



Taskforce

Onze hulpverleners veilig

Feiten, stellingen en vragen over agressie tegen hulpverleners

Kenniskring

Taskforce Onze hulpverleners veilig





Feiten, stellingen en vragen over agressie tegen hulpverleners

Kenniskring

Taskforce Onze hulpverleners veilig, April 2024

Colofon:

Taskforce Onze hulpverleners veilig
Ministerie van Justitie en Veiligheid

April 2024

Inleiding

Op 31 maart 2021 is de Taskforce “Onze hulpverleners veilig” officieel gelanceerd met als doel bij te dragen aan het tegengaan van geweld tegen en mishandeling van hulpverleners. Als eerste richt de Taskforce zich op politie, brandweer en boa’s. Maar het doel is om inzichten te genereren die relevant zijn voor alle beroepsgroepen die te maken hebben met agressie van burgers.

Helaas is agressie en geweld tegen hulpverleners een immer terugkerend onderwerp. Iedere dag zijn er wel berichten in de media van intimidatie, agressie en geweld tegen hulpverleners. De impact hiervan op hulpverleners en hun omgeving kan groot zijn. Maar weten de minister en werkgevers eigenlijk wel hoe vaak er sprake is van geweld tegen hun hulpverleners?

Kunnen we wel weten of er sprake is van een af- of toename? Los van de precieze aantallen is de Taskforce van mening dat ieder incident van agressie en geweld tegen hulpverleners onacceptabel is. Ook een eventuele afnemende trend in de geregistreerde gevallen mag niet direct leiden tot vermindering van de aandacht voor het onderwerp. Daarom is de Taskforce op zoek naar nieuwe inzichten en aanknopingspunten voor verbetering van bestaande of nieuwe aanpakken. Om zinvolle (beleids) acties op te zetten is het noodzakelijk

dat deze worden ondersteund door wetenschappelijke inzichten. Want uit onderzoek blijkt dat op veel terreinen op het onderwerp agressie en geweld tegen hulpverleners informatie ontbreekt of geen recente informatie aanwezig is. Er leven nog veel vragen.

Onder agressie verstaat de Taskforce verbaal geweld, inclusief discriminatie, intimidatie (waaronder ook seksuele intimidatie) en fysiek geweld. Maar is het wel inzichtelijk om deze verschillende vormen van geweld op een hoop te gooien of met elkaar te vergelijken? In hoeverre is het geweld waar deze beroepsgroepen mee te maken krijgen vergelijkbaar qua frequentie, ernst en soort?

Om op deze en andere vragen antwoord te krijgen behelst het actieprogramma van de Taskforce meerdere voornemens op het gebied van kennis en onderzoek. Om te voorkomen dat dit onderzoek stand-alone of versnipperd gaat

plaats vinden heeft de Taskforce een kenniskring ingericht. Doel van de kenniskring is het vergroten, bundelen en weer ter beschikking stellen van kennis en informatie over (de deelaspecten van) agressie en geweld.

Dit doen we door:

- Een (digitale en fysieke) structuur te bieden voor informatie-uitwisseling en wetenschappelijk debat door wetenschappers van verschillende disciplines die (actief) betrokken zijn op dit onderwerp bij elkaar te brengen;
- Meer onderzoek naar agressie en geweld tegen hulpverleners te entameren; mede door het organiseren van coalities met andere onderzoeksinstituten en onderzoeksverbanden;
- Een duurzaam en geborgd wetenschappelijk discours (ook internationaal) over dit onderwerp te organiseren – dit onderwerp moet blijvend op de kaart worden gezet;
- Toegroeien naar een duurzame vormgeving waarbij onderzoek naar agressie en geweld tegen hulpverleners langdurig gewaarborgd is;
- Het formuleren van een meerjarige onderzoeksagenda.

Met deze uitgave wil ik, als lid en “wetenschappelijk geweten” van de Taskforce, aan de hand van 10 stellingen kort een aantal feiten onder de aandacht brengen, hier en daar een mythe doorprikken en een summier overzicht bieden van relevante vragen. De uitgave sluit af met een verkorte weergave van de onderzoeksagenda 2023-2025 die is opgesteld naar aanleiding van discussies in Taskforce en kenniskring. Deze uitgave is mogelijk gemaakt door gedachtenwisselingen in de kenniskring en de actieve bijdrage van kenniskring deelnemers die een stelling voor hun rekening namen. Ik dank hun voor hun inbreng en vooral ook Maiko Teuben van het Taskforce ondersteuningsteam voor zijn rol bij de tot standkoming. Ik hoop en verwacht dat deze feiten, stellingen en vragen een waardevolle basis bieden voor discussie en reflectie: wat weten we, wat weten we niet, wat willen we weten over agressie en geweld tegen hulpverleners en wat helpt om hulpverleners veilig hun werk te laten doen?

Otto Adang

De 10 Stellingen en hun auteurs

- 1. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen geweld tegen handhavers, hulpverleners, zorgverleners** **10**
Otto Adang - Professor Emeritus Veiligheid en Collectief Gedrag aan de Universiteit van Groningen alsmede lector Openbare Orde & Gevaarbeheersing aan de Politieacademie
- 2. Het merendeel van het geweld tegen hulpverleners is niet-fysiek geweld** **13**
- 3. Er is een meerjarige trend van afname van geweld in de samenleving, de vraag is of het geweld ernstiger wordt** **19**
Joery Matthys - senior onderzoeker bij de Rijksuniversiteit Leiden en Jaap van Lakerveld - psycholoog/onderwijskundige. Van 1986 tot 2023 directeur PLATO
- 4. Bestaande registraties bieden onvoldoende inzicht in hoeveel geweld er wordt gebruikt tegen hulpverleners** **25**
- 5. Bestaande registraties bieden geen inzicht in hoe geweld tegen hulpverleners zich ontwikkelt** **25**
Jaap van Lakerveld en Joery Matthys
- 6. Verreweg de meeste contacten tussen hulpverleners en burgers verlopen zonder enige vorm van geweld** **35**
Jos Kuppens – onderzoeker Bureau Beke en Henk Ferwerda – onderzoeker Bureau Beke
- 7a. Geweld is niet normaal, maar handhavers moeten wel tegen een stootje kunnen** **38**

- 7b. Geweld is niet normaal, maar dienstverleners moeten wel tegen een stootje kunnen** **38**
Caroline Koetsenruiter - onderzoeker, trainer en auteur op het gebied van sociale veiligheid en agressiepreventie
- 8. Publieksoffensieven (gericht op een breed publiek) zijn niet effectief, want het gaat maar om een heel beperkte groep daders, die voor een deel ook slecht aanspreekbaar/ bereikbaar zijn** **42**
Manja Abraham - Senior onderzoeker DSP-groep & Judith Smits - Coördinator LEV bij ministerie van Justitie en Veiligheid
- 9. Verder verhogen van de strafmaat tegen hulpverleners is niet effectief** **53**
Marjolein Odekerke - senior onderzoeker/projectleider Verwey-Jonker Instituut/ Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS)
- 10. Het doen van aangifte heeft zin!** **55**
Helene Dullaart – Kenniscoördinator bij het OM

Stelling 1:

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen geweld tegen handhavers, hulpverleners, zorgverleners

Otto Adang

Vaak worden diverse groepen hulpverleners (of personen in de uitoefening van een publieke taak, al dan niet in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid) in een adem genoemd in discussies over tegen hen gericht agressie en geweld. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de werkzaamheden van de verschillende beroepsgroepen in aanzienlijke mate van elkaar verschillen. Daarbij gaat het niet alleen om grote verschillen in taakuitoefening¹, maar bijvoorbeeld ook in verschillen in de mate van frequentie van contacten met burgers, de omstandigheden waarin deze contacten plaatsvinden of de mate

van getraindheid in het omgaan met lastige situaties.

Van Reemst en Jongerling² deden onderzoek naar agressie tegen drie typen hulpverleners: politie, brandweer en ambulancepersoneel. Zij concluderen dat de aard en mate waarin deze hulpverleners slachtoffer worden van agressie en geweld sterk afhankelijk is van de beroepsgroep. Van de drie, maakt politiepersoneel dit het meeste mee en brandweerpersoneel het minst. Ambulancepersoneel vormt de tussengroep. Daarnaast is dit bij ambulance- en politiepersoneel vaker ook fysiek geweld, dan bij

¹ Inclusief juridische mogelijkheden bij het uitoefenen van die taak en het aantal hulpverleners dat tegelijk in contact staat met dezelfde burgers.

² Van Reemst, L. & Jongerling, J. (2021). Measuring and modeling exposure to external workplace aggression in three types of emergency responders. *Journal of Interpersonal Violence*, 36(17-18), 7978-8003, ook gepubliceerd in het proefschrift van Lisa van Reemst: Emergency responders at risk.

brandweerpersoneel. Onderzoek over dezelfde drie beroepsgroepen van Van Reemst en Fischer³ op basis van de data van de Monitor Veilige Publieke Taak uit 2011⁴ laat daarnaast zien dat de drie beroepsgroepen verschillen in hoeverre sociaal demografische en werkkenmerken, zoals opleiding, mate van contact en mate van 's avonds of 's nachts werken, variaties in agressie op het werk verklaren. De resultaten suggereren dat elke beroepsgroep zou kunnen profiteren van zijn eigen beleid met betrekking tot agressie en geweld.

Uit ieder onderzoek blijkt dat voor de verschillende soorten hulpverleners de kenmerken van slachtoffers, kenmerken van daders en hun motieven en kenmerken van situaties waarin het geweld optreedt verschillen per beroepsgroep

De Monitor Veilige Publieke Taak van 2015⁵ stelt dat er in 2014 (en er is geen reden aan te nemen dat dit sindsdien veranderd is) duidelijke verschillen zijn tussen sectoren in

het aantal slachtoffers van agressie en geweld door derden. Agressie en geweld door derden komt het meest voor bij werknemers met een publieke taak in de gezondheidszorg (GGZ, ziekenhuizen, ambulancedienst, gehandicaptenzorg, jeugdzorg, VVT), maar ook bij de politie en in het openbaar vervoer. Lichamelijk geweld komt het meest in de gehandicaptenzorg, gevolgd door de politie en de GGZ. De top-3 van sectoren met het grootste percentage slachtoffers van intimidatie is de ambulancedienst, gevolgd door de jeugdzorg en GGZ. De drie sectoren waarin seksuele intimidatie het meest voor komt zijn: GGZ, VVT en gehandicaptenzorg. Ten slotte komt pesten het meest voor in achtereenvolgens het openbaar vervoer per spoor, het stads- en streekvervoer en de politie.

De Monitor stelt ook dat het moeilijk is gebleken om de aard en omvang van de gevonden vormen van agressie en geweld eenduidig te analyseren aangezien de betreffende beroepsgroepen ieder, maar ook per cluster (dienstverlenende, zorgverlenende en handhavende beroepen) sterk verschillen in hun relatie met geweld. Bij dienst- en zorgverleners is geweld iets dat hen overkomt, en waarop ze zich in veel gevallen pas aanvullend voorbereiden en toerusten als dat een structureel probleem lijkt te worden. Handhavers en vooral politiemensen hebben

³ Van Reemst, L. & Fischer, T.F.C. (2019). Experiencing external workplace violence: Differences in indicators between three types of emergency responders. *Journal of Interpersonal Violence*, 34(9), 1864-1889, ook gepubliceerd in het proefschrift van Lisa van Reemst: Emergency responders at risk.

⁴ Abraham, M., Fight, S. & Roorda, W. (2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. DSP-groep.

⁵ Van Zwieten, M., De Vroome, E. & Van den Bossche, S. (2015). Monitor veilige publieke taak 2015. TNO.

geweld in hun beroepsrepertoire. Het is één van de aspecten van hun werk waarin ze van meet af aan in hun opleiding zijn opgeleid, geoefend en getraind en waarin ze zich *on the job* en in aanvullende nascholing, training en oefening verder professionaliseren. Ook die verschillen in opleiding, taakstelling en beroepscontext, bemoeilijken vergelijkende analyses tussen (deel)beroepsgroepen. Aarten e.a.⁶ maakten in hun onderzoek naar agressie en geweld in het veiligheidsveld een onderscheid tussen handhavende beroepen, bijvoorbeeld politieambtenaren en boa's, zorg verlenende beroepen (ambulancemedewerkers) en dienstverlenende beroepen zoals brandweermensen, gevangenis-medewerkers en openbaar vervoer-medewerkers. Het onderzoek laat zien dat er per beroepsgroep vaak nog weinig duidelijk is over specifieke oorzaken, of aanleidingen voor geweld en agressie.

Zij vermoeden dat bij gedegen evaluaties er meer onderscheid zal kunnen worden gemaakt: welk soort trainingen werkt het best bij welke beroepsgroep? Is er differentiatie mogelijk tussen de beroepsgroepen wat betreft de daderprofielen van degenen met wie zij geconfronteerd worden? Is het mogelijk om op basis van de functie die uitgeoefend wordt te differentiëren in effectiviteit van handelingsperspectieven? Sommige functies gaan nu eenmaal samen met een verwachting dat de persoon te maken zal krijgen met agressie en geweld, andere niet, maar in de literatuur wordt dit onderscheid onvoldoende gemaakt.

Concluderend lijkt het van belang om onderscheid te maken tussen beroepsgroepen bij geweld tegen medewerkers, vanwege de verschillende aard, omvang, samenhangen (zoals kenmerken van slachtoffers, daders, situaties) en mogelijk verschillende effectiviteit van handelingsperspectieven.

⁶ Aarten, P., Buiskool, B.-J., Hudepohl, M., Van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. Plato en ISGA, Universiteit Leiden

Stelling 2: Het merendeel van het geweld tegen hulpverleners is niet-fysiek geweld

Joery Matthys en Jaap van Lakerveld

1. Wat is de huidige stand van de wetenschappelijke kennis?

In eerste instantie moet opgemerkt worden dat er in Nederland wat betreft cijfermateriaal er significante verschillen bestaan tussen beroepsgroepen. Vooral vanuit de politie is er een meer gestructureerde monitoring van agressie en geweld over de verschillende jaren. Dit in tegenstelling tot brandweer en ambulanciers. De Nederlandse politie is bijvoorbeeld in 2022 nog naar buiten gekomen met een overzicht van verschillende soorten agressie en geweld (gaande van niet voldoen aan een bevel tot poging tot moord) in de periode 2017-2021.⁷ Ook deze cijfers zijn echter veelal enkel intern beschikbaar, er is

geen databank waaruit cijfers kunnen opgevraagd worden.

Wetenschappelijk onderzoek over geweld tegen handhavers, hulpverleners en zorgverleners moet zich dus baseren op andere bronnen om cijfermateriaal te vergaren. Een laatste geïntegreerd overzicht werd in Nederland bekomen door de Monitor Veilige Publieke Taak⁸, die voor het laatst is uitgekomen in 2016, met trendanalyses over de periode 2007-2015. Deze cijfers zijn gebaseerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA). Deze peilt naar de arbeidsomstandigheden op basis van een aantal vragen, via een gestratificeerd steekproefontwerp, waarbij rekening gehouden wordt met mogelijk lagere responskans. Wanneer de methodologie van de NEA

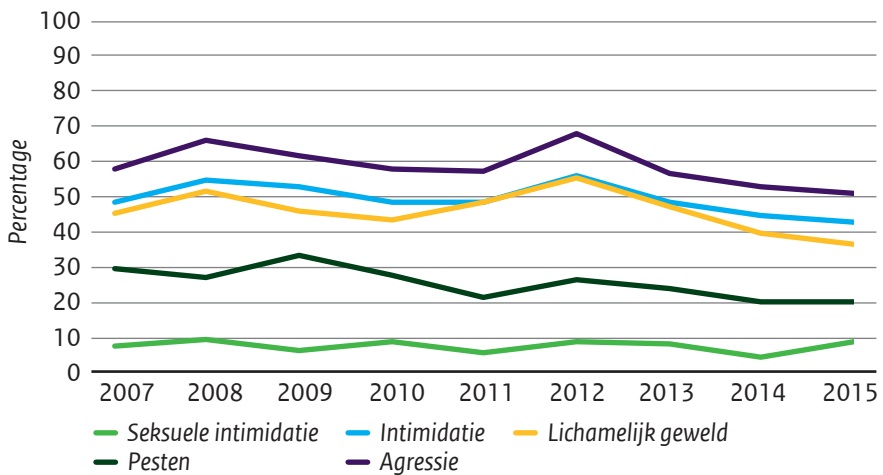
⁷ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/algemeen/p-22-1335-220422v3-pb-gtpa-cijfers-staand-aq-di.pdf>

⁸ Van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2016). Monitor Veilige Publieke Taak 2016: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. TNO

in 2007⁹ vergeleken wordt met deze in 2016¹⁰, blijkt deze relatief stabiel te zijn gebleven, wat de betrouwbaarheid van de trendanalyse vrij hoog

maakt. Onderstaand drie tabellen die de trend weergeven voor politie, ambulancepersoneel en brandweer.

Figuur 1. Trendanalyse van aard en omvang agressie en geweld jegens politiemensen, 2007-2015

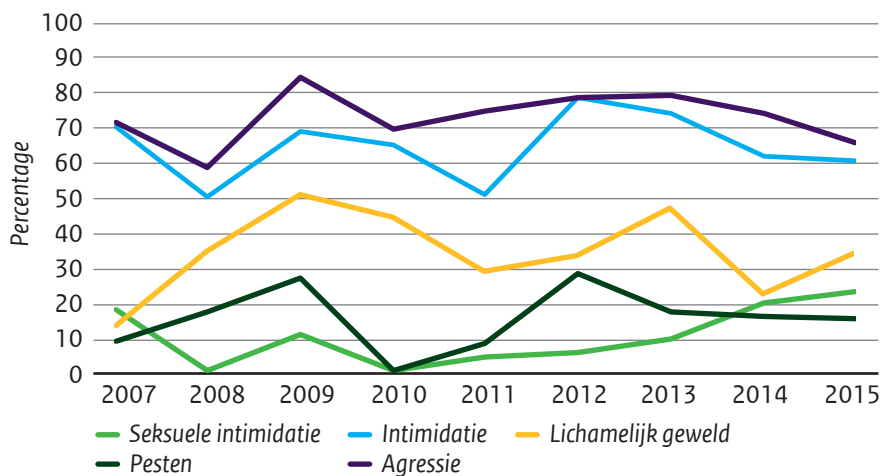


Bron: Monitor Veilige Publieke Taak 2016

⁹ <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2013/27/2008-nea-rapport-2007.pdf?la=nl-nl>

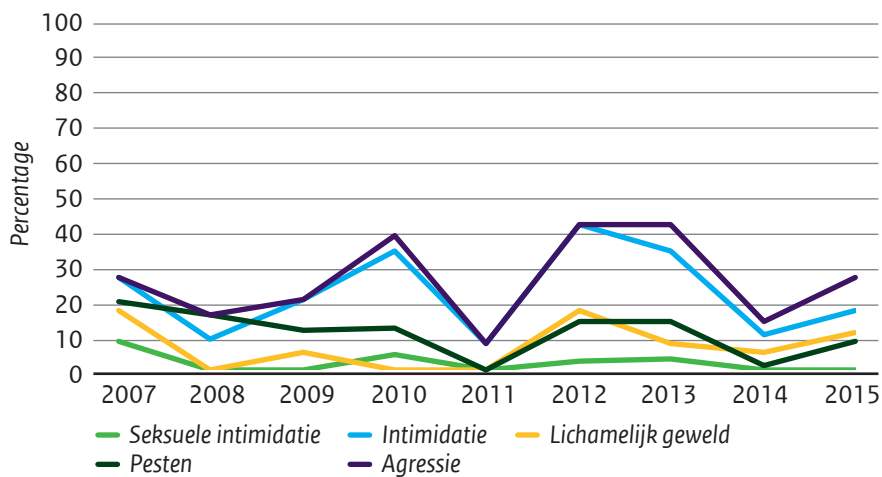
¹⁰ https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/19/nea2016-methodologisch-rapport.pdf

Figuur 2. Trendanalyse van aard en omvang agressie en geweld jegens ambulancepersoneel, 2007-2015



Bron: Monitor Veilige Publieke Taak 2016

Figuur 3. Trendanalyse van aard en omvang agressie en geweld jegens brandweerpersoneel, 2007-2015



Bron: Monitor Veilige Publieke Taak 2016

Naast het feit dat deze tabellen een relatief stabiele trend tonen, maken ze ook duidelijk dat lichamelijk geweld, wat in de stelling “fysiek geweld” genoemd wordt, inderdaad een minderheid vormt van het totaal aantal incidenten. Hoewel extrapolatie naar verdere jaren niet zomaar kan gemaakt worden, zou het vreemd zijn indien er plots een inversie zou ontstaan, en het merendeel van het geweld fysiek zou worden. Er zijn voldoende indicaties dat dit niet het geval is. Er kan verwezen worden naar de eerder genoemde cijfers van de Nationale Politie, waarbij fysiek geweld nog steeds een minderheid vormt.¹¹ Er kan ook gekeken worden naar cijfermateriaal uit buurlanden. In de periode maart 2021 tot maart 2022, waren er meer dan twee maal zo veel incidenten zonder blessures dan met blessures in Engeland en Wales¹², hoewel er wel wordt toegegeven dat serieuze geweldincidenten (zoals poging tot moord) apart geclassificeerd worden, en daarom niet meegeteld worden in de cijfers “incidenten met blessures”. In Vlaanderen werd onderzoek gedaan naar geweld

¹¹ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/algemeen/p-22-1335-220422v3-pb-gtpa-cijfers-staand-a4-di.pdf>

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/police-workforce-england-and-wales-31-march-2022/annex-statistics-on-the-number-of-police-officers-assaulted-in-the-year-ending-march-2022-england-and-wales>

tegen hulpverleners zoals brandweer, ambulanciers en werknemers op de spoedgevallendienst in 2022. Ook daar wordt verbale agressie naar voor geschoven als meest voorkomende vorm van agressie.¹³

2. Waarover bestaat discussie?

Er is niet zo veel discussie over deze stelling, het cijfermateriaal is vrij eenduidig dat het inderdaad het geval is dat niet-fysiek geweld meer voorkomt. De terminologie kan echter bekritiseerd worden, omdat het onduidelijkheid met zich meebrengt wat er bedoeld wordt met fysiek en niet-fysiek geweld. Het is mogelijk om geweld te zien als een schending van zowel fysieke als morele rechten¹⁴, maar binnen het kader van het meten van agressie, lijkt het logischer om geweld te zien als “een extreme vorm van agressie, die steeds gericht is op het toebrengen van fysieke schade”¹⁵. Indien deze definitie gebruikt wordt, is het niet wenselijk om een onderscheid te maken tussen fysiek geweld en niet-fysiek geweld, omdat geweld steeds

¹³ Verwee, I., Dormaels, A., Vermeulen, C. (2022). Geweld en agressie tegen publieke dienstverleners. Geweld tegen ambulanciers, brandweerbepaalde en werknemers op spoedgevallendiensten in kaart gebracht. Vias institute

¹⁴ Pogge, T. (1991). “Coercion and Violence.” In: Brady, J. & Garver, N. (eds.), Justice, Law and Violence. Temple University Press

¹⁵ Van Lakerveld, J.A.; Buiskool, B.J.; Hospers, G.; Klein Kranenburg, L. & Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. WODC, 22

een element van (poging tot) fysieke schade met zich meebrengt. Beter is om het te hebben over verschillende vormen van agressie. Agressie die gericht is op het op het toebrengen van fysieke schade kan dan ‘geweld’ genoemd worden, met daarnaast een aantal andere categorieën.

Een tweede belangrijk discussiepunt blijft, zoals meer algemeen bij onderzoek naar verschillende vormen van agressie tegen handhavers, hulpverleners en zorgverleners, de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van data. Dit speelt net iets minder bij deze specifieke stelling, omdat het beeld zo duidelijk is. Toch komt het bij onderzoeksrapporten verschillende keren terug dat het moeilijk is om aan degelijk vergelijkbaar cijfermateriaal te komen. In een onderzoek in 2014 door het Belgische comité P werd dit expliciet naar voor geschoven als reden om een steekproef te houden in plaats van zich te beroepen op cijfermateriaal komende van de politie zelf.¹⁶ En het is waarschijnlijk om dezelfde reden dat de Monitor Veilige Taak in Nederland de cijfers gebruikt van de NEA.

3. Aan welke verdere kennis is behoefte?

Uit het tweede discussiepunt blijkt dat er toch nood is aan meer kennis over de precieze cijfers via monitoring. Meer bepaald het aantal incidenten en de aard ervan (rekening houdende met de bedenkingen over de manier van indelen van agressie, zoals hierboven geschetst). Dit geldt voornamelijk voor brandweer en ambulancepersoneel, omdat cijfermateriaal daar lijkt afwezig te zijn. Enquêtes zijn zonder meer een goede manier om tekorten op te vangen, maar een combinatie van een goede monitoring (waarbij men probeert onderrapportage te vermijden) en enquêtes met reguliere intervallen, zou de kennis verder verhogen. Een goed voorbeeld wat betreft de methodiek is een onderzoek van Bureau Beke onder Nijmeegse boa’s, waarbij incidenten met burgers bevroegd werden via een online vragenlijst¹⁷. Dit kan dan samengebracht worden in een publiek raadpleegbare databank. Dit is ook een aansporing naar de politie toe om interne cijfers publiek te maken, en dan niet incidenteel via een nieuwsbericht, maar op een gestructureerde en vooral regelmatige basis.

¹⁶ <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2014-11-20%20Monitoring%20van%20het%20fenomeen%20van%20geweld%20tegen%20politieambtenaren.pdf>

¹⁷ Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2022). Boa’s met beelden. Evaluatie Nijmeegse proef bodycams. Bureau Beke

Wanneer dit monitoringsysteem ook versterkt wordt met de context waarin verschillende vormen van agressie zich afspelen, kan men een

begin maken met het beantwoorden van vragen die ook handelings- en beleidsperspectieven geven.



Stelling 3: Er is een meerjarige trend van afname van geweld in de samenleving, de vraag is of het geweld ernstiger wordt

1. Wat is de huidige stand van de wetenschappelijke kennis?

Onderzoek rond toename of afname van geweld concentreerde zich in het verleden veelal op gewelddadige criminaliteit in het algemeen, niet specifiek gericht op agressie tegenover handhavers, hulpverleners of zorgverleners. In de jaren 1980 was er in Nederland sprake van een stijging van gewelddadige criminaliteit, dat doorwerkte tot zelfs 2010. Vanaf dan begon een daling van de algemene criminaliteitscijfers, een trend die zich niet alleen in Nederland voordeed, maar in alle geïndustrialiseerde landen.¹⁸ Gewelddadige criminaliteit leek zich in deze periode enigszins

te stabiliseren¹⁹, en verschillende vormen van agressie toonden een duidelijk dalende trend.²⁰ Hier kunnen verschillende verklaringen voor aangereikt worden. De bevolking is de laatste 20 jaar verouderd, terwijl agressie vooral voortkomt bij het adolescente deel van de bevolking.²¹ Wat betreft agressie naar handhavers, hulpverleners en zorgverleners toe, is ook het uitgaansgedrag veranderd, met een vermindering van alcoholmisbruik (een bekende factor voor

¹⁸ Van Dijk, J., Van Kesteren, J. & Smit, P. (2007), *Criminal Victimization in International Perspective*. Boom Juridische Uitgevers.

¹⁹ Timmer, J. & Visser, R. (2015). *Gepast geweld: Geweld van en tegen de politie in 2010*. Centrum voor Politiewetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.

²⁰ Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J., & Spel, L. (2008). *Geweld in Nederland: Een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelicten in de Nederlandse samenleving*. Bureau Driessen

²¹ Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J., & Spel, L. (2008). *Geweld in Nederland: Een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelicten in de Nederlandse samenleving*. Bureau Driessen.

agressief gedrag), in tegenstelling tot wat de populaire opinie daarover zegt.²² Hetzelfde geldt voor de vieriing van oud naar nieuw, waar de statistieken alvast tot 2017 een dalende trend tonen van agressie tegen handhavers, hulpverleners en zorgverleners.²³

Enkel recent zijn er indicaties dat het aantal registraties van agressie opnieuw omhoog gaat, zowel tijdens oud en nieuw als daarbuiten.²⁴ Verklaringen daarvoor kunnen verdeeld worden in verklaringen die een toename in agressie proberen uit te leggen, en verklaringen die een toename in de cijfers proberen te duiden. Zo is het mogelijk dat recente decentralisaties binnen het sociale domein hebben geleid tot meer ambulante zorg van personen met verward gedrag, zodat zij meer zichtbaar zijn in de publieke ruimte, wat dan weer leidt tot meer agressieve contacten met handhavers, hulpverleners en

zorgverleners.²⁵ De rollen en taken van deze beroepsgroepen lijken ook te verschuiven, althans zeker wat betreft de handhavers. De nadruk wordt bij Gebiedsgebonden politie gelegd op sociale vaardigheden, waardoor mogelijk minder aandacht besteed wordt aan fysiek-mentale vorming, wat er toe zou kunnen leiden dat politie minder intimiderend overkomt, en er dus sneller agressie optreedt.²⁶ Een andere verklaring wordt gevonden in het feit dat de politie meer handhavingstaken op zich neemt, waar het potentieel voor agressie groter is, waarbij de gemeentelijke handhavers de zachtere taken van de politie overgenomen hebben.²⁷ En doordat tijdens corona ook meer taken rond handhaving van coronamaatregelen bij de gemeentelijke handhavers terecht zijn gekomen, krijgen ook zij nu meer te maken met agressief gedrag.²⁸

²² Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J., & Spel, L. (2008). Geweld in Nederland: Een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelicten in de Nederlandse samenleving. Bureau Driessen.

²³ Helsloot, I., Staalduinen, G & Schmidt, A.J. (2012). De oud en nieuw problematiek verkend. Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie; Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017). Veiligheidsrisico's Jaarwisseling. Onderzoeksraad voor Veiligheid

²⁴ <https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/95947761-fe17-4bf2-a5ad-a6f74eb1cbc8/agressie-tegen-hulpverleners-neemt-toe-een-vreemde-nederlandse-traditie>

²⁵ van Lakerveld, J.A., Gussen, I.W.M., Stoutjesdijk, F.D., Tönis, I.C.M. & de Zoete, J. (2017). Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor Gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning. WODC

²⁶ Van Der Torre, E. J., Gieling, P. J., Dozy, M. C., Van Leeuwen, F. C., & Hamoen, W. (2011). Veilig Politiewerk: de basispolitie over geweldgebruik. Boom Lemma

²⁷ Abraham, M. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. WODC

²⁸ Abraham, M. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. WODC

Dit kan gekoppeld worden aan de al langer spelende gezagscrisis en afnemend vertrouwen in de overheid, hoewel er in de literatuur tegelijkertijd geen sluitend bewijs is dat dit zou leiden tot meer agressie.²⁹ Dit lijkt een rode lijn te zijn in de onderzoeken: er worden mogelijke verklaringen gevonden, maar deze worden niet empirisch getest, en ontwikkelingen worden niet naast de tijdslijn gelegd waarbij agressie eerst toenam, dan een aantal jaren ofwel stabiel bleef ofwel afnam, en pas recent opnieuw omhoog lijkt te gaan.

Zoals hoger gesteld, schuift ander academisch onderzoek naar voor dat de verklaring voor de cijfers vooral kan gevonden worden in stijgingen van registraties voor agressie, niet in stijgingen van de werkelijke incidenten. Media en sociale media spelen hier potentieel een rol in, door bijvoorbeeld disproportioneel veel aandacht te besteden aan agressieve

incidenten.³⁰ Dit leidt dan weer tot meer maatschappelijke aandacht voor het fenomeen, en een grotere bereidheid om tot rapportering over te gaan. Hetzelfde kan geobserveerd worden over de beleidsaandacht voor dit fenomeen. De toename van gewelddadige criminaliteitscijfers ging gepaard met grotere budgetten voor politie, wat dus een mogelijke alternatieve verklaring kan bieden voor de stijging.³¹ Dit kan mutatis mutandis ook als redenering gebruikt worden voor de cijfers over agressie tegen handhavers, zorgverleners en hulpverleners. Maar hoewel er weinig reden is om te twijfelen dat een grotere media- en beleidsaandacht leidt tot een hogere rapportage en daardoor een stijging in de cijfers (en omgekeerd minder aandacht leidt tot minder registraties), wordt daardoor de hoofdvraag nog steeds niet beantwoord: is er een toename of afname in ernst van agressie in het algemeen? Omdat het moeilijk is om het eerste deel van de stelling te ontcrachten

²⁹ Peeters, R., Ferket, J. & Docters van Leeuwen, A. (2012). 'Geweld tegen gezagsdragers. Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox', in: Van den Brink, G., Kneyber, R. & Jansen, T. (Eds.) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Boom

³⁰ Bergman, E., Valk, H. & de Vries, M. (2013). *Agressie tegen publieke dienstverleners*. Maklu; Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J., & Spel, L. (2008). *Geweld in Nederland: Een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelicten in de Nederlandse samenleving*. Bureau Driessen; Eckersley, R., & Reeder, L. (2008). *Violence in public places, explanations and solutions*. Australia 21

³¹ Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J., & Spel, L. (2008). *Geweld in Nederland: Een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelicten in de Nederlandse samenleving*. Bureau Driessen

of te bevestigen, wordt het nog moeilijker om de gestelde vraag in de stelling te beantwoorden. Is er een toename van zwaardere vormen van agressie? De cijfers in Nederland tonen alvast niet dat er een explosie is van zwaardere vormen van agressie, of toch zeker niet tot 2015, volgend uit onderzoek vanuit de Monitor Publieke Veiligheid.³² Gewelddadige en niet-gewelddadige vormen van agressie volgen daarbij een vergelijkbaar patroon. Maar ook dit kan genuanceerd worden: agressie wordt in onze samenleving steeds minder getolereerd, ook niet “lichtere” vormen van agressie. Er zou dus kunnen aangenomen worden dat deze lichtere vormen meer gemeld worden³³, terwijl de cijfers een gelijke trend laten zien. Dat zou dus betekenen dat er wel sprake is van een grotere proportie gewelddadige vormen van agressie tegenover vroeger. Dit kan echter niet zomaar uit de cijfers aangenomen worden.

³² Van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2016). Monitor Veilige Publieke Taak 2016: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. TNO

³³ Van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2016). Monitor Veilige Publieke Taak 2016: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak. TNO

2. Waarover bestaat discussie?

De simpele vraag of er nu een toenemende of afnemende trend is van agressie tegen handhavers, hulpverleners en zorgverleners, is voer voor lange academische en professionele discussies. Er zijn cijfermatig voldoende redenen om aan te nemen dat er zich alvast in de jaren voor de coronapandemie een nivellering en mogelijk zelfs een daling doorzette. Ook zijn er indicaties dat rond de start van de coronapandemie er een nieuwe stijging is gekomen in alvast de registraties, waarbij de reacties tegen de coronamaatregelen een rol gespeeld hebben. Of deze stijging te maken heeft met meer aandacht voor het fenomeen agressie of met een effectieve toename van agressie, is niet duidelijk. Als er inderdaad sprake is van een effectieve recente toename, zijn er onvoldoende empirische gegevens om deze te linken met specifieke maatschappelijke of persoonsgebonden trends. En tenslotte staat het niet vast dat de ernst van agressie toeneemt. In de media is dit zeker een narratief, en de verschillende beroepsgroepen hebben in het verleden zeker al claims hiertoe gemaakt, al was het om kracht te zetten achter de onaanvaardbaarheid van dergelijke agressie.

Tegelijkertijd worden er ook binnen de beroepsgroepen zelf vragen gesteld over het te veel benadrukken van gevallen van agressie. Oudere politieagenten zien agressie vaker als deel van de dagelijkse werkzaamheden, en dus op sommige momenten zelfs mogelijk aanvaardbaar, terwijl jongere agenten de nadruk leggen op het melden van elk feit van agressie (daarbij gesterkt door beleidsaandacht).³⁴ Ambulance en brandweer hebben in het verleden zorgen geuit dat deze nadruk een negatieve beeldvorming creëert, en het daardoor moeilijker is geworden om nieuw personeel te vinden.³⁵ Voor wetenschappers betekent dit dat er sprake is van een ‘observatieparadox’: het enkele feit dat het fenomeen bestudeerd wordt, betekent dat er wijzigingen optreden aan het fenomeen. Observaties over een langere periode kunnen deze paradox mediëren.

3. Aan welke verdere kennis is behoefte?

Het is duidelijk dat er nog een grote kennisbehoefte is rond deze stelling. Tegelijkertijd bieden de reeds bestaande onderzoeken een basis om een meetmethode vast te stellen die rekening houdt met de vragen rond registratie versus een meting van het effectieve fenomeen, en hoe er rekening kan gehouden worden met een observatieparadox. Dat betekent dat het mogelijk is om naar de toekomst toe metingen te ontwikkelen waar er wel met vertrouwen zal kunnen geclaimd worden dat het fenomeen zelf in kaart gebracht wordt. Deze cijfers kunnen dan naast evoluties binnen de maatschappij en beleidsinitiatieven gelegd worden, om zo factoren te ontdekken die een invloed hebben op het fenomeen agressie, en mechanismen te ontdekken hoe er beleidsmatig invloed kan op uitgeoefend worden.

³⁴ Van Lakerveld, J.A.; Buiskool, B.J.; Hospers, G.; Klein Kranenburg, L. & Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. WODC.

³⁵ Bergman, E., Valk, H. & de Vries, M. (2013). Agressie tegen publieke dienstverleners. Antwerpen, Maklu.

Tegelijkertijd moet er gewaarschuwd worden voor een te groot vertrouwen in cijfermateriaal. Het is een noodzakelijk begin, maar binnen sociologisch en psychologisch onderzoek zal er steeds ruimte moeten zijn voor kwalitatieve analyses van onderzoeksgegevens. Er mag ook niet verwacht worden dat een eenvoudige oplossing naar voor zal kunnen geschoven worden op basis van het onderzoek. Een problematiek zo complex als agressie laat zich niet eenvoudig uitleggen, en al zeker niet eenvoudig oplossen. Beleidsinitiatieven zullen steeds onderhevig moeten zijn aan evaluaties, om zo incrementeel tot verbeteringen te komen. Maar door verder te blijven bouwen aan de gegevensverzameling, moet het op termijn wel eenvoudiger worden om verbanden te leggen, en om met enige mate van vertrouwen ook effectief uitspraken te kunnen doen over stijgingen of afnames van het fenomeen, en waar deze aan gelinkt kunnen worden.

Stelling 4:
**Bestaande registraties
bieden onvoldoende inzicht
in hoeveel geweld er wordt
gebruikt tegen hulpverleners**

Stelling 5:
**Bestaande registraties
bieden geen inzicht in hoe
geweld tegen hulpverleners
zich ontwikkelt**

Jaap van Lakerveld en Joery Matthys

1. Wat is de huidige stand van wetenschappelijke kennis?

In de stellingen worden de begrippen agressie en geweld gebruikt. In een recent onderzoek naar indicatoren van

agressie en geweld³⁶ wordt op basis van literatuurstudie geconcludeerd dat agressie wordt gedefinieerd als een gedrag dat als doel heeft schade toe te brengen aan een persoon, waarbij deze persoon ook gemotiveerd is om deze schade te ontwijken of te

³⁶ Lakerveld, J. A. van, Buiskool, B. J., Hospers, G., Klein Kranenburg, L., & Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. WODC

beperken.^{37,38} Geweld is een extreme vorm van agressie, die steeds gericht is op het toebrengen van fysieke schade.^{39,40,41} Voor zowel agressie als geweld geldt dat schade, al dan niet fysiek, wel het doel moet zijn, maar niet noodzakelijk het uiteindelijke resultaat: indien de poging tot agressie of geweld niet succesvol is, en er uiteindelijk geen schade is, moet dit niettemin wel gezien worden als een daad van agressie of geweld.

De bestaande systemen voor melding en registratie vertonen binnen de politie landelijk samenhang. Daardoor is het daar mogelijk de gegevens samen te brengen in een landelijk databestand, en toch enigszins inzichten te krijgen in de mate van geweld tegen hen,

daarbij wel rekening houdende met de onderstaand geschetste kanttekeningen. Bij gemeenten en brandweer ligt de zaak anders. Daar is een grotere verscheidenheid van systemen, en van de invulling daarvan⁴². Dit levert derhalve een beeld op van fragmentatie, waarbij de registratie van gegevens in hogere mate is verschoven naar de afzonderlijke werkgevers, in plaats van dat er centraal wordt geregistreerd en gemonitord. De verschuiving naar de werkgever legt ook uit waarom de Nationale Politie wel in staat bleek om een landelijk beeld te geven. De decentralisatie heeft ook geleid tot meer organisatie-specifieke verschillen in het meten van agressie. Dit bemoeilijkt het samenbrengen van cijfers en vergelijkingen over de jaren heen.

Uit analyse van monitoronderzoeken blijkt wel dat er tot 2016 afvlakking is 'in de omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in algemene zin, en specifiek in verbale agressie, fysieke agressie en intimidatie⁴³. Ook hier moeten echter enkel kritische kanttekeningen geplaatst worden.'

³⁷ DeWall, C.N., Anderson, C.A., & Bushman, B.J. (2012). "Aggression." In: Tennen, H., Suls, J. & Weiner, I.B. (eds.), *Handbook of psychology* (2nd ed.). John Wiley & Sons

³⁸ Anderson, C.A. & Bushman, B.J. (2002). "Human Aggression." *Annual Review of Psychology* 53(1), 27-51

³⁹ Bushman, B.J. & Huesmann, L.R. (2010). "Aggression." In: Fiske, S.T., Gilbert, D.T. & Lindzey, G. (eds.), *Handbook of Social Psychology* (5th ed.). John Wiley & Sons

⁴⁰ Huesmann, L.R., & Taylor, L.D. (2006). The role of the mass media in violent behavior. In: Brownson, R.C. (Ed.), *Annual review of public health*. Annual Reviews Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buiskool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

⁴¹ Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buiskool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

⁴² Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buiskool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

⁴³ Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buiskool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC, pagina 7

Ten eerste is het raadzaam deze cijfermatige trends te interpreteren in een context van enerzijds veranderde meldingsbereidheid onder professionals en anderzijds verschuivende definities van wat men onder agressie (inclusief geweld) verstaat. Een afname van verschillende vormen van agressie kan ook een teken zijn van een verminderde meldingsbereidheid of van een meer strikte definitie van wat als agressie gezien wordt (zoals ook een toename dus toegeschreven zou kunnen worden aan een grotere meldingsbereidheid of een verbreding van de definitie). Uit de onderzochte literatuur blijkt ook dat er inderdaad sprake is geweest van verschuivende definities van agressie, en in het bijzonder van een verruiming ervan. Dit gebeurde echter niet simultaan in de verschillende organisaties, hetgeen de gegevens en de analyses daarvan over de onderscheiden beroepen en beroepsgroepen nog meer vertroebelde. Daarenboven werd agressie ook op verschillende aspecten gemonitord. Soms werd er wel onderscheid gemaakt tussen verbale en fysieke agressie, soms niet. Ook was het niet altijd duidelijk waar de grens lag tussen soorten agressie en de registratie ervan. Aangetroffen gegevens zijn dientengevolge veelal onverenigbaar en onvergelijkbaar.

Ten tweede werden deze monitoronderzoeken beëindigd in 2016, of nadien overgelaten aan afzonderlijke organisaties, met uitzondering van registraties van geweld en agressie rond de jaarwisselingen. Terwijl de monitoronderzoeken extern gerapporteerd werden, is dat niet steeds het geval voor de agressie geregistreerd door de organisaties zelf. Deze situatie leidt ertoe dat we wel tot 2016 een beeld konden vormen (met een afnemende trend), maar dat er sindsdien onvoldoende gegevens meer zijn vastgelegd om ontwikkelingen in kaart te brengen. Uit de door DSP verrichte studie naar *boa's*⁴⁴ komt naar voren dat althans in de Covid-19 periode de druk van agressie en geweld jegens *boa's* is toegenomen. Die indruk wordt ook in focusgroepen die deel uitmaakten van later onderzoek naar agressie en geweld bevestigd, maar een kwantitatieve empirische basis voor die conclusie ontbreekt vooralsnog. Het extrapoleren van deze resultaten naar andere beroepsgroepen kan ook niet zomaar, zelfs al lijken gesprekken in het veld er wel op te duiden dat er de laatste jaren alvast geen sprake meer is van een afname.

⁴⁴ Abraham, A. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van *boa's* en de samenwerking met politie. WODC

Zelfs al zou aangenomen kunnen worden dat we ondanks de kanttekeningen, uit de bestaande gekende gegevens een redelijk accuraat beeld kunnen opbouwen over aard en omvang van agressie, dan nog blijft het diffuus op welke manier er inzicht verkregen kan worden in het waarom van agressie, de ontwikkeling er van. Dat is het geval aangezien de bestaande monitoringsystemen vooral aandacht hebben voor registratie van feiten, en niet voor de context waarin de agressie zich afspeelde, wat nu juist nodig is om dit soort inzichten te verkrijgen. Dit wordt nog verder bemoeilijkt omdat de betreffende beroepsgroepen ieder, maar ook in samenhang met hun rol (dienstverlenende, zorg verlenende en handhavende beroepen) een sterk verschillende relatie hebben met agressie. Bij dienst- en zorgverleners is agressie iets dat hen overkomt, en waarop ze zich in veel gevallen pas aanvullend voorbereiden en toerusten als dat een structureel probleem lijkt te worden. Handhavers en vooral politiemensen hebben geweld (fysieke agressie) in hun beroepsrepertoire. Het is één van de aspecten van hun werk waarin ze van meet af aan in hun opleiding zijn opgeleid, geoefend en getraind en waarin ze zich *on the job* en in aanvullende nascholing, training en oefening verder professionaliseren. Naast het feit dat dit duiding bemoeilijkt, maakt het ook vergelijkende analyses tussen (deel) beroepsgroepen problematisch.

Samenvattend geldt dat de monitoring van agressie minder aandacht heeft gekregen in de laatste jaren (na 2016), te gefragmenteerd is, er te weinig eenduidigheid van begrippen in bestaat, en dat de aandacht meer uitgaat naar de frequentie van incidenten dan naar de duiding ervan.

2. Waarover bestaat discussie?

Zoals uit het bovenstaande blijkt is er discussie over de categorieën en methoden van registratie en de procedurele inbedding daarvan in de organisaties en tussen organisaties. In een vervolgstudie op het aangehaalde literatuuronderzoek naar agressie, is een systematiek ontwikkeld met daarin een voorstel voor indicatoren, en registratie, meet-, en onderzoeksmethoden, als voorstel voor een toekomstig systeem van monitoring⁴⁵. Over de opbouw van dit systeem en de wijzen waarop dat kan worden toegepast en de wijze waarop de gegevens die daaruit voorkomen kunnen worden geduid en benut, is overleg en coördinatie nodig.

⁴⁵ Lakerveld, J. A. van, Buiskool, B. J., Hospers, G., Klein Kranenburg, L., & Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. WODC

3. Waaraan is behoefte?

Werkgevers hebben in het kader van de ARBO wet de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun medewerkers. Om aan die verantwoordelijkheid inhoud te geven is zicht op de feiten, de duiding daarvan en op de uit verzamelde gegevens blijkende trends. Voor werkgevers en beleidmakers van belang. Er is behoefte aan een benadering van registratie en monitoring die gekenmerkt wordt door laagdrempeligheid en gebruiksvriendelijkheid.

Ondersteuning van een meldingscultuur is daarbij van groot belang. Een goed functionerend systeem van registratie en monitoring draagt bij aan versterking van die meldingscultuur. Concrete voorstellen voor een praktijk van registratie, monitoring en vertaling daarvan in nazorg en beleid zijn ontwikkeld en beschreven in het eindrapport van een studie naar indicatoren van agressie en geweld⁴⁶.

⁴⁶ Lakerveld, J. A. van, Buiskool, B. J., Hospers, G., Klein Kranenburg, L., & Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. WODC

Stelling 6: Verreweg de meeste contacten tussen hulpverleners en burgers verlopen zonder enige vorm van geweld.

Jos Kuppens en Henk Ferwerda

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd die deze stelling bevestigen, waardoor het een tamelijk evidente stelling is. Zo brengt de politie jaarlijks in het voorjaar het aantal en de soort geweldsincidenten tegen politieambtenaren naar buiten. In de periode 2017-2021 is er sprake van een trendmatige stijging van 9.598 geregistreerde geweldsincidenten tegen de politie in 2017 naar 12.940 in 2021.⁴⁷ Hoewel dit natuurlijk een serieus aantal incidenten is, gaat het in 2021 gemiddeld om 35 registraties per dag. Dit is ongetwijfeld een ondergrens, maar is in relatie tot het

aantal politiecontacten met burgers marginaal. De Veiligheidsmonitor 2021 van het Centraal Bureau voor de Statistiek wijst namelijk uit dat maar liefst een kwart van de Nederlanders in het voorafgaande jaar eens of meer keren contact met de politie had.⁴⁸

Ook contrair gepleegd geweld, dus geweld door politieambtenaren tegen burgers, ligt grofweg in dezelfde orde van grootte. In totaal steeg het aantal geregistreerde incidenten met

⁴⁷ Bron: <https://www.politie.nl/nieuws/2022/april/25/cijfers-2021-agressie-en-geweld-tegen-politie-stabiel-maar-te-hoog.html>.

In de tussenliggende jaren 2018, 2019 en 2020 ging het om respectievelijk 10.781, 10.624 en 12.543 incidenten.

⁴⁸ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/veiligheidsmonitor-2021/6-burgers-en-politie>. Het gaat bij deze contacten bijvoorbeeld om een waarschuwing of bekeuring, een melding of aangifte van een delict, of zo maar een praatje met een agent op straat.

politiegeweld van 14.654 in 2019 naar 18.477 in 2021.⁴⁹

Daarnaast hebben we zelf ook meerdere onderzoeken verricht die erop wijzen dat hulpverleners en burgers in de regel geweldloos contact met elkaar hebben. Zo blijkt uit onderzoek naar bodycamgebruik onder Nijmeegse boa's (Kuppens en Ferwerda, in press) dat zij in 15 procent van 1.499 diensten (229 gevallen) overwogen om de bodycam aan te zetten. Na afweging van de situatie en de context door boa's wordt de bodycam in net iets meer dan helft (119 gevallen) daadwerkelijk aangezet, onder andere vanwege een mogelijk onveilige situatie.⁵⁰ Dat betreft dus 8 procent van alle diensten. Hieruit zijn twee conclusies te trekken: kennelijk is veel interactie tussen burgers en boa's geweldloos en kennelijk zijn boa's in staat om via interactie met burgers te de-escaleren.

Het risico van al deze onderzoeksresultaten is dat geweld tegen hulpverleners gebagatelliseerd wordt. Eerder voerden wij onderzoek uit naar de Eenduidige Landelijke Afspraken (Kuppens et al., 2020) uit. Deze afspra-

ken hebben betrekking opsporing en vervolging van geweld tegen publieksfunctionarissen.

Het onderzoek wijst uit dat 40 procent van de publieksfunctionarissen in het daarvoorstaande jaar ten minste een keer slachtoffer was van agressie of geweld.⁵¹ Automatisch liggen de ervaringen van publieksfunctionarissen in hun gehele carrière daarmee substantieel hoger, omdat dan over meerdere jaren gekeken wordt.

Enige verbreding van de stelling is interessant

De bandbreedte voor wat "normaal" contact tussen hulpverlener en burger is, kan per burger en functionaris verschillen en kan afhankelijk zijn van de context waarbinnen het contact plaatsvindt. Het maakt bijvoorbeeld verschil of je als burger wordt staande gehouden voor een vermeende verkeersovertreding of dat een politiefunctionaris een bemiddelende rol speelt bij een burenruzie.

Het onderling contact kent ook een breed spectrum en kan uiteen lopen van respectvol met elkaar omgaan tot stevige discussie voeren of zelfs geweld. We moeten ons realiseren dat de meeste hulpverleners, met name boa's en politiefunctionarissen, een lastig beroep hebben; het grootste deel van hun taak ligt in de praktijk

⁴⁹ Bron: <https://www.politie.nl/nieuws/2022/april/7/00-geweldcijfers-2021-meer-incidenten-waar-politie-geweld-moest-gebruiken.html>. In 2020 ging het om 16.304 geregistreerde politiegeweldincidenten.

⁵⁰ Ook werd de bodycam wel eens aangezet om beelden voor bewijsvoering te maken, maar dit viel buiten de eigenlijke doelstellingen.

⁵¹ Ook andere onderzoek kwamen op soortgelijke percentages.

toch in het aanspreken van burgers die een bepaalde grens hebben overschreden.

Om de stelling wat meer te laten “prikkelen”, benaderen we deze vanuit drie invalshoeken: vanuit de aanleiding voor interactie tussen burger en hulpverlener, vanuit het verloop van de interactie zelf en vanuit de afloop ervan. We doen dit aan de hand van twee door Bureau Beke uitgevoerde onderzoeken naar beelden van Rotterdamse burgers over politiebejegening en het eerdergenoemde onderzoek naar het gebruik van bodycams door Nijmeegse boa’s.⁵² In die eerste twee onderzoeken zijn onder andere ruim duizend Rotterdamse burgers op straat geïnterviewd, zijn bijna zesduizend mensen uit het Rotterdams Digitaal Stadspanel bevroegd en zijn 144 discriminatieklachten geanalyseerd. In het derde onderzoek zijn de al vermelde 1.499 door boa’s ingevulde registraties en 77 bodycambeelden geanalyseerd.

De aanleiding voor interactie tussen burger en hulpverlener

Uit de klachtanalyse in twee Beke-onderzoeken in Rotterdam blijkt dat de aanleiding voor een bejegening door de politie voor een burger regelmatig onduidelijk is. Dit blijkt vooral uit een analyse van de

discriminatieklachten. Deels ligt dat aan de taalbarrière die tussen burger en politiefunctionaris bestaat, maar deels ook aan een regelmatig te summiere toelichting op de reden dat een burger wordt aangesproken. Een deel van deze onduidelijkheid had weggenomen kunnen worden als vooral de politiefunctionaris duidelijk had uitgelegd waarom iemand werd aangesproken. Eenzelfde beeld zien we terug bij de Nijmeegse boa’s.

Het verloop van de interactie tussen burger en hulpverlener

De twee Rotterdamse onderzoeken en het boa-onderzoek in Nijmegen tonen aan dat het merendeel van de interacties tussen burger en hulpverlener in goede verstandhouding verloopt. Ongeveer 90 procent van de Rotterdamse bevolking staat neutraal tot positief tegenover politieoptreden in het algemeen. En ook de weinige confrontaties tussen burger en Nijmeegse boa’s tonen aan dat er sprake is van “normale” interactie. Maar als je inzoomt op de gevallen waarin sprake is van negatieve interactie tussen burgers en hulpverleners, dan blijken enkele oorzaken gemakkelijk aan te wijzen, zowel van de kant van de burger als van de hulpverlener. Burgers worden regelmatig opstandig tot agressief, zowel verbaal als fysiek. Een factor die vervolgens meespeelt, is dat omstanders zich dan regelmatig ook negatief betuigen. Uit de twee

⁵² Kuppens e.a. (2017; 2022).

Rotterdamse onderzoeken komt daarnaast naar voren dat burgers beïnvloed worden door recente media-aandacht over foutief/grensoverschrijdend gedrag van de politie en dit soms ook laten blijken. Van de zijde van hulpverleners wordt, al dan niet in reactie op de burger, in de negatieve interactie ook regelmatig kortaf, lomp en soms zelfs discriminerend gereageerd. Onjuiste, niet-inlevende communicatie speelt hierin een grote rol.

De afloop van de interactie tussen burger en hulpverlener

Uit de klachtenanalyses die in de twee onderzoeken in Rotterdam zijn uitgevoerd blijkt dat het voor burgers vaak belangrijk is om terugkoppeling te krijgen als zij van mening zijn dat zij in negatieve zin door politiefunctionarissen zijn bejegend. In de gesprekken die na de klacht tussen burger en functionaris kunnen volgen, komen de perspectieven van beide partijen naar voren, wat vaak leidt tot meer wederzijds begrip. Een andere bevinding uit de klachtenanalyse is dat het beeld dat de burger van de interactie heeft niet altijd overeenkomt met het beeld dat de functionaris heeft; kennelijk zit daar de nodige speelruimte. Indicatief vonden wij dat er politiefunctionarissen zijn die herhaaldelijk terugkomen in verschillende burgerklachten; daarom valt niet uit te sluiten dat bepaalde

functionarissen zelf ook een rol spelen in escalerende interactie.

Kortom

Professioneel optreden is er voldoende. Wat juist mist, is dat áls er sprake is van geweld, dat dit nog te weinig wordt aangewend om het optreden professioneler te maken. Hulpverleners hebben tegenwoordig voldoende tools om te leren van hun eigen optreden, bijvoorbeeld bodycambeelden.

Maar om dat optreden daadwerkelijk naar een hoger niveau te tillen, is een aantal randvoorwaarden essentieel. Ten eerste is dat een veilige werkomgeving waar collega's onderling kunnen reflecteren op hun eigen optreden en het verbeteren daarvan. Ten tweede is dat een goede leidinggevende die open staat voor het verbeteren van het professioneel optreden en collega's aanspreekt op hun wijze van bejegening, zonder ondergeschikten het gevoel te geven 'afgerekend te worden'. En derde is dat het bieden van gerichte ondersteuning als sprake is van hulpverleners die herhaaldelijk in beeld komen wat betreft negatieve interactie met burgers.

Literatuurlijst

Kuppens, J., Rijnink, R., Esseveldt, J. van en Ferwerda, H. (2020). *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J., Lenders, A., Scholten, L., Hardeman, M. en Ferwerda, H. *Beelden van de samenleving over de bejegening van burgers door de politie in relatie tot discriminatie. Een onderzoek naar ervaringen en meningen*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J., Brouwer, N., Ferwerda, H. en Esseveldt, J. van (2022). *Beelden van burgers over bejegening door de politie. Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J. en Ferwerda, H. (in press). *BOA's met beelden. Evaluatie Nijmeegse proefbodycams* (2022). Arnhem: Bureau Beke.



Stelling 7: Geweld is niet normaal, maar hulpverleners moeten wel tegen een stootje kunnen

Caroline Koetsenruijter

Als we deze zevende stelling rondom geweld tegen hulpverleners onder de loep nemen, springt het woord ‘maar’ halverwege de stelling direct in het oog. Het gebruik van het voegwoord ‘maar’ leidt tot een tegenwerping en introduceert een zinsdeel dat het voorgaande tegensprekt of ermee contrasteert.⁵³ Het leidt tot een indirecte ontkenning of afwaardering van hetgeen ervoor beschreven staat. Wat we lezen is dan: ‘Geweld tegen hulpverleners is normaal.’

Daar wringt de eerste schoen: de prescriptieve norm is juist dat geweld tegen hulpverleners onacceptabel is. De ambiguïteit in deze stelling geeft ruim baan voor individuele inkleuring: *‘Ik bepaal zelf wel hoe ik me gedraag richting een hulpverlener.’*

⁵³ <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/MAAR#.ZACYIS-iGfU>

In 2004 waarschuwde Paul Schnabel al rondom de 5 i's die onze cultuur zouden gaan kenschetsen: individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering.⁵⁴ Met name de eerste twee i's spelen ons parten in relatie tot het thema geweld tegen hulpverleners volgens van Bas van Stokkom.⁵⁵

Het is overigens niet de eerste keer dat er diffuus gecommuniceerd wordt rondom dit onderwerp. Een déjà vu naar de eerdere SIRE-campagne ‘Handen af van onze hulpverleners’ dringt zich al snel op: in de spotjes was juist te zien hoe mensen tekeergaan tegen hulpverleners. De prescriptieve norm is dat je niet agressief moet zijn, maar door te tonen hoe het in

⁵⁴ P. Schnabel (2004), Het zestiende sociaal en cultureel rapport kijkt zestien jaar vooruit

⁵⁵ Stokkom, B. van (2013), Met gezag! Agressie tegen werknemers met een Veilige Publieke Taak: inzicht en uitzicht

de praktijk gaat, communiceer je de descriptieve norm: agressie komt voor. En als anderen het doen, dan ben ik blijkbaar geen uitzondering als ik dat ook doe. Je geeft het verkeerde voorbeeld.⁵⁶ *Social proof* voor geweld tegen hulpverleners is snel gevonden wanneer men de spotjes nog eens terugkijkt.⁵⁷ We spreken dan over *informational normative influence* wat inhoudt dat mensen de norm terug zien in informatie over welk gedrag het meeste voorkomt. De sociale omgeving geeft in onduidelijke situaties een houvast met betrekking tot welke informatie juist is, wat de persoon moet vinden of doen.⁵⁸ De vraag die rijst is dan ook hoe dragen we onbedoeld bij aan het normaliseren van geweld tegen hulpverleners?

Waar ligt de grens tussen kritiek, emotie en geweld precies? *The right to offend, shock and disturb* bleek al in 1976 in een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de vrijheid van meningsuiting zoals vervat in artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens⁵⁹.

⁵⁶ <https://tekstblad.nl/artikel/de-onbedoelde-kracht-van-de-ontkenning-zeg-niet-wat-je-niet-wilt>

⁵⁷ Cialdini, R.B. (2001) *Influence: Science and Practice*, Boston: Allyn & Bacon.

⁵⁸ WRR, *Menselijke beslisser*, p. 190

⁵⁹ *Handyside v. The United Kingdom* 1976

De Europese wetgever bepaalt daarmee dat we allemaal tegen een stootje moeten kunnen.

We bevinden ons wel in een grenzenstorm waarbij een antwoord op de vraag in hoeverre geweld al dan niet acceptabel is context-, tijd- en plaats afhankelijk blijken. We moeten daar op een adaptieve manier mee leren omgaan. Het dilemma van deze zevende (tegen)stelling is dus niet zo simpel als een ‘of... of’ keuze. Wat hier nodig is: het denken en werken vanuit een ‘en ... en’ dynamiek. Deze stelling confronteert ons met schurende dilemma’s. Is geweld tegen een hulpverlener normaal of niet? Moet de hulpverlener tegen een stootje kunnen of niet? Deze dilemma’s lijken haaks op elkaar te staan maar zijn juist overbrugbaar. De tegenstellingen zijn juist met elkaar verbonden. Door het woord ‘en’ te gebruiken in plaats van maar zijn we al een heel eind: ‘Geweld is niet normaal en handhavers moeten wel tegen een stootje kunnen.’ Natuurlijk hebben hulpverleners een beroepsrisico en kunnen zij tegen een stootje. Een van de bekendste slogans: waar anderen terugdeinzen stappen hulpverleners juist naar voren. Dat betekent echter niet dat geweld normaal is. Ook een veelheid van kleinere stootjes kunnen cumuleren tot uitval, uitstroom of verzoek tot overplaatsing: *The straw that broke the camel’s back*.

De vraag is wie we nodig hebben als hulpverlener: zoeken we naar diversiteit of een monocultuur? We hebben verschillende typen hulpverleners nodig alleen al gezien de complexiteit van de hulpverlenende taak in de samenleving. Binnen die hulpverlenerspopulatie zullen verschillen bestaan rondom weerbaarheid en veerkracht. Zij die geweld van zich af laten glijden en zij die hier stress en gezondheidsschade van kunnen ondervinden. Laten we ook niet spreken van gefixeerde posities: waar een hulpverlener staat op dit spectrum kan fluctueren in de tijd en ingegeven zijn door persoonlijke omstandigheden. Geweld vindt niet in een vacuüm plaats maar in een context waarbij persoonskenmerken maar ook prive-omstandigheden een rol van betekenis spelen.

Daarnaast is het de vraag tegen welk stootje hulpverleners precies moeten kunnen. Ter voorbereiding op de reactie van deze stelling sprak ik met meerdere agenten die te maken kregen met geweld. Hun reacties zijn veelzeggend en ik noem er twee: *'Vroeger kreeg je een klap voor je kanis en was het klaar. Nu worden hele gezinnen van politiemensen opgespoord en bedreigd via sociale media. Die klap was strafbaar geweld maar hoe de huidige vormen van online geweld onder de huid gaan zitten is van een totaal andere orde'. Een andere agent zegt het ook op geheel eigen wijze: 'Ik word liever in mijn bek gespuugd dan dat ze weer met kanker aankomen. Mijn vrouw*

overleed vorig jaar.' Kortom: stootjes veranderen van inhoud, zwaarte, onderwerp en vorm. Victimisatie van gezinsleden al dan niet online kan leiden tot stevige impact⁶⁰. Daarnaast kan verbaal geweld eveneens de laatste druppel zijn om een rots te breken.

Geweld is niet normaal en natuurlijk heb je als hulpverlener een beroepsrisico, dat zal iedere hulpverlener beamen en accepteren. Om juist ook op langere termijn genoeg hulpverleners bereid te vinden dit risico te dragen, is het essentieel dat zij steun en bescherming ervaren. Hier doen we afbreuk aan door diffuse of ambigue communicatie te introduceren. Negeer en accepteer geweld tegen hulpverleners dus niet. Want wat je negeert, dat sta je toe. Het wordt normaal en onderdeel van de cultuur.⁶¹ Dan worden het patronen in plaats van incidenten. Of geweld tegen hulpverleners het incidentstation al niet lang en breed gepasseerd is? Daarover treft u inzichten bij de andere reacties op de stellingen.

⁶⁰ ARQ (2020), Rapport Onderzoek Psychosociale Effecten van Bedreiging en Beveiliging

⁶¹ Bremer, M. (2022) *Positieve cultuur doe je samen*, Kikker Groep Ned.

Stelling 8: Publiekscampagnes in de strijd tegen geweld tegen hulpverleners zijn niet effectief

Judith Smits en Manja Abraham

Effectief?

Verwacht niet te veel van publiekscampagnes om agressie tegen hulpverleners in te dammen. De beoogde doelgroep daders bereik je er niet mee en een campagne is niet de geëigende weg om enige gedragsverandering te bewerkstelligen, als potentiële daders zich al zouden laten bijsturen.

Publiekscampagnes als sturingsmiddel

Een publiekscampagne is een populair beleidsinstrument en sturingsmiddel voor de overheid. Publiekscampagnes zijn relatief goedkoop en snel in te zetten. Ze hebben bovendien een sympathiek imago; niemand is tegen het gebruik van kennis om mensen tot inzicht en goed gedrag te bewegen.

Met een publiekscampagne wordt, zo is de bedoeling, een grote groep mensen bereikt en aan het denken gezet over een bepaald thema. Idealiter leidt deze bewustwording ook tot een attitudeverandering en vervolgens tot een gedragsverandering, waarin het geleerde ook in de praktijk wordt gebracht⁶².

Een cursieve lezing van literatuur over publiekscampagnes lijkt aan te geven dat indien mensen rationele afwegingen kunnen maken, dat meer informatie wel degelijk behulpzaam kan zijn. Maar wanneer het veel meer over impulsieve handelingen gaat, of indien het rationeel denkvermogen nog onvoldoende ontwikkeld is, dan is het effect veel minder te zien. Echter, er is weinig bekend over de resultaten van dergelijke specifieke

⁶² Basisboek Criminaliteitspreventie.

publiekscampagnes gericht op het tegengaan van agressie en geweld tegen hulpverleners. Is het in dit geval zinvol om in te zetten op publiekscampagnes? Hoe realistisch is het om met dergelijke campagnes enige verandering te bereiken? En welke verandering wordt dan beoogd?

Brede discussie over publiekssturinginstrumenten: de juiste methode?

Recent is weer veel aandacht voor de werkzaamheid van publiekscampagnes en voorlichtingen. Dit mede naar aanleiding van een studie van het Trimbos waaruit bleek dat voorlichting over drugsgebruik gepaard ging met een toename van drugsgebruik onder diezelfde doelgroep. Kruisbergen en de Jonge (2023)⁶³ schreven hierover een artikel met de strekking 'Baat het niet dan schaadt het mogelijk wel'. Dit was niet de eerste kritische reflectie ten aanzien van publiekscampagnes en voorlichtingen. Al eerder werden winstwaarschuwingen afgegeven over het doelbereik van campagnes en voorlichtingen.

⁶³ Kruisbergen, Edwin & Martha de Jonge (juli 2023). Voorkomen is beter dan genezen..., toch? Over goed bedoelde maar potentieel schadelijke vormen van preventie van ondermijning. Tijdschrift voor Veiligheid, vol. 22, no. 3, juli, pp. 1-22. <https://tijdschriften.rechtsgebieden.rijks.boomportaal.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2023/3/TvV-D-23-00007>

Echter onder voorwaarden kunnen campagnes wel succesvol kunnen zijn⁶⁴. In eerdere literatuur zijn verschillende elementen aan te wijzen die al dan niet bijdragen aan een effectieve campagne. Gedacht kan worden aan een goede aansluiting bij de doelgroep, positieve insteek en benadrukken dat het gewenste gedrag het normale gedrag is, en het bieden van handelingsperspectieven. Als je al een campagne doet, dan over wat wel gedaan moet worden zoals "Scheid afval" of "draai het knopje om". Maar niet over wat men niet moet doen. Zo laat je maar het slecht voorbeeld zien, en geeft de indruk dat dit inmiddels normaal is (sociale norm). Een voorbeeld van een publiekscampagne die het goede gedrag laat zien is de BOB-campagne die laat zien dat het gewenste gedrag is dat de bestuurder van een voertuig nuchter is. Maar vooral ook dient te worden nagedacht over of dit wel de juiste methode is om de doelgroep te bereiken en op andere gedachten te brengen. En dat campagnes onderdeel zouden moeten uitmaken van een pakket van maatregelen, indien er goede afwegingen gemaakt zijn om het als instrument in te zetten.

⁶⁴ ond1997-4-volledige-tekst_tcm28-71614.pdf (wodc.nl).

Een terugblik op de campagne ‘Handen af van onze hulpverleners’

Een ouder voorbeeld van een tekortschietende campagne op dit thema is “Handen Af Van Onze Hulpverleners” van Sire uit 2011. Hoewel deze campagne heftige emoties oproep en verontwaardiging opwekte, ontbrak het aan effectiviteit. Sire staat bekend om campagnes die gericht zijn op bewustwording en agendasetting en deze campagne wekte emoties op en riep verontwaardiging op, maar slaagde er niet in om het beoogde gedrag te bevorderen.

Het probleem ligt in het verschil tussen impact en effect. De campagne mobiliseerde kijkers om een petitie te tekenen en zo maatschappelijke druk op te bouwen om agressie tegen zorgverleners te stoppen. Maar deze mobilisatie was tijdelijk en het gevoel van urgentie verdween snel.

Daarnaast activeerde de campagne mogelijk de sociale norm van ongewenst gedrag tegen hulpverleners door deze associaties te maken. In stressvolle situaties met opvoeding, alcohol en drugsgebruik, kunnen deze associaties theoretisch leiden tot impulsief gedrag zoals geweld tegen hulpverleners. De relatie is echter zeker niet 1 op 1 en ook in de psychologische literatuur is hierover geen eenduidigheid. Zo zijn er geen

voorbeelden bekend waaruit blijkt dat een campagne tegen ongewenst gedrag in het uitgaansleven heeft geleid tot minder verkrachtingen. Wel is bekend dat dit kan leiden tot een grotere bereidheid tot melding en om er over te praten.

Bezie geweldincidenten in de juiste context – en pas maatregelen daarop aan

In de literatuur over agressie en geweld wordt onderscheid gemaakt tussen drie elementen: gemotiveerde daders, geschikte slachtoffers en de afwezigheid van bekwame beschermers. Daarbij spelen ook de omstanders een belangrijke rol. Wanneer deze drie elementen samenkomen in een bepaalde ruimte en tijd neemt de kans op criminaliteit toe.

Een publiekscampagne zou gericht moeten zijn op de doelgroep plegers van agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak. Veelal gaat het om jonge mannen (tussen de 18 en 35 jaar) en er is vaak sprake van een samenspel tussen het individu, middelengebruik en de omgeving⁶⁵. Een typologie van daders van geweld tegen personen met een publieke taak onderscheid zes typen geweldplegers: de machteloze gefrustreerde, het korte lontje, de verwarde, geweld als

⁶⁵ Aarten et al. (2020), pagina 62

leefstijl, de beïnvloedbare jongere en de incidentele plager onder invloed.⁶⁶

Het is echter moeilijk deze groep te bereiken, en de meeste interventies zullen maar bij een beperkt deel van de doelgroep tot gedragsverandering leiden. Dat geldt overigens niet alleen voor publiekscampagnes, ook andere typen van interventies zullen maar een deel van de groep bereiken.

En als dan toch perse een campagne moet zijn

En als dan wordt besloten tot een campagne, bijvoorbeeld om een publiekelijk statement te maken, agendavormend te werk te gaan, en of hulpverleners te laten weten dat ze niet alleen staan, laten de bedenkers en makers dan vooraf antwoord geven op de volgende vragen:

- Voor wie is de campagne bedoeld?
- Worden die met de campagne bereikt?
- Toont de campagne het gewenst gedrag?
- Weten we hoe de doelgroep denkt en handelt?
- Wat redenen zijn om agressie en geweld toe te passen?
- Is gebruik gemaakt van beschikbare kennis over agressie en geweld tegen hulpverleners?
- Wat zijn de doelen en volgens welke beleidslogica's kunnen de doelen worden bereikt?
- Worden de effecten gemonitord?

Pas als deze vragen positief zijn beantwoord en inhoudelijke kennis is verdisconteerd kan eventueel een campagne onder een specifiek aangewezen doelgroep worden overwogen. En dan als onderdeel van een pakket aan maatregelen.

Zoals wellicht duidelijk is uit ons betoog verkiest dat niet onze voorkeur – en zeker niet zoals dat eerder is gebeurd bij de SIRE campagne Handen Af Van Onze Hulpverleners.

Kennisbehoeften

Resumerend ontbreekt kennis over de effectiviteit van dergelijke publiekscampagnes in dit specifieke geval. Vooral ook is meer inzicht nodig in de motieven van daders opdat kan worden bepaald hoe deze mogelijk kunnen worden omgebogen. Deze kennis kan bijdragen aan een weloverwogen pakket aan maatregelen om agressie en geweld tegen te gaan. De inzet van een publiekscampagne is daarvan niet noodzakelijkerwijs onderdeel.

⁶⁶ Bakker, Drost en Roeleveld (2010)

Stelling 9: Verder verhogen van de strafmaat tegen hulp- verleners is niet effectief

Marjolein Odekerken

Zwaardere straffen bij VPT-delicten

Tegenwoordig is er enorm veel publieke en politieke aandacht voor agressie en geweld tegen hulpverleners. Agressie en geweld tegen ‘onze’ hulpverleners is niet acceptabel. De roep om zwaardere straffen is al verschillende keren gehoord. In het kader van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) is door de betrokken ministers ingezet op verhoogde straffen in zaken waarbij sprake is van agressie en geweld tegen mensen die zijn belast met de uitvoering van een publieke taak.⁶⁷ Het OM kan een 200% hogere strafeis hanteren in geval van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en andere

functionarissen die werkzaam zijn in het publieke domein. De redenering hierbij is dat hulpverleners zich minder dan een doorsnee burger kunnen onttrekken aan de situatie waarin zij slachtoffer van een misdrijf dreigen te worden. Ze kunnen taken minder goed uitvoeren omdat ze worden gehinderd in het functioneren.⁶⁸ Het gaat om

⁶⁷ Publieke taken zijn overheidstaken en taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg.

⁶⁸ Conform afspraak met de minister van JenV is de verhoging van de strafeis met 200% bij VPT ingebouwd in BOS/Polarijs bij de beoordeling van de ernst van het feit. BOS/Polarijs is het beslissingsondersteunend systeem dat voor de relatief eenvoudige misdrijven gebruikt wordt om de beoordeling van de strafzaak te expliciteren en standaardiseren. In BOS/Polarijs worden met name de factoren rond de beoordeling van de ernst van het feit op een gestandaardiseerde manier meegenomen. Daarnaast is een recidiveregeling ingebouwd. Nota OM inbreng kabinetsformatie 2012 (eerstekamer.nl/overig/20140521/strafvordering_bij_geweld_tegen_al/document)

de aantasting van het gezag en de integriteit van de overheid⁶⁹ en⁷⁰

Niet alleen in Nederland maar bijvoorbeeld ook in België en Canada zien we soortgelijke ontwikkelingen.⁷¹ In België is gekozen voor een variant waarbij de straffen voor agressie

en geweld tegen een hulpverlener zijn verhoogd door per delict een afwijkend strafmaximum te noemen in de wet met betrekking tot de verzwarende omstandigheid voor daders van bepaalde misdrijven tegen hulpverleners. In Canada kwam eenzelfde wijziging in het strafrecht om hulpverleners te beschermen tegen intimidatie en geweld.⁷²

Waarom zwaardere straffen? (argumenten voor en tegen)

Straffen kan verschillende doelen hebben. Bijvoorbeeld punitief (oog om oog, tand om tand), het afgeven van een signaal aan de samenleving (afschrikkingseffect) en/of het voorkomen van copycat gedrag. Argumenten voor zwaardere straffen zijn dat deze de samenleving veiliger maken en het zou rechtvaardiger zijn. Zo zou het langer opsluiten zorgen voor minder criminaliteit, ook wel het insluitingseffect genoemd.⁷³ Ook zou gelden, dat het uitzitten van een straf de kans kleiner maakt dat

⁶⁹ Eerder was er al politieke aandacht voor het zwaardere straffen. In het wetsvoorstel Uitbreiding Taakstrafverbod werd geïnitieerd om het Wetboek van Strafrecht uit te breiden het huidige taakstrafverbod voor ernstige geweld- en zedenmisdrijven uit naar elke vorm van fysiek geweld tegen personen met een publieke taak in het kader van de handhaving van de orde of veiligheid. Met dit voorstel wordt personeel in het openbaar vervoer en de zorgsector en jeugdbeschermers, rechters, griffiers, officieren van justitie en advocaten, inspecteurs van de inspectiediensten, beveiligers en bewakers, verkeersregelaars, defensieambtenaren, deurwaarders en reddingszweemers, beter beschermd tegen geweld. Wet uitbreiding taakstrafverbod (35,528) - Eerste Kamer der Staten-Generaal De Eerste Kamer heeft het voorstel op 18 oktober 2022 na hoofdelijke stemming met 35 stemmen voor en 37 stemmen tegen verworpen (Wet uitbreiding taakstrafverbod (35,528) - Eerste Kamer der Staten-Generaal)

⁷⁰ ELA: Eenduidige Landelijke Afspraken. Het doel van de ELA is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van deze zaken (VPT-zaken). Bevat afspraken over voor politie en OM gericht op hoge prioriteit van opsporing en vervolging van VPT-zaken. ELA leidt bij politie en OM tot successen. Het is van invloed op de beleving van de slachtoffers (B-20201 Informatieblad ELA.indd (overheid.nl)

⁷¹ Vento, S., Cainelli, F., & Vallone, A. (2020). Violence against healthcare workers: a worldwide phenomenon with serious consequences. *Frontiers in Public Health*, 8, Article 570459.

⁷² Nelson, S., Leslie, K., McCormick, A., Gonsalves, J., Baumann, A., Thiessen, N. J., & Schiller, C. (2023). Workplace violence against nurses in Canada: a legal analysis. *Policy, Politics, & Nursing Practice*, 24(4),

⁷³ Wingerden, S. G. C. van. (2011). De samenleving roept om zwaardere straffen. Is dat een oplossing? In J. P. van der Leun, E. R. Muller, N. van der Schee, P. M. Schuyt, & M. A. H. Woude (Eds.), *Meijers-reeks* (pp. 311-321). Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18321>

diegene nogmaals een delict pleegt, omdat diegene zich bewust is van de gevolgen. Zwaardere straffen worden ook gegeven om slachtoffers te laten merken dat hun situatie serieus genomen wordt.

Daarentegen beweren anderen dat bij zwaardere straffen de plegers – die vaak in een slechte omgeving zijn opgegroeid - zich nog verder van de samenleving verwijderd voelen. Daarom wordt door sommigen gepleit voor het herstel van de pleger en niet voor zwaardere straffen. Nog een reden dat zwaarder straffen niet de meest effectieve manier is om crimineel gedrag tegen te gaan, is het stigmatiserende effect dat het met zich meebrengt. Voor criminelen die een lange tijd in de gevangenis hebben gezeten, zal het lastiger zijn om weer terug te keren in de maatschappij en dus om hun leven te veranderen. Bovendien wordt in de gevangenis mogelijk ook crimineel gedrag aangeleerd; het zogenoemde criminogeen effect.⁷⁴ Daarnaast zou het zwaarder straffen de maatschappij € 75.000 per persoon per jaar kosten.⁷⁵

⁷⁴ Waarom strenger straffen niet effectief is om criminaliteit tegen te gaan - Mr. Online (mr-online.nl)

⁷⁵ Wingeren et al., 2011.

Zwaardere straffen effectief? (onderzoek)

De effectiviteit van zwaardere straffen is niet bewezen. Het zou juist het tegenovergestelde effect hebben. Zo blijkt uit onderzoek dat de helft van de ex-gedetineerden na vier jaar weer opnieuw tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld. Onderzoek toont aan dat zwaardere straffen (zoals een gevangenisstraf in plaats van een taakstraf) zorgen voor een hogere kans op herhalings-criminaliteit.⁷⁶ Zwaarder straffen zou dus slechts tot uitstel leiden. Ook uit internationaal onderzoek komt naar voren dat langere gevangenisstraffen niet leiden tot verminderde criminaliteit. Voor de meeste personen die veroordeeld zijn voor een misdrijf, hebben korte tot matige gevangenisstraffen een afschrikkend effect, maar zouden langere gevangenisstraffen slechts een beperkt afschrikkend effect hebben^{77,78}.

⁷⁶ Wermink, H., Blokland, A., Tollenaar, Been, J., N., Schuyt, P. & Apel, R. (2022). Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering. Tijdschrift voor Criminologie, 64(2), 147-169

⁷⁷ [Do harsher punishments deter crime? | UNSW Newsroom](#)

⁷⁸ [Are longer prison sentences effective to reduce crime? - netivist](#)

Daarnaast zou als gevolg van zwaardere straffen, het bewustzijn over de gevolgen alleen opgaan voor rationeel calculerende criminelen, maar niet voor de grotere groep daders die handelen uit impulsen of emotie. Doordat sommige plegers niet rationeel nadenken maar handelen door woede, drugs of psychische problemen helpt het niet om zwaardere straffen te geven.⁷⁹ Daders houden meer rekening met de pakkans, dan met de uiteindelijke sanctie.⁸⁰

Onderzoek dat specifiek gericht is op zwaardere straffen bij agressie en geweld tegen hulpverleners, bestaat echter niet. Naar hoe het verhogen van de strafmaat in het kader van VPT-delicten wordt uitgevoerd, wordt momenteel onderzoek gedaan. Het WODC laat onderzoeken wat de gevolgen zijn van de mogelijkheid van een hogere strafeis voor de straf die de rechter uiteindelijk oplegt. Hoe luiden de feitelijke strafeisen in zaken betreffende VPT-delicten en wat is de motivering voor deze strafeisen? In hoeverre, en zo ja waarom, is er sprake van afwijking van de relevante richtlijn van het OM?⁸¹ Belangrijk is dat er meer

kennis komt over wat de gevolgen zijn van zwaardere straffen bij deze specifieke vorm van geweld; agressie en geweld tegen hulpverleners. Zowel voor daders, slachtoffers maar ook voor de samenleving.

Belang aandacht voor wat achter agressie en geweld zit

Enkel zijn zwaardere straffen niet effectief om agressie en geweld tegen hulpverleners aan te pakken. Agressie en geweld tegen hulpverleners is een maatschappelijke opgave zoals van Stokkum (2013) benadrukt:

“Zwaardere straffen kunnen dus worden gelegitimeerd, maar maatwerk blijft geboden. Mogelijk treft beide partijen blaam, is de burger buiten zijn schuld om agressief geworden (stress, nood, enz.), gaat het om een first offender, enzovoort. Maar belangrijker, we moeten geen hoge verwachtingen koesteren van een strafrechtelijke aanpak. De aanpak van agressie en geweld is primair een maatschappelijke opdracht. Daartoe keren we nu.”⁸²

Zwaarder straffen heeft geen invloed op de oorzaken waarom hulpverleners te maken krijgen met agressie en geweld. Er wordt namelijk niet op de beweegredenen

⁷⁹ [Do harsher punishments deter crime? | UNSW Newsroom](#)

⁸⁰ [Five Things About Deterrence | National Institute of Justice \(ojp.gov\)](#)

⁸¹ Onderzoek straffoemeting Veilige Publieke Taak-delicten | Welk onderzoek doen we? | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

⁸² Van Stokkum, B. (2013). Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.

van criminelen ingegaan⁸³ en juist die zijn voedingsbodem voor agressie en geweld. Om agressie en geweld effectief te voorkomen, zijn andere maatregelen (meer van preventieve aard) nodig. Een aanpak is alleen effectief indien we ook stilstaan bij het ontstaan van geweldsituaties. Waarom monden interacties tussen burgers en hulpverleners uit in agressie en geweld? Waarom treedt escalatie op? En wat zit er achter de agressie en het geweld? Meer praktijkgericht onderzoek naar hoe potentiële conflictsituaties tussen burgers en hulpverleners met een publieke taak uitmonden in geweldsituaties kan ons helpen om zicht te krijgen op zowel escalerende als de-escalerende gedragingen van hulpverleners, burgers maar ook omstanders. Pas dan kunnen we met elkaar agressie en geweld tegen hulpverleners effectief aanpakken. Hier valt nog een wereld te winnen.

De laatste tijd zien we steeds meer een verschuiving optreden van een repressief naar preventief optreden. Het OM neemt geweld tegen hulpverleners zeer serieus. Steeds meer wordt ingezet op preventie, bewustwording en het versterken van de interne sociale norm “dat agressie er niet bij hoort”. Meer kennis over de effecten van preventieve maatregelen helpt. Ook wordt reeds al gekeken naar een combinatie van verschillende straffen, zoals taakstraffen, gevangenisstraffen en geldboetes maar ook een schadevergoeding en indien nodig tbs. Variaties in straffen waaraan het agressieve gedrag gekoppeld kan worden, vergroten het afschrikkende effect.

Kortom enkel zwaardere straffen geven is niet effectief; daar is meer voor nodig.

⁸³ [Waarom strenger straffen niet effectief is om criminaliteit tegen te gaan - Mr. Online \(mr-online.nl\)](#)

Stelling 10: Het doen van aangifte heeft zin!

Hélène Dullaart

Berichtgeving in de media

In krantenberichten, actualiteitenprogramma's, en andere media wordt veelvuldig aandacht besteed aan agressie, geweld en intimidatie van werknemers met een publieke taak. In diezelfde media wordt vaak ook het geluid gehoord dat aangifte doen geen zin heeft, maar is dat wel zo? Hoe komt die beeldvorming tot stand? Wie of wat maakt dat werknemers denken dat aangifte doen geen zin heeft?

Volgens de beroepsverenigingen doen bijvoorbeeld ambulancemedewerkers lang niet altijd meer aangifte omdat zij het gevoel krijgen dat het toch geen zin heeft.⁸⁴

Een op de drie artsen heeft volgens het KNMG te maken met bedreiging en intimidatie en 40% denkt dat aangifte doen geen zin heeft.⁸⁵

⁸⁴ [Brancheorganisaties: Geweld tegen ambulancepersoneel loopt uit de hand \(wnl.tv\)](#)

⁸⁵ Eén op de drie artsen heeft te maken met bedreiging. KNMG Nieuws 17 november 2022

Ook burgemeesters en gemeente-secretarissen zouden volgens de berichtgeving in de media denken dat aangifte doen geen zin heeft.⁸⁶

Wetenschappelijk onderzoek

Naast berichtgeving in de media is ook door wetenschappelijk onderzoek vastgesteld dat werknemers denken dat aangifte doen geen zin heeft. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op het onderzoek⁸⁷ van J.M. Harte e.a. naar geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Volgens de onderzoekers stuiten de slachtoffers in de psychiatrie die aangifte overwegen, vaak op een aantal knelpunten en dilemma's. Voor deze specifieke beroepsgroep is vaak onduidelijk waar de grens van het toelaatbare ligt (collectieve norm), maar voor deze

⁸⁶ Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers, Avans Hogeschool, 10 december 2020

⁸⁷ Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie (2017). J.M. Harte, I. van Houwelingen en M.E. van Leeuwen (vrije Universiteit, Amsterdam). Politiewetenschap 98

beroepsgroep spelen ook bijvoorbeeld een rol het beroepsgeheim en angst voor represailles, met als gevolg dat geen aangifte wordt gedaan.

Werkgeversverantwoordelijkheid

De beeldvorming over het nut van aangifte doen, kan door werkgevers op verschillende manieren worden beïnvloed.

Denk hierbij aan het formuleren van een collectieve norm voor de eigen beroepsgroep, maar daarnaast is het neerzetten van een organisatiecultuur waarin de werkgever ook daadwerkelijk uitstraalt dat geweld/agressie niet getolereerd wordt eveneens van groot belang. Ook het bieden van ondersteuning aan werknemers bij het doen van aangifte en het geven van de nodige nazorg is van grote waarde voor de mate waarin werknemers bereid zijn om aangifte te doen.

Heeft aangifte doen geen zin?

Sinds 2007 gelden de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de opsporing en vervolging van VPT⁸⁸. 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.

⁸⁸ Eenduidige Landelijke Afspraken definitieve aangepaste versie juli 2013

Om die reden wordt daar bij het openbaar ministerie door de landelijke portefeuillehouder VPT ook actief op gestuurd. Over het opnemen van een aangifte in geval van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, zijn in de ELA de volgende opsporingsafspraken voor politie vastgelegd.

- Een aangifte van een strafbaar feit dat verband houdt met VPT moet altijd worden 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.
- 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.⁸⁹

⁸⁹ 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.

- Ten slotte kunnen werkgevers met een publieke taak die vaker te maken hebben met geweld tegen hun werknemers hierover (aangifte) afspraken maken met de politie.

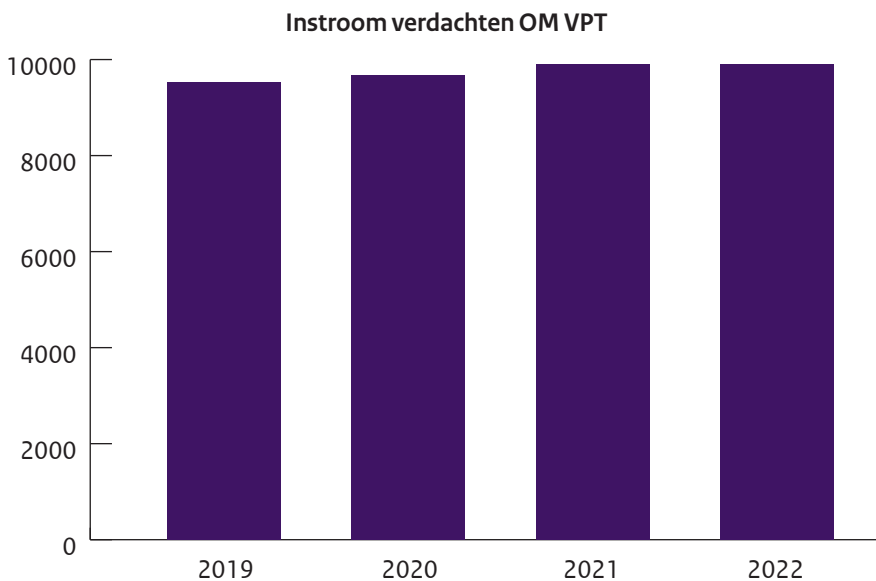
The facts!⁹⁰

Hoe groot was bij het OM de instroom van verdachten van geweld tegen hulpverleners/werknemers met een publieke taak?

De onderstaande grafiek geeft de instroom van verdachten bij het OM

weer die verdacht worden van geweld tegen personen met een publieke taak over de periode 2019-2022. Een persoon kan verdacht worden van het plegen van meerdere strafbare feiten en het is mogelijk dat meerdere personen tegen één verdachte aangifte doen. Er is sprake van een lichte toename van het aantal geregistreerde verdachten. In 2022 is dat zo'n 4% hoger dan in 2019.

Figuur 4. Instroom verdachten OM VPT



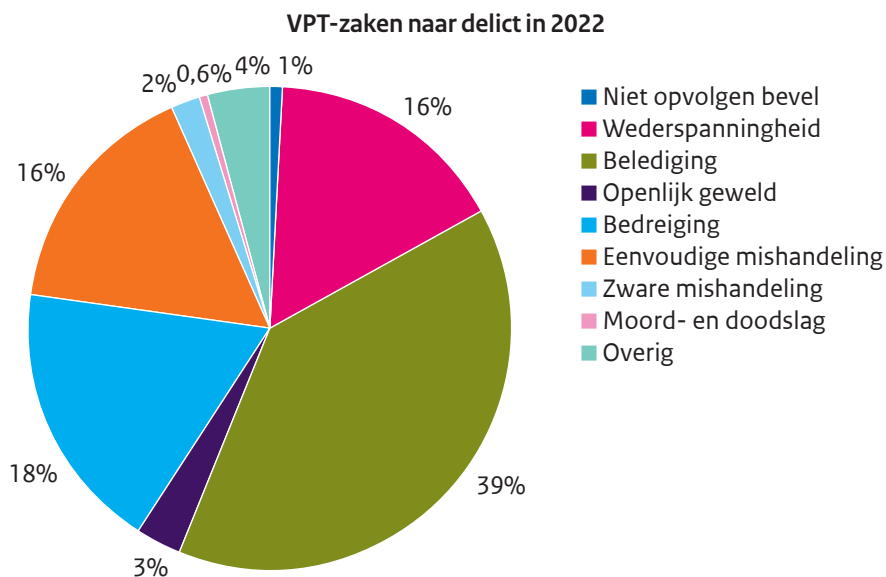
⁹⁰ De feiten zijn afkomstig van de Fact Factory van het openbaar ministerie.

Valt er wat te zeggen om wat voor zaken het gaat? Bijvoorbeeld verbale agressie of fysiek geweld?

In 58% van de gevallen is sprake van verbale agressie zoals belediging, bedreiging of de weigering om een bevel op te volgen. In 35% van de gevallen gaat het om fysiek geweld variërend van een eenvoudige

mishandeling, weerspanningheid (verzet met geweld bij aanhouding) en openlijke geweldpleging. In bijna 3% is sprake van ernstige misdrijven zoals zware mishandeling en (poging tot) moord/doodslag. Onder de categorie “overig” valt een veelheid aan delicten die allen slechts in zeer kleine mate (één tot enkele malen) voorkomen (zoals bijvoorbeeld opzettelijk valse aangifte).

Figuur 5. VPT zaken delict 2022



Wat is de doorlooptijd, hoeveel van deze zaken zijn geseponneerd? Hoeveel zaken zijn voor de rechter gebracht? Hoeveel zaken zijn op een andere manier afgedaan? Hoe?

De gemiddelde doorlooptijd is in VPT-zaken 181 dagen tegen 230 dagen bij niet VPT-zaken. In 58% van de Veilige Publieke Taak-zaken wordt de zaak door het OM aan de rechter voorgelegd. Dat is meer dan gemiddeld. De overige 42% wordt afgehandeld door het OM. Van de 42% wordt 27% door het OM afgedaan met een strafbeschikking, transactie of voorwaardelijk sepot. Het gaat dan vooral om de lichtere delicten zoals belediging of het niet opvolgen van een bevel. Tot slot wordt 16% van de VPT-zaken onvoorwaardelijk geseponneerd, waarvan circa 45% vanwege het ontbreken van wettelijk bewijs. Het sepotpercentage is minder dan gemiddeld⁹¹.

Samenvatting

Berichtgeving in de media laat zien dat diverse VPT-beroepsgroepen van mening zijn dat aangifte doen geen zin heeft. Voor hulpverleners in de psychiatrie wordt die berichtgeving ondersteund door wetenschappelijk onderzoek.

⁹¹ Uit cijfers van de rechtspraak volgt dat het aantal vrijspraken in VPT-zaken lager is en de gemiddelde duur van de gevangenisstraf hoger is dan bij niet VPT-zaken.

In de beeldvorming over het nut van aangifte doen, vervult de werkgever een belangrijke rol. Vanuit werkgeversverantwoordelijkheid heeft hij onder andere de taak om een collectieve norm te formuleren voor de eigen beroepsgroep en om zijn werknemers te ondersteunen bij het doen van aangifte.

Aangifte van een strafbaar feit tegen een werknemer met een publieke taak moet volgens de ELA altijd worden opgenomen. Zonder het doen van aangifte zal geen opsporing en vervolging plaatsvinden.

Een aangifte, maar ook een melding is cruciaal voor dossieropbouw en een gedegen beeld over hoe vaak en in welke vorm agressie en geweld voorkomt ten aanzien van een bepaalde beroepsgroep. Daarnaast heeft aangifte op aangifte steeds vervelendere gevolgen voor een verdachte, omdat in geval van recidive een (nog) hogere straf wordt geëist en opgelegd en kan daardoor preventief werken.

Uit de cijfers van het openbaar ministerie valt af te leiden dat het sepotpercentage minder dan gemiddeld is en dat de gemiddelde doorlooptijd lager is dan in niet VPT-zaken.

Heeft aangifte doen geen zin? Uit de cijfers die uit de systemen van het openbaar ministerie zijn gegenereerd volgt een andere conclusie.

Aangifte doen heeft zin!

Bijlage 1 : leden Kenniskring Taskforce OHV

1	Otto Adang	Taskforce OHV -Bijzonder hoogleraar Emeritus Veiligheid en Collectief gedrag Rijksuniversiteit Groningen en Lector Openbare Orde & Gevaarbeheersing PA
2	Fons van Gessel	Lid Ondersteuningsteam Taskforce
3	Jaap van Lakerveld	Directeur Plato/ISGA Universiteit Leiden
4	Hans te Brake	Adviseur bij ARQ
5	Caroline Koetsenruijter	Trainer, mediator, jurist en auteur
6	Marnix Eysink Smeets	Eigenstandig onderzoeker
7	Manja Abraham	Onderzoeker bij bureau DSP
8	Paul van Soomeren	Onderzoeker bij bureau DSP
9	Joery Matthys	Plato/ISGA Universiteit Leiden
10	Lisa van Reemst	Assistant Professor (UD), Criminology Faculty of Law, VU Amsterdam
11	Marjolein Odekerken	Senior onderzoeker bij Verwey-Jonker Instituut
12	Hélène Dullaart	Kennis coördinator bij het OM
13	Vana Hutter	Senior Onderzoeker bij NSCR
14	Wim Bernasco	Senior onderzoeker bij NSCR
15	Edwin Kruisbergen	Kennis coördinator DGPenV / JenV
16	Evelien Tonkens	Hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector -universiteit voor Humanistiek te Utrecht
17	Henk Ferwerda	Onderzoeker bij Bureau Beke

18	Ricardo Weewer	Lector Brandweerkunde bij NIPV
19	Jaap de Waard	Kenniscoördinator bij Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding Min JenV
20	Menno Jansen	Onderzoeker COT
21	Don Weenink	Onderzoeker UVA
22	Jaap Timmer	Politiewetenschapper en socioloog afdeling Bestuurswetenschappen & Politicologie VU Amsterdam
23	Edward van der Torre	Onderzoeker en docent bij Lokale zaken
24	Annika Smit	Lector Weerbaarheid bij de Politieacademie
25	Jos Kuppens	Onderzoeker bij Bureau Beke
26	Marie Rosenkrantz Lindegaard	Senior Onderzoeker bij NSCR
27	Margrethe Kobes	Onderzoeker bij NIPV
28	Laura Keesman	Assistant Professor bij de VU
29	Kitty van Gendt	Projectleider Ondersteuningsteam Taskforce
30	Maiko Teuben	Project werkgeversrol agressie en geweld tegen medewerkers JenV

Bijlage 2:

Onderzoeksagenda 2023-2025

Met deze meerjarige onderzoeksagenda beoogt de Taskforce continuïteit en borging van (sociaal wetenschappelijk) onderzoek naar geweld tegen hulpverleners in brede zin te bevorderen. De agenda biedt ook een extra context aan voor onderzoek naar dit onderwerp. De agenda biedt een richtinggevend kader voor de toedeling van gelden naar dit sociaal wetenschappelijk onderzoek. Daarmee wordt ook de aandacht versterkt vanuit de onderzoekers en onderzoeksinstituten voor dit onderwerp.

Het doel van de meerjarige onderzoeksagenda is meerledig:

- Versterken en bundelen (sociaal wetenschappelijk) onderzoek naar agressie en geweld tegen (geüniformeerde) hulpverleners.
- Het bijdragen aan beter(e) en effectiever(e) beleid (smaatregelen) inzake het tegengaan van agressie en geweld tegen hulpverleners alsmede een goede zorg voor hen en hun omgeving (evidence based beleid).

Op basis van de meerjarige onderzoeksagenda ontstaat ook meer overzicht, ordening en focus van onderzoek naar agressie en geweld tegen hulpverleners. Er ontstaat een bundeling van relevante en gevalideerde kennis voor de hulpgevers en hun omgeving. Inzichten worden aangeboden aan onderzoekers en onderzoeksinstituten, de beleidsmakers bij de werkgevers en het departement, onderwijsinstituten zoals de Politieacademie en het NIPV en overige betrokken partijen. De ambitie is dat de opgedane inzichten doordringen naar het beleid, het onderwijs en de uitvoeringspraktijk van de hulpverleners. Dus bijdragen aan een meer evidence based beleidsaanpak. Verder biedt de agenda, naast een kader voor sociaal wetenschappelijk onderzoek, ook een kader aan het praktijkonderzoek dat bijv. aan de Politieacademie of het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) wordt gedaan.

In 2022 heeft de taskforce het onderwerp veilig werkgeverschap geprioriteerd. Werkgevers hebben een

wettelijke verantwoordelijkheid voor een veilige werkomgeving voor hun medewerkers. Dan gaat het over de rol van de werkgevers om ervoor te zorgen dat hun werknemers minder of niet met geweld in aanraking komen, geweld kunnen afwenden en goede nazorg krijgen als het toch gebeurt. Dat geldt ook voor hun thuisfront. Als uitwerking van het thema veilig werkgeverschap kijken we in eerste instantie naar de onderstaande deelonderwerpen als onderzoeksthema's. Over veel onderwerpen is al het nodige bekend. Wat vaak ontbreekt of de specifieke uitwerking ervan voor de beroepsgroepen politie, boa's en brandweer. En zeker voor de instrumenten van veilig werkgeverschap is nog weinig bekend over de werking ervan, wat zijn de ervaringen? De taskforce is daarbij zowel op zoek naar meer theorievorming als meer praktijkgericht onderzoek. Graag zien we ook een vergelijking tussen de drie doelgroepen maar indien opportuun kan ook worden toegespitst op één beroepsgroep. Zo is over de boa's veel minder bekend en onderzocht dan over de politie. Verder zien we in de onderzoeksvoorstellen ook graag aanbevelingen voor de (beleids) praktijk en/of nader onderzoek tegemoet. Hieronder volgen 10 deelonderwerpen van veilig werkgeverschap. Per onderwerp wordt een korte toelichting gegeven en waar we als eerste aan

denken ten aanzien van te verrichten onderzoek. Goed onderzoek start met het formuleren van de goede vragen.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om een risico inventarisatie uit te voeren. Voor deze onderzoeksagenda starten we daarom in de maatschappelijke omgeving waarin de overheid handhavers, toezichthouders en hulp- en zorgverleners inzet om haar taken uit te voeren. Uit de cijfers blijkt het niet duidelijk maar van meerdere kanten zijn er signalen dat er meer agressie is naar (geüniformeerde) hulpverleners of andere beroepsgroepen in de publieke ruimte of publieke dienstverlening. Zie bijv. de problematiek bij de journalisten, de advocatuur of de publieke ambtsdragers alsmede de signalen van de bonden over de agressie tegen boa's. Ook bij het OM worden nu teams collegiale ondersteuning opgericht. De nationale ombudsman zet niet voor niets nu het thema: "de beklaagde ambtenaar" op de agenda. Ook bijv. de avondklokrellen of de rellen in Rotterdam lijken onderdeel van deze ontwikkeling. In de media gaat het dan vaak over de polarisatie of de korte lontjes. Redenen worden onder andere gezocht in het wantrouwen tegen de overheid (toeslagen affaire, corona beleid), economische onzekerheid of de reactie op twee jaar corona maatregelen.

Wat ontbreekt is een (theoretisch) kader wat duiding geeft aan die mogelijke maatschappelijke verharding in het algemeen en specifiek naar (geüniformeerde) hulpverleners in de publieke ruimte. Welke theorieën geven hier invulling aan? Op basis van welke informatie kunnen we dit te weten komen? Welke indicatoren onderbouwen dit? Hoe organiseren we deze informatie?

2. Daders

Agressie en geweld tegen hulpverleners kent vele varianten. Zowel in het type geweld (schelden, (seksuele) intimidatie, fysieke agressie en nu ook digitale agressie (bijv. doxing), als in type daders. In allerlei situaties kan agressie en geweld zich voordoen. Of het nou gaat om opgeschoten rel-jugend, voetbal hooligans, verwarde personen, uitgaanspubliek, verzet bij aanhouding, agressie van demonstranten, oud en nieuw problematiek of een mix daar van.

Uit ervaring en de literatuur blijkt dat een klein deel van de daders (per dadergroep) betrokken is bij een groot deel van de incidenten (de 'hot offenders') van agressie tegen hulpverleners. Dat zegt mogelijk iets over hun persoonlijke kenmerken, en vaardigheden en/of iets over hun functie, werktijden of werkplek/gebied.

Daarom zijn we op zoek naar de kenmerken van de 'hot offenders' van agressie en geweld tegen hulpverleners. Zowel de persoons-

kenmerken zoals geslacht, leeftijd, opleiding of IQ alsmede de sociale setting waarin ze verkeren, hun houding tegenover de overheid en hulpverleners, de motieven om over te gaan tot agressie en geweld, etc. is het beredeneerd of impulsief, is het alleen of in groepsverband.

3. Locaties, tijden en omstandigheden

Ook leert de ervaring ook dat er locaties, omstandigheden en tijden zijn waar agressie en geweld tegen hulpverleners vaker voorkomt dan andere locaties, omstandigheden en tijden.

We zijn op zoek naar inzichten inzake deze locaties, omstandigheden en tijden. Hoe verhoudt dit zich tot de verschillende beroepsgroepen en/of de verschillende type daders of type agressie en geweld?

4. Hulpverleners

De literatuur en ervaring leert ook dat een klein deel van de hulpverleners betrokken is bij een groot deel van de incidenten (de hot victims). Daar is nu al door de taskforce een onderzoeksvoorstel belegd bij het WODC. Dus dit onderwerp valt nu buiten de vraagstelling.

Wat betreft de hulpverleners is de taskforce geïnteresseerd in de opleiding en training en de vaardigheden die de hulpverleners hebben op het gebied van de-escaleren.

We zoeken meer inzicht in de wijze waarop de verschuilende hulpverleners opgeleid en getraind worden in de technieken van de-escaleren, (hoe)blijven ze up to date? Wat is de werking en effect van de opleiding, training en begeleiding? In welke mate zijn de meest recente inzichten onderdeel van de opleiding? Wat zijn goede voorbeelden?

Daarnaast zijn we op zoek naar meer inzicht in hoe de verschillende werkgevers invulling geven aan (het vergroten van) de weerbaarheid van hun hulpverleners. Is er een visie, zijn er instrumenten, wat is de werking daarvan, etc.

5. Normstelling

Agressie en geweld tegen hulpverleners doet zich regelmatig voor. Dat maakt het niet normaal. Dit is ook een norm die veel werkgevers uitspreken. Tegelijkertijd wordt ook vaak verwacht dat medewerkers wel weerbaar zijn als het zich voordoet. Soms is er ook een informele norm die uitgaat van een veel grotere acceptatie van agressie en geweld tegen de hulpverleners. Dat kan zich voordoen bij zowel de werkgever als de hulpverleners zelf.

We zijn op zoek naar een inventarisatie van de wijze waarop werkgevers die norm formuleren voor hun organisatie. Daarnaast zijn we geïnteresseerd of er ook een informele norm bestaat die afwijkt van de formele norm.

Voorts zijn we geïnteresseerd in welke (informele) norm de hulpverleners voor zichzelf en hun collega's hanteren.

6. Registratie meldingen / data verzameling

Onderdeel van goed veilig werkgeverschap is de registratie van meldingen van agressie en geweld tegen de eigen hulpverleners. Uit het literatuuronderzoek van Plato komt naar voren dat die registratie bij de verschillende organisaties in beperkte mate plaats vindt.

Als taskforce zijn we geïnteresseerd in een inventarisatie van hoe de verschillende werkgevers invulling geven aan de registratie van de meldingen. Wat zijn de mogelijke belemmeringen om te komen tot een betere wijze van registreren? Wat doen de werkgevers met de rapportages of overzichten die uit het systeem komen?

Onderdeel van de registratie is ook de meldingsbereidheid van de hulpverleners. Wat zijn hun motieven om wel of niet te melden. Hoe kan die meldingsbereidheid beïnvloed worden?

Tellen van incidenten is een ding. Wat zijn de mogelijkheden om te komen tot een crime harm index van agressie en geweld tegen hulpverleners?

7. Niet strafrechtelijke maatregelen

Naast de medewerker helpen aangifte te doen kan de werkgever ook kiezen om een aantal niet strafrechtelijke maatregelen te nemen richting de daders. Denk aan een stop brief, inzet van een vorm van herstelrecht of het verhalen van de schade op de daders.

We zijn geïnteresseerd in een inventarisatie van welke niet-strafrechtelijke maatregelen de verschillende werkgevers inzetten. En wat is de werking of effect daarvan? Wat zijn de ervaringen en de resultaten?

8. Teams collegiale ondersteuning

Veel werkgevers van geüniformeerde hulpverleners hebben een vorm van peer support georganiseerd.

Inventariseer hoe dat is vorm gegeven bij de verschillende beroepsgroepen. En wat zijn de ervaringen en resultaten? Wat gaat goed en waar zitten belemmeringen?

9. Ondersteuning leidinggevenden

Belangrijke spil in de zorg en ondersteuning van hulpverleners na een incident is de leidinggevende.

Inventariseer hoe bij de verschillende beroepsgroepen leidinggevenden zijn voorbereid en toegerust om adequate zorg te verlenen. Wat gaat goed, waar is nog behoefte aan? Wat is de ervaring van de leidinggevenden? Wat is de ervaring van de van de medewerkers?

10. Steun aan het thuisfront

Belangrijk onderdeel van de zorg aan de medewerker is de zorg aan het thuisfront. Vaak wordt doorverwezen naar slachtofferhulp.

Inventariseer per beroepsgroep hoe invulling wordt gegeven aan de zorg voor het thuisfront. Hoe zijn de ervaringen? Zowel vanuit de werkgever als vanuit de betrokken werknemers zelf.



Dit is een uitgave van:

Taskforce Onze hulpverleners veilig

Email: onzehulpverlenersveilig@minjenv.nl

Website Rijksoverheid:

[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/
agressie-en-geweld-in-de-samenleving](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld-in-de-samenleving)

April 2024