



Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie (PLATO) B.V.

Institute of Security and Global Affairs (ISGA)



Indicatoren van agressie en geweld

Een verkenning van indicatoren van agressie en geweld jegens politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)



The Gordon Riots by Charles Green

Januari 2023

Dr. J.A. van Lakerveld PLATO BV, Universiteit Leiden

Drs. B.J. Buiskool en G. Hospers (MA, RMA), Ockham IPS BV

L. Klein Kranenburg (MSc), I&O Research

Dr. J. Matthys Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

Colofon

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Onderzoekers

PLATO BV (Universiteit Leiden):
Dr. J.A. van Lakerveld

Ockham IPS BV:
Drs. B.J. Buiskool
G. Hospers (MA, RMA)

Institute of Security and Global Affairs (Universiteit Leiden):
Dr. J. Matthys

I&O Research:
L. Klein Kranenburg (MSc)

Begeleidingscommissie

Voorzitter: Prof. dr. H. Elffers

Mw. Prof. dr. M. Lindegaard
Ir. M.M. Bökkerink
Drs. F. Willemsen

© 2023, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

INHOUD

1	Samenvatting.....	5
	Summary	12
2	Inleiding	19
2.1	Onderzoeksvragen.....	19
2.2	Opzet van het rapport	20
3	Definiëring van concepten en methodologie.....	22
3.1	Definitie van agressie en geweld.....	22
3.2	Voorwaarden voor duurzame dataverzamelings- en registratiesystematiek.....	22
3.3	Bronnen en methoden	23
4	Melding en registratie van agressie en geweldsincidenten	25
4.1	Soorten incidenten	25
4.2	Gedrag van betrokkenen.....	38
4.3	Verloop van een incident	42
5	Handelingen naar aanleiding van incidenten.....	44
5.1	Follow-up na incidenten.....	44
5.2	Implicaties voor de organisatie	46
5.3	Beleidsimplicaties.....	47
6	Effecten van melding registratie, monitoring en vervolghandelingen.....	50
6.1	Veiligheidsbeleving.....	50
6.2	Meldingscultuur	51
6.3	Organisatie	52
7	Indicatoren van agressie en geweld.....	54
7.1	Naar een stelsel van indicatoren.....	54
7.2	Twee functies van indicatoren	54
7.3	Van analyse per incident naar <i>over all</i> analyse van incidenten	54
7.4	Nadruk op de gebruikswaarde voor werkgevers en beleidsmakers	55
7.5	Drie soorten gegevens.....	56
7.6	Beschrijvingscategorieën van soorten incidenten	57
7.6.1	Veiligheidsbeleving.....	58
7.6.2	Organisatiegegevens	59
7.7	Een gefaseerde dataverzameling	60
7.8	Vertaling van analyse naar interventies/beleid	61
7.9	Organisatie overstijgend/systeemniveau.....	62
7.10	Aansluiting bij bestaande systemen.....	62
8	Concretisering	64
8.1	Criteria.....	64
8.2	Indicatoren	65
8.3	Methoden.....	69
8.4	Privacy en databeheer.....	70
8.5	Efficiency	70
8.6	Vragenset.....	71
9	Alles overziende	75
9.1	Beantwoording onderzoeksvragen	75
9.2	Ten slotte.....	79

Geraadpleegde literatuur	80
Bijlagen	84
Bijlage Overzicht geïnterviewden	90
Bijlage Overzicht deelnemers focusgroep.....	91

Veelgebruikte afkortingen

A&O fonds	Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds
Arbo	Arbeidsomstandighedenwet
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Info BRS	Boa Registratiesysteem
BOT	Bedrijfsopvangteam
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DG PenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
GTPA	Geweld Tegen Politie Ambtenaren
GIR	Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem
ELA	Eenduidige Landelijke Afspraken
IAT	Informatie-analyseteam
Min. BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Min. J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Min. SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MTO	Medewerkerstevredenheidsonderzoek
OM	Openbaar Ministerie
OPCO	Operationeel Coördinator
OR	Ondernemingsraad
P&O	Personeel & Organisatie
RI&E	Risico-Inventarisatie & -Evaluatie
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VGWM	Veiligheid Gezondheid Welzijn en Milieu
VPT	Veilige Publieke Taak
VPD	Veilige Publieke Dienstverlening
WPG	Wet Politiegegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren op criminaliteit (snelrecht).

1 Samenvatting

Aanleiding

De gevolgen van agressie en geweld tegen hulpverleners en andere beroepsgroepen zijn zeer divers. Het gedrag is moreel en maatschappelijk onaanvaardbaar. Allereerst zijn er persoonlijke gezondheidsgevolgen, daarnaast beïnvloedt een geweldsincident de psychische weerbaarheid van medewerkers. Dergelijke gevolgen kunnen leiden tot uitval en tot personeelsverloop. De arbeidsproductiviteit komt daardoor onder druk te staan. Onderbezetting leidt op zijn beurt weer tot overbelasting van collega's. Om alles weer op de rails te krijgen worden kosten gemaakt van therapie, begeleiding, werving en selectie van nieuw personeel. Alle werkgevers zijn op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht om agressie en geweld te voorkomen of te beperken. De Arbowet, in artikel 5, verplicht werkgevers om de risico's tot agressie en geweld in kaart te brengen in een Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Het is van belang voor toekomstig beleid en toekomstige maatregelen dat er helderheid geschapen wordt over aard en omvang van agressie en geweld tegen verschillende beroepsgroepen, de aard van ongewenst gedrag en de contexten waarin dit plaatsvindt, op basis van valide en betrouwbare wetenschappelijke bronnen. Daarom is in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid -mede ten behoeve van het werk van de Taskforce Onze hulpverleners veilig- door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) deze studie geïnitieerd.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek worden drie lijnen onderscheiden met elk hun eigen onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen ten behoeve van de eerste onderzoekslijn zijn de volgende:

1. Welke voorstellen kunnen worden gedaan voor de afbakening van agressie en geweld jegens hulpverleners (primair politie, boa's en brandweer) inclusief voorstellen voor een werkbare en zinvolle onderverdeling binnen agressie en geweld, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van de verzameling van de benodigde data door o.a. de beroepsgroepen?
2. Welke meetbare indicatoren zijn geschikt om (valide en betrouwbaar) de aard, omvang en trends van agressie en geweld jegens (primair) politieambtenaren, brandweerlieden en boa's te bepalen?
3. Welke contextuele indicatoren geven (op termijn) inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en trends als het gaat om agressie en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder anderzijds?
4. Welke onderbouwde voorstellen zijn er om te komen tot een of meer gewogen indices van agressie en geweld mede aan de hand van de ontwikkelde indicatoren (zoals "de Cambridge Harm index", nationale veiligheidsindices en de misdrijf-straf index van het WODC) met het doel om de indicatoren maximale en eenduidige betekenis te kunnen geven?

De onderzoeksvragen ten behoeve van de tweede onderzoekslijn luiden:

5. Hoe kunnen melden, registreren en aangifte doen bij politie, brandweer en boa's in kaart worden gebracht?
6. Op welke wijze zouden deze indicatoren gemeten kunnen worden door onder andere de beroepsgroepen (meetmethode)? Denk hierbij aan de eigen registratie door de werkgevers en/of aan een periodieke enquête systematiek onder hulpverleners en werkgevers.

7. Hoe kunnen deze indicatoren en de daarvoor benodigde data worden verzameld door de beroepsgroepen en worden opgenomen in de registratiesystemen van politie, brandweer en boa's zonder dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten?

Ten slotte de onderzoeksvraag ten behoeve van de derde onderzoekslijn:

8. Welke concrete voorstellen kunnen op grond van de bevindingen van de lijnen 1 en 2 uit dit onderzoek worden gedaan om tot een duurzame data verzamelings- en registratiesystematiek te komen die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden/ haalbaarheid van de beroepsgroepen en die het maximaal mogelijk maakt de door de verschillende beroepsgroepen verzamelde data met elkaar te vergelijken en er op termijn mechanismes en trends uit af te leiden.

Aanpak van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn data verzameld op de volgende manieren:

- Literatuur- en beleidsdocumentenstudie: het gaat om beleidsdocumenten, kamerstukken, trendstudies, onderzoeksrapporten en wetenschappelijk documenten.
- Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen: er wordt bepaald wat de kern van de onderscheiden systemen is, waar overlap bestaat, waar er onderscheid is en waar eventuele hiaten worden aangetroffen.
- (Groeps)interviews met deskundigen: de deskundigen waarvan sprake zijn beleidsmedewerkers, academische deskundigen, en professionals uit het veld.

Uit de bovenstaande bronnen is een beeld gevormd van de wetenschappelijke en beleidsbronnen en bestaande praktijken ten aanzien van registratie en monitoring van gegevens met betrekking tot agressie en geweld tegen respectievelijk Politie, Brandweerpersoneel en Boa's, en suggesties voor optimalisering van dergelijke systemen en praktijken. Op grond van het aldus gevormde beeld zijn indicatoren van agressie en geweld bepaald en zijn over de wijze waarop die indicatoren op een meetbare wijze nuttig kunnen zijn, conclusies getrokken en voorbeelden van uitwerkingen ontwikkeld.

Onderzoeksresultaten

1. *Welke voorstellen kunnen worden gedaan voor de afbakening van agressie en geweld jegens hulpverleners (primair politie, boa's en brandweer) inclusief voorstellen voor een werkbare en zinvolle onderverdeling binnen agressie en geweld, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van de verzameling van de benodigde data door o.a. de beroepsgroepen?*

In de voorgaande hoofdstukken is na analyse van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, interviews en bespreking van de bevindingen in focusgroepen geconcludeerd dat een valide en bruikbare definitie van agressie (inclusief geweld), ten minste onderscheid moet maken tussen fysiek een verbale agressie en liefst (in het besef van afbakeningsproblemen) nog nader uitgesplitst in:

- Verbale
- Fysieke agressie
- Bedreiging/ intimidatie (inclusief seksuele intimidatie)
- Discriminatie

2. *Welke meetbare indicatoren zijn geschikt om (valide en betrouwbaar) de aard, omvang en trends van agressie en geweld jegens (primair) politieambtenaren, brandweerlieden en boa's te bepalen?*

In het onderzoek is een groot aantal soorten gegevens vastgesteld, waarop analyses kunnen worden uitgevoerd om te bepalen in welke mate brandweermensen, politieagenten en boa's in hun werk met onveiligheid te maken hebben en welke ontwikkelingen zich op het terrein van veiligheid voltrekken. Te midden van de veelheid van gegevens is uiteindelijk geconcludeerd dat de volgende indicatoren tezamen laten zien in welke mate hulpverleners/handhavers veilig zijn en hoe de situatie dienaangaande zich ontwikkelt:

Uit registraties afgeleide gegevens over:

- Toename van de aantallen personen die geconfronteerd worden met incidenten
- Toename ernst van de incidenten
- Toename van aantal ernstige incidenten

Uit survey 's:

- Het aantal meegemaakte incidenten per kwartaal;
- Aantal keren dat men dat gemeld heeft;
- Veiligheidsbeleving bij taakuitoefening;
- Werkbeleving en gezondheid

De survey gegevens bieden zicht op de mate waarin hulpverleners zich veilig voelen; de registratiegegevens geven gemelde de feiten weer die de achtergrond vormen van die veiligheidsbeleving.

3. Welke contextuele indicatoren geven (op termijn) inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en trends als het gaat om agressie en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder anderzijds?

Door het verzamelen en registreren van de in de voorgestelde systematiek aangeduide gegevens, ontstaat, na analyse van incidenten over periodes van bijvoorbeeld kwartalen, een beeld van de soorten agressie die zich voordoen. Tevens ontstaat een beeld van de aantallen betrokkenen, de rol van collega's en omstanders. Ook van de aard van het optreden en de dynamiek van het incident, en van incidenten wordt een beeld geboden. Analyse van de verzamelde data over afzonderlijke incidenten wordt aangevuld met gegevens over de beleefde (on)veiligheid door hulpverleners/ handhavers over een periode (een kwartaal). Zo ontstaat de mogelijkheid de ontwikkelingen in de gesignaleerde feiten te vergelijken met, of te relateren aan de beleefde (on)veiligheid. De vergelijking van gegevens over de periodes laat zien welke veranderingen er zichtbaar zijn in de soorten agressie in verschillende contexten met verschillende effecten en impact. Een dergelijke aanpak biedt werkgevers en beleidsmakers houvast bij het anticiperen en reageren op trends in de samenleving en in het werk van de hulpverleners/handhavers.

4. Welke onderbouwde voorstellen zijn er om te komen tot een of meer gewogen indices van agressie en geweld mede aan de hand van de ontwikkelde indicatoren (zoals "de Cambridge Harm index", nationale veiligheidsindices en de misdrijf-straf index van het WODC) met het doel om de indicatoren maximale en eenduidige betekenis te kunnen geven?

Door in het systeem van melding en registratie expliciet te vragen naar de aard van de gevolgen van een incident (in melding/registratie), of van incidenten over een periode (in een survey) ontstaat een beeld van frequentie en de ernst van incidenten en de eventuele toename van die ernst over de tijd. De parallelle verzameling van feiten over incidenten en van de beleving daarvan in de uitvoering van

het werk, of in de arbeidsbeleving (gezondheid en welbevinden) bieden de mogelijkheid om in de soorten incidenten een op ervaringen gebaseerde ranking aan te brengen naar feitelijke en beleefde ernst en de relatie tussen die twee. Bij de veiligheid van handhavers en hulpverleners, gaat het behalve om de feitelijk aard van een incident ook om de impact die incidenten op beroepsuitoefenaars hebben. Een systeem om incidenten tegen te kunnen wegen moet de feiten en de beleving daarvan in balans brengen. Een systematische onderling afgestemde monitor kan daartoe geleidelijk een steeds robuustere empirische basis leveren.

5. *Hoe kunnen melden, registreren en aangifte doen bij politie, brandweer en boa's in kaart worden gebracht?*

Door in een stelsel onderscheid te maken tussen de feitelijke melding en registratie direct na incidenten enerzijds, en periodieke surveys waarin de veiligheidsbeleving en arbeidsbeleving anderzijds centraal staan, maar waarin ook reflecties gevraagd worden op een voorbij periode, het optreden van incidenten en de eigen meldingsdiscipline in die periode, vormt zich de mogelijkheid tot vergelijking. Het voordeel van een survey, boven het gebruik maken van registraties, is dat deze niet onderhevig is aan fluctuaties in de meldingsbereidheid van werknemers. Een ander voordeel van het gebruik van een survey boven op die van registratiegegevens, is dat het ook zicht geeft op de incidenten die niet geregistreerd worden ('dark number'). Als het aantal feitelijk registraties achterblijft bij het over een periode aangegeven aantal incidenten, of als er verschil is in de ernst van de melding en de beleefde ernst van incidenten, dan is dat een signaal dat er te weinig gemeld wordt. Dan kan het gesprek aangegaan worden over de oorzaken daarvan (te weinig zicht op het nut van melden; liever doorgaan dan een incident steeds opnieuw te moeten vertellen, vrees voor repercussies etc.). Diezelfde cross check kan ook met de derde soort gegevens gemaakt worden, als blijkt dat het welbevinden, of de gezondheid van medewerkers onder druk staat. In de driesporen aanpak zit het voordeel van die onderlinge ijking van de driesporen en de bespreking van de eventuele discrepanties daartussen

Als het aantal feitelijk registraties achterblijft bij het over een periode aangegeven aantal incidenten, of als er verschil is in de ernst van de melding en de beleefde ernst van incidenten, dan is dat een signaal dat er te weinig gemeld wordt. Dan kan het gesprek aangegaan worden over de oorzaken daarvan (te weinig zicht op het nut van melden; liever doorgaan dan een incident steeds opnieuw te moeten vertellen, vrees voor repercussies etc.). Diezelfde *cross check* kan ook met de derde soort gegevens gemaakt worden, als blijkt dat het welbevinden, of de gezondheid van medewerkers onder druk staat. In de drie-sporen-aanpak zit het voordeel van die onderlinge ijking van de drie sporen en de bespreking van de eventuele discrepanties daartussen.

6. *Op welke wijze zouden deze indicatoren gemeten kunnen worden door onder andere de beroepsgroepen (meetmethode)? Denk hierbij aan de eigen registratie door de werkgevers en/of aan een periodieke enquête systematiek onder hulpverleners en werkgevers.*

Het antwoord op deze onderzoeksvraag ligt al besloten in het antwoord op bovenstaande vraag. Het gaat om een drie-sporen-aanpak, die bestaat uit dataverzameling per incident en de aggregatie daarvan; een survey met daarin vragen naar incidenten, melding en beleving over een periode en een set van vragen over gezondheid en welzijn. Daarbij kunnen behalve de direct betrokkenen en hun leidinggevenden ook andere respondenten betrokken worden zoals bedrijfsartsen, HR-medewerkers, vertrouwenspersonen etc. Om een landelijk beeld te schetsen van de aard en omvang van agressie en

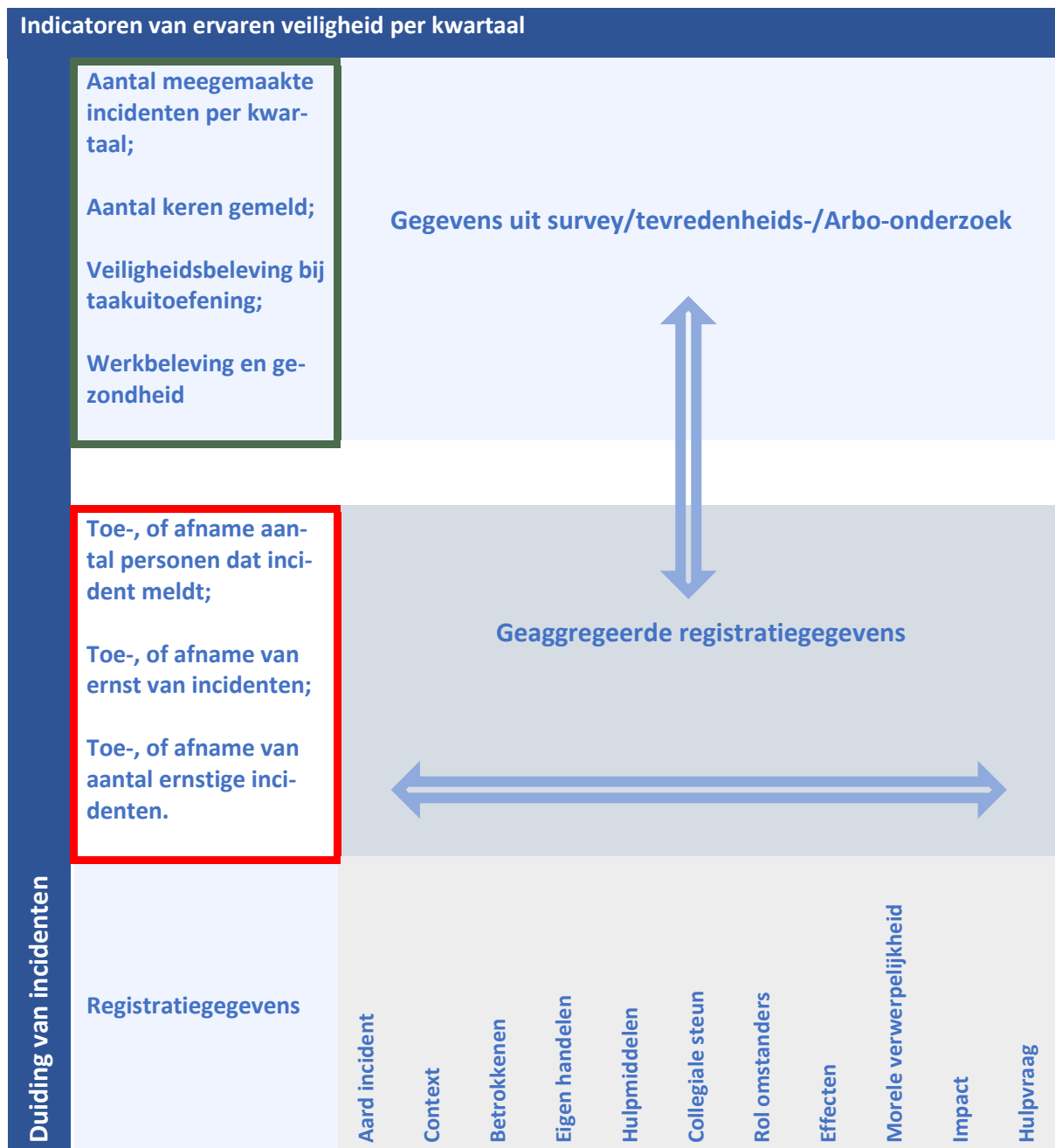
geweld zou een dergelijke survey zou bij voorkeur per beroepenveld op nationaal niveau moeten worden georganiseerd, op basis van een representatieve steekproef van het totale werknemersbestand. Een dergelijke survey kan ook op organisatieniveau worden uitgerold, als onderdeel van bestaande Medewerkers Tevredenheid Onderzoeken.

7. Hoe kunnen deze indicatoren en de daarvoor benodigde data worden verzameld door de beroepsgroepen en worden opgenomen in de registratiesystemen van politie, brandweer en boa's zonder dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten?

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. Bij gemeenten en brandweer ligt de zaak anders. Daar is een grotere verscheidenheid van systemen, en van de invulling daarvan. Indien de wens bestaat een breder overzicht te verkrijgen, is het aan te bevelen allereerst de afstemming per beroepsgroep (brandweer, politie, boa's) te versterken. Daarna is het, gezien de verschillen in de aard van het werk van beroepsuitoefenaars, prioriteit om afstemming te bereiken tussen data en indicatoren voor handhavers enerzijds, en hulpverleners anderzijds. Om de eenvoud van een systeem te bevorderen is het raadzaam te beginnen met alleen kerngegevens over toename/afname van aantallen en ernst van incidenten en de toename/afname van het aantal ernstige incidenten. Per beroepsgroep kunnen vervolgens, omdat die gegevens toch al vaak op vergelijkbare manier (in de vorm van een survey) verzameld worden, de vragen uit surveys over veiligheidsbeleving en arbeidsbeleving (gezondheid en welzijn) in de analyses worden meegenomen, of in eenzelfde survey worden opgenomen. Daardoor kan de rompslomp beperkt blijven. Mettertijd zal de behoefte, en daarmee ook de animo, om verder af te stemmen toenemen, als de analyse van geaggregeerde gegevens hun nut beginnen te bewijzen. Een groei-model dus, dat zich uitbreidt in richtingen waarnaar vraag is bij werkgevers en beleidsmakers. De afstemming zal per deelberoepsgroep, beroepsgroep, de tweedeling hulpverleners/handhavers naar een beroepsgroep overstijgend niveau kunnen worden uitgewerkt, in die volgorde en met oog voor al, of niet blijkende meerwaarde van verdere aggregatie.

8. Welke concrete voorstellen kunnen op grond van de bevindingen van de lijnen 1 en 2 uit dit onderzoek worden gedaan om tot een duurzame data verzamelings- en registratiesystematiek te komen die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden/haalbaarheid van de beroepsgroepen en die het maximaal mogelijk maakt de door de verschillende beroepsgroepen verzamelde data met elkaar te vergelijken en er op termijn mechanismes en trends uit af te leiden.

Alles overziend laat de structuur van een stelsel zich weergeven als een samenhang tussen enkele indicatoren (cijfermatig in rood, beleving in groen) en in het blauwe vlak de data uit de meldingen en registraties die dienen om de ontwikkelingen te helpen duiden. Die duiding leidt tot voortschrijdend inzicht waarop dan opnieuw en meer aangescherpte indicatoren kunnen worden gebaseerd.



Ten slotte

De opzet, zoals geschetst in dit rapport, maakt gebruik van incident gerelateerd meldings- en registratiegegevens en van survey gegevens, of andere organisatiegegevens met betrekking tot veiligheidsbeleving en arbeidswelbevinden en gezondheid. Van die gegevens is de betrouwbaarheid van de meldingsgegevens het meest afhankelijk van de meldingsdiscipline en die op zijn beurt weer van de organisatiecultuur ten aanzien van (on)veiligheid. Om ervoor te zorgen dat incidenten gemeld worden en blijven worden, als ze zich voordoen, is het van belang om de noodzaak van melden en de organisatieopvatting daarover met vaste regelmaat onder de aandacht te brengen en te bespreken. Alleen dan kunnen de meldingsgegevens een reëel beeld van de veiligheidsrealiteit bieden. De belevingsgegevens

over een periode kunnen vergeleken worden met de feitelijk meldingen. Daaruit is een indruk af te leiden van de discrepantie tussen aantallen meldingen en beleving van dat aantal. Hoe groter de discrepantie hoe meer noodzaak om de meldingscultuur weer te versterken. Regelmaat is daarbij van belang omdat dan de invloed van die interventies op de aantallen meegenomen kan worden in de analyses.

De gegevens die met behulp van monitoring worden verzameld zijn pas van waarde als er een degelijke analyse en interpretatie op wordt verricht. Tot op heden heeft het daar in veel gevallen te veel aan ontbroken, Daarom is het raadzaam om met een zekere regelmaat deskundigen te betrekken bij een dergelijke analyse, op dat er onderbouwde en gerichte analyses en adviezen uit worden afgeleid, die voor beleidsmakers, werkgevers en professionals handelingsperspectief bieden.

Er zijn verschillende wijzen van het benutten van registratiegegevens. Een is het vertalen van de beelden van de incidenten in opleidings- en oefenmateriaal. Ten tweede ligt in de beschikbare data een kennisbron besloten, die benut kan worden bij het bepalen van zinvolle vormen van preventie en prioriteiten daarbinnen. Tevens leidt systematisering van gegevens tot dat bestanden die mogelijkheden bieden voor verder wetenschappelijk onderzoek naar de dynamiek van agressie en geweld tegen hulpverleners en naar de manieren waarop die agressie en geweld voorkomen of beheerst kan worden.

Summary

Introduction

The consequences of aggression and violence against emergency workers and other professional groups are very diverse. The behaviour is morally and socially unacceptable. First, there are personal health consequences; in addition, an incident of violence affects the psychological resilience of employees. Such consequences may lead to absenteeism and staff turnover. As a result, work productivity comes under pressure. Understaffing, in turn, leads to an overload of work of colleagues. To get everything back on track, costs of therapy, counselling, recruitment, and selection of new staff are incurred. All employers are obliged under the Working Conditions Act (Arbowet) to have a policy aimed at preventing or limiting aggression and violence. The Arbowet, in article 5, requires employers to identify the risks to aggression and violence in a Risk Inventory and Evaluation (RI&E). It is therefore important for future policy and measures that clarity is created on the nature and extent of aggression and violence against different professional groups, the nature of undesirable behaviour and the contexts in which it takes place, based on valid and reliable scientific sources. Therefore, on behalf of the Ministry of Justice, and Security -also for the benefit of the work of the Taskforce *Onze hulpverleners veilig* (Our emergency workers safe) - the Scientific Research and Documentation Centre (WODC) initiated this study.

Research questions

The study identifies three lines of enquiry, each with its own research questions. The research questions for the purpose of the first line of enquiry are as follows:

1. *What proposals can be made for the delineation of aggression and violence against emergency workers, primarily police, special investigating officers(boas), and firefighters including proposals for an applicable and meaningful subdivision within aggression and violence, taking into account the feasibility of the collection of the necessary data by professional groups, or others?*
2. *Which measurable indicators are suitable to determine (validly and reliably) the nature, extent, and trends of aggression and violence against (primarily) police officers, firefighters and boas?*
3. *Which contextual indicators provide (over time) insight into social developments on the one hand, and trends when it comes to aggression and violence against emergency service workers in particular on the other?*
4. *What substantiated proposals are there to arrive at one, or more weighted indices of aggression and violence partly on the basis of developed indicators (such as "the Cambridge Harm index", national security indices and the crime-punishment index of the WODC) with the aim of giving the indicators maximum and unambiguous meaning?*

The research questions for the purpose of the second line of enquiry are:

5. *How may ways of internal reporting, internal registering and reporting to the police, by fire brigade and boas be mapped?*
6. *In what way could these indicators be measured by, among others, the professional groups (measurement method)? Consider employers' own registration and/or a periodic survey system among emergency workers and employers.*

7. *How can these indicators, and the data required for them, be collected by the professional groups and included in the registration systems of police, fire brigades and boas without creating an unnecessary administrative burden?*

Finally, the research question for the purpose of the third line of research:

8. *Based on the findings of lines 1 and 2 of this research, what concrete proposals can be made to arrive at a sustainable data collection and registration system, that meets the needs, and possibilities of the professions, and that maximizes the possibility of comparing the data collected by the various professions, and that enables them to derive mechanisms and medium/long-term trends from it.*

Research Methodology

To answer the research questions, data were collected in the following ways:

- Literature and policy document study: It included policy documents, parliamentary papers, trend studies, research reports and scientific papers.
- Inventory of existing monitoring systems: For the different systems the study determined, where there is overlap, where discrepancies exist, and where any gaps were found.
- (Group) interviews with experts: the experts referred to are policy officers, academic experts, and professionals from the distinguished professional fields.

From the above sources, a picture was derived of the academic and policy approaches, and existing practices with regard to registration and monitoring of data related to aggression and violence against Police, Fire Service, and Boas, together with suggestions for optimization of these systems and practices. On the basis of the overview thus formed, indicators of aggression and violence were determined, conclusions were drawn, and examples of elaboration were developed on how these indicators could be made measurable and useful.

Research findings

1. *What proposals can be made for the delineation of aggression and violence towards emergency workers (primarily police, boas and firefighters) including proposals for a workable and meaningful subdivision within aggression and violence, taking into account the feasibility of the collection of the necessary data by professional groups, among others?*

In the research done, after analysis of scientific literature, policy documents, interviews and discussion of the findings in focus groups, it was concluded that a valid and useful definition of aggression (including violence), should at least distinguish between physical and verbal aggression and (in recognition of demarcation problems) preferably further broken down into:

- Verbal
- Physical aggression
- Threats/harassment (including sexual harassment)
- Discrimination

2. Which measurable indicators are suitable to determine (validly and reliably) the nature, extent and trends of aggression and violence towards (primarily) police officers, firefighters and boas?

The study identified a large number of types of data, on which analyses may be performed to determine the extent to which firefighters, police officers and boas are confronted with insecurity in their work and what developments are taking place in the field of safety. Amidst the multitude of data, it was finally concluded that the following indicators together show the extent to which emergency workers/enforcement officers are safe, and how the situation is developing:

Data derived from registrations on:

- Increase in numbers of incidents.
- Increase in severity of incidents
- Increase in number of serious incidents

From surveys:

- Number of incidents experienced per quarter.
- Number of times reported.
- Safety perception in task performance.
- Work experience and health

The survey data provide insight into the extent to which emergency workers feel safe; the registration-data provide reported facts that form the background against which that perception of safety, work experience and health may be understood.

3. Which contextual indicators provide insight (in time) into social developments on the one hand, and trends when it comes to aggression and violence against emergency workers in particular, on the other?

By collecting and registering the data indicated in the proposed system, an overview emerges of the types of aggression that occur. This overview will arise after analysis of incidents over periods of for instance quarters. A picture also emerges of the numbers involved, and the role of colleagues and bystanders. Also, an insight is offered in the nature of the action and the dynamics of the incident, and of series of incidents. Analysis of data collected on individual incidents is supplemented with data on the perceived (lack of) safety by emergency workers/law enforcers over a period (a quarter). This makes it possible to compare or relate developments in the reported facts to the perceived (lack of) safety. Comparing data over the periods shows visible changes in the types of aggression in different contexts with different effects and impacts. Such an approach provides employers and policy-makers with guidance on how to anticipate and respond to trends in society and thus in the work of emergency workers/enforcement officers.

4. What substantiated proposals are there to arrive at one or more weighted indices of aggression and violence partly on the basis of the indicators developed (such as "the Cambridge Harm index", national security indices and the crime-penalty index of the WODC) with the aim of giving the indicators maximum and unambiguous meaning?

By explicitly asking in the system of reporting and registration about the nature of the consequences of an incident (in reporting/registration), or of incidents over a period of time (in a survey), a picture emerges of frequency and severity of incidents and any increase in that severity over time. The parallel collection of facts about incidents and of their perception in the performance of work, or in the perception of work (health and well-being) offer the possibility of an experience-based ranking in the types of incidents according to actual and perceived severity and the relationship between the two.

For the safety of law enforcement and emergency workers, besides the actual nature of an incident, it is also about the impact that incidents have on professionals. A system for weighing incidents against them must balance the facts and their perception. To this end, a systematic concerted monitor can gradually provide an increasingly robust empirical basis.

5. How can reporting, registration and reporting by police, firefighters and boas be mapped?

By making a distinction in a system between the actual reporting and registration immediately after incidents on the one hand, and periodic surveys in which the perception of safety and the perception of work are central on the other, but in which reflections are also requested on a past period, the occurrence of incidents and one's own reporting discipline in that period, the possibility of comparison arises. The advantage of a survey over using registration data is that it is not subject to fluctuations in employees' willingness to report. Another advantage of using a survey over registration data is that it also provides insight into the incidents that are not registered ('dark number'). If the number of actual registrations lags behind the number of incidents declared over a period, or if there is a difference in the seriousness of reporting and the perceived seriousness of incidents, this is a signal that too little is being reported. In that case, a discussion can be started about the reasons for this (lack of insight into the usefulness of reporting; preferring to continue rather than having to report an incident over and over again, fear of repercussions, etc.). The same cross check can also be made with the third type of data, if it appears that the well-being, or health of employees is under pressure. The three-track approach has the advantage of that mutual calibration of the three tracks and discussion of any discrepancies between them.

6. In what way could these indicators be measured by professional groups (measurement method), among others? This could include employers' own registration and/or a periodic survey system among social workers and employers.

The answer to this research question is already contained in the answer to the above question. It involves a three-track approach, consisting of data collection per incident and its aggregation; a survey containing questions on incidents, reporting and perception over a period of time and a set of questions on health and well-being. This may involve not only those directly involved and their managers, but also other respondents such as company doctors, HR staff, confidential counsellors, etc. To paint a national picture of the nature and extent of aggression and violence, such a survey should preferably be organised per professional field at national level, based on a representative sample of the total workforce. Such a survey could also be rolled out at the organisational level, as part of existing Employee Satisfaction Surveys.

7. How can these indicators and the data required for them be collected by the professions and included in the registration systems of police, fire brigades and boas without creating an unnecessary administrative burden?

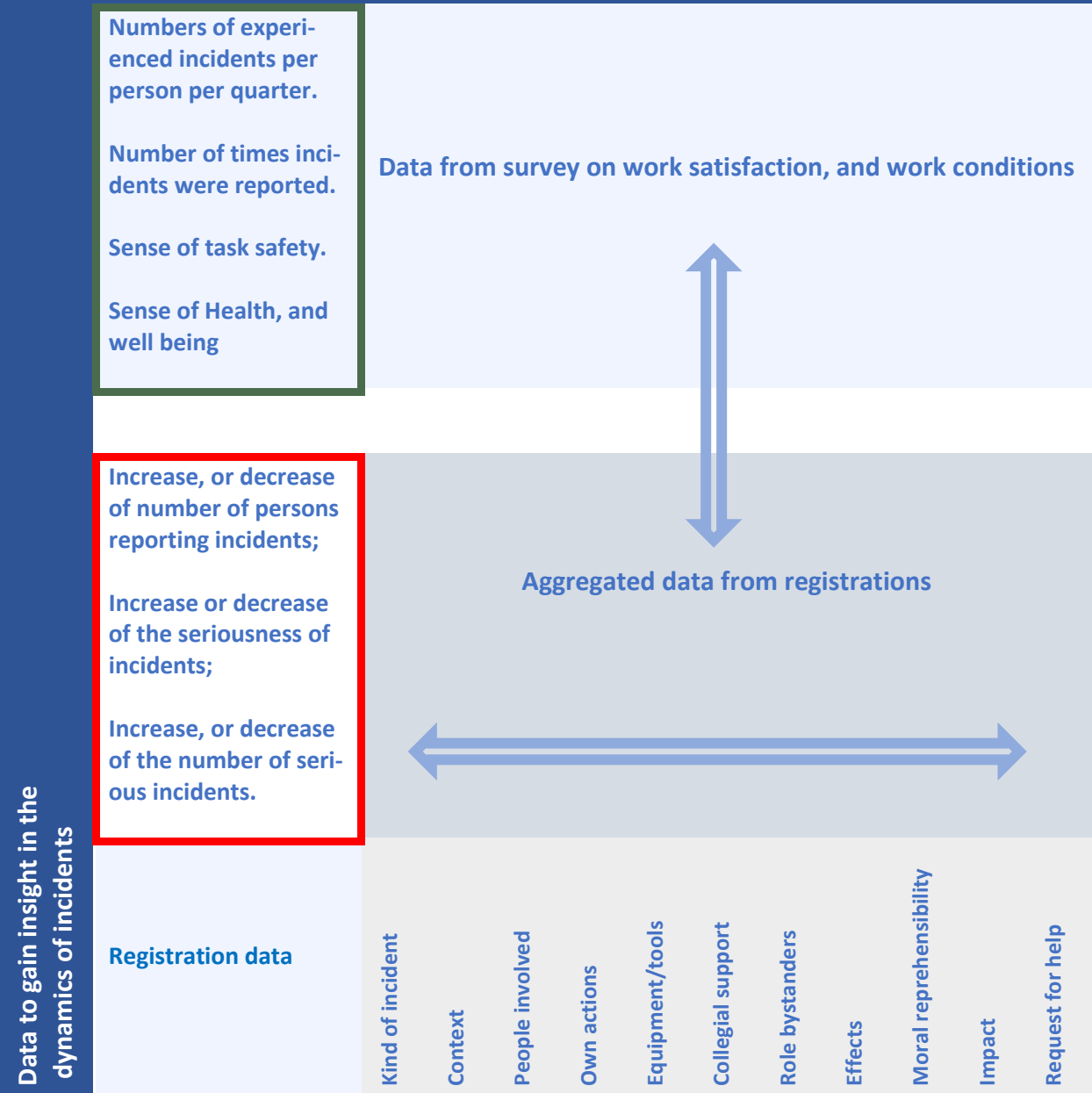
Within the police, the existing systems for reporting and registration are coherent nationwide. This makes it possible there to bring the data together in a national database. In municipalities and fire brigades, the situation is different. There, there is a greater variety of systems, of interpretation. If there is a desire to obtain a broader overview, it is recommended to first strengthen the alignment per professional group (fire brigade, police, boas). Then, given the differences in the nature of the work of professionals, the priority is to achieve alignment between data and indicators for enforcers on the one hand, and emergency workers on the other. To promote the simplicity of a system, it is

advisable to start with only core data on increases/decreases in numbers and severity of incidents and increases/decreases in the number of serious incidents. For each occupational group, since these data are often collected in a similar way anyway, the questions from surveys on perception of safety and perception of work (health and well-being) can be aligned. By focusing this way, the efficiency may increase, and bureaucracy be limited. Over time, the need, and hence the enthusiasm for further alignment will increase, as the analyses of aggregated data begin to prove its usefulness. A growth model is recommended, that expands in directions demanded by employers, and policymakers.

8. On the basis of the findings of lines 1 and 2 of this study, what concrete proposals can be made to arrive at a sustainable data collection and registration system that meets the needs and possibilities/feasibility of the professional groups and makes it possible to compare the data collected by the various professional groups and to derive mechanisms and trends in the long term?

All in all, the structure of a system can be seen as a correlation between a few indicators (figures in red, perception in green) and, in the blue area, the data from the registrations that help interpret the developments. That interpretation leads to progressive insight in which new, and more concise indicators can be formulated and included.

Indicators of experienced safety per quarter



Epilogue

The set-up, as outlined in this report, uses incident-related reporting and registry data and survey data, or other organisational data related to safety perception, well-being, and health. Of these data, the reliability of the reporting data depends most on the reporting discipline and that, in turn, on the organisational culture regarding (lack of) safety. To ensure that incidents are reported and continue to be reported, should they occur, it is important to highlight and discuss the necessity of reporting, and the organisational view on it, with regularity. Only then can reported data provide a valid, and reliable picture of safety realities. The perception data over a period of time can be compared with the actual reports. From this, an impression can be derived of the discrepancy between numbers of reports and perceptions of that number. The greater the discrepancy, the greater the need to reinforce the reporting culture. Regularity is important here because then the influence of those interventions on the numbers can be included in the analyses.

The data collected through monitoring is only of value if it is subjected to de-normal analysis and interpretation. Until now, this has been too often lacking in many cases, which is why it is advisable to involve experts in such an analysis with a certain regularity, so that substantiated and targeted analyses and advice are derived from it, offering action perspectives to policymakers, employers and professionals.

There are several ways of exploiting registration data. One is translating the overviews of incidents into training and exercise materials. Secondly, the available data may be a source of knowledge that can be used to determine meaningful forms of prevention and priorities among them. Systematisation of data also leads to data files, that offer opportunities for further scientific research into the dynamics of aggression, and violence against emergency workers and ways of preventing, or curbing it.

2 Inleiding

De gevolgen van agressie en geweld tegen hulpverleners en andere beroepsgroepen zijn zeer divers. Allereerst zijn er persoonlijke gezondheidsgevolgen, daarnaast beïnvloedt een geweldsincident de psychische weerbaarheid van medewerkers. Dergelijke gevolgen kunnen leiden tot uitval en tot personeelsverloop. De arbeidsproductiviteit komt daardoor onder druk te staan. Onderbezetting leidt op zijn beurt weer tot overbelasting van collega's. Om alles weer op de rails te krijgen worden kosten gemaakt voor therapie, begeleiding, werving en selectie van nieuw personeel. In 2014 liepen de geschatte verzuimkosten van geweld tegen medewerkers met een publieke taak op tot 393 miljoen euro aldus de Monitor Veilige Publieke Taak 2016 van TNO.¹

Een goede basismeting van agressie en geweld lijkt te ontbreken, zoals geconcludeerd in een voorgaand door het WODC geïnitieerde studie om de aard en omvang van agressie in kaart te brengen.² Sommige bronnen spreken over een stijgende trend. Toenmalig minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid stelt daarover: "Agressie en geweld tegen hulpverleners komt te vaak voor in onze samenleving. Het afgelopen jaar is agressie en geweld tegen politiemensen en tegen andere mensen met een publieke taak met zo'n vijftien procent toegenomen. Niet alleen worden hulpverleners in hun werk bedreigd, agressieplegers weten de hulpverleners ook steeds vaker in hun privéleven te raken".³ In andere gevallen wordt geargumenteed dat de trend eerder dalend is, of dat stijgende cijfers worden verklaard door te wijzen op een verbeterd registratiesysteem, zoals in het geval van de zogenaamde VPT-zaken (Veilige publieke Taak), gemonitord door het OM.⁴ Ook een wijziging van de definitie van agressie en geweld kan een rol spelen: in 2017 heeft het OM bijvoorbeeld de keuze gemaakt om ook belediging als een VPT-zaak "te labelen", met als gevolg hiervan een toename van de cijfers.⁵ Bij andere beroepsgroepen is het ook mogelijk dat cijfers simpelweg ontbreken, omdat incidenten niet gemeld worden, en daarmee niet geregistreerd. Als gevolg hiervan kan niet worden vastgesteld of cijfers dalen of stijgen. Het is dan ook van belang voor toekomstig beleid en maatregelen dat er helderheid geschapen wordt over aard en omvang van agressie en geweld tegen verschillende beroepsgroepen, typen daders, de aard van ongewenst gedrag en de typen contexten waarin dit plaatsvindt, op basis van valide en betrouwbare wetenschappelijke bronnen.

2.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op twee onderzoekslijnen:

- 1) Onderzoek naar geschikte indicatoren om aard, omvang en trends van agressie en geweld tegen politie, brandweer en boa's betekenisvol inzichtelijk te maken.
- 2) Onderzoek naar de huidige praktijk van gebruikte indicatoren en van de daarvoor benodigde dataverzameling en naar toekomstige, duurzaam uitvoerbare dataverzameling.

¹ Marianne van Zwieten, Ernest de Vroome, Seth van den Bossche, Monitor veilige publieke taak, TNO 2016

² Lakerveld van J. e.a., Agressie en geweld in het veiligheidsveld. Literatuurstudie naar agressie en geweld jegens beroepsgroepen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie Justitie en Veiligheid, WODC-onderzoek Leiden 2021

³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/31/startschot-taskforce-onze-hulpverleners-veilig>

⁴ OM-CIJFERS; Opportuun nr 03, <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2018/03/om-cijfers>

⁵ OM-CIJFERS; Opportuun nr 03, <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2018/03/om-cijfers>

- 3) Op basis van deze beide lijnen worden voorstellen ontwikkeld (opties) voor geschikte indicatoren waaromtrent de data uitvoerbaar en haalbaar door vooral de beroepsgroepen kunnen worden verzameld (synthese).

De onderzoeksvragen ten behoeve van de eerste onderzoekslijn zijn de volgende:

9. Welke voorstellen kunnen worden gedaan voor de afbakening van agressie en geweld jegens hulpverleners (primair politie, boa's en brandweer) inclusief voorstellen voor een werkbare en zinvolle onderverdeling binnen agressie en geweld, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van de verzameling van de benodigde data door o.a. de beroepsgroepen?
10. Welke meetbare indicatoren zijn geschikt om (valide en betrouwbaar) de aard, omvang en trends van agressie en geweld jegens (primair) politieambtenaren, brandweerlieden en boa's te bepalen?
11. Welke contextuele indicatoren geven (op termijn) inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en trends als het gaat om agressie en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder anderzijds?
12. Welke onderbouwde voorstellen zijn er om te komen tot een of meer gewogen indices van agressie en geweld mede aan de hand van de ontwikkelde indicatoren (zoals "de Cambridge Harm index", nationale veiligheidsindices en de misdrijf-straf index van het WODC) met het doel om de indicatoren maximale en eenduidige betekenis te kunnen geven?

De onderzoeksvragen ten behoeve van de tweede onderzoekslijn zijn de volgende:

13. Hoe kunnen melden, registreren en aangifte doen bij politie, brandweer en boa's in kaart worden gebracht?
14. Op welke wijze zouden deze indicatoren gemeten kunnen worden door onder andere de beroepsgroepen (meetmethode)? Denk hierbij aan de eigen registratie door de werkgevers en/of aan een periodieke enquête systematiek onder hulpverleners en werkgevers.
15. Hoe kunnen deze indicatoren en de daarvoor benodigde data worden verzameld door de beroepsgroepen en worden opgenomen in de registratiesystemen van politie, brandweer en boa's zonder dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten?

Ten slotte de onderzoeksvraag ten behoeve van de derde onderzoekslijn is:

16. Welke concrete voorstellen kunnen op grond van de bevindingen van de lijnen 1 en 2 uit dit onderzoek worden gedaan om tot een duurzame data verzamelings- en registratiesystematiek te komen die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden/ haalbaarheid van de beroepsgroepen en die het maximaal mogelijk maakt de door de verschillende beroepsgroepen verzamelde data met elkaar te vergelijken en er op termijn mechanismes en trends uit af te leiden.

2.2 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 worden eerst de gebruikte concepten gedefinieerd, en wordt de methodologie beschreven. Vervolgens richt hoofdstuk 3 zich op de soorten gegevens die worden gemeld rond agressie en geweld, over welke soorten incidenten en over aspecten van het verloop daarvan. In hoofdstuk 4 ligt het accent op de handelingen die worden verricht naar aanleiding van incidenten. We onderscheiden handelingen gericht op de nazorg van de slachtoffers; organisatiemaatregelen naar aanleiding van in-

cidenten en om de vertaling van analyses van geregistreerde incidenten in beleidsimplicaties. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de invloed van melding en registratie van incidenten op de veiligheidsbeleving, de meldingscultuur en de betekenis daarvan voor de organisatie. In elk van deze hoofdstukken worden zowel inzichten uit wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en gesprekken met mensen uit de praktijk verwerkt, inclusief benoemde verbeterpunten. In hoofdstuk 6 richten we onze blik op de ontwerpaspecten van een monitoringsysteem dat waar mogelijke aansluit bij bestaande praktijken, maar ook efficiënt en gebruikersvriendelijk is. In hoofdstuk 7 wordt deze systematiek verder concreetiseerd en exemplarisch uitgewerkt. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 de onderzoeksvragen beantwoord. In de bijlagen staat aanvullende informatie over bestaande monitoring praktijken.

3 Definiëring van concepten en methodologie

3.1 Definitie van agressie en geweld

In de literatuur wordt op verschillende manieren onderscheid gemaakt tussen soorten van agressie. 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 beperken.^{6 7} Geweld is een extreme vorm van agressie, die steeds gericht is op het toebrengen van fysieke schade.^{8 9 10} Dit is niet de enige definitie van geweld, maar het is de meest toepasselijke in deze context. In het algemeen kan gesteld worden dat geweld in de literatuur op twee manieren wordt geïnterpreteerd: geweld als een fysieke daad van kracht^{11 12} of geweld als een schending van zowel fysieke als morele rechten.^{13 14} Deze laatste definitie kreeg recentelijk weer meer aandacht door het beschrijven van daden van racisme en seksisme als geweldsdaden. Door geweld als een fysieke daad te bestempelen, wordt echter duidelijkheid gecreëerd over het onderscheid tussen geweld en andere vormen van agressie. De grootste tekortkoming van deze definitie is dat het psychologische en contextuele vormen van “geweld” buiten beschouwing laat. Maar omdat dit valt onder onze bredere definitie van agressie, worden deze vormen in dit onderzoek wel meegenomen als daden van agressie.

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.

3.2 Voorwaarden voor duurzame dataverzamelings- en registratiesystematiek

Een duurzame verzamelings- en registratiesystematiek moet voldoen aan een aantal criteria, op te delen in drie categorieën: wetenschappelijk, beleidsgericht en gebruiksvriendelijk.

Wat de wetenschappelijkheid betreft, kan een onderscheid gemaakt worden tussen validiteit en betrouwbaarheid. Validiteit betekent dat het monitoringsysteem daadwerkelijk meet wat men wil meten. Er is steeds een balans noodzakelijk tussen te grote complexiteit van metingen tegenover een te eenvoudige aggregatie van wat men probeert te meten. Die afweging is niet eenvoudig te maken. Een te grote complexiteit biedt weinig mogelijkheden om conclusies te trekken uit wat er gemeten wordt.

⁶ 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

⁷ 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

⁸ Anderson, C.A. & Bushman, B.J. (2002). “Human Agression.” *Annual Review of Psychology* 53(1), 27-51

⁹ 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

¹⁰ 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

¹¹ Dewey, J. (1980). “Force and Coercion.” In: Boydston, J.A. (ed.), *John Dewey, The Middle Works, 1899–1924, Volume 10: 1916–1917*. Southern Illinois University Press

¹² Pogge, T. (1991). “Coercion and Violence.” In: Brady, J. & Garver, N. (eds.), *Justice, Law and Violence*. Temple University Press

¹³ Audi, R. (1971). “On the Meaning and Justification of Violence.” In: Shaffer, J.A. (ed.), *Violence*. David McKay Company

¹⁴ Betz, J. (1977). “Violence: Garver’s Definition and a Deweyan Correction.” *Ethics* 87(4), 339-351

Aan de andere kant kan een te hoog aggregatieniveau relevante informatie verhullen¹⁵. Betrouwbaarheid duidt dan weer aan dat er doorheen de tijd consistentie is in de meting. Zo kunnen geïjkte termen en concepten wel ogenschijnlijk een eenduidige betekenis hebben, maar toch door de tijd heen, of tussen personen verschillend geïnterpreteerd worden¹⁶.

De beleidsgerichtheid van het systeem betekent dat er enerzijds duidelijkheid moet zijn over de beleidsdoelen die nagestreefd worden en dat handelingsperspectieven aangereikt moeten kunnen worden aan de gebruikers van het systeem. Ook hier is een balans nodig: beleidspersonen en eindgebruikers zijn verschillende stakeholders, die elk eisen stellen aan een systeem om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen, te leren van de effectiviteit van (beleids)interventies en hun beleid of uitvoering te verbeteren. Te complexe en technische monitoringsystemen op basis van 'top down approaches' werken in de praktijk niet. Daarom moet een systeem zowel samenvattende feedback kunnen geven aan managers/ beleidsmakers, als mede feedback voor het werkveld om hun interventies te verbeteren. Hiermee wordt voorkomen dat een monitoringsysteem wordt ontwikkeld dat geen toegevoegde waarde heeft voor diegenen die het systeem voeden (de gebruikers)¹⁷. Een goede manier om dit te doen is om uit te gaan van een begin-set van kwantitatieve gegevens die verzameld wordt, waarna deze kwantitatieve gegevens besproken worden door verschillende stakeholders om te leren wat zij precies betekenen, en om te bespreken hoe er in de toekomst beter kan worden gewerkt. Direct handelingen op basis van cijfers, zonder de betekenis erachter goed te kennen, moet afgeraden worden. Het cijfermateriaal moet in alle openheid besproken worden om te kijken of er geen alternatieve redenen zijn voor de evolutie ervan, wat vaak neerkomt op bijkomende kwalitatieve analyses¹⁸.

De praktijkvriendelijkheid van een systeem betekent dat het zowel uitvoerbaar als bruikbaar moet zijn. Bij uitvoerbaarheid gaat het over kosten versus baten: hoe kunnen de kosten zo laag mogelijk worden gehouden terwijl er toch optimaal kan geregistreerd worden? De bruikbaarheid wijst op de toepasbaarheid van de systematiek: in hoeverre sluit die aan op bestaande praktijken en/of op de wensen en mogelijkheden van verschillende beroepsgroepen.

3.3 Bronnen en methoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn data verzameld op de volgende manieren:

- Literatuur- en beleidsdocumentenstudie: het gaat om beleidsdocumenten, kamerstukken, trendstudies, onderzoeksrapporten en wetenschappelijk documenten.
- Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen: er wordt bepaald wat de kern van de onderscheiden systemen is, waar overlap bestaat, waar er onderscheid is en waar eventuele hiaten worden aangetroffen.
- (Groeps)interviews met deskundigen: hieronder vallen beleidsmedewerkers, academische deskundigen, en professionals uit het veld.

In tabel 1 staan per onderzoeksvraag de gebruikte onderzoeksbronnen en methoden.

¹⁵ Perrin, B. (1998). "Effective Use and Misuse of Performance Measurement." *American Journal of Evaluation*. 19 (3), 367-379

¹⁶ Perrin, B. (1998). "Effective Use and Misuse of Performance Measurement." *American Journal of Evaluation*. 19 (3), 367-379

¹⁷ Jacobs, A., Barnett, C. & Ponsford, R. (2010). "Three Approaches to Monitoring: Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks." *IDS Bulletin* (41), 36-44. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00180.x

¹⁸ Pollitt, C. (2013). "The Logics of Performance Management." *Evaluation* 19(4), 346-363

Tabel 1 Onderzoeksvraag, bronnen en methoden

Onderzoeksvragen	Bronnen en methoden
1. Welke voorstellen kunnen worden gedaan voor de afbakening van agressie en geweld jegens hulpverleners (primair politie, boa's en brandweer) inclusief voorstellen voor een werkbare en zinvolle onderverdeling binnen agressie en geweld, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van de verzameling van de benodigde data door o.a. de beroepsgroepen?	Literatuurstudie Beleidsdocumenten Interviews Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen
2. Welke meetbare indicatoren zijn geschikt om (valide en betrouwbaar) de aard, omvang en trends van agressie en geweld jegens (primair) politieambtenaren, brandweerlieden en boa's te bepalen?	Literatuurstudie Beleidsdocumenten Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen Interviews
3. Welke contextuele indicatoren geven (op termijn) inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en trends als het gaat om agressie en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder anderzijds?	Literatuurstudie Beleidsdocumenten
4. Welke onderbouwde voorstellen zijn er om te komen tot een of meer gewogen indices van agressie en geweld mede aan de hand van de ontwikkelde indicatoren (zoals "de Cambridge Harm index", nationale veiligheidsindices en de misdrijf- straf index van het WODC) met het doel om de indicatoren maximale en eenduidige betekenis te kunnen geven?	Literatuurstudie Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen Interview
5. Hoe kunnen melden, registreren en aangifte doen bij politie, brandweer en boa's in kaart worden gebracht?	Beleidsdocumenten Inventarisatie van bestaande monitoringsystemen Interviews
6. Op welke wijze zouden deze indicatoren gemeten kunnen worden door onder andere de beroepsgroepen (meetmethode)? Denk hierbij aan de eigen registratie door de werkgevers en/of aan een periodieke enquête systematiek onder hulpverleners en werkgevers.	Interviews en documenten/app analyses
7. Hoe kunnen deze indicatoren en de daarvoor benodigde data worden verzameld door de beroepsgroepen en worden opgenomen in de registratiesystemen van politie, brandweer en boa's zonder dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten?	Interviews en documenten/app analyses Focusgroep
8. Welke concrete voorstellen kunnen op grond van de bevindingen van de lijnen 1 en 2 uit dit onderzoek worden gedaan om tot een duurzame data verzamelings- en registratiesystematiek te komen die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden/ haalbaarheid van de beroepsgroepen en die het maximaal mogelijk maakt de door de verschillende beroepsgroepen verzamelde data met elkaar te vergelijken en er op termijn mechanismes en trends uit af te leiden.	Focusgroep(en)

4 Melding en registratie van agressie en geweldsincidenten

Op basis van literatuur, beleidsdocumenten en interviews wordt in dit hoofdstuk afgeleid welke gegevens gemeld (kunnen) worden over (soorten) incidenten, over de rol van betrokkenen bij zo'n incident, over het verloop daarvan, maar ook de invloed van de rol van betrokkenen op dat verloop.

4.1 Soorten incidenten

Literatuur

De wetenschappelijke literatuur maakt op verschillende manieren onderscheid tussen soorten incidenten van agressie.

1. Onderscheid op basis van de vorm van agressie¹⁹

Dit is een vrij eenvoudig onderscheid. Bij fysieke agressie gaat het om geweldsdaden. Bij verbale agressie gaat het om het gebruik van woorden of gebaren om schade toe te brengen. Zowel fysieke als verbale agressie zijn rechtstreekse daden van agressie. Bij relationele agressie is het doel niet het rechtstreeks toebrengen van schade, maar het beschadigen van de sociale relaties van het slachtoffer, om deze te isoleren. In onderzoek in Nederland wordt vaak onderscheid gemaakt tussen fysiek geweld, verbaal geweld, intimidatie en (seksuele) discriminatie.^{20 21 22} In mindere mate zien we ook bedreigingen^{23 24} en pesten^{25 26 27 28} terugkomen als categorieën.²⁹ De categorie verbaal geweld kan geherinterpreteerd worden naar verbale agressie, en er kan beargumenteerd worden dat bedreigingen, pesten, intimidatie en (seksuele) discriminatie subcategorieën betreffen van fysieke, verbale of relationele agressie, afhankelijk van de aanwezigheid van een fysieke daad en van het subject van de agressie.

2. Onderscheid op basis van de doelmatigheid^{30 31}

Daden van agressie kunnen zowel reactief en impulsief zijn (i.e.: niet gepland en op basis van een gepercipieerde provocatie) als proactief en gepland (i.e.: er wordt een welbepaald doel nagestreefd). Daarbij moet voornamelijk naar de lange termijn gekeken worden. Het korte termijn doel van agressie is steeds het toebrengen van schade, zoals de definitie stelt. Indien het lange termijn doel hier niet van verschilt, spreekt men over schade-gerelateerde agressie. Indien het doel op lange termijn verschilt,

¹⁹ 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

²⁰ Abraham, M., Flight, S. & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep

²¹ Jacobs, M.J.G., Jans, M.E.W. & Roman, B. (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*. Universiteit van Tilburg

²² Sikkema C-Y., Abraham, M. & Flight, S. (2007). *Ongewenst gedrag besproken; Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep

²³ Esselink, S.H., Raven, J., Broekhuizen, J. & Driessen, F.M.H.M. (2007). *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en in 2007*. Bureau Driessen

²⁴ Molleman, T. (2011). *Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel*. Stand van zaken anno 2011. WODC

²⁵ Brekelmans, J., van den Tillaart, J. & Homburg, G. (2013). *Metamonitor Veilige Publieke Taak*, Eindrapport. Regioplan.

²⁶ van Zwieten, M., Bakhuys Roozeboom, M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2014). *Monitor Veilige Publieke Taak 2014: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak*. TNO

²⁷ van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2015). *Monitor Veilige Publieke Taak 2015: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak*. TNO

²⁸ 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

²⁹ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). *Agressie en geweld in het veiligheidsveld*. WODC

³⁰ Berkowitz, L. (1993). “Pain and Aggression: some Findings and Implications.” *Motivation & Emotion* 17, 277-293

³¹ Geen, R.G. (2001). *Human Aggression* (2nd ed.). Taylor & Francis

bijvoorbeeld het verkrijgen van informatie of het verkrijgen van goederen (bv.: een overval), spreekt men over winst-gerelateerde agressie.

3. *Onderscheid op basis van de locatie*³²

We onderscheiden op basis van de locatie directe en indirecte agressie. Door de groei van sociale media heeft dit onderscheid aan belang gewonnen. Bij directe agressie gaat het bijvoorbeeld om de fysieke aanwezigheid van dader en slachtoffer in dezelfde ruimte. Indien zij niet samen zijn, gaat het om indirecte agressie.

4. *Onderscheid op basis van juridische legitimiteit*³³

Dit onderscheid spreekt grotendeels voor zichzelf: legitieme agressie heeft een toelatingsbasis in de wet, illegitieme agressie niet. Vaak is het niet onmiddellijk duidelijk in een situatie of het gaat om legitieme of illegitieme agressie, en wordt dit naderhand onderzocht door een rechter. Beide partijen kunnen de assumptie hebben dat de agressie die zij uitoefenen een legitieme basis heeft. Het zou daarom niet opportuun zijn om slachtoffers of daders hier rechtstreeks over te bevragen. Men zou kunnen aannemen dat agressie die niet leidt tot een veroordeling als legitiem moet worden gezien, terwijl agressie die wel leidt tot een veroordeling illegitiem was. Dit houdt echter weinig rekening met alternatieve redenen waarom het niet tot een veroordeling komt (bijvoorbeeld seponering of simpelweg onbekendheid van de dader).

5. *Onderscheid op basis van de ernst van de agressie*

Het begrip ernst is in grote mate subjectief, maar in het verleden werd reeds getracht om het te objectiveren.³⁴ Het is mogelijk om onderscheid te maken tussen de mate van schade die door een agressief incident veroorzaakt wordt en de morele verwerpelijkheid van dat incident.³⁵ De mate van schade is grotendeels objectief meetbaar: de schade kan toegebracht zijn aan goederen of aan personen, en in dat laatste geval kan er sprake zijn van zowel fysieke, als psychische schade. Bij psychische schade hoort ook de mate waarin de veiligheidsbeleving van een individu beïnvloed wordt door het incident.³⁶ In dat geval is er sprake van impact van een incident.

Wat dan subjectief blijft, is in hoeverre een incident als moreel verwerpelijk gezien wordt. Ook daar, echter, zijn er vaak gelijkenissen in de beoordeling. Een moord en een poging tot moord hebben een verschillende impact, maar zijn beiden moreel even verwerpelijk. Aan de andere kant wordt een daad van agressie tegenover een hulpverlener in een moment van intens verdriet (een geliefde is net gestorven) veelal als minder moreel verwerpelijk gezien, dan een daad van agressie die uit het niets komt, terwijl de impact gelijk kan zijn.

³² Krahé, B. (2013). *The Social Psychology of Aggression* (2nd ed.). Psychology Press

³³ Krahé, B. (2013). *The Social Psychology of Aggression* (2nd ed.). Psychology Press

³⁴ Sweeten, G. (2012). "Scaling Criminal Offending." *Journal of Quantitative Criminology*, 28(3), 533-557

³⁵ Alter, A. L., Kernochan, J., & Darley, J. M. (2007). „Transgression wrongfulness outweighs its harmfulness as a determinant of sentence severity." *Law and Human Behavior*, 31(4), 319–335. DOI:10.1007/s10979-006-9060-x

³⁶ Eysink Smeets, M., & Vollaard, B. (2015). "Trends in perceptie van criminaliteit." *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(2), 229–241.

6. Het registreren van incidenten van agressie

Over registratie van incidenten toont de literatuur een hoge mate van diversiteit. Er wordt een onderverdeling gemaakt in drie grote methoden: onmiddellijke melding van incidenten, vragenlijsten verstuurd aan een selecte, of aselecte steekproef, en interviews, of groeps gesprekken.³⁷ De verstuurde vragenlijsten kunnen in het kader zijn van een specifiek onderzoek naar agressie, of deel uitmaken van een breder onderzoek, bijvoorbeeld in het geval van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.³⁸ De tijdsperiode waarover er vragen gesteld worden (in vragenlijsten, interviews en groeps gesprekken) kan verschillen. In Esselink et al. (2007)³⁹ worden bijvoorbeeld zowel vragen gesteld over de periode van de laatste 4 weken als de laatste 12 maanden. De argumentatie is dat 4 weken een meer betrouwbaar beeld oplevert, maar 12 maanden een breder beeld. Bij vragenlijsten wordt ook veelal gebruik gemaakt van een Likert schaal.

De vragen zelf zijn veelal eenvoudig, er wordt getoetst of een persoon binnen een bepaalde periode te maken heeft gehad met een bepaalde vorm van agressie. Er werden geen studies in Nederland gevonden die een onderscheid maken tussen online en offline agressie tegen hulpverleners. Indien gecombineerd met de bevraging van de vorm van agressie, zou het vrij eenvoudig moeten zijn om dit te verwerken: fysieke agressie kan alleen offline voorkomen, maar bij verbale of relationele agressie kan een vraag worden toegevoegd of deze agressie zich in persoon heeft gemanifesteerd of online. De vragen zijn logischerwijze gericht aan het slachtoffer, wat wel problematisch is om informatie te verkrijgen over de doelmatigheid van de agressie. Daarvoor is eigenlijk een aanvullende bevraging van de dader nodig. In onderzoek is hier zelfs geëxperimenteerd met het monitoren van de hersenactiviteit van de dader om te weten te komen of een daad impulsief is of gepland.⁴⁰ In het kader van de hieruit te werken registratie is dit geen haalbare kaart.

Wat betreft de ernst van een incident, hebben zowel Sherman⁴¹ in het Verenigd Koninkrijk als Beerthuizen et al.⁴² in Nederland getracht om uit analyses van de bestraffing van misdrijven een objectieve standaard af te leiden, die de impact en de morele verwerpelijkheid integreert. De Engelse variant van een dergelijke crime harm index gebruikt hiervoor de richtlijnen voor bestraffingen (sentencing guidelines), terwijl de Nederlandse misdrijf-straf index uitgaat van de gemiddelde effectieve strafmaat uitgesproken door een rechter, een meetmethode die op basis van een Zweeds onderzoek als meer betrouwbaar kan gezien worden.⁴³ Hoewel het de moeite waard is om deze methode verder te verkennen, moeten ook enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste is er in Nederland nog geen manier ontwikkeld om specifieke incidenten van agressie te isoleren en daarop de methodologie van een crime harm index toe te passen. Dit moet dus eerst nog gebeuren voordat er gemeten via een crime harm index gemeten kan worden. Ten tweede is een crime harm index erop gericht om een mogelijke scheeftrekking te elimineren. Indien incidenten van agressie slechts worden opgeteld, kan

³⁷ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

³⁸ <https://www.monitorarbeid.tno.nl/nl-nl/onderzoeken/nea/>

³⁹ Esselink, S.H., Raven, J., Broekhuizen, J. & Driessen, F.M.H.M. (2007). Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en in 2007. Bureau Driessen

⁴⁰ Baratt, E. & Slaughter, L. (1998). "Defining, Measuring, and Predicting Impulsive Aggression: A Heuristic Model." *Behavioral Sciences and the Law* 16(3), 285-302

⁴¹ Sherman, L., Neyroud, P.W. & Neyroud, E. (2016). "The Cambridge Crime Harm Index: Measuring Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines." *Policing: A Journal of Policy and Practice* 10(3), 171-183

⁴² Beerthuizen, M.G.C.J., Wartna, B.S.J., Verweij, S. & Tollenaar, N. (2015). De misdrijf-straf index. Op weg naar een maat voor de ernst van delicten afgeleid van de afdoening van strafzaken. WODC

⁴³ Kärrholm, F., Neyroud, P. & Smaaland, J. (2020). "Designing the Swedish Crime Harm Index: an Evidence-Based Strategy." *Cambridge Journal of Evidence Based Policing*, 4, 15-33. DOI:10.1007/s41887-020-00041-4

een groot aantal veelal kleine vergrijpen een vertekend beeld geven. Het is de vraag of deze meetfout ook feitelijk aanwezig is.⁴⁴ Hoewel wellicht in de media wel gebruik wordt gemaakt van algemene cijfers, laat de praktijk zien dat de politie differentieert naar de soort agressie waar ze mee geconfronteerd wordt. Ten derde komt een groot aantal kleinere daden van agressie niet voor de rechtbank. Er wordt dan aangenomen dat vanuit maatschappelijk oogpunt de ernst niet voldoende hoog is om er mee rekening te houden. Een groot aantal kleinere vergrijpen kan niettemin wel als ernstig ervaren worden door (individueel binnen) een organisatie, zelfs al komen deze mogelijk nooit voor de rechtbank. De gemiddelde effectieve strafmaat is daarom niet noodzakelijk de meest accurate weergave van de toegebrachte schade aan de organisatie.⁴⁵

Door via bevragingen zowel de impact als morele verwerpelijkheid te meten, kan de ontwikkeling van een monitoringsysteem meer informatie opleveren dan een crime harm index. Door te differentiëren op basis van soorten agressie en daarbinnen de impact te bevragen, verkrijgt men zowel een beeld van de schade, alsook van de mate waarin de veiligheidsbeleving aangetast wordt door het incident. Dit laatste doet men door zowel de cognitieve, affectieve als conatieve dimensie mee te nemen. De cognitieve dimensie slaat op de aard van het incident. De affectieve dimensie slaat op de gevoelens die het incident oproept bij het slachtoffer, en de conatieve dimensie slaat op de wijziging in gedrag die het resultaat is van het incident. Voor een goed monitoringsysteem is het dus noodzakelijk dat aandacht besteed wordt aan elk van deze dimensies om tot een duidelijk beeld te komen.⁴⁶ Tenslotte kan de beoordeling van het slachtoffer over de morele verwerpelijkheid van een incident via een Likert schaal bevestigd worden, waarbij er tevens gedifferentieerd wordt in het soort agressie waarmee men geconfronteerd wordt.⁴⁷

Dit alles pleit op zichzelf niet tegen het verder ontwikkelen van een crime harm index methodologie. Het is wel degelijk nuttig om over de jaren heen te meten hoe agressie tegen veiligheidsactoren bestraft wordt, en of er door de tijd heen fluctuaties optreden. Deze opbrengst kan dan als bijkomend element meegenomen worden in de kwalitatieve analyses over de betekenis van de cijfers.

Beleidsperspectief

Arbeidsomstandighedenwet

Belangrijk vertrekpunt vanuit het beleidsperspectief is de wettelijke plicht van werkgevers van hulpverleners om onder bepaalde omstandigheden agressie tegen hun werknemers te registreren. Elke werkgever, dus ook werkgevers met een publieke taak, heeft de wettelijke plicht om arbeidsongevallen te registreren.⁴⁸ De Arbeidsomstandighedenwet bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de registratie van arbeidsongevallen. Agressie tegen hulpverleners, leidend tot blijvend letsel, valt hier ook onder.⁴⁹ Artikel 9, lid 1 en 2 van de Arbeidsomstandighedenwet stelt het volgende over de registratie van bedrijfsongevallen:

⁴⁴ van Ruitenburch, T. & Ruiters, S. (2022). "The adoption of a crime harm index: A scoping literature review." *Police Practice and Research*. DOI:10.1080/15614263. 2022.2125873

⁴⁵ Maguire, M., & Mcvieve, S. (2017). "Crime data and criminal statistics: A critical reflection." In Lieblich, A., Maruna, S. & Mcara L. (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press

⁴⁶ Eysink Smeets, M. (2018). "Waarom het onderzoek naar veiligheidsbeleving een nieuwe impuls nodig heeft." *Justitiële Verkenningen*, 44(6), 8-24

⁴⁷ Sweeten, G. (2012). "Scaling Criminal Offending." *Journal of Quantitative Criminology*, 28(3), 533-557

⁴⁸ Artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet.

⁴⁹ Definitie arbeidsongeval: Artikel 1 Arbeidsomstandighedenwet, 3, i.

- 1) De werkgever meldt arbeidsongevallen die leiden tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct aan de daartoe aangewezen toezichthouder en rapporteert hierover desgevraagd zo spoedig mogelijk aan deze toezichthouder.
- 2) De werkgever houdt een lijst bij van de gemelde arbeidsongevallen en van arbeidsongevallen welke hebben geleid tot een verzuim van meer dan drie werkdagen en registreert daarop de aard en datum van het ongeval.⁵⁰

Er geldt dus een wettelijke plicht voor werkgevers om gemelde agressie tegen hulpverleners, dat leidt tot blijvend letsel of verzuim van meer dan drie werkdagen, te registreren. Volgens lid 2 dient dit door middel van een lijst te gebeuren. Verder is er de plicht om de aard van het ongeval (in dit geval agressie jegens de werknemer) te registreren. Echter, de ongevalstypen zijn niet gespecificeerd voor systematische registratie- en analysedoeleinden.⁵¹ Dus het is aan iedere werkgever om hier invulling aan te geven.

Uitgangspunten Eenduidige Landelijke Afspraken

In het programma *Veilige Publieke Taak* van 18 oktober 2007 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgesproken landelijke afspraken te maken over de registratie en opvolging van agressie tegen werknemers die publieke taken uitvoeren.⁵² Dit leidde in 2010 tot de totstandkoming van de *Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)* waarbij lokale afspraken tussen politie en Openbaar Ministerie ten aanzien van de aanpak van agressie tegen politieambtenaren als vertrekpunt is genomen.⁵³ Deze afspraken zijn voornamelijk gericht op de opsporing en juridische vervolging van agressie en geweld i.p.v. de nazorg van het slachtoffer. Onder publieke taken worden overheids-taken verstaan én taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg. Taken kunnen dus door de overheid zelf worden uitgevoerd of in opdracht van de overheid. Tevens betreft het private sectoren die in hoge mate zijn gereguleerd door de overheid.⁵⁴ De ELA zijn dus niet alleen van toepassing op directe werknemers van de overheid zoals politieambtenaren, maar o.a. ook op een beveiliging in dienst van een particulier beveiligingsbedrijf die een school beveiligt.

De ELA kennen de volgende uitgangspunten:

1. Hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en Openbaar Ministerie
2. Er is aandacht voor de kwaliteit van onderzoeken en processen-verbaal
3. Lik op stuk wordt zo veel mogelijk toegepast, (super)snelrecht/ ZSM
4. Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader
5. Slachtoffers en de werkgever worden optimaal geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden in het strafproces en de strafrechtelijke afhandeling van de zaak
6. Actief communicatiebeleid (uitdragen van successen) is onderdeel van deze aanpak⁵⁵
7. Eenduidige registratie en monitoring van de ELA

⁵⁰ Artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet.

⁵¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020), Monitor van arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden

⁵² TK, vergaderjaar 2007-2008, 28 684, nr. 117.

⁵³ Uitvoeringsregeling "Protocol Geweld Tegen Politie Ambtenaren", 2009.

⁵⁴ Eenduidige Landelijke Afspraken, 2010.

⁵⁵ Ibid.

Een aantal opsporings- en vervolgingsafspraken volgt uit de bovenstaande uitgangspunten. Enkele hiervan zijn relevant voor de inventarisatie van de beleidsbehoefte voor monitoring van agressie tegen hulpverleners, te weten:

- Meldingen van agressie en/of geweld tegen functionarissen met een publieke taak krijgen directe opvolging.
- De politie zorgt voor eenduidige registratie (landelijke code) en maakt afspraken met het Openbaar Ministerie op welke wijze het proces-verbaal ten behoeve van de herkenbaarheid (oormerken) bij het Openbaar Ministerie wordt aangeleverd.
- Als blijkt dat agressie en/of geweld tegen een functionaris met een publieke taak zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving, maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer dan wordt de aangever en/of werkgever geadviseerd over de te nemen maatregelen. In eerste instantie is de werkgever verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen indien sprake is van werk gerelateerd geweld. In geval van ernstige bedreigingen (met geweld) waardoor een adequate en integere uitvoering van de publieke taak ernstig wordt belemmerd en/of onmogelijk wordt gemaakt, wordt gehandeld conform de Aanwijzing beveiliging personen, objecten en diensten.
- Geweld tegen functionarissen met een publieke taak maakt deel uit van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie deelt deze analyse met relevante partners als daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld trends of toename geweld).
- De politie neemt waarnemingen over alcohol en drugsgebruik (facilitators) die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de verdachte op in het proces-verbaal.⁵⁶

De ELA geven aan dat meldingen van agressie tegen functionarissen met een publieke taak directe opvolging vereisen.⁵⁷ Ook zorgt de politie voor eenduidige registratie door middel van een landelijke code.⁵⁸ Ten slotte geven de ELA aan dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uitmaakt van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie heeft bijvoorbeeld als wens om trends of toenames weer te nemen.⁵⁹ De ELA geeft ook aan dat er beleidsinformatie gewenst is over de context en impact van het incident. Volgens de ELA moet schade na een incident zoveel mogelijk worden verhaald op de dader, wat veronderstelt dat informatie over het incident wordt verzameld.⁶⁰ Bovendien wordt de werkgever geadviseerd over de te nemen maatregelen wanneer agressie zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer.⁶¹ Verder neemt de politie waarnemingen over alcohol en drugsgebruik die mogelijk van invloed zijn geweest op het gedrag van de dader op in het proces-verbaal.⁶²

Uit de evaluatie van de ELA in 2020 blijkt dat niet al het geweld wordt gemeld aan de werkgever, maar ook dat niet al het geweld aangiftewaardig is. Hierin schuilt een aandachtspunt, ook omdat de kennis over en de normering van aangiftewaardig geweld per werkgever verschilt. Ten slotte, blijkt uit de evaluatie dat binnen steeds meer sectoren werkgevers zelf geweldsincidenten registreren. Dit kan volgens de evaluatie een eerste aanzet zijn tot een gezamenlijk, boven sectoraal, registratiesysteem

⁵⁶ Eenduidige Landelijke Afspraken, 2010.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Eenduidige Landelijke Afspraken, 2010.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

waarin aard en omvang van geweld tegen werknemers met een publieke taak gemonitord kan worden.⁶³

Werkinstructie werkgever en werknemer bij aangifte/melding

In 2015 is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een landelijke werkinstructie opgesteld over het doen van aangifte/melding van agressie tegen medewerkers met een publieke taak.⁶⁴ Deze werkinstructie is gericht aan de werkgever die namens de onder de publieke taak vallende werknemer (het slachtoffer) aangifte doet, als mede de werknemer (het slachtoffer) die zelf aangifte doet. De definitie van medewerkers met een publieke taak komt in grote lijnen overeen met de definitie die is geschetst in de ELA. Zowel werkgevers als werknemers kunnen door middel van deze werkinstructie melding maken van agressie.⁶⁵ De werkinstructie vraagt alle mogelijke informatie over het incident te verschaffen, verduidelijkt via zeven W's:⁶⁶

- **Wie** kan in verband worden gebracht met het misdrijf (aangever, slachtoffer, getuige, verdachte)?
- **Wat** is er precies gebeurd?
- **Waar** is het misdrijf gepleegd en waar zijn eventuele sporen achtergebleven?
- **Waarmee** is het misdrijf gepleegd (welke voorwerpen/middelen zijn gebruikt)?
- **Op welke** wijze heeft het misdrijf plaatsgevonden?
- **Wanneer** heeft het misdrijf plaatsgevonden en wanneer hebben andere relevante feiten plaatsgevonden?
- **Waarom** is het misdrijf gepleegd?

* Ter verduidelijking, er valt ook te denken aan andere informatie zoals foto's (van de situatie, personen, verwondingen), camerabeelden, de verklaring van een arts of van een getuige.⁶⁷

Kortgezegd, verlangen de opstellers van deze werkinstructie zoveel mogelijk informatie die direct verband houdt met het incident. Al deze informatie is te reduceren tot aard, omvang, context en uitkomst. Zo is de wat-vraag terug te voeren op de aard, omvang en uitkomst van het incident, de waarmee- en welke-vragen slaan op de omvang; en de wie- wanneer-, waarom- en waar-vragen op de context.

Handreiking Agressie en Geweld Programma Veilige Publieke Taak

Om landelijke uniformiteit in de aanpak van agressie en geweld door werkgevers te bevorderen, is in opdracht van het programma VPT in 2008 een sjabloon voor een Arbo-catalogus agressie en geweld ontwikkeld. Voor werkgevers zijn acht maatregelen benoemd die de basis zijn van een effectief veiligheidsbeleid, waaronder een maatregel gericht op het belang van registreren van alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers.⁶⁸ Dit gaat ook om gevallen die minder aangiftewaardig zijn. Om werkgevers bij de uitvoering van deze acht maatregelen te ondersteunen is de "Handreiking Agressie

⁶³ Jos Kuppens, Rebecca Rijnink, Juno Van Esseveldt, Henk Ferwerda (2020). Afspraak is afspraak. Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

⁶⁴ Werkinstructie werkgever en werknemer bij aangifte/melding, 2015.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸De maatregelen zijn: 1. Draag uw organisatienorm van acceptabel gedrag uit; 2. Bevorder dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden; 3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers; 4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.; 5. Reageer binnen 48 uur richting de dader indien deze agressie en geweld gebruikt tegen uw werknemers; 6. Bevorder dat uw werknemers aangifte doen en/of geef strafbare feiten (zoals fysiek geweld en bedreiging) zelf aan bij de politie; 7. Verhaal de schade op de dader; 8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

en geweld” opgesteld. De handreiking borduurt voort op de definitie van agressie en geweld die door Veilige Publieke Taak gehanteerd wordt:

“Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, psychische schade of de dood.”⁶⁹

De handreiking benadrukt dat agressie en geweld geen éénmalige gebeurtenissen hoeven te blijven. Door niet te reageren op agressief en gewelddadig gedrag is de kans groot dat dit blijft voortbestaan en/of gaat escaleren. De handreiking benoemt dat het bij de bovengenoemde definitie gaat om omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van de publieke taak. Ook werkgerelateerde voorvallen in de privé situatie vallen hieronder. De uitingsvormen van agressie en geweld kunnen zowel verbaal als fysiek zijn. De handreiking identificeert verschillende vormen van ongewenst gedrag, onderverdeeld naar verbaal geweld, fysiek geweld, discriminatie, seksuele intimidatie en overige intimidatie in lijn met het veelgebruikte onderscheid in de literatuur (samengevat in de tabel hieronder). Opmerking hierbij is dat de categorieën discriminatie, seksuele intimidatie en overige intimidatie juist afzonderlijk zijn benoemd in de handreiking (zie paragraaf 2.1 waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de hoofdcategorieën fysiek, verbaal of relationele agressie).

Tabel 2 Type agressie en geweld opgenomen in de Handreiking Agressie en geweld

Verbaal geweld	Fysiek geweld	Discriminatie	Seksuele Intimidatie	Overige intimidatie
<ul style="list-style-type: none"> • Schreeuwen • Schelden • Vernederen • Treiteren • Pesten • Vals beschuldigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Duwen, trekken • Slaan • Vastgrijpen • Schoppen • Gooien met voorwerpen • Vernielen van • Voorwerpen • Fysiek hinderen • Spugen • Diefstal van eigen dommen • Verwonden • Roofoverval • Geven van een kopstoot • Bijten 	<ul style="list-style-type: none"> • Naar huidskleur • Naar sekse • Naar leeftijd • Naar geloofsovertuiging • Naar seksuele geaardheid of voorkeur 	<ul style="list-style-type: none"> • Seksueel getinte opmerkingen • Seksueel getinte blikken • Nafluiten • Exhibitionisme • Aanranding • Seksueel getinte email of sms • Seksuele chantage • Hijgers • Verkrachting • Seksuele handtastelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Dreigen • Bedreigen • Onder druk zetten • Bedreigende gebaren maken • Chanteren • Bekladden • Dreigbrief of email • Gezinsleden bedreigen • Stalken • Achtervolgen • Bommelding • Wapengebruik

De handreiking onderscheidt ook diverse aanleidingen zoals (1) instrumentale agressie en geweld, (2) frustratieagressie en geweld en (3) onbeheerste agressie en geweld. Bij instrumentele agressie/ geweld zet de dader zijn agressie bewust in als middel om een bepaald doel te bereiken, terwijl bij frustratie agressie/geweld dit ontstaat als gevolg van een opeenstapeling van negatieve ervaringen van de klant met de organisatie. Onbeheerste agressie/ geweld ontstaat als gevolg van o.a. alcohol, drugs of psychiatrische ziekten.

De handreiking benadrukt het belang dat werknemers en getuigen alle voorvallen melden en registreren, en beveelt aan de registreren langs de eerdergenoemde zeven W's (Wie, Wat, Waar, Waarom, Wanneer, Waarmee en Wijze). Het registreren is volgens de handreiking niet alleen belangrijk voor het

⁶⁹ Bron: Programma Veilige Publieke Taak 2007

doen van aangifte, dossieropbouw en het verhalen van schade, maar vormt tevens de basis voor het nemen van preventieve maatregelen op basis van analyse van registratiegegevens. Hiermee onderscheidt het document zich van de eerder besproken documenten, met specifieke aandacht voor de rol van registraties om agressie en geweld in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

Taskforce ‘Onze hulpverleners veilig’

Het meest recente beleidsdocument is het actieprogramma Taskforce ‘Onze hulpverleners veilig’ die in Maart 2021 is opgezet. Deze Taskforce heeft drie actiepunten als taak meegekregen: (1) de sociale norm versterken, (2) veilig werkgeverschap en (3) agressie voorkomen en vervolgen.⁷⁰ De taskforce benoemt het van belang dat geweld altijd moet worden gemeld (ook in minder aangiftewaardige gevallen) en dat deze registratie zo eenvoudig mogelijk moet zijn en ook anoniem. De Taskforce gaat niet nader in op welke informatie geregistreerd moet worden, behalve dat het voor de werkgever van belang is om inzicht te krijgen in agressie en geweld tegen hun medewerkers. Wel refereert de Taskforce specifiek aan het belang van meer informatie over de omvang en impact van digitale agressie op sociale media (d.m.v. gericht onderzoek).⁷¹

Het is volgens de Taskforce aan de individuele beroepsgroepen en werkgevers om zelf actie te ondernemen om agressie en geweld tegen te gaan en te voorkomen. De Taskforce wil daarom toegroeien naar een duurzame systematiek waarin werkgevers en andere verzamelaars van data zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de verzameling van gegevens, aansluitend bij hun eigen verantwoordelijkheid en belang.

Praktijk

Registratie wordt in alle beroepsgroepen verricht om zicht te krijgen op de veiligheid van het personeel vanuit de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dat geldt voor zowel de politie, boa's, als brandweer. Registratie vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid krijgt in veel gemeenten en bij de brandweer gestalte in het gemeentelijke registratiesysteem (GIR). Bij de politie gebeurt dat via het GTPA-systeem (Geweld Tegen Politie Ambtenaren)

Daarnaast is er de registratie met het oog op een mogelijk aangifteproces bij de politie. Dat proces is in grote lijnen hetzelfde bij elk van de genoemde beroepsgroepen. Brandweer en boa's doen aangifte via de politie. Bij de politie ligt het aangifteproces binnen de eigen organisatie. Hieronder wordt de praktijk geschetst binnen elk van de genoemde beroepsgroepen. Om het aangifte proces goed te laten verlopen zijn de eenduidige landelijke afspraken (ELA) gemaakt, die betrekking hebben op alle medewerkers met een publieke taak.

Politie

Zoals hierboven aangegeven heeft de politie een rol als werkgever en een rol als opsporingsinstantie. De GTPA-procedure is ingericht vanuit de verantwoordelijkheid van de politie als werkgever. Zowel het OM als de politie hebben een contactfunctionaris op eenheidsniveau bij wie gemeld moet worden. Alles verloopt via de procedure GTPA. Na elke melding wordt contact opgenomen met het OM (basisvoorziening handhaving). De melding wordt geregistreerd met een GTPA-code. De melder

⁷⁰ Instellingsbesluit Taskforce Onze hulpverleners veilig (2021), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045263/2021-06-24>

⁷¹ Actieprogramma Taskforce ‘Onze hulpverleners veilig’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/29/actieprogramma-taskforce-onze-hulpverleners-veilig>.

werkt volgens een GTPA-formulier (zie tabel hieronder). De data worden aldus verzameld en geanalyseerd door de contactpersoon op eenheidsniveau (landelijk zijn er 11 politie-eenheden). De contactpersoon rapporteert aan de chef van de eenheid. Ook aan de plaatsvervangend landelijke korpschef en aan het ministerie van J&V (namelijk de plaatsvervangend Directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's) wordt gerapporteerd. Geweld door politie en tegen politie hebben elk een andere afhandelingsroute. Als de politie zelf geweld gebruikt moet een formulier worden ingevuld. Rechtmatigheid, subsidiariteit en proportionaliteit van het geweld worden door hulpofficier van justitie beoordeeld. Hoewel het in ons onderzoek niet gaat over geweld door functionarissen maar geweld tegen hen, zijn deze gegevens eventueel wel van belang om te kunnen analyseren welke interactie tot incidenten heeft geleid. De werkgever kan op grond van de gegevens bekijken welke follow up nodig is en welke maatregelen op organisatieniveau nodig zijn om de veiligheid van de medewerkers te vergroten. Een team collegiale zorg doet de nazorg.

De hele procedure ligt vast en is online beschikbaar in de vorm van concrete instructies en checklists voor de politieagent in kwestie, de operationeel coördinator (OPCO) en de leidinggevende (teamchef). In het GTPA-systeem ligt het accent op de route die leidt tot aangifte en juridische afhandeling van incidenten. De vertaling van de ervaringen met agressie en geweld tegen agenten naar interventies in de arbeidscontext is nadrukkelijk de bedoeling van het GTPA-systeem, maar wordt niettemin in interviews, (ook) door respondenten met een landelijk overzicht wordt minder genoemd.

Tabel 3 Indicatoren GTPA systeem

Rubriek	Context
<ul style="list-style-type: none"> • Aanranding • Ambtsdwang • Bedreiging feitelijk (voorwerp) • Bedreiging woordelijk • Belediging • Belediging - spugen • Diefstal • Discriminatie • Gooien van vuurwerk • Inrijden met voertuig op collega • Laster • Mishandeling (eenvoudig) • Mishandeling (eenvoudig): bijten licht • Mishandeling (eenvoudig): kopstoot licht • Mishandeling (eenvoudig): krabben licht • Mishandeling (eenvoudig): schoppen licht • Mishandeling (eenvoudig): slaan licht (evt. met voorwerp) • Niet voldoen bevel of vordering • Openlijk geweld • Poging moord • Poging tot doodslag • Poging zware mishandeling • Smaad • Vernieling • Wederspanning • Wederspanning met letsel ten gevolge • Zware mishandeling • Zware mishandeling: bijten zwaar • Zware mishandeling: kopstoot zwaar • Zware mishandeling: krabben zwaar • Zware mishandeling: schoppen zwaar • Zware mishandeling: slaan zwaar (eventueel met voorwerp) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanhouding gepland • Aanhouding niet gepland • Bekeuringssituatie • Festiviteiten • Huiselijk geweld • Oud en nieuw • Overig • Privésfeer • Sociale Media • Uitgaansgeweld • Verkeer • Verwarde personen • Voetbal

Boa's

In geval van geweldsincidenten tegen boa's wordt in de meeste gevallen melding gemaakt van het incident in het gemeentelijk incidenten registratiesysteem (GIR). Dat systeem wordt in veel gemeenten gebruikt, maar biedt ruimte om daar een eigen gemeentelijke invulling/aanscherping aan te geven. Respondenten in interviews geven aan dat de gegevens uit het GIR worden gebruikt om afwegingen te kunnen maken, of te onderbouwen ten aanzien van opleiding, uitrusting, werkafspraken van/met boa's. Incidenten die aangiftewaardig worden gevonden worden aangegeven bij de politie. In geval van agressie tegen boa's verloopt die procedure in grote lijnen hetzelfde als bij de politie, alleen niet via GTPA, maar via Veilige Publiek Taak/Dienstverlening (VPT/VPD). Die procedure geldt ook voor brandweer-, ambulance- en beveiligingspersoneel (volgens de ELA). Deze diensten hebben geen toegang tot de datasystemen, dus moeten ze onder vermelding van VPT hun meldingen doorgegeven aan de politie. Daarbij gaat wel eens iets mis, waardoor het niet correct in de VPT-code belandt. Er is geen automatische koppeling van data en dat mag ook niet volgens de WPG (wet Politiegegevens).

Een boa mag geweld toepassen, maar moet bij gebruik van geweld een formulier invullen, maar dat mogen boa's niet zelf doen. Ze gebruiken een word-format en dienen dat in bij de politie via de email. Boa's vinden dat vaak veel gedoe, ook acht, volgens enkele geïnterviewden, hun chef het soms verstandiger het niet te melden, omdat het mogelijk een niet rechtmatige inzet van geweld is geweest. Hier speelt dus de kwestie van meldingsdiscipline. De gemelde gegevens worden geregistreerd door de politie. (Hoewel het in ons onderzoek niet primair gaat om geweld door hulpverleners achten de die gegevens in dit verband toch relevant als context die inzicht kan geven in de ontwikkeling van een geweldsincident). Er volgt een strafrechtelijke wegging en een bestuursrechtelijke wegging van het incident en van de inzet van geweld. Ten slotte wordt over de jaarcijfers gerapporteerd aan het Ministerie van JenV.

De bereidheid om incidenten te melden is wisselend, maar wordt door de meeste respondenten in het onderzoek als een belangrijk punt van aandacht naar voren gebracht. In samenwerking met het ministerie van BZK wordt in een project gewerkt aan het verhogen van de meldingsbereidheid van geweldsincidenten tegen medewerkers onder ambtenaren.

Brandweer

Bij de brandweer wordt vergelijkbaar gewerkt als bij boa's. Incidenten registraties worden gedaan, als medewerkers iets als agressie of geweld ervaren. Omdat bij de brandweer in zestallen wordt gewerkt, worden situaties vaak niet vaak als bedreigend ervaren, aldus de geraadpleegde respondenten. Geraadpleegde functionarissen noemden ook kleine aantallen incidenten per jaar (minder dan drie in één van de geïnterviewde veiligheidsregio's). Wel werd ook in de brandweercontext genoemd dat de meldingsbereidheid laag is. In de door de onderzoekers geïnterviewde veiligheidsregio worden de registratiegegevens jaarlijks in een verslag (infographic) teruggekoppeld aan een door de Ondernemingsraad OR ingestelde commissie voor veiligheid, gezondheid, welzijn en milieu (VGWM-commissie). De VGWM-commissie toetst of de organisatie (werkgever) zich houdt aan de eisen van de Arboret. In onderstaande tabel staat een voorbeeld van hoe in een veiligheidsregio een bewerking is gemaakt van het VPT. Waar het gaat om het doen van aangifte van geregistreerde incidenten gelden voor de brandweer net als voor andere hulpverleners de eerdergenoemde eenduidige landelijke afspraken.

Tabel 4 Indicatoren Brandweer

VORM VAN AGRESSIE OF ONGEWENST GEDRAG

Verbaal

- Uitschelden/ Beledigen
- Uitlokken van ruzie
- Vernederen
- Discrimineren
- Stalken
- Seksuele toespelingen
- Intimideren

Serieus bedreigen

- Bedreigen met woorden
- Dreigen met voorwerpen of wapens
- Dreigen naar familie of derden

Non - Verbaal

- Hinderen
- Gevaarlijke voorwerpen bij zich dragen
- Bespugen
- Seksuele handtastelijkheden
- Poging tot slaan of schoppen
- Gebaren
- Schriftelijke seksuele opmerkingen of intimidaties

Fysiek

- Lichamelijk geweld door schoppen of slaan
- Bijten of prikken
- Goederen beschadigen
- Onzedelijk betasten
- Goederen vernielen

Naast deze categorisering wordt er in het daar gebruikte formulier wel expliciet gevraagd naar de oorzaken, de aanleiding en de toedracht, inclusief de middelen van agressie en geweld van een incident. Er zijn geen nadere instructies opgenomen over de aard van de gegevens die men daarover zou willen weten.

Gemeentelijk Incidenten registratiesysteem (GIR)

Het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) is een voor gemeenten ontwikkeld agressie- en ongevalregistratiesysteem.⁷² Het GIR is een internetapplicatie die gemeenten kunnen inrichten voor hun eigen organisatie. GIR is ontwikkeld in eigendom van gemeenten, rijk en provincies en wordt op dit moment beheert door het A+O fonds gemeenten. Gemeenten kunnen gratis gebruik maken van het systeem, terwijl het rijk ondertussen een ander systeem gebuikt met soortgelijke inhoud, gelinkt aan hun salaris- en personeelsadministratiesysteem. De GIR is een internetapplicatie die in te passen is in elk IT-systeem, aangevuld met een App-versie. Dataverkeer en bescherming van gegevens zijn in

⁷² <https://www.aeno.nl/gir>

dit systeem beveiligd. Uit het interview met de verantwoordelijk projectleider blijkt dat de ruime meerderheid van de gemeenten gebruik maakt van dit systeem. Het systeem registreert de context en typering van het incident, maar omvat ook extra vragen over de aanleiding van het incident, de impact van het incident, de behoefte aan follow up en gegevens over de dader (zie tabel hieronder). Hiermee registreert het systeem niet alleen het incident, maar ondersteunt het ook de afhandeling van het incident (dadergerichte afhandeling met sancties en nazorg voor slachtoffer). Voor de GIR is er een normstelling ontwikkeld waar iets als non-verbale agressie, persoonlijke bedreiging, of fysieke agressie kan worden getypeerd. Het registreert ook incidenten die niet aangifte aardig zijn. Het systeem is vanuit de functie van goed werkgeverschap ingestoken: handelingsperspectief staat voorop i.p.v. monitoring. Wel bevat het systeem een functie om makkelijk de gegevens op een rij te zetten die nodig zijn voor een aangifte.

Tabel 5 Indicatoren in het Gemeentelijke Incidenten Registratiesysteem (GIR)

Identificatie	Typering van incident	Extra vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Functie • Organisatieonderdeel • Zijn de persoonsgegevens van de dader bekend (ja/nee). Bij ja, signalement opgeven • Datum incident • Tijdstip incident • Is het incident mogelijk aangifte waardig (ja/ nee) • Locatieomschrijving • Afhandeling (naam afhandelaar) • Statusmelding • Ik wil graag op de hoogte worden gehouden, over de voortgang van de behandeling van het incident 	<p>Non-Verbale agressie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belediging • Vernedering • Aantasting goede naam of eert, zwart maken, smaad • Treiteren • Discriminatie <p>Persoonlijke bedreiging</p> <ul style="list-style-type: none"> • Houding, gebaar, volgen, stalken, intimide • Bemoeilijken/ onmogelijk maken of juist dwingen tot handelingen/ werkzaamheden • Lokaalvredebreuk • Schenden, kwetsen van het schaamtegevoel, eerbaarheid, seksuele intimidatie • Poging tot schoppen, slaan, verwonden <p>Fysieke agressie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mishandeling, verwonden schoppen • Aanranding • Beetpakken, duwen, trekken, slaan, spugen, gericht gooien met voorwerpen • Wapengebruik • Vernieling 	<p>Geef aan wat de aanleiding en verloop van het incident is geweest</p> <p>Is er sprake van letsel?</p> <p>Is er sprake van schade</p> <p>Heeft u behoefte aan aanvullende hulp of nazorg. Zo ja, welke vorm van hulp wenst u?</p> <p>Is er sprake van schade aan gemeentelijke eigendommen?</p> <p>Veroorzakergegevens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naam veroorzaker • BSN • Geboortedatum veroorzaker <p>Additionele incidentgegevens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exacte omschrijving/ aanleiding van het incident • Waren er getuigen van het incident? • Welk bewijs kunt u aanvoeren? • Hoe erg is het incident?

Suggesties ter verbetering

De praktijk laat een grote diversiteit zien waar het gaat om de aard van incidenten en de mate van detail waarin die worden beschreven, en geregistreerd. In het GTPA-systeem van de politie worden veel soorten agressie en geweld onderscheiden. In het VPT-systeem en VPD-systeem (veilige publiek dienstverlening), in specifieke uitwerkingen daarvan, of varianten daarop is het aantal soorten van agressie en geweld aanmerkelijk kleiner. Ook verschillen de systemen in de vrijheden die ze de melder laten om het incident te beschrijven en in de steun die ze bieden om de meest relevante gegevens in te vullen.

Uit de interviews met verschillende beleidsactoren wordt duidelijk dat het belangrijk is voor werkgevers inzicht krijgen in (het vóórkomen van) agressie en geweld tegen hun medewerkers. Dat is de belangrijkste reden voor werkgevers om melden en registreren mogelijk te maken. Het betreft zowel informatie over aard, omvang en context van het incident.

Tegelijkertijd benadrukken respondenten dat een complete set van indicatoren gebaseerd op een theoretisch model haar doel voorbijschiet, mede omdat dit de meldingsbereidheid zou doen afnemen vanwege de daarmee gepaarde hoge administratieve belasting. De te ontwikkelen indicatoren moeten volgens respondenten gebaseerd zijn op wat in de praktijk haalbaar is, waarvoor het eigen belang van de verzamelende instantie voldoende evident is om daadwerkelijke verzameling te waarborgen.

Over de soorten incidenten die kunnen worden gemeld en geregistreerd bestaat bij alle respondenten de wens dat daarover heldere categorieën worden aangereikt. Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat die categorieën voor de beroepsuitoefenaars herkenbaar moeten zijn. Dat roept de vraag op of er sectorspecifieke formulieren nodig zijn. Dat staat dan weer op gespannen voet met de wens om gegevens op sector overstijgend niveau te kunnen analyseren.

In interviews wordt verschillend gedacht over de vraag of ook interne agressie zou moeten worden meegenomen. Sommige systemen richten zich op agressie tegen beambten in het algemeen, terwijl andere zich op specifieke beroepsgroepen richten. Dat eerste geldt voor de systematiek van de veilige publieke taak. Het GTPA richt zich specifiek op de politie.

In sommige interviews wordt de wens geuit om de procedures uit te breiden naar andere medewerkers. Zo worden bijvoorbeeld preventie medewerkers genoemd door de brandweer. Een risicoanalyse van functies is nodig om het terrein van toepassing van een procedure, formulier of systematiek af te bakenen.

4.2 Gedrag van betrokkenen

Naast de incidenten zelf, is het ook mogelijk dat het gedrag van de betrokkenen, met name daders, slachtoffers en omstanders, invloed hebben op het incident, en dus ook mee moeten genomen worden in de meting.

1. Daders

Literatuur vanuit de psychologie geeft aan dat het gedrag van een dader beïnvloed wordt door zowel persoonsgebonden als situationele (context) factoren, zoals aangegeven in een overzichtsartikel door Anderson & Bushman (2002)⁷³. Persoonsgebonden factoren concentreren zich op de dader als persoon: deze heeft een aantal psychologische kenmerken die het gebruik van agressie waarschijnlijker maken. Het geslacht speelt een rol, predisposities (aanleg voor) en overtuigingen, maar ook de attitudes en waarden waar iemand over beschikt. Daarnaast kunnen er verschillende situationele/contextuele factoren zijn die helpen begrijpen waarom een geval van agressie plaatsvindt. Zo kunnen er in de omgeving agressieve uitlokkende prikkels zijn, of kunnen er zich (gepercipieerde) provocaties voordoen, bijvoorbeeld door het gedrag van omstanders. Het is tevens mogelijk dat de situatie een zekere mate van frustratie veroorzaakt bij de dader, of dat er pijn wordt aangericht. Ten slotte is het mogelijk dat er sprake is van drugs of andere toxicologische stimulansen. De mix van persoonsgebonden en situationele factoren beïnvloeden samen de houding die een persoon heeft tegenover het gebruik van

⁷³ Anderson, C.A. & Bushman, B.J. (2002). "Human Agression." Annual Review of Psychology 53(1), 27-51

agressie en geweld: het al dan niet ontwikkelen van gewelddadige gedachten, het al dan niet emotioneel (gewelddadig) reageren op een bepaalde situatie, en mogelijke opwinding die een rol speelt in het uitvergroten van reeds bestaande gedachten en emoties.

2. Slachtoffers

Ook slachtoffers hebben een eigen handelingsruimte, of mate van zelfstandig handelen, waardoor ze invloed kunnen uitoefenen op het incident van agressie, ze zijn niet (altijd) zuiver passieve subjecten van de agressie. Eerder onderzoek⁷⁴ heeft bijvoorbeeld aangetoond dat er sprake is van herhaald slachtofferschap, wat op zijn minst de indruk wekt dat ook persoonsgebonden factoren van het slachtoffer een rol kunnen spelen. De theoretische basis hiervoor is de *victim precipitation theory*.⁷⁵ Deze gaat er van uit dat sommige kenmerken van het slachtoffer agressie kunnen uitlokken. Een racistisch persoon is bijvoorbeeld meer geneigd om iemand met een donkere huidskleur aan te vallen. Het racisme is een predispositie van de dader, maar de donkere huidskleur is een eigenschap van het slachtoffer. Hetzelfde geldt voor iemand die zich afzet tegen autoriteit. Dat is een dispositie, waarbij het aanhebben van een (politie-)uniform een kenmerk van het slachtoffer is dat agressie meer waarschijnlijk maakt.

Enige omzichtigheid is hiermee wel geboden, omdat deze theorie ook geïnterpreteerd kan worden als *victim blaming*: wat heeft het slachtoffer gedaan om de acties uit te lokken, naar analogie met beweringen dat korte rokjes bij vrouwen seksuele agressie waarschijnlijker maken? Een breder perspectief is echter dat elk geval van agressie een wisselwerking is tussen dader en slachtoffer, waarbij het slachtoffer wel degelijk acties kan ondernemen die de kans op agressie verkleinen of op zijn minst mediëren, zoals bij het gebruik van de-escalatie technieken. Het meenemen van het perspectief van het slachtoffer wordt dan een verrijking van het begrijpen hoe agressie tot stand komt, zonder dat daardoor de dader ontslagen wordt van de eigen verantwoordelijkheid.⁷⁶

In het onderzoek van Aarten et al.⁷⁷ werden bepaalde persoonsgerelateerde factoren van het slachtoffer naar voor geschoven: jaren ervaring in het veld, eerder contact met agressie (wat gerelateerd werd aan veerkracht en stress), en opleidingsniveau. Tegelijkertijd werd ook uitvoerig aandacht besteed aan de situatie/context waar het slachtoffer zich in bevindt: was er mogelijkheid tot back-up, was er een mogelijkheid tot terugtrekken uit een situatie, werden bepaalde trainingen gevolgd, waren er omstanders aanwezig, etc.? Er is nog geen uitsluitsel of de persoonsgebonden kenmerken van een slachtoffer of de situationele/contextuele kenmerken waar het slachtoffer zich in bevindt de grootste verklarende waarde geeft, maar juist daarom is het belangrijk dat er in een monitoringsysteem aandacht wordt besteed aan de kenmerken van het slachtoffer, om hier achteraf verder uit te kunnen leren. De meest recente meta-analyse hieromtrent⁷⁸ lijkt aan te geven dat het vooral de situationele/contextuele kenmerken zijn- de context waarin het slachtoffer zich bevindt-, die de doorslag geven, maar meer onderzoek is nodig, op basis van goed onderbouwd cijfermateriaal.

⁷⁴ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

⁷⁵ Amir, M. (1971). *Patterns of Forcible Rape*. University of Chicago Press.

⁷⁶ Petherick, W., Kannan, A. & Brooks, N. (2020). "Victim Precipitation: An Outdated Construct or an Important Forensic Consideration?" *Journal of Forensic Psychology Research and Practice* 21(3), 214-229. DOI: 10.1080/24732850.2020.1850087

⁷⁷ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

⁷⁸ Dhanani, L.Y., Main, A.M. & Poeschel, A. (2020). "Do you only have yourself to blame? A meta-analytic test of the victim precipitation model." *Journal of Organizational Behavior* 41, 706-721. DOI: 10.1002/job.2413

3. Omstanders

De invloed van omstanders is niet eenduidig, aangezien hun aanwezigheid gelinkt kan worden aan zowel de-escalatie van agressief gedrag⁷⁹ als escalatie ervan.⁸⁰ Het aantal omstanders speelt daarbij wel in negatieve zin een rol. In eerste instantie zorgt een groter aantal omstanders ervoor dat het minder waarschijnlijk is dat er zal tussen gekomen worden in een incident van agressie, en bij uitbreiding daarvan in de aanloop van zo een incident, om de-escalerend op te treden.⁸¹ In tweede instantie is er een sociaal effect, waardoor de sociale relaties tussen de dader en de omstanders de kans tot verdere escalatie juist verhoogt, althans indien de dader zelf op escalatie uit is. Hetzelfde geldt voor sociale relaties tussen slachtoffer en omstanders (alook met collega's van het slachtoffer)⁸². Dat betekent in de praktijk dat een grotere groep tegelijkertijd de kans op de-escalerend gedrag vanuit de omstanders verkleint, en dat agressief gedrag door de dader ook tot een grotere waarschijnlijkheid leidt van agressief gedrag door de omstanders, althans wanneer dader en omstanders elkaar goed kennen.

Positief is wel dat wanneer de dader geneigd is om te de-escaleren, en zoals hierboven aangegeven zijn situationele/contextuele kenmerken hier mogelijk doorslaggevend, de aanwezigheid van omstanders deze neiging kan versterken. Een beperkt aantal omstanders geeft dus een grotere kans dat er de-escalerend zal ingegrepen worden door een omstander, een groot aantal omstanders versterkt het de-escalerend gedrag van de dader, en de aanwezigheid van collega's van het slachtoffer versterkt het de-escalerend gedrag van het slachtoffer.

Beleidsperspectief

De bestudeerde beleidsdocumentatie gaat weinig in op de behoefte aan gerichte beleidsinformatie over het gedrag van betrokkenen (dader(s), slachtoffer, omstander en de interactie daartussen). Het actieprogramma Taskforce 'Onze hulpverleners veilig' geeft wel aan dat, om geweld te voorkomen, zij zich ook gaan richten op omstanders en mensen in de directe omgeving van potentiële daders, o.a. om de samenleving in het algemeen - en deze omstanders in het bijzonder - een handelingsperspectief aan te reiken. Hiervoor is volgens de Taskforce eerst nader onderzoek nodig.

Ook één van de zeven W's (de W van Wie) van de landelijke werkinstructie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwijst naar de dader.⁸³

Praktijk

Politie

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.1. Is de aanpak van de melding en aangifte ervan uitgewerkt in een uitvoeringsregeling die is vastgesteld en die bekend staat als de eerdergenoemde ELA. Zowel

⁷⁹ Fischer, P., Krueger, J.I., Greitemeyer, T., Vogrincic, C., Kastenmüller, A., Frey, D., Heene, M., Wicher, M. & Kainbacher, M. (2011). "The bystander-effect: a meta-analytic review on bystander intervention in dangerous and non-dangerous emergencies." *Psychological Bulletin*, 137(4), 517-37. DOI:10.1037/a0023304

⁸⁰ Levine, M., Lowe, R., Best, R., & Heim, D. (2012). "We police it ourselves: Group processes in the escalation and regulation of violence in the night-time economy: Night-time economy violence." *European Journal of Social Psychology*, 42, 924–932. DOI:10.1002/ejsp.1905

⁸¹ Manning, R., Levine, M., & Collins, A. (2007). "The Kitty Genovese murder and the social psychology of helping: The parable of the 38 witnesses." *American Psychologist*, 62, 555–562. DOI:10.1037/0003-066X.62.6.555

⁸² Liebst, L.S., Philpot, R., Bernasco, W., Dausel, K.L., Ejbye-Ernst, P., Nicolaisen, M.H. & Lindegaard, M.R. (2019). "Social relations and presence of others predict bystander intervention: Evidence from violent incidents captured on CCTV." *Aggressive Behavior*. 45: 598–609. DOI:10.1002/ab.21853

⁸³ Werkinstructie werkgever en werknemer bij aangifte/melding, 2015.

het OM als de politie hebben een contactfunctionaris bij wie gemeld moet worden. Alles verloopt via de procedure GTPA (Geweld Tegen Politie Ambtenaren).

De hele procedure ligt vast en is online beschikbaar in de vorm van concrete instructies en checklists voor de politieagent in kwestie, de operationeel coördinator (OPCO) en de leidinggevende (teamchef). Echter, in de instructies wordt geen richtlijn geboden over welke handelingen moeten worden beschreven. De instructie luidt: Geef een nauwkeurige omschrijving van de omstandigheden en toedracht van het incident⁸⁴. De instructie zijn gericht op nazorg en op juridische afhandeling en veel minder op analyse van de oorzaak en de escalatie van het incident, of van incidenten en de eigen rol daarin

Boa's

In geval van agressie tegen boa's is verloopt de procedure in grote lijnen bij boa's hetzelfde als bij de politie, alleen niet via GTPA maar via Veilige Publiek Taak (VPT), of Veilige publiek Dienstverlening (VPD). Daarbinnen is aandacht voor veel aspecten van omgaan met incidenten en agressie, zoals opleiding en training, preventie, nazorg, beleidsontwikkeling. Echter net als bij de GTPA-procedures van de politie ligt het accent op het slachtoffer en de juridische en psychische nazorg en minder op de inhoudelijke analyse van incidenten, om daaruit lering te trekken over de professionele aanpak daarvan.

Brandweer

Bij de brandweer wordt vergelijkbaar gewerkt als bij boa's. Incidentenregistraties worden gedaan, als medewerkers iets als agressie of geweld ervaren.

De praktijk laat een grote diversiteit zien waar het gaat om de aard van incidenten en de mate van detail waarin die worden beschreven, en geregistreerd. In het GTPA-systeem van de politie worden veel soorten agressie en geweld onderscheiden. In het VPT-systeem of het als vervolg daarop ontwikkelde VPD-systeem (veilige publiek dienstverlening), in vooral in specifieke uitwerkingen daarvan, of varianten daarop, is het aantal onderscheiden soorten van agressie en geweld vaak aanmerkelijk kleiner. Ook verschillen de systemen sterk in de vrijheden die ze de melder laten om het incidenten te beschrijven. Daarmee worden de mogelijkheden om een analyse te verrichten van het verloop van incidenten en de rol van het gedrag van de professional zelf beperkt.

Suggesties ter verbetering

In interviews wordt door respondenten een aantal suggesties gedaan om het gedrag van betrokkenen bij een incident beter te kunnen begrijpen en te duiden. Betere definities van categorieën agressie en geweld, de codering daarvan en van contexten waarin ze worden geconstateerd, maken verdieping van analyses mogelijk omdat de vergelijkbaarheid van gegevens dan groter wordt. Dat betekent dat er organisatie-, gemeente-, of regio overstijgend niveau analyses verricht kunnen worden. Meer informatie over de context van incidenten draagt bij aan begrip voor de oorzaak van gedrag en de ontwikkeling daarvan ten tijde van een incident.

Tegelijkertijd, geven respondenten aan dat het niet wenselijk is om data over het incident of de dader te verzamelen die specifiek kennis vereist. Een gegeven voorbeeld is het uitvragen van informatie die kennis van dadertypologieën vereist. Omdat het vooral werkgevers e.d. zullen zijn die data verzamelen, en grotendeels op basis van informatie van hun medewerkers, lijkt het daarnaast weinig kansrijk

⁸⁴ <https://webapps.politieacademie.nl/gtpa/47391>

om data te willen verzamelen over de kenmerken van de vermoedelijke dader of zelfs van het slachtoffer die specifieke kennis vereist, denk aan psychologische kennis.

4.3 Verloop van een incident

Literatuur

De persoonsgebonden en situationele kenmerken van zowel dader als slachtoffer zijn de aanleiding voor een mogelijk incident van agressie, maar het valt moeilijk op voorhand te voorspellen of een situatie resulteert in agressie of niet. De eerste reactie op de verschillende kenmerken kan zowel agressief als non-agressief zijn, en het is mogelijk dat het incident op dat moment voorbij is. Wanneer er echter langer contact is tussen dader en slachtoffer, heeft de dader de mogelijkheid om de initiële reactie te revalueren, en kan ook het gedrag van het slachtoffer resulteren in nieuwe situationele prikkels. Hierdoor is het mogelijk dat de eerste niet-agressieve reactie alsnog wordt omgezet in agressie, of dat de initieel agressieve reactie herhaald wordt. Deze agressie is zelfs vaak groter, omdat de eerste reactie als niet-bevredigend werd ervaren, wat de frustratie dan weer verhoogt.⁸⁵

Beleidsperspectief

De landelijke werkinstructie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwijst naar het belang om informatie te verzamelen over het verloop van het incident, wat er gebeurd is, waar het misdrijf is gepleegd, met welke middelen/voorwerpen, op welke wijze, wanneer en waarom (op basis van de zeven W's). De zeven W's gaan niet nader in op de schade/letsel/impact wat een centraal element is van agressie.

Praktijk

Uit de interviews komt naar voren dat het verzamelen en registreren van incidenten in hoge mate wordt verricht met het oog op aangifte. Het accent ligt op afzonderlijke incidenten en op het analyseren van trends. Veel minder aandacht is er voor het analyseren van de inhoud van de incidenten, de dynamiek ervan en de lering die daaruit kan worden getrokken. De gehanteerde systemen zijn talrijk. Een analyse van gegevens op een hoger niveau dan de eigen organisatie is daardoor niet mogelijk. Weliswaar wordt per incident wel beschreven wie de vermeende daders zijn, welke handelingen er zijn verricht en of er wel of geen collega's bij betrokken waren en wat hun aandeel was in het incident en wat de rol van omstanders is geweest, maar de systematiek van bevragen en de indeling van antwoorden in categorieën is te divers om op een incident overstijgend, of organisatie overstijgend niveau daaraan inzichten te ontleen over de interacties en de effecten van het professionele handelen.

In de praktijk wordt bij de politie aangegeven dat de GTPA-procedure wel goed werkt. Ook daarbij wordt echter de kanttekening geplaatst dat de gegevens zich moeilijk laten interpreteren. Op momenten waarop benadrukt wordt dat melden van belang is gaan de aantallen direct omhoog, maar het is bijvoorbeeld onduidelijk welke (andere) factoren aan deze stijging ten grondslag liggen.

Omdat de nadruk in de gehanteerde systemen ligt op het doen van aangifte, wordt er in de systemen ook accent gelegd op het exacte verloop van een incident. Het gaat daarbij om de vraag welke handelingen de dader heeft verricht, of die te beschouwen zijn als aangifte waardig, welke soort gedragingen (agressie en geweld) het betrof en wat van het handelen de gevolgen zijn in termen van letsel, of

⁸⁵ Anderson, C.A. & Bushman, B.J. (2002). "Human Agression." Annual Review of Psychology 53(1), 27-51

schade. In veel gemeenten wordt gebruik gemaakt van het genoemde Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR). Dat is een eenvoudig onlinesysteem waarin incidenten worden geregistreerd. Het gaat om het registreren van aantallen en soorten incidenten. Echter om redenen van bescherming van persoonsgegevens worden er weinig contextuele gegevens in meegenomen. Er worden categorieën van agressie en geweld aangereikt maar de systematiek kan door gemeenten naar de eigen wensen worden aangepast. Het A&O fonds Gemeenten doet geen analyses op de gegevens. Wel wordt geanalyseerd hoe er in het land gebruik wordt gemaakt van het GIR-systeem, maar geen analyse op de gegevens zelf. Ook bij de registratie met het GIR-systeem wordt aangegeven dat de meldingsbereidheid te laag is. Het systeem is niet specifiek voor Boa's, maar voor alle ambtenaren. Uit het eerdergenoemde project gericht op bevordering van de meldingsbereidheid zou blijken, dat slechts 20 % van de incidenten daadwerkelijk gemeld wordt.

Over de schade en de impact van incidenten wordt in interviews opgemerkt dat de aandacht op afzonderlijk incidenten het zicht op de impact van reeksen van gebeurtenissen wat bemoeilijkt. Aangegeven wordt dat ook dat juist van belang is omdat de impact op personen vaak cumuleert van incident tot incident. Het gebruik van registratiesystemen is ook bedoeld om dat te analyseren.

Suggesties ter verbetering

Geïnterviewde respondenten geven ook aan dat informatie over het verloop van het incident waardevol is om kleuring aan de cijfers te geven, en om lessen te trekken als organisatie. Om goed zicht te hebben op het verloop van een incident is het belangrijk om naast categorisering van de aard en ernst ervan, de context waarin het zich afpeelt, ook gegevens te hebben over het verloop zelf. Dat vraagt om ruimte voor een slachtoffer om bij een melding ook open vragen te krijgen waardoor verhalende antwoorden tot de mogelijkheden horen, eventueel wel met wat inhoudelijke richtlijnen om te bereiken dat relevante informatie wordt gegeven. Ook het gebruik van gegevens van de Bodycam wordt genoemd als mogelijkheid om zicht te krijgen op het verloop van het incident. Niet alleen het verloop van het incident, maar ook de invloed van de situatie en de context op het verloop ervan kunnen beter worden geanalyseerd, als er duidelijke gegevens over locatie, tijdstip van de dag, soort situatie en de betrokkenen verzameld zouden worden. Mogelijk zou het ook iets toevoegen als er iets over de verondersteld oorzaak zou kunnen worden beschreven. Die informatie is weliswaar heel subjectief, maar wel een belangrijk element in de beleving van een incident en mogelijke hypothesen bij verder analyses van de feiten.

5 Handelingen naar aanleiding van incidenten

In dit hoofdstuk ligt het accent op de handelingen die worden verricht naar aanleiding van incidenten. Het betreft handelingen gericht op de nazorg van slachtoffers, alsook organisatiemaatregelen naar aanleiding van incidenten en om de vertaling van analyses van geregistreerde incidenten in beleidsimplicaties.

5.1 Follow-up na incidenten

Literatuur

Onafhankelijk of het geconfronteerd worden met agressie als een mogelijk/waarschijnlijk onderdeel van werk gezien wordt, is er een overdaad van literatuur die stelt dat de psychologische impact er van zwaar is.⁸⁶⁻⁸⁷ Een goede follow-up is een essentieel onderdeel van het beheersen van deze impact.⁸⁸ Meer nog, het kan gezien worden als een bijkomende situationele factor: de mate waarin de werkgever als organisatie adequate nazorg geeft, maar evenzeer de mate waarin iemand een collega als back up beschikbaar heeft, beïnvloedt het vermogen van een persoon om de agressie een plaats te geven en te beheersen.⁸⁹

Wel moet er rekening mee gehouden worden dat een goede follow-up door de werkgever en collega's niet dezelfde impact heeft op iedereen. Het omgaan met de gevolgen van een incident van agressie wordt beïnvloed door zowel de omgeving als door persoonsgebonden kenmerken van het slachtoffer⁹⁰, zoals hierboven reeds gesteld. Sommige personen hebben zodoende meer behoefte aan deze follow-up dan anderen. Dit pleit tegen het opleggen van een verplicht traject georganiseerd door de werkgever. Een bijkomend element is dat ook uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de steun niet ligt in het organiseren van activiteiten rond follow-up, maar meer de beschikbaarheid van deze follow-up waardoor het slachtoffer de mogelijkheid/keuze krijgt om hier al dan niet gebruik van te maken.⁹¹

Beleidsperspectief

De Taskforce stelt in het actieprogramma dat in het kader van goed werkgeverschap, uitkomst (het gevoel dat melding iets teweegbrengt) en nazorg belangrijk zijn. Er dient niet alleen nazorg geleverd te worden aan het directe slachtoffer, maar ook aan indirecte slachtoffers, zoals familieleden.⁹² Alhoewel niet expliciet benoemd door de Taskforce, kan een toekomstig monitoringsysteem bijdragen aan het verwerven van kennis omtrent deze nazorg en uitkomst na een incident. Indicatoren die tevreden-

⁸⁶ Rogers, K.-A. & Kelloway, E.K. (1997). "Violence at work: Personal and organizational outcomes." *Journal of Occupational Health Psychology* 2(1), 63–71. DOI: 10.1037//1076-8998.2.1.63

⁸⁷ Vincent-Höper, S., Stein, M., Nienhaus, A. & Schablon, A. (2020). „Workplace Aggression and Burnout in Nursing: The Moderating Role of Follow-Up Counseling." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(9), 31-52. DOI: 10.3390/ijerph17093152.

⁸⁸ Lückner, P.P. (2013). "Het Belang van Goede Nazorg na Schokkende Gebeurtenissen." *Justitiële Verkenningen* 39 (3), 41-51

⁸⁹ van Zuidam, E. (2010). *Programma Veilige Publieke Taak. Witte Vlekken Analyse*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁹⁰ Gaillard, A.W.K. (1996). *Stress, Productiviteit en Gezondheid*. Nieuwezijds

⁹¹ Cobb, S. (1976). "Social Support as a Moderator of Life Stress." *Psychosomatic Medicine* 38(5), 300-314.

⁹² Actieprogramma Taskforce 'Onze hulpverleners veilig',

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/29/actieprogramma-taskforce-onze-hulpverleners-veilig>.

heid over nazorg aangeven, kunnen bijdragen aan kennisverwerving en daardoor aan verbeterde nazorg. Om tevredenheid over de nazorg te toetsen zijn nametingen nodig, hetgeen mogelijkwerwijs enigszins op gespannen voet staat met de wens om het systeem zo simpel mogelijk te houden.

De Handreiking Agressie en geweld, die is ontwikkeld in het kader van het Programma Veilige Publieke Taak, benadrukt het belang van snel (binnen 48 uur) reageren van werkgevers richting een dader indien deze agressie en geweld gebruikt tegen werknemers, maar ook het belang om aangiftebereidheid te bevorderen, schade te verhalen op de dader en nazorg te verlenen aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld. Deze nazorg betreft ondersteuning door een bedrijfsarts, een geestelijk verzorger, of bedrijfsmaatschappelijk werker die begeleiding biedt in geval van psychische problemen en/of ernstige klinische symptomen en in de vorm van adequate diagnostiek. Ook praktische hulp als financiële (rechtkundige) bijstand bij het civiel en/of strafrechtelijk proces behoort tot de nazorg.

Veilige Publieke Dienstverlening (VPD) verwijst naar het belang van een goede nazorg direct na het incident, maar ook de periode erna. Steun van collega's en de leidinggevende helpen volgens VPD bij het verwerken van de gebeurtenis. De leidinggevende is verantwoordelijk om de nazorg te regelen. Veel organisaties regelen de nazorg via een Bedrijfsopvangteam (BOT). Dit is een team van collega's dat getraind is om slachtoffers van incidenten op te vangen. Omdat er geen hiërarchische verhouding is, voelt een slachtoffer zich soms vrijer om zijn gevoelens te uiten. VPD, mede op basis van de Arbo-catalogus Agressie en Geweld voor gemeenten, benadrukt dat het van belang is om overzicht te houden door het plannen van een 'opvanggesprek' met het slachtoffer kort tijd na het incident en later van vervolggesprekken, bereikbaar te blijven voor familie van het slachtoffer, en experts in te schakelen indien nodig (bedrijfsarts, of psycholoog).⁹³

Praktijk

Zowel in het GTPA-systeem van de politie als in het VPT/VPD systeem of varianten daarop bij gemeenten en bij de brandweer wordt naast aangifte ook accent gelegd op de nazorg aan degenen die slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld. Desgevraagd wordt in de interviews aangegeven dat de vertaling van de registratie naar andere interventies zoals opleiding, preventie, taaktoewijzing, teamsamenstelling en dergelijk veel minder vaak in het vizier is. De Arbo invalshoek en goed werkgeverschap zijn ondergeschikt aan de juridische en de nazorginvalshoek. De procedures zijn gericht op afzonderlijke incidenten en hun follow up en minder op de implicaties van reeksen incidenten, of periodes waarin die hebben plaatsgevonden.

Ook bij het GIR-systeem staat follow up centraal. Leidinggevend en/of P&O-functionarissen kunnen op basis van de melding in samenspraak met de melder passende maatregelen nemen. In de online-applicatie is er een vraag opgenomen of de melder behoefte heeft aan aanvullende hulp of nazorg en welke vormen van hulp gewenst is. Daarnaast, kunnen op basis van de registratie ook sancties worden ingezet richting de dader.

Suggesties ter verbetering

Ten aanzien van de nazorg zijn ook wensen ter verbetering genoemd. Die wensen betreffen vooral de administratieve kant van de procedures en de tijdsduur tussen een incident en de nazorg. De zorgkant van die nazorg loopt volgens de geïnterviewden wel goed, maar de vertaling van de melding in aangifte en afhandeling daarvan; in implicaties voor het werk, of voor inzet, gaat in de ogen van velen vaak te

⁹³ <https://www.veiligepubliekediensverlening.nl>

traag. Daardoor staat de animo om te melden onder druk. Er is behoefte aan snelle afhandeling en aan feedback aan de melder(s), zowel werknemer als leidinggevende.

5.2 Implicaties voor de organisatie

Literatuur

Uit de literatuur besproken in de vorige hoofdstukken komt naar voor dat organisaties op twee tot drie vlakken agressie tegen de werknemers kunnen beperken: door invloed uit te oefenen op de persoonsgebonden kenmerken van werknemers, door invloed uit te oefenen op de situationele kenmerken van de werknemers, en door een goede follow-up te organiseren bij incidenten van agressie. De reden waarom er “twee tot drie” vlakken worden genoemd, is omdat vooral de impact van persoonskenmerken van de potentiële werknemers het meest discutabel is binnen de huidige kennis. Een recente studie bevestigde nog eens dat bestaande mentale issues zoals burn-out en slaapproblemen niet onafhankelijke statistisch significante indicatoren waren voor de confrontatie met agressie, terwijl organisationele stressoren dit wel zijn.⁹⁴

Dit betekent niet dat bij het werven van nieuwe werknemers niet naar elementen als stressbestendigheid moet gekeken worden, of dat het bijkomend aanbrengen van kennis door trainingen geen meerwaarde heeft. Wel betekent het dat organisaties de manier waarop zij hun werknemers inzetten moeten evalueren om in te schatten op welke manier er situaties kunnen gecreëerd worden die de mogelijkheid tot agressief gedrag in zo groot mogelijke mate verlagen. Wat betreft nazorg, moet er voldoende formeel (bijvoorbeeld een contactpersoon en mogelijke psychologische bijstand) en informeel (in essentie een goed sociaal netwerk en goede onderlinge relaties) aanbod zijn, maar moet evenzeer de ruimte gelaten worden aan de werknemer om al dan niet gebruik te maken van dit aanbod. Door het belang van het informeel aanbod, is het evenzeer noodzakelijk voor een werkgever om dit te monitoren op een meer constante basis, en niet enkel na een incident.⁹⁵

Beleidsperspectief

Alle werkgevers zijn op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht om agressie en geweld te voorkomen of te beperken.⁹⁶ In dit geval valt agressie en geweld onder psychosociale arbeidsbelasting.⁹⁷ De Arbowet, in artikel 5, verplicht werkgevers om de risico's tot agressie en geweld in kaart te brengen in een Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E).⁹⁸ Daarnaast moeten in het Plan van Aanpak maatregelen worden opgenomen ter voorkoming van agressie op de werkvloer.⁹⁹ Ook het Burgerlijk Wetboek beschermt de werknemer impliciet tegen agressie. Op grond van artikel 7:658 heeft de werkgever een zorgplicht voor de veiligheid van de werkomgeving. Ook legt de arbeidsomstandighedenwet verplichtingen op aan de werknemers (zie artikel

⁹⁴ van der Velden, P. G., Kleber, R. J., Grievink, L. & Yzermans, J. C. (2010). “Confrontations with aggression and mental health problems in police officers: The role of organizational stressors, life-events and previous mental health problems.” *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 2(2), 135-144. DOI: 10.1037/a0019158

⁹⁵ van der Velden, P. G., Kleber, R. J., Grievink, L. & Yzermans, J. C. (2010). “Confrontations with aggression and mental health problems in police officers: The role of organizational stressors, life-events and previous mental health problems.” *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 2(2), 135-144. DOI: 10.1037/a0019158

⁹⁶ Artikel 1 Arbeidsomstandighedenwet. Ook het Burgerlijk Wetboek beschermt de werknemer impliciet tegen agressie. Op grond van artikel 7: 658 heeft de werkgever een zorgplicht voor de veiligheid van de werkomgeving.

⁹⁷ https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2020-01-01/#Hoofdstuk1_Paragraaf_1_Artikel1

⁹⁸ Artikel 2.15 Arbeidsomstandighedenbesluit; Risico-inventarisatie-evaluatie: <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/risico-inventarisatie---evaluatie>

⁹⁹ Ibid.

11 Arboret). Het stelt dat de werknemer verplicht is naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en die van de andere betrokken personen.

De Taskforce Onze hulpverleners veilig benadrukt het belang van een duidelijke gedeelde organisatienorm ten aanzien van agressie en geweld en heldere protocollen die daarop gericht zijn. Daarnaast is volgens de Taskforce training, opleiding en coaching nodig, zodat hulpverleners in dreigende situaties de-escalerend kunnen werken. Veilige Publieke Dienstverlening (VPD)¹⁰⁰ verwijst tevens naar het belang van het stellen van een organisatienorm, het opstellen van een agressieprotocol, maar ook het belang van het trainen van medewerkers in het omgaan met agressie en geweld. VPD benadrukt ook het belang van periodiek evalueren van het beleid en de maatregelen tegen agressie en geweld, als mede het belang om te leren van andere organisaties bij het opstellen van een agressieprotocol.

Praktijk

Zoals eerder aangegeven is het gebruik van de registratiesystemen meer gericht op de afhandeling van afzonderlijke gevallen. Toch worden er door enkele respondenten ook wel voorbeelden gegeven van praktijken waarin die vertaalslag wel wordt gemaakt. Zo is bij de brandweer aangegeven dat gegevens worden gebruikt om te analyseren of de werkgever aan de ARBO wet voldoet en zo niet, om in samenspraak met een WVG-commissie van de OR te onderzoeken wat er gedaan kan worden om daarin verbetering te brengen. Ook bij de politie en de gemeenten heerst de opvatting dat dergelijk toepassingen van de systemen van belang zijn. Daarin zou echter nog een wereld te winnen zijn. Ten slotte worden er ook voorbeelden genoemd van werkwijzen waarbij naast melding en registraties ook periodiek enquêtes worden afgenomen om tot een betere duiding van de veiligheid/of onveiligheid van beroepsuitoefenaars te komen en tot een beter inzicht in de relatie met welbevinden en inzetbaarheid/belastbaarheid van medewerkers. Veel respondenten vermelden dat ze geen zicht hebben op de vertaling van de gegevens naar organisatiemaatregelen. Op papier wordt de vertaling naar organisatieverbetering wel aangegeven (vgl. Bijvoorbeeld de werkwijze zoals beschreven in de infographic Veilige publiek dienstverlening (VPD).

Suggesties ter verbetering

De hierboven geschetste werkwijze waarbij in samenspraak met een commissie WVG en de ondernemingsraad gesproken wordt over de organisatie-implicaties van de meldings- en registratiegegevens en de analyse daarvan, is in breder verband te zien als een aanbeveling. Het gaat erom om boven op de analyse van afzonderlijke incidenten ook te kijken naar het *over all* beeld en de consequenties daarvan voor werkwijzen, inzet, samenstelling van teams, samenwerking met ander diensten, alsook preventie, preparatie, opleiding, oefening, werving en selectie, etc. te bepalen.

5.3 Beleidsimplicaties

Beleidsperspectief

Uit beleidsdocumenten komt naar voren dat er verschillende ministeries een rol spelen in de zorg voor de veiligheid van de hulpverleners. Het ministerie van Justitie en Veiligheid behartigt de zorg hiervoor onder meer via de taskforce onze hulpverleners veilig. Het ministerie van Binnenlandse zaken is momenteel actief in een project gericht op het vaststellen van de sociale norm en tevens in het uitdragen

¹⁰⁰ <https://www.veiligepubliekdienstverlening.nl>

van de procedure Veilige publieke dienstverlening. Het ministerie van SZW is betrokken via de Arbeidsinspectie SZW. De inspectie ziet toe op de naleving van de Arbowet.

Praktijk

Bij de politie worden gegevens landelijk geaggregeerd en geanalyseerd. Die analyses zijn echter in de ogen van sommigen niet grondig genoeg. Zo pleit Adang voor een betere duiding van de geregistreerde gegevens om daaruit meer inzichten te kunnen afleiden in welke soorten van agressie en geweld zich in welke contexten voordoen.¹⁰¹ Zodoende kunnen inzichten worden ontwikkeld in de dynamiek van incidenten en de interventies die daarin effectief zijn om agressie en geweld te voorkomen, te beteugelen of te de-escaleren. In 2019 is wel door de Politie en het DG PenV (Ministerie JenV) een gezamenlijk Informatie-analyseteam (IAT) gevormd. De IAT voert analyses uit teneinde voor de politie relevante vraagstukken van duiding te voorzien. CBS-data kunnen bijdragen aan het beantwoorden van dergelijke vragen. Het IAT heeft hiervoor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om kenmerken van slachtoffers en verdachten van geweld en agressie tegen politieambtenaren (GTPA) te berekenen. De gevraagde analyse heeft allen betrekking op het jaar 2019. In de beschrijving van de gegevens in de tabellen van het CBS zit echter veel ruis, omdat de meldingsdiscipline onduidelijk is of omdat de melders zelf niet altijd het slachtoffer waren. Het is interessant om te verkennen of bij het verder ontwikkelen van monitorinitiatieven de afstemming met het CBS - en met de analysemethoden van het CBS - kan worden versterkt¹⁰²

Op grond van de gegevens over agressie en geweld geeft de politie wel signalen af aan het ministerie van JenV. Het gaat daarbij vooral om het signaleren van toename en afname van soorten incidenten. De gegevens worden echter onvoldoende benut om inhoud te geven aan de signalen en die te vertalen in adviezen. Er worden trends aangeduid, maar in minder mate verklaringen daarvoor gegeven.

Ook in kringen van gemeenten wordt aangegeven dat meer mogelijkheden tot vergelijking van de situaties tussen gemeenten - en inzichten in de effectiviteit van maatregelen in situaties - gewenst is. Zodoende kan via processen van benchmarking gewerkt worden aan een versterking van werkwijzen.

In een veiligheidsregio wordt een bezoek van de inspectie SZW vermeld. Dat leidt tot feedback aan de regio.

De interviews geven een algeheel beeld van een praktijk waarin aan ministeries vooral signalen van toename of afname van agressie en geweld worden afgegeven en minder van een dialoog over de betekenis van de gesignaleerde situatie voor beleidskeuzes ten aanzien van onder meer functieprofielen, opleidingseisen, personeelssterkte, uitrusting en samenwerking. In de procedure beschrijving van de Veilige Publiek dienstverlening staat als één van de stappen vermeld: *Evalueer het incident en pas zo nodig het beleid aan*. Die stap lijkt echter niet bedoeld om regionaal of landelijk de dialoog aan te gaan over belangrijke beleidsissues met betrekking tot de veiligheid van hulpverleners. Veilige publieke hulpverlening reikt wel handvatten aan om de veiligheidsrisico's te beperken (zie box hieronder).

¹⁰¹ <https://www.politieacademie.nl/lector-otto-adang-%E2%80%98cijfers-agressie-tegen-de-politie-vragen-om-betere-duiding%E2%80%99>

¹⁰² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/36/geweld-en-agressie-tegen-politieambtenaren-2019>

- Het [in kaart brengen van de risico's op agressie](#). De Arbowet bepaalt dat je een [risico-inventarisatie en -evaluatie \(RI&E\)](#) moet doen. De RI&E maakt duidelijk welke veiligheidsrisico's het werk met zich meebrengt. En schat in hoe hoog deze risico's zijn. Kijk wat je kunt doen om risico's te verkleinen. En wie op welk moment stappen zet om de werkomgeving veiliger te maken.
- Het zorgen voor een procedure om [incidenten te melden, registreren en analyseren](#).
- Het [trainen van medewerkers](#) in omgaan met agressie en geweld.
- Het vastleggen van veiligheidsregels voor situaties waarin medewerkers op [huis- of bedrijfsbezoek](#) gaan.
- [Veiligheid in en om het gebouw](#) en [veilige ruimtes in het gebouw](#). Dat geldt ook voor [nevenlocaties](#). Laat je daarbij eventueel adviseren door een CPTED-expert (*Crime Prevention Through Environmental Design*).
- Het inrichten van een goedwerkend alarmsysteem. En een [alarmprocedure](#) die bepaalt hoe je als organisatie handelt als een medewerker alarm slaat.
- Het opstellen van huisregels waar bezoekers zich aan moeten houden.
- Het regelen van opvang, ondersteuning en [nazorg](#) na een incident.
- Vastleggen [hoe je als organisatie reageert naar de dader](#) na een incident.
- Het periodiek [evalueren van het beleid en de maatregelen](#) tegen agressie en geweld.

Kijk bij het opstellen van je agressieprotocol wat je kunt leren van andere organisaties. Of maak bijvoorbeeld gebruik van een [Arenagesprek](#). Zo start je als medewerkers, management en bestuur samen het gesprek over agressie en geweld op de werkvloer.

Suggesties ter verbetering

In de interviews wordt aangegeven dat er nog een wereld te winnen is als het gaat om het mogelijk maken van organisatie-, regio- en sector overstijgende analyses en beleidsontwikkeling. Gepleit wordt voor grotere toegankelijkheid van (elkaars) systemen. Ook wordt aangegeven dat de ARBO invalshoek in de praktijk nog versterking behoeft. Het gaat daarbij primair om de vraag hoe werkgevers afzonderlijk of gezamenlijk vormgeven aan de zorg voor veiligheid van hun personeel. Die zorg vraagt om transparante toegankelijke laagdrempelige en efficiënte systemen van melding en registratie. Die zorg vraagt ook om een bredere blik daarop dan alleen de strafrechtelijk afhandeling of de directe nazorg. Het gaat om het doordenken van het gehele systeem van samenhangende maatregelen en structuren die tezamen de veiligheid van medewerkers bepalen. Dat begint bij het kiezen van de juiste medewerkers (werving en selectie), goede inwerk procedures en carrière paden, adequate teamsamenstelling, preventiemaatregelen, beschermingsmiddelen, opleiding training, oefenen, *coaching on the job*, taaktoewijzing en verdeling etc. De veiligheid wordt beter gediend als systemen in plaats van heel generiek juist een sectorspecifieke herkenbaarheid hebben, waardoor het gesprek erover vergemakkelijkt wordt. Het bepalen van de implicaties wordt eveneens gemakkelijker omdat de achterliggende veronderstellingen achter het systeem dichterbij de eigen organisatieopvattingen en cultuur.

6 Effecten van melding registratie, monitoring en vervolghandelingen

Dit hoofdstuk is gewijd aan de invloed van de melding en registratie van incidenten op de veiligheidsbeleving, de meldingscultuur en de betekenis daarvan voor de organisatie. De aandacht daarvoor wordt ingegeven door de noodzaak om een systematiek te ontwikkelen die handvatten en houvast biedt aan werkgevers en beleidsmakers. Daarom hebben we gezocht naar de effecten van melding en registratie en de mogelijkheden die er zijn om de resultaten ervan te benutten in organisaties en beleid. Net als in de andere hoofdstukken is een beschrijving van een aantal opgetekende verbeteruggesties opgenomen.

6.1 Veiligheidsbeleving

Literatuur

Er zijn geen studies beschikbaar die specifieke aandacht besteden aan het effect van registratie en monitoring van agressie op veiligheidsbeleving, een belangrijk element in het evalueren van de impact van de agressie. Veelal is de vraag andersom: Wat heeft een invloed op de bereidheid van slachtoffers om tot registratie over te gaan? Wel wordt er in de literatuur de bredere vraag gesteld wat het effect is van aandacht voor veiligheidsproblemen op onveiligheidsgevoel. De resultaten hierover zijn verdeeld. Een overzichtartikel stelt dat er zowel onderzoek kan gevonden worden die (media-)aandacht verantwoordelijk houdt voor het verhogen van het onveiligheidsgevoel, als onderzoek dat een informerend effect detecteert waardoor het onveiligheidsgevoel verlaagt. Evenzeer zijn er studies die geen enkel significant effect observeren.¹⁰³

Beleidsperspectief

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt vanuit het initiatief Veilige publieke dienstverlening een aantal aanwijzingen gegeven aan werkgevers, of leidinggevenden over hoe om te gaan met kwesties rond agressie en geweld en vooral ook hoe dat te vertalen in een veilige werkomgeving.¹⁰⁴ In paragraaf 3.3 zijn daarvan voorbeelden gegeven. Ook de A&O fondsen van de Nederlandse gemeenten leveren een actieve bijdrage aan het uitwerken van deze kant van de veilige werkomgeving. Onder meer worden handreikingen gegeven om als gemeente of andere organisatie een visie op veiligheid, normen en normoverschrijding te ontwikkelen.¹⁰⁵

Praktijk

Zoals eerder aangegeven is er in de praktijk naast de aangifteprocedure duidelijk een accent in de gehanteerde systemen op nazorg. Daarbij gaat het om nazorg in het team van collega's maar ook indien nodig nazorg door zorgprofessionals. Ook zijn er naast de geschetste routes door de meldings- en registratiesystemen ook mogelijkheden om contact op te nemen met een vertrouwenspersoon. Daarbij gaat het in voorkomende gevallen meestal om interne vormen van agressie en geweld.

¹⁰³ Lembrechts, L. (2007). "Het onveiligheidsgevoel als media-effect. Inspiratie voor een theoretisch model" Tijdschrift voor Criminologie 49(3), 277-290

¹⁰⁴ <https://www.veiligepubliekdienstverlening.nl>

¹⁰⁵ <https://www.voion.nl/media/2911/handreikingagressieengeweld1.pdf>

Suggesties ter verbetering

Zoals al eerder aangegeven pleiten velen voor een verbreding van de aandacht van alleen aangifte, afhandeling en nazorg, naar ook een bredere Arbo- invalshoek, met daarin oog voor de implicaties voor de eigen teams-, organisatie-, regio-, sector- en landelijke implicaties. Dat vraagt om enerzijds zicht op alle samenhangende component van een veilige werkomgeving en de ontwikkeling daarvan; anderzijds om een praktijktheorie over hoe de samenhang werkt en hoe die beïnvloed kan worden. De dialoog tussen organisaties en sectoren kan vervolgens die inzichten verdiepen. In de aangetroffen voorbeelden zoals van de A&O fondsen zijn al veel instrumenten en methode opgenomen. De verbetering zal gezocht moeten worden in de feitelijk invoering van dergelijke werkwijzen.

6.2 Meldingscultuur

Literatuur

Het vorige onderzoek van Aarten et al. (2020)¹⁰⁶ heeft al gewezen op wijzigingen in de meldingscultuur in de tijd en tussen collega's onderling, waarbij jongere politieagenten zowel meer geneigd zijn om tot een melding over te gaan en agressie in het algemeen als minder aanvaardbaar zien ongeachte in welke omstandigheid, terwijl oudere agenten minder geneigd zijn te melden en agressie als "*part of the job*" ervaren. Het is minder duidelijk of dit ook het geval is bij de andere beroepscategorieën, en wat het verschil is in meldingscultuur tussen de beroepen onderling. Er kan gespeculeerd worden dat voornamelijk bij de politie, of bij handhavers, agressie als deel van het werk gezien wordt, terwijl dit niet het geval is bij de andere beroepen. Literatuur verschaft echter eenduidig antwoord hierover.

Beleidsperspectief

Verschillende beleidsdocumenten refereren aan het belang om de meldingsbereidheid te verhogen. De Taskforce Onze Hulpverleners Veilig benadrukt dat de meldings- en aangiftebereidheid bij hulpverleners omhoog moet: 'Geweld moet altijd worden gemeld en dit moet zo eenvoudig mogelijk zijn, ook anoniem'. De taskforce stelt ook dat het daarbij belangrijk is dat de opvang en nazorg van slachtoffers en het thuisfront goed is geregeld, wat soms haaks staat op de wens om anoniem te kunnen melden omdat in deze gevallen het slachtoffer zich moet identificeren voor nazorg. De zorgplicht na een incident moet volgens de Taskforce vanzelfsprekend zijn. Verder gaat de Taskforce onderzoek doen naar de aard, de omvang en de impact van digitale agressie op sociale media. Ook in de eerdergenoemde Arbo-catalogus agressie en geweld zijn acht maatregelen benoemd die de basis zijn van een effectief veiligheidsbeleid, waaronder het belang van registreren van alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers.¹⁰⁷

Veilige Publieke Dienstverlening doet concrete suggesties om de drempels te verlagen om te registreren, zoals het bespreken in je team welke incidenten je registreert, op basis van organisatienorm, maar

¹⁰⁶ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. WODC

¹⁰⁷De maatregelen zijn: 1. Draag uw organisatienorm van acceptabel gedrag uit; 2. Bevorder dat uw werknemers elk voorval van agressie en geweld melden; 3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen uw werknemers; 4. Train uw werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.; 5. Reageer binnen 48 uur richting de dader indien deze agressie en geweld gebruikt tegen uw werknemers; 6. Bevorder dat uw werknemers aangifte doen en/of geef strafbare feiten (zoals fysiek geweld en bedreiging) zelf aan bij de politie; 7. Verhaal de schade op de dader; 8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

ook van agressie een vast agendapunt maken tijdens werkoverleggen, om wederzijds leren te bevorderen en patronen te leren herkennen. VPD doet ook de suggestie om te vertellen wat er met registraties wordt gedaan, om wantrouwen weg te nemen dat er niets met de melding wordt gedaan.¹⁰⁸

Praktijk

Bij alle drie de onderzochte sectoren is meldingsbereidheid een onderwerp van aanhoudende zorg. Zonder continue aandacht voor een cultuur waarin melding als vanzelfsprekend wordt gezien, blijven systemen van beperkte waarde om de ontwikkelingen te analyseren. De kwaliteit van meldings- en registratiesystemen valt of staat met meldingsbereidheid. Er worden veel obstakels genoemd die de bereidheid om te melden in de weg staan. Slechte toegankelijkheid van systemen; langzame afhandeling van gevallen; zorgen over de eventuele repercussies, een cultuur van daar moet je toch tegen kunnen, zijn genoemde tegenkrachten. Ook de vrees om gezien te worden als iemand die (te) vaak meldt en dus blijkaar iets niet goed doet, behoort daartoe.

Suggesties voor verbetering

In de interviews wordt duidelijk dat de meldingscultuur een onderwerp van zorg is. Laagdrempeligheid van melding en registratiesystemen, snelle opvolging, nazorg en feedback vergroten de animo om te melden. Als de organisatie het gesprek hierover organiseert en onderhoudt, draagt dat bij aan het gevoel van urgentie en het belang van melden en registreren. In de organisatiecultuur is een opvatting over de grenzen van tolerantie voor agressie en geweld diep verankerd. Naast de heersende opvattingen in de organisatie spelen ook de ervaringen met melden een rol. Als melden leidt tot snelle afhandeling, adequate nazorg en erkenning van de betekenis van de gemelde gevallen, zal de meldingsbereidheid toenemen. Echter, het stimuleren van de meldingsbereidheid is een taai proces. Toch zal via beleidsdocumenten, werkinstructies, campagnes, inwerkprocedures, opleiding, contacten tussen medewerkers en leidinggevendenden geïnvesteerd moeten worden in het verankeren van een gedragen norm en opvatting over agressie en geweld, en in samenhang daarmee over nut en noodzaak van melding en registratie, analyse en optimalisatie van de veilige werkomgeving.

6.3 Organisatie

Literatuur

Hoewel er geen twijfel over kan bestaan dat meldingen van agressie een belangrijke input vormen voor beleidsvorming van organisaties, moeten er ook enkele kanttekeningen geplaatst worden. Uit de literatuur rond prestatie management wordt eerder in dit rapport reeds een aantal valkuilen aangegeven.¹⁰⁹ Een ander belangrijk element is dat er niet zomaar van kan worden uitgegaan dat wijzigingen in aantal meldingen te wijten zijn aan een daling of verhoging van het aantal incidenten van agressie. Eerder werd al gesproken over een cultuurwijziging rond meldingsbereidheid bij jongere tegenover oudere collega's. Onderzoek rond criminaliteit heeft ook aangetoond dat het vergroten van het aantal registraties meer te maken heeft met grotere bereidheid om te melden en te registreren, eerder dan dat het aantal incidenten hoger was.¹¹⁰ Ook de beleidsaandacht speelt een belangrijke rol: wanneer

¹⁰⁸ <https://www.veiligepubliekedienstverlening.nl>

¹⁰⁹ Perrin, B. (1998). "Effective Use and Misuse of Performance Measurement." *American Journal of Evaluation*. 19 (3), 367-379

¹¹⁰ Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). "Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit." *Tijdschrift voor Criminologie* 48(3), 227-242

meer aandacht besteed wordt aan een bepaald fenomeen, verhoogt dit de bereidheid om hierover te melden.¹¹¹

Geen enkele van deze bedenkingen pleit tegen het (beter) registreren van incidenten van agressie. Integendeel, ze versterken net het pleidooi dat registratie een eerste noodzakelijke stap is in het leerproces van organisaties, waarbij bijkomend, vaak kwalitatief onderzoek nodig is om onderliggende redenen te verduidelijken en trends te identificeren. Dit is tevens in lijn met het onderzoek van Jacobs et al. (2010)¹¹², dat pleit voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens, maar als opvolging daarvan voor het bespreken van deze gegevens met stakeholders via *feedback loops*. Als de cijfers verhogen, en er kwalitatief kan getoond worden dat de meldingsbereidheid relatief ongewijzigd is gebleven, dan kan er meer robuust vastgesteld worden dat er zeer waarschijnlijk sprake is van een echte verhoging. Hetzelfde geldt voor een verhoging van het aantal cijfers *in tempore non suspecto*, dus wanneer er juist geen extra aandacht is voor het fenomeen. Bij een goed monitoringstelsel is het mogelijk om dit objectief vast te stellen: kwam het fenomeen er voor de aandacht, of volgde de aandacht het fenomeen?

Beleidsperspectief

Uit edities van cahiers Politiestudies komt naar voren dat het accent bij registratie bij de politie relatief zwaar op opsporing ligt.¹¹³ In de sectoren van de boa's en de brandweer wordt vanuit het ministerie van BZK en Sociale Zaken ook ingezet op de personeelszorg en arbeidsomstandigheden. Dat raakt direct aan de werkgeversverantwoordelijkheid en omvat naast juridische afhandeling fysieke, psychosociale zorg ook andere maatregelen zoals het bieden van een visie, het tonen van steun aan de medewerker en daaraan gestalte geven, het regelen van procedures, voorzieningen en bemensing van noodzakelijk zorgtaken en het bieden van adequate verzekeringen en schadeloosstelling.

Verbeteringssuggesties

In de visie van de Taskforce onze hulpverleners veilig wordt de verantwoordelijkheid van werkgevers benadrukt. Echter, het is niet wenselijk als er naast elkaar verschillende praktijken gaan ontstaan zonder dat deze vergelijkbaar zijn. Die vergelijkbaarheid, draagt bij aan de gelijkheid van alle medewerkers binnen beroepsgroepen en ook in samenwerking tussen beroepsgroepen. Samenhangende systemen vergroten de mogelijkheden om op geaggregeerd niveau conclusies te trekken en de kracht van de grotere aantallen data te benutten. Dat komt de kennisontwikkeling ten goede en kan werkgevers en beleidsmakers handvatten geven voor interventies of beleidsontwikkeling.

¹¹¹ van der Laan, A.M. & Blom, M. (2011). Meer jeugdige verdachten, maar waarom? WODC

¹¹² Jacobs, A., Barnett, C. & Ponsford, R. (2010). "Three Approaches to Monitoring: Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks." *IDS Bulletin* (41), 36-44. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00180.x

¹¹³ https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=2bFMDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA19&dq=veilige+publieke+dienstverlening.+politie&ots=GpSfJNByE&sig=ifr_a901hc8aSu_Qhz31zWoYPt0#v=onepage&q=veilige%20publieke%20dienstverlening.%20politie&f=false

7 Indicatoren van agressie en geweld

7.1 Naar een stelsel van indicatoren

In dit hoofdstuk worden, op basis van de bevindingen in de voorafgaande hoofdstukken, indicatoren afgeleid die in een toekomstige praktijk van melding registratie en monitoring van agressie en geweld tegen handhavers en hulpverleners richtinggevend kunnen zijn voor beleidsontwikkeling. De te verzamelen gegevens en de indicatoren zijn afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur, beleidsbronnen en gesprekken over de huidige werkwijzen in de praktijk. Daarnaast zijn in de slotfase van het onderzoek focusgroepen georganiseerd met deskundigen om van gedachten te wisselen over de waarde van de bevindingen en de implicaties ervan voor de praktijk. Dit hoofdstuk fungeert als een opmaat naar hoofdstuk 7 waarin het voorgestelde stelsel van indicatoren op onderdelen nader worden geconcretiseerd.

7.2 Twee functies van indicatoren

Bij het vaststellen van belangrijke indicatoren maken we onderscheid tussen indicatoren en de functie die ze vervullen.

Eenzijds dienen indicatoren ontwikkelingen te volgen in de aard en ernst van agressie en geweld tegen de beroepsuitoefenaars. Op basis van deze indicatoren kan een *toename of afname* van (soorten van) agressie en geweld worden vastgesteld, op basis waarvan beslissingen kunnen worden genomen over prioriteiten bij het voorkomen van, en tegengaan van agressie en geweld.

Anderzijds dienen indicatoren inzicht te geven in de mechanismen die het ontstaan en de ontwikkeling van agressie en geweld in verschillende situaties onder verschillende omstandigheden, met verschillende betrokkenen en de interacties daartussen, verklaren. Indicatoren zijn vooral bedoeld om inzicht te verkrijgen in het ontstaan en het verloop van incidenten, of reeksen van incidenten. Dit inzicht biedt steun bij de onderbouwing van keuzes van maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van, en omgaan met agressie en geweld tegen beroepsuitoefenaars.

De gezochte indicatoren zijn primair bedoeld om werkgevers handvatten te geven voor het inrichten van optimaal veilige werkprocessen. Daarnaast zijn de indicatoren bedoeld om beleidsmakers in staat te stellen op organisatie-overstijgend niveau beleid te ontwikkelen met eenzelfde doelstelling.

7.3 Van analyse per incident naar *over all* analyse van incidenten

Uit de onderzoeksactiviteiten (literatuur, beleidsdocumenten en praktijk interviews) komt naar voren dat de juridische afhandeling van incidenten in het algemeen goed gaat, al is er wel verschil in meldings- en registratiediscipline tussen organisaties en sectoren. Bij de politie is de praktijk van melding en registratie relatief helder geregeld. De melding en registratie van incidenten van brandweer en boa's, die via de politie verloopt, leidt soms tot haperingen in de melding en registratie.

De melding en registratie van een incident kan op grond van de verzamelde gegevens vertaald worden in een juridisch traject in samenwerking met de politie, gericht op opsporing en vervolging van de dader(s) en in een nazorgtraject door de werkgever voor het slachtoffer van het gemelde incident. De

vertaling van meldings- en registratiegegevens van incidenten over een langere periode in werkinstructies, organisatievormen, en veiligheids-/arbeidsomstandigheden beleid is dikwijls onvoldoende, of onvoldoende zichtbaar.

7.4 Nadruk op de gebruikswaarde voor werkgevers en beleidsmakers

In dit onderzoek naar indicatoren van agressie en geweld tegen brandweerlieden, boa's en politiemensen ligt het accent juist op de analyse van gegevens over incidenten over een periode en de vertaling daarvan naar een handelings- en/of beleidsperspectief in de brandweer- boa- of politieorganisatie(s). Het gaat om zicht op de ontwikkelingen in aard en omvang van incidenten en de trends die daarin zichtbaar zijn, om op grond daarvan in werkgeverschap en in landelijk beleid het hoofd te bieden aan gesignaleerde onwenselijke situaties en trends. De vraag daarbij is welke ontwikkelingen en inzichten zijn af te leiden uit gegevens uit de meldingen en registraties van incidenten gezamenlijk. Uit de bestudeerde beleidsdocumenten komen categorieën naar voren waarop incidenten formeel beschreven moeten worden. Het zijn eisen die voortvloeien uit wetgeving, gemaakte afspraken en vanuit door de overheid aangereikte instructies, richtlijnen en beleidsintenties.

Wettelijke plicht

De Arbeidsomstandighedenwet bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de registratie van arbeidsongevallen. Er geldt een wettelijke plicht voor werkgevers om gemelde agressie tegen hulpverleners, die leidt tot blijvend letsel of verzuim van meer dan drie werkdagen, te registreren. Dit dient door middel van een lijst te gebeuren. Verder is er de plicht om de aard van het ongeval (in dit geval agressie jegens de werknemer) te registreren. Dus het is aan iedere werkgever om hier invulling aan te geven.

Afspraken

In 2010 zijn de zogenaamde *Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)* tot stand gekomen. De ELA geven ook aan dat meldingen van agressie tegen functionarissen met een publieke taak directe opvolging vereisen. Ook geven de ELA aan dat geweld tegen functionarissen met een publieke taak deel uitmaakt van de structurele informatieanalyse bij de politie. De politie registreert trends in aantallen incidenten. De ELA geven aan dat er beleidsinformatie gewenst is over de context en impact van het incident. De werkgever wordt geadviseerd over de te nemen maatregelen wanneer agressie zich niet alleen beperkt tot de werkomgeving maar zich ook uitstrekt tot de privésfeer. Ook daarbij blijft het incident niet beperkt tot de gebeurtenis in de werkomgeving maar kan een nasleep laten zien met impact in de privésfeer. De scope is breder dan alleen incidenten in engere zin. Het gaat ook om de gevolgen buiten het directe werk en voor andere betrokkenen binnen en buiten het werk.

Werkinstructie

In het verlengde van de ELA is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een werkinstructie ontwikkeld waarin op basis van de zeven *W's* wordt aangegeven welke informatie verzameld moet worden (Wie, wat, waar, waarmee, welke wijze, wanneer en waarom). Interessant is het advies om ook gebruik te maken van foto's, camerabeelden en getuigenverklaringen.

Handreiking

Naast de ELA en in het verlengde daarvan is er de *Handreiking Agressie en Geweld* van het Programma Veilige Publieke Taak, een sjabloon voor een Arbo-catalogus agressie en geweld. Daarin wordt aan de beschreven categorieën ook psychisch schade expliciet genoemd als gevolg van een incidenten en dus

als indicator van de ernst. De handreiking benadrukt ook dat agressie en geweld geen éénmalige gebeurtenissen hoeven te blijven. Ook hier zien we dus aandacht voor een bredere opvatting waarin ook plaats is voor analyse van de gevolgen op termijn, de mogelijk escalatie in reeksen van incidenten.

De handreiking onderscheidt net als de wetenschappelijke literatuur diverse aanleidingen zoals (1) instrumentale agressie en geweld, (2) frustratieagressie en geweld en (3) onbeheerste agressie en geweld. Het registreren is volgens de handreiking niet alleen belangrijk voor het doen van aangifte, dossieropbouw en het verhalen van schade, maar vormt tevens de basis voor het nemen van preventieve maatregelen op basis van analyse van registratiegegevens.

De taskforce Onze Hulpverleners Veilig

De Taskforce 'Onze hulpverleners veilig' benadrukt het belang van veilig werkgeverschap en aandacht voor preventie en vervolgen. De taskforce stelt dat geweld altijd moet worden gemeld en dat deze registratie zo eenvoudig mogelijk moet zijn en ook anoniem. Ook geeft de Taskforce het belang aan van meer informatie over de omvang en impact van digitale agressie op sociale media. Het is volgens de Taskforce aan de individuele beroepsgroepen en werkgevers om zelf actie te ondernemen om agressie en geweld tegen te gaan en te voorkomen. De Taskforce wil daarom toegroeien naar een duurzame systematiek waarin werkgevers en andere verzamelaars van data zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de verzameling van gegevens, aansluitend bij hun eigen verantwoordelijkheid en belang.

In de praktijk worden verschillende gradaties van verfijning gehanteerd bij het beschrijven van incidenten. De huidige over-all analyses zijn grotendeels kwantitatief (toename of afname). Te ontwikkelen indicatoren moeten werkgevers en beleidsmakers daarnaast handvatten geven voor het invullen van hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de medewerkers (handhavers en hulpverleners).

7.5 Drie soorten gegevens

De analyse van de verzamelde gegevens, en bespreking daarvan in focusgroepen, hebben geleid tot een voorstel voor het verzamelen van drie soorten gegevens. Om een beeld te krijgen van de veiligheid van medewerkers dienen ten eerste de registratiegegevens per incident te worden benut. Daaruit wordt afgeleid welke vormen van incidenten er plaatsvinden en hoe dergelijk incidenten tot stand komen en zich ontwikkelen. De beschikbaarheid van deze gegevens is echter afhankelijk van de organisatiecultuur, opvattingen over agressie en de daarmee samenhangende meldingsbereidheid en discipline.

Daarom onderscheiden we naast de registratiegegevens, ook een tweede categorie gegevens die betrekking hebben op een afgebakende periode in de vorm van een survey (bijvoorbeeld als onderdeel van een enquête arbeidsomstandigheden, of een medewerkers-tevredenheidsonderzoek (MTO)).

Als derde categorie informatie onderscheiden we de verzamelde cijfers over een beleidsperiode met betrekking tot aantallen incidenten, de groei of afname daarvan, gegevens over herhaald slachtofferchap, ziekteverzuim, redenen van verzuim, personeelsverloop en de aangegeven redenen daarvoor, uiteraard binnen de mogelijkheden van de wetgeving op bescherming van persoonsgegevens. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we verder in op deze drie soorten informatie.

Registratie van incident(en)

Melding en registratie
<ul style="list-style-type: none">• Soort agressie/geweld• Locatie• Tijdstip van incident• Online/offline• Verloop• Ernst• Impact• Aantal incidenten• Toename/afname van soorten agressie• Percentage van beroepsgroep dat in een jaar) te maken heeft gehad met agressie

Een periodieke survey

ARBO of Medewerkers tevredenheidsonderzoek (MTO)
<ul style="list-style-type: none">• Veiligheidsbeeld (aantallen en en soorten meegemaakte incidenten over bepaalde tijdsperiode)• Veiligheidsbeleving• Meldingsbereidheid• Steun vanuit de organisatie bij een incident• Steun in de vorm van werkwijzen en beleid

Organisatiecijfers

Organisatiegegevens
<ul style="list-style-type: none">• Ziekteverzuim• Redenen voor verzuim• Verloop• Inhoud van (exit) gesprekken

7.6 Beschrijvingscategorieën van soorten incidenten

Op grond van bestudering van literatuur is vastgesteld dat incidenten bij het melden en registreren daarvan kunnen worden getypeerd in de volgende categorieën:

- Aard van de agressie
- Plaats incident
- Tijdstip van een incident
- Gedrag van betrokkenen
- Verloop van een incident
- Impact van een incident
- Morele verwerpelijkheid van het incident

Naast deze categorieën wordt ook de strafbaarheid van de daad genoemd. Die gegevens zijn pas in een latere fase na afloop het incident te verzamelen. In de bestudering van de wetenschappelijke literatuur is ook de suggestie aangetroffen om gegevens te benutten uit een landelijke enquête arbeidsomstandigheden. Deze opvatting werd unaniem gedeeld in de focusgroepbijeenkomsten. De gegevens die rechtstreeks uit de melding en registratie van incidenten voortkomen kunnen als volgt worden geclusterd en gespecificeerd:

Aard van de agressie

- Fysieke agressie (bijvoorbeeld: een vuistslag uitdelen, spuwen, duwen en trekken)
- Verbale agressie (bijvoorbeeld: algemene beledigingen, schreeuwen, obscene gebaren maken)
- Bedreiging en intimidatie, inclusief seksuele intimidatie (bijvoorbeeld: seksuele handelingen suggereren, kenbaar maken dat men over persoonlijke informatie van een persoon beschikt, via gebaren kenbaar maken dat men gewapend is)
- Discriminatie (bijvoorbeeld: een vermeende geloofsovertuiging beledigen, weigeren om het gesprek aan te gaan met een vrouw wegens haar sekse)

Plaats en tijdstip incident

- Locatie

- Tijdstip van het incident
- Online/offline

Ernst van het incident

- De ernst van incidenten kan worden geobjectiveerd door de impact te meten (gegevens over aantal slachtoffers, letsel en psychisch en materiele schade, inclusief veiligheidsbeleving) en de invloed ervan op de werkeenheden (taken, taakverdeling, taakdifferentiatie, weerbaarheid)
- Ernst kan worden uitgedrukt in een subjectieve maat van de morele verwerpelijkheid (op een schaal)

Gedrag van betrokkenen

- Het gedrag van de dader
- Van het slachtoffer
- Omstanders
- Collega's
- Soort situatie/context

Verloop van een incident

- Escalerend/de-escalerend
- Zelf opgelost/ met hulp opgelost/ niet opgelost

7.6.1 Veiligheidsbeleving

In bestaande meldings- en registratieprocedures en systemen worden gegevens verzameld die benut worden om de nazorg en de strafrechtelijke afhandeling van incidenten goed te laten verlopen. De indicatoren die in dit onderzoek worden ontwikkeld moeten echter veeleer een beeld bieden van de veiligheid van handhavers en hulpverleners en richting geven aan het optimaliseren daarvan.

Daarom focussen we behalve op de gegevens over geregistreerde incidenten, ook op de veiligheidsbeleving; de ervaren steun vanuit de organisatie op het vlak van preventie van onveiligheid en incidenten, opleiding en preparatie ter voorbereiding op eventuele incidenten en nazorg bij incidenten die zich hebben voorgedaan.

Op dat vlak stellen we voor gegevens niet per incident maar over een periode te bevragen in de vorm van een survey (eventueel geïntegreerd) in bestaande ARBO-instrumenten. De eenheid van analyse hierbij is het individu (het aandeel personen dat over een periode één of meerdere incidenten heeft meegemaakt) i.p.v. het incident.

De survey zal in kaart moeten brengen hoeveel (soorten)incidenten mensen meegemaakt hebben; in welke mate ze daar melding van gemaakt hebben; in welke mate ze (on)veiligheid ervaren; of ze zich gesteund voelen door hun werk(gever) en de organisatie. Een periodieke survey onder een representatieve groep werknemers maakt het ook mogelijk om ontwikkelingen in de tijd te monitoren. Het voordeel van een survey, boven het gebruik maken van registraties, is dat deze niet onderhevig is aan fluctuaties in de meldingsbereidheid van werknemers. Deze fluctuaties maken het moeilijk om ontwikkelingen over de tijd te monitoren met behulp van registratiegegevens. Een periodieke survey onder een representatieve groep werknemers maken deze vergelijkbaarheid in de tijd wel mogelijk. Een ander voordeel van het gebruik van een survey boven op die van registratiegegevens, is dat het ook zicht geeft op de incidenten die niet geregistreerd worden ('dark number'). Daarnaast hoeven niet alle werknemers te worden benaderd om een goed beeld te krijgen van de aard en omvang van agressie en geweld, wat de administratieve lasten beperkt voor het veld. Om een landelijk beeld te schetsen van

de aard en omvang van agressie en geweld zou een dergelijke survey bij voorkeur per beroepenveld op nationaal niveau moeten worden georganiseerd, op basis van een representatieve steekproef van het totale werknemersbestand. Een dergelijke survey kan ook op organisatieniveau worden uitgerold, als onderdeel van bestaande Medewerkers Tevredenheid Onderzoeken.

Veiligheidsbeleving wordt in de literatuur ook wel aangeduid als subjectieve veiligheid waarin mensen aangeven hoe ze de veiligheid waarnemen en beleven. Dit als tegenhanger van objectieve veiligheid die gemeten wordt door de feitelijke agressie en geweld (melding en registratie). Deze gegevens over veiligheidsbeleving vormen naast gegevens over aantallen incidenten en de gerapporteerde impact daarvan, een belangrijke indicator van veiligheid voor handhavers en hulpverleners. In de focusgroep was de mening daarover sterk eensgezind.

Bij het verzamelen van gegevens over de veiligheidsbeleving is het van belang dat zowel naar cognitieve (het verloop van het incident), als affectieve (de beleving ervan) als conatieve aspecten (de gevolgen ervan voor het handelen) gevraagd wordt.

De besproken argumenten voor dat standpunt zijn dat ervaren veiligheid het kerndoel is van het werk van de taskforce; dat de meldingen van feitelijke gegevens te veel fluctueren met de meldingscultuur en discipline, en de opvatting dat het gevoel van veiligheid bij herhaling gemeten over een periode een heldere maat is waarmee afname en toename in die beleving in organisaties in kaart kunnen worden gebracht.

Uiteraard dragen ook de uit meldingen afkomstige gegevens bij aan een geaggregeerd beeld van de veiligheidssituatie in de organisatie. Door te streven naar een vast ritme van promotie van aandacht voor veiligheid en melding van incidenten kan de fluctuatie in meldingsbereidheid en discipline geminimaliseerd worden. De aggregatie van gegevens over de aantallen en ernst (impact en verwerpelijkheid) van incidenten wordt daarmee robuuster en kunnen de basis vormen voor analyses van (combinaties van) gegevens. Zo kan geleidelijk meer inzicht worden verworven in de contexten van en het verloop van verschillende soorten incidenten.

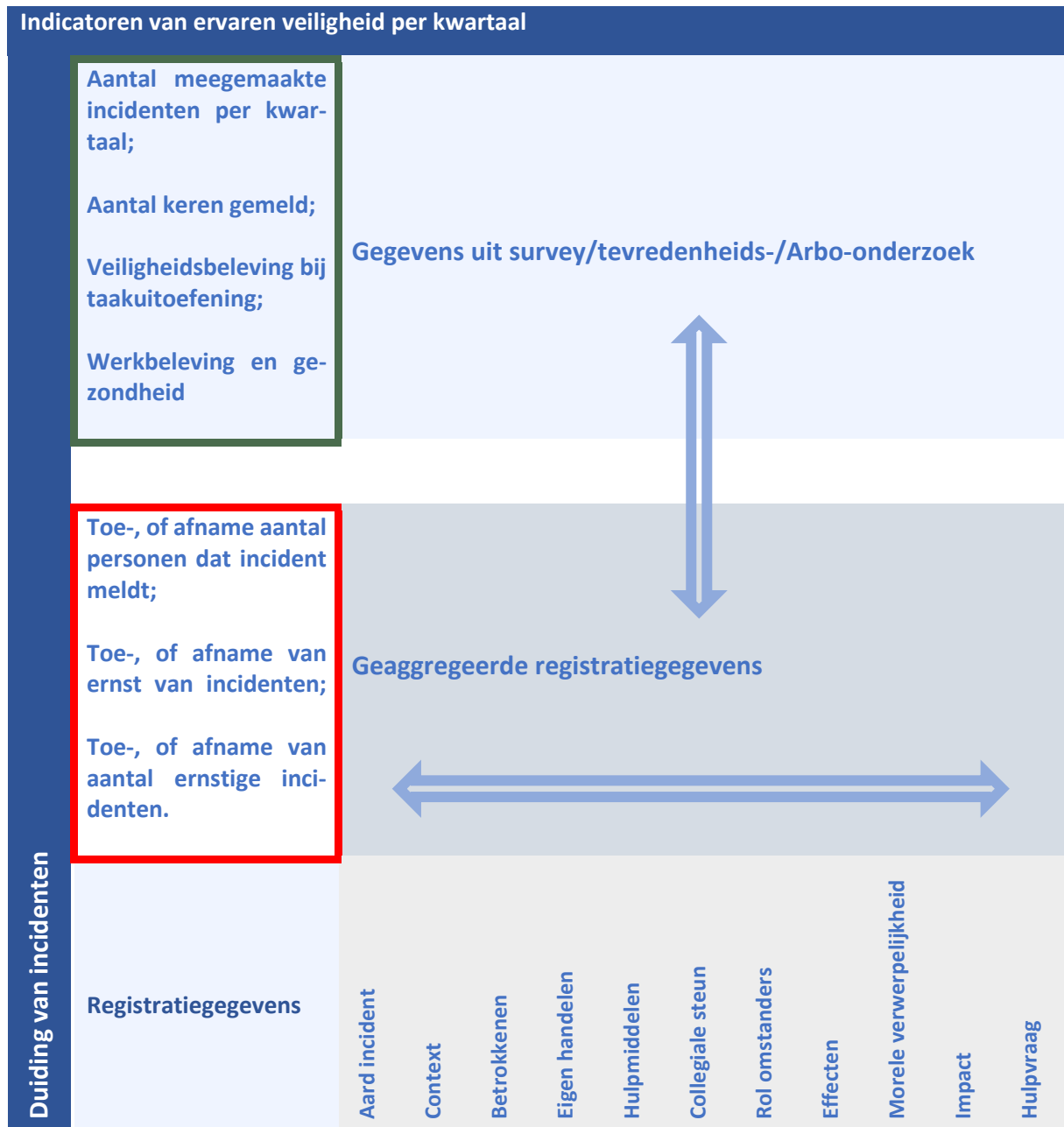
7.6.2 Organisatiegegevens

Naast de feitelijke gemelde en geregistreerde gegevens en de ervaren veiligheid, zijn er uit de genoemde datagegevens af te leiden die de organisatie betreffen, zoals gegevens over aantallen incidenten; toename/afname van meldingen van soorten agressie en het percentage van de beroepsgroep dat (in een jaar) een, of meer keren te maken heeft gehad met agressie en geweld. Ook meer algemene gegevens over zaken als gezondheid, verzuim, verloop, aantallen klachten, soorten klachten dragen bij aan een beeld van de veiligheidssituatie en de impact daarvan op het personeel

Een stelsel voor monitoring van agressie en geweld wordt op de geschetste wijze gevoed met gegevens over incidenten, aangevuld met een beeld van de ervaren veiligheid in het werk in een context van bredere informatie over de gezondheid en het welbevinden van medewerkers. Het gesprek over de gegevens en de interpretatie daarvan betreft de relatie tussen die drie soorten van gegevens. (Blauw, rood en groen, of wel de gemelde feiten en beleving per incident; de trends in die gegevens per periode en de beleving daarvan in taakuitoefening en werk).

Om op de gegevens en de interactie daartussen een betekenisvolle analyse te plegen en die te vertalen in bruikbare verbeteringen is het raadzaam periodiek door deskundigen een analyse te laten plegen

en aanbevelingen te laten formuleren. Zonder die periodieke deskundige reflectie dreigt de dataverzameling anders te blijven steken in tabellen en grafieken zonder duiding en handelingsperspectief.



7.7 Een gefaseerde dataverzameling

Alle gegevens met betrekking tot een incident bevragen in de melding is onmogelijk. Om melding en registratie te bevorderen is het belangrijk dat de melder aanvankelijk zo min mogelijk belast wordt met vragen en categorieën. Een klein aantal gesloten en open vragen moet genoeg zijn om de aard en ernst van een incident te bevragen.

Daarna zal de direct leidinggevende een aantal vragen stellen om de nazorg en de aangifte indien nodig in gang te zetten. In een later stadium zullen in het kader van nazorg en afhandeling door een ARBO-

deskundige of veiligheidskundige gestandaardiseerde vragen worden gesteld. Voor een goede data-verzameling en registratie wordt door de focusgroepen standaardisatie en ook daarop gerichte training gespreksvoering aanbevolen.

Vervolgens is het zaak dat de gebundelde gegevens door de preventie-/veiligheids- of Arbo deskundige worden besproken met de werkgever, om daaruit af te leiden wat de werkgever kan doen aan het voorkomen, beperken en beheersen van incidenten en hun impact op de mensen en de organisatie.

Onderstaand schema geeft aan hoe de verschillende stappen zich voltrekken over de periode direct na, kort na, en langer na een incident.

	Direct na incident	Nazorg en aangifte	Langere termijn
Melder	X	X	X
Direct leidinggevende	X	X	
Operationeel coördinator		X	
Preventie-/veiligheidskundige/ Arbo-deskundige		X	X
Werkgever			X

7.8 Vertaling van analyse naar interventies/beleid

Op grond van analyse en bespreking van het beeld dat voortvloeit uit de bovenstaande gegevens zullen medewerkers, teamleiders, afzonderlijke werkgevers en beleidsmakers binnen organisaties zich een beeld kunnen vormen van de groei en of afname van soorten van agressie en geweld in onderscheiden soorten contexten (In de stad, het buitengebied; bij bepaalde gelegenheden (bijvoorbeeld oud en nieuw, sportevenementen, evenementen, uitgaansleven)). Tevens wordt een beeld gevormd van de toename of afname in de ernst van incidenten. Ten derde zijn er gegevens beschikbaar over de manier waarop incidenten ontstaan en zich ontwikkelen en wat ieders rol daarin geweest is. Dat geeft houvast bij het vertalen van de bevindingen in maatregelen en beleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in ontwikkeling en invoering van, of verbetering van:

- De aanpak van het werk
- Het ontwikkelen van een beleidsvisie
- Leidinggevende taken
- Ontwikkelen van een organisatienorm rond agressie en geweld
- De aanpak van de strafrechtelijke afhandeling
- De werkwijzen in nazorg van slachtoffer en omgeving
- De organisatie van de werkzaamheden (samenstelling van team, toewijzing van taken en diensten, werken in koppels,)
- Preventief beleid (voorlichting, overlegbewuste combinaties van personeel inzetten,)
- Opleiding, training en oefening met betrekking tot voorbereiding en uitvoering van werk in situaties waarin agressie en geweld een rol (kunnen) spelen.
- Meldingscultuur (werken aan gedeelde opvattingen over agressie en geweld; de noodzaak van melding en registratie; het zichtbaar maken van de effectieve benutting van meldingsgegevens)

- Uitrusting van medewerkers; het afwegen van de onderdelen van de uitrusting in het licht van de taakstelling, en de te verwachten werkcontext en situaties voor de onderscheiden hulpverleners en handhavers.
- Werving en selectie van personeel. Aanpassing van eisen aan opleiding en ervaring kan worden overwogen als de praktijkgegevens verzwarende van taken laten zien.
- Inwerkprocedures. Met de geschetste mogelijke maatregelen en vormen van beleid kan een verandering in taakstelling van werknemers gepaard gaan. Dat betekent dat naast aangepaste opleidings- en ervaringseisen ook aanscherping van inwerkprocedures zal moeten worden overwogen.

7.9 Organisatie overstijgend/systeemniveau

Naast interventies door werkgevers en/ of beleid binnen de betrokken organisaties is er ook lering te trekken uit studie van gegevens met betrekking tot de geschetste indicatoren op een organisatie-overstijgend niveau. Beleid op dat niveau heeft ten doel om te zorgen voor:

- Draagvlak voor indicatoren, begrippen, en definities en hun herkenbaarheid in de beroepsgroepen
- Afstemming van begrippen tussen organisaties en beroepsgroepen (eenheid in verscheidenheid, of wel afstemming waar mogelijk; differentiatie waar nodig). Belangrijk is dat de gehanteerde begrippen en definities passen bij de cultuur van handhaving en/of dienstverlening en indien nadere toespitsing nodig is ook passend bij de specifieke beroepsgroep.
- Een handelingsperspectief voor direct leidinggevend, werkgevers en beleidsmakers.
- Een ontwikkeld of aangescherpt stelsel dat gekenmerkt wordt door eenvoud (zowel begripmatig als ook in gebruiksvriendelijkheid)
- Lerend vermogen, beleidsvoerend vermogen en kennisontwikkeling. Verzameling en analyse van gegevens heeft ten doel daaruit conclusies te kunnen afleiden over te ontwikkelen competenties van medewerkers. Daarnaast is het de bedoeling om beleidsplannen en maatregelen aan te scherpen/ te ontwikkelen om de veiligheid van de beroepsgroepen te versterken. Verder wordt aldus gebouwd aan een dataset van gegevens over incidenten waaruit kennis kan worden gedistilleerd over hoe incidenten ontstaan, zich ontwikkelen en welke handelingsopties betrokken professionals daarin hebben om dergelijke voorvallen te voorkomen, te beheersen, te de-escaleren, of te beëindigen.

7.10 Aansluiting bij bestaande systemen

Om de uitvoerbaarheid en de bereidwilligheid om het te ontwikkelen monitoringsysteem te gebruiken, te verhogen zal het te ontwikkelen monitoringsysteem moeten aansluiten op de huidige registratiepraktijken. In de praktijk blijkt dat de systemen onderling niet aansluiten en dat vergelijking en benchmarking daardoor worden bemoeilijkt. Dat geldt primair tussen sectoren, maar ook binnen sectoren is tussen organisaties van gemeenten en brandweer die vergelijking niet, of nauwelijks mogelijk. Desgevraagd geven de leden van de focusgroepen aan dat benchmarking tegen landelijke gegevens voor hen geen prioriteit heeft. Voor hen is het interessanter zich met een vergelijkbare collega-organisatie te vergelijken, of in speciale gevallen met een gericht gekozen andere organisatie (bijvoorbeeld psychiatrie om te spreken over incidenten met verwarde personen of verslaafden). Aggregatie van gegevens tussen alle beroepsgroepen heeft volgens velen in de focusgroepen niet veel meerwaarde.

Door vanuit de bestaande systemen te werken kan worden aangesloten bij de bestaande praktijken. Door daarnaast te zorgen dat de systemen tot op een zeker niveau compatible zijn (vergelijkbaar tot een te bepalen niveau) is het mogelijk een systeem op te tuigen dat ruimte biedt aan differentiatie maar dat toch ook vergelijking mogelijk maakt. Werkgevers zouden daarbinnen kunnen bepalen tot op welk niveau van detail ze die vergelijkbaarheid willen bewerkstelligen.

Behalve de vraag welke indicatoren en categorieën een rol moeten spelen en tot op welk detailniveau, is er de vraag in welke vorm één en ander gegoten moet of kan worden. Ook daar zijn voordelen aan te wijzen van het starten vanuit een systematiek en programma dat al een zekere verspreiding heeft en zijn bruikbaarheid al heeft bewezen. Het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) en mogelijk ook het Boa registratiesysteem (BRS) zijn daarvan voorbeelden.

Ook waar het gaat om de momenten van analyse en rapportage is het van belang aan te sluiten bij de bestaand praktijken en daarin afstemming te zoeken. Aansluiting bij het ritme van organisaties is hierbij van belang. In de focusgroepen was iedereen het erover eens dat de rapportage moet sporen met andere (verantwoordings)processen in de organisaties. Breed gedragen was een voorkeur voor per kwartaal de balans op te maken en daarover jaarlijks te rapporteren. Dat maakt het mogelijk om verschillen tussen periodes binnen een jaar te zien. Door eenmaal per jaar te rapporteren blijft de inspanning die daarmee gemoeid is relatief beperkt.

8 Concretisering

In dit hoofdstuk wordt uitwerking gegeven aan onderdelen van de in het voorafgaande hoofdstuk omschreven contouren van een monitoring- en registratiestelsel van gegevens en indicatoren van agressie en geweld richting politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). In paragraaf 7.1 wordt ingegaan op de criteria die bij het ontwerp zijn gehanteerd. In paragraaf 7.2 lichten we de keuze van de indicatoren toe. De wijze waarop de gegevensverzameling ten behoeve van de indicatoren kan plaatsvinden, komt aan de orde in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 volgt een bespreking van de privacy-waarborgen en het databeheer. Paragraaf 7.5 sluit af met een vragenstel die een vast onderdeel van de methodiek kan vormen.

8.1 Criteria

Een duurzame verzamelings- en registratiesystematiek vereist een ontwerp kader met criteria, waaraan verschillende voorstellen kunnen worden getoetst. Zoals geldt voor de inhoud van de voorafgaande hoofdstukken zijn deze criteria zijn ontleend aan de wetenschap, het beleid en de (uitvoerings) praktijk.

De **wetenschappelijke criteria** zijn validiteit en betrouwbaarheid:

- Validiteit
 - Begripsvaliditeit (verschillende vormen van agressie, vijandig/instrumenteel, legitiem/illegitiem)
 - Criteriumvaliditeit (aandacht voor belangrijkste individuele, situationele en contextuele voorspellers van agressie)
 - Constructvaliditeit (theoretische samenhang)
- Betrouwbaarheid
 - Interne consistentie, o.a. combinatie/weging van indicatoren
 - Stabiliteit/robuustheid (over tijd)

De **beleidscriteria** omvatten enerzijds de doelen die met de registratie worden nagestreefd, anderzijds gaat het om het handelingsperspectief voor gebruikers. Werkgevers en werknemers zijn de primaire gebruikers van het systeem. Werkgevers zijn op basis van de Arbowet verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkomgeving van werknemers. In dat kader maken zij onder meer een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en worden zij geacht maatregelen te nemen om agressie en geweld te voorkomen en (de gevolgen) te beperken. Er geldt een registratieplicht voor arbeidsongevallen die leiden tot het dood, blijvend letsel of een ziekteverzuim van meer dan drie dagen (zie hoofdstuk 2). Ook op de werknemer rust een verantwoordelijkheid in het kader van een veilige werkomgeving. De werknemer moet naar vermogen zorgdragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en die van anderen en moet de instructies van de werkgever opvolgen. Ook de rijksoverheid rekent de zorg voor de veiligheid tot haar beleidsverantwoordelijkheid. Een monitoringsysteem zal relevante informatie moeten opleveren die richtinggevend is voor beleidsinterventies en beleidsontwikkeling terzake.

De **beleidscriteria** zijn:

- De doelen van registreren/analyseren
 - Verantwoorden (accountability en transparantie)
 - Leren (kennisontwikkeling, keuzes maken, verbeteren)

- Een handelingsperspectief
 - Sturingsmogelijkheden (waar kan een werkgever/beleidsverantwoordelijke invloed op uitoefenen?)
 - Optimalisering van nazorg richting werknemers

De **praktijkcriteria** betreffen de uitvoerbaarheid en bruikbaarheid van het registratiesysteem:

- Uitvoerbaarheid (kosten/baten)
 - Wie registreert? (Werkgever en/of slachtoffer?)
 - Laagdrempeligheid en efficiency (mede in verband met meldingsbereidheid)
 - Op welk moment moet de registratie worden gedaan? (Kort na incident, of ook na langere tijd?)
 - Welke handelingen dienen te worden verricht na de melding en registratie? (Denk aan nazorg, vervolging daders)
 - Privacy (Hoe is bescherming van persoonsgegevens gewaarborgd)
- Bruikbaarheid (toepassingsmogelijkheden)
 - Duurzame en breed toepasbare systematiek die aansluit op de wensen en mogelijkheden van verschillende beroepsgroepen

8.2 Indicatoren

Aspecten van agressie

In aansluiting op de literatuur gebruiken we het woord ‘agressie’ als overkoepelende term, waarvan geweld een onderdeel is. Vanuit het oogpunt van begripsvaliditeit is het belangrijk om de meest relevante aspecten van agressie in de methodiek op te nemen. We maken in ieder geval onderscheid tussen fysieke agressie (de toepassing van geweld) en verbale agressie (het gebruik van woorden of gebaren). Daarnaast zijn er andere categorieën mogelijk, die in toepassingsgericht onderzoek, beleid en praktijk voorkomen. Hierin is een grote pluriformiteit aan categorieën te ontdekken.

Zo wordt in de Handreiking Agressie en geweld van het programma Veilige Publieke Taak een onderscheid gemaakt tussen verbaal geweld, fysiek geweld, discriminatie, seksuele intimidatie en overige intimidatie. Er wordt gesproken van verbaal en fysiek ‘geweld’ en niet van ‘agressie’. Binnen het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR), dat door 80 procent van de gemeenten wordt gebruikt, bestaan de hoofdcategorieën uit (non) verbale agressie, persoonlijke bedreiging en fysieke agressie. Discriminatie is hierin geen afzonderlijke categorie, maar wordt als een vorm van (non) verbale agressie gezien. Schoppen, slaan en verwonden zijn vormen van fysieke agressie, maar een poging hiertoe wordt opvallend genoeg als een vorm van persoonlijke bedreiging gezien (zie bijlage).

Op basis van de wetenschappelijke literatuur, beleid en praktijk is er dus geen uniforme standaard voor het typeren van verschillende vormen van agressie beschikbaar. We stellen daarom een werkdefinitie voor die kan worden verfijnd en aangevuld in de praktijk, bijvoorbeeld in de vorm van pilots. We stellen voor om een vraag naar het type incident te stellen die de belangrijkste vormen van agressie onderscheidt. Op deze wijze krijgen werkgevers voldoende inzicht in de verschillende vormen van agressie waarmee hun medewerkers worden geconfronteerd en kunnen zij op basis hiervan passende maatregelen nemen. Voor het treffen van de juiste maatregelen is een onderscheid in typen agressie belangrijk. Zo vraagt fysieke agressie om een andere aanpak dan verbale agressie, of discriminatie.

Een andere mogelijkheid is dat de melder/respondent zelf een omschrijving geeft invult. Op basis hiervan zou een algoritme het incident kunnen labelen en classificeren. We zijn geen praktijkvoorbeelden tegengekomen waarin deze werkwijze is beproefd. Onderstaande variant zien we als een toekomstige designkeuze.

- Wat voor type incident heb je meegemaakt?
 - Verbale agressie
 - Fysieke agressie
 - Bedreiging/ intimidatie (inclusief seksuele intimidatie)
 - Discriminatie

Interne en externe agressie

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van agressie is het van belang om oog te hebben voor de dader(s). In de voorgestelde systematiek gaat het om externe daders. Het melden van interne agressie kan worden gezien als een vorm van 'klikken', wat de bereidheid om te melden mogelijk doet afnemen en in algemene zin het draagvlak voor het monitoring- en registratiesysteem kan ondergraven. Daarom is ervoor gekozen de systematiek toe te spitsen op externe agressie.

Eenheid van analyse

Een belangrijke keuze in de registratie- en monitoringsystematiek is de eenheid van analyse. Het is mogelijk om uit te gaan van het incident als eenheid van analyse. Het voordeel hiervan is dat medewerkers na het incident snel melding kunnen doen en de organisatie hieraan vervolgacties kan koppelen, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding of nazorg. Een belangrijk aandachtspunt, dat zowel vanuit de literatuur als de praktijk (zie de Handreiking agressie en geweld) naar voren wordt gebracht, is dat er sprake kan zijn van herhaald slachtofferschap, waarbij medewerkers binnen een bepaald tijdsbestek meerdere incidenten meemaken (zie hoofdstuk 2). Binnen de meeste registratiesystemen zoals het GIR wordt het incident als uitgangspunt genomen, vanuit het perspectief van nazorg. Afhankelijk van de inrichting van het systeem (wel/niet anoniem melden) is het mogelijk om incidenten te koppelen aan personen. Dat is aan te bevelen, omdat wanneer een persoon vaker incidenten meldt, zodoende 'herhaalde slachtoffers' in beeld komen. Voor het vaststellen van de aard en omvang van agressie is een dergelijke methode minder betrouwbaar, omdat de cijfers sterk afhankelijk zijn van de meldingsbereidheid van medewerkers. Er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat medewerkers die geen melding hebben gedaan, geen agressie hebben meegemaakt. Om de betrouwbaarheid van de informatie te verhogen wordt daarom voorgesteld ook op een andere manier gegevens te verzamelen om inzicht te krijgen in de mate waarin incidenten zich voordoen (aard en omvang van agressie), namelijk met behulp van een (periodieke) enquête. In items die van zo'n enquête deel uitmaken wordt een terugblik gevraagd op een afgebakende tijdsperiode, bijvoorbeeld een kwartaal. Wij denken dat het verstandig is om beide elementen (het registreren van incidenten en het meten van de waargenomen mate van voorkomen van incidenten over een periode) te incorporeren in de registratie- en monitoringsystematiek (zie paragraaf 6.3).

Context van agressie

Uit de literatuur komt naar voren dat agressie begrepen moet worden in de context van de interactie tussen dader(s), slachtoffer(s) en omstanders. Agressie hangt samen met persoonsgebonden en situationele factoren. Er zijn tal van factoren die bepalen of, hoe en waarom een persoon zich in een bepaalde situatie agressief gaat gedragen, en hoe anderen (slachtoffers, omstanders) hierop reageren, zoals in hoofdstuk 2 is geschetst. Waar het op aankomt, is de factoren te selecteren die fundamenteel

zijn voor het begrip van agressie richting hulpverleners en die tegelijk voldoende aanknopingspunten bieden voor interventies. Vanuit de praktijk wordt sterk de nadruk gelegd op de zeven W's (wie, wat, waar, wanneer, waarmee, op welke wijze en waarom?) met het oog op eventuele melding of aangifte. Deze vragen zien we ook terug in registratiesystemen zoals het GIR. We stellen voor om bij deze behoefte aan te sluiten en een aantal feitelijke vragen over de context van de agressie te stellen. Naast de 'wie' en 'wat-vraag' die hiervoor aan de orde zijn gekomen, gaat het bij het 'wie' ook om een beeld te krijgen van andere betrokkenen bij het incident, zoals collega's, of omstanders. Zij kunnen bijvoorbeeld als getuige worden opgeroepen. Om meer inzicht te krijgen in het verloop en de context van een incident stellen we een open vraag, waarbij de melder in eigen woorden vertelt wat er is gebeurd. Bij het 'wat' wordt in de Handreiking agressie en geweld ook aandacht gevraagd voor de gevolgen voor het slachtoffer, getuigen, dader en organisatie. We kiezen ervoor om in de app alleen te vragen naar de gevolgen voor het slachtoffer, met als motivatie om de app laagdrempelig te houden. De vraag naar persoonlijke gevolgen is voor het slachtoffer in het algemeen makkelijker te beantwoorden dan de vraag naar de gevolgen voor getuigen, dader en organisatie. Naast de feitelijke gevolgen voor het slachtoffer is het belangrijk om inzicht te krijgen in de ernst van het incident zoals hij of zij dat heeft ervaren. De voorgestelde vraag is ontleend aan de Monitor Integriteit en Veiligheid, die inzicht geeft in de aard en omvang van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur.¹¹⁴

• Kun je kort omschrijven wat er is gebeurd? (Open vraag t.b.v. context)								
• Hoeveel personen gedroegen zich agressief?								
○ Aantal:								
• Was de persoon (waren de personen) die zich agressief gedroeg(en) onder invloed van alcohol, drugs of andere stimulerende middelen?								
○ Ja								
○ Nee								
○ Weet niet								
• Waren er omstanders? Zo ja, hoeveel?								
○ Ja, namelijk [aantal] omstanders								
○ Nee								
• Waren er collega's die bij het incident aanwezig waren? Zo ja, hoeveel?								
○ Ja, namelijk [aantal] collega's								
○ Nee								
• Heeft het incident een impact gehad op jou? Zo ja, welke? (Meerdere antwoorden mogelijk)								
○ Geen effecten								
○ Letsel/ effecten op mijn lichamelijke gezondheid								
○ Effecten op mijn geestelijke gezondheid								
○ Schade aan goederen of bezittingen (materiële schade)								
○ Effecten op mijn werkplezier								
○ Effecten op mijn gedrag								
○ Anders, namelijk...								
• Hoe moreel verwerpelijk vond je het incident op een schaal van 1 tot 7								
Niet verwerpelijk	1	2	3	4	5	6	7	Zeer verwerpelijk
	○	○	○	○	○	○	○	

¹¹⁴ Klein Kranenburg et al. (2022). Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Amsterdam: I&O Research.

De vragen 'wanneer', 'waar' en 'waarmee' zijn uitgewerkt in de volgende vragen:

- Wanneer vond het incident plaats? (Datum/tijdstip)
- Waar vond het incident plaats? (Locatie/geo-tagging of voorgecodeerde lijst van gebieden (winkelstraat, park, openbare weg etc.)
- Zijn er voorwerpen of hulpmiddelen gebruikt bij het incident?
 - Ja, namelijk...
 - Nee

De vraag op welke wijze het incident heeft plaatsgevonden, wordt in de Handreiking agressie en geweld opgevat als 'de maatregelen die zijn genomen om agressie te stoppen'. Dit zou opgevat kunnen worden als de toedracht (het verloop) van het incident, waarbij er aandacht is voor de (re)actie van het slachtoffer. Het 'waarom' heeft betrekking op de intentie van de dader(s). Dat kan voor het slachtoffer lastig te beantwoorden zijn, omdat er niet altijd een duidelijk motief van de dader (bekend) is. Niettemin kunnen er situaties zijn waarin de agressie 'instrumenteel' is, in de zin dat een medewerker gedwongen wordt tot een bepaalde handeling, of juist moet afzien van ingrijpen. Door deze vraag te stellen is het mogelijk om onderscheid te maken tussen instrumentele en niet-instrumentele vormen van agressie.

- Wat heb je zelf gedaan?
 - Ik probeerde te de-escaleren.
 - Ik sprak degene die zich agressief gedroeg aan op zijn/ haar gedrag.
 - Ik schakelde hulp in van collega's.
 - Ik schakelde hulp in van het publiek.
 - Ik kreeg geen kans om te reageren.
 - Anders, namelijk...
- Waren deden omstanders? (Filteren op vraag of er omstanders waren)
 - Omstanders boden hulp aan/ steunden mij.
 - Omstanders keerden zich tegen mij.
 - Omstanders deden niets.
- Had de persoon (hadden de personen) die zich agressief gedroeg(en) volgens u een bepaald motief?
 - Ja, namelijk...
 - Nee
 - Weet ik niet

Follow-up

Met het oog op mogelijke follow-up sluiten we af met de vraag of de melder naar aanleiding van het incident contact zou willen hebben. Eventueel kan hierbij een splitsing tussen een interne en externe contactpersoon worden gemaakt, bijvoorbeeld een Arbo coördinator of HR-medewerker (intern) of een externe vertrouwenspersoon of bedrijfsarts. Met het oog op melding of aangifte bij de politie is het mogelijk om een PDF te downloaden van de melding die is gedaan.

- Wil je naar aanleiding van het incident contact hebben met iemand?
 - Ja → mogelijkheid tot doorverwijzing (intern/extern)
 - Nee
- Wil je een kopie (in PDF) hebben van de melding die je zojuist hebt gedaan?
 - Ja
 - Nee

8.3 Methoden

Modulaire opzet

De monitoring- en registratiemethodiek is modulair van opzet. Er is een vast en variabel deel van vragen. Het vaste deel is bedoeld om de vergelijkbaarheid in de tijd en tussen sectoren onderling te waarborgen. Dit biedt mogelijkheden tot benchmarking. Het variabele deel is bedoeld om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en specifieke behoeften van de verschillende beroepsgroepen. Daarnaast gaat het bij de ontwikkeling van de registratiemethodiek om een werkwijze waar verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden complementair kunnen worden gezet. De omvang van de methodiek en de mate van detailniveau is mede afhankelijk van de voorkeuren van werkgevers en de aard en omvang van agressie (aantal en ernst van incidenten). Het is voorstelbaar dat de monitor met een aantal (specifieke) vragen wordt uitgebreid, zodra het aantal (ernstige) incidenten toeneemt of de vorm van de agressie verandert.

Primaire en secundaire data

Voor de registratie- en monitoringsystematiek is een combinatie van primaire en secundaire data mogelijk. Bij primaire data gaat het om gegevens die specifiek worden verzameld om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van agressie en geweld. Hierin zien we twee sporen: (1) de registratie van gegevens over incidenten via een app of online portaal en (2) een periodieke enquête voor het meten van prevalentie – aard en omvang, eventueel aangevuld met interviews of andere kwalitatieve onderzoeksmethoden. Zoals beschreven in paragraaf 6.1 heeft een periodieke enquête onder werknemers een belangrijk voordeel boven het gebruik van registratiegegevens, omdat deze methode inzicht geeft op de incidenten die niet geregistreerd worden ('dark number') en daarmee een stabielere informatiebasis biedt om ontwikkelingen in de aard en omvang van agressie over de tijd te meten. Registratiegegevens zijn immers sterk afhankelijk van de meldingsbereidheid die fluctueert over de tijd. Daarnaast hoeven niet alle werknemers te worden benaderd om een goed beeld te krijgen van de aard en omvang van agressie en geweld, wat de administratieve lasten beperkt voor het veld.

Een bijkomend voordeel van primaire data is dat werknemers aanvullende vragen kunnen worden gesteld over hun veiligheidsbeleving en hoe ze de nazorg hebben ervaren in het geval van agressie en geweld. Om een landelijk beeld te schetsen van de aard en omvang van agressie en geweld zou een dergelijke survey bij voorkeur per beroepsveld op nationaal niveau moeten worden georganiseerd, op basis van een representatieve steekproef van het totale werknemersbestand. Dit vraagt wel om een actie op nationaal/ sectoraal niveau en investeringen in tijd, geld en middelen.

Naast primaire data kan gebruik worden gemaakt van secundaire data in de organisatie. Dit betreft het analyseren van bestaande data die voor andere doelen zijn verzameld dan het meten van agressie en geweld, bijvoorbeeld camerabeelden (vaste camera's, *bodycams*). Met name beeld- en geluidmateriaal kan van grote toevoegde waarde zijn, omdat zij veel informatie verschaffen over het exacte verloop van het incident en de interactie tussen daders, slachtoffers en omstanders. Dergelijke gegevens zijn van groot belang bij professionalisering van beroepsgroepen (in onder meer opleidings-, trainings-, oefen-, en in coachingssituaties)

Kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden

De vaste vragen set wordt in een app of online portaal ingevuld, bij voorkeur zo kort mogelijk na het incident om herinneringseffecten te voorkomen. Deze vragen leveren vooral cijfermatige gegevens op

die inzicht geven in de aard en omvang van agressie en geweld. Het is denkbaar dat deze cijfers aanleiding geven tot nader kwalitatief onderzoek. Het doel van verdiepend onderzoek kan zijn om meer te weten te komen over de achtergrond van bepaalde incidenten, de precieze toedracht en de interactie tussen daders, omstanders en slachtoffers. Deze informatie kan bijvoorbeeld uit interviews met betrokkenen worden opgehaald.

Combinatie van integrale en steekproefsgewijze benadering

De monitoring- en registratiemethodiek omvat zowel een integrale als steekproefsgewijze benadering. De gegevens in de app of het online portaal kunnen door alle medewerkers worden ingevuld (integrale benadering). De incidentregistratie dient met name het doel van opvolging (begeleiding, nazorg, aangifte). De incidentregistratie is sterk afhankelijk van de meldingsbereidheid en is om die reden minder geschikt voor het meten van prevalentie (zie paragraaf 6.2). Ook blijft op deze wijze buiten beeld waarom medewerkers geen melding doen. Een periodieke survey onder medewerkers vormt hierop een waardevolle aanvulling. Een survey biedt daarnaast meer ruimte voor verdiepende vragen die minder goed passen in een app waarin het snel en eenvoudig registreren van incidenten vooropstaat. Bij verdiepend (kwalitatief) onderzoek kan tevens worden ingezet op een gerichte benadering van collega's die met een bepaalde vorm van agressie te maken hebben gehad (geen aselechte, maar gerichte steekproef).

8.4 Privacy en databeheer

Inrichting systeem en privacy-waarborgen

Het registreren van incidenten is mogelijk in een app, of via een online portaal. Van belang is om direct bij de ontwikkeling van het systeem rekening te houden met de privacy van gebruikers (*privacy by design*) en dit als standaardwerkwijze te hanteren (*privacy by default*). Het voordeel van een app is dat incidenten ter plekke kunnen worden geregistreerd. De gegevens van incidenten kunnen worden ontsloten via een dashboard. Dit dashboard zou toegankelijk kunnen zijn voor een beperkte groep professionals, zoals Arbocoördinatoren en leden van het managementteam met HR-beleid als aandachtsgebied. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende gebruiksdoelen (en vastgelegd in een autorisatiematrix): de Arbocoördinator heeft inzicht in privacygevoelige gegevens in het kader van begeleiding en nazorg richting medewerkers (met uitdrukkelijke toestemming van betrokkene). Managers zien alleen geaggregeerde gegevens voor inzicht in trends en patronen. Op deze manier wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan de principes van "*privacy by design*". In het dashboard kan een signaleringsfunctie worden gebouwd die een waarschuwing geeft als het aantal incidenten van agressie een (door de gebruiker bepaalde) grenswaarde overschrijdt.

8.5 Efficiency

Efficiency kan worden verhoogd door:

- Niet altijd iedereen bevragen maar ook steekproefonderzoek doen
- In te zoomen op frequente slachtoffers
- Gebruik maken van Body Cam gegevens

Uit de interviews met beleidsmakers en -uitvoerders bij politie, Boa's en brandweer blijkt dat er behoefte is aan een systeem dat informatie over de aard en ernst van een incident/incidenten registreert, aangevuld met een systeem waarmee meer duiding kan worden gegeven over de context, interactie

tussen dader en slachtoffer en beleving van het slachtoffer tijdens en na het incident. Een laagdrempelige app, gevolgd door nadere bevraging op een later moment (binnen werktijd) kan de rompslomp van de melding beperken. Een andere manier om de administratieve kant te versoepelen is dat sommige aspecten per incident worden gevraagd, maar andere aspecten (zoals de veiligheidsbeleving) over een periode worden geïnventariseerd. Omdat uit onderzoek is gebleken dat er vaak sprake is van herhaald slachtofferschap kan ook efficiencywinst geboekt worden door bij herhaald slachtofferschap tot nadere bevraging over te gaan. Daaraan kleven echter risico's van *blaming the victim*, en verlaging van meldingsbereidheid. De meldings- en registratiegegevens kunnen worden aangevuld door gebruik te maken van BodyCam gegevens, door de analyse te verdiepen als gevallen zich herhalen, maar ook door sommige aspecten slechts periodiek te bevragen in plaats van per incident. Daarnaast is het te overwegen om vaker het gesprek met melders aan te gaan (en te notuleren) in plaats van meer in te zetten op beschrijving door de melders zelf. Om de melding en registratie laagdrempelig te laten zijn wordt als hulpmiddel een gebruiksvriendelijke app (*on the spot*; en een beschrijvingsformat *online*) aanbevolen. Ook een gebruikshandleiding voor analyse van, reflectie op, bespreking van data en data-analyses behoort tot de aanbevolen hulpmiddelen. Er is behoefte aan een systeem dat de meldingsbereidheid vergroot. Dit vraagt volgens om een systeem dat door melders als eenvoudig, niet tijdrovend en nuttig wordt ervaren. Het systeem moet dusdanig ingericht worden dat er anoniem gerapporteerd kan worden. Deze wens is ook opgenomen in landelijke werkinstructie over het doen van aangifte/melding van agressie tegen medewerkers met een publieke taak. In de praktijk zien we dat er al apps zijn om direct na een voorval de situatie te typeren, en aangifte te doen (zie het GIR). Later wordt dan op het bureau aangifte gedaan, of de melding afgerond. Omdat een melder te zelden iets meldt, krijgt de melder geen routine in het gebruik van systemen. Als eerdergenoemde tussenpersonen (leidinggevende, operationeel coördinator, veiligheid/ Arbo/preventie deskundige zelf de melding zouden doen, zou de techniek of de procedure geen probleem opleveren en bieden zij tegelijkertijd een luisterend oor aan melders.

Op grond van de in dit hoofdstuk beschreven contouren van melding, registratie en monitoring worden in het volgende hoofdstuk voorbeelden van uitwerkingen geconcretiseerd.

8.6 Vragenset

Hieronder is een overzicht gegeven van de vragen die een vast onderdeel van de registratie- en monitoringsystematiek kunnen vormen. Hierbij zijn de vragen uit paragraaf 6.2 in logische volgorde gezet.

Vaste vragen in app/ online registratieformulier

Eerste melding

1. Wil je deze melding anoniem doen?
 - a. Ja
 - b. Nee → vul je contactgegevens in (personeelsnummer, e-mailadres en/of telefoonnummer)
2. Betreft het een online of een offline incident?
 - a. Online
 - b. Offline
3. Wat voor type incident heb je meegemaakt?
 - a. Verbale agressie

- b. Fysieke agressie
 - c. Bedreiging/ intimidatie (inclusief seksuele intimidatie)
 - d. Discriminatie
4. Kun je kort omschrijven wat er is gebeurd? (Open vraag t.b.v. context)
 5. Wanneer vond het incident plaats? (Datum/tijdstip)
 6. Waar vond het incident plaats? (Locatie/geotagging, of voorgecodeerde lijst van gebieden (winkelstraat, park, openbare weg/ online)

Na de door de melder zelf beantwoorde vragen volgen hieronder de vragen die door leidinggevende, preventie of Arbo-deskundige met de melder worden besproken in ingevuld.

Verdiepingsvragen

1. Wie hebben zich agressief gedragen of geuit?
 - a. Burgers
 - b. Demonstranten
 - c. Sport supporters
 - d. Andere personen
 - e. Weet niet
2. Was er één persoon die zich agressief gedroeg of waren er meerdere personen die zich agressief gedroegen? Zo ja, hoeveel?
 - a. Eén persoon
 - b. Meerdere personen, namelijk...
3. Zijn er voorwerpen of hulpmiddelen gebruikt bij het incident? *
 - a. Ja, namelijk...
 - b. Nee
4. Had de persoon (hadden de personen) die zich agressief gedroeg(en) volgens u een bepaald motief?
 - a. Ja, namelijk...
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
5. Indien het een online incident betreft, zijn de berichten nog bewaard en beschikbaar?
6. Waren er omstanders aanwezig? Zo ja, hoeveel? *
 - a. Ja, namelijk [aantal] omstanders
 - b. Nee
7. Speelden de aanwezige omstanders een actieve rol bij het incident? *
 - a. Ja een actieve rol, namelijk...
 - b. Nee, geen actieve rol
8. Waren er collega's aanwezig bij het incident waren? Zo ja, hoeveel? *
 - a. Ja, namelijk [aantal] collega's
 - b. Nee
9. Welke rol vervulden de collega's bij dit incident? *

- a. Geen rol
 - b. Een ondersteunende rol, namelijk...
10. Wat heb je zelf gedaan?
- a. Ik sprak degene die zich agressief gedroeg aan op zijn/ haar gedrag.
 - b. Ik schakelde hulp in van collega's.
 - c. Ik schakelde hulp in van het publiek. *
 - d. Iets anders, namelijk...
11. Waren deden omstanders/andere betrokkenen? (Filteren op vraag 6 of er omstanders waren)
- a. Omstanders/andere betrokkenen, boden hulp aan/ steunden mij
 - b. Omstanders/andere betrokkenen keerden zich tegen mij.
 - c. Omstanders/ andere betrokkenen deden niets.
12. Heeft het incident invloed of gevolgen gehad voor jou? Zo ja, welke?
(Meerdere antwoorden mogelijk)
- a. Geen gevolgen
 - b. Letsel/ invloed op mijn lichamelijke gezondheid
 - c. Invloed op mijn geestelijke gezondheid
 - d. Schade aan goederen
 - e. Vermindering van mijn werkplezier
 - f. Invloed op mijn werkgedrag
 - g. Anders, namelijk...
13. Hoe ernstig vond je het incident op een schaal van 1 tot 7?
- | | | | | | | | | |
|-----------------------|---|---|---|---|---|---|---|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Helemaal niet ernstig | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Heel ernstig |
14. Wil je naar aanleiding van het incident contact hebben met iemand?
- a. Ja → mogelijkheid tot doorverwijzing (intern/extern)
 - b. Nee
15. Wil je een kopie (in PDF) hebben van de melding die je zojuist hebt gedaan?
- a. Ja
 - b. Nee

* Vragen met een sterretje zijn niet van toepassing op online incidenten.

Ten slotte worden hieronder vragen weergegeven die dele kunnen uitmaken van een per kwartaal te houden survey.

Vragen in ARBO/Veiligheidssurvey

1. Hoe vaak ben je in het afgelopen kwartaal geconfronteerd geweest met agressie door burgers?

Soort agressie	Het geschatte aantal incidenten
Fysieke	
Verbale agressie	
Bedreiging/(seksuele) intimidatie	
Discriminatie	

2. Hoeveel van de incidenten die je hebt meegemaakt, heb je gemeld?

Soort agressie	Het aantal gemelde incidenten
Fysieke	
Verbale agressie	
Bedreiging/(seksuele) intimidatie	
Discriminatie	

3. Vind je dat de organisatie voldoende steun biedt aan jou of aan collega's, die te maken hebben gekregen met agressie of geweld?

	1	2	3	4	5	6	7	
Onvoldoende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voldoende

4. Hoe beoordeel je de veilig/onveiligheid van je werk?

	1	2	3	4	5	6	7	
Zeer onveilig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zeer veilig

5. Doet de organisatie voldoende om onveiligheid in het werk te voorkomen?

	1	2	3	4	5	6	7	
Onvoldoende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voldoende

6. Word je door in je werk voldoende voorbereid op het omgaan met agressie en geweld?

	1	2	3	4	5	6	7	
Onvoldoende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Voldoende

7. Heb je het gevoel dat je werk veiliger geworden is in de afgelopen periode?

	1	2	3	4	5	6	7	
Veel onveiliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Veel veiliger

Bruikbare andere organisatiegegevens

De met de bovenstaande instrumenten verzameld gegevens kunnen worden afgezet tegen meer algemene organisatiegegevens zoals verzuimcijfers, gegevens over arbeidsbeleving, gezondheid en welbevinden en gegevens over personeelsverloop.

9 Alles overziende

9.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke voorstellen kunnen worden gedaan voor de afbakening van agressie en geweld jegens hulpverleners (primair politie, boa's en brandweer) inclusief voorstellen voor een werkbare en zinvolle onderverdeling binnen agressie en geweld, rekening houdend met de uitvoerbaarheid van de verzameling van de benodigde data door o.a. de beroepsgroepen?

In de voorgaande hoofdstukken is na analyse van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, interviews en bespreking van de bevindingen in focusgroepen geconcludeerd dat een valide en bruikbare definitie van agressie (inclusief geweld), ten minste onderscheid moet maken tussen fysiek en verbale agressie en liefst nog nader uitgesplitst in:

- Verbale
- Fysieke agressie
- Bedreiging/ intimidatie (inclusief seksuele intimidatie)
- Discriminatie

2. Welke meetbare indicatoren zijn geschikt om (valide en betrouwbaar) de aard, omvang en trends van agressie en geweld jegens (primair) politieambtenaren, brandweerlieden en boa's te bepalen?

In het onderzoek is een groot aantal soorten gegevens vastgesteld, waarop analyses kunnen worden uitgevoerd om te bepalen in welke mate brandweermensen, politieagenten en boa's in hun werk met onveiligheid te maken hebben en welke ontwikkelingen zich op het terrein van veiligheid voltrekken. Te midden van de veelheid van gegevens is uiteindelijk geconcludeerd dat de volgende indicatoren tezamen laten zien in welke mate hulpverleners/handhavers veilig zijn en hoe de situatie dienaangaande zich ontwikkelt:

Uit registraties afgeleide gegevens over:

- Toename van de aantallen incidenten
- Toename ernst (impact en morele verwerpelijkheid) van de incidenten
- Toename van aantal ernstige incidenten

Uit surveys:

- Het aantal meegemaakte incidenten per kwartaal;
- Aantal keren dat men dat gemeld heeft;
- Veiligheidsbeleving bij taakuitoefening;
- Werkbeleving en gezondheid

De survey gegevens bieden zicht op de mate waarin hulpverleners zich veilig voelen; de registratiegegevens geven gemelde de feiten weer die de achtergrond vormen van die veiligheidsbeleving.

3. Welke contextuele indicatoren geven (op termijn) inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en trends als het gaat om agressie en geweld tegen hulpverleners in het bijzonder anderzijds?

Door het verzamelen en registreren van de in de voorgestelde systematiek aangeduide gegevens, ontstaat na analyse van incidenten over periodes van kwartalen een beeld van de soorten agressie die zich voordoen op aangegeven locaties en tijdstippen. Tevens ontstaat een beeld van de aantallen betrokkenen, de rol van collega's en omstanders. Ook van de aard van het optreden en de dynamiek van het incident, en van incidenten wordt een beeld geboden. Analyse van de verzamelde data over incidenten wordt aangevuld met gegevens over de beleefde (on)veiligheid door hulpverleners/handhavers. Zo ontstaat de mogelijkheid de ontwikkelingen in de gesignaleerde feiten te vergelijken met of te relateren aan de beleefde (on)veiligheid. De vergelijking van gegevens over de periodes laten zien welke veranderingen er zichtbaar zijn in de soorten agressie in verschillende contexten met verschillende effecten en impact. Een dergelijke aanpak biedt werkgevers en beleidsmakers houvast bij het anticiperen en reageren op trends in de samenleving en daarmee in het werk van de hulpverleners/handhavers. Om op de geïnventariseerde gegevens en de interactie daartussen een betekenisvolle analyse te plegen, en die te vertalen in bruikbare verbeteringen is het raadzaam periodiek door deskundigen een analyse te laten plegen en aanbevelingen te laten formuleren. Zonder die periodieke deskundige reflectie dreigt de dataverzameling anders te blijven steken in tabellen en grafieken zonder duiding en handelingsperspectief.

4. Welke onderbouwde voorstellen zijn er om te komen tot een of meer gewogen indices van agressie en geweld mede aan de hand van de ontwikkelde indicatoren (zoals "de Cambridge Harm index", nationale veiligheidsindices en de misdrijf-straf index van het WODC) met het doel om de indicatoren maximale en eenduidige betekenis te kunnen geven?

Door in het systeem van melding en registratie expliciet te vragen naar de aard van de gevolgen van een incident (in melding/registratie), of van incidenten over een periode (in een survey) ontstaat een beeld van frequentie en de ernst van incidenten en de eventuele toename van die ernst over de tijd. De parallelle verzameling van feiten over incidenten en van de beleving daarvan in de uitvoering van het werk, of in de arbeidsbeleving (gezondheid en welbevinden) bieden de mogelijkheid om in de soorten incidenten een op ervaringen gebaseerde ranking aan te brengen naar feitelijke en beleefde ernst en de relatie tussen die twee. Bij de veiligheid van handhavers en hulpverleners, gaat het behalve om de feitelijke aard van een incident ook om de impact die incidenten op beroepsuitoefenaars hebben. Een systeem om incidenten tegen te kunnen wegen moet de feiten en de beleving daarvan in balans brengen. Een systematische onderling afgestemde monitor kan daartoe geleidelijk een steeds robuustere empirische basis leveren. Op grond van een systematisering van deze gegevens kan een basis worden gelegd voor een ordening van soorten agressie en geweld en de zwaarte ervan in termen van impact en morele verwerpelijkheid (een empirisch onderbouwde Crime Harm Index).

5. Hoe kunnen melden, registreren en aangifte doen bij politie, brandweer en boa's in kaart worden gebracht?

Door in een stelsel onderscheid te maken tussen de feitelijke melding en registratie direct na incidenten enerzijds en periodieke surveys waarin de veiligheidsbeleving en arbeidsbeleving anderzijds centraal staan, maar waarin ook reflecties gevraagd worden op een voorbij periode, het optreden van incidenten en de eigen meldingsdiscipline in die periode, vormt zich de mogelijkheid tot vergelijking. Het voordeel van een survey, boven het gebruik maken van registraties, is dat deze niet onderhevig is

aan fluctuaties in de meldingsbereidheid van werknemers. Een ander voordeel van het gebruik van een survey boven op die van registratiegegevens, is dat het ook zicht geeft op de incidenten die niet geregistreerd worden ('dark number'). Als het aantal feitelijk registraties achterblijft bij het over een periode aangegeven aantal incidenten, of als er verschil is in de ernst van de melding en de beleefde ernst van incidenten, dan is dat een signaal dat er te weinig gemeld wordt. Dan kan het gesprek aangegaan worden over de oorzaken daarvan (te weinig zicht op het nut van melden; liever doorgaan dan een incident steeds opnieuw te moeten vertellen, vrees voor repercussies etc.). Diezelfde cross check kan ook met de derde soort gegevens gemaakt worden, als blijkt dat het welbevinden, of de gezondheid van medewerkers onder druk staat. In de driesporen aanpak zit het voordeel van die onderlinge ijking van de driesporen en de bespreking van de eventuele discrepanties daartussen.

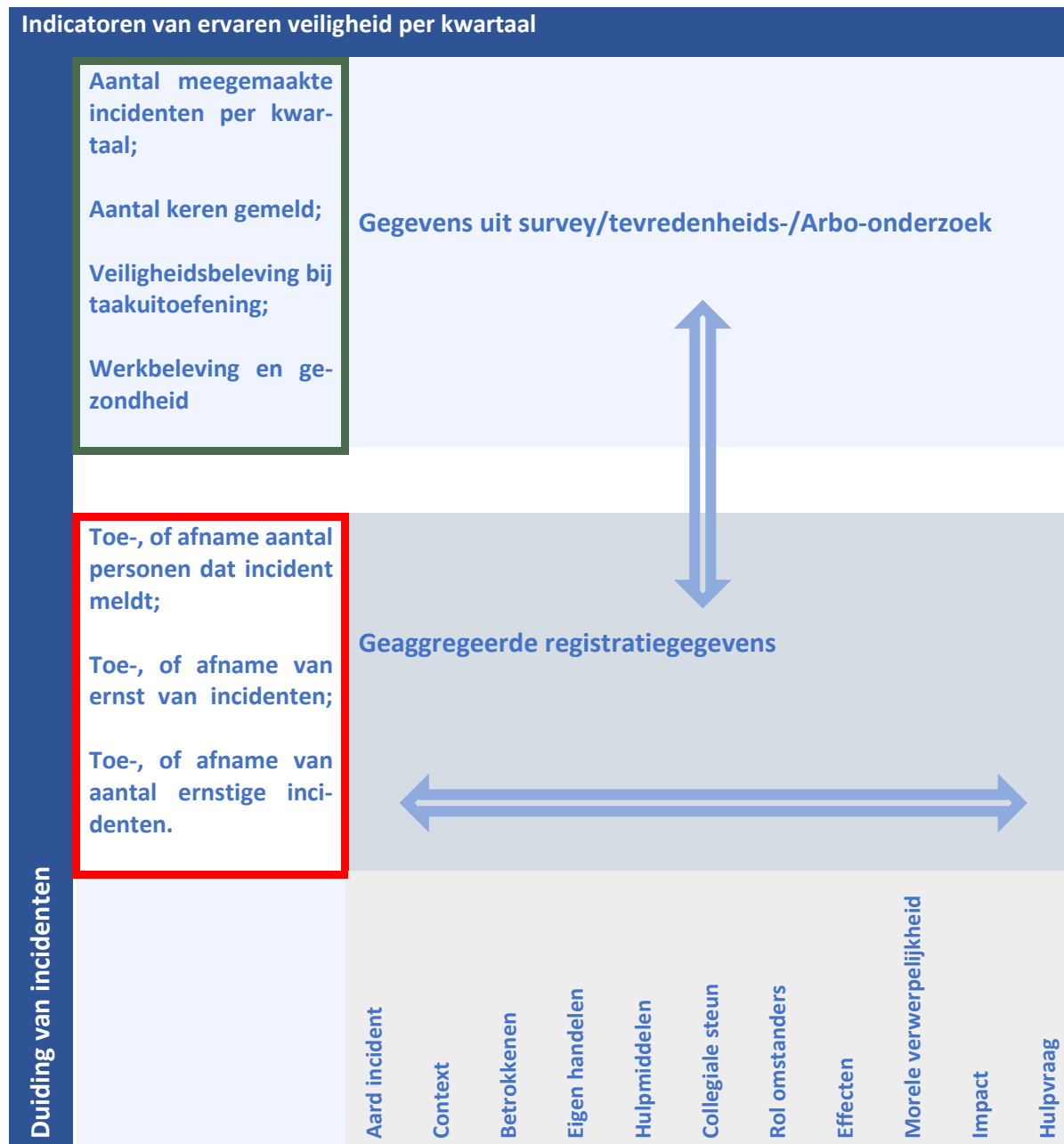
6. Op welke wijze zouden deze indicatoren gemeten kunnen worden door onder andere de beroepsgroepen (meetmethode)? Denk hierbij aan de eigen registratie door de werkgevers en/of aan een periodieke enquête systematiek onder hulpverleners en werkgevers.

Het antwoord op deze onderzoeksvraag ligt al besloten in het antwoord op bovenstaande vraag. Het gaat om een driesporen aanpak, die bestaat uit dataverzameling per incident en de aggregatie daarvan; een survey met daarin vragen naar incidenten, melding en beleving over een periode en een set van vragen over gezondheid en welzijn. Daarbij kunnen behalve de direct betrokkenen en hun leidinggevenden ook andere respondenten betrokken worden zoals bedrijfsartsen, HR-medewerkers, vertrouwenspersonen etc. Om een landelijk beeld te schetsen van de aard en omvang van agressie en geweld zou een dergelijke survey bij voorkeur per beroepenveld op nationaal niveau moeten worden georganiseerd, op basis van een representatieve steekproef van het totale werknemersbestand. Een dergelijke survey kan ook op organisatieniveau worden uitgerold, als onderdeel van bestaande Medewerkers Tevredenheid Onderzoeken.

7. Hoe kunnen deze indicatoren en de daarvoor benodigde data worden verzameld door de beroepsgroepen en worden opgenomen in de registratiesystemen van politie, brandweer en boa's zonder dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten?

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. Bij gemeenten en brandweer ligt de zaak anders. Daar is een grotere verscheidenheid van systemen en van de invulling daarvan. Aanbevolen wordt allereerst de afstemming per beroepsgroep te versterken. Daarna is de prioriteit om afstemming te bereiken tussen data en indicatoren voor handhavers enerzijds en hulpverleners anderzijds. Om de eenvoud van een systeem te bevorderen is het raadzaam te beginnen met alleen kerngegevens over toename/afname van aantallen en ernst van incidenten en de toename/afname van het aantal ernstige incidenten. Per beroepsgroep kunnen vervolgens, omdat die gegevens toch al vaak op vergelijkbare manier (in de vorm van een survey) verzameld worden, de vragen uit surveys over veiligheidsbeleving en arbeidsbeleving (gezondheid en welzijn) in de analyses worden meegenomen, of in eenzelfde survey worden opgenomen. Daardoor kan de rompslomp beperkt blijven. Mettertijd zal de behoefte, en daarmee ook de animo, om verder af te stemmen toenemen, als de analyse van geaggregeerde gegevens hun nut beginnen te bewijzen. Een groeimodel dus, dat zich uitbreidt in richtingen waarnaar vraag is bij werkgevers en beleidsmakers. De afstemming zal per deelberoepsgroep, beroepsgroep, de tweedeling hulpverleners/handhavers naar een beroepsgroep overstijgend niveau kunnen worden uitgewerkt, in die volgorde en met oog voor al, of niet blijkende meerwaarde van verdere aggregatie. Een stelsel voor monitoring van agressie en geweld wordt op de

geschetste wijze gevoed met gegevens over incidenten, aangevuld met een beeld van de ervaren veiligheid in het werk in een context van bredere informatie over de gezondheid en het welbevinden van medewerkers. Het gesprek over de gegevens en de interpretatie daarvan betreft de relatie tussen die drie soorten van gegevens. (Blauw, rood en groen, ofwel de gemelde feiten en beleving per incident; de trends in die gegevens per periode en de beleving daarvan in taakuitoefening en werk). Die duiding leidt tot voortschrijdend inzicht waarop dan opnieuw en meer aangescherpte indicatoren en een handelingsperspectief kunnen worden gebaseerd.



9.2 Ten slotte

De opzet, zoals geschetst in dit rapport, maakt gebruik van incident gerelateerd meldings- en registratiegegevens en van survey gegevens, of andere organisatiegegevens met betrekking tot veiligheidsbeleving en arbeidswelbevinden en gezondheid. Van die gegevens is de betrouwbaarheid van de meldingsgegevens het meest afhankelijk van de meldingsdiscipline en die op zijn beurt weer van de organisatiecultuur ten aanzien van (on)veiligheid. Om ervoor te zorgen dat incidenten gemeld worden en blijven worden, als ze zich voordoen, is het van belang om de noodzaak van melden en de organisatieopvatting daarover met vaste regelmaat onder de aandacht te brengen en te bespreken. Alleen dan kunnen de meldingsgegevens een reëel beeld van de veiligheidsrealiteit bieden. De belevingsgegevens over een periode kunnen vergeleken worden met de feitelijk meldingen. Daaruit is een indruk af te leiden van de discrepantie tussen aantallen meldingen en beleving van dat aantal. Hoe groter de discrepantie hoe meer noodzaak om de meldingscultuur weer te versterken. Regelmaat is daarbij van belang omdat dan de invloed van die interventies op de aantallen meegenomen kan worden in de analyses. Echter voor het verkrijgen van een stabiel landelijk cijfer, dat je over meerdere jaren kan vergelijken, laat het onderzoek zien dat een survey onder medewerkers de voorkeur heeft boven een analyse van registraties, omdat het laatste te veel onderhevig is aan fluctuaties in de meldingsbereidheid van werknemers.

De gegevens die met behulp van monitoring worden verzameld zijn pas van waarde als er een degelijke analyse en interpretatie op wordt verricht. Tot op heden heeft het daar in veel gevallen te veel aan ontbroken, Daarom is het raadzaam om met een zekere regelmaat deskundigen te betrekken bij een dergelijke analyse, op dat er onderbouwde en gerichte analyses en adviezen uit worden afgeleid, die voor beleidsmakers, werkgevers en professionals handelingsperspectief bieden.

Er zijn verschillende wijzen van het benutten van registratiegegevens. Een eerste manier is het vertalen van de gegevens/beelden van de incidenten in opleidings- en oefenmateriaal. Ten tweede ligt in de beschikbare data een kennisbron besloten, die benut kan worden bij het bepalen van zinvolle vormen van preventie en prioriteiten daarbinnen. Tevens leidt systematisering van gegevens tot bestanden die mogelijkheden bieden voor verder wetenschappelijk onderzoek naar de dynamiek van agressie en geweld tegen hulpverleners, en naar manieren waarop die agressie en geweld voorkomen of betuigd kan worden.

Geraadpleegde literatuur

- Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). *Agressie en geweld in het veiligheidsveld*. WODC
- Abraham, M., & Soomeren, P. V. (2020). *Buitengewoon veilig*. DSP-groep.
- Abraham, M., Flight, S. & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep
- Adang, O. (2021). *Cijfers agressie tegen de politie vragen om betere duiding*. Politieacademie. <https://www.politieacademie.nl/lector-otto-adang-%E2%80%98cijfers-agressie-tegen-de-politie-vragen-om-betere-duiding%E2%80%99>
- Allen, J. J., & Anderson, C. A. (2017). Aggression and violence: Definitions and distinctions. *The Wiley handbook of violence and aggression*, 1-14.
- Alter, A. L., Kernochan, J., & Darley, J. M. (2007). Transgression wrongfulness outweighs its harmfulness as a determinant of sentence severity. *Law and Human Behavior*, 31(4), 319–335. DOI:10.1007/s10979-006-9060-x
- Amir, M. (1971). *Patterns of Forcible Rape*. University of Chicago Press.
- Andersen, H. A., & Mueller-Johnson, K. (2018). The Danish Crime Harm Index: how it works and why it matters. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 2(1), 52-69.
- Anderson, C.A. & Bushman, B.J. (2002). *Human Aggression*. *Annual review of psychology*, 53(1), 27–51.
- ARQ Kenniscentrum Impact van Rampen en Crises. *Richtlijn psychosociale ondersteuning geüniformeerden*.
- Audi, R. (1971). "On the Meaning and Justification of Violence." In: Shaffer, J.A. (ed.), *Violence*. David McKay Company
- Baratt, E. & Slaughter, L. (1998). "Defining, Measuring, and Predicting Impulsive Aggression: A Heuristic Model." *Behavioral Sciences and the Law* 16(3), 285-302
- Beerthuizen, M.G.C.J., Wartna, B.S.J., Verweij, S. & Tollenaar, N. (2015). *De misdrijf- Straf index. Op weg naar een maat voor de ernst van delicten afgeleid van de afdoening van strafzaken*. WODC
- Berkowitz, L. (1993). "Pain and Aggression: some Findings and Implications." *Motivation & Emotion* 17, 277-293
- Betz, J. (1977). "Violence: Garver's Definition and a Deweyan Correction." *Ethics* 87(4), 339-351
- Brekelmans, J., van den Tillaart, J. & Homburg, G. (2013). *Metamonitor Veilige Publieke Taak, Eindrapport*. Regioplan.
- 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
- Cobb, S. (1976). "Social Support as a Moderator of Life Stress." *Psychosomatic Medicine* 38(5), 300-314.
- 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
- Dewey, J. (1980). "Force and Coercion." In: Boydston, J.A. (ed.), *John Dewey, The Middle Works, 1899–1924, Volume 10: 1916–1917*. Southern Illinois University Press
- Dhanani, L.Y., Main, A.M. & Poeschel, A. (2020). "Do you only have yourself to blame? A meta-analytic test of the victim precipitation model." *Journal of Organizational Behavior* 41, 706-721. DOI: 10.1002/job.2413
- Esselink, S.H., Raven, J., Broekhuizen, J. & Driessen, F.M.H.M. (2007). *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en in 2007*. Bureau Driessen
- Eysink Smeets, M., & Vollaard, B. (2015). Trends in perceptie van criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(2), 229–241
- Eysink Smeets, M. (2018). Waarom het onderzoek naar veiligheidsbeleving een nieuwe impuls nodig heeft. *Justitiële Verkenningen*, 44(6), 8-24
- Fischer, P., Krueger, J. I., Greitemeyer, T., Vogrincic, C., Kastenmüller, A., Frey, D., ... & Kainbacher, M. (2011). The bystander-effect: a meta-analytic review on bystander intervention in dangerous and

- non-dangerous emergencies. *Psychological bulletin*, 137(4), 517. Gaillard, A.W.K. (1996). *Stress, Productiviteit en Gezondheid*. Nieuwezijds
- Geen, R.G. (2001). *Human Aggression (2nd ed.)*. Taylor & Francis
- House, P. D., & Neyroud, P. W. (2018). Developing a crime harm index for Western Australia: The WACHI. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 2(1), 70-94.
- 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
- IFV. (2015). Internationaal Vergelijkend Onderzoek, *Agressie en geweld tegen hulpverleners werkzaam bij politie, brandweer en ambulancedienst*. (Factsheet) Master of Crisis and Public Order Management. Dit onderzoek is uitgevoerd door de 21 studenten van MCPM Leergang 4 (2013 – 2015)
- Inspectie SZW (2018). Staat van arbeidsveiligheid. *Iedereen een veilige én gezonde werkplek*.
- Inspectie SZW. (2016). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *De aanpak van agressie en geweld*. Waar let de Inspectie SZW op?
- Jacobs, A., Barnett, C. & Ponsford, R. (2010). "Three Approaches to Monitoring: Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks." *IDS Bulletin (41)*, 36-44. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00180.x
- Jacobs, M.J.G., Jans, M.E.W. & Roman, B. (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*. Universiteit van Tilburg
- Kärrholm, F., Neyroud, P., & Smaaland, J. (2020). Designing the Swedish Crime Harm Index: an evidence-based strategy. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 4(1), 15-33.
- Klein Kranenburg et al. (2022). Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Amsterdam: I&O Research
- Kolthoff, E., Marijnissen, D., Smulders, I., De Winter, M., Molenschot, M., & van Ostaaijen, J. (2020). *Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers*.
- Krahé, B. (2013). *The Social Psychology of Aggression (2nd ed.)*. Psychology Press
- Kroesbergen, I., & Rijkers, A. (2021). Een integrale veiligheidsmonitor als hulpmiddel bij het sturen op beleidsdoelen: theorie, praktijk en geleerde lessen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 20(2), 1.
- Kuppens, J., Rijnink, R., Esseveldt, J. V., & Ferwerda, H. (2019). *Afspraak is afspraak?* Bureau Beke.
- Lembrechts, L. (2007). "Het onveiligheidsgevoel als media-effect. Inspiratie voor een theoretisch model" *Tijdschrift voor Criminologie* 49(3), 277-290
- Levine, M., Lowe, R., Best, R., & Heim, D. (2012). 'We police it ourselves': Group processes in the escalation and regulation of violence in the night-time economy. *European journal of social psychology*, 42(7), 924-932.
- Liebst, L.S., Philpot, R., Bernasco, W., Dausel, K.L., Ejbye-Ernst, P., Nicolaisen, M.H. & Lindegaard, M.R. (2019). "Social relations and presence of others predict bystander intervention: Evidence from violent incidents captured on CCTV." *Aggressive Behavior*. 45: 598– 609. DOI:10.1002/ab.21853
- Lücker, P.P. (2013). "Het Belang van Goede Nazorg na Schokkende Gebeurtenissen." *Justitiële Verkenningen* 39 (3), 41-51
- Maguire, M., & McVie, S. (2017). *Crime data and criminal statistics: A critical reflection* (Vol. 1, pp. 163-189). Oxford: Oxford University Press.
- Manning, R., Levine, M., & Collins, A. (2007). The Kitty Genovese murder and the social psychology of helping: The parable of the 38 witnesses. *American Psychologist*, 62(6), 555.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. *Eenduidige Landelijke Afspraken*. Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Sociale norm agressie en geweld richting hulpverleners*. Rapportage van een verkennend kwalitatief onderzoek.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Arboportaal. *Agressie en geweld*.
- Molleman, T. (2011). *Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel*. Stand van zaken anno 2011. WODC
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2021). Policing to Promote the Rule of Law and Protect the Population: An Evidence-based Approach.
- NOS. (2021). Ambulancezorg: te veel focus op geweld tegen medewerkers in plaats van vak.

- Oberije, N. & Van Rossum, W.F. (2012). *Agressie tegen brandweerpersoneel: kennispublicatie*. Infopunt Veiligheid NIFV.
- Perkins, C., Beecher, D., Aberg, D. C., Edwards, P., & Tilley, N. (2017). Personal security alarms for the prevention of assaults against healthcare staff. *Crime Science*, 6(1), 1-19.
- Perrin, B. (1998). "Effective Use and Misuse of Performance Measurement." *American Journal of Evaluation*. 19 (3), 367-379
- Petherick, W., Kannan, A. & Brooks, N. (2020). "Victim Precipitation: An Outdated Construct or an Important Forensic Consideration?" *Journal of Forensic Psychology Research and Practice* 21(3), 214-229. DOI: 10.1080/24732850.2020.1850087
- Pogge, T. (1991). "Coercion and Violence." In: Brady, J. & Garver, N. (eds.), *Justice, Law and Violence*. Temple University Press
- Politie.nl. (2022). Geweld tegen politieambtenaren. <https://www.politie.nl/nieuws/2022/april/25/cijfers-2021-agressie-en-geweld-tegen-politie-stabiel-maar-te-hoog.html>
- Pollitt, C. (2013). "The Logics of Performance Management." *Evaluation* 19(4), 346-363
- Rogers, K.-A. & Kelloway, E.K. (1997). "Violence at work: Personal and organizational outcomes." *Journal of Occupational Health Psychology* 2(1), 63-71. DOI: 10.1037//1076-8998.2.1.63
- Sherman, L., Neyroud, P.W. & Neyroud, E. (2016). "The Cambridge Crime Harm Index: Measuring Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines." *Policing: A Journal of Policy and Practice* 10(3), 171-183
- Sikkema C-Y., Abraham, M. & Flight, S. (2007). *Ongewenst gedrag besproken; Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep
- Smeets, M. E. (2018). Waarom het onderzoek naar veiligheidsbeleving een nieuwe impuls nodig heeft. *Justitiele Verkenningen*, 44(6).
- Stokkom, B. V., & Terpstra, J. B. (2021). *Meer armslag voor Boa's. Volwaardig handhaven in de openbare ruimte*. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief.
- Sweeten, G. (2012). "Scaling Criminal Offending." *Journal of Quantitative Criminology*, 28(3), 533-557.
- Tyler, D. H., Barak, M., Maguire, E. R., & Wells, W. (2018). The effects of procedural injustice on the use of violence against police by Occupy Wall Street protesters. *Police Practice and Research*, 19(2), 138-152.
- van der Laan, A.M. & Blom, M. (2011). *Meer jeugdige verdachten, maar waarom?* WODC
- van der Velden, P. G., Kleber, R. J., Grievink, L. & Yzermans, J. C. (2010). "Confrontations with aggression and mental health problems in police officers: The role of organizational stressors, life-events and previous mental health problems." *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 2(2), 135-144. DOI: 10.1037/a0019158
- 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.
- van Ruitenburch, T. & Ruiters, S. (2022). The adoption of a crime harm index: A scoping literature review. *Police Practice and Research*. DOI:10.1080/15614263.2022.2125873
- van Zuidam, E. (2010). *Programma Veilige Publieke Taak. Witte Vlekken Analyse*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- van Zwieten, M., Bakhuys Roozeboom, M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2014). *Monitor Veilige Publieke Taak 2014: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak*. TNO
- van Zwieten, M., M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2015). *Monitor Veilige Publieke Taak 2015: Rapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Veilige Publieke Taak*. TNO
- 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

- Vincent-Höper, S., Stein, M., Nienhaus, A. & Schablon, A. (2020). „Workplace Aggression and Burnout in Nursing: The Moderating Role of Follow-Up Counseling.” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(9), 31-52. DOI: 10.3390/ijerph17093152.
- Warmerdam, P.Q. (2014). *Bewezen effectief naar een Veilige Publieke Taak*. Overzicht Onderzoeken 2012-2013. Programma Veilige publieke Taak.
- Websitevoordepolitie.nl. (2022). *Het tijdschrift voor de politie*.
- Willekens, M., Siongers, J., & Lievens, J. (2020). “Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector.” *Tijdschrift Sociologie* (1), 159–181. DOI: 10.38139/ts.2020.18
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). “Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit.” *Tijdschrift voor Criminologie* 48(3), 227-242

Bijlagen

Globale aanpak per sector

Politie	Boa's	Brandweer
<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikt GTPA • Procedures zijn helder beschreven • Houden jaaroverzichten bij in hun BVH-systeem • Is in alle sectoren de toezichthouder • GTPA loopt wel goed maar bij melding uit andere sectoren gaat er vaak met de codering van een incident iets mis • ARBO invalshoek is onderbelicht • Rapporteert aan het ministerie van J&V 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikt VPT/VPD met politie als toezichthouder) • Procedures helder omschreven • GIR: Excell systeem, breder dan puur voor boa's • GIR-missie ligt dicht bij VPT/VPD (inclusief bedrijfsongevallen) • Betreft alle soorten agressie en geweld • Wordt al in veel gemeenten gebruikt • Verscheidenheid van systemen zoals City control, ondersteunt de handhaving); Boa registratiesysteem (vooral in de groene sector) en tientallen (wel zeventig andere tools en systemen) • Onderlinge agressie gaat via route naar vertrouwenspersoon • Rapportage aan werkgevers en aan OR/Commissie VGWM (veiligheid, gezondheid welzijn en milieu) • Aan min BZK en SZW wordt niet systematisch gerapporteerd, maar die ministeries hebben wel een beleidsrol 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikt VPT/VPD, of eigen uitwerking daarvan. • Politie is toezichthouder. • Categorieën zijn concreter dan in GIR zoals gebruikt in Groningen • Laag aantal meldingen • Via SharePoint • Bezoek Inspectie SZW • Terugkoppeling aan OR, commissie VGWM • Formulier in gebruik door brandweer, veiligheidsbureau en GHOR • Inclusief interne agressie • Onvoldoende afstemming van formulieren tussen veiligheidsregio's waardoor overstijgende analyse wordt belemmerd.

Geweld tegen politieambtenaren

RUBRIEK	2017	2018	2019	2020	2021
Geen rubriek ingevuld	9	0	18	27	24
Aanranding	9	8	14	5	9
Ambtswang	41	22	26	39	32
Bedreiging feitelijk (voorwerp)	270	321	256	361	368
Bedreiging woordelijk	1.187	1.151	1.008	1.225	1.043
Belediging	4.144	4.741	4.225	5.848	5.858
Belediging - spugen	283	320	326	376	372
Diefstal	5	2	4	12	3
Discriminatie	45	10	13	12	11
Gooien van vuurwerk	6	16	94	49	76
Inrijden met voertuig op collega	74	66	63	49	108
Laster	11	5	6	8	11
Mishandeling (eenvoudig)	563	463	566	530	398
Mishandeling (eenvoudig): bijten licht	79	69	77	87	74
Mishandeling (eenvoudig): kopstoot licht	20	26	17	19	21
Mishandeling (eenvoudig): krabben licht	15	12	20	23	22
Mishandeling (eenvoudig): schoppen licht	84	108	110	101	88
Mishandeling (eenvoudig): slaan licht (evt. met voorwerp)	121	130	104	114	134
Niet voldoen bevel of vordering	84	117	213	127	120
Openlijk geweld	178	98	111	134	452
Poging moord	4	10	6	6	15
Poging tot doodslag	145	170	111	181	232
Poging zware mishandeling	166	138	149	341	244
Smaad	22	28	19	21	26
Vernieling	15	15	21	19	19
Wederspanningheid	1.633	2.320	2.622	2.424	2.694
Wederspanningheid met letsel ten gevolge	330	368	356	317	384
Zware mishandeling	41	25	51	72	73
Zware mishandeling: bijten zwaar	7	7	3	5	7
Zware mishandeling: kopstoot zwaar	2	2	1	2	4
Zware mishandeling: krabben zwaar	0	1	0	0	0
Zware mishandeling: schoppen zwaar	2	8	2	1	1
Zware mishandeling: slaan zwaar (eventueel met voorwerp)	3	4	12	8	17
TOTAAL	9.598	10.781	10.624	12.543	12.940



CONTEXT	2017	2018	2019	2020	2021
Aanhouding gepland	367	787	922	1.151	458
Aanhouding niet gepland	2.574	3.090	2.611	3.085	4.956
Bekeuringssituatie	474	403	479	1.003	1.085
Festiviteiten	95	261	239	62	79
Huiselijk geweld	436	594	487	596	699
Oud en nieuw	72	66	189	128	155
Overig	3.127	2.479	2.704	3.388	2.887
Privésfeer	49	39	60	51	34
Sociale Media	74	40	58	108	98
Uitgaansgeweld	1.065	1.425	1.212	763	470
Verkeer	535	835	732	1.100	1.105
Verwarde personen	547	636	790	1.086	753
Voetbal	183	126	141	22	161
TOTAAL	9.598	10.781	10.624	12.543	12.940



politie.nl

P-22-126

GIR, Kaarten die deel uitmaken van een melding



U bent ingelogd als info@agressieprevent.nl [Uitloggen](#) [Help](#) GIR1

Identificatie 1 Identificatie 2 Typeringen 3 Extra vragen

Typeringen **Identificatie van het incident**

Extra vragen De registratie van een incident bestaat uit het beantwoorden van 3 typen vragen op 3 schermen.

Hallo, welkom bij ons GIR

Algemeen

Betreft **Monique van Limpt**

Functie

Organisatieonderdeel

Zijn de persoonsgegevens van de dader bekend? Ja Nee
(Kies ja indien je een signalement wil opgeven.)

Datum incident

Tijdstip incident

Is het incident mogelijk aangifte waardig?
 Ja Nee
Als maatregel aangifte wordt gedaan

Locatieomschrijving

Locatie

Afhandeling

Afhandelaar

Status **Afgebroken registratie**

Ik wil graag op de hoogte worden gehouden, over de voortgang van de behandeling van dit incident.

[Annuleren](#) [Verder >](#)



U bent ingelogd als info@agressieprevent.nl [Uitloggen](#)

[Help](#) GIR1

Identificatie 1 Identificatie 2 **Typeringen** 3 Extra vragen 4 Additionele gegevens 5 Maatregelen

Typeringen

Extra vragen

Additionele gegevens

Maatregelen

Kunt u het incident typen in een of meer kenmerken? U moet minimaal 1 kenmerk aanvinken. Voor een toelichting van de kenmerken kunt u per kenmerk op het vraagteken klikken.

Je moet hier in ieder geval iets invullen

(Non) Verbale agressie	?	Persoonlijke bedreiging	?	Fysieke agressie	?
<input type="checkbox"/> Belediging	?	<input type="checkbox"/> Houding, gebaar, volgen, stalken, intimidatie	?	<input type="checkbox"/> Mishandeling, verwonden schoppen	?
<input type="checkbox"/> Vernedering	?	<input type="checkbox"/> Bemoelijken/onmogelijk maken of juist dwingen tot handelingen/werkzaamheden	?	<input type="checkbox"/> Aanranding	?
<input type="checkbox"/> Aantasting goede naam of eer, zwart maken, smaad	?	<input type="checkbox"/> Lokaalvredesbreuk	?	<input type="checkbox"/> Beetpakken, duwen, trekken, slaan, spugen, gericht gooien met voorwerpen	?
<input type="checkbox"/> Treiteren	?	<input type="checkbox"/> Schenden, kwetsen van het schaamtegevoel, eerbaarheid, seksuele intimidatie	?	<input type="checkbox"/> Wapengebruik	?
<input type="checkbox"/> Discriminatie	?	<input type="checkbox"/> Poging tot schoppen, slaan, verwonden	?	<input type="checkbox"/> Vernieling	?

< Terug Annuleren Opslaan **Verder >**



U bent ingelogd als info@agressieprevent.nl [Uitloggen](#)

[Help](#) GIR1

Identificatie 1 Identificatie 2 Typeringen 3 **Extra vragen** 4 Additionele gegevens 5 Maatregelen

Typeringen

Extra vragen

Additionele gegevens

Maatregelen

Wilt u tot slot de volgende extra vragen beantwoorden.

Je hoeft alleen maar in te vullen wat je belangrijk vindt

Vraag	Antwoord	Toelichting
Geef aan wat de aanleiding en het verloop van het incident is geweest.	<input type="text"/>	
Is er sprake van letsel?	Maak een keuze...	Denk aan verwonding
Zo ja, licht toe	<input type="text"/>	
Is er sprake van schade?	Maak een keuze...	
Heeft u behoefte aan aanvullende hulp of nazorg?	Maak een keuze...	
Zo ja, welke vorm van hulp wenst u?	Maak een keuze...	
Is er sprake van schade aan gemeentelijke eigendommen?	Maak een keuze...	

< Terug Annuleren Opslaan **Verder >**



Identificatie

1 Identificatie 2 Typeringen 3 Extra vragen 4 **Additionele gegevens** 5 Maatregelen

Typeringen

Extra vragen

Additionele gegevens

Maatregelen

Veroorzakergegevens

Eerst achternaam, dan voorletters

Naam veroorzaker

Burgerservicenummer

Geboortedatum veroorzaker

Additionele incidentgegevens

Exacte omschrijving/aanleiding van het incident

Waren er getuigen van het incident? Welk bewijs kunt u aanvoeren?

Hoe erg is het incident door het

1 Helemaal niet erg ↓

Infographic veilige publiek dienstverlening



Bijlage Overzicht geïnterviewden

Naam	Functie	Datum
Jos Speetjens	Adviseur Korpscheftaken Operationeel	15-12-2021
Frank Jansen	Beleidsadviseur gemeente Groningen(handhaving)	30-05-2022
Gerrit-Jan Molenaar	Toezichthouder BOA Noord Holland. Hulpofficier justitie eenheid Noord-Holland	01-06-2022
Monique van Limpt	A&O fonds gemeenten.	09-06-2022
Rein de Jong	Operationeel Specialist (B) Korpscheftaken (direct toezicht BOA)	20-05-2022
René Langeler en Lianne Willemsen	Lianne Willemsen is Specialist fitheid en Arbo. René Langeler (Brandweer Twente) heeft een focus op registratie en afhandeling en is daarnaast Hogere Veiligheidskundige.	20-06-2022
Ronald Meulmeester	Direct Toezicht Houder (DTH) Den Haag (40 jaar)	19-05-2022
Sjaak van Rossum	VRGM Teammanager ambulance zorg, Gelderland midden	20-12-2021
Sander Maarschalkerweerd	Landelijk adviseur Korpscheftaken	02-06-2022
Stefanos Manetas en Alex Geurts	Adviseur vergunning, openbare ruimte en handhaving (Manetas) en directeur openbare ruimte (Geurts) gemeente Utrecht	01-06-2022

Bijlage Overzicht deelnemers focusgroep

Naam	Functie	Datum	Onderzoekers
Mariska Koopmans	Team cameratoezicht, Gemeente Almere (voorheen werkzaam bij de Koninklijke Marechaussee)	26-09-2022	Jaap van Lakerveld Bert-Jan Buiskool Laurens Klein-Kranenburg Joery Matthys
Paul van Beijnum	Ministerie van J&V (dossier jeugd-criminaliteit)	Idem	Idem
Michel Braam	Hogere veiligheidskundige, Brandweer Amsterdam-Amstelland (voorzitter van het landelijk Netwerk Arbeidsveiligheid)	Idem	Idem
Gert-Jan Lindeboom	Onderzoeker verbonden aan OCK-HAM-IPS (betrokken bij onderzoek naar korte wapenstok)	Idem	Idem
Ton Lindhout	Voormalig wijkregisseur Utrecht	Idem	Idem
George Spier	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland (Bureau RVS), adviseur regioburgemeesters	Idem	Idem
Michel Bravo	Ministerie J&V/(UvA) (Strategic advisor/deputy head of legal and general affairs division)	27-09-2022	Jaap van Lakerveld Joery Matthys
Dr. Pauline G.M. Aarten	ISGA Universiteit Leiden (universitair docent)	27-09-2022	Jaap van Lakerveld Laurens Klein-Kranenburg
Prof.dr. Otto Adang	Politieacademie) Lector Openbare Orde & Gevaarsbeheersing, bijzonder hoogleraar RuG, Lid taskforce op persoonlijke titel)	27-09-2022	Jaap van Lakerveld Bert-Jan Buiskool
Caroline Koetsenruijter	Instituut-KCB (Conflictmanagement en Bemiddeling)	28-09-2022	Jaap van Lakerveld Laurens Klein-Kranenburg
Dr. Vana Hutter	NSCR (senior researcher)	Idem	Idem
Henk van Dijk	Nationale Politie (Landelijk Programmaleider, Veilige Publieke Taak, Geweld Tegen Politie Ambtenaren)	04-10-2022	Idem

De focusgroepbijeenkomsten bleek niet op een dag te plannen te zijn. Daarom is besloten de bijeenkomst te plannen met diegenen die beschikbaar waren. De overige deskundigen die zich bereid hadden verklaard deel te nemen, zijn vervolgens geïnterviewd door telkens twee onderzoekers. Een onderzoeker presenteerde de opzet van de bijeenkomst en stelde de vragen; de andere onderzoeker gaf de gedachten weer die in de eerdere bijeenkomst waren besproken. Zodoende kregen ook de interviews de dynamiek van een focusgroep. In bovenstaand overzicht is te zien welke deskundigen en onderzoekers aan de verschillende bijeenkomsten hebben deelgenomen.