Eenduidige Landelijke afspraken

Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak tussen de politie en het Openbaar Ministerie

Inleiding

Een krachtige strafrechtelijke aanpak van geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak blijft essentieel. Het idee achter de Veilige Publieke Taak (VPT) is dat functionarissen die zich professioneel inzetten voor onze rechtsstaat erop moeten kunnen rekenen dat zij hun werk veilig en ongehinderd kunnen doen. Het Openbaar Ministerie (OM) en de politie hebben ten behoeve van de strafrechtelijke aanpak van agressie en geweld opsporings- en vervolgingsafspraken gemaakt, de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA). De vorige versie van de ELA gold sinds 2010. In 2025 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aan de Kamer toegezegd om samen met de politie en het OM de ELA te herzien en om daarbij de bevindingen uit de praktijk en de verschillende evaluaties te betrekken.[1] Hieruit is deze nieuwe versie van de ELA voortgekomen.

Doel

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

Reikwijdte

De ELA zijn gericht op de strafrechtelijke aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Werkgevers van de functionarissen met een publieke taak die worden geconfronteerd met agressie en geweld zijn niet opgenomen als partij in de ELA. Deze werkgevers hebben naast de politie en het OM wel een belangrijke rol in de brede aanpak van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Zij zijn volgens de Arbeidsomstandighedenwet verantwoordelijk voor het voorkomen van psychosociale arbeidsbelasting, zoals agressie en geweld.

[1] Kamerstukken II 28684, nr. 778

Begripsomschrijving

Agressie en geweld

Onder agressie en geweld wordt verstaan alle vormen van fysiek geweld gepleegd tegen personen, als ook vormen van verbale geweldplegingen, belaging, bedreiging, dwang en intimidatie, waaronder doxing, gepleegd onder omstandigheden die verband houden met de uitvoering van de publieke taak door het slachtoffer daarvan (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met beschadiging van goederen). Geweld en agressie gepleegd door functionarissen met een publieke taak valt niet onder deze landelijke afspraken.

Publieke taak

Publieke taken zijn overheidstaken en taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg. Deze taken kunnen door de overheid zelf worden uitgevoerd of in opdracht van de overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid, zoals het openbaar vervoer. Onder de functionarissen wier werkzaamheden als een publieke taak worden beschouwd, vallen in elk geval de beroepen die worden genoemd in de beroepenlijst van de politie (bijlage A).

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten gelden voor de politie en het OM bij de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak:

1. Deze zaken krijgen hoge prioriteit en waar mogelijk wordt lik-op-stuk toegepast;
2. Er wordt gezorgd voor een goede kwaliteit van de opsporing en vervolging waarbij voor deze zaken een transparante werkwijze wordt gehanteerd;
3. Het slachtoffer, of zijn werkgever als dat de aangever is, wordt indien hij dat wenst optimaal geïnformeerd over zijn mogelijkheden in de strafzaak, waaronder het verhalen van schade;
4. Een actief communicatiebeleid door de politie en het OM is onderdeel van de aanpak.

Ketenafspraken

De volgende ketenafspraken gelden voor de politie en het OM bij de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak:

1. De politie en het OM registreren agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak en publiceren deze cijfers jaarlijks.
2. Binnen elke politie-eenheid en arrondissementsparket bij het OM is een vast aanspreekpunt voor agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.
3. De politie en het OM monitoren de naleving van de afspraken en betrekken daarbij de stakeholders.

Uitwerking

Opsporingsafspraken

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

1. Meldingen van agressie en geweld krijgen directe opvolging.
2. Het streven is dat aangiftes in beginsel binnen 48 uur worden opgenomen.

De politie zorgt voor een goede kwaliteit van de opsporing. Door een transparante werkwijze bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak kan deze kwaliteit worden getoetst en uitgedragen. Dit houdt in:

3. De politie zorgt voor eenduidige landelijke registratie van zowel meldingen als aangiftes conform binnen de politie vastgestelde codering.
4. Bij twijfels over de strafbaarheid van het feit wordt contact gelegd met het OM. Indien geen sprake is van een strafbaar feit wordt in verband met dossiervorming altijd een mutatie opgemaakt.
5. Indien een strafbaar feit is gepleegd volgt een betekenisvolle en passende aanpak. De bedoeling en positie van het slachtoffer, en eventueel zijn werkgever als dat de aangever is, zijn hierbij essentieel. Strafrechtelijke afdoening is en blijft het uitgangspunt. In bijzondere omstandigheden kan – in afstemming met het OM – ook worden gekozen voor een alternatieve of aanvullende interventie indien dit meer recht doet aan normstelling, voorkomen van recidive en herstel.
6. Geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak worden in beginsel behandeld binnen de basisteamrecherche, tenzij de aard of ernst van de zaak anders vereist.
7. Elke politie-eenheid zorgt ervoor dat haar netwerk van relevante partners voor agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak actief wordt bediend, dat er beleidsmatig wordt aangestuurd op de naleving van de ELA en dat de zaken in beginsel zoveel mogelijk operationeel worden afgedaan.
8. Iedere politie-eenheid heeft een vast aanspreekpunt voor agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak met duidelijke taken, verantwoordelijkheden en een herkenbare positie binnen de organisatie. Indien sprake is van complexe casuïstiek, knelpunten in de uitvoering of behoefte aan nadere afstemming, kan het vaste aanspreekpunt binnen de politie-eenheid voor bemiddeling en advisering door zowel politiecollega's als externe partners in stelling worden gebracht.

De politie informeert het slachtoffer, of zijn werkgever als dat de aangever is, optimaal over de opsporing en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader. Dit houdt in:

9. De politie adviseert het slachtoffer, of de werkgever indien die namens het slachtoffer aangifte doet, over de verschillende mogelijkheden van (beschermd) aangifte doen (bijlage B).

10. In het taakveld bewaken en beveiligen beoordelen het OM en de politie of er sprake is van een ernstige dreiging tegen een persoon. In het geval van een ernstige dreiging tegen een functionaris met een publieke taak kunnen de politie en het OM aanvullende veiligheidsmaatregelen treffen als een functionaris of zijn werkgever redelijkerwijs op eigen kracht geen of onvoldoende weerstand kan bieden tegen de dreiging en het risico, conform de Circulaire bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten 2026. Hierbij wordt het werkproces gevolgd, zoals beschreven in het geldende beleid van de Rijksoverheid en het College van procureurs-generaal.
11. Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun functionarissen kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.
12. De politie verstrekt algemene informatie over de mogelijkheden tot schadeverhaal.

De politie voert een actief communicatiebeleid ten aanzien van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Dit houdt in:

13. De politie publiceert jaarlijks de cijfers over geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak en voorziet deze van duiding.
14. De politie deelt relevante bevindingen ten aanzien van analyses en trends met betrokken partners.

Vervolgingsafspraken

Het OM geeft hoge prioriteit aan de vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak en waar mogelijk wordt lik-op-stuk toegepast. Dit houdt in:

1. Het OM hanteert als uitgangspunt dat bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak zoveel mogelijk vervolging plaatsvindt.
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het OM met voortvarendheid genomen.
3. Bij ernstige vormen van geweld worden bewijsbare zaken door het OM gedagvaard voor de rechter.
4. (Super)snelrecht wordt waar mogelijk toegepast door het OM.

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

5. Het OM zorgt voor eenduidige registratie van deze zaken.
6. Het OM vraagt indien nodig bij de Reclassering een adviesrapport aan waarin wordt gerapporteerd over de mogelijkheden tot daderhulpverlening en de noodzaak van bijzondere voorwaarden, conform de door het College van procureurs-generaal (College) vastgestelde aanwijzingen. [2]
7. De officier van justitie of de advocaat-generaal benoemt in het requisitoir de bijzondere positie van het slachtoffer en motiveert de strafeis met inachtneming van de toepasselijke aanwijzingen van het College, als ook een afwijking daarvan. In beginsel wordt derhalve door de officier van justitie of de advocaat-generaal in VPT-zaken een aanmerkelijk hogere sanctie opgelegd of straf geëist.

[2] Deze aanwijzingen staan in de Staatscourant en de website van het Openbaar Ministerie.

Het OM informeert het slachtoffer, of zijn werkgever als dat de aangever is, optimaal en ondersteunt het verhalen van de schade op de dader. Dit houdt in:

8. Het OM doet recht aan de belangen van het slachtoffer en geeft uitvoering aan zijn wettelijke rechten als het slachtoffer aangeeft daarvan gebruik te willen maken. Het OM is hierbij gebonden aan de door het College vastgestelde aanwijzingen.
9. Als het slachtoffer, of zijn werkgever als dat de aangever is, de wens heeft geuit de geleden schade te willen verhalen op de dader binnen het strafrecht, houdt het OM daar rekening mee bij de vervolgings- en afdoeningsbeslissing, conform de toepasselijke aanwijzingen van het College.

Het OM voert een actief communicatiebeleid over zaken waarbij personen met een publieke taak het slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit. Dit houdt in:

10. Het OM brengt persberichten uit over de hogere straf(eisen) van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Daarnaast wordt in het persbericht meegenomen dat agressie en geweld niet wordt getolereerd.
11. Het OM publiceert jaarlijks de cijfers over geweld en agressie tegen functionarissen met een publieke taak en voorziet deze van duiding.

Bijlage A: Toelichting Beroepsgroepenlijst VPT

Goedgekeurd binnen de politie op 22 juli 2026

1. Ambulance
2. Brandweer, KNRM (Reddingsbrigade, ver op zee), KNBRD (Nederlandse Reddingsbrigade aan land)
3. CBS-enquêteurs
   De enquêteurs die aan de deur komen
4. Deurwaarders
5. Juridische beroepen
   Rechters, griffiers en baliepersoneel rechtbanken en gerechtshoven, Hoge Raad, Raad van State, OM, advocaten (gefinancierde rechtshulp), tolken (domein justitie)
6. Onderwijs
   Personeel basis- en voortgezet onderwijs, personeel mbo/hbo/wo, conciërge/huismeester
7. Openbaar bestuur
   Gemeente, provincie, land, waterschappen, maatschappelijke organisaties
8. Openbaar vervoer
   Chauffeur/machinist, controleur/conducteur, baliepersoneel, facilitaire dienstverleners
9. Opsporing en Handhaving
   Handhavers (BOA's), beveiligers, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), verkeersregelaars, boswachters, defensieambtenaar, reclassering
10. Politie
11. Rijksinspectiediensten
    Inspecteurs Voedsel- en Warenautoriteit, inspectie SZW, inspectie leefomgeving en transport (IL&T), Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID), weginspecteur Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
12. Scheids- grensrechters, sportofficials
13. Sociale zekerheid
    Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Dienst Werk & Inkomen (DWI)
14. Woningcorporaties
    Medewerkers woningcorporaties
15. Zorg en Welzijn
    Arts/verplegend personeel/gastvrouwen en -heren en baliepersoneel ziekenhuis, huis-/tand-GGD-arts, assistenten en praktijkondersteuners, mondhygiënisten, fysiotherapeut, psycholoog, psychiater, medewerkers jeugd/verpleeginstelling, apotheker((s)assistenten), thuiszorg medewerkers (gefinancierd vanuit zorgverzekering), jeugdbescherming (Leger des Heils)
16. Journalist (Is geen VPT, valt wel onder VPT-beleid)
    Journalisten, fotografen, cameramensen, publicisten, cartoonisten, schrijvers, programmamakers, bloggers en vloggers, ofwel professionals werkend of publicerend in de media

Deze lijst is opgesteld op basis van de huidige inzichten en is niet uitputtend.

Bijlage B: De Veilige Publieke Taak (VPT) aangifte[3]

OPENBAAR MINISTERIE

Inleiding

Wanneer een functionaris met een publieke taak te maken krijgt met agressie en geweld, dient hij of zij dit altijd te melden bij zijn werkgever.[4] Als het een strafbaar feit betreft, dan kan daarvan aangifte worden gedaan bij de politie. Dit kan de functionaris zelf doen of zijn werkgever als de functionaris dat wenst. Bij aangifte door de werkgever kan de verklaring van het slachtoffer bijgevoegd worden of kan hij door de politie als getuige worden gehoord. Aangifte door de werkgever heeft als voordeel dat de organisatie daarmee een signaal afgeeft aan de samenleving dat zij agressie en geweld tegen haar personeel onder geen beding tolereert.

Bij het doen van aangifte is het van belang om bij de politie te melden dat het om een VPT-zaak (Veilige Publieke Taak) gaat, zodat politie en Openbaar Ministerie (OM) de aangifte hoge prioriteit kunnen geven, ongeacht of de functionaris zelf of zijn werkgever aangifte doet. Hierover zijn tussen de politie en het OM de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) gemaakt.

Aangifte doen

Het slachtoffer of zijn werkgever kunnen mondeling of schriftelijk aangifte doen. In het strafrecht is wel het uitgangspunt dat het slachtoffer zelf aangifte doet. Het slachtoffer kan immers het beste vertellen wat hem is overkomen en dat is voor het bewijs van de zaak belangrijk. In afwijking van dit uitgangspunt kan, wanneer de werkgever namens het slachtoffer aangifte doet, een verklaring van het slachtoffer bij de aangifte worden gevoegd of kan het slachtoffer door de politie als getuige worden gehoord.

Op 1 juli 2025 is het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken in werking getreden (art 149a lid 3 Sv). Vanaf die datum worden alleen nog voornaam, achternaam en geboortedatum in het proces-verbaal van aangifte opgenomen. Het OM vermeldt sindsdien geen andere persoonsgegevens van slachtoffers meer in vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij deze gegevens redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de rechtspraak. De inwerkingtreding heeft derhalve invloed op de manier waarop het OM slachtoffergegevens tot zich krijgt en hoe het OM deze gegevens binnen de keten verspreidt.

In bepaalde gevallen kan alleen met de voornaam of het personeelsnummer worden volstaan. De individuele beoordeling door de politie met als doel specifieke beschermingsbehoeften te onderkennen, is hiervoor het vertrekpunt.[5] Het doel van deze individuele beoordeling is een

[3] Dit beleidsdocument is opgesteld op basis van de huidige inzichten en regelgeving. Aangezien beleid en omstandigheden aan verandering onderhevig zijn, kan de inhoud tussentijds worden aangepast of herzien. Zie over aangifte doen de artikelen 160-163 Sv.

[4] Waar in dit document hij of hem wordt gebruikt, kan ook zij of haar worden gelezen.

[5] Zie 2.2 Individuele beoordeling in de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001). De officier van justitie vordert beschermende maatregelen wanneer dit gezien de individuele beoordeling het vertrekpunt is.

systematische bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie, herhaald slachtofferschap, intimidatie en vergelding. Ook wanneer de werkgever namens een slachtoffer aangifte doet, is het soms mogelijk om dit onder personeelsnummer te doen. Elk slachtoffer krijgt een individuele beoordeling, dus ook wanneer een werkgever aangifte doet namens het slachtoffer.

Domicilie kiezen

Zoals hiervoor is aangegeven, vindt een VPT-aangifte bij voorkeur plaats door het slachtoffer. Het slachtoffer kan hierbij altijd domicilie kiezen. Het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken maakt dit niet anders. Door het besluit komt het woonadres niet in de aangifte. Met domiciliekeuze wordt geregeld dat de correspondentie niet naar het woonadres, maar naar het opgegeven domicilieadres gaat. Een slachtoffer heeft het recht om een ander adres dan zijn woonadres op te geven, bijvoorbeeld het adres van de organisatie/instelling waar de betrokkene werkt, en daar gaat dan de correspondentie naar toe. Indien geen domicilie kan worden gekozen bij de organisatie/instelling waar het slachtoffer werkt dan kan dit adres ook een overheidsdomicilie-adres zijn, te weten: het regionale Slachtofferloket Politie.

De (beperkt) anonieme aangifte

Onder uitzonderlijke omstandigheden kan de identiteit van het slachtoffer verdergaand worden afgeschermd. Een slachtoffer dat een gegrond vermoeden heeft dat een aangifte of verhoor kan leiden tot overlast, zoals gevaar voor de persoonlijke veiligheid, veiligheid van anderen of tot belemmering in de uitoefening van beroep, kan beperkt anoniem aangifte doen.[6] Ook hieraan ligt de individuele beoordeling door de politie ten grondslag. Het slachtoffer wordt dan na toestemming van de Team Beschermde Getuige(TBG)-officier van justitie gehoord onder nummer. Door het TBG vindt een controle plaats op de inhoud van de aangifte en in de aangifte wordt geen naar het slachtoffer herleidbare informatie opgenomen. Bovendien worden de persoonsgegevens van het slachtoffer enkel bij het TBG geregistreerd en bewaard.

Het is mogelijk dat een rechter of advocaat op basis van het dossier vragen heeft aan het slachtoffer. De rechter kan dan beslissen het slachtoffer als getuige te horen. In bijzondere gevallen kan hierbij de identiteit van de getuige/het slachtoffer worden afgeschermd. Dit is echter een beslissing die door een rechter wordt genomen.[7] Het OM kan hierdoor niet garanderen dat een slachtoffer dat aangifte onder nummer doet, toch als getuige moet worden gehoord en ook niet dat dit vervolgens altijd anoniem gebeurt. In de praktijk komt het evenwel nagenoeg niet voor dat een rechter het noodzakelijk acht dat de identiteit van het slachtoffer in deze zaken wordt prijsgegeven.

[6] Zie 3.5 Aangifte/verhoor onder nummer in de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001).

[7] Overeenkomstig het bepaalde in art 190 lid 3 Sv.