

Samenvatting

Inleiding

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Min J&V) hebben wij een literatuuronderzoek verricht naar geweld tegen hulpverleners en andere beroepsgroepen die werken onder de beleidsverantwoordelijkheid van het genoemde ministerie. Het rapport mondt uit in conclusies over de aard en omvang van geweld en agressie tegen beroepsgroepen, de beschikbare kennis daaromtrent, de implicaties daarvan voor de praktijk, beleid en onderzoeksagenda voor de toekomst.

Beroepsgroepen

De beroepsgroepen waarop het onderzoek zich richt zijn handhavers, te weten politieambtenaren, boa's in de openbare ruimte en verkeersregelaars, hulpverleners, te weten ambulancemedewerkers, en dienstverleners, te weten brandweermensen, gevangenismedewerkers, medewerkers van de reclassering, medewerkers van jeugdzorginstellingen, medewerkers in de migratieketen, waaronder medewerkers van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en asielzoekerscentra, en openbaarvervoermedewerkers. Deze beroepsgroepen verhouden zich elk op verschillende wijzen met agressie en geweld. Voor politiemedewerkers is geweld een onderdeel van hun professionele repertoire in het omgaan met agressie en geweld van burgers. Dat geldt ook voor andere handhavers, zij het in mindere mate. Voor hulp- en dienstverleners is agressie en geweld zich kunnen voordoen, maar het daarmee omgaan is minder duidelijk een onderdeel van hun beroepsprofiel. Naar de beroepsgroep boa's deed het WODC apart onderzoek, parallel lopend aan dit onderzoek.

Probleemstelling

In de studie stond de volgende probleemstelling centraal:

- Wat zijn in de literatuur beschreven beïnvloedende factoren in de context(en) (fysieke omgeving, gelegenheid, middelen gebruik, groepsdruk, anonimiteit en dader- en slachtofferprofiel) als het gaat om agressie en geweld jegens deze beroepsgroepen?
- Wat zijn mogelijke en effectief gebleken oplossingsrichtingen (handelingsperspectieven) die kunnen leiden tot het verminderen of wegnemen van agressie en geweld jegens mensen met een publieke taak?

Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. **Wat is de aard en de omvang van de problematiek?**
 - a. Wat is in de literatuur bekend over de aard en omvang van agressie en geweld (arbeidsomstandigheden/-veiligheid van) jegens beroepsgroepen?
2. **Welke factoren leiden tot agressie en geweld jegens beroepsuitoefenaars?**
 - a. Welke factoren in de maatschappelijke en sociale omgeving?
 - b. Welke factoren in de fysieke en situationele omgeving? In welke situaties of bij welke gelegenheden vertonen daders agressie en geweld?
 - c. Welke persoonlijkheids- en psychische factoren? Welke vormen van agressie en geweld waarmee verschillende beroepsgroepen te maken krijgen (persoonskenmerken, daderprofielen en slachtofferprofielen en de interactie daartussen) worden in de literatuur onderscheiden?

3. Welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed op agressie en geweld jegens beroepsuitoefenaars?
 - a. Zijn er in de literatuur ontwikkelingen te herkennen die van invloed kunnen zijn op het gebruiken van agressie en geweld jegens de beroepsgroepen en de gevolgen daarvan?
4. Welke oplossingen en oplossingsrichtingen zijn in de literatuur te vinden?
 - a. Zijn in de literatuur bewezen effectieve of kansrijke handelingsperspectieven en maatregelen beschreven om agressie en geweld tegen mensen met een publieke functie tegen te gaan?

Op basis van de gevonden antwoorden op de genoemde onderzoeksvragen trekken we conclusies ten aanzien van:

- De belangrijkste oorzaken of aanleidingen voor geweld en agressie jegens voornoemde beroepsgroepen en de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen beroepsgroepen.
- De belangrijkste contexten (incl. persoonskenmerken en daderprofielen) waarin geweld en agressie plaatsvinden en kunnen escaleren.
- Maatregelen die voor de verschillende beroepsgroepen zouden kunnen werken en mogelijke handelingsperspectieven die maatschappelijke veranderingen kunnen bewerkstelligen.
- Belangrijke onderzoeksvragen die in een eventueel vervolgonderzoek beantwoord zouden kunnen worden.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit het systematisch verzamelen en analyseren van wetenschappelijk literatuur over de bovenstaande onderzoeksvragen in de periode van 2006 tot op heden, aangevuld met een search in de referenties van de gevonden bronnen. Ook zijn deskundigen geraadpleegd om te bezien of er aanvullende informatie uit lopende onderzoeken beschikbaar was. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 74 studies die de onderzoekers hebben geanalyseerd.

Ten slotte zijn er twee focusgroepen georganiseerd om met wetenschappers en praktijkmensen de bevindingen van de literatuurstudie te duiden en over de implicaties ervan te spreken.

Ten slotte hebben de onderzoekers op grond van alle geschetste onderzoeksstappen conclusies geformuleerd en denkrichtingen voor, beleid, professionalisering en nader onderzoek.

Literatuurinventarisatie

Lang niet over alle beroepsgroepen bleken specifieke gegevens voor handen te zijn. Onderstaande tabel geeft weer in hoeverre wetenschappelijke literatuur is aangetroffen over de onderscheiden beroepsgroepen.

In de tabel hieronder is een overzicht opgenomen van de geïnccludeerde literatuur en in welke mate deze publicaties de resultaatgebieden in relatie tot beroepsgroepen afdekken. In deze tabel wordt duidelijk dat voor een aantal beroepsgroepen geen tot een beperkt aantal publicaties beschikbaar zijn die voldoen aan de selectiecriteria zoals gehanteerd in onze studie (met name voor boa's, verkeersregelaars en reclasseringsambtenaren)

Tabel 1

Dekkingsgraad van geïncludeerde studies in relatie tot de resultaatgebieden en beroepsgroepen

Onderzoeksvraag/ beroepsgroep	Algemeen	Politie	BOA	Verkeersregelaars	Deurwaarders	Ambulance	Brandweer	Gevangenis	Reclassering	Jeugdzorg	Migratie	OV
Aard & omvang	6-10 studies	11-15 studies	*	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies
Factoren die leiden tot geweld	6-10 studies	11-15 studies	*	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies
Maatschappelijke ontwikkelingen	6-10 studies	6-10 studies	*	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies
Handelingsperspectieven	6-10 studies	11-15 studies	*	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies	0 studies	6-10 studies	6-10 studies	6-10 studies

Legenda

0 studies
1-5 studies
6-10 studies
11-15 studies
> 15 studies

* NB Parallel aan dit onderzoek is in opdracht van het WODC door onderzoekers van DSP een studie uitgevoerd naar de arbeidsomstandigheden van boa's. Dat onderzoek is afgerond na voltooiing van de in onze studie verrichte literatuurréview. Dientengevolge hebben we de resultaten van de studie van DSP alleen mee kunnen nemen in het afrondende hoofdstuk van dit rapport.

Aard en omvang van agressie en geweld tegen beroepsgroepen

Uit de bestudeerde monitoronderzoeken blijkt dat er afvlakking is in de omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in algemene zin, en specifiek in verbale agressie, fysieke agressie en intimidatie. Dit past in het grotere plaatje dat in de Nederlandse samenleving de omvang van agressie en geweld al enige tijd aan het dalen is. Echter, wanneer we inzoomen op de specifieke beroepsgroepen zien we niet altijd een afname. Bijvoorbeeld bij brandweer en gevangenispersoneel is de omvang van agressie en geweld gelijk gebleven. Onder treinpersoneel en ambulancemedewerkers zien we wel een daling. Het moet overigens wel worden opgemerkt dat ondanks de dalende trend het aantal gevallen van agressie en geweld in de onderzochte beroepsgroepen als hoog wordt ervaren. Bij de brandweer tonen de gegevens dat minder dan 50 procent van de medewerkers jaarlijks met agressie en geweld te maken heeft. Dit percentage ligt bij de politie, treinpersoneel en deurwaarders veel hoger. Bij de analyses zijn wel kanttekeningen te plaatsen:

1. De literatuur geeft informatie over aard en omvang, maar in veel mindere mate een duiding van het waarom, of van de fluctuaties daarin (afname of toename);
2. In de laatste jaren, vanaf 2016, zijn centrale monitors gestopt, of voortaan overgelaten aan afzonderlijke organisaties;
3. Verzamelde gegevens laten een gefragmenteerd beeld zien doordat over de verschillende doelgroepen in verschillende mate gegevens zijn bijgehouden en geanalyseerd;
4. Er is sprake geweest van verschuivende definities van geweld, waardoor agressie en geweld ook op verschillende aspecten zijn gemonitord;
5. Er zijn in de analyses van verschillen tussen beroepsgroepen veel witte plekken aangetroffen. Zo zijn er in de afgebakende onderzoeksperiode geen studies aangetroffen over factoren die agressie en geweld jegens boa's, deurwaarders, verkeersregelaars, reclasseringsmedewerkers en Jeugdzorg medewerkers betreffen.

Factoren die van invloed zijn op agressie en geweld jegens beroepsbeoefenaars

Individuele factoren (slachtoffers en daders) in de maatschappelijke en sociale omgeving

In gevallen van agressie en geweld tegen politie, zien we dat daders vaak jonge mannen zijn. Alcohol en drugs spelen vaak een rol en het zijn vaak mannen uit een specifieke reeds bij de politie bekende

groep. Daarnaast wordt ook agressie en geweld door mensen met een psychische stoornis vermeld. Aan de kant van de slachtoffers wordt genoemd dat de wijze waarop de beroepsuitoefenaars situaties waarnemen en interpreteren van invloed is op hun gedrag, en daarmee op de ontwikkeling van agressie en geweld.

Dader- en slachtofferfactoren in de fysieke en situationele omgeving

In de literatuurstudie zijn factoren gevonden die samenhangen met de mate waarin agressie en geweld voorkomen in bepaalde situaties. Veel factoren lijken vrij vanzelfsprekend. Wie meer contact heeft met burgers loopt meer risico; als die contacten plaats vinden op late tijdstippen, in het uitgaansleven, dan doen agressie en geweld zich vaker voor.

Naast factoren in de directe setting, worden er ook factoren genoemd die meer liggen op het vlak van de arbeidsomstandigheden van professionals, zoals de aard en omvang van een aanstelling; de jaren ervaring in het werk, de mate waarin iemand een collega als back up beschikbaar heeft; en de mate waarin de werkgever als organisatie adequate steun geeft door opleiding, training en ook nazorg na afloop van een incident.

Interne persoonlijkheids- en psychische factoren van dader en slachtoffer

Wat betreft de interne persoonlijke en psychische factoren is de opbrengst van het literatuuronderzoek beperkt. Literatuur beschrijft wel algemene kenmerken aan de daderkant, maar een empirische onderbouwing ontbreekt. Aan de kant van de beroepsuitoefenaars gaat het om opleidingsniveau, ervaring, en ook om het tijdens die ervaring opgebouwde mensbeeld en zelfbeeld of beeld van maatschappelijk groepen als factor. Echter tot verklaringen komt het niet. Het ontbreekt studies aan een theoretisch kader waaruit dergelijke verklaringen en werkzame mechanismen kunnen worden afgeleid, en waarop vanuit de ervaringen dan weer kan worden voortgebouwd.

De interactie is tussen dader- en slachtofferfactoren

Wat betreft de interacties tussen daders en slachtoffers betreft, geldt dat er wel soorten interacties worden benoemd in termen van wie met wie te maken krijgt in welk type situatie, inclusief de invloed die dat heeft op de wijze waarop de beroepsuitoefenaar die situatie instapt, maar er worden niet veel verklaringen van dat gedrag in de geïncludeerde literatuur. Uit de onderzoeken zijn diverse individuele, functie, situationele en organisatie kenmerken gevonden die samenhang met agressie en geweld. Echter, deze kenmerken zijn slechts beperkt in staat om slachtofferschap onder werknemers met een publieke functie te verklaren.

Maatschappelijke invloeden op agressie en geweld jegens beroepsuitoefenaars

Een aantal studies verwijst naar relevante maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op agressie en geweld in zijn algemeenheid, maar in minder mate specifiek op bepaalde beroepsgroepen. Genoemde invloeden zijn: (1) algemene trend van afnemende criminaliteit; (2) de vijf I's van Paul Schnabel (internationalisering; individualisering, informalisering, informatisering en intensivering); (3) een gezagscrisis en afnemend vertrouwen in de overheid; (4) demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening en immigratie); (5) ontwikkeling in vrijetijdsgedrag en middelengebruik; (6) ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen (in de zorg en het sociale domein); (7) De rol van media; (8) verschuivende taken en rollen van beroepsgroepen.

Over het algemeen is de relatie tussen maatschappelijke ontwikkeling en agressie en geweld jegens de bestudeerde beroepsgroepen, weinig bestudeerd en onderzocht. De geïncludeerde studies benoemen een aantal interessante factoren maar gaan niet de diepte in op wat dit betekent voor agressie en

geweld jegens ambtenaren met een publieke functie. De geïncludeerd literatuur gaat in minder mate in op (grote) gebeurtenissen in de samenleving, zoals de economische crisis, de aanslag op de Twin Towers, terreuraanslagen, de MH 17 ramp, maar ook de toegenomen ongelijkheid in de samenleving en hoe dat invloed heeft op het gevoel van (on)zekerheid en (on)veiligheid en hoe dergelijke gevoelens de mensen beïnvloeden en eerder geneigd zijn tot agressie en geweld.

Handelingsrichtingen

De handelingsrichtingen zoals aangetroffen in de geanalyseerde literatuur betreffen niet alle beroepsgroepen. Evenmin zijn er specifieke differentiaties te maken tussen beroepsgroepen. In de literatuur worden de volgende type oplossingsrichtingen genoemd:

- Het in kaart brengen van de problematiek door in te zetten op adequate registratie en analyse van agressie en geweld jegens beroepsgroepen
- Gedragsaanwijzingen en protocollen ontwikkelen per type situatie.
- Training in sociale vaardigheden, weerbaarheid, inschatting van risico's in situaties, afweging van dilemma's.
- Uitrusting van beroepsgroepen met middelen om geweld in te zetten en/of te beheersen.
- Onderlinge collegiale support in risicosituaties tussen hulpdiensten en met het OM.
- Versterken van de ondersteunende rol en zorg vanuit de organisatie en door leidinggevenden.

Deze handelingsrichtingen bieden wel perspectieven, maar zijn er tevens kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het opmerkelijk dat de gevonden handelingsperspectieven zich vooral op de eigen rol in de agressie en geweldsgevallen richt en niet op de rol van burgers die hun toevlucht nemen tot agressie en geweld. Ten tweede, zijn ze veelal niet geëvalueerd op effectiviteit. Ten derde, beschrijft literatuur ze weinig specifiek.

Nabeschouwing en Perspectief

Het onderzoek geeft per beroepsgroep op de onderzoeksvragen vaak geen, of onvoldoende specifieke antwoorden. Over specifieke oorzaken, of aanleidingen voor geweld en agressie is weinig duidelijk geworden. Echter zijn er wel ingrediënten genoemd die gezamenlijk bouwstenen kunnen vormen van een nader te ontwikkelen conceptueel kader. In zo'n kader spelen de volgende factoren een rol:

- daderprofielen (leeftijd, geslacht, sociale achtergrond, gebruik van middelen, geweldsverleden);
- slachtofferprofielen (geslacht, ervaringsjaren, aanstelling, opleiding en training en andere leerervaringen, eerdere geweldservaringen, zelfbeeld, mensbeeld etc.);
- de interactie tussen slachtoffer en dader. Hierover zijn studies bekend die betrekking hebben op escalierend en de-escalierend gedrag tijdens handhaver-burger ontmoetingen;
- taakomschrijvingen, beroepsprofielen en competentieprofielen van de onderscheiden beroepsgroepen en in het bijzonder de aspecten daarvan die het omgaan met agressie en geweld betreffen;
- contextfactoren (aanstelling, tijd van de dag, risicogebieden/events, backing door collega's, backing door leidinggevenden/organisaties).

Om de samenhang en de werkzame mechanismen van en tussen die factoren en hun invloeden te begrijpen kunnen sociale theorieën verklaringen bieden voor het optreden van, de ontwikkeling van

en de beheersing van agressie en geweld in sociale situaties tussen daders, tussen daders en slachtoffers en vanuit de beroepsuitoefenaars jegens de daders. Ook hier kunnen eerdergenoemde theorieën over escalatie en de-escalatie een rol spelen, of meer generieke sociaalpsychologische theorieën over sociale interactie zoals sociale leertheorieën. Ook theorieën over biologische ontwikkeling, geestelijke gezondheid en ziekte kunnen daarin een rol spelen wanneer het mensen betreft met psychische problemen, of stoornissen. In een aantal studies komt naar voren dat de ervaringsjaren een rol speelt. Dat geeft voeding aan het idee dat de leden van de bestudeerde beroepsgroepen een proces van professionele ontwikkeling doormaken met daarbinnen verschuivende behoeften aan professionalisering en ondersteuning. Daarom pleiten we ook voor aandacht voor die stadia van beroepsontwikkeling als perspectief van waaruit de oplossingsrichtingen gekozen kunnen worden.

Implicaties

De conclusies van het onderzoek zijn vertaald in implicaties voor beleid, professionalisering en onderzoek.

Beleid

De studie laat zien dat het opgebouwde landelijke systeem van registratie en monitoring is verschaald in de afgelopen jaren. We pleiten voor een voortzetting van een gecoördineerde vorm van monitoring, bestaande uit drie componenten:

- een registratie-/monitorsysteem, dat decentraal wordt bijgehouden;
- een dashboard, dat zowel centraal, als decentraal bijgehouden wordt en dat dient als terugkoppeling op landelijke en regionale initiatieven om agressie en geweld te voorkomen, of te beteugelen;
- een kennisbank op centraal niveau. Een dergelijke kennisbank dient de kennisachtergrond te vormen waartegen interpretatie van de waarnemingen met behulp van een monitor geduid kan worden.

Er is geen noodzaak tot jaarlijkse rapportage. Rapportage is slecht gewenst indien er op het dashboard afwijkende patronen zichtbaar worden (toename of afname), waarvoor een verklaring gezocht moet worden om zo agressie en geweld verder te kunnen voorkomen.

Professionalisering

Ten aanzien van professionalisering zijn allerlei vormen van opleiden en trainen geïdentificeerd, maar in veel gevallen zijn deze nog onvoldoende geëvalueerd en gevalideerd. Professionalisering van beroepsgroepen, om beter om te gaan met agressie en geweld, kan met de volgende interventies:

- Opleiden en training ten aanzien van de-escaleren.
- Verdere verkenning van het *social information processing* (SIP) model (gericht op het beïnvloeden van de percepties van risicosituaties), en andere modellen van sociaal leren.
- Stimuleren van interprofessioneel leren, om zodoende de link tussen beroepsuitoefenaars en hun afzonderlijke aanpakken en de coördinatie ervan te versterken, en de competenties per beroepsgroep te verbreden.
- Inzet van monitor, dashboard en kennisbank als feedback instrumenten bij dat leren.

Onderzoek

Op grond van de analyses komen we, ook waar het gaat om toekomstig onderzoek, tot de aanbeveling de monitor activiteiten op een gecoördineerde manier voort te zetten.

Registratie en monitoring

Een monitor leidt tot zinvolle interpretaties als de gegevens verzameld worden tegen de achtergrond van een praktijktheoretisch kader van waaruit interpretatiemogelijkheden worden geboden.

Onderzoeksvraag

Hoe kan een systeem zoals in de eerder beschreven opzet van een monitor, dashboard en kennisbank worden uitgewerkt en ontwikkeld voor een monitoring- en registratie van geweld tegen handhavers, dienstverleners en zorgverleners.?

Deelvragen

1. Wat is de huidige kennis over de verschillende monitoring- en registratiemiddelen die worden ingezet binnen de verschillende doelgroepen?
2. Hoe kunnen bestaande monitors worden geïncorporeerd in een eenduidig systeem?
3. Welke organisatie of organisaties zijn het meest geschikt om de verdere implementatie van dit systeem op zich te nemen?
4. Hoe kan de monitor zo worden ingericht dat deze informatie geeft over de effecten van verschillende soorten beleidsmaatregelen tegen agressie en geweld jegens beroepsuitoefenaars: maatregelen gericht op kennisontwikkeling; beïnvloeding van burgers; daders; slachtoffers en werkgevers, en op het gebied van vervolging?

Realistische en praktijkgerichte evaluaties

We raden aan de analyse van de geregistreerde gegevens te laten plaats vinden in de context van evaluaties die gericht zijn op een praktische meeropbrengst, met de nadruk op niet zozeer een verklaring van de verbanden, maar eerder een vaststelling van wat werkt. Een goede manier van werken is om een onderverdeling te maken tussen bewezen effectief, veelbelovend, niet veelbelovend, en bewezen ineffectief.

Evaluatievragen

- Wat zijn de belangrijkste aanleidingen en, voor zover vast te stellen, soorten oorzaken van geweld jegens beroepsuitoefenaars?
- Welke soorten maatregelen, anders dan directe interventies, maar gericht op kennisontwikkeling; beïnvloeding burgers; daders; slachtoffers, werkgevers en vervolging dragen bij aan de reductie, of beheersbaarheid van die agressie en geweld?
- Welke (mix van) interventies blijkt effectief te zijn in verschillende voor beroepsbeoefenaars relevante typen situaties?
- Welke vormen van opleiding, training of oefening gericht op het verminderen van agressie en geweld tegen beroepsuitoefenaars zijn bewezen effectief, veelbelovend, niet veelbelovend, of bewezen ineffectief?
- Onder welke omstandigheden hebben trainingen rond de-escalatie van geweld en agressie de grootste effectiviteit?

Verdiepend onderzoek

In het onderzoek is gebleken dat onderzoek veelal eerder constaterend is dan verklarend. Dat leidde al tot de conclusie dat evaluaties meer verklarend van aard zouden moeten zijn. Datzelfde geldt ook voor onderzoek. Om verklaringen te kunnen bieden zijn theorieën, of is nadere theorievorming nodig. Daarom stellen we voor aan dergelijke vragen opnieuw en meer aandacht te besteden.

Onderzoeksvragen

1. Welke individuele kenmerken van daders zijn van invloed op de mate van zijn/haar agressieve/gewelddadige gedrag?
2. Welke individuele kenmerken aan de kant van het slachtoffer zijn van invloed op de mate waarin hij/zij te maken krijgt met agressie en geweld?
3. Welke theorieën en modellen zijn beschikbaar en bruikbaar om de problematiek van agressie en geweld beter te begrijpen en te beheersen?
4. Hoe komt het dat sommige daders met specifieke profielen relatief meer geweld en agressie plegen?
5. Welke acties van professionals werken escalierend, of de-escalierend in verschillende typen situaties?
6. Welke mogelijkheden bestaan of kunnen worden ontwikkeld, om beroepsgroepen verder te bekwamen in het verminderen van agressie en geweld jegens beroepsuitoefenaars?
7. Welke afwegingsdimensies bij het kiezen van verschillende soorten maatregelen zijn, in het licht van de frequentie van voorkomen van soorten agressie en geweld en de aantallen mensen die ermee te maken te hebben en investeringen die gemoeid zijn, vast te stellen?

Op punten waar de geanalyseerde theorie onvoldoende antwoorden heeft geboden op de onderzoeksvragen kunnen studies verricht worden naar ontwikkelingen of praktijken in andere vergelijkbare beroepsgroepen die met orde, discipline of geweld te maken krijgen zoals leraren, scheidrechter, inspecteurs, advocaten.