

Evaluatie Eenduidige Landelijke Af- spraken

Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie

Sander Flight

RAPPORT



Evaluatie Eenduidige Landelijke Af- spraken

Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie

Sander Flight

Met medewerking van:

Justin de Kleuver, Agnes van den Andel, Oberon Nauta

Amsterdam, 5 december 2012

Contact

Sander Flight

Partner

sflight@dsp-groep.nl

M 06 - 4131 5432

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

© 2012

Management samenvatting

Inleiding

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

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

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

Conclusies

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

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

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

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

Verbeteringen ten opzichte van 2010

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

Aanbevelingen

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

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

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

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

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

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

KvK A'dam 33176766

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

Werkvelden

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

Dienstverlening

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

Meer weten?

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