

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Samenvatting

Samenvatting

Sinds 2010 vormen de zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een handelingskader voor opsporing en vervolging na geweld tegen werknemers met een publieke taak. De ELA, een set van 32 afspraken, zijn te beschouwen als instrument voor de politie en het OM om invulling te geven aan het repressieve deel van het programma Veilige Publieke Taak (VPT). De ELA zijn nog steeds operationeel, terwijl het programma VPT, waarin ook aandacht was voor preventie, eind 2016 is afgelopen.

Aanleiding evaluatie en onderzoeksvragen

Na de laatste openbare evaluatie van de ELA in 2012 is vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid de wens geuit om de ELA wederom te evalueren. Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de uitvoering van de ELA door politie en OM. De centrale vraagstelling luidt:

Hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?

Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

In de evaluatie zijn diverse onderzoeksactiviteiten verricht. Naast een deskresearch zijn (groeps)interviews en bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit het werkveld (onder andere ministeries, OM en politie) gehouden. In totaal zijn met twintig personen gesprekken gevoerd. Daarnaast is een online survey onder 155 werkgevers en 534 werknemers uit diverse sectoren uitgevoerd en zijn vijftien telefoongesprekken gevoerd met slachtoffers. Ook hebben de Nationale Politie en het OM data aangeleverd om de prevalentie van geweld tegen werknemers met

een publieke taak te duiden en zijn 49 OM-dossiers geanalyseerd om te bepalen of de ELA daaruit herleidbaar zijn. Ten slotte zijn alle bevindingen die tot dan toe in de evaluatie naar voren zijn gekomen teruggekoppeld in twee focusgroepen met twintig werkgevers uit diverse sectoren.

Beantwoording centrale vraagstelling (hoe worden de Eenduidige Landelijke Afspraken toegepast en nageleefd door politie en OM en wat zijn de ervaringen van de betrokken partijen met de ELA?)

Binnen de ELA zijn de volgende zeven thema's te onderscheiden: a) hoge prioriteit aan opsporing en vervolging, b) aandacht voor kwaliteit onderzoeken en processen-verbaal, c) lik op stuk/(super)snelrecht/ZSM toepassen, d) schade verhalen op de dader, e) slachtoffers en werkgevers optimaal informeren over positie en mogelijkheden in het strafproces, f) actief communicatiebeleid voeren en g) eenduidige registratie en monitoring van de ELA. Deze thema's van de ELA worden op verschillende wijzen toegepast en nageleefd. Zo verschilt het beeld over het geven van hoge prioriteit aan opsporing en vervolging en kan niet gesteld worden dat dit altijd gebeurt. Daar waar zaken worden opgepakt, lijkt in ieder geval voldoende aandacht voor de kwaliteit van de onderzoeken en processen-verbaal te bestaan. En ook het verhalen van schade op daders en het informeren van slachtoffers over de positie/mogelijkheden in het strafproces worden in de regel goed nageleefd.

Daarnaast worden enkele ELA-thema's minder vaak of niet uitgevoerd. Zo is lik-op-stuk/(super)snelrecht lastig in te passen in het proces van opsporing en vervolging van geweldszaken, omdat geweldszaken vaak extra handelingen (bijvoorbeeld het horen van getuigen) vereisen. Bovendien blijkt het voeren van actief communicatiebeleid over zaken geen prioriteit te hebben, maar wordt in de praktijk meer gecommuniceerd over preventie. Wat dat laatste betreft ligt er ook een verantwoordelijkheid voor werkgevers.

Vanuit het werkveld (politie en OM) is men in de regel tevreden over de toepassing van de ELA en ziet men het nut van dergelijke afspraken, maar men is wel van mening dat een meer leesbare en meer compacte versie in de toekomst wenselijk is. In een eerdere evaluatie van de ELA is dit punt ook al naar voren gebracht.

Verder zijn werkgevers en werknemers betrekkelijk positief over de ELA; men vindt dat de ELA de procedure na een incident helderder maakt en de procedure eenduidiger maakt. Wel verschillen de bronnen die inzicht geven in de mening van werkgevers en werknemers over de vraag of de ELA de procedure

versnelt. In ieder geval vindt men in het algemeen wel dat men goed op de hoogte wordt gehouden van de strafzaak.

Aandachtspunten binnen en buiten de ELA

Uit het onderzoek komen verschillende aandachtspunten naar voren die zowel betrekking hebben op de ELA zelf als op zaken die verbintenis met de ELA hebben. Wat de ELA zelf betreft blijkt bijvoorbeeld dat functionarissen aan de politiebalie soms onvoldoende kennis over geweld tegen werknemers met een publieke taak hebben. Daardoor kan een juiste zaakafhandeling op basis van de ELA negatief beïnvloed worden. Daarnaast is de aandacht voor de ELA bij de politie en het OM voor verbetering vatbaar, onder andere via casemanagers/contactfunctionarissen die het proces rondom de ELA kunnen ondersteunen. Voor het invullen van deze al langer bestaande functie bestaat de laatste tijd bij politie en OM overigens weer meer aandacht.

Een buiten de ELA liggend aandachtspunt is dat veel in het onderzoek betrokken partijen aangeven dat het conform afspraak beëindigen van het VPT-programma heeft geleid tot minder centrale regie vanuit de overheid op het thema. Nagenoeg iedereen geeft aan dat dit in het kader van een goede naleving van de ELA wel als een essentiële voorwaarde wordt gezien. Daarnaast kunnen werkgevers meer aandacht aan preventie (in het kader van VPT) en repressie (inzake het strafrecht en de reikwijdte van de ELA) schenken. Vooral het bewustwordingsproces van werknemers bij het voorkomen van geweld, het aanbieden van instrumenten hiertegen (protocollen, trainingen et cetera) en het aanleggen van een norm voor aangiftewaardig geweld worden door veel respondenten genoemd. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat niet al het geweld wordt gemeld aan de werkgever, maar ook dat niet al het geweld aangiftewaardig is. Hierin schuilt een aandachtspunt, ook omdat de kennis over en de normering van aangiftewaardig geweld per werkgever verschilt. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat binnen steeds meer sectoren zelf op geweldsincidenten geregistreerd wordt. Dit kan volgens werkgevers een eerste aanzet zijn tot een gezamenlijk, bovensectoraal registratiesysteem waarin aard en omvang van geweld tegen werknemers met een publieke taak gemonitord kan worden.



www.beke.nl