

Eenduidige Landelijke afspraken

Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak

Inleiding

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

Begripsomschrijving

Agressie en geweld

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

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

Publieke Taak

Publieke taken zijn overheidstaken⁵ én taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg⁶. Dit houdt in dat de taken door de overheid zelf kunnen worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid (Openbaar Vervoer).

Functionarissen met een publieke taak zijn onder andere (politie)ambtenaren, ambulancepersoneel, brandweerpersoneel, onderwijzers, medewerkers van gemeentelijke diensten, stadswachten, OV-personeel maar ook functionarissen die ten behoeve van de uitvoering van die taken ondersteunende werkzaamheden verrichten, zoals receptionisten en

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

² Geweldsprotocollen geweld tegen politieambtenaren.

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

⁴ Deze definitie is minder ruim dan de definitie die het openbaar ministerie hanteert in de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers.

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

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

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

facilitair dienstverleners. Een beveiliging in dienst van een particulier beveiligingsbedrijf die bijvoorbeeld een school beveiligt, valt ook onder de definitie. Ook vrijwilligers die activiteiten verrichten voor de publieke taak zoals gastvrouwen in ziekenhuizen worden in dat geval aangemerkt als functionarissen met een publieke taak.

Probleemstelling:

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

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

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

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

Doel landelijke afspraken

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

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

1. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en het openbaar ministerie;
2. Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal;
3. Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht of Aanhouden en Uitreiken;
4. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader;
5. Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak;
6. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak.

Ketenafspraken politie en OM

- Er vindt eenduidige registratie plaats door politie en openbaar ministerie van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.
- Er wordt bij de politiekorpsen en parketten een contactfunctionaris aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze afspraken (kwaliteit, proces en communicatie).
- Er vindt monitoring van deze afspraken plaats op lokaal niveau waarbij tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken tussen politie en OM.
- De afspraken worden na 2 jaar geëvalueerd, waarbij ook ervaringen van de stakeholders worden meegenomen.

Uitwerking landelijke afspraken

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

Opsporingsafspraken

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

1. Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.
2. Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij direct bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen (aanhouding, opmaken PV) conform de aanwijzing Opsporing.
3. Agressie en geweldszaken tegen functionarissen met een publieke taak zijn geen bagatelzaken.
4. Een aangifte van een strafbaar feit wordt altijd opgenomen. Bij twijfel over strafbaarheid van het feit wordt contact gelegd met het openbaar ministerie. Indien geen sprake is van een strafbaar feit wordt in verband met dossiervorming altijd een mutatie gemaakt.
5. Er wordt in beginsel proces-verbaal opgemaakt en na voorafgaand overleg in het kader van Aanhouden en Uitreiken, ingestuurd naar het openbaar ministerie.
6. De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code)⁷ en maakt afspraken met het openbaar ministerie op welke wijze het proces-verbaal ten behoeve van de herkenbaarheid (oormerken) bij het openbaar ministerie wordt aangeleverd.⁸
7. Als blijkt dat agressie en/of geweld tegen een functionaris met een publieke taak zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving, maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer dan wordt de aangever en/of werkgever geadviseerd over te nemen maatregelen. In eerste instantie is de werkgever verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen indien sprake is van werkgerelateerd geweld. In geval van ernstige bedreigingen (met geweld) waardoor een adequate en integere uitvoering van de publieke taak ernstig wordt belemmerd en/of onmogelijk wordt gemaakt, wordt gehandeld conform de aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten.

De politie zorgt voor een goede kwaliteit van onderzoek en processen-verbaal. Daarbij hoort een goede informatieanalyse en het muteren van meldingen ten behoeve van dossieropbouw. Door een transparante werkwijze kan deze kwaliteit worden getoetst en worden uitgedragen. Dit houdt in:

8. Geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie deelt deze analyse met relevante partners indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld).
9. Werkgevers met een publieke taak kunnen aangifte doen van agressie en geweld tegen hun werknemers. Het slachtoffer wordt in dat geval in beginsel als getuige gehoord.⁹
10. Werkgevers die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers kunnen hierover (aangifte)afspraken maken met de politie.

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

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

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

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

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

16. Bij ernstige vormen van agressie en geweld wordt de verdachte niet eerder heengezonden dan nadat contact is opgenomen met het openbaar ministerie.
17. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt indien mogelijk de Aanhouden en Uitreiken procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

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

18. De politie past schadebemiddeling/regeling toe conform de aanwijzing Slachtofferzorg.
19. Indien na overleg met het openbaar ministerie (super)snelrecht wordt toegepast informeert de politie in verband met het korte tijdbestek de benadeelde over de voegingsmogelijkheid in het strafproces.

Vervolgingsafspraken

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

1. Bij agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak vindt vervolging plaats, tenzij het opportuniteitsbeginsel om een ander besluit vraagt.
2. De vervolgingsbeslissing wordt door het openbaar ministerie met voortvarendheid genomen.
3. Bij ernstige vormen van geweld worden bewijsbare zaken door het openbaar ministerie gedagvaard voor de rechter tenzij het opportuniteitsbeginsel tot een andere beslissing noopt.
4. Er wordt indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en/of de AU procedure gevolgd. Een en ander conform de menukaart snelrecht. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de voegingsmogelijkheid van het slachtoffer.
5. Bij minder ernstige vormen van geweld wordt in beginsel de AU procedure toegepast. Loopzaken worden zoveel mogelijk vermeden.

Het openbaar ministerie zorgt voor een goede kwaliteit van de vervolging. Door een transparante werkwijze kan deze kwaliteit worden getoetst en worden uitgedragen.

Dit houdt in:

6. Het openbaar ministerie zorgt voor eenduidige registratie van deze zaken.
7. Dossiers betreffende agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak worden ten behoeve van de herkenbaarheid geormerkt.
8. Het openbaar ministerie vraagt indien nodig bij de Reclassering een adviesrapport aan waarin wordt gerapporteerd over de mogelijkheden tot daderhulpverlening en de noodzaak van bijzondere voorwaarden, conform de aanwijzing Huiselijk geweld ofwel de aanwijzing Bijzondere voorwaarden.

9. De officier van justitie motiveert in het requisitoir dat conform de BOS Polarisrichtlijnen van het openbaar ministerie een zwaardere straf wordt geëist en motiveert eventuele afwijkingen van deze richtlijnen.
10. Het openbaar ministerie registreert de gevorderde straf in GPS.

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

11. Het openbaar ministerie ondersteunt het slachtoffer bij het uitoefenen van zijn rechten, waaronder schadevergoeding. Dit alles conform de aanwijzing Slachtofferzorg. Het slachtoffer wordt desgewenst op de hoogte gehouden van de strafzaak.
12. In geval van een OM-afdoening wordt bij schade in beginsel een voorwaarde opgelegd, te weten betaling van het schadebedrag.

Het voeren van een actief communicatiebeleid ten aanzien van deze zaken. Dit houdt in:

13. Het openbaar ministerie brengt in afstemming met de politie persberichten uit over veroordelingen van verdachten van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Hierbij worden de beleidsuitgangspunten meegenomen in het persbericht.