.q. aangifte opgenomen wordt²⁹. De politie dient de mogelijkheid van domiciliekeuze te allen tijde aan het slachtoffer en getuigen kenbaar maken. Het slachtoffer beslist zelf of zij/hij daar gebruik van maakt. Domiciliekeuze wordt niet beperkt tot specifieke delicten, maar in het bijzonder wordt hierbij gedacht aan agressie en geweld tegen een slachtoffer. Betreft het functionarissen met een publieke taak, dan zal de politie altijd domicilie aanbieden. Ongeacht de vraag of de angst van het slachtoffer terecht is³⁰.

²⁹ Handleiding 'Opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring', 1 april 2006, college pg's, 2006H001.

³⁰ Getuigen zonder naam, Blauw – Opsporing, 6 november 2010 – nummer 21, pag. 8 t/m 11.

Met uitzondering van één korps, geven alle korpsen in de schriftelijke enquête aan de slachtoffers van strafbare feiten te wijzen op de mogelijkheid tot domiciliekeuze. Een beperkt aantal korpsen is wel van mening dat de informatieverstrekking voor verbetering vatbaar is. Deze korpsen geven aan dat bij de implementatie van de ELA de mogelijkheid van domiciliekeuze extra aandacht zal krijgen.

Hetzelfde beeld komt naar voren uit de interviews met de teamchefs en de operationeel medewerkers. Deze functionarissen geven aan dat de mogelijkheid van domiciliekeuze tot de standaardprocedure van de politie behoort. Slechts een enkele medewerker is niet bekend met deze mogelijkheid. Uit de interviews met de medewerkers bij het stads- en streekvervoer, de NS en de ambulancediensten komt eveneens het beeld naar voren dat de politie het slachtoffer van een strafbaar feit veelal informeert op de mogelijkheid van domiciliekeuze.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in tweederde van de dossiers de slachtoffers kiezen voor het werkadres als adres. De Inspectie OOV merkt op, dat niet in alle gevallen uit de dossiers is af te leiden of het werkadres wordt gebruikt. Uit de dossiers is ook niet te destilleren of de politie het slachtoffer heeft geïnformeerd over deze mogelijkheid. Uit de dossierstudie en de verklaringen van de geïnterviewde doelgroepen blijkt ook dat het in de praktijk toch regelmatig voorkomt dat gegevens van de aangever uit de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) in het proces-verbaal zijn opgenomen. Als reden wordt hiervoor aangedragen dat BVH de voorkeur geeft voor het adres dat is gekoppeld aan het burgerservicenummer van de betrokkene. Dit moet in een aantal documenten handmatig worden bijgesteld.

De Inspectie OOV merkt in dit verband nog op dat op 1 januari 2011 een nieuwe Aanwijzing slachtofferzorg in werking is getreden.³¹ In deze aanwijzing is opgenomen, dat de politie in beginsel de personalia en de adresgegevens van het slachtoffer in de aangifte opneemt. Indien het slachtoffer hiertegen bezwaar maakt, informeert de politie het slachtoffer over de mogelijkheid om op een ander adres domicilie te kiezen. Deze aanwijzing sluit niet aan bij bovengenoemde ELA-afspraken dat in beginsel door de aangever domicilie op het werkadres wordt gekozen.

2.4.5 Opnemen relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) in proces-verbaal³²

Met betrekking tot de kwaliteit van het procesdossier is in de ELA voorts de afspraak opgenomen dat 'relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) in het proces-verbaal worden vermeld'.

ELA-afspraken nr.13	Relevante antecedenten (strafbare feiten en mutaties) worden in het proces-verbaal vermeld.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête, de interviews en de dossierstudie.

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat éénentwintig korpsen antecedenten aan het procesdossier toevoegen. Enkele korpsen geven hierbij aan dat het opnemen van antecedenten tot de standaardprocedure behoort en in de reguliere werkprocessen is opgenomen. Vijf korpsen nemen geen antecedenten op in het procesdossier. Hierbij signaleren twee korpsen dat het OM eventuele antecedenten aan het procesdossier toevoegt (via raadpleging van de bedrijfsprocessensystemen COMPAS en/of GPS of door raadpleging van

³¹ Aanwijzing slachtofferzorg (2010A029).

³² In de ELA wordt de term proces-verbaal gehanteerd. De Inspectie OOV is van mening dat de term procesdossier meer recht doet aan de praktijk.

de Justitiële Documentatiedienst te Almelo). Soms stuurt de politie wel een uitdraai uit HKS mee naar het OM.

Uit de interviews blijkt dat alle korpsen onderzoek doen naar de antecedenten van een verdachte. Soms is een registratieoverzicht van strafbare feiten en mutaties aan het proces-verbaal toegevoegd. Echter op verzoek van één arrondissementsparket neemt een aantal korpsen geen antecedenten op in de dossiers, die naar dat parket worden gezonden. Op het moment, dat de dossiers naar het OM worden gestuurd, worden de antecedenten dan uit het dossier verwijderd.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij ruim tweederde van de dossiers antecedenten in het proces-verbaal zijn opgenomen (waarvan vijf op basis van een eigen verklaring van een verdachte). Er lijkt een verband te bestaan tussen de ernst van het incident en het vermelden van antecedenten.

2.4.6 Opnemen extra ondersteunende informatie in proces-verbaal bij schade/letsel

In de ELA is voorts de afspraak opgenomen dat politiekorpsen in geval van schade en/of letsel het proces-verbaal voorzien van beeldmateriaal (kleurenfoto's en/of video opnames), de plaats/context van het delict en/of een medische verklaring.

ELA-afspraken nr.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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête, de interviews en de dossierstudie.

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat alle korpsen in geval van schade en/of letsel het proces-verbaal voorzien van beeldmateriaal, de plaats/context van het delict en/of een medische verklaring. Het vermelden van schade en/of letsel behoort tot de standaardprocedure. Bij een enkel korps bestaat twijfel of deze standaardprocedure bij alle medewerkers bekend is of wordt enig voorbehoud gemaakt over de mate waarin deze afspraak wordt uitgevoerd.

Uit de interviews met de teamchef en de operationeel medewerkers blijkt hetzelfde beeld. Alle korpsen melden dat schade en letsel standaard in het proces-verbaal worden beschreven, zoveel mogelijk voorzien van een medische verklaring, foto's en dergelijke. Dit geldt niet voor beeld dragers zoals video-opnames. Uit de gesprekken komt naar voren dat het OM niet altijd beeldmateriaal zoals video-opnames als onderdeel van een proces-verbaal accepteert. In die gevallen beschrijft de politie relevante beelden in een proces-verbaal van bevindingen.

Bij het merendeel van de zaken uit het dossieronderzoek is geen sprake van schade en/of letsel. Veel zaken betreffen bedreiging met geweld, waarbij geen sprake is van schade en/of letsel. In de dossiers betreffende mishandeling is het letsel van het slachtoffer bijna altijd vermeld. In twee van de drie dossiers is een doktersverklaring bijgevoegd. In de dossiers is over het algemeen geen tot weinig informatie opgenomen over schade. Bij de meeste dossiers zijn de standaard gegevens conform de Wet Terwee³³ opgenomen. Schadevergoeding is één van de aspecten van deze wet. In de dossiers is veelal opgenomen dat het

³³ Deze wet regelt de verbetering van de positie en de bejegening van het slachtoffer in het strafproces en de mogelijkheden van het verhalen van de schade op de dader.

slachtoffer de schade wenst te verhalen. Uit de dossiers komt de aard en/of omvang van de schade in de regel echter niet naar voren.

Tweederde deel van de geïnterviewde functionarissen met een publieke taak (i.c. medewerkers NS, busbedrijven en ambulancediensten) meldt dat de politie de geleden schade en/of letsel in het dossier heeft opgenomen. De omvang van de schade of de aard van het letsel zijn in die gevallen veelal ook vermeld. In vijf gevallen is geen sprake van schade of is aard en omvang van de schade en/of letsel niet in het proces-verbaal opgenomen (twee dossiers).

2.4.7 Opnemen waarnemingen alcohol en drugs in proces-verbaal

In de ELA is met betrekking tot de kwaliteit van het procesdossier ten slotte de afspraak opgenomen dat de politie waarnemingen over alcohol en drugsgebruik (facilitators) die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte opneemt in het proces-verbaal.

ELA-afspraak nr.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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	Indien van toepassing wordt de afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

Alle korpsen melden in de schriftelijke enquête dat zij – indien relevant – waarnemingen van alcohol en/of drugsgebruik, die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte, in het dossier opnemen. Enkele korpsen geven aan dat deze waarnemingen tot de bevindingen en feiten van wetenschap behoren en standaard in het proces-verbaal vermeld dienen te worden.

Uit de interviews met de teamchefs en de operationeel medewerkers komt dit beeld eveneens naar voren: alle relevante informatie, waaronder het mogelijk gebruik van alcohol en/of drugs wordt in het proces-verbaal vermeld. Een aantal functionarissen meldt dat op dit punt nog wel verbeteringen mogelijk zijn. De medewerkers dienen meer aandacht te schenken aan het mogelijk gebruik van alcohol en drugs ten tijde van het incident. Tevens geeft een aantal geïnterviewden aan het gebruik van alcohol en drugs op vrijwillige basis door middel van tests te objectiveren.

In eenderde van de dossiers uit het dossieronderzoek zijn waarnemingen van alcohol en/of drugs opgenomen. Uit de overige dossiers is niet te af te leiden of er sprake is van mogelijk gebruik van deze middelen. In de gevallen dat de verdachte buiten heterdaad zijn aangehouden komt het wel of niet gebruik van alcohol en/of drugs niet in het proces-verbaal aan de orde. In een aantal processen-verbaal vraagt de politie aan de verdachte of sprake is van alcohol en/of drugsgebruik ten tijde van het plegen van het strafbaar feit.

2.5 Snelle en adequate opsporing

2.5.1 Bij ernstige delicten pas heenzenden na overleg met OM

Eén van de uitgangspunten in de ELA is dat er bij de opsporing en vervolging zoveel mogelijk lik op stuk wordt toegepast. Dit houdt ondermeer in dat bij ernstige vormen van agressie en geweld de verdachte niet eerdere wordt heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het Openbaar Ministerie.

ELA-afspraken nr.16	Bij ernstige vormen van agressie en geweld wordt de verdachte niet eerder heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het Openbaar Ministerie.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête, de interviews en de dossierstudie.

Alle korpsen geven schriftelijk aan dat de verdachte bij ernstige vormen van agressie en geweld pas wordt heengezonden na overleg met het OM. Sommige korpsen geven hierbij aan dat dit een standaard taak is van de hOVJ, of dat er bij voorkeur een voorgeleiding plaatsvindt. Een ander korps meldt dat er na aanhouding altijd overleg plaatsvindt met de parketsecretaris van het OM. Gevraagd naar een omvangsschatting meldt het overgrote deel van de korpsen (22) dat in alle gevallen of in ieder geval in de meerderheid van de gevallen van een agressie- en/of geweldsincident sprake is van het inzenden van het proces-verbaal naar het OM voor vervolging. Eén korps schat in dat dit in de minderheid van de gevallen gebeurt. Twee korpsen geven aan dat het (nog) niet mogelijk is om een reële inschatting te maken.

Uit de interviews blijkt ook duidelijk de intentie dat een verdachte niet wordt heengezonden zonder overleg met het OM. Dit beeld wordt zowel door de teamchefs als door de operationeel medewerkers geschetst. Buiten kantooruren heeft in de regel een parketsecretaris piket. Er gaat niemand weg zonder overleg, tenzij het parket niet (meer) bereikbaar is of de zaak zo wordt beoordeeld dat het volgen van de AU-procedure niet nodig is. In het kader van Aanhouden en Uitreiken heeft de politie altijd overleg met het OM.

Uit de dossiers blijkt dat de politie geregeld contact heeft met het OM over een zaak (met name met een parketsecretaris en in mindere mate met een officier van justitie). Over de inhoud van deze contacten geven de dossiers beperkt tot geen duidelijkheid. Bij in verzekeringstellingen en voorgeleidingen is het OM betrokken bij het heenzenden van de verdachte.

2.5.2 Toepassing AU-procedure bij minder ernstige geweldsdelicten

Met betrekking tot de snelle en adequate opsporing is tevens de afspraak opgenomen dat bij minder ernstige vormen van geweld indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure wordt toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

ELA-afspraken nr.17	Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

Het overgrote deel van de korpsen (22) heeft schriftelijk aangegeven de AU-procedure toe te passen bij minder ernstige vormen van geweld. De toepassingspraktijk verschilt per korps. Waar het ene korps een specifieke doelstelling hanteert (in tenminste 70% van de gevallen volgt bij minder ernstige geweldsdelicten een AU-procedure), stelt een ander korps dat deze toepassing afhankelijk is van het aantal antecedenten van de verdachte. Vier korpsen geven expliciet aan dat de AU-procedure niet of niet altijd wordt toegepast. Bij twee korpsen wordt één en ander afhankelijk gesteld van de casus. Een ander korps merkt hierbij nog op dat er volgens het OM bij snelrechtzaken door de voortvarendheid soms informatie ontbreekt, waardoor zaken zelfs stuk gaan.

In de interviews geven de meeste teamchefs aan dat de AU-procedure wordt toegepast. Ook hier wordt door een enkel korps opgemerkt dat de toepassing van de AU-procedure veelal standaard werkwijze is, maar niet wordt toegepast indien er sprake is van immateriële schade. Toepassing van snelrecht wordt dan niet opportuun geacht. Ook geven enkele korpsen aan dat deze procedure bij minder ernstige vormen van geweld niet wordt gevolgd buiten kantoor tijden (soms is dat tot 22:00 uur) en in het weekeinde omdat het OM dan hiervoor niet bereikbaar is. Een ander korps meldt op dit punt dat in de desbetreffende arrondissementen gewerkt wordt met piketdiensten voor de parketsecretaris, waardoor altijd contact mogelijk is over het uitreiken van de dagvaarding en het heenzenden. Een enkel korps geeft aan gestopt te zijn met het toepassen van de AU-procedure.

Uit de dossiers blijkt dat de AU-procedure slechts in één concrete zaak is toegepast. De Inspectie OOV vindt deze bevinding zeer opmerkelijk. Gelet op het feit dat de versterkte dossiers voornamelijk betrekking hebben op wat gekwalificeerd kan worden als minder ernstige vormen van geweld (belediging, agressief gedrag, bedreiging met geweld), is de verwachting gerechtvaardigd dat de AU-procedure vaker zou zijn toegepast. Wellicht dat door de hierboven vermelde beïnvloedende factoren, zoals beschikbaarheid van het OM, het aantal antecedenten van de verdachte, en het zich voordoen van immateriële schade hierbij een rol hebben gespeeld. Dit is echter niet met zekerheid te stellen.

2.6 Informeren slachtoffers/werkgevers

2.6.1 Past het korps schadebemiddeling toe, indien wordt voldaan aan de desbetreffende criteria uit de Aanwijzing Slachtofferzorg?

Een uitgangspunt van de ELA heeft betrekking op het optimaal informeren van het slachtoffer en de werkgever over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Dit uitgangspunt houdt onder meer in dat de politie schadebemiddeling/-regeling toepast conform de Aanwijzing Slachtofferzorg³⁴.

ELA-afspraken nr.18	De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de Aanwijzing Slachtofferzorg.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

Om slachtoffers van misdrijven beter te kunnen ondersteunen, werken de politie, Slachtofferhulp Nederland en het OM samen in het Slachtofferloket. Dit loket informeert, adviseert en begeleidt het slachtoffer tijdens het hele strafproces. Bij het loket kan het slachtoffer terecht met vragen over zowel de afhandeling van de aangifte bij de politie als over de afhandeling van de strafzaak bij het OM. De deelnemende organisaties blijven zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de eigen taken.

³⁴ Aanwijzing Slachtofferzorg (2004A004, vervallen), Aanwijzing Slachtofferzorg 2010A029, College van procureurs-generaal, 13 december 2010. Op 1 januari 2011 is de nieuwe Aanwijzing Slachtofferzorg van het OM in werking getreden. Als het slachtoffer te kennen heeft gegeven dat hij schadevergoeding wenst en de verdachte is opgespoord en een bekennende verklaring heeft afgelegd, regelt de politie in 'Boter-bij-de-vis'-zaken vergoeding van de schade. Als de politie tot de conclusie komt dat de zaak niet voor schaderegeling in aanmerking komt dan wel dat een schaderegeling is mislukt, vermeldt zij dit met opgave van redenen in het proces-verbaal in het verslag schaderegeling.

Slachtofferzorg door politie en OM houdt dus onder meer in dat deze organisaties het slachtoffer op de hoogte houden van de voortgang van de zaak. Indien het slachtoffer schadevergoeding wenst en de verdachte een verklaring heeft afgelegd, bevordert de politie vergoeding van de schade. De politie tracht in een zo vroeg stadium een schaderegeling tussen verdachte en slachtoffer tot stand te brengen³⁵. De politie legt haar inspanningen en resultaten vast in een 'verslag schadebemiddeling' (een bijlage bij het proces-verbaal). De politie kan afzien van het verslag bij zogenaamde 'boter bij de vis-zaken', waarbij de verdachte direct na verhoor direct de schade vergoed. Met de inwerkingtreding van de Wet Slachtofferhulp (Wet Terwee) en de Aanwijzing Slachtofferzorg is de politie verplicht bij de aangifte alle relevante informatie met betrekking tot de positie van het slachtoffer op te nemen³⁶. Het slachtoffer besluit zelf om al dan niet contact op te nemen met Bureau Slachtofferhulp.

Uit de schriftelijke enquête blijkt het volgende. Bijna alle korpsen (23) geven te kennen schadebemiddeling toe te passen conform de Aanwijzing Slachtofferzorg. Vaak verwijst de politie naar het Slachtofferloket of Bureau Slachtofferhulp. In enkele gevallen zijn dit soort taken ondergebracht bij schadebemiddelaars in het korps of bij het OM. Het KLPD heeft geen specifieke taak op dit terrein. De NS heeft een eigen schadeverhaalbureau, dat slachtoffers van agressie en geweld bijstaat.

Uit de interviews met de teamchefs en de operationeel medewerkers blijkt dat in de helft van het aantal zaken de politie activiteiten in het kader van schadebemiddeling onderneemt. Een aantal korpsen kent specifieke schadebemiddelaars³⁷. Ook verwijzen korpsen slachtoffers door naar het Bureau Slachtofferhulp of het Slachtofferloket.

Dit beeld blijkt deels uit de interviews met de medewerkers bij de OV-sector en de ambulancediensten. Het informeren naar eventuele schade en het bieden van schadebemiddeling en/of doorverwijzen naar slachtofferhulp wordt volgens de geïnterviewden echter niet standaard door de politie gedaan. Daarbij meldt een aantal functionarissen, dat hun werkgever een eigen schaderegeling kent. In die gevallen maken de betrokken functionarissen geen gebruik van de mogelijkheden van schadebemiddeling door de politie.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de helft van het aantal zaken de schade niet in het dossier is opgenomen. In zes dossiers is bij de Terwee-gegevens vermeld dat het slachtoffer schadeverhaal bij de verdachte wenst. Bij twee zaken heeft de politie pogingen gedaan om tot een schaderegeling te komen. Daarbij merkt de Inspectie OOV op dat uit de dossiers vaak niet te achterhalen is of aan alle criteria uit de Aanwijzing Slachtofferzorg is voldaan.

2.6.2 Informatieplicht politie richting de benadeelde (slachtoffer en/of werkgever) over voegingmogelijkheid in het strafproces voor het verhalen van de schade

Ter zake van het optimaal informeren van het slachtoffer en de werkgever is in de ELA voorts de afspraak opgenomen dat de politie in geval van toepassing van (super)snelrecht de benadeelde informeert over de voegingmogelijkheid in het strafproces voor het verhalen van de schade.

³⁵ Voor schadebemiddeling door de politie gelden de volgende criteria:

- een bekende verdachte;
- de verdachte is bereid en in staat de schade te vergoeden;
- de schade is eenvoudig vast te stellen;
- er is sprake van materiële schade.

³⁶ Het betreft de wens van het slachtoffer tot schadevergoeding en schadebemiddeling, de wens van het slachtoffer op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van de zaak en van de schadeafwikkeling.

³⁷ De Inspectie OOV heeft tijdens de korpsbezoeken gesproken met enkele schadebemiddelaars. Uit deze gesprekken blijkt dat betrokken functionarissen in hoofdzaak belast waren met schadebemiddelingsactiviteiten voor de eigen beroepsgroep (GTPA).

ELA-afspraken nr.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.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. Het beeld uit de schriftelijke enquête (19 korpsen positief) is somberder (minder positief) dan uit de interviewrondes met de politiemedewerkers (90 procent positief) en medewerkers beroepsgroepen (80 procent positief) blijkt.

Een van de uitgangspunten van slachtofferzorg is het benutten van de mogelijkheden tot schaderegeling in het kader van de afhandeling van de strafzaak. Het daadwerkelijk voegen in het strafproces behoort tot de taken van het OM, maar de politie heeft een informatieplicht jegens het slachtoffer en deze te wijzen op de voegingsmogelijkheid.

Bijna driekwart van alle korpsen (19) geeft in de schriftelijke enquête aan dat men het slachtoffer – bij de toepassing van (super)snelrecht – informeert over de mogelijkheid als partij te voegen in het strafproces. Soms gebeurt dit standaard bij het opmaken van de aangifte. Zes korpsen geven aan dat de informatietaak/plicht binnen het korps (nog) niet wordt opgepakt. Soms ligt onbekendheid bij de collega's hieraan ten grondslag en moet dit nog beter worden gecommuniceerd. Eén korps geeft expliciet aan, dat dit geen taak is van de politie, maar hoort bij het takenpakket van het OM.

De geïnterviewde politiefunctionarissen hebben meegedeeld dat deze gegevens standaard onderdeel uitmaken van het systeem BVH. Een van deze gegevens heeft betrekking op de vraag of het slachtoffer zich als beledigde partij ter zitting wenst te voegen. De voegingsmogelijkheid behoort volgens geïnterviewden tot de standaardprocedure bij een aangifte. Twee korpsen hebben meegedeeld dat bij het toepassen van snelrecht voor het slachtoffer vaak onvoldoende tijd is om als beledigde partij ter zitting op te treden.

De helft van de geïnterviewde medewerkers bij de OV-sector en de NS meldt dat de politie in het proces-verbaal van aangifte de wens van het slachtoffer om ter zitting te voegen heeft opgenomen.

Uit de dossiers blijkt dat in bijna driekwart van de dossiers de desbetreffende Terwee-gegevens in het proces-verbaal van aangifte zijn opgenomen. Het slachtoffer wenst veelal voeging ter zitting, in tegenstelling tot schadeverhaal op verdachte en slachtofferhulp. In het dossieronderzoek zijn geen zaken betrokken waarbij (super)snelrecht is toegepast. Een korps deelt mee dat snelrecht slechts wordt toegepast bij evenementen (bijvoorbeeld de jaarwisseling). Het OM en politie maken daarover apart afspraken. Het betrokken arrondissement past geen supersnelrecht toe.

2.6.3 De politie informeert het slachtoffer/benadeelde/werkgever over het verdere verloop van de afhandeling van de aangifte en de zaak

Zoals eerder vermeld wordt bij de ELA onder andere het uitgangspunt gehanteerd dat slachtoffers en de werkgever optimaal worden geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak (ELA-uitgangspunt nr. 6). Voor de politie behelst dit ondermeer een informatieplicht richting slachtoffer/benadeelde over de afhandeling van de aangifte en het verdere verloop en de voortgang in de specifieke zaak.

ELA-uitgangspunt nr.6 ³⁸	Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Deze informatieplicht behelst tevens het informeren van het slachtoffer over de voortgang en de afloop.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De politie kwijt zich op het punt van de voortgangs- en afloopberichtgeving nog onvoldoende van haar taak. Dit blijkt uit de interviews bij de politie en wordt ontegenzeggelijk bevestigd in de gesprekken met de doelgroepen.

De Inspectie OOV stelt vast dat de vastlegging van deze informatieplicht in de ELA overigens niet nieuw is. Met de inwerkingtreding van de Wet Slachtofferhulp (Wet Terwee) en Aanwijzing Slachtofferzorg is de politie immers verplicht bij de aangifte alle relevante informatie met betrekking tot de positie van het slachtoffer op te nemen. Een belangrijk element daarbij is het verschaffen van begrijpelijke informatie. De politie dient het slachtoffer op de hoogte te houden van de voortgang van de zaak.

De Inspectie OOV heeft tijdens de korpsbezoeken informatie ingewonnen over de wijze waarop de politie invulling geeft aan deze taak. Ongeveer de helft van de teamchefs en de operationeel medewerkers is van mening is dat de slachtoffers altijd of meestal over het verloop van de afhandeling worden ingelicht. Een aantal politiefunctionarissen geeft hierbij wel aan dat de politiemedewerkers nog meer doordrongen dienen te worden van het belang van informeren van het slachtoffer. In BVH is sprake van een verplicht veld voor 'slachtofferhulp', maar dit vormt geen waarborg voor het informeren van het slachtoffer. De informatieverstrekking aan het slachtoffer is nog te vrijblijvend en er vindt te weinig controle op plaats.

Slachtoffers zijn zeer geïnteresseerd in de afloop van hun zaak. De geïnterviewde medewerkers bij de OV-sector en de ambulancediensten zijn over het algemeen (zeer) ontevreden over de informatieverstrekking door de politie over de afhandeling van zaken. Over de eerstelijns bejegening door de operationeel medewerkers is men doorgaan tevreden, maar na het aangifteproces stukt de informatieverstrekking meestal (zie ook paragraaf 2.7.4). In een aantal gevallen wordt het slachtoffer via de interne lijnen binnen de eigen onderneming op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. De NS merkt op, dat de spoorwepolitie sinds enkele maanden geen terugkoppeling meer aan het bureau van de NS, dat zich bezig houdt met de afwikkeling van incidenten, verstrekt. De spoorwepolitie beroept zich volgens de NS op de Wet politiegegevens. Een aantal respondenten acht de informatievoorziening door de politie zeker voor verbetering vatbaar.

³⁸ Een specifieke norm voor dit onderdeel ontbreekt, maar in de wet- en regelgeving (Wet Terwee en Aanwijzing Slachtofferzorg) is de informatieplicht van de politie richting het slachtoffer/werkgever op dit punt expliciet benoemd (dus 100% nakoming).

2.7 Monitoring, evaluatie en borging³⁹

2.7.1 Structurele informatieanalyse

In de ELA is de afspraak opgenomen dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uit maakt van de structurele informatieanalyse bij de politie.

ELA-afspraak nr. 8a	Geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie.
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet nageleefd (staat nog grotendeels in de kinderschoenen). Dit blijkt uit de schriftelijke enquête en de interviews.

In de schriftelijke enquête is onder meer de vraag gesteld of landelijke afspraken en/of korps specifieke kaders periodiek door het korps gemonitord en geanalyseerd worden. Zeventien korpsen zijn gestart met het op enige wijze monitoren en analyseren dan wel zijn voornemens dit op korte termijn te gaan doen. Hierbij is het aantal korpsen waarbij daadwerkelijk sprake is van structurele informatie analyse nog sterk in de minderheid. Uit de verstrekte toelichtingen blijkt dat dit hoofdzakelijk te maken heeft met de recente, dan wel op nog op handen zijnde invoering van de VPT-projectcode. Twee korpsen laten het systeem van monitoring en analyse aansluiten op de maandelijkse rapportagecyclus. Voorts geeft men in dit verband nog aan dat monitoring van de projectcode GTPA al een wat langere tijd gebeurt. Bij de negen korpsen die nog niet bezig zijn met structurele analyse en monitoring geeft het merendeel aan dat een en ander is opgenomen in de planning voor nadere uitwerking. Ook hier legt men de relatie met de recente invoering c.q. destijds nog op handen zijnde invoering van de projectcode VPT in BVH.

Uit de interviews met de portefeuillehouders blijkt dat bij vijf van de bezochte korpsen (nog) geen sprake is van een structurele informatieanalyse. Een structurele analyse is nog niet georganiseerd, waarbij met name de nadruk wordt gelegd op de tijdige beschikbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de data. Hier wordt ook gerefereerd aan de registratieproblematiek met BVH en het juist gebruik van de desbetreffende VPT-code. Andere korpsvertegenwoordigers zeggen geen behoefte te hebben aan een structurele informatieanalyse vanwege de geringe aantallen VPT-zaken, en het feit dat men op incidentniveau al informatie uitwisselt waardoor men toch op de hoogte is van wat er zich afspeelt. Bij drie bezochte korpsen werkt men daadwerkelijk met Maandreportageachtige sturingsinformatie-overzichten die periodiek aan het management worden verstrekt (een korps geeft hierbij aan dat de analyse van VPT-zaken naar einde 1^e kwartaal 2011 wordt verwacht). Tot slot wordt nog opgemerkt dat het vooral gaat om de verbetering van de registratie en analysevaardigheden evenals om de bewustwording van het gebruik van de juiste codes en het stroomlijnen van de discussies over juiste definities en doelgroepen.

³⁹ Zoals eerder vermeld kent de ELA een aantal uitgangspunten. Uitgangspunt nr.2 (Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal) is nader uitgewerkt in een aantal concrete afspraken waaronder ELA-afspraak nr. 8a: Geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie en ELA-afspraak nr. 8b: De politie deelt deze analyse met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld). Daarnaast is in de ELA een aantal ketenafspraken politie-OM geformuleerd, waaronder de afspraak dat er monitoring van de afspraken plaatsvindt op lokaal niveau waarbij twee maal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en OM. De Inspectie OOV heeft in het onderzoek naar de naleving van de eenduidige landelijke afspraken ELA-afspraak nr.8 –mede vanwege het monitoring- en evaluatiekarakter- geschaard onder het aspect Monitoring en Evaluatie (in plaats van onder het aspect Kwaliteit onderzoek en processen-verbaal).

2.7.2 Informatie delen (bijvoorbeeld bij trendmatige ontwikkelingen)

In de ELA is voorts de afspraak opgenomen dat de politie de structurele informatieanalyse (zie vorige paragraaf 2.7.1) deelt met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld).

ELA-afspraken nr. 8b.	De politie deelt deze analyse met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld).
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt (nog) niet nageleefd (in onvoldoende mate sprake van op structurele wijze delen van informatie). Dit beeld wordt geschetst in de interviews met de politiemedewerkers.

Uit de interviews blijkt volgens vijf portefeuillehouders (5) dat er geen sprake is van delen van informatie, althans niet in structurele zin. Bij specifieke incidenten is er wel overleg en wordt er informatie gedeeld (bv. gooi-incidenten met stenen en eieren naar bussen van Connexion en Veolia) hetgeen meestal vrij snel tot resultaat leidt. In één korps is aan het desbetreffende vervoersbedrijf (Connexion) verzocht om periodiek hun cijfermatige overzichten van incidenten ook aan de politie te verstrekken. Helaas was men bij het korps nog niet in staat om zelf betrouwbare en actuele overzichten samen te stellen en te delen. Samen met Connexion wordt nu lokaal ingezet op meer structureel overleg en op het ontwikkelen van specifieke dashboards om beter zicht te krijgen op aard en omvang van incidenten. Eén ander korps geeft aan dat er geen cijfers worden gedeeld. Daar staat wel tegenover dat men wel probeert bij een bepaald fenomeen of op negatieve gebeurtenissen tijdig te anticiperen. De politie deelt waar mogelijk dus ook informatie uit incidentele analyses met relevante partners indien daartoe aanleiding is. Dit beeld wordt door de geïnterviewde NS-medewerkers op hoofdlijnen bevestigd. Bij drie korpsen wordt de informatie wel op structurele wijze gedeeld met relevante partners zoals de douane, de Koninklijke Marechaussee en andere politieregio's, het OM, gemeenten, in interdisciplinaire werkgroepen etc.

Er worden door de geïnterviewden wel bepaalde trends waargenomen. In één korps geeft men aan dat het aantal meldingen op bepaalde hotspots aan het afnemen is. Deze aanname kon echter niet worden onderbouwd (schatting). Hetzelfde geldt voor het gevoel dat er steeds meer sprake is van het doen van een tegenaangifte. Dit houdt in dat wanneer een verdachte wordt aangehouden voor bijvoorbeeld belediging, deze verdachte vervolgens zelf aangifte doet van belediging door het slachtoffer. Andere genoemde trends zijn: het gedrag van drugsverslaafden en het hooliganisme wordt steeds meer onvoorspelbaar (incidenten bij NS), trend dat de bewustwording bij andere partijen met een publieke taak hoger wordt (bijvoorbeeld bij het GVVU), toename van geweld tegen politieambtenaren en particuliere beveiligers met name qua ernst en toename van agressie en geweld in horeca-concentratiegebieden en bij het openbaar vervoer.

2.7.3 Uitvoering van de ELA geborgd

De Inspectie OOV heeft tijdens de korpsbezoeken aan medewerkers die werkzaam zijn op de verschillende organisatieniveaus de vraag voorgelegd op welke wijze het desbetreffende korps de uitvoering van de ELA heeft geborgd.

ELA	De politie heeft met het oog op structurele borging en ELA-conform handelen in de uitvoeringspraktijk voldoende maatregelen en voorzieningen getroffen.
-----	---

Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De korpsen zijn met het oog op de borging wel bezig met het treffen van voorzieningen maar van structurele borging en ELA-conform handelen in de uitvoeringspraktijk is nog geen, dan wel in onvoldoende mate sprake. Dit blijkt uit de interviews.
--	---

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren. De meeste medewerkers op strategisch niveau geven aan dat er in organisatorische zin wel al de nodige voorzieningen zijn getroffen om de uitvoering van de ELA te borgen. Als voorbeelden worden genoemd: de aanwijzing van een portefeuillehouder en/of specifiek projectleider VPT, de instelling van een stuurgroep, projectgroep, werkgroep, het expliciet vrijmaken van capaciteit, inlassen van specifieke overlegmomenten die aansluiten op de managementcyclus, verankering in (vaak op intranet) beschreven werkprocessen en procedures en kwaliteitscontroles.

Uit de gesprekken blijkt echter ook dat er in de dagelijkse praktijk ten aanzien van VPT-zaken nog sprake is van een groot gat tussen de theorie van het protocol en de praktische uitvoering⁴⁰. Bij verschillende korpsen geeft men aan dat er wel sprake is van draagvlak en aanzetten tot borging maar dat het VPT-gedachtegoed nog onvoldoende is geïnternaliseerd en nog niet 'tussen de oren zit' van met name de tactisch en operationeel medewerkers. Enkele portefeuillehouders signaleren dat er in zekere zin sprake is van spanning tussen draagvlak enerzijds en werkdruk als gevolg van capaciteitsgebrek anderzijds⁴¹.

Sommige korpsvertegenwoordigers wijzen erop dat het implementatieproces van de ELA nog maar net is begonnen, anderen stellen juist: 'Feitelijk doen we nog steeds hetzelfde werk, maar een ELA-zaak komt nu in een ander trechtertje terecht (via een bevoorrechte positie in de keten)' of 'De beste borging is dat mensen snappen waarom een werkwijze bestaat. De borging moet dus vooral bij de mensen zelf zitten. Dit proces is nog niet af. Eén korpsvertegenwoordiger merkt op: 'Dat is een cultuurverhaal. Het is een kwestie van herhalen en herhalen teneinde fouten te voorkomen. Het zit in de operationele sturing door de chef(s). Als de eerstelijns operationele chef (teamchef/groepschef) zich niet bewust is van het feit dat die VPT-acties moet ondernemen, dan gaat het al niet goed'.

De meeste van de geïnterviewden geven desgevraagd aan dat structurele borging van het VPT-gedachtegoed dus nog plaats moet gaan vinden⁴². Veel korpsen verkeren nog in de planvormings- en/of communicatiefase. Sommige korpsen verwachten dan ook pas in de loop van 2011 (voorjaar, zomer) volledig te zullen handelen conform het ELA-afsprakenstelsel.

Draagvlak voor de implementatie van VPT bij de teamchefs wordt door de korpsen van groot belang geacht. Ook op de werkvloer vindt men het een goede zaak dat mensen die werkzaam zijn in het publieke domein bij de afhandeling van geweldsincidenten (extra) voorrang krijgen. Eén korps merkt op dat er wel sprake is van een gradueel verschil in benadering en afhandeling bij de diverse beroepsgroepen. Bij VPT zullen politiemedewerkers in eerste instantie veelal denken aan geweld, maar minder aan agressief gedrag. Dit beeld wordt door de andere korpsen bevestigd. Geweld heeft, zeker onder de noodhulpverleners, altijd al de hoogste prioriteit gehad. Vooral bij de sector ambulance zijn de politiecollega's zich bewust van het belang van VPT. Er is sprake van een zekere beroepsmatige verbondenheid met hulpverleners, een soort bloedverwantschap. Dit geldt (voor sommige korpsen) in mindere mate voor de openbaar vervoersector. Een

⁴⁰ Zie ook de gelijklopende resultaten uit het onderzoek naar de uitvoering van het landelijke geweldsprotocol GTPA, Inspectierapport Politiekorpsen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, april 2010.

⁴¹ Zo geeft een korps aan dat VPT absoluut prioriteit heeft. Maar met de implementatie ervan kon echter pas echt worden begonnen na de zomer; dit was na de Tour de France, de Giro en Koninginnedag. Bij een ander korps zegt de portefeuillehouder één procent van zijn tijd beschikbaar te hebben voor slachtofferzorg in brede zin. Eén kwart daarvan is beschikbaar voor VPT.

⁴² De Inspectie OOV heeft in de gevoerde gesprekken geconstateerd dat voor GTPA de borging bij veel korpsen thans wel in voldoende mate is geregeld en dat het GTPA-handelen wel is geïnternaliseerd.

aantal regio's heeft enige capaciteit vrijgemaakt voor de borging⁴³. Daarnaast zijn/worden ten behoeve van de operationele werkzaamheden in het algemeen de procedures beschreven en via de mail, dan wel via intranet beschikbaar gesteld. De Inspectie OOV stelt echter vast dat de mate waarin tactisch en operationeel medewerkers kennis nemen van deze relevante informatie (en ook normconform handelen) sterk per korps varieert. Kwaliteitscontroles worden geacht plaats te vinden door de teamchef of één van zijn medewerkers, doch ook hier constateert de Inspectie OOV een kloof tussen intentie en feitelijk handelen.

2.7.4 *Verbetervoorstellen afhandeling incidenten*

De Inspectie OOV heeft bij de schriftelijke enquête en bij de interviews de korpsen de vraag voorgelegd op welke wijze het afhandelingproces van VPT-zaken verbeterd kan worden. Een van de korpsen zou graag om te beginnen de keuze willen hebben om op basis van professioneel handelen van de ELA-afspraken te mogen afwijken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de genoemde aandachts- en verbeterpunten.

Tabel 2.1
Aandachts- en verbeterpunten afhandeling VPT-incidenten

item	aantal keren genoemd
Interne organisatie (procedures, afspraken, protocollen)	19
Prioriteit opsporing	7
Registratie	16
Informereren slachtoffer/benadeelde	6
Samenwerking/afspraken met OM	8
Anders	7

Bron: schriftelijke enquête

Uit de tabel blijkt dat de korpsen 'de interne organisatie' het meest als verbeterpunt vermelden. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews. Het VPT-gedachtegoed moet volgens de portefeuillehouders nog beter 'tussen de oren' komen van de medewerkers op de werkvloer, de OvD en bij de recherche. Eén korps merkt hierbij op dat de interne organisatie en procedures en borging een proces is dat voortdurend de aandacht vraagt en verbetering vergt. Daarbij is zeer van belang dat het geheel ook op de juiste wijze in bestaande processen kan worden ingepast. Er is sprake van een groeiemodel. De implementatie van de ELA gaat volgens de portefeuillehouders over het algemeen goed, maar heeft volgens hen wel tijd nodig. Daarin wijkt het niet af van ander nieuw beleid. Er is al veel in protocollen vastgelegd, maar de praktische uitvoering is vaak nog onvoldoende gewaarborgd. Ook dient BVH volgens de korpsen dringend verbeterd te worden (16x). Korpsen doelen hier vooral op de (on)bekendheid met en het op de juiste manier invoeren en systematisch gebruiken van de projectcode(s) in BVH. De landelijke invoering van de projectcodes in BVH is nog van betrekkelijk recente datum, waardoor men volgens zeggen nog in de gewenningsperiode verkeert.

Andere verbeterpunten die in ongeveer gelijke mate worden genoemd zijn: de 'samenwerking met instanties en OM'(8x), 'prioriteit in de opsporing' (7x), en de 'informatievoorziening naar slachtoffers/benadeelden'(6x). Met betrekking tot dit laatste verbeterpunt wordt nog opgemerkt dat er periodiek bij de collega's aandacht

⁴³ Het KLPD heeft om de ELA te borgen capaciteit vrijgemaakt (twee medewerkers).

moet worden gevraagd voor het belang van het naleven van de regels van de Wet Terwee. In de categorie 'anders' zijn als opmerkingen/verbeterpunten onder andere genoemd:

- Bekendheid aan de basis (VPT functionarissen zelf, maar ook politiemensen).
- Specifieke afspraken maken met instanties.
- BVH codering te recent.
- In protocollen is reeds veel vastgelegd, maar de praktische uitvoering is onvoldoende gewaarborgd.
- Het is nog een groeimodel. Implementatie van de ELA gaat goed, maar heeft wel wat tijd nodig. Daarin wijkt het niet af van ander nieuw beleid.
- De interne organisatie en procedures en borging is een proces dat voortdurend de aandacht en verbetering vergt. Daarbij is zeer van belang dat het geheel ook op de juiste wijze in het bestaande proces kan worden ingepast.
- Analysemogelijkheid BVH-gegevens verbeteren (opnemen specifieke spoorlocaties, aandacht voor naleven van de regels van de Wet Terwee, analysetool ontwikkelen).

De afhandeling door het OM van VPT-dossiers is volgens een aantal geïnterviewden voor de politie niet duidelijk. Veel taken die feitelijk niet bij de politie horen worden toch bij de politie belegd. Daarbij wijzen sommige geïnterviewden ook nog op de – naar hun mening – onjuiste manier van afhandelen van VPT-zaken door het OM⁴⁴. In overleg tussen politie en OM dienen deze knelpunten volgens de politie dringend weggenomen te worden. Dit laatste punt wordt in de interviews ook zwaar benadrukt door de operationeel medewerkers. Volgens hen moet er tussen de politie en het OM echt een betere afstemming plaats te vinden.

Daarnaast vinden veel operationeel medewerkers dat het informeren van het slachtoffer kan worden verbeterd. Deze wens is ook geuit door bijna alle geïnterviewde slachtoffers werkzaam bij de bezochte busbedrijven, de NS en de ambulancediensten. Op de eerder genoemde vervelende voorvallen na, is men in de regel wel tevreden over de eerste opvang en bejegening door de politie op straat of op een station. De onvrede begint als men aangifte moet doen. Soms geschiedt dit door een aspirant, die hoewel deze zijn best doet, er toch behoorlijk lang over doet. Dat iemand geweld tegen je gebruikt kun je niet plannen, maar een goede (servicegerichte) opvang wel is hierbij wel absolute noodzaak. Slachtoffers hebben recht op een serieuze en professionele behandeling en afhandeling van een zaak. Ook als de aangifte wordt opgenomen door een ervaren politieman of vrouw verliest men vaak het zicht op het proces. Soms informeert de politie de aangever als een dossier wordt ingezonden, maar meestal is dit volgens betrokkenen niet het geval.

In de gevoerde gesprekken met politie en doelgroepen is de aangiftebereidheid van de functionarissen met een publieke taak, met name bij bepaalde sectoren, ook als probleem naar voren gebracht. Er is sprake van veel agressie en bedreigingen maar er wordt door de slachtoffers veelal geen aangifte gedaan zoals in de sectoren onderwijs of zorg. De Inspectie OOV constateert dat er een verschil is in probleemperceptie bij de politie enerzijds en de slachtoffers anderzijds. De politie geeft aan last te hebben van de beeldvorming door de media dat aangifte doen geen zin heeft. Uit de interviews met slachtoffers van geweld komt een ander beeld naar voren. Een aantal van hen geeft aan dat men op basis van ervaringen met de politie uit het verleden (onder andere onprofessionele bejegening, onvoldoende op de hoogte gehouden worden) van incidenten geen aangifte meer doet.

Tijdens de gesprekken met de medewerkers van het stads- en streekvervoer is het gebrek aan kennis bij de politie van de 'wereld van de' BOA als verbeterpunt naar voren gebracht. In dit verband is door één van de geïnterviewde BOA's een voorval gemeld waarbij de BOA zelf bij aankomst op het politiebureau (voor het doen van aangifte als slachtoffer) de verdachte moest gaan horen, het proces-verbaal van verhoor moest opnemen en dit in BVH moest invoeren. Hoewel dit voorval zowel door de politie als het desbetreffende

⁴⁴ Bijvoorbeeld seponeren of voor een minder zwaar feit gaan.

vervoersbedrijf als een éémalige negatieve uitschieter is gekwalificeerd, is dit naar de mening van de Inspectie OOV een illustratief voorbeeld van hoe zaken ongewild verkeerd kunnen lopen als partijen onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars verwachtingen, rollen, taken en bevoegdheden. In de interviews geven veel BOA's aan dat met name de onbekendheid van de politie met de taken en bevoegdheden van een BOA voor hen het grootste verbeterpunt is⁴⁵.

2.8 Organisatie en communicatie

2.8.1 Implementatie ELA/bekendheid met ELA

ELA	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verloopt het implementatietraject binnen de korpsen? • Hoe verloopt het communicatietraject binnen de korpsen? • Hoe is de bekendheid over de ELA binnen de korpsen?
Constateringen Inspectie OOV	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie OOV constateert dat de plannen van de korpsen met betrekking tot de implementatie zeer uiteen lopen. • De meningen verschillen over de wijze waarop de ELA zouden moeten worden gecommuniceerd binnen het korps (actief en intensief, of gedoseerd en gericht). • De ELA is volgens de enquête bij een krappe meerderheid van de – op strategisch, tactisch en operationeel niveau werkzame- politiemedewerkers bekend. Uit de interviews blijkt de bekendheid met de ELA op operationeel niveau een stuk minder dan op grond van de schriftelijke enquête verwacht mag worden. De bekendheid op tactisch niveau varieert van (helemaal) niet tot redelijk.

De korpsen vullen de implementatie van de ELA op verschillende manieren in. In een korps zegt de portefeuillehouder bijvoorbeeld vanaf januari 2011 briefings en bijeenkomsten te willen gaan organiseren om collega's bekend te maken met de voorgeschreven aanpak. Dit korps heeft eerst het traject rondom het geweldsprotocol tegen de politie afgerond. Binnen een ander korps is het onderwerp pas recent opgepakt. De betreffende portefeuillehouder geeft aan dat hij eind november (2010) het eerste overleg heeft met zijn opdrachtgever. Hij merkt op dat het onderwerp nog niet doordringt in de organisatie zoals bij huiselijk geweld. Eerst moet hij – op korte termijn – in gesprek gaan met de contactfunctionarissen bij de districten. Daarna komt het uitzetten. Voor de zomer van 2011 wil deze respondent de zaken op orde hebben. Een ander voorbeeld is een korps waar op intranet artikelen hebben gestaan over de werkwijze ten aanzien van de Veilige Publieke Taak. Verder heeft er nauwelijks toelichting plaatsgevonden. De Inspectie OOV constateert dat de plannen van de korpsen met betrekking tot de implementatie zeer uiteen lopen.

Enkele (8) gesprekspartners geven aan dat de afhandeling van incidenten met agressie en geweld kan worden verbeterd door intern te blijven communiceren over de ELA. Het ELA-gedachtegoed moet volgens hen tussen de oren komen te zitten. Men moet het belang gaan inzien van het toepassen van de procedures. De meningen verschillen over de wijze waarop de ELA zouden moeten worden gecommuniceerd binnen het korps. Een gesprekspartner noemt het belang van het inperken van de omvangrijke stroom aan mailberichten en protocollen en van doelgerichter en duidelijker communiceren. Anderen noemen het steeds maar herhalen van de beoogde werkwijze. Zij wensen meer en steviger

⁴⁵ Een aantal van de BOA's gaf aan soms meer op te zien tegen het gesprek met de politie dan tegen de aanhouding van iemand die hen agressief bejegent.

communicatie. VPT dient volgens een teamchef bijvoorbeeld een standaard onderdeel te worden van de briefings. Een ander zegt juist dat men van teveel communicatie doof wordt. Communicatie is volgens hem niet het toverwoord. Volgens deze teamchef moeten excessen worden gecommuniceerd en de rest moet je zo laten. Een portefeuillehouder kaart aan dat er vele prioriteiten zijn met bijbehorende protocollen. VPT is volgens hem door de politiek aan de politie opgelegd, wat gepaard gaat met regels, papierwerk en bureaucratie.

Uit de schriftelijke enquête komt naar voren dat iets meer dan de helft van de korpsen van mening is dat de ELA en/of het protocol bekend zijn bij de operationele onderdelen. Er wordt op diverse manieren over gecommuniceerd binnen de organisatie. Via algemene instructies, communicatieberichten, interne persberichten, rondgang langs de basiseenheden c.q. teambezoeken, presentaties, en artikelen op intranet. Bij het KLPD geschiedt een en ander binnen de context van de Lokale Veiligheids Arrangementen en via de opleidingen (Basis Opleiding Spoor). Bij de overige korpsen waar nog geen sprake is van bekendheid met de ELA heeft dit vooral te maken met het net starten van het project en met de volgtijdigheid van de projecten binnen de korpsen: men start met communicatie pas na het definitief worden van de protocollen.

Uit de aanvullende interviews blijkt dat een kleine meerderheid van de operationeel medewerkers niet bekend is met de ELA⁴⁶. Andere gesprekspartners van deze operationele eenheden geven aan enigszins op de hoogte te zijn. Sommigen van hen hebben recent kennis genomen van de ELA in het kader van het interview met de Inspectie OOV. De operationeel medewerkers die wel kennis hebben genomen van de ELA, hebben dit gedaan via intranet, via een folder of via mondelinge toelichting in het korps. Verder blijkt een kleine meerderheid van de geïnterviewde teamchefs wel bekend te zijn met de ELA. Deze teamchefs hebben de kennis opgedaan door middel van operationele overleggen (3x) of via intranet. Twee teamchefs twijfelen aan het nut van het plaatsen van informatie op intranet of communicatie via mails. Volgens hen is er geen tijd om alles te lezen. De operationeel medewerkers daarentegen, geven juist aan dat indien zij de informatie omtrent de ELA nodig hebben, zij dit wel opzoeken op intranet. Opvallend is dat tijdens de interviews in twee korpsen de teamchef niet op de hoogte blijkt te zijn van de ELA, terwijl de geïnterviewde operationeel medewerkers wel kennis hebben genomen van de ELA. De Inspectie OOV stelt vast dat de operationeel medewerkers zichzelf blijkbaar goed weten te redden met de berichtgeving via intranet. Zij wachten niet passief totdat de informatie wordt aangereikt. De geïnterviewden die geen kennis hebben van de ELA, geven aan dat de ELA overeenkomen met de al bestaande werkprocessen.

2.8.2 Portefeuillehouder/contactpersoon

Eén van de ketenafspraken die in de ELA is vermeld betreft de aanstelling van een contactfunctionaris die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ELA-afspraken.

ELA-ketenafpraak	Er wordt bij de politiekorpsen en parketten een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).
Beoordeling Inspectie OOV op de naleving	De afspraak wordt nageleefd. De meeste korpsen hebben een contactfunctionaris aangesteld.

⁴⁶ Uit de enquête blijkt bij iets meer dan de helft van de korpsen de ELA bekend te zijn bij de operationele eenheden. Tijdens de interviews blijkt het merendeel van de operationeel medewerkers niet op de hoogte te zijn van de ELA. Dit verschil is opmerkelijk, aangezien de interviews enkele maanden later zijn afgenomen dan dat de enquêtes zijn ingevuld.

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat er bij het leeuwendeel van de korpsen (21) een portefeuillehouder is benoemd. De inhoud van de portefeuille varieert per korps. In de meeste gevallen is geen sprake van een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de drie specifieke doelgroepen, maar valt dit onder de verantwoordelijkheid van een algemeen portefeuillehouder geweld (VPT sec. of soms gecombineerd met GTPA). Slechts enkele korpsen hebben (nog) geen portefeuillehouder aangewezen. Uit de verstrekte toelichting blijkt dat in deze gevallen alleen een portefeuillehouder is benoemd voor geweld tegen politieambtenaren (GTPA). Bij een ander korps is er nog geen benoeming omdat men binnen het korps in werkgroepverband nog bezig is met de implementatie van de ELA.

3. Preventieve maatregelen

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld, is de doelstelling van dit inspectie-onderzoek tweeledig:

1. Het onderzoek stelt vast of de taakuitvoering van de politie bij geweld tegen werknemers met een publieke taak voldoet aan de daarvoor gestelde eisen (repressieve component)
2. Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (preventieve component).

In hoofdstuk 2 heeft de Inspectie OOV onderzocht op welke wijze de politie invulling geeft aan de naleving van de ELA, en agressie- en geweldsincidenten tegen werknemers met een publieke taak al dan niet norm-conform afhandelt (repressieve component). Dit hoofdstuk richt zich op de preventieve component. Centraal staat de vraag naar de wijze waarop en de mate waarin de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij de preventie van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

3.2 Preventieafspraken en concrete uitvoering preventiemaatregelen

Tijdens de korpsbezoeken is de vraag gesteld of het desbetreffende korps met organisaties met een publieke taak – met name met de drie doelgroepen – preventieafspraken heeft gemaakt⁴⁷. Hierbij is tevens gevraagd naar de uitvoering van eventuele preventieve maatregelen in de periode 2009-2010.

Preventie	De politie werkt samen met werkgevers met een publieke taak bij de preventie van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en voert preventiemaatregelen uit.
Constatering Inspectie OOV	Uit de interviews blijkt dat de meerderheid van de bezochte korpsen met openbaar vervoerbedrijven (stad- en streekvervoer en de NS) samenwerkt en preventiemaatregelen neemt. Binnen de korpsen wordt verschillend gedacht over de preventieve taak van de politie bij het beteugelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Van de twaalf geïnterviewde korpsen heeft het merendeel samen met openbaar-vervoerbedrijven preventiemaatregelen genomen. De korpsen vullen hun eigen rol hierbij op verschillende manieren in. In preventieve zin meerijden op een bus of trein gebeurt volgens een gesprekspartner bijvoorbeeld niet structureel maar wel in het kader van gerichte acties naar aanleiding van incidenten. In een ander korps wordt indien noodzakelijk preventief gefouilleerd om de chauffeurs van de nachtbussen te beschermen. De preventieve maatregelen kunnen per wijkteam verschillend zijn. Er wordt niet vanuit de korpsleiding op gestuurd. In andere korpsen surveilleert de politie op verzoek van buschauffeurs in specifieke aandachtsgebieden (bijvoorbeeld op hotspots en probleemlijnen). Een respondent noemt de preventieprojecten met scholen (voorlichting, meerijden van leerlingen op de bus). In Rotterdam hebben de camera's waarmee elke bus, metro en de perrons zijn uitgerust een preventieve werking. De politie in Rotterdam gaat daarnaast regelmatig mee met de controleurs van de RET. In een korps wordt opgemerkt dat met de NS en Connexion steeds beter wordt samengewerkt en dat er sprake is van een toenemende verbondenheid met elkaar.

Binnen de korpsen wordt verschillend gedacht over de preventieve taak van de politie bij het beteugelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

⁴⁷ Bijvoorbeeld extra surveillance op specifieke plaatsen, begeleiden van bussen en ambulances, meerijden in bussen en treinen.

Zo onderschrijft een portefeuillehouder (samen met enkele andere korpsen) het belang van investeren aan de voorkant ('voorkomen blijft altijd beter dan genezen'), maar tegelijkertijd wijst hij op het belang van repressie ('investeren aan de achterkant'). Hier gaat ook een preventieve werking van uit. Bij andere korpsen hangt men de gedachte aan dat het accent van het politiewerk moet liggen op pro-actie en repressie. Vaak wordt hierbij opgemerkt dat werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor preventiemaatregelen⁴⁸.

Veel korpsen wijzen dus op de eigen verantwoordelijkheid die werkgevers zouden (moeten) hebben op het terrein van preventie. Een gesprekspartner merkt op dat de betrokken organisaties zich actiever moeten opstellen door knelpunten specifiek te benoemen, hun registratie op orde te brengen en door zelf preventiemaatregelen uit te voeren. De werkgevers dienen hun eigen organisatie conform de ELA-uitgangspunten op orde te brengen. Korpsen kunnen meedenken en initiatieven van werkgevers zonodig faciliteren, maar een grote verantwoordelijkheid ligt bij de werkgevers zelf. Volgens deze gesprekspartner ontwikkelt zich bij de organisaties met een publiek taak gelukkig wel een hoog besef van verantwoordelijkheid. Ook in een andere korps wordt opgemerkt dat de politie nog wel adviseert en werkgevers preventietips geeft. Maar van een actieve rol is geen sprake. In één korps zijn voor het openbaar vervoer maatregelen getroffen, onder andere door middel van het aanstellen van een OV-contactfunctionaris die is gedetacheerd vanuit dit korps. Geen van de twaalf geïnterviewde korpsen heeft specifieke preventieafspraken gemaakt met ambulancebedrijven. Wel hebben sommigen met ambulanceorganisaties afspraken gemaakt over assistentie op bepaalde tijden en plaatsen, zoals het paraat staan op vrijdag- en zaterdagavond. Sommige operationeel medewerkers maken op ad-hoc basis afspraken in de vorm van een soort motorkapoverleg.

De Inspectie OOV heeft tijdens de interviews de korpsen de vraag voorgelegd of men in geval van ernstige bedreiging van werknemers ook afspraken heeft gemaakt met werkgevers, onder meer ten aanzien van de toepassing van de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten.

De meeste portefeuillehouders melden dat hun korps op dit punt geen specifieke afspraken heeft gemaakt met werkgevers van functionarissen met een publieke taak. Bij de meeste korpsen had men geen voorbeelden voorhanden van situaties dat werknemers met een publieke taak zodanig bedreigd werden dat advisering plaatsvond in het kader van het Stelsel Bewaken en Beveiligen en de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten. Ook had men geen voorbeelden dat hierover structurele afspraken zouden zijn gemaakt met werkgevers. Volgens sommige korpsen wordt soms wel op ad hoc basis met werkgevers samengewerkt (bijvoorbeeld training van ambtenaren van de sociale dienst). Eén geïnterviewde meldt dat het korps de werkgevers ondersteunt, maar dat het initiatief vanuit de werkgevers zelf moet komen. Uit de interviews met de teamchefs blijkt dat er bij zes korpsen afspraken zijn gemaakt met werkgevers. Genoemd worden onder andere afspraken met de GGZ voor medewerkers die door psychiatrische patiënten bedreigd worden, convenanten met ziekenhuizen, afspraken met ambulancediensten, gemeenten, weerbaarheidstrainingen aan parkeerwachters, afspraken met woningbouwcorporaties, en afspraken met instellingen voor de opvang van verslaafden. Bij de medewerkers werkzaam in de operationele uitvoering is het merendeel van mening dat er geen afspraken met werkgevers zijn gemaakt (geen protocollen). Sommigen geven aan dat er soms wel mondelinge afspraken zijn gemaakt en dat er op incidentele basis overleg plaatsvindt op operationeel niveau. Een ander korps stelt dat de adviesrol specifiek en op maat wordt ingevuld.

⁴⁸ Eén respondent wijst hierbij op de ambulancedienst in de regio die zelf cursussen verzorgt over het omgaan met agressie en geweld.

4. Ervaringen van de doelgroepen: een impressie

4.1 Medewerkers OV-sector en politieke bejegening

4.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van geïnterviewde medewerkers van enkele openbaar vervoerbedrijven opgetekend aangaande incidenten van agressie en geweld en de afhandeling daarvan door de politie. De Inspectie OOV geeft geen oordeel over de stand van zaken bij openbaarvervoerbedrijven voor wat betreft de ELA, daar zij gesproken heeft met een zeer beperkt aantal organisaties. In dit hoofdstuk wordt slechts een impressie gegeven van hetgeen is besproken tijdens de interviews. Daarnaast wordt ingegaan op de visie van de organisaties ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de politie bij het voorkomen van agressie en geweld.

Uit de gesprekken met medewerkers van het stads- en streekvervoer blijkt dat de wijze waarop men wordt geconfronteerd met agressie of geweld en de wijze waarop agressie of geweld wordt ervaren, verschilt per organisatie. Groeps geweld wordt genoemd als nieuw fenomeen. Een andere vorm van agressie is het bekogelen van bussen met sneeuwballen of eieren. En vorig jaar is er in Maastricht een reeks roofovervallen op bussen gepleegd, onder dreiging met een pistool. Het gaat soms om golfbewegingen. Na een rustige periode kan zich opeens weer een reeks incidenten voordoen. Sommige geïnterviewden zeggen agressie of geweld pas als zodanig te ervaren wanneer het gedrag persoonlijk is. Als je tijdens het sussen van een ruzie in de consternatie fysiek wordt aangeraakt, dan moet je daar volgens sommige geïnterviewden geen halszaak van maken. Anderen menen dat het geweld waarmee ze te maken hebben, niet persoonlijk is. Zij zien het als een uiting van frustratie van de geweldplegers. Je moet volgens de gesprekspartners sterk in je schoenen staan.

Ook de frequentie van geweld of agressie en het moment waarop het zich voordoet verschilt. Er zijn werknemers die zeggen dagelijks geconfronteerd te worden met scheldpartijen. Anderen zeggen zeer weinig te maken te hebben met geweld of agressie. Een organisatie stelt bijvoorbeeld op vrijdag en zaterdag meer met geweld te maken te hebben dan op andere dagen. Bij een andere organisatie steekt agressie en geweld vooral op de scholierenlijnen de kop op. De meningen lopen ook binnen de organisaties uiteen. Terwijl een geïnterviewde buschauffeur van mening is dat geweld bij de BOA's binnen zijn organisatie meer voorkomt dan bij hem zelf, ervaren de BOA's van dezelfde organisatie het tegenovergestelde (met als argument dat buschauffeurs het vervoersbewijs controleren).

Enkele buschauffeurs hebben de Inspectie OOV erop gewezen dat geweld de ene buschauffeur vaker overkomt dan de andere. Volgens hen kan dit te maken hebben met de houding ten opzichte van de passagier. Indien een buschauffeur ieder vervoersbewijs nauwkeurig controleert, kan dit passagiers irriteren. Ook andere geïnterviewden zijn zich bewust van het effect van de wijze waarop je passagiers benadert. De BOA's proberen mensen over het algemeen positief te benaderen, in plaats van in eerste instantie repressief op te treden. Een gesprekspartner zegt hierover dat als iemand boos wordt, hij onmiddellijk tegen deze persoon begint te praten. Dit werkt de-escalierend. Volgens hem wachten veel BOA's hier te lang mee, zodat het uitloopt op schelden. Een van de bezochte organisaties heeft sinds twee jaar bewust een breed takenpakket toegewezen aan haar BOA's om tunnelvisie te voorkomen. Er is binnen deze organisatie geen sprake van het enkel controleren van het plaatsbewijs. De BOA's betreden de bus bovendien nooit in een groep, dragen geen handboeien en geen uniform. Volgens de vestigingsmanager aldaar, zou deze manier van naar buiten treden verkeerd kunnen overkomen⁴⁹.

⁴⁹ Overigens is de betreffende organisatie in verband met een concessiewisseling overgenomen door een andere organisatie. Ten tijde van het afnemen van de interviews was nog onbekend of de functie van BOA binnen de nieuwe organisatie in dezelfde vorm of

Een geïnterviewde vestigingsmanager merkt op dat chauffeurs, sinds de functie van BOA binnen zijn organisatie bestaat, minder heftig dan voorheen reageren op voorvallen van agressie en geweld. Zij hebben gezien dat de BOA (en daarmee ook hun werkgever) voor ze klaarstaat. De BOA rijdt rond, laat vaak zijn gezicht zien, wacht bij een halte en is altijd oproepbaar. Dit geeft de chauffeurs een veilig gevoel. Volgens deze vestigingsmanager zijn er aanzienlijk minder ziekmeldingen onder chauffeurs dan voorheen. Een neveneffect dat hij signaleert is wel dat als er iets gebeurt en de chauffeur heeft geen blauw oog opgelopen, het tegenwoordig allemaal wel meevalt. Het fenomeen agressie en geweld leeft niet zo meer bij de chauffeurs. De beleving van incidenten door chauffeurs, lijkt derhalve te worden beïnvloed door het feit dat een BOA paraat staat. In het onderzoek 'Tussen agressiebeleid en praktijk. Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector' wordt ingegaan op de oorzaken van agressie en geweld en de wijze waarop werkgevers en werknemers met een publieke taak daarop (kunnen) inspelen⁵⁰.

4.1.2 Aangiftebereidheid

De bij het onderzoek betrokken werknemers en werkgevers doen niet altijd aangifte van agressie en geweld. Bij zware incidenten wordt over het algemeen wel aangifte gedaan⁵¹. Een van de organisaties zegt dat verbale bedreiging wel door buschauffeurs en BOA's wordt doorgegeven aan de organisatie, maar dat er geen aangifte van wordt gedaan. De ervaring van een leidinggevende van deze organisatie is dat indien er geen camerabeelden zijn, de dader niet bekend is of als er geen duidelijke beschrijving van de dader kan worden geven, de politie en het OM niets met de aangifte kunnen. Sinds de betreffende organisatie de beschikking heeft over camerabeelden blijkt het eenvoudiger om aangifte te doen. De leidinggevende zegt er bij de BOA's op te hameren om ieder incident, verbaal of fysiek, te melden. Zo krijgt de organisatie een overzicht van wat er zich afspeelt.

Een vestigingsmanager van een andere organisatie stelt dat indien door een chauffeur een incident wordt gemeld, er in principe altijd aangifte wordt gedaan. Bij de betreffende organisatie is er het afgelopen jaar weinig gemeld. Dit betekent volgens de geïnterviewde niet dat er ook minder incidenten zijn geweest. Vaak willen chauffeurs geen aangifte doen. Dit kan volgens de geïnterviewde te maken hebben met schaamte. Ook wijst hij op het al eerder genoemde effect van de functie van de BOA: chauffeurs voelen zich veiliger en hebben na een incident minder de behoefte aangifte te doen.

Andere geïnterviewden geven aan dat het niet doen van aangifte te maken kan hebben met het feit dat je alleen op de bus zit. De dader/passagier kan de dag erna weer met de bus reizen.

Tot slot geven geïnterviewden aan dat ze met scheldpartijen meestal niets doen omdat het teveel tijd kost om dit op het bureau af te handelen.

BOA's van de NS worden op zaterdagavond veel geconfronteerd met agressie en geweld. Zij zeggen dat ze tijdens deze dienst een bewuste keuze maken tussen hun aanwezigheid waar die nodig is en het doen van een aangifte. Als zij elke melding moeten doorgeven zijn ze de hele dienst bezig met de afhandeling van de meldingen. Dat is niet de bedoeling. De organisatie zegt hierover dat de 'sense of urgency' daalt als een conducteur aan het einde van de dag nog aangifte wil doen van een incident dat aan het begin van de dag heeft plaatsgevonden. Als voorbeeld dragen zij de vele meldingen aan die er vorig jaar binnenkwamen van spuugincidenten. Hiervan werd maar weinig aangifte gedaan. Er is toen een pilot gestart om te kijken of met DNA een dader kan worden achterhaald die heeft gespuugd. Aan conducteurs is gevraagd alle spuugincidenten te melden bij de Veiligheidscentrale, zodat DNA kan worden afgenomen. Het aantal

überhaupt zou voortbestaan. In het in april 2011 gepubliceerde rapport naar agressie en geweld in de OV-sector, ontvingen de inspecteurs van de Arbeidsinspectie eveneens signalen over mogelijke negatieve invloeden van concessiewisselingen op het sociaal veiligheidsbeleid op de bus.

⁵⁰ Kemper, R., de Ruig, Research voor Beleid. 'Tussen agressiebeleid en praktijk. Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector'. 17 september 2009.

⁵¹ De definitie van zware of lichte voorvallen is tijdens de interviews niet besproken.

aangiften en meldingen is sindsdien aanmerkelijk toegenomen. Zodra conducteurs het gevoel hebben dat er wat wordt gedaan met de incidenten die ze doorgeven, zie je dit volgens de betreffende organisatie terug in het aantal meldingen en aangiftes.

Uit het onderzoek 'Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak' komt naar voren dat de aan het onderzoek deelnemende organisaties (waaronder ook openbaar vervoerbedrijven en ambulanceorganisaties) nog weinig bevorderen dat werknemers of de organisatie zelf bij de politie aangifte doen van strafbare feiten⁵².

4.1.3 Noodhulp

De werknemers van de verschillende openbaarvervoerbedrijven melden incidenten van agressie of geweld bij de verkeersleiding. Daar bepaalt de centralist of de politie ter plaatse gaat. Alle geïnterviewde chauffeurs hebben daarnaast een noodknop in de bus. Zodra deze knop wordt ingedrukt komt bij de meldkamer een ander geluidsignaal binnen dan normaal. De centralist kan onmiddellijk meeluisteren en de situatie inschatten. De noodoproep krijgt prioriteit. Volgens de geïnterviewden is de politie bij het gebruik van de noodknop meteen ter plaatse.

Sommige BOA's hebben geen portofoon. 112 wordt alleen gebeld in noodsituaties, bijvoorbeeld bij ongevallen rondom de bus. De BOA's bellen daarom voor bijstand met hun mobiele telefoon via 0900-8844 met de politie. Dit is het algemene politienummer. Indien met een 06-nummer wordt gebeld, moet goed worden uitgelegd wat er aan de hand is en waar je precies bent. De centralist verbindt de BOA dan door naar de juiste meldkamer, waar de BOA weer moet uitleggen wat er aan de hand is. De centralist is behulpzaam maar moet alle berichten filteren, waaronder het telefoontje van de BOA. Dit kost tijd. De BOA's kunnen de situatie wel even onder controle houden maar het wordt als een gemis ervaren dat er geen rechtstreeks contact mogelijk is met de meldkamer. Een geïnterviewde BOA refereert aan een afspraak met de 'horecapolitie'. Indien zich op een uitgaansavond een incident voordoet in een bus met uitgaanspubliek (afkomstig van een grote discotheek in de regio), belt de BOA rechtstreeks het nummer van de 'horecapolitie' van de betreffende gemeente. Dit werkt heel snel. Desalniettemin wordt opgemerkt dat de politie na een telefoontje vrijwel meteen aanwezig is.

Bij de NS wordt altijd eerst bekeken of de Spoorwegpolitie kan komen. Zo niet, dan gaat de regiopolitie. BOA's van de NS dragen handboeien. Als er geboeid wordt komt de politie direct. De BOA's zijn namelijk niet bevoegd tot vervoeren. Ook andere door de Inspectie geïnterviewde BOA's wijzen op het verschil in bevoegdheid tussen de politie en henzelf. De politie kan bij verbaal geweld doorpakken, terwijl een BOA vooral probeert een situatie niet zover te laten komen. Sommige BOA's geven aan met de bevoegdheid die ze nu hebben een heel eind te kunnen komen.

Geïnterviewden zijn het unaniem eens met de stelling dat de politie naar aanleiding van een melding van geweld meteen in actie komt. De politie geeft weliswaar niet altijd prioriteit aan een zwartrijder en er zijn vaak ernstiger zaken waar de politie naartoe moet, dat is evident. Hiervoor uiten alle geïnterviewden hun begrip.

Enkele geïnterviewden pleiten voor het vergemakkelijken van de identiteitscontrole. Het betreft hier werknemers van de organisaties die de politie inschakelen voor deze controle. De medewerkers zijn van mening dat de politie zich in dezelfde tijd eigenlijk met belangrijker zaken bezig zou moeten houden.

4.1.4 Feitelijke aangifte

Uit de gesprekken met het personeel van het openbaar vervoer blijkt dat de politie aangiftes van incidenten van agressie of geweld altijd opneemt. Het algemene oordeel van geïnterviewden over de kwaliteit van de

⁵² Roeleveld, W., Bakker, I. Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak. September 2010.

aangifte is dat dit door de politie op zorgvuldige wijze gebeurt. Een BOA merkt op dat het mooi zou zijn als tijdens het aangifte doen, het computersysteem van de politie een speciale vragenlijst genereert voor de functie van buschauffeur, BOA of in ieder geval een functionaris met een publieke taak. Dit versnelt het proces van aangifte doen op het bureau en het voorkomt irritatie bij de BOA, de chauffeur naast hem en de medewerker aangifte. Bovendien voorkom je hiermee dat fouten worden gemaakt bij de invoer van bepaalde velden in het systeem.

Soms vraagt de politie aangifte te doen via internet. Eén van de geïnterviewde BOA's geeft aan liever in persoon aangifte te doen. Je kunt dan beter inschatten of de informatie op de juiste manier overkomt en nog wat toelichten. Mensen willen volgens hem graag hun verhaal doen als ze slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld. Je hebt dan meer het gevoel serieus genomen te worden. Via internet aangifte doen is volgens deze persoon meer iets voor het opgeven van diefstal van een zonnebril of iets dergelijks.

Volgens de gesprekspartners van de busbedrijven zijn agenten tijdens de aangifte behulpzaam en nemen zij alle tijd. Vaak moet een afspraak worden gemaakt voordat je langs kunt komen. Er gaat volgens geïnterviewden veel tijd in zitten. Een geïnterviewde BOA zegt er zelfs 3,5 uur aan kwijt te zijn. Na de aangifte wordt wel eens afgesproken dat als er nog gegevens ontbreken, de politie dit later nog door belt, bijvoorbeeld een kenteken. Dit wordt nogal eens vergeten. Een van de geïnterviewde organisaties zegt er dan zelf achteraan te moeten bellen.

Uit de gesprekken met de busbedrijven blijkt dat de medewerkers tevreden zijn over de kwaliteit van het proces-verbaal.

Volgens de NS is het soms leuren waar je de aangifte kan doen. In principe wordt aangifte gedaan bij de Spoorwegpolitie. Niet op alle kantoren van de Spoorwegpolitie is altijd voldoende bezetting. Ook bij de regiopolitie heeft men soms niet direct tijd of wordt er gevraagd naar een ander bureau te gaan. Er is niet veel verschil tussen de afhandeling bij beiden, ook niet in snelheid. Het opnemen van de aangifte duurt volgens de NS lang. De NS hoort geluiden dat slachtoffers het vervelend vinden door aspiranten te worden geholpen omdat dit langer zou duren. Slachtoffers hebben al veel te verduren gehad en moeten dan nog door stapels papierwerk heen. Een tegengeluid komt van een BOA van een andere organisatie. Deze meent juist dat het lijkt alsof jonge agenten nieuwsgierig zijn en het leuk vinden een aangifte op de juiste wijze af te handelen. Oudere agenten lijken er volgens hen weinig moeite meer voor te willen doen.

De geïnterviewden bij de NS merken op dat het vervelende bij agressie- en geweldsincidenten is dat als de afhandeling ervan niet goed verloopt, dit heel hard aankomt. Je dient er als werkgever en als politie alles aan te doen dat mensen na zo'n nare ervaring niet met nog meer tegenvallers te maken krijgen. Men moet zich goed realiseren wat mensen hebben meegemaakt en hiernaar acteren. De wijze van het benaderen van iemand die in een vervelende situatie is terecht gekomen, ligt vast in een convenant met het KLPD. Als mensen opgevangen willen worden, of naar huis willen gaan, moet een afspraak worden gemaakt voor de volgende dag om de aangifte op te nemen of voor het verhoor.

4.1.5 Communicatie

De NS spreekt zich kritisch uit over de communicatie en gang van zaken omtrent het proces-verbaal. De organisatie zegt momenteel geen zicht te hebben op wat er gebeurt met het proces-verbaal zodra het is ondertekend. De NS heeft bij de Spoorwegpolitie één contactpersoon. Hiermee waren goede afspraken gemaakt. Gegevens werden aangeleverd als hierom werd gevraagd. Maar sinds er een nieuwe leiding is aangetreden bij het betreffende onderdeel van de Spoorwegpolitie in februari/maart 2010, vindt er geen terugkoppeling meer plaats over het verloop van processen-verbaal. De Spoorwegpolitie beroept zich sindsdien op de Wet bescherming persoonsgegevens. Het bureau 'NS Legal' houdt zich bezig met de afwikkeling van incidenten en staat mensen bij in het juridische traject. Medewerkers van dit bureau moeten

veel moeite doen om de voortgang van het traject zichtbaar te krijgen. Sinds de NS de gegevens niet meer krijgt aangeleverd, komt het voor dat zaken al voor (de rechter) zijn geweest zonder dat de organisatie dit weet, of dat zaken blijven liggen. De NS heeft geen zicht meer op de snelheid in het verloop van de zaken. Dit is een knelpunt. De NS vindt het vervelend dat de Spoorwegpolitie zo vasthoudt aan procedures. Want waar het om gaat is dat je mensen die slachtoffer zijn geworden, optimaal kan informeren over de voortgang van hun zaak. Het belang hiervan wordt onderschat, aldus de organisatie.

4.1.6 Registratie

De vervoersbedrijven registreren de voorvallen van agressie en geweld. De Inspectie hoort wisselende geluiden over het feitelijke gebruik van de incidentenregistratie. Sommige vervoersbedrijven delen de incidentenregistratie met de politie, andere niet. De RET gebruikt een systeem om in kaart te brengen op welke lijnen incidenten zoal voorkomen. De politie of de gemeente kan indien nodig actie ondernemen. De animo om dit in te vullen is volgens een geïnterviewde chauffeur behoorlijk afgenomen. Bij de NS is het de bedoeling dat er wordt gemonitord/geregistreerd waar vaker voorvallen zijn, zodat op die treinen extra ondersteuning kan worden geboden. De gegevens worden uitgewisseld met de politie. De BOA's van de NS geven aan eigenlijk niet te registreren. Volgens hen doen treinconducteurs dit wat vaker, maar toch ook niet veel. Buschauffeurs van Arriva vullen een 'onregelmatigheidsformulier' in. Volgens de geïnterviewde BOA doen zij dit trouw. Aan de hand van deze gegevens kan de BOA de bron opzoeken van waar de narigheid vandaan komt. Indien de overlast afkomstig blijkt te zijn van lastige personeelsleden van een bepaald bedrijf, kan de BOA dit bedrijf bezoeken om er een praatje te maken. Daarnaast wordt via het 'aanvraagformulier melding bij de politie' gemeld dat het op een bepaalde lijn of bij een halte onrustig is en wordt gevraagd of de politie daarop toezicht kan houden. De BOA's van Veolia Transport Limburg geven via een dagrapport aan of er sprake is van verbaal geweld en op welk treinnummer dit voorkomt. Veolia stuurt de incidentenregistratie maandelijks door naar zowel de Spoorwegpolitie in Limburg-Noord en Limburg-Zuid, als naar het KLPD in Eindhoven.

4.1.7 Samenwerking

Uit de gesprekken die de Inspectie heeft gevoerd met medewerkers van de openbaarvervoerbedrijven blijkt dat er al veel wordt samengewerkt met de politie. Soms fungeert de politie tijdens georganiseerde acties als back-up, terwijl BOA's in burger controles doen. Een organisatie noemt als voorbeeld van samenwerking dat in het geval zich op bepaalde buslijnen incidenten voordoen, de meldkamer na het telefoontje van de BOA, rechtstreeks contact kan opnemen met de Officier van Dienst. In een andere organisatie is een pilot gaande met life-view (camera's in de bus), waarbij regelmatig contact is met de politie. Weer een andere organisatie zegt een korte lijn te hebben met de lijnverantwoordelijken van de Spoorwegpolitie. Indien er iets ernstigs zou gebeuren, kan de organisatie direct contact met ze opnemen. Andere vervoersbedrijven zeggen ook gevaarlijke situaties meteen door te geven aan de politie. Een BOA vertelt bijvoorbeeld dat als hij 's avonds eens iets verdachts ziet, bijvoorbeeld een bestuurder van een auto die raar gedrag vertoont, hij dit doorbelt met de meldkamer. De politie kan er dan een auto naartoe sturen om te kijken. De politie stelt het op prijs dat haar werk op deze manier vergemakkelijkt wordt. Beide partijen zijn uiteraard blij dat deze werkwijze bijdraagt aan de veiligheid op de weg. Een andere BOA vertelt dat indien de overlast afkomstig is van lastige personeelsleden van een bepaald bedrijf, hij dit bedrijf bezoekt om er een praatje te maken. Zo heeft de BOA ook een maatschappelijke functie. Wat dat betreft overlappen de taken van een BOA met die van de politie.

Volgens enkele geïnterviewden heeft een politieagent doorgaans weinig kennis van het openbaar vervoer. Dit is te wijten aan de aard van de werkzaamheden. Volgens hen heeft een BOA zich gespecialiseerd op een bepaald strafbaar feit, namelijk die zich voordoen in het openbaar vervoer. De politie krijgt over dit onderwerp tijdens de opleiding echter maar een klein stukje. Onbekendheid met de regelgeving maakt ook onbemind. Het kost de agenten te veel moeite. De politie kiest er daarom vaak voor geen bekeuringen uit te schrijven, aldus de geïnterviewden.

Daar waar politie en BOA's van openbaar vervoerbedrijven regelmatig samen diensten draaien, lijken de BOA's wel tevreden over de kennis van de politie. De politie is hier op de hoogte van wat een kaartje is en hoe ze moet handelen. Ook is de politie in de districten waar convenanten zijn afgesloten tussen onder andere de politie en de openbaar vervoerbedrijven, volgens de gesprekspartners goed op de hoogte van de taken en bevoegdheden van de BOA. In dit verband worden vaak concrete afspraken gemaakt. In Zeeland bestaat een gezamenlijk eilandenberaad met de burgemeesters en de politie. Hierin zit ook een afgevaardigde van Arriva. Dit heeft bijvoorbeeld concreet geleid tot politiebegeleiding op een bus die voor het eerst op het nachtnet ging rijden.

Volgens BOA's van de NS heeft de Spoorwegpolitie over het algemeen veel kennis van het openbaar vervoer door gezamenlijke acties die plaatsvinden. In Rotterdam is de Spoorwegpolitie bijvoorbeeld goed op de hoogte van de bevoegdheden van de BOA. Men is op elkaar ingespeeld omdat er regelmatig samen diensten worden gedraaid. De politie gaat dan mee in uniform of in burger.

De geïnterviewden van Concern Veiligheid van de NS geven aan dat de kennis van de taken en bevoegdheden van een BOA wel verschilt per regio en per eenheid van de Spoorwegpolitie. De overdracht van een passagier aan de politie loopt niet altijd soepel. De werkwijze is zo dat conducteurs iemand aanhouden en overdragen aan de BOA (Service en Veiligheid). De politie is echter niet altijd bereid om de verdachte te komen halen. De politie zegt dan dat Service en Veiligheid de persoon moet komen brengen. Dit behoort echter niet tot de taak van de NS. Volgens Concern Veiligheid is de voornaamste taak van Service en Veiligheid-medewerkers van de NS niet handhaving maar serviceverlening. De taak van BOA doen de betreffende werknemers er (zeer beperkt) bij. In de periferie en in het zuiden van Nederland komt dit frequenter voor dan in de rest van Nederland.

Het Concern Veiligheid van de NS merkt verder op dat wanneer er iets gebeurt, zeker binnen onhandige tijden ('s avonds, in het weekend of in de buitengebieden), hier vaak de regiopolitie bij betrokken is. De Spoorwegpolitie zit immers niet in het hele land. Bij de regiopolitie is nogal eens onbekendheid met de juiste afhandeling. Ook de BOA's van de NS vinden de samenwerking met de regiopolitie minder goed verlopen. Zij dragen als voorbeeld de regio Zuid-Holland-Zuid aan. Hier moet wel eens lang worden gewacht op de politie waardoor een aanhouding niet door kan gaan. Dit kan volgens de gesprekspartners met het verleden te maken hebben, toen de BOA nog zeer weinig bevoegdheden had. De politie kwam toen vaak voor niets, of voor iets kleins. Er werd bijvoorbeeld naar legitimatie gevraagd. Bij de komst van de politie verscheen er dan opeens wel een ID-bewijs.

Ook andere openbaar vervoerbedrijven zijn van mening dat agenten de taken van BOA's beter zouden moeten kennen. Het komt wel eens voor dat de politie voor assistentie bij een agressieve passagier komt, en dan aan de BOA's vraagt waarom ze zijn opgeroepen/ wat ze moeten doen. Agenten vinden dan dat de passagier niets strafbaars heeft gedaan. Geïnterviewden geven aan de politie niet voor niets te bellen, maar dat ze soms het idee hebben dat de politie gewoonweg niet weet wat ze moet doen. Eén van de geïnterviewde BOA's houdt daarom geen passagiers meer aan.

Om het voorgaande in een bredere context te plaatsen wijst de Inspectie op het verkennend onderzoek 'Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak', waarin wordt ingegaan op een factor die maakt dat mensen eerder en vaker met geweld te maken krijgen, namelijk het (te) strikt naleven van regels⁵³. 'Een geïnterviewde medewerker van een lokaal openbaar vervoerbedrijf geeft als voorbeeld een collega die bijna tien keer in de week de politie nodig zou hebben. Deze collega werkt strikt volgens de regels. Hij wil en kan een situatie niet flexibel oplossen. De medewerker omschrijft dit als "Zijn wil is wet".' Deze factor is overigens tijdens de interviews in onderhavig onderzoek niet ter sprake gekomen.

⁵³ Roeleveld, W., Bakker, I. Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak. September 2010.

Een BOA merkt op dat korpsen verschillend omgaan met sancties. Een paar maanden geleden waren er meerdere reizigers in korte tijd met een vervalst abonnement. Het ene korps reageert op de aanhouding en maakt verbaal op. Het andere korps vindt dit teveel werk. Het is vervelend dat iemand die in Zwolle wordt gepakt een boete krijgt van 200 euro en een aantekening krijgt in het strafblad, terwijl iemand in Apeldoorn wordt weggestuurd met een 'verhoging' van 35 euro. Dit heeft te maken met het feit dat busroutes door verschillende regio's lopen en politiekorpsen verschillend optreden bij vergelijkbare feiten.

4.2 Ambulancepersoneel en politiële bejegening

De Inspectie OOV pretendeert niet de stand van zaken weer te geven van de werkverhouding tussen de ambulance en de politie in Nederland. De Inspectie heeft immers gesproken met medewerkers van slechts drie regionale ambulanceorganisaties. Het doel van dit hoofdstuk is om met voorbeelden te beschrijven op welke momenten ambulanceorganisaties te maken krijgen met de politie in het geval van agressie of geweld. Daarnaast worden de meningen van de geïnterviewden van de drie organisaties uiteengezet voor wat betreft de samenwerking met de politie in het kader van de veilige publieke taak.

Allereerst wordt opgemerkt dat de geïnterviewde personen niet op de hoogte zijn van de inhoud van de ELA (Eenduidige Landelijke Afspraken). Men weet over het algemeen wel dat er prioriteit gegeven moet worden aan de incidenten en dat er voor deze delicten strafverzwaring geldt.

4.2.1 Aangiftebereidheid

Uit de gesprekken met de ambulanceorganisaties komt naar voren dat medewerkers en de leiding incidenten niet altijd doorgeven aan de politie. De organisaties stimuleren de medewerkers wel om bij incidenten aangifte te doen. Medewerkers vinden dat agressie en geweld onderdeel is van het vak of dat de incidenten niet ernstig genoeg zijn. Er wordt gewezen op de machocultuur binnen de beroepsgroep. Daarnaast wordt angst voor mogelijke gevolgen (represailles) genoemd als reden om niet naar de politie te stappen. Vaak bestaan er goede opvangvoorzieningen vanuit de werkgever, wat ertoe kan bijdragen dat de werknemer zich minder snel tot de politie wendt. Bij psychiatrische patiënten ligt de drempel voor het ervaren van agressie en geweld lager. Ook dit soort incidenten wordt niet altijd gemeld. Een geïnterviewde vraagt zich af of je in deze gevallen als organisatie wel moet doorgaan in een strafrechtelijk traject.

4.2.2 Noodhulp

Het ambulancepersoneel kan in het geval van incidenten van agressie of geweld gebruik maken van de noodhulpknop. Omdat de spreek sleutel open staat, kan de centralist van de meldkamer onmiddellijk meeluisteren. Deze centralist dient vervolgens de politie in te schakelen. Uit de gesprekken die de Inspectie heeft gevoerd met het ambulancepersoneel, blijkt dat de politie bij het gebruik van deze knop snel ter plaatse is. Volgens de Regionale Ambulance Voorziening Utrecht (RAVU) is de samenwerking en verstandhouding met de noodhulp van de politie goed.

In de regio Amsterdam zijn de meldkamers van politie en ambulance nog gescheiden. De meldkamers hebben geen direct contact met elkaar. Desondanks wordt, volgens het ambulancepersoneel van Verenigd Ziekenvervoer Amsterdam (VZA), de situatie door de meldkamer goed ingeschat. De noodhulp is snel ter plaatse.

Een geïnterviewde van UMCG Ambulancezorg in Drenthe, tevens slachtoffer, spreekt zijn waardering uit voor een agent die ter plaatse kwam na een melding van agressie⁵⁴. De agent zette zijn telefoon op stil alvorens de ambulancemedewerker te helpen. Volgens deze gesprekspartner wordt een melding van een incident door de politie gezien als assistentie collega's en komt zelfs de Marechaussee soms assisteren. De politie weet bovendien wat ze moet doen als de ambulancemedewerker bezig is, zoals de omstanders op

⁵⁴ UMCG: Universitair Medisch Centrum Groningen.

afstand houden. Vanuit Drenthe komt ook een ander geluid. De politie in Drenthe kan een ambulance begeleiden bij het vervoer van psychiatrische patiënten, indien de ambulanceorganisatie dit wenst. De organisatie merkt in dit verband op dat in deze gevallen van 'Afspraak op Locatie' (AOL), de opkomsttijd te lang kan zijn. De ambulance staat soms een kwartier of half uur op de politie te wachten. De ambulanceorganisatie is dan ook van mening dat de veiligheid van zorgverleners in plattelandsgebieden minder is gegarandeerd dan in stedelijke gebieden.

De Inspectie wijst in dit kader nog op een ander onderzoek naar agressie tegen ambulancepersoneel, waarin onder andere wordt ingegaan op het ervaren gevoel van veiligheid door de aanwezigheid van de politie⁵⁵. In dit onderzoek acht een meerderheid van de respondenten de aanwezigheid van de politie als discutabel. 'Om veiligheid te garanderen wordt in gevallen van agressieve situaties altijd politie meegestuurd. Hoewel ambulancepersoneel opgelucht reageert als er hulp komt, zijn zij zich wel bewust van de effecten die de aanwezigheid van politie kan hebben op omstanders. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van beeldspraken als "een druppel op een gloeiende plaat" maar ook als een "rode lap op een stier".' De onderzoeker wijst op het belang van het in overweging nemen van de escortbegeleiding van politie, bij het doen van aanbevelingen over het terugdringen van agressie tegen ambulancemedewerkers. Ook in een ander onderzoek is in de gesprekken met ambulancepersoneel de aanwezigheid van de politie genoemd als een averechts werkend effect op agressie⁵⁶. Daarnaast wordt een algemene opmerking gemaakt, namelijk dat de samenwerking met de politie goed verloopt. In een derde onderzoek wordt uitgelegd dat ambulanceorganisaties voor wat betreft agressie bepaalde voorzorgsmaatregelen kunnen nemen in de werkomgeving van de medewerkers, zoals het laten afzetten van de omgeving door de politie⁵⁷. De omgeving is immers moeilijk te controleren omdat de werkzaamheden zich vaak afspelen in een openbare ruimte. Ook wordt erop gewezen, dat bij de ambulancezorg weglopen niet mogelijk is, zeker niet wanneer het levensbedreigende situaties betreft. Deze beperking kan tot op zekere hoogte worden ondervangen door politiebegeleiding. In uitgaansgebieden of in 'moeilijke wijken' is hier daarom vaak standaard sprake van.

De Inspectie heeft tijdens de interviews ambulancemedewerkers gevraagd naar hun ervaring met de aanwezigheid van de politie tijdens de uitvoering van het werk. Hoewel de Inspectie niet specifiek heeft gevraagd naar de veiligheidsbeleving, heeft geen enkele gesprekspartner zich negatief of ambivalent uitgesproken over de aanwezigheid van de politie tijdens de uitvoering van het werk.

4.2.3 Feitelijke aangifte

De RAVU is positief over de afhandeling door de politie voor wat betreft een incident waarbij een ambulance werd vernield. De politie heeft de aangifte goed opgenomen en de medewerkers hebben het adres van de RAVU als adres opgegeven. De geïnterviewde heeft in totaal drie processen-verbaal ingezien. In één zaak bleek het schadebedrag niet in het proces-verbaal te zijn opgenomen.

Bij VZA hebben de geïnterviewde personen, tevens slachtoffer van agressie, direct na het incident aangifte gedaan. Ze hebben hiertoe zelfstandig besloten. Aangezien de bedreigingen tijdens de incidenten geen gevolgen hebben gehad voor het functioneren van de geïnterviewden, hebben ze niet overwogen om zich als partij te voegen bij de strafzaak. De politie heeft echter niet geïnformeerd naar eventuele schade. Ook heeft de politie geen slachtofferhulp aangeboden. Er is verder geen informatie beschikbaar over hun ervaringen met het opnemen van de aangifte.

Het aangifteproces in Drenthe verloopt volgens geïnterviewden op zorgvuldige wijze. Bijna alle noodzakelijke onderwerpen komen aan bod. Bij één van de geïnterviewden is de aangifte ter plekke opgenomen. De politie

⁵⁵ A.C.C. de Koning. Als elke seconde telt, agressie tegen ambulancepersoneel. 17 juni 2009.

⁵⁶ Jacobs, M, Jans, M, Roman, B. IVA beleidsonderzoek en advies, Universiteit Tilburg. Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek. Oktober 2009.

⁵⁷ Kemper, R., de Ruij, Research voor Beleid. 'Tussen agressiebeleid en praktijk. Aanpak van agressie en geweld in de publieke sector'. 17 september 2009.

was erg snel ter plaatse en de telefoon ging op stil. De ambulanceverpleegkundige heeft de aangifte nog wel een paar keer laten aanpassen, want het ging allemaal erg snel. Opvallend in deze zaak is dat de politie de medewerker heeft verteld dat de verdachte via zijn advocaat achter zijn adres zou kunnen komen. Hij kreeg deze informatie toen hij er zelf naar vroeg.

Voor wat betreft het informatieproces rondom de afhandeling van incidenten geven de drie organisaties het volgende aan. De RAVU heeft naar aanleiding van een gebeurtenis op kerstavond 2009 contact gezocht met de politie. Het ging om een incident waarbij hulpverleners geen hulp konden verlenen in een café doordat omstanders agressief werden. In deze zaak is geen aangifte gedaan. Het is bij een melding gebleven, aangezien de hulpofficier van Justitie het incident niet dreigend genoeg vond. Voor de betrokken medewerkers van de RAVU was deze wijze van afhandeling een desillusie. De organisatie heeft dit voorval naderhand besproken met de politie. De politie heeft binnen de eigen organisatie uitgezocht hoe dit heeft kunnen gebeuren en heeft ingezien dat er niet juist is gehandeld.

Over de afhandeling van twee andere incidenten in de regio Utrecht, die langer geleden zijn voorgevallen, is de RAVU slecht geïnformeerd. Hier heeft men achteraan moeten bellen. De stand van zaken bleek steeds onbekend. De dossiers hebben lange tijd bij de politie op een bureau gelegen. Er was bovendien geen vast aanspreekpunt bij de politie. Medewerkers vinden het wenselijk dat hun werkgever de zaak verder oppakt, aldus de geïnterviewde van de RAVU. Dit kan alleen als de organisatie goed op de hoogte is van de stand van zaken. De ambulanceorganisatie vindt daarom een vaste contactpersoon bij de politie noodzakelijk. Daarentegen heeft de betreffende ambulanceorganisatie voor wat betreft de reeds genoemde vernieling van een ambulance, een week na het voorval wel een brief ontvangen van de politie. In de brief werd gevraagd of er sprake is van schade en of de RAVU dit wil verhalen. Ook was er informatie bijgevoegd over het aangifteproces. In deze zaak is de communicatie wel naar wens verlopen. De RAVU is in deze zaak als getuige gehoord. De organisatie is van mening dat informatie over de afhandeling van de aangifte en het verloop van de zaak door politie en Openbaar Ministerie aan slachtoffers en aan de RAVU verbeterd dient te worden. Er is bovendien sprake van stagnatie bij de politie en het Openbaar Ministerie in de afhandeling van deze zaken.

4.2.4 Communicatie/ prioriteit

De geïnterviewden in Drenthe herkennen zich in het uitgangspunt dat volgens de ELA de politie prioriteit geeft aan meldingen van agressie en geweld tegen ambulancepersoneel. Daarnaast heeft de organisatie goede ervaringen met de politie waar het de terugkoppeling betreft. Zij wordt door de politie goed op de hoogte gehouden van het verdere verloop van de aangifte.

De RAVU geeft aan, gezien het geringe aantal incidenten, beperkte ervaring te hebben met de prioritaire behandeling van deze zaken door de politie. Dat de ambulanceorganisatie in een recente zaak als getuige is gehoord, ziet de organisatie wel als indicatie voor directe acties van de politie.

De ervaring van VZA is dat de zaken doorgaans geen voorrang hebben bij de politie. De organisatie noemt als voorbeeld een incident dat voorviel tijdens een nachtdienst in januari. Het ambulancepersoneel werd verbaal bedreigd. De politie is wel direct na de noodoproep van bedreiging ter plaatse gekomen en na de hulpverlening hebben respondenten aangifte kunnen doen op het bureau. Volgens de organisatie bestaat er wat dat betreft grote bereidheid bij de politie om aangifte op te nemen. De politie heeft VZA meegedeeld dat de zaak de volgende dag verder opgepakt zal worden. Over het verloop en de afhandeling door de politie heeft de ambulanceorganisatie echter geen informatie meer ontvangen, ondanks veelvuldige pogingen daartoe van een teamleider. Het is de organisatie niet bekend of de politie de getuigen van het incident (familieleden en voogd) hebben gehoord. Een van de slachtoffers in deze zaak heeft tussendoor in persoon op het bureau nog eens geïnformeerd naar de stand van zaken. Men vertelde hem toen dat de zaak één plaats was opgeschoven in de wachtrij (van de 8e naar de 7e plaats). De recherche heeft maanden lang geen verdere activiteiten ondernomen. De verdachte is pas maanden later door de politie gehoord. Bij de

recherche lijken de zaken geen prioriteit te hebben. De aangiften die de organisatie bij de politie heeft gedaan, hebben volgens geïnterviewden dan ook niet geleid tot directe opsporingsactiviteiten van de politie. In casu heeft de organisatie in juni een brief ontvangen van het Openbaar Ministerie met de enkele mededeling dat de dagvaarding voor de zitting is ingetrokken maar de strafzaak daarmee nog niet is afgedaan.

VZA meent dat zaken van geweld en agressie tegen ambulancepersoneel wel prioriteit krijgen indien deze zaak in de publiciteit is gekomen. Verdachten staan dan binnen enkele weken voor de rechter. De organisatie vraagt zich af of de politie voldoende deskundig is om agressiezaken goed op te pakken, te beginnen met een goed proces-verbaal van aangifte. VZA noemt de gemakzucht waarmee de politie het nut van een aangifte bagatelliseert en het Openbaar Ministerie zaken seponereert. Er is geen contactpersoon bij de politie voor VZA. Eén aanspreekpunt bij politie is volgens de organisatie wel noodzakelijk.

De ambulanceorganisaties zelf verstrekken niet altijd actief informatie aan hun werknemers over het aangifteproces. Als reden wordt genoemd dat er maar weinig incidenten plaatsvinden. Wel heeft een van de geïnterviewde organisaties een paar jaar geleden van Ambulancezorg Nederland (AZN) gehoord dat het mogelijk is domicilie te kiezen op het werkadres. Hiervan heeft de organisatie melding gemaakt in de interne nieuwsbrief. Een andere ambulanceorganisatie heeft door middel van werkinstructies en nieuwsbrieven de mogelijkheid van anonieme aangifte bij het personeel bekend gemaakt.

4.2.5 Registratie

Uitgaande van de registratie van de RAVU, komt er drie tot vier keer per jaar geweld voor tegen een medewerker. Hieronder vallen ook incidenten van agressief gedrag van mensen met een psychische stoornis. Gezien het aantal meldingen vraagt de betreffende organisatie zich af of er geen sprake is van een hype.

Bij VZA zijn er over de periode 2009-2010 acht meldingen van agressie en geweld opgenomen. De organisatie meent dat er meer incidenten plaatsvinden dan worden gemeld⁵⁸. Volgens de procedure moeten incidenten intern worden gemeld. Het is echter mogelijk dat er in het geval er aangifte wordt gedaan bij de politie, niet altijd een interne melding plaatsvindt. Deze procedure is voor verbetering vatbaar.

Volgens ambulancemedewerkers uit Drenthe komt agressie en geweld tegen ambulancepersoneel de laatste jaren vaak voor. Het gaat vooral om verbaal geweld en bedreiging. De pieken liggen in de weekeinden en bij de jongeren. Het UMCG start in januari 2011 met een elektronisch formulier, waarin standaard de agressiemelding is opgenomen. De beleidsmedewerker controleert de formulieren op agressie en geweld en rapporteert hierover. De afspraak is dat de medewerker bepaalt of er aangifte wordt gedaan. Het UMCG faciliteert zo veel mogelijk. 'Het principe hier is: wij doen aangifte.'

In het onderzoek 'Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak' wordt door het geïnterviewde ambulancepersoneel gewezen op het belang van meer en een betere melding en registratie⁵⁹. 'Binnen de veiligheidsregio zijn er nu zo'n zes meldingen per jaar, een duidelijke onderrapportage van niet alleen de ernstige incidenten. Uiteindelijk zou er ook meer aangifte kunnen en moeten worden gedaan. De onmogelijkheid van anoniem aangifte doen zorgt voor een hoge drempel.'

4.2.6 Samenwerking

VZA heeft geen specifieke afspraken of standaardafspraken/werkinstructies gemaakt met de politie. Wel begeleidt de politie op aanvraag ambulances die psychiatrische patiënten vervoeren.

In Hoogeveen zijn er in de weekeinden de zogenoemde 'loopagenten', agenten in burger en in uniform die preventief door straten lopen waar veel kroegen zijn. De loopagenten helpen de ambulancemedewerkers als

⁵⁸ Een schatting van VZA is dat ongeveer vijf procent van alle incidenten van agressie en geweld leidt tot het doen van aangifte.

⁵⁹ Jacobs, M, Jans, M, Roman, B. IVA beleidsonderzoek en advies, Universiteit Tilburg. Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek. Oktober 2009.

dat nodig is. In de binnenstad zijn ook veel camera's. Verder bestaat er een convenant tussen de GGZ en de politie. De politie begeleidt de ambulance bij het vervoer van psychiatrische patiënten, als de ambulance hierom vraagt. Van de ambulanceorganisatie in Drenthe komt ook een ander geluid. De geïnterviewden zijn van mening dat er meer gezamenlijk geoefend zou kunnen worden. Het UMCG heeft de politie aangeboden om een cursus reanimatie en eerste hulp te verzorgen, in ruil voor een cursus omgaan met agressie en geweld. De politie is niet op dit aanbod ingegaan. Volgens de geïnterviewden komt het initiatief niet van de grond vanwege de aanbesteding.

Ook in de regio Utrecht assisteert de politie de ambulances bij specifieke oproepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverlening in het uitgaansgebied. Tevens is er een convenant afgesloten met de politie, GGZ en de ambulanceorganisatie waarin werkafspraken worden genoemd, zoals begeleiding van patiënten met psychische problemen. De ambulanceorganisatie in Utrecht noemt in een ander kader de samenwerking op het gebied van opsporing. Het personeel van de RAVU wordt soms gevraagd medewerking te verlenen in rechercheonderzoeken. De recherche verzoekt bijvoorbeeld om patiëntengegevens of geluidopnames van de meldkamer, of ambulancepersoneel wordt gevraagd als getuige op te treden. De ambulanceorganisatie loopt dan tegen knelpunten aan. Ze kan informatie over patiënten niet altijd verlenen in verband met het beroepsgeheim en met de rechten van de patiënt. Tegelijkertijd voelt een ambulanceverpleegkundige zich ongemakkelijk bij het getuigen. Bovendien blijft de werknemer, en indirect ook zijn collega's, op deze manier betrokken bij de nasleep van het incident, terwijl de gebeurtenis op zich al een grote impact heeft gehad. De houding van de recherche wordt in deze situaties als intimiderend ervaren.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Met het programma Veilig Publieke Taak worden werkgevers en werknemers in de publieke sector gesteund om hun werk veilig en respectvol uit te oefenen. Eén van de uitgangspunten van het programma is een dadergerichte aanpak. Dit houdt in dat daders van agressie en geweld maar ook hun slachtoffers te allen tijde een adequate reactie krijgen. Om dit mogelijk te maken moet de pakkans groot zijn en moeten daders, zo mogelijk direct strafrechtelijk en financieel verantwoordelijk worden gesteld voor hun gedrag. Het motto 'Handen af van onze helpers' geeft kort en krachtig aan waar het om gaat.

Conform de toezeggingen van het programma Veilige Publieke Taak van 18 oktober 2007⁶⁰ en het Algemeen Overleg Veilige Publieke Taak van 28 januari 2010 is een landelijk stelsel van afspraken over de aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak ontwikkeld. Deze Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn op 1 april 2010 in werking getreden.

Vanuit het meerjarencijfer 'professionaliteit' is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV), mede op verzoek van het Programmabureau Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), ruim zes maanden na inwerkingtreding een onderzoek gestart naar de mate waarin de ELA bij de korpsen zijn geïmplementeerd en worden uitgevoerd. Hierbij kijkt de Inspectie OOV naar de naleving van de afspraken en worden knelpunten in de uitvoering bij de korpsen in kaart gebracht. Daarmee draagt de Inspectie OOV bij aan het realiseren van de programmadoelstelling en secundair aan een verhoging van de veiligheid voor mensen met een publieke taak.

Het onderzoek richt zich op de uitvoering van de politietaken bij het voorkomen en afhandelen van agressie- en geweldsincidenten tegen functionarissen met een publieke taak. Er wordt onderscheid gemaakt in een repressieve component en een preventieve component. Voor wat betreft de *repressieve* component staat de vraag centraal hoe de politie in de dagelijkse praktijk invulling geeft aan de afspraken die met de ELA zijn geformuleerd. Het gaat om de politieke bejegening richting slachtoffers, dus nadat een incident heeft plaatsgevonden. Het inspectieonderzoek richt zich in het bijzonder op drie specifieke beroepsgroepen te weten medewerkers bij het stads- en streekvervoer en de NS, en ambulancemedewerkers. De kern van het onderzoek is het repressieve deel. Hierbij heeft de Inspectie OOV de werkwijze van de politie heeft getoetst aan de ELA, en de naleving van de desbetreffende ELA-afspraken. Dit vormt de hoofdmoot van het onderzoek.

Daarnaast is bij de *preventieve component* van het onderzoek de vraag of en zo ja op welke wijze de politie in preventieve zin samenwerkt met werkgevers van functionarissen met een publieke taak onderzocht. Dit met het oog op het voorkomen van agressie en geweld in de publieke sector.

⁶⁰ TK, vergaderjaar 2007-2008, 28 684, nr. 117.

In het kader van de beoordeling van de naleving van de ELA-afspraken hanteert de Inspectie OOV een toetsingskader. In dit toetsingskader zijn de toetsingsnormen op drie dimensies geformuleerd:

- **beleid:** er wordt geverifieerd of er uitvoeringsvoorschriften en instructies zijn (zowel landelijk als op het niveau van de korpsen);
- **uitvoering:** vervolgens wordt geverifieerd in hoeverre die uitvoeringsvoorschriften ook daadwerkelijk worden toegepast;
- **borging:** vervolgens wordt geverifieerd in hoeverre de uitvoering is geborgd. Hieronder verstaan we zowel het interne toezicht op de uitvoeringspraktijk als de stelselmatige monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling van het uitvoeringsbeleid.

In de volgende paragrafen worden de onderzoeksresultaten samengevat weergegeven aan de hand van het hierboven vermelde onderscheid in beleid (paragraaf 5.2), en uitvoering en borging (5.3). Paragraaf 5.4 beschrijft de onderzoeksresultaten over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de preventieve component.

5.2 Beleid

5.2.1 Landelijk beleid

Zoals in de inleidende paragraaf al gemeld zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) op 1 april 2010 in werking getreden⁶¹. Er is dus sprake van de beschikbaarheid van een uit uitvoeringsvoorschriften en instructies bestaand landelijk kader voor de afhandeling van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak door politie en OM (zie ook paragraaf 1.2).

5.2.2 Beleid op regionaal niveau

In de brieven aan de korpsen⁶² geeft de RKC-portefeuillehouder VPT aan dat de ELA gezien moeten worden als een basishoofniveau waarop voortgebouwd kan worden, en znodig ruimte laat voor nadere korps specifieke inkleuring. Behalve het landelijke beleid is er ook sprake van regionaal beleid. Een ruime meerderheid van de korpsen heeft de ELA nader uitgewerkt in korps specifieke instructies en/of nadere afspraken met het eigen OM.

5.3 Uitvoering en borging

In de ELA zijn de negentien opsporingsafspraken geordend rond vier aspecten (uitgangspunten) te weten: hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak, aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal, lijk op stuk wordt zoveel mogelijk toegepast, en tot slot het optimaal informeren van de benadeelde en geven van ondersteuning bij schadeverhaal. De Inspectie OOV heeft voor het onderzoek naar de naleving van de afspraken aansluiting gezocht bij deze ordeningssystematiek, met dien verstande dat er twee aspecten aan zijn toegevoegd nl. 'monitoring, evaluatie en borging', en 'organisatie en communicatie'.

⁶¹ TK, vergaderjaar 2009-2010, 28 684, nr. 267.

⁶² Brieven van de RKC-Portefeuillehouder VPT aan de leden van de RKC i.o., c.c. de portefeuillehouders GTPA, Personeel, Intake en Opsporing, d.d. 18 maart 2010 en 14 april 2010.

Het toetsingskader omvat aldus de volgende zes processen te weten:

- de hoge prioriteit voor meldingen van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak;
- de kwaliteit van de procesdossiers,
- de snelle en adequate opsporing,
- de informatieverstrekking en ondersteuning van het slachtoffer,
- de monitoring, evaluatie en borging
- de organisatie en communicatie.

Het oordeel over het nakomen van de afspraken die ten grondslag liggen aan deze zes processen geeft uiteindelijk inzicht in de stand van zaken per proces, en de naleving van de ELA als totaal. Uitgangspunt hierbij is de feitelijke en operationele toepassing van de ELA –afsprake(n) door een korps. De Inspectie OOV heeft bij een aantal bezochte korpsen enkele praktijktoetsen uitgevoerd om na te gaan of men conform de ELA werkt. Gekeken is hierbij of de ELA operationeel is toegepast⁶³.

De Inspectie OOV hanteert bij de toetsing op de naleving de volgende norm: als 80% van de eindgebruikers de ELA toepast is dit voor de Inspectie OOV in dit onderzoek voldoende om positief te oordelen over de toepassing er van⁶⁴.

5.3.1 Hoge prioriteit voor meldingen

Alle korpsen geven aan bij een strafbaar feit met een bekende verdachte altijd **opsporingshandelingen** te verrichten. 25 korpsen geven er aan altijd **aangifte** op te nemen van een strafbaar feit. 24 van de korpsen geven aan dat **meldingen** van agressie en geweld een hoge prioriteit genieten en niet worden afgedaan als **bagatel zaken**. Meldingen krijgen dus bijna altijd een directe opvolging. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews als het gaat om geweld. In deze zin wordt de ELA toegepast door de korpsen een hebben de meldingen van geweld een hoge prioriteit. Uit het dossier onderzoek, het onderzoek in BVH en de verklaringen van de geïnterviewde doelgroepen blijkt wel dat men geneigd is anders te reageren als sprake is van agressief gedrag. Ook de afspraken met betrekking tot het **overleggen met het OM** (bij twijfel aan strafbaarheid) en het te allen tijde **aanmaken van mutaties**, en het **insturen van het proces-verbaal** na overleg met het OM in het kader van Aanhouden en Uitreiken, worden blijkens de schriftelijke enquête en/of de interviews nageleefd. De naleving geldt ook de afspraak over de **adviesrol van de politie** richting aangever en/of werkgever bij uitstrekking van agressie en geweld tot de **privésfeer**.

Zeventien korpsen geven in de schriftelijke enquête aan eenduidig in BVH te registreren met de VPT code. Uit de verdiepende interviews blijkt echter dat het met de **registratie**, bekendheid en toepassing van de VPT-code nog niet goed gesteld is. Uit het praktijkonderzoek in BVH blijkt eveneens dat de onderzochte korpsen de code nog niet of nauwelijks gebruiken. Deze ELA-afpraak wordt dus nog niet nageleefd door de korpsen.

Met betrekking tot het herkenbaar aanleveren (**oormerken**) van het procesdossier aan het OM constateert de Inspectie OOV dat deze afspraak ook nog niet door alle korpsen wordt nageleefd. Ook hier is het beeld weer dat de schriftelijke bevraging een rooskleuriger beeld schetst dan uit de interviews blijkt. Bij de slechts ongeveer de helft van de bezochte korpsen weet men van afspraken over oormerken met sticker, stempel of anderszins.

⁶³ Voorbeelden van operationele toepassing zijn het kunnen registreren van de code in BVH, het kunnen uitvoeren van de landelijke afspraken en feitelijk toezicht hierop door een operationeel leidinggevende.

⁶⁴ Niet 100% maar 80% omdat zich omstandigheden kunnen voordoen dat het korps niet alle personeelsleden tijdig heeft kunnen opleiden (bijvoorbeeld langdurig zieken en gedetacheerden).

Resumé

Met betrekking tot het aspect “hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak” **voldoet** de politie aan **zeven van de tien afspraken**⁶⁵. In zijn algemeenheid kan dus worden gesteld dat de meeste afspraken die samenhangen met het geven van hoge prioriteit goed worden nageleefd. Te denken valt hierbij aan het geven van directe opvolging aan meldingen, het verrichten van directe opsporingshandelingen het altijd opnemen van aangiftes, het altijd maken van mutaties. De Inspectie OOV constateert dat de nagekomen afspraken veelal de activiteiten aan de voorkant betreffen, dus na directe kennisneming van het incident. Twee wezenlijke afspraken worden echter nog niet nageleefd door de korpsen. Het betreft de registratie met behulp van de specifieke VPT-projectcode in BVH, en het op een specifieke wijze herkenbaar maken (oormerken) van de procesdossiers aangezien het een VPT-zaak betreft. De Inspectie OOV benadrukt het belang van en goede naleving van beide afspraken. Zonder volledige en juiste registratie en oormerking vervalt de ‘herkenbaarheid’ van de zaak met als gevolg dat de vereiste prioritaire behandeling in gevaar komt. Daarnaast heeft dit verstreckende gevolgen voor de informatiepositie van de korpsen op het VPT-dossier.

5.3.2 Kwaliteit van de procesdossiers

Met betrekking tot het aspect ‘Kwaliteit van de procesdossiers’ heeft de Inspectie de ELA-afspraken nrs. 9 tot en met 15 beoordeeld op mate van naleving door de korpsen.

Alle korpsen geven aan dat bij **schade of letsel er extra informatie** hierover in de vorm van bijvoorbeeld foto’s wordt opgenomen in het dossier. In de onderzochte dossiers bleek dit ook in bijna alle gevallen te zijn gebeurd. Alle korpsen geven aan dat **waarnemingen van alcohol en drugsgebruik** worden opgenomen in het proces verbaal. In de onderzochte dossiers bleek dit daar waar van toepassing te zijn gebeurd. Het leeuwendeel van de korpsen geeft aan dat aangevers worden geïnformeerd over de mogelijkheid van **domicilie** keuze. Hetzelfde beeld komt naar voren uit de interviews. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in tweederde van de dossiers de slachtoffers kiezen voor het werkadres als adres. 21 korpsen geven aan dat **relevante antecedenten** worden opgenomen in het proces verbaal. Uit de interviews blijkt dat alle korpsen onderzoek doen naar de antecedenten van een verdachte. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij ruim tweederde van de dossiers antecedenten in het proces-verbaal zijn opgenomen. De Inspectie OOV constateert dat de bovenstaande vier ELA-afspraken door de korpsen worden nageleefd. ELA-afpraak nr.10 betreft de mogelijkheid van werkgevers (die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers) om **nadere (aangifte)afspraken** te maken met de politie. De Inspectie heeft **geen oordeel** over de naleving van deze afspraak, aangezien een en ander sterk afhankelijk is van het voorkomen van VPT-gelieerd geweld. Wel constateert de Inspectie OOV dat een ruime meerderheid van de korpsen afspraken heeft gemaakt met verschillende werkgevers (vaak de OV-sector).

Ten aanzien van **twee ELA-afspraken** die te maken hebben met het kwaliteitsaspect van de onderzoeken en de procesdossiers, komt de Inspectie OOV tot een **minder positief** oordeel.

Zo geven 20 korpsen aan dat geweldzaken in beginsel door de **recherche** worden behandeld.

In de toelichting blijkt echter sprake van een genuanceerder beeld. De korpsen merken wel op dat de aard en ernst van het incident mede bepalen welk onderdeel van de politie het incident zal afhandelen. In de praktijk worden voor lichtere zaken (veelal zes-uurszaken) medewerkers van de basispolitiezorg (noodhulp en aspiranten) en/of van wijkteams ingeschakeld, eventueel bijgestaan door een rechercheur. Bij ernstige zaken wordt bijna altijd de recherche ingezet. Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Ook

⁶⁵ In de ELA worden onder het aspect ‘hoge prioriteit’ zeven afspraken genoemd. De Inspectie heeft de afspraken 4, 6 en 7 gesplitst in 2 subafspraken elk (zie ook bijlage V). Over afspraak 7b (handelen conform de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten kon de Inspectie OOV zich geen oordeel vormen.

de resultaten uit het dossieronderzoek bevestigen het beeld dat alleen zware zaken naar de recherche gaan. Veel onderzoeken blijken dus te worden gedaan door politiemensen uit de uniformdienst, en in een aantal gevallen door aspiranten. Naast handhaving behoort opsporing ook tot de taken van een wijkteam. De keuze voor de afhandeling door een rechercheur is ingegeven door de aanname dat een rechercheur meer ervaring heeft, en daardoor beter in staat is om bepaalde onderzoeken te doen, dan zijn collega's in de uniformdienst.

De Inspectie OOV constateert dat de afspraak (nog) niet volledig wordt nageleefd. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête, en wordt deels bevestigd in de interviews en het dossieronderzoek.

Ook de afspraak inzake het doen van **aangifte door de werkgever** (namens de werknemer die dan als getuige wordt gehoord) en de rol van de politie daarbij, wordt nog niet volledig nageleefd en uitgedragen. De politie is wel bekend met de mogelijkheid maar informeert het slachtoffer niet actief. Dit blijkt uit de schriftelijke enquête. De interviews en het dossieronderzoek bevestigen dit beeld.

Resumé

De Inspectie OOV constateert dat **vier van de zeven afspraken** die betrekking hebben op de goede kwaliteit van de onderzoeken en het procesdossier worden **nageleefd** door de korpsen. Aan domiciliekeuze en het verrijken van het proces-verbaal met relevante informatie zoals antecedenten, beeldmateriaal en waarnemingen besteden de korpsen voldoende aandacht. Op twee punten kunnen de korpsen naar het oordeel van de Inspectie OOV nog een verbeteringslag maken te weten, de wenselijkheid om VPT-zaken in beginsel door de recherche te laten behandelen en de vereiste actieve informerende en adviserende rol van de politie richting het slachtoffer over het doen van aangifte door de werkgever en het optreden van het slachtoffer als getuige.

5.3.3 Snelle en adequate opsporing

In het kader van de 'snelle en adequate opsporing' zijn twee ELA-afspraken relevant.

Een belangrijke afspraak is dat bij ernstige vormen van agressie en geweld de verdachte niet eerder wordt heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het OM. Alle korpsen geven aan dat bij ernstige delicten de verdachte niet eerder weggaat dan na overleg met het OM. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews. De Inspectie OOV constateert dat deze afspraak volledig wordt nageleefd door de korpsen. Volgens de ELA dient voorts bij minder ernstige vormen van geweld indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure te worden toegepast. Een zeer ruime meerderheid van de korpsen (22) geeft aan de AU-procedure toe te passen bij minder ernstige vormen van geweld. Dit beeld komt ook naar voren uit de interviews. De beide afspraken die voor dit criterium gelden worden nageleefd door de korpsen.

Resumé

De Inspectie OOV constateert dat **beide afspraken** die betrekking hebben op de snelle en adequate opsporing worden **nageleefd** door de korpsen. Bij de korpsen is blijkbaar het besef voldoende aanwezig dat het niet eerder heenzenden van de verdachte na overleg met het OM, en de toepassing van de AU-procedure bij minder ernstige feiten, bij kan dragen aan een goed en snel verloop van het verdere opsporingsproces.

5.3.4 Informatieverstrekking en ondersteuning van het slachtoffer

Onder het aspect 'Informatieverstrekking en ondersteuning van het slachtoffer' schaarde de Inspectie OOV de afspraken over de **adviesfunctie** van de politie bij **schadebemiddeling/regeling** en de informatieplicht over de **voegingsmogelijkheid** in het strafproces. Onder deze noemer valt naar het oordeel van de Inspectie echter tevens de (van ELA-uitgangspunt nr. 6 afgeleide) informatieplicht van de politie richting slachtoffers en werkgevers over de voortgang in en afloop van de VPT-zaak.

Een zeer ruime meerderheid (23) van de korpsen geeft aan de schadebemiddelingsregeling conform de 'Aanwijzing slachtofferzorg' toe te passen. Deze ELA afspraak wordt dus in ruime mate nageleefd door de korpsen. Ter zake van het optimaal informeren van het slachtoffer en de werkgever is in de ELA voorts de afspraak opgenomen dat de politie in geval van toepassing van (super)snelrecht de benadeelde informeert over de voegingmogelijkheid in het strafproces voor het verhalen van de schade. De Inspectie OOV heeft bij het onderzoek naar de naleving van deze afspraak een situatie aangetroffen waarbij het beeld uit de schriftelijke enquête somberder is dan het beeld dat uit de interviewrondes met de politiemedewerkers (90% positief) en de medewerkers van de OV- en ambulancesector (80% positief) naar voren komt. Het oordeel van de Inspectie OOV over de naleving van de afspraak inzake de voegingsmogelijkheid moet dan ook in opwaartse zin worden bijgesteld: de afspraak wordt nageleefd. De beide afspraken die voor dit criterium gelden worden dus nageleefd. Tot slot de plicht van de politie om slachtoffers en werkgevers optimaal te informeren over hun positie en mogelijkheden in het strafproces, over de strafrechtelijke afhandeling van de zaak, en over de voortgang en afloop van de VPT-zaak. Ten aanzien van dit punt is de Inspectie OOV van mening dat de politie zich met name ten aanzien van de **voortgangs- en afloopberichtgeving** nog onvoldoende van haar taak kwijt. Dit blijkt uit de interviews bij de politie en wordt ontegenzeggelijk bevestigd in de gesprekken met de doelgroepen. Deze afspraak wordt in onvoldoende mate nageleefd.

Resumé

De Inspectie OOV komt met betrekking tot het aspect 'Informatieverstrekking en ondersteuning van het slachtoffer', tot de conclusie dat de twee formeel voor dit punt ontwikkelde afspraken door de korpsen worden nageleefd. Het leeuwendeel van de korpsen verleent ondersteuning bij schadeafhandeling en wijst op de mogelijkheid tot het voegen van de schadeafhandeling in het strafproces. Met betrekking tot de informatieplicht van de politie richting slachtoffers over de voortgang in, en afloop van de VPT-zaak schiet de politie naar het oordeel van de Inspectie OOV nog tekort. Dit wordt met name vanuit de doelgroepen extra benadrukt.

5.3.5 Monitoring, evaluatie en borging

Ten aanzien van dit beoordelingsaspect is een tweetal (sub)afspraken en één specifieke vraag naar de borging relevant (zie ook paragraaf 2.7). In de ELA is de (sub)afspraak (nr.8a) opgenomen dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uitmaakt van de **structurele informatieanalyse** bij de politie. Zeventien korpsen zijn gestart met het op enigerlei wijze monitoren en analyseren van landelijke afspraken en/of korpsspecifieke dan wel zijn voornemens dit op korte termijn te gaan doen. Hierbij is het aantal korpsen waarbij daadwerkelijk sprake is van structurele informatie analyse nog sterk in de minderheid. Uit de interviews blijkt dat een structurele analyse van geweld tegen medewerkers met een publieke taak nog niet georganiseerd is. Het streven is wel deze analysefunctie goed te gaan organiseren. De nadruk wordt hierbij gelegd op de tijdige beschikbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de relevante gegevens en data. In dit verband wordt nog gemeld dat het vooral gaat om de verbetering van de registratie- en analysevaardigheden evenals om de bewustwording van het gebruik van de juiste codes en het stroomlijnen van de discussies over juiste definities en doelgroepen. Al met al komt de Inspectie OOV tot de conclusie dat de desbetreffende afspraak (nog) niet wordt nageleefd. De ontwikkeling naar een systeem van structurele monitoring en informatieanalyse staat nog grotendeels in de kinderschoenen. Ook de afspraak dat de politie analyses en **informatie** moet **delen** met relevante partners (bijvoorbeeld bij specifieke trends of toename van agressie en geweld in het algemeen) wordt nog niet nageleefd. Iets minder dan de helft van de geïnterviewde portefeuillehouders geeft aan dat er geen sprake is van het delen van informatie, althans niet in structurele zin. Bij specifieke incidenten is vaak wel sprake van samenwerking, overleg en delen van informatie (betreft veelal de OV-sector).

De Inspectie OOV concludeert dat de twee afspraken over structurele informatieanalyse en het delen van informatie (nog) niet wordt nageleefd door de korpsen.

De politie dient naar het inzicht van de Inspectie OOV voorts met het oog op de structurele **borging** en het ELA-conform handelen in de uitvoeringspraktijk voldoende maatregelen en voorzieningen te treffen. De korpsen zijn met het oog op de borging wel bezig met het treffen van voorzieningen, maar van structurele borging is nog geen, dan wel in onvoldoende mate sprake. Dit beeld komt naar voren uit de interviews. Uit de gevoerde gesprekken blijkt voorts dat er in de dagelijkse praktijk ten aanzien van VPT-zaken nog sprake is van een groot gat tussen de theorie van het protocol en de praktische uitvoering. Men is nog onvoldoende ELA-bewust.

Resumé

Twee belangrijke afspraken die liggen op het terrein van structurele informatieanalyse, het genereren van relevante (management)informatie over VPT-zaken, en het delen van informatie worden naar het oordeel van de Inspectie OOV nog niet nageleefd. Ook stelt de Inspectie OOV vast dat van een structurele borging van het ELA-conform handelen nog lang geen sprake is. Bij verschillende korpsen geeft men aan dat er wel sprake is van draagvlak en aanzetten tot borging maar dat het VPT-gedachtegoed nog onvoldoende is geïnternaliseerd en nog niet 'tussen de oren zit' van met name de tactisch en de operationeel medewerkers.

5.3.6 Organisatie en communicatie

Met betrekking tot het aspect 'organisatie en communicatie' is in de ELA een **ketenafpraak** opgenomen die aangeeft dat er bij de politiekorpsen en parketten een **contactfunctionaris** moet worden aangesteld die verantwoordelijk is/wordt voor de uitvoering van het ELA-afsprakenstelsel. Het gaat hierbij om de verantwoordelijkheid voor en het toezicht op het (implementatie)proces, de kwaliteitsborging en de communicatie. Uit de schriftelijke enquête blijkt dat er bij het leeuwendeel van de korpsen (21) een portefeuillehouder is benoemd. De inhoud van de portefeuille varieert per korps. In de meeste gevallen is geen sprake van een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de drie specifieke doelgroepen, maar valt dit onder de verantwoordelijkheid van een algemeen portefeuillehouder geweld (VPT sec. of soms gecombineerd met GTPA). De Inspectie OOV stelt vast dat de afspraak wordt nageleefd. De meeste korpsen hebben een contactfunctionaris aangesteld.

De Inspectie OOV heeft in het kader van het aspect 'organisatie en communicatie' bij de korpsen nog informatie ingewonnen over het verloop van het **implementatietraject** en het **communicatietraject** en over de **bekendheid** over de ELA binnen de korpsen. De Inspectie OOV constateert dat de plannen van de korpsen met betrekking tot de implementatie op verschillende manieren worden ingevuld en zeer uiteen lopen (briefings, bijeenkomsten roadshows, intranet, mailings etc).

De meningen verschillen over de wijze waarop de ELA zouden moeten worden gecommuniceerd binnen het korps (actief en intensief, of gedoseerd en gericht). De ELA is volgens de enquête bij een krappe meerderheid van de – op strategisch, tactisch en operationeel niveau werkzame – politiemedewerkers bekend. Uit de interviews blijkt de bekendheid met de ELA op operationeel niveau een stuk minder dan op grond van de schriftelijke enquête verwacht mag worden. De bekendheid op tactisch niveau varieert van (helemaal) niet tot redelijk. Al met al komt de Inspectie tot het oordeel dat er ten aanzien van de implementatie, de communicatie en de bekendheid met de ELA nog de nodige slagen moeten worden gemaakt.

Resumé

De ELA-ketenafpraak over de aan te stellen contactfunctionaris VPT is door het leeuwendeel van de korpsen aangesteld. Deze afspraak wordt nageleefd. De Inspectie stelt vast dat er bij de meeste korpsen ten aanzien van de implementatie, de communicatie en de bekendheid met de ELA nog flink geïnvesteerd moet worden.

5.4 Preventieve samenwerking

Tijdens de korpsbezoeken is in het kader van de preventieve samenwerking tussen politie en werkgevers de vraag gesteld of het desbetreffende korps met organisaties met een publieke taak -preventieafspraken heeft gemaakt. Uit de interviews blijkt dat de meerderheid van de bezochte korpsen met openbaar vervoerbedrijven (stad- en streekvervoer en de NS) samenwerkt en preventiemaatregelen neemt. De korpsen vullen hun eigen rol hierbij op verschillende manieren in (preventief fouilleren nachtbus, extra surveillance en controles probleemlijnen, preventieprojecten op scholen etc.), Binnen de korpsen wordt verschillend gedacht over de preventieve taak van de politie bij het beteugelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Resumé

De politie werkt samen met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak. De uitvoering is hierbij divers. Binnen de korpsen bestaan verschillende opvattingen over de preventieve taak van de politie.

5.5 Conclusies

5.5.1 *Naleving ELA*

De ELA worden nog niet integraal toegepast en nageleefd. Hoewel het leeuwendeel van de korpsen al behoorlijk aan de weg timmert en er op veel punten sprake is van naleving, constateert de Inspectie OOV dat van de 25 afspraken (inclusief ketenafspraken en van ELA-uitgangspunten afgeleide afspraken) **acht afspraken nog niet worden nageleefd**.

Een aantal van de afspraken, met name die in het domein opsporing liggen, werden feitelijk al voor de invoering van de ELA toegepast. Er was altijd al overleg met het OM. Zaken met geweld werden al prioritair opgepakt. De politie is dan in de regel snel ter plaatse en neemt de slachtoffers serieus. Het beeld van een adequaat reagerende politie wordt ook door de geïnterviewde medewerkers van de bezochte doelgroepen bevestigd. Het probleem ligt echter bij de opvolging; wat er gebeurt er nadat de aangifte is opgenomen. De geïnterviewde medewerkers bij de OV-sector en de ambulancediensten zijn over het algemeen (zeer) ontevreden over de informatieverstrekking door de politie over de afhandeling van zaken. Dit beeld wordt in de interviews bij de korpsen bevestigd. Daarnaast worden geweldszaken nog niet goed geregistreerd. Dit is voor het primaire proces wellicht niet zo relevant maar wel voor de analyse die later moet plaatsvinden en de werkzaamheden die daaruit voortkomen. Dit besef moet aanwezig zijn bij de betrokken politiefunctionarissen.

Het merendeel van de ELA afspraken, zoals die in het domein opsporing liggen, wordt uitgevoerd. De nog niet nagekomen afspraken hebben in concreto betrekking op de aspecten 'hoge prioriteit meldingen' (registratie en oormerken), 'kwaliteit procesdossier' (behandeling VPT-zaken door de recherche en informatie- en adviesfunctie politie bij aangiftemogelijkheid door werkgever), informeren slachtoffer (informatiefunctie politie bij voortgangs- en afloopberichten VPT-zaken), en op het aspect 'monitoring, evaluatie en borging' (nog geen structurele informatieanalyse, nog niet delen van informatie en onvoldoende voorzieningen om ELA-gedachtegoed te borgen). De Inspectie OOV merkt ten aanzien van de afspraken die wel al worden overigens nageleefd op dat sommige afspraken (op grond van reeds vigerende wet- en regelgeving zoals bijvoorbeeld de Aanwijzing voor de opsporing) al 'staand' beleid waren, en naleving dus feitelijk geen extra inspanning vergt. Bij de korpsen blijkt wel sprake van draagvlak en aanzetten tot borging maar het VPT-gedachtegoed blijkt nog onvoldoende geïnternaliseerd is bij met name de tactische en de operationele politiemedewerkers.

In april 2010 kwam de Arbeidsinspectie bij het onderzoek naar de naleving van protocollen van wanneer geweld tegen het eigen politiepersoneel is gebruikt overigens al tot een vergelijkbare conclusie. Uit het inspectierapport Politiekorpsen van de Arbeidsinspectie⁶⁶ blijkt bij de meeste korpsen sprake van onvoldoende naleving van de geweldsprotocollen voor de eigen beroepsgroep. De meeste politiekorpsen hebben het onderwerp 'agressie en geweld' onvoldoende opgenomen in het korpsbeleid, waardoor het bij veel uitvoerende medewerkers aan de nodige kennis ontbreekt over de risico's, de benodigde consequente registratie van incidenten en instructies en werkwijzen. De Arbeidsinspectie concludeerde dat de meeste korpsen over een geweldsprotocol beschikken, maar dat het nog wel eens wil schorten aan de implementatie ervan. Dit beeld van een kloof tussen theorie (de ELA) en de praktijk (feitelijke beleidsuitvoering conform de gemaakte afspraken), wordt bijna een jaar later bij het onderzoek van de Inspectie OOV naar de naleving van de ELA weer bevestigd.

5.5.2 Sturing en borging

Opvallend bij het VPT-dossier is het door de Inspectie OOV geconstateerde gebrek aan effectieve sturing in de korpsen door het strategische maar met name ook door het tactische niveau richting de operationele eenheden. Sturing zoals hier bedoeld omvat drie aspecten, namelijk de koers uitzetten, koers houden en interne verantwoording. Sturing is noodzakelijk op alle betrokken niveaus. Bij het naleven van de afspraken is sprake van een gebrek aan resultaatsturing inclusief voortgangsccontrole. Met resultaatsturing is hier bedoeld zorg dragen dat de beoogde verbetering binnen de gestelde termijn wordt bereikt.

Ten aanzien van de borging stelt de Inspectie vast dat er mondjesmaat bij de korpsen aanzetten zijn ontwikkeld, maar grosso modo blijkt nog geen begin te zijn gemaakt met het feitelijk borgen van de uitvoeringsafspraken, waaronder begrepen zowel het interne toezicht op de uitvoering als de stelselmatige monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling van het uitvoeringsbeleid. De Inspectie OOV verwacht dat de portefeuillehouders binnen de korpsen er zorg voor zullen dragen dat voor het einde van de zomer 2011 de werkzaamheden die voortkomen uit de naleving van de ELA-afspraken, zijn verankerd in de werkprocessen, procedures en kwaliteitscontroles. Dit vertrouwen wordt mede ingegeven door de actieve rol van de Raad van Korpschefs i.o. - portefeuillehouder VPT en gesprekken met de portefeuillehouders. Deze verwachten zelf dat de borging in juni of juli 2011 op orde is.

5.5.3 Eindconclusies

Repressieve component

Hoewel de politieorganisatie zich op veel fronten inspant om de ELA adequaat uit te voeren komt de Inspectie OOV tot het oordeel dat de taakuitvoering van de politie bij geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak nog niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Er is nog geen integrale naleving van de afspraken. Het ELA-gedachtegoed is nog niet geïnternaliseerd, en is nog geen automatisme bij de operationele politiemensen en degenen die hen moeten aansturen.

Preventieve component

Met betrekking tot de preventieve component van het onderzoek stelt de Inspectie OOV vast dat de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

⁶⁶ Inspectierapport Politiekorpsen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, april 2010.

5.6 Aanbevelingen

5.6.1 Beschouwing

Normen alleen van boven af opleggen zal gegeven de aard van de politieorganisatie niet snel tot succes leiden. Nog een speerpunt er bij heeft geen zin. Dat is het zelfde als een spijker toevoegen aan een spijkerbed. Hooguit ligt het net iets 'comfortabeler'. Volgens de Inspectie OOV valt echter winst te behalen als men er zich bij het gewenst ELA-conform handelen bewust van wordt dat de politiemedewerker deel uitmaakt van een groter geheel die samen diverse andere actoren zoals OM en werkgevers van medewerkers met een publiek taak staat voor een gemeenschappelijke opgave namelijk het ontwikkelen van de Veilige Publieke Taak. De Inspectie OOV heeft bij de korpsbezoeken meerdere malen voorbeelden gezien van 'verkokerd' denken bij de verschillende disciplines. Gezamenlijk optrekken en elkaar gevraagd maar ook ongevroegd informeren over de stand van zaken bij de VPT-dossiers zou al een grote stap in de goede richting zijn. Dit geldt niet alleen de politieorganisatie maar ook andere betrokken actoren zoals werkgevers maar ook het OM als één van de instanties die ELA-gelieerd beleid ontwikkelt. Een concreet voorbeeld van mogelijk gebrek aan afstemming is dat bij de ontwikkeling van de nieuwe aanwijzing Slachtofferzorg inhoudelijk wordt afgeweken van een ELA-afspraken (zie ook paragraaf 2.4.4). Afstemming en samenwerking lijkt de Inspectie OOV dan ook zeker geen overbodige luxe.

5.6.2 Aanbevelingen

Het merendeel van de ELA afspraken, zoals die in het domein opsporing liggen, wordt nagekomen. Eerst en vooral echter beveelt de Inspectie OOV de korpsbeheerders en korpschefs effectieve aansturing aan op die afspraken nu nog niet zijn gerealiseerd en wel tot daadwerkelijk is vastgesteld dat de beoogde verbeteringen zijn gerealiseerd en zijn geborgd in de staande organisatie. Het resultaat moet zijn dat alle in de ELA vastgelegde afspraken door alle korpsen daadwerkelijk volledig worden nageleefd. Die sturing is nodig van hoog tot laag. Behalve voor de politiekorpsen zelf ligt hier een ondersteunende en stimulerende taak voor de RKC i.o., waaronder de portefeuillehouder VPT, en het programmabureau Veilig Publieke Taak.

Ten tweede beveelt de Inspectie OOV de korpschefs aan om de sturing op individueel zaaksniveau formeel en materieel te beleggen bij de teamchef. Deze moet daadwerkelijk verantwoordelijk worden gehouden voor de correcte afhandeling van de zaken die door zijn of haar team al dan niet zijn opgepakt. Op individueel zaaksniveau moet de teamchef het aanspreekpunt zijn voor de omgeving zowel naar het slachtoffer toe als naar het OM.

Ten derde beveelt de Inspectie OOV de portefeuillehouders binnen de korpsen aan om de ELA-afspraken daadwerkelijk te operationaliseren. Dit houdt in dat er een heldere, en vooral voor de operationeel medewerkers begrijpelijke en concrete uitvoeringsgerichte communicatie over de ELA binnen alle geledingen van de politie moet plaatsvinden. Eén simpele e-mail aan de medewerkers is echt onvoldoende. Zorg bovenal dat het uitvoerend niveau weet WAT, WAAROM en HOE men het moet doen. Probeer een en ander met behulp van concrete VPT-incidenten en voorbeeldcasussen te illustreren⁶⁷. Meldt hierbij expliciet dat iedere afspraak deel uit maakt van een groter geheel en complex aan afspraken te weten de ELA. En zorg dat alle relevante actoren binnen de politieorganisatie⁶⁸ zich bewust zijn van het feit dat alle individuele ELA-conforme handelingen tezamen leiden tot een adequate politieke afhandeling, waar zowel de politie als het slachtoffer van het bewuste incident bij gebaat zijn. Zorg ervoor dat wanneer de verantwoordelijkheid in

⁶⁷ Zie de box in dit rapport 'Een spuugincident'.

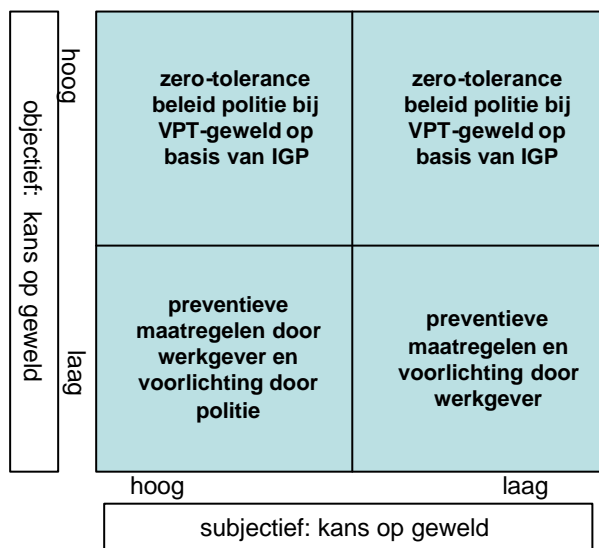
⁶⁸ Hierbij kan worden gedacht aan medewerkers die allen op enigerlei wijze betrokken zijn bij de afhandeling van een VPT-incident zoals de medewerker meldkamer, de medewerker noodhulp, de medewerker intake en service, de medewerker recherche, de teamchef, de Officier van Dienst (OvD), de medewerker kwaliteitsbureau, de medewerker schadebemiddeling en de politieparketsecretaris.

een zaak wordt overgedragen, dit aan beide kanten bewust en zorgvuldig plaats vindt, en koppel terug over de afloop.

5.6.3 Tot slot

Een van de onderwerpen die in bijna alle interviews door de geïnterviewden naar voren werd gebracht is of voor agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak een zero tolerance beleid zou moeten gelden. Informatie Gestuurde Politie geeft op deze vraag een prima antwoord.

Het veiligheidskwadrant



Vrij naar *Overlast en Veiligheid*⁶⁹

Als uit een gedegen analyse, gevoed door de politie en de omgeving, daadwerkelijk blijkt dat mensen met een publieke taak objectief concreet het gevaar lopen om geconfronteerd te worden met agressie en geweld dan is zero tolerance op die bepaalde locatie, of straat, voor een bepaald moment van de dag, de te varen koers.

Dit zelfde geldt ook wanneer mensen met een publieke taak dit subjectief niet zo ervaren. Met name dan moeten de politie en de werkgevers hun rol spelen en mensen moeten overtuigen tot het doen van aangifte.

Een gehoord argument is dat men zich vooral op agressie maar ook op geweld kan instellen. Dit wordt vooral gezegd door leidinggevenden of door diegene die er in de praktijk maar zijdelings mee te maken hebben. Het maakt nogal uit wie er over de zweep spreekt; de voerman of het paard. Agressie en geweld is niet normaal. Dit signaal moet worden afgegeven.

Daar waar de kans op agressie en geweld objectief klein is, maar subjectief als groot wordt ervaren, is met name een rol weggelegd voor de werkgever, daar waar het de veilige werkomgeving betreft.

Dit geldt ook voor daar waar de kans zowel objectief als subjectief klein is. De werkgever die zich inspant om deze situatie te behouden is te prijzen.

⁶⁹ Het Tijdschrift voor de Politie, jrg. 72, nr. 3, april 2010.

Afkortingenlijst

AI	Arbeidsinspectie
AOL	Afspraak op locatie
AU-procedure	Aanhouden (van een verdachte) en Uitreiken (van een dagvaarding)
AZN	Ambulancezorg Nederland
BOA	Bijzonder opsporingsambtenaar
BVH	Basisvoorziening handhaving
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
ELA	Eenduidige landelijke afspraken
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GMS	Gemeenschappelijke meldkamer systeem
GTPA	Geweld tegen politie ambtenaren
GVB	Gemeentelijk Vervoersbedrijf
GVU	Gemeentelijk vervoersbedrijf Utrecht
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
hOvJ	Hulpofficier van Justitie
ID-controle	Identiteitscontrole
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	Korps landelijke politiediensten
NS	Nederlandse Spoorwegen
OM	Openbaar Ministerie
OvD	Officier van Dienst
RET(M)	Rotterdamse Electriche Tramweg (Maatschappij)
RAVU	Regionale Ambulance Voorziening Utrecht
UMCG	Universitair Medisch Centrum Groningen
VPT	Veilig Publieke Taak
VZA	Verenigd Ziekenvervoer Amsterdam
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZoZ	Zicht op Zaken