



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)

Samenvatting



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

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 en 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 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 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.

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.

Indicatoren van ervaren veiligheid per kwartaal

Aantal meegemaakte incidenten per kwartaal;

Aantal keren gemeld;

Veiligheidsbeleving bij taakuitoefening;

Werkbeleving en gezondheid

Gegevens uit survey/tevredenheids-/Arbo-onderzoek



Toe-, of afname aantal personen dat incident meldt;

Toe-, of afname van ernst van incidenten;

Toe-, of afname van aantal ernstige incidenten.

Geaggregeerde registratiegegevens



Duiding van incidenten

Registratiegegevens

Aard incident

Context

Betrokkenen

Eigen handelen

Hulpmiddelen

Collegiale steun

Rol omstanders

Effecten

Morele verwerpelijkheid

Impact

Hulpvraag

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 oefen materiaal. 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.