



DSP

Hot victims of hot shifts?

Onderzoek naar herhaald slachtofferschap onder politie, boa's en brandweer

Lotje Krouwel, Oberon Nauta & Daan Bos

September 2024

Lotje Krouwel

lkrouwel@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Daan Bos

dbos@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

Antony Pemberton (KU Leuven / NSCR)

Manja Abraham, Tobias Gnimavo & Carmen Kistemaker (DSP-groep)

Laurens Klein Kranenburg & Gwendolyn van Straaten (Ipsos I&O)

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© DSP-groep

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Onderzoeksvragen	14
1.3 Onderzoek afbakening	15
1.4 Onderzoeksverantwoording	18
1.5 Beperkingen van het onderzoek	26
1.6 Leeswijzer	27
2 Inzichten uit de literatuur	28
2.1 Slachtofferschap van agressie en geweld	28
2.2 Herhaald slachtofferschap	29
2.3 Verklarende factoren slachtofferschap onder risicoberoepen	32
2.4 Deelconclusie	39
3 Omvang en vormen	41
3.1 Omvang van (herhaald) slachtofferschap	41
3.2 Vormen van (herhaald) slachtofferschap	45
3.3 Deelconclusie	48
4 Indicatoren	50
4.1 Contextuele indicatoren	50
4.2 Individuele indicatoren	54
4.3 Overeenkomsten en verschillen	59
4.4 Deelconclusie	64
5 Verbetermogelijkheden	65
5.1 Huidige maatregelen	65
5.2 Aanvullende maatregelen	67
5.3 Deelconclusie	71
6 Conclusies	72

Bijlagen

Bijlage 1: leden begeleidingscommissie	77
Bijlage 2: onderzoeksinstrumentaria	80
Bijlage 3: bibliografie literatuurstudie	89
Bijlage 4: registratie van agressie en geweld	93
Bijlage 5: aangiftebereidheid	95

Samenvatting

Onderzoek naar herhaald slachtofferschap onder politie, boa's en brandweer

Uitoefenaars van de risicoberoepen politie, boa's domein 1 en brandweer komen te vaak in aanraking met agressie en geweld door burgers, zoals verbaal geweld, intimidatie en bedreiging, en fysiek geweld. Deze geweldservaringen kunnen ernstige gevolgen hebben voor slachtoffers en ondermijnen de publieke taak. Uit eerder onderzoek blijkt dat het aantal incidenten van agressie en geweld in de afgelopen jaren stabiel ligt, maar dat de last ongelijk is verdeeld over de totale beroepsbevolking. Een kleine groep medewerkers blijkt namelijk vaker slachtoffer van agressie en geweld te worden dan de rest. Deze herhaald slachtofferervaringen zijn belastend voor het individuele welzijn van medewerkers en het functioneren van deze beroepsgroepen.

Om te komen tot een effectieve aanpak ligt voor de hand om eventuele maatregelen specifiek op deze groep herhaald slachtoffers te richten. Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in de omvang en voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap onder politie, boa's domein 1 en brandweer. Met dit inzicht ontstaat een handelingsperspectief op mogelijke interventies en maatregelen om agressie en geweld tegen deze drie beroepsgroepen te verminderen. Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het WODC.

Onder herhaald slachtofferschap verstaan we binnen dit onderzoek:

Dezelfde individuen die binnen één jaar meer dan één keer slachtoffer worden van (online) verbale en/of fysieke vormen van agressie en geweld tijdens de uitoefening van diens functie.

Dit onderzoek brengt als eerste de omvang van herhaald slachtofferschap in beeld en gaat na welke verklarende hypothesen er voor dit fenomeen zijn. Dit is gedaan aan de hand van een literatuurstudie, data-analyse van aangiftheregistraties en interviews met teamleiders en medewerkers preventie en nazorg van de drie beroepsgroepen. Vervolgens zijn de hypothesen getoetst en is nader invulling gegeven aan de omvang en vormen met behulp van enquête onder teamleiders van de politie en boa's, focusgroepen met experts en dossieronderzoek van processen-verbaal van aangiftes.

Dit onderzoek kent enkele beperkingen waarvan notie genomen moet worden bij lezing van de uitkomsten. Zo heeft er beperktere dataverzameling plaatsgevonden onder de brandweer, is niet binnen alle onderzoeksmethoden goed onderscheid te maken tussen de verschillende boa domeinen, en zijn slachtoffers zelf niet direct betrokken in het onderzoek. Daarnaast moet worden benadrukt dat bij het bepalen van de omvang gebruik is gemaakt van een schattingsmethode en dat de registraties die er zijn slechts een beperkte weergave geven van de werkelijkheid doordat er sprake blijkt van onder registratie.

Uitkomsten van het onderzoek

Door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek. We gaan hierbij in op de vier deelt thema's (1) inzichten uit de literatuur, (2) omvang en vormen, (3) indicatoren van herhaald slachtofferschap en (4) verbetermogelijkheden voor het verminderen van herhaald slachtofferschap. De uitkomsten zijn gebaseerd op de hier bovengenoemde ingezette onderzoeksmethoden.

Inzichten uit de literatuur

1. Welke theorieën en modellen bieden handvatten om de problematiek van herhaald slachtofferschap beter te begrijpen en de kans erop te verkleinen?

In de literatuur is al veel bekend over geweldsslachtofferschap, herhaald slachtofferschap, en agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Op basis van de bestaande inzichten zijn we gekomen tot een definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen en een eerste inventarisatie van mogelijke risico-indicatoren van herhaald slachtofferschap.

De literatuur over geweldsslachtofferschap en theorieën over herhaald slachtofferschap met betrekking tot vermogensdelicten en geweld in de privésfeer zijn bepalend geweest in de totstandkoming van de definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen. Hierbij hanteren we een nauwe definitie van herhaald slachtofferschap. We spreken van herhaald slachtofferschap wanneer dezelfde individuen vaker slachtoffer van agressie en geweld zijn. Ook hebben we – mede op basis van de inzichten uit deze literatuur - een tijdslimiet opgenomen in onze definitie om tot uitdrukking te brengen dat herhaald slachtofferschap niet toevallig optreedt maar dat er sprake moet zijn van een patroon. Dit is vergelijkbaar met criminaliteitspatronen als *hot spots*, *hot times*, en *hot offenders*. Deze definitie hebben we gebruikt om de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap in beeld te brengen.

Op basis van theorieën over herhaald slachtofferschap hebben we binnen dit onderzoek de *flag* en *boost*-benaderingen gehanteerd. In lijn met de *flag benadering* stellen we dat het uitoefenen van een risicoberoep - zoals *boa*, brandweer en politie – de medewerker sowieso kwetsbaar maakt om slachtoffer te worden van agressie en geweld. Volgens de *boost benadering* is er vervolgens sprake van een aantal extra risicofactoren dat de medewerker kwetsbaar maakt om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld.

Aan de hand van omvangrijke literatuur over (praktijk)studies naar agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak hebben we de mogelijke aanvullende risicofactoren voor herhaald slachtofferschap in kaart gebracht. Hierbij onderscheiden we contextuele factoren, zoals organisatie-, functie- en situatie-gerelateerde factoren, en individuele factoren, zoals werkwijze en persoonskenmerken. Deze categorieën aan risicofactoren vormden de basis voor het ophalen van de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap uit de praktijk.

Omvang en vormen

2. Hoeveel professionals zijn, per beroepsgroep, herhaald slachtoffer van agressie en geweld?

Registratie van (herhaald) slachtofferschap door de drie beroepsgroepen is niet eenduidig en compleet waardoor deze vraag niet precies te beantwoorden is. De enige landelijke dekkende en uniforme dataset waarin alle drie de beroepsgroepen door middel van aangiftes zijn geregistreerd is het Basisvoorziening Handhaving-systeem (BVH) van de politie, al is ook hier sprake van onder registratie. In dit onderzoek hanteren we aangiftecijfers als indicator voor de omvang van (herhaald) slachtofferschap. Op basis van een dataextractie uit BVH voor de periode 2018 t/m 2022 concluderen we dat herhaald slachtofferschap in absolute aantallen het meest voorkomt onder politiemedewerkers. Bovendien blijkt voor deze periode op basis van de aangiftes dat er onder politiemedewerkers meer (frequent) herhaald slachtoffers zijn dan eenmalig slachtoffers. Door brandweerm medewerkers wordt weinig aangifte gedaan van geweldsslachtofferschap, en is per kalenderjaar niet tot nauwelijks sprake van herhaald slachtofferschap.

In het jaar 2022 waren er op basis van de aangiftecijfers 803 herhaalde slachtoffers onder politiemedewerkers (t.o.v. 515 eenmalig slachtoffers), 436 onder boa's (t.o.v. 750 eenmalig slachtoffers) en 3 onder brandweerm medewerkers (t.o.v. 14 eenmalig slachtoffers). Relatief naar de omvang van de beroepsgroep blijkt op basis van de aangifte registraties dat zowel de incidentiepercentages van het totale aantal slachtoffers als van herhaalde slachtoffers onder de beroepsgroep boa's hoger liggen dan bij de politie. Vanwege de beperkte aangiftebereidheid onder de drie beroepsgroepen zeggen deze cijfers niet alles.

Om toch een iets duidelijker beeld te krijgen hebben we door middel van een enquête onder 346 teamleiders van de politie en boa's de aangiftebereidheid per geweldsvorm opgehaald. Op basis van deze resultaten hebben we aan de hand van een aangiftebereidheidspercentage een correctiefactor berekend. Daarmee schatten we dat bij de politie in 2022 zo'n 1 op de 20 medewerkers slachtoffer werd van agressie en geweld. Vermoedelijk werd 3% van de politiemedewerkers in uitvoerende dienst in dat jaar (frequent) herhaald slachtoffer van VPT-geweld (ongeveer 1.600 medewerkers). Daarnaast schatten we dat 2% van de politiemedewerkers in de uitvoerende dienst eenmalig slachtoffer werd van agressie en geweld (ongeveer 1.000 medewerkers). Bij de boa's schatten we dat in 2022 ongeveer 1 op de 8 medewerkers slachtoffer is geweest van VPT-geweld. Voor de beroepsgroep boa's ligt het aandeel (frequent) herhaald slachtoffers vermoedelijk rond de 5% (ongeveer 1.200 medewerkers) en werd ongeveer 8% van de medewerkers eenmalig slachtoffer van agressie en geweld (ongeveer 1.900 medewerkers).

Indicatoren van herhaald slachtofferschap

3. Welke indicatoren hangen samen met herhaald slachtofferschap?

- **Wat zijn de persoonskenmerken van de herhaalde slachtoffers?**
- **Welke organisatorische kenmerken hebben de herhaalde slachtoffers?**
- **Welke situationele kenmerken spelen een rol bij herhaald slachtofferschap?**

Maatschappelijke verharding wordt door respondenten het vaakst genoemd als externe factor van herhaald slachtofferschap. Wat dit precies betekent en of dit samenhangt met herhaald slachtofferschap is echter lastig te beschrijven en aan te tonen. Daarnaast wijzen de drie beroepsgroepen met name naar bepaalde functie-gerelateerde indicatoren die risico-verhogend zouden zijn. Zo komen medewerkers die bepaalde diensten draaien en vaak worden ingezet op het afhandelen van noodhulp- en overlastmeldingen, of op piekmomenten werken zoals met oud en nieuw, vaker in aanraking met agressie en geweld. Vanwege deze risicodiensten komen de medewerkers ook vaker en sneller in aanraking met risicovolle doelgroepen zoals uitgaanspubliek, voetbalsupporters, personen met onbegrepen gedrag en demonstranten. Vanwege het feit dat deze risicovolle diensten, de *hot shifts*, vaker aan bepaalde medewerkers worden toebedeeld worden ze ook vaker slachtoffer van agressie en geweld, de *hot victims*.

Uit de aangiftheregistraties en interviews komt naar voren dat op individueel niveau de indicator leeftijdscategorie tussen de 20 en 35 jaar samenhang laat zien met herhaald slachtofferschap. Ook werkwijze, waaronder assertiviteit of stellige houding, hangen volgens interview- en enquêterespondenten samen met herhaald slachtofferschap. Echter, deze aanwijzingen zijn niet goed hard te maken als voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Dit heeft te maken met zelfselectie binnen deze functietypen, waardoor sprake is van een indirecte in plaats van directe samenhang. Jonge medewerkers en assertieve medewerkers zijn bijvoorbeeld eerder geneigd om risicovolle diensten te draaien en lopen daardoor meer risico om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld. Leeftijd en werkwijze zijn daardoor alleen intermediaire variabelen van herhaald slachtofferschap. Onder de groep herhaald slachtoffers zijn dus meer jonge medewerkers maar het is niet zo dat zij door jong en, bijvoorbeeld, assertief te zijn meer risico lopen om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld.

4. Hoe verhouden de indicatoren van herhaald slachtofferschap zich tot die van de totale groep slachtoffers van agressie en geweld onder de drie beroepsgroepen?

De indicatoren van herhaald slachtofferschap onder politie, boa's en brandweer zijn voornamelijk contextueel en functie-gerelateerd, zoals de aard van de dienst. Deze indicatoren gelden ook voor eenmalig slachtofferschap en sluiten aan op wat al bekend was in de literatuur. Enkele persoonskenmerken, zoals leeftijd en werkwijze, verschillen ten opzichte van eenmalig slachtoffers maar hier blijkt – zoals hiervoor vermeld - sprake van een indirect verband omdat deze indicatoren een rol spelen in de reden dat bepaalde medewerkers risicovolle diensten draaien, en niet zozeer of en waarom zij slachtoffer worden van agressie en geweld.

5. Verschillen de indicatoren per beroepsgroep?

De voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap bij politie en boa blijken, op enkele accentverschillen na, nagenoeg hetzelfde. Volgens beide beroepsgroepen zijn maatschappelijke ontwikkelingen en het type dienst de belangrijkste verklaringen en voorspellende indicatoren. Voor wat betreft politie ligt de verklaring bij de toegenomen vraag naar handhaving bij maatschappelijke onrust, zoals

demonstraties, betogingen en rellen. Bij *boa's* is dit te herleiden naar het slechte imago van de beroepsgroep, gepaard gaande met de uitbreiding van taken en bevoegdheden, iets wat vaak niet bekend is bij het publiek en op weerstand stuit. Als aanvullende toelichting op de *hot shifts* wijzen respondenten van de politie ook op het capaciteitsprobleem en de verkorte opleiding, waardoor er meer druk ontstaat op dezelfde medewerkers om risicovolle diensten te draaien. Onder *boa's* wordt gekeken naar de rol van de individuele werkwijze als verklaring voor herhaald slachtofferschap. Mogelijk komt dit doordat deze beroepsgroep nog relatief nieuw en volop in ontwikkeling is.

Onder de brandweer kon herhaald slachtofferschap in de vorm van een patroon niet worden aangetoond. Enkel sporadisch en bij toeval is sprake van het fenomeen. Voor deze beroepsgroep kunnen zodoende geen uitspraken worden gedaan. De voorspellende indicatoren beperken zich tot het type dienst, zoals de *hot times*, waaronder oud en nieuw, en *hot spots*, zoals bepaalde stedelijke wijken.

Verbetermogelijkheden voor het verminderen van deze vorm van herhaald slachtofferschap

6. Welke mogelijkheden bestaan onder de drie beroepsgroepen om de kans op herhaald slachtofferschap te verkleinen?

Onder de drie beroepsgroepen worden al verschillende maatregelen getroffen om agressie en geweld tegen medewerkers te voorkomen en te verzachten. Op het gebied van preventie is onder andere beleid, (veiligheids)protocollen en bewustwording ingericht en worden medewerkers, met name van de beroepsgroepen politie en *boa's*, getraind op het gebied van (communicatieve) vaardigheden, de-escalerend optreden en het omgaan met agressie en geweld. Op het gebied van nazorg zijn alle drie de beroepsgroepen voornamelijk positief over de verschillende vormen van collegiale opvang die zijn ingericht. Daarnaast zijn binnen de drie beroepsgroepen verschillende mogelijkheden ingericht om incidenten te melden, registreren en hier aangifte van te doen maar blijkt de bereidheid om dit ook te doen beperkt. Binnen de politie ontvangen medewerkers de meest uitgebreide ondersteuning op dit vlak.

Bovengenoemde maatregelen zijn voornamelijk gericht op het voorkomen en verzachten van slachtofferschap in algemene zin. Ook medewerkers die zich bezighouden met preventie en nazorg die binnen dit onderzoek zijn bevraagd geven aan dat herhaalde slachtoffers in de beleidsvorming niet anders worden beschouwd dan reguliere slachtoffers. De risicofactoren die de incidentie van herhaald slachtofferschap verklaren zijn nagenoeg identiek zijn aan enkelvoudig slachtofferschap. Daarom lijkt het, in tegenstelling tot de aanname waarop dit onderzoek is gebaseerd, niet logisch apart beleid te ontwikkelen gericht op de individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap. Wel is behoefte aan maatwerk op het gebied van preventie en nazorg voor herhaald slachtoffers (zie vraag 8).

7. Welke afwegingen bij het kiezen van verschillende soorten maatregelen moeten, gezien de aard, omvang en investeringen, gedaan worden?

Binnen dit onderzoek zijn weinig aanwijzingen voor persoonskenmerken als voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Juist contextuele factoren blijken bepalend. Daarom lijken maatregelen gericht op de voorspellende individuele indicatoren van *hot victims* niet voor de hand liggend. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concluderen we dat een volledig beeld van de aard en omvang van herhaald slachtofferschap ontbreekt, dat het fenomeen *hot victims* nauw samenhangt met *hot shifts*, en dat de beroepsgroepen de voorkeur geven aan maatwerkoplossingen voor herhaalde slachtoffers. Aan de hand van deze afwegingen komen we tot onderstaande aanbevelingen.

8. Welke aanbevelingen over het nemen van maatregelen ter vermindering van herhaald slachtofferschap kunnen worden gedaan (per beroepsgroep)?

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de suggesties uit het veld doen we een drietal aanbevelingen om herhaald slachtofferschap te verminderen en de preventie -en nazorg te verbeteren:

- 🕒 Zorg voor eenduidige slachtofferregistratie en vereenvoudig het registratie- en aangifteproces voor in ieder geval boa's en brandweer. Bijvoorbeeld door aangifteformats te ontwikkelen, toegankelijke registratiesystemen, afgeschermdde aangiftes, ondersteuning te bieden bij het aangifteproces, aan te sturen op het registreren van online geweld, en te zorgen voor tijdige en adequate opvolging. Doordat slachtofferschap niet consistent wordt geregistreerd en de aangiftebereidheid laag is, is het zicht op de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap en de ontwikkeling van passend beleid beperkt.
- 🕒 Richt beleid in om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het toenemende aantal demonstraties en de gewelddadige confrontaties hierbij, en de risicofactoren van bepaalde diensten - de *hot shifts*. Dit kan bijvoorbeeld door gericht te trainen op lokale omstandigheden en (nieuwe) risicofactoren die daar bij komen kijken. Omdat contextuele en met name dienst-gerelateerde factoren meer bepalend blijken te zijn, is aandacht en zorg nodig voor de medewerkers die (veel) werkzaam zijn in risicovolle diensten.
- 🕒 Versterk de rol van teamleiders in de zorg voor medewerkers, specifiek herhaalde slachtoffers. Door teamleiders een grotere rol te geven in preventie en nazorg, kan beter worden ingespeeld op de specifieke behoeften van medewerkers, wat *victim blaming* voorkomt en de effectiviteit van maatregelen verhoogt. Ondanks dat er binnen dit onderzoek weinig aanwijzingen zijn voor persoonskenmerken als voorspellende indicatoren, kan de impact van een slachtofferervaring groot zijn en behoeven medewerkers individuele zorg en aandacht om slachtofferervaringen te voorkomen en te verzachten. Respondenten uit het werkveld wijzen erop dat teamleiders geschikt zijn om hier een rol in te vervullen.

Tot slot

Dit onderzoek is geïnitieerd omdat in het veld het beeld bestaat dat er bepaalde persoonlijke factoren zijn waardoor een klein deel van de medewerkers met een publieke taak vaker slachtoffer wordt van agressie en

geweld dan anderen. Daarmee zou het zinvol zijn om, in plaats van algemeen beleid op het voorkomen en verzachten van agressie en geweld, specifiek (preventief) beleid en maatregelen in te richten voor deze herhaalde slachtoffers. Dit onderzoek bevestigt dat agressie en geweld tegen medewerkers van deze beroepsgroepen nog steeds te vaak voorkomt én dat bepaalde medewerkers vaker slachtoffer worden dan anderen. Het onderzoek laat echter ook zien dat herhaald slachtofferschap sterker wordt bepaald door andere factoren dan door persoonlijke factoren. Dat ontdoet ons niet van de plicht om zorg te dragen voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van agressie en geweld tegen deze beroepsgroepen maar betekent wel dat beleid en maatregelen beter kunnen worden gericht op de werkgeversorganisaties, functies, en de teamleiders dan op de herhaald slachtoffers. In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor hoe deze maatregelen in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Daarnaast worden de politie, boa's en brandweer traditiegetrouw aangemerkt als hoog risicoberoepen binnen de veilige publieke taak. Dit onderzoek bevestigt dat politie en boa's tot hoog risicoberoepen kunnen worden gerekend. Daarmee is voor bepaalde functies binnen deze beroepsgroepen het risico om herhaald slachtoffer te worden ook groter. Op basis van de cijfers kan de brandweer echter niet worden gekwalificeerd als een hoog risicoberoep. Ondanks dat de beperkte aangiftebereidheid en onder registratie hierin een rol spelen wordt vanuit de praktijk bevestigd dat er onder brandweerm medewerkers minder sprake is van slachtofferschap van agressie en geweld, en niet tot nauwelijks van herhaald slachtofferschap. Bovendien is er naast het verschil in aantallen een verschil in de aard van interacties tussen enerzijds burgers en politie, en burgers en boa's en anderzijds de brandweer. Waar de taak van de brandweer is gericht op hulpverlening en het contact met burgers relatief beperkt is, zijn de aard van de interacties die boa's en politieagenten uitvoeren veelal handhavend en het aantal contactmomenten relatief hoog. Ook dit interactionele aspect is risico verhogend voor politie en boa's, in tegenstelling tot de brandweer.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ambtenaren die in aanraking komen met burgers moeten hun werk kunnen doen zonder agressie en geweld mee te maken. Dit is helaas nog geen realiteit. Al uit een eerste onderzoek naar agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak in 2007 bleek dat twee derde van de werknemers in de verschillende onderzochte sectoren het slachtoffer werden van agressie en geweld.¹ In de laatste monitor, waarin werd gerapporteerd op agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, kwam naar voren dat ruim één derde van de medewerkers hier mee te maken heeft gehad en dat het totale percentage slachtoffers tussen 2007 en 2015 redelijk stabiel is gebleven.² Inmiddels is er geen jaarlijkse en landelijk dekkende slachtoffermonitor meer voor deze doelgroep. Uit de cijfers van het Openbaar Ministerie (OM) valt echter op te maken dat het aantal verdachten van geweld tegen medewerkers met een publieke taak tussen 2019 en 2023 ook redelijk stabiel is gebleven.³ In de afgelopen 17 jaar bleef agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak dus onverminderd aan de orde.

In 2021 is een ernstig incident de aanleiding voor de minister van Justitie en Veiligheid om de taskforce 'Onze hulpverleners veilig' op te richten.⁴ Deze taskforce heeft als doel om bij te dragen aan het tegengaan van agressie en geweld tegen publieke medewerkers. Daarbij richt de taskforce zich vanuit het thema veilig werkgeverschap in eerste instantie op politieagenten, boa's (domein 1) en brandweerlieden. Daarnaast zijn er op basis van de Arbeidsomstandighedenwet verschillende andere vormen van beleid en maatregelen ingericht die zich dienen te richten op het voorkomen of beperken van agressie en geweld. Ook voorzien de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie en OM in afspraken over de opsporing en vervolging van dit soort delicten.⁵ Deze inspanningen zijn gezamenlijk ook wel bekend onder het thema Veilige Publieke Taak (VPT), de naam van het in 2016 beëindigde programma en bijbehorende monitor van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), of onder de huidige benaming Veilige publieke dienstverlening.

Inmiddels zijn we drie jaar verder en heeft de taskforce 'Onze hulpverleners veilig' door middel van een actieprogramma en onderzoeksagenda een aantal stappen gezet. De taskforce heeft veilig werkgeverschap geprioriteerd en zet daarbij in op bewustwording, verbetermogelijkheden en kennisontwikkeling. Zo heeft de

¹ Sikkema, C., Abraham, M. & Flight, S. (2007). Ongewenst gedrag besproken: ongewenst gedrag tegen medewerkers met een publieke taak. Amsterdam: DSP-groep.

² Van Zwieten, M., de Vroome, E. & van den Bossche, S. (2017). Monitor Veilige Publieke Taak 2016. Rapportage voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Leiden: TNO.

³ Openbaar Ministerie (2024). Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT cijfers over 2023). Beschikbaar van:

<https://www.om.nl/documenten/publicaties/vpt/map/2023/geweld-tegen-mensen-met-een-publieke-taak-vpt-cijfers-over-2023>

⁴ Zie Kamerbrief over oprichting Taskforce Onze hulpverleners veilig. Beschikbaar van: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fd45e070-fb71-4320-a0d3-989f1b53c5e0/pdf>

⁵ Dit blijkt ook uit Abraham, M., Piepers, N. & de Wilde, B. (2024). Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Amsterdam: DSP-groep. Op moment van schrijven is dit rapport nog niet gepubliceerd.

taskforce na het beëindigen van het programma en de monitor Veilige Publieke Taak onderzoek laten doen om meer inzicht in de vormen en mate van agressie en geweld tegen publieke dienstverleners te krijgen, onder andere door middel van een literatuurstudie⁶. Mede op basis van dit onderzoek richt de taskforce zich op onderzoek naar fenomenen zoals locaties, situaties en momenten waarop agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak plaatsvindt (*hot spots, hot times* en *hot circumstances*) en herhaald daders van geweld tegen de publieke taak (*hot offenders*).⁷ Daarmee ontstaat er steeds meer zicht op de mate, vormen en risicofactoren van deze fenomenen met de ambitie om een gerichte, en daarmee effectieve aanpak te kunnen ondersteunen. Dit onderzoek richt zich op herhaald slachtofferschap van agressie en geweld tegen de publieke taak (*hot victims*).

Uit onderzoek is namelijk gebleken dat een deel van de publieke dienstverleners vaker in aanraking komt met agressie en geweld dan anderen, en dat daarmee de verhouding slachtofferschap onder deze populatie scheef verdeeld is.⁸ Zo vindt bijna 45% van het geweld plaats bij slechts 10% van de slachtoffers met een publieke taak.⁹ Uit ander onderzoek bleek ook dat een deel van de functionarissen geen incidenten meemaakte (40%), een deel 1-2 incidenten meemaakte (13%) en een deel 3 of meer incidenten meemaakte (47%).¹⁰ Vanwege de ernstige psychosociale gevolgen van het herhaald slachtofferschap voor het individuele welzijn van de werknemer en het functioneren van de beroepsgroepen in algemene zin, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) DSP-groep opdracht gegeven om verdiepend onderzoek te verrichten naar dit fenomeen.

Dit onderzoek richt zich op herhaald slachtofferschap. Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen wat de voorspellende indicatoren voor het herhaald meemaken van agressie en geweld zijn. Met dit inzicht ontstaat een handelingsperspectief op mogelijke interventies en maatregelen om agressie en geweld tegen deze groep te voorkomen. Wij focussen ons op politieagenten, boa's en brandweerlieden, omdat deze beroepsgroepen zijn geprioriteerd door de taskforce en een relatief hoog risico lopen om slachtoffer te worden van agressie en geweld. Door middel van literatuuronderzoek, data-analyse van aangifteregistraties, dossieronderzoek van aangiftes, interviews, enquête en focusgroepen met teamleiders en medewerkers preventie en nazorg hebben we de omvang van herhaald slachtofferschap en indicatoren per beroepsgroep in kaart gebracht.

⁶ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. Literatuurstudie naar agressie en geweld jegens beroepsgroepen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie Justitie en Veiligheid. PLATO: Leiden.

⁷ Dit worden ook wel criminaliteitsconcentraties genoemd, zie bijvoorbeeld Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, vol. 53(2), pp. 133-157.

⁸ Fischer, T. & van Reemst, L. (2014). Slachtofferschap in de publieke taak. Een secundaire data-analyse op basis van monitoren van programma Veilige Publieke Taak. Apeldoorn, Nederland: Politie en Wetenschap.

⁹ Berghuis, B. & de Waard, J. (2011). Het slachtoffer emancipeert. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding.

¹⁰ Aarten, P., Buiskool, B.J., Hudepohl, M., van Lakerveld, J. & Matthys, J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. Literatuurstudie naar agressie en geweld jegens beroepsgroepen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie Justitie en Veiligheid. Leiden: PLATO, p.39

1.2 Onderzoeksvragen

Het uitgevoerde onderzoek beoogt zicht te bieden in de indicatoren die het (niet) herhaaldelijk meemaken van agressie en geweld tegen politie, brandweer en boa's, voorspellen. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Welke indicatoren voorspellen het herhaaldelijk meemaken van agressie en geweld tegen mensen met een risicoberoep of het voorkomen daarvan? Welke handelingsperspectieven zijn er voor het bieden van de juiste steun en het verminderen van de geleden schade?

Om deze vraag te beantwoorden, hebben we het onderzoek opgedeeld in vier thema's. We kijken we naar (1) inzichten uit de literatuur, (2) de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap binnen de drie beroepsgroepen, we brengen (3) de indicatoren voor herhaald slachtofferschap in kaart en we verkennen (4) de mogelijkheden voor het begrijpen en verminderen van deze vorm van herhaald slachtofferschap. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld persoonskenmerken, situationele kenmerken en organisatorische kenmerken zijn. Met inzicht in die indicatoren ontstaat een handelingsperspectief op mogelijke interventies en maatregelen om zowel agressie en geweld tegen deze groep te voorkomen als bij te dragen aan (betere) werkomstandigheden. Daarmee hebben we de centrale vraag opgesplitst in de volgende deelthema's en deelvragen waaruit ook grotendeels de structuur van dit rapport volgt:

Inzichten uit de literatuur

1. Welke theorieën en modellen bieden handvatten om de problematiek van herhaald slachtofferschap beter te begrijpen en de kans erop te verkleinen?

Omvang en vormen

2. Hoeveel professionals zijn, per beroepsgroep, herhaald slachtoffer van agressie en geweld?

Indicatoren van herhaald slachtofferschap

3. Welke indicatoren hangen samen met herhaald slachtofferschap?
 - a) Wat zijn de persoonskenmerken van de herhaald slachtoffers?
 - b) Welke organisatorische kenmerken hebben de herhaald slachtoffers?
 - c) Welke situationele kenmerken spelen een rol bij herhaald slachtofferschap?
4. Hoe verhouden de indicatoren van herhaald slachtofferschap zich tot die van de totale groep slachtoffers van agressie en geweld onder de drie beroepsgroepen?
5. Verschillen de indicatoren per beroepsgroep?

Verbetermogelijkheden voor het verminderen van deze vorm van herhaald slachtofferschap

6. Welke mogelijkheden bestaan onder de drie beroepsgroepen om de kans op herhaald slachtofferschap te verkleinen?
7. Welke afwegingen bij het kiezen van verschillende soorten maatregelen moeten, gezien de aard, omvang en investeringen, gedaan worden?
8. Welke aanbevelingen over het nemen van maatregelen ter vermindering van herhaald slachtofferschap kunnen worden gedaan (per beroepsgroep)?

1.3 Onderzoek afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot geweldsslachtofferschap onder drie risicoberoepen. Hieronder lichten we beknopt deze beroepsgroepen toe, wat we verstaan onder agressie en geweld, geweldsslachtoffer en herhaald slachtofferschap. In hoofdstuk 2.1 gaan we nader in op deze definities. In hoofdstuk 2 is de literatuurstudie te vinden waarop deze definities zijn gebaseerd.

Risicoberoepen

Dit onderzoek is gericht op agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak in de operationele uitvoering bij de politie, brandweer (repressieve dienst) en boa's domein 1. Dit zijn de beroepsgroepen die in eerste instantie vallen onder de scope van de taskforce 'Onze Hulpverleners Veilig'. Deze beroepsgroepen samen noemen we in dit onderzoek de 'risicoberoepen'. De gehele publieke taak doelgroep is echter breder dan alleen deze drie beroepsgroepen en betreffen zowel medewerkers met een operationele als een ondersteunende functie. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook zorg- en ambulancemedewerkers, ambtenaren en onderwijzers.

Politie

De politie is nationaal georganiseerd in tien regionale eenheden en één landelijke eenheid. De regionale eenheden zijn opgedeeld in districten met daarin meerdere basisteams. De politie is belast met de handhaving van de openbare orde, veiligheid en rechtsorde, en directe hulpverlening. In gevallen van agressie en geweld in de uitvoering van publieke taken heeft de politie zowel een rol als werkgever als een rol als opsporingsinstantie.

Boa's domein 1

Boa's zijn buitengewoon opsporingsambtenaren met opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Domein 1 boa's richten zich met name op de aanpak van overlast, kleine ergernissen en andere feiten

die de leefbaarheid in de openbare ruimte aantasten.¹¹ Hun bevoegdheden zijn wettelijk vastgesteld, maar de invulling van taken, bevoegdheden en middelen kunnen variëren per werkgever, wat voornamelijk gemeenten zijn. Daarnaast zijn er per werkgever, en soms zelfs tussen afdelingen onderling, ook grote variaties in de aantallen boa's die worden ingezet, de financiële middelen die zij hiervoor ter beschikking hebben, de visie op de invulling van de inzet, en de samenwerking met de politie.¹²

Brandweer

De organisatie van de brandweer is onderverdeeld in 25 veiligheidsregio's, waarbinnen ook de samenwerking kan worden gezocht met politie, gemeenten en geneeskundige hulpverlening. Vrijwel elke gemeente heeft minstens één eigen brandweerkazerne, in totaal zijn het er bijna duizend, die variërend in geografische spreiding en aantallen gezamenlijk een veiligheidsregio vormen. Net als boa's zijn er voor repressieve brandweermedewerkers¹³ dus verschillende werkgevers in de vorm van veiligheidsregio's, in plaats van één landelijke werkgever zoals bij de politie. Daarnaast is er binnen de brandweer nog het onderscheid tussen de vrijwillige en beroepsbrandweer. Waar beroepsmedewerkers vaste diensten draaien, zijn vrijwilligers oproepbaar en combineren zij dit vaak met hun hoofd baan.

Agressie en geweld

In dit onderzoek wordt onder agressie en geweld¹⁴ verstaan:

- 🕒 Verbaal geweld, waaronder schreeuwen, schelden, beledigen en treiteren.
- 🕒 Online verbaal geweld, waaronder beledigen en uitschelden op bijvoorbeeld sociale media.
- 🕒 Bedreiging/intimidatie, waaronder (be)dreigen, discriminatie, en seksuele intimidatie.

¹¹ Boa's domein 1 richten zich op de leefbaarheid in de openbare ruimte.

In totaal zijn er zes boa domeinen, dit zijn:

Domein 1: Openbare ruimte: aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte.

Domein 2: Milieu, welzijn en infrastructuur: natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- & warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving (zoals gebouwen, parken, schone lucht, rivieren, bossen) en infrastructuur).

Domein 3: Onderwijs: handhaving leerplichtwet en wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft.

Domein 4: Openbaar vervoer: strafbare feiten opsporen binnen het domein openbaar vervoer.

Domein 5: Werk, inkomen en zorg: strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken.

Domein 6: Generieke opsporing: restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid.

In de (data-)analyse van de aangifteregistraties en in het dossieronderzoek beperken we ons bij de boa's niet tot domein 1 maar betreffen dit alle zes de boa domeinen. De reden hiervoor is dat in de politie-dataset van aangifteregistraties geen goed onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende boa-domeinen.

¹² Zie ook Abraham, M. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig: Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. DSP Groep: Amsterdam.

¹³ De repressieve brandweer heeft de volgende vier taken rond brandweezorg:

1. Brand voorkomen, beperken en bestrijden.
2. Gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen beperken en bestrijden.
3. Andere overheden en organisaties adviseren over brandweezorg, brandbestrijding en brandpreventie.
4. Ongevallen met gevaarlijke stoffen voorkomen, beperken en bestrijden.

Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/brandweer>

¹⁴ We zijn ons ervan bewust dat 'agressie' en 'geweld' soms als uitwisselbare termen worden gebruikt. Wanneer beide begrippen dan in één adem genoemd worden kan gesteld worden dat sprake is van een tautologie. We zijn ons van dit risico bewust. Echter, omdat in het algemeen spraakgebruik de gecombineerde term 'agressie en geweld' een herkenbare betekenis heeft en we de lezer niet willen belasten met een nadere conceptualisering van de afzonderlijke begrippen 'agressie' en 'geweld' wordt in dit rapport 'agressie en geweld' als gecombineerd begrip op de gangbare wijze gehanteerd.

- ③ Online bedreiging/intimidatie, waaronder online intimidatie en bedreiging, bijvoorbeeld doxing (het publiceren van persoonsgegevens van een individu of organisatie).
- ③ Fysiek geweld, waaronder spugen, duwen, schoppen, slaan, bijten, vastgrijpen, wurgen en verwonden.

Geweldsslachtoffer

'Slachtofferschap van geweld en agressie' kent diverse verschijningsvormen die variëren van verbale tot fysieke en online vormen. Verbaal geweld omvat bijvoorbeeld schelden en beledigen, bedreigen en intimideren. Fysiek geweld kan bestaan uit spugen, schoppen, slaan, bijten, en seksueel geweld. Verbaal geweld komt vaker voor dan fysiek geweld en kan, net als fysiek geweld, zowel op korte als lange termijn schadelijke effecten hebben voor werknemers. Online geweld, zoals bedreiging, intimidatie en doxing nemen verder toe. Naast de verschillende uitingsvormen van geweld kan ook het doel van geweld verschillen. Dit kan bijvoorbeeld instrumenteel zijn, waarbij een specifiek resultaat wordt nagestreefd, of expressief, waarbij de agressie voortkomt uit een emotionele reactie op een situatie. Het onderscheid tussen deze doelen is niet altijd duidelijk voor het slachtoffer. Of en in hoeverre het gedrag van een dader als geweld wordt ervaren, hangt af van de perceptie van het slachtoffer. Ook de gevolgen voor slachtoffers kunnen variëren van psychologische en emotionele schade tot fysieke, financiële en sociale gevolgen, die direct of indirect kunnen zijn. Directe gevolgen kunnen bijvoorbeeld verwondingen of posttraumatische stress omvatten, die indirect financiële gevolgen kan hebben door verminderde werkprestaties. Ook getuigen en naasten van slachtoffers kunnen als secundaire slachtoffers negatieve gevolgen ondervinden.

Binnen dit onderzoek verstaan we onder het begrip 'slachtoffer van agressie en geweld' personen die fysieke of psychische schade ervaren als gevolg van (online) verbale en fysieke vormen van geweld die binnen de uitoefening van hun functie tegen hen zijn gericht. Het onderzoek richt zich niet op agressie en geweld onder collega's onderling. We maken daarbij onderscheid tussen de vijf verschillende vormen verbaal geweld, online verbaal geweld, bedreiging en intimidatie, online bedreiging en intimidatie en fysiek geweld.

Herhaald slachtofferschap

Herhaald slachtofferschap kan worden gezien als een criminaliteitspatroon, vergelijkbaar met *hot spots* en *hot offenders* (veelplegers). We spreken van herhaald slachtofferschap in enge zin wanneer bepaalde individuen of objecten binnen een bepaald tijdsbestek meer dan één keer slachtoffer worden van eenzelfde type delict. Vanuit de theorie wordt herhaald slachtofferschap enerzijds verklaard doordat bepaalde kenmerken van het slachtoffer hen als doelwit meer kwetsbaar maken, of aantrekkelijk voor daders, dan anderen. Anderzijds wordt gesteld dat de kans op herhaald slachtofferschap toeneemt, doordat het slachtofferschap een bepaalde emotionele staat teweegbrengt of de zichtbaarheid als zijnde slachtoffer vergroot, of omdat de dader beter bekend is met het doelwit. Daarentegen kan de kans op herhaald slachtofferschap ook afnemen als er specifieke maatregelen worden genomen om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

In dit onderzoek spreken we van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen wanneer:

Dezelfde individuen (die) binnen één jaar meer dan één keer slachtoffer worden van (online) verbale en/of fysieke vormen van agressie en geweld tijdens de uitoefening van diens functie.

Met deze tijdsperiode wordt tot uitdrukking gebracht dat het herhaald slachtofferschap niet toevallig optreedt, maar bij de betreffende persoon het karakter lijkt aan te nemen van een patroon. We maken daarbij een grofmazige driedeling tussen enkelvoudige slachtoffers (≤ 1 keer per jaar), herhaalde slachtoffers (2x per jaar) en frequent herhaalde slachtoffers ($> 2x$ per jaar). We richten ons daarbij op de kenmerken die deze medewerkers meer kwetsbaar of aantrekkelijk maken om herhaald slachtoffer te worden.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen en een veelzijdig beeld op te halen zijn verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden in twee fases ingezet. Data-analyse van cijfers zegt bijvoorbeeld iets over de omvang van herhaald slachtofferschap maar minder over de vormen en context. Bovendien is de cijfermatige omvang afhankelijk van eenduidige en complete registratie en aangifte door de drie beroepsgroepen. Daarom hebben we het eerste beeld van herhaald slachtofferschap met een brede blik opgehaald uit de literatuur, data-analyse van de aangiftheregistraties en interviews met teamleiders en medewerkers preventie en nazorg, vervolgens hebben we dit nader getoetst door middel van een enquête onder teamleiders van politie en boa's, dossieronderzoek van aangiftes en focusgroepen met vertegenwoordigers van de drie beroepsgroepen. Hieronder geven we een toelichting op de verschillende onderzoeksmethoden en de ethische verantwoording. Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie die is ingesteld door het WODC. In bijlage 1 geven we de samenstelling van deze commissie weer.

1.4.1 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf geven we per onderzoeksmethode een toelichting op het doel en wijze waarop de methode is ingezet. Binnen dit onderzoek hebben we voor de data-analyse en het dossieronderzoek de periode begin 2018 – eind 2022 gehanteerd. Hiermee bevat de data-analyse en het dossieronderzoek data van zowel voor, tijdens en kort na de Covid-periode.⁴⁵ In de interviews, enquête en focusgroepen hebben we respondenten gevraagd om retrospectief terug te kijken op hun ervaring met betrekking tot hun werkzame leven binnen deze specifieke beroepsgroep. Voor de ervaringen met (herhaald) agressie en geweld is verzocht om terug te blikken op het afgelopen jaar.

⁴⁵ De Covid-periode (januari 2020 tot en met mei 2022) is relevant om te benoemen omdat dit van grote invloed is geweest op de dagelijkse praktijk van publieke organisaties met een handhavende en hulpverlenende taakstelling. Enerzijds waren er bijvoorbeeld minder mensen in de publieke ruimte waardoor veiligheidsproblematiek zich op andere wijze voordeed, anderzijds waren politie en handhaving op andere wijzen betrokken bij de handhaving van de openbare orde en openbare ruimte, bijvoorbeeld bij de handhaving van de corona-maatregelen en publieke protesten. Daarmee wijkt de Covid-periode af van de periode daarvoor en erna.

In onderstaand schema worden de ingezette methoden schematisch samengevat en uitgesplitst naar de twee fasen van het onderzoek. In de eerste fase van het onderzoek is nagegaan welke verklaringshypothesen voor de herhaalde incidentie van slachtofferschap op basis van de literatuur, data-analyse en gesprekken geformuleerd konden worden. In de tweede fase zijn deze hypothesen getoetst met behulp van enquête, focusgroepen en dossieronderzoek. In het vervolg van deze paragraaf worden de methoden afzonderlijk toegelicht.

Schema 1.1 Ingezette onderzoeksmethoden

Kwalitatieve methoden	Kwantitatieve methoden
Fase 1: Verkennen	
Literatuurstudie naar de definitie van herhaald slachtofferschap en de risicofactoren van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.	Data-analyse van politieregistraties van aangiftes door de drie beroepsgroepen om de eerste indicatoren die herhaalde slachtoffers onderscheiden van eenmalig slachtoffers in beeld te brengen. Daarnaast hebben we aan de hand van deze dataset voor elk van de beroepsgroepen politie en boa's drie gemeenten geselecteerd als focusregio's voor de interviews.
Interviews met teamleiders en medewerkers preventie en nazorg van de drie beroepsgroepen om indicatoren op te halen en een beeld te schetsen van het huidige en gewenste preventie -en nazorgbeleid.	
Fase 2: Toetsen	
Dossieronderzoek naar aangiftes (processen-verbaal) van agressie en geweld door medewerkers van de drie beroepsgroepen om indicatoren te toetsen.	Enquête onder teamleiders van politie en boa's om de indicatoren, aangiftebereidheid en preventie- en nazorgmaatregelen breder te toetsen.
Focusgroepen met teamleiders, medewerkers preventie en nazorg en andere experts op het gebied van agressie en geweld tegen de drie beroepsgroepen om de voorlopige bevindingen te toetsen en nader in te gaan op het preventie -en nazorgbeleid.	

Literatuurstudie

De focus van de literatuurstudie lag op het formuleren van een definitie van herhaald slachtofferschap en het in beeld brengen van risicofactoren voor agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. De literatuurstudie is geschreven onder supervisie van hoogleraar victimologie Antony Pemberton van de KU Leuven/NSCR. Zijn literatuursuggesties op het gebied van geweldslachtofferschap en herhaald slachtofferschap hebben daarbij een belangrijk vertrekpunt gevormd. Tegelijkertijd is gebruik gemaakt van de literatuursuggesties op het gebied van agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak die zijn aangedragen door de begeleidingscommissie, en is ook de literatuurlijst uit de startnotitie van het WODC punt van vertrek geweest. Daarnaast hebben we via Google Scholar in het algemeen en per beroepsgroep aanvullend gezocht op zoektermen als '(herhaald) slachtofferschap (hulpverleners)' en '(repeat) victimization (first responders)'. Tot slot is de sneeuwbalmethode gebruikt door te kijken naar literatuurlijsten van relevante studies. De literatuurstudie sluit af met een lijst risicofactoren die thematisch zijn ingedeeld in categorieën.

Deze lijst is niet limitatief en bovendien bestaat de mogelijkheid dat sommige factoren bij meerdere categorieën kunnen worden ondergebracht. De literatuurstudie en lijst met risicofactoren hebben de basis gevormd voor de verdere verkenning van de risicofactoren van herhaald slachtofferschap die is uitgevoerd door middel van interviews met de werkvloer. De bibliografie van de literatuurstudie is opgenomen in bijlage 3.

Data-analyse politieregistraties

Vanuit het politiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) zijn alle aangiftes met de labels Veilige Publieke Taak (VPT) en Geweld Tegen Politie Ambtenaren (GTPA) onttrokken voor de periode van 11 augustus 2017 tot en met 31 december 2022. Deze dataset bevat gepseudonimiseerde aangiftes van politieagenten, boa's van alle domeinen en brandweermedewerkers op persoonsniveau. Met de beschikbare variabelen was het niet goed mogelijk om enkel te filteren op boa's domein 1. Hierdoor zijn in de analyses van de aangiftecijfers en het dossieronderzoek ook andere boa domeinen meegenomen. De overgrote meerderheid van de boa aangiftes heeft echter wel betrekking op het eerste domein.

Op basis van de definitie van herhaald slachtofferschap zijn slachtoffers in deze dataset onderverdeeld in eenmalig slachtoffers, herhaald slachtoffers en frequent herhaald slachtoffers:

- ① Eenmalig slachtoffer betekent dat er binnen de totale periode van de dataset geen kalenderjaar is geweest waarin het slachtoffer meer dan één keer slachtoffer is geweest. Binnen de categorie eenmalig slachtoffer is het dus wel mogelijk dat een individu in het jaar 2018 slachtoffer is geweest, en vervolgens nog een keer in het jaar 2022.
- ② Herhaald slachtoffer houdt in dat het slachtoffer in minstens één kalenderjaar twee keer slachtoffer is binnen het kalenderjaar, maar niet meer dan twee keer.
- ③ Frequent herhaald slachtoffer betekent dat het slachtoffer in minstens één kalenderjaar meer dan twee keer slachtoffer is geweest.

De aantallen binnen deze driedeling hebben we gebruikt om de omvang van herhaald slachtofferschap te bepalen per beroepsgroep en per kalenderjaar. In de verschillende data-analyses in hoofdstuk 3 is aangegeven of het een analyse betreft van één of meerdere kalenderjaren, of voor de gehele periode van de dataset. Daarnaast hebben we gekeken naar verschillen onder slachtoffertypes in de verschillende vormen van geweld. De vormen van geweld zijn gecategoriseerd aan de hand van het strafbare feit waar aangifte van is gedaan. Hiervoor hebben we de vormen van geweld zoals beschreven in paragraaf 1.3 gehanteerd. Vervolgens hebben we op basis van variabelen zoals leeftijd, geslacht en pleeglocatie een aanvullende analyse uitgevoerd naar kenmerken van herhaalde slachtoffers.

Interviews

Om zicht te krijgen op de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap en het preventie -en nazorgbeleid onder risicoberoepen hebben we per beroepsgroep interviews gehouden met vertegenwoordigers van de werkvloer. Hiervoor hebben we voor politie en boa's per beroepsgroep drie focusregio's geselecteerd. We lichten eerst toe hoe we per beroepsgroep zijn gekomen tot de focusregio's en selectie van respondenten, vervolgens gaan we in op de vorm van de interviews.

De focusregio's voor politie en boa's zijn geselecteerd op basis van de politie-dataset. Hierbij hebben we gekeken naar gemeenten waar het geregistreerd herhaald slachtofferschap relatief naar het aantal inwoners hoog of juist relatief laag was. Per beroepsgroep hebben we drie gemeenten geselecteerd. Daarbij hebben we ons beperkt tot gemeenten waar het absolute aantal geregistreerde herhaalde slachtoffers in de periode van de dataset tenminste 50 was, zodat de selectie niet gebaseerd werd op statistische afwijkingen als gevolg van lage aantallen. De gedachte achter de selectie was dat door regio's te selecteren waar herhaald slachtofferschap juist veel of juist weinig voorkomt beter zicht verkregen wordt op de factoren die met de incidentie van het fenomeen samenhangen.

Herhaald slachtofferschap onder brandweerlieden bleek echter nauwelijks voor te komen in de dataset. Respondenten voor deze beroepsgroep zijn daarom anders geselecteerd. Via het brandweer-lid van de taskforce en één van de leden van de begeleidingscommissie zijn we in contact gekomen met een aantal medewerkers van veiligheidsregio's die vervolgens zelf geschikt waren als respondent en/of ons hebben doorverwezen naar (aanvullende) respondenten.

Omdat operationele teamleiders en medewerkers preventie en nazorg een goede inschatting kunnen maken van de risicofactoren van herhaald slachtofferschap, hebben we respondenten geselecteerd die vallen onder deze functietypes. Uit ethische overwegingen zijn herhaalde slachtoffers zelf niet direct bevraagd in dit onderzoek. Via bestaande contacten zijn we na de selectie van de gemeenten in contact gekomen met de betreffende politieteams en handhavingsafdelingen binnen deze gemeenten. Vanuit elke gemeente hebben we in ieder geval gesproken met twee teamleiders. Daarnaast hebben we gesproken met preventie en nazorgmedewerkers. Voor boa's waren dit medewerkers van dezelfde gemeenten en voor de politie waren dit medewerkers die zich hier op landelijk niveau mee bezig houden. Bij de brandweer zijn teamleiders en medewerkers preventie en nazorg geselecteerd van drie verschillende veiligheidsregio's.

In totaal spraken we 23 respondenten tijdens 19 interviews. 10 respondenten spraken we in de vorm van een duo-interview. Het aantal respondenten per beroepsgroep is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1.1 Respondenten

Beroepsgroep	Aantal teamleiders	Aantal preventie en nazorg medewerkers	Totaal aantal interviews respondenten (per beroepsgroep)
Politie	7	2	9
Boa	6	3	9
Brandweer	2	3	5
Totaal	15	8	23

De interviews duurden, afhankelijk van of het een solo of duo interview betrof, 60 tot 90 minuten en zijn in de meeste gevallen online afgenomen. Voorafgaand aan het interview hebben de respondenten een interviewleidraad toegestuurd gekregen. Hierin zijn ook de toelichting op het onderzoek en de algemene voorwaarden voor medewerking aan het onderzoek opgenomen. Na afloop van het interview is aan de hand van aantekeningen door de interviewer een gespreksverslag opgesteld. De ethische verantwoording van de interviews lichten we verder toe in paragraaf 1.4.2.

De interviews waren semigestructureerd, waarbij respondenten in eerste instantie zijn gevraagd naar de omvang van vormen van slachtofferschap binnen het team, de afdeling of organisatie, en vervolgens naar in hoeverre er ook sprake is van herhaald slachtofferschap. Daarna kregen respondenten de gelegenheid om op basis van hun ervaringen eerst zelf een aantal risicofactoren voor herhaald slachtofferschap te benoemen, om vervolgens te reageren op de categorieën en risicofactoren die in een eerdere fase van het onderzoek zijn opgehaald de literatuur. Tot slot zijn respondenten gevraagd naar het huidige preventie- en nazorgbeleid, en welke bestaande of aanvullende maatregelen volgens hen het beste kunnen worden getroffen om herhaald slachtofferschap te verminderen.

Enquête

De enquête is in samenwerking met Ipsos I&O digitaal uitgezet onder teamleiders van de beroepsgroepen politie en boa's. In de enquête stelden we een beperkt aantal vragen over de achtergrond van de teamleider en het team om vervolgens te vragen naar de mate waarin medewerkers in aanraking komen met agressie en geweld, in hoeverre hier aangifte van wordt gedaan, en in hoeverre er medewerkers binnen het team herhaald slachtoffer zijn. Deze uitkomsten hebben we gebruikt om de realistische omvang van herhaald slachtofferschap te schatten. Daarnaast stelden we vragen over de factoren die blijkens de literatuur en interviews in relatie gebracht kunnen worden met herhaald slachtofferschap. Tot slot vroegen we de respondenten voor een set van preventie- en nazorgmaatregelen (die we in de interviews hebben opgehaald) de bruikbaarheid in te schatten. De volledige enquête vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

Omdat (herhaald) slachtofferschap bij de brandweer in de aangifteregistraties en volgens de interviewrespondenten weinig bleek voor te komen, hebben we besloten om de beschikbare enquêtecapaciteit volledig aan te wenden voor de boa's en politie. Teamleiders zijn via de e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête en konden reageren tussen 23 april 2024 en 21 mei 2024. Onder

politied medewerkers zijn 1.000 operationeel leidinggevenden uitgenodigd voor de enquête. Voor de beroepsgroep boa's zijn 342 gemeenten benaderd voor de enquête. Van beide beroepsgroepen hebben in totaal 346 respondenten gereageerd, waarvan 119 respondenten voor de beroepsgroep boa's (respons van 35% van de gemeenten), en 227 respondenten van de beroepsgroep politie (respons van 23% van de operationeel leidinggevenden). Omdat niet elke vraag in de enquête voor alle respondenten van toepassing was, hebben niet alle respondenten alle vragen beantwoord. In de beschrijving van de tabellen en figuren in het rapport is aangegeven hoeveel van de enquête respondenten de vraag hebben beantwoord.

Berekenen van de correctiefactor

In de enquête hebben we onder operationeel leidinggevenden van politie en boa's domein 1 uitgevraagd in welk deel van de gevallen er per geweldsvorm aangifte is gedaan. Daarnaast hebben we in de enquête per geweldsvorm uitgevraagd hoeveel medewerkers in het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden van deze geweldsvorm. Aan de hand van deze uitkomsten hebben we voor elke face-to-face geweldsvorm een correctiefactor berekend. Het aandeel van de gevallen waar overal aangifte van is gedaan hebben we voor 100% gewogen, het aandeel van de gevallen waarin ongeveer driekwart van de gevallen hebben we voor 75% gewogen, enzovoort. Daarmee zijn we per geweldsvorm gekomen tot een ratio van hoe vaak een geweldsvorm volgens de enquête respondenten is voorgekomen ten opzichte van in welk aandeel van de gevallen hier ook aangifte is gedaan, ofwel het aangiftebereidheidspercentage. Deze resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel 1.2. Dit percentage geeft weer in hoeveel procent van de gevallen er van deze geweldsvorm volgens de enquête respondenten gemiddeld aangifte wordt gedaan. Het aangiftebereidheidspercentage is ook berekend voor de drie face-to-face geweldsvormen samen, wat we hebben vertaald naar een correctiefactor voor de politie en de boa's. Voor de politie komen we met een aangiftebereidheidspercentage van 50% uit op een correctiefactor van 2, voor boa's komen we met het aangiftebereidheidspercentage van 39% uit op een correctiefactor van 2.6.

Tabel 1.2 Aangiftebereidheidspercentage en correctiefactor politie en boa's face-to-face geweldsvormen

Geweldsvorm	Politie aangiftebereidheid	Boa aangiftebereidheid
Verbaal geweld	33%	22%
Bedreiging/intimidatie	49%	39%
Fysiek geweld	72%	74%
Face-to-face geweldsvormen	50%	39%

Dossieronderzoek

Door middel van een aselechte gestratificeerde steekproef hebben we voor de periode 2022-2023 150 processen-verbaal van aangiftes geselecteerd om te onderzoeken. De strata van de steekproef waren eenmalige slachtoffers en frequent herhaalde slachtoffer. We kozen relatief recente zaken, omdat deze grotendeels buiten de atypische corona-periode valt waardoor vertekening van de data vanwege bijvoorbeeld handhaving ten tijde van coronaprotesten en lockdowns buiten beschouwing zijn gebleven. Voor de

beroepsgroep brandweer hebben we – vanwege het geringe aantal - alle aangiftes van frequent herhaalde slachtoffers bekeken. Dit heeft geresulteerd in de volgende verdeling per beroepsgroep:

Tabel 1.3 Verdeling processen-verbaal van aangiftes per beroepsgroep

Beroepsgroep	Enmalige slachtoffers	Frequent herhaalde slachtoffers
Politie	34	34
Boa	34	34
Brandweer	12	2

Aan de hand de uitkomsten van de literatuurstudie, data-analyse en interviews hebben we een screeningsformulier opgesteld. Op basis van dit screeningsformulier is in het dossieronderzoek gekeken naar de pleeglocatie, de aard van het delict, de situatie, het type verdachte, het tijdstip, de werkwijze van het slachtoffer, overige omstandigheden van het slachtoffer en mogelijke andere risicofactoren. Het screeningsformulier is opgenomen in bijlage 2.

Focusgroepen

Om de voorlopige bevindingen te toetsen en nader in te gaan op verbetermogelijkheden op het gebied van preventie en nazorg hebben we per beroepsgroep een online focusgroep georganiseerd. De deelnemers uit deze beroepsgroepen bestonden uit interviewrespondenten, waaronder teamleiders en medewerkers die zich bezighouden met preventie en nazorg, en andere (landelijke) experts op het thema agressie en geweld tegen één van de drie beroepsgroepen. De deelnemers zijn via eigen contacten en contacten vanuit de begeleidingscommissie geworven. Voor de focusgroep met de politie zijn zeven deelnemers uitgenodigd en hebben er drie deelgenomen vanuit landelijk niveau. Voor de focusgroep met de boa's zijn tien deelnemers uitgenodigd en hebben er zes deelgenomen vanuit drie verschillende gemeenten. Voor de focusgroep met de brandweer zijn 12 deelnemers uitgenodigd en hebben er negen deelgenomen vanuit zes verschillende veiligheidsregio's.

Voorafgaand aan de focusgroep hebben de deelnemers een discussienotitie ontvangen met hierin de belangrijkste voorlopige bevindingen en een aantal stellingen per thema. Tijdens de online focusgroepen zijn we ingegaan op de tussentijdse bevindingen van het onderzoek, waaronder de omvang en kenmerken van herhaald slachtofferschap. Deelnemers kregen de gelegenheid hierop te reageren en daarnaast hebben we aan de hand van stellingen een aantal uitkomsten nader getoetst. Vervolgens bespraken we de mate waarin het huidige preventie- en nazorgbeleid hier goed op aansluit en de mogelijke verbetermogelijkheden die op basis van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

1.4.2 Ethische verantwoording

Een onderzoek naar herhaald slachtofferschap betreft een gevoelig onderwerp. Niet alleen omdat het herhaald meemaken van agressie en geweld grote impact op het leven van het slachtoffer kan hebben, maar ook omdat secundaire victimisatie op de loer ligt. Zeker ook omdat het onderzoek zich tevens richtte op persoonskenmerken die mogelijk konden samenhangen met het al dan niet (herhaald) slachtoffer worden van geweld en agressie.

Om de belangen van de betrokkenen – en in de eerste plaats de slachtoffers – te waarborgen, is zorgvuldig gewerkt. Zo is in de beginfase van het onderzoek een DPIA uitgevoerd waarin de dataverzameling op privacyaspecten is beoordeeld en het gebruik van de persoonsgegevens tot een minimum is beperkt. Qua persoonsgegevens van slachtoffers zijn uiteindelijk door de onderzoekers alleen de teksten van processen verbaal van aangiftes ingezien. De dataset met alle aangiftes (VPT/GTPA) uit de periode 2018-2023 bevatte alleen gepseudonimiseerde data waarbij wij alleen een niet op personen herleidbare unieke identifier tot onze beschikking hadden.

Ook is besloten geen interviews te houden met slachtoffers. Het mogelijk herbeleven van een traumatische gebeurtenis woog niet op tegen de meerwaarde van een gesprek met de doelgroep. Teamleiders en medewerkers preventie en nazorg hebben namelijk goed overkoepelend zicht op de risicofactoren van herhaald slachtofferschap.

Interview en focusgroep respondenten zijn voorafgaand geïnformeerd over het doel van het onderzoek, dat deelname vrijwillig is, dat de respondent zich ieder moment nog kunnen terugtrekken, en dat de privacy van de respondent wordt gewaarborgd. Gegevens van de respondenten zijn niet herleidbaar naar de persoon noch het gebied waar zij werkzaam verwerkt in dit rapport. Tijdens de interviews zijn door de interviewer aantekeningen gemaakt. Deze aantekeningen zijn vervolgens uitgewerkt in een verslag. Deze gespreksverslagen zijn ter accordering teruggelegd bij alle respondenten.

De enquête was anoniem van opzet en is door de politie zelf verspreid onder een steekproef van leidinggevende in de uitvoerende dienst. De enquête onder boa's is anders vormgegeven, waarbij een onderscheid bestond tussen respondenten met een openbaar en een niet-openbaar emailadres. De niet-openbare e-mailadressen zijn door Ipsos/I&O verzameld in het kader van een overeenkomst die ze met elke gemeente hebben om een maatwerkanalyse van de Veiligheidsmonitor uit te voeren (uitmondend in een tabellenboek of rapport). Het herbenaderen van deze groep met het oog op een voor hen relevant wetenschappelijk onderzoek in het veiligheidsdomein, dat een zeer geringe privacy-impact heeft (ze worden immers niet als slachtoffer aangeschreven, maar als teamleider/leidinggevende), maakte dat we tot het

oordeel kwamen dat dit verenigbaar is met het oorspronkelijke verwerkingsdoel. Dat betekent dat er sprake is van een gerechtvaardigd belang met de overeenkomst als originele verwerkingsgrondslag.¹⁶

Voor het achterhalen van e-mailadressen van gemeenten waarvan Ipsos/I&O geen e-mailadres had, hebben we gezocht in openbare bronnen, zoals Google en het raadsinformatiesysteem (RIS), naar (a) algemene e-mailadressen van gemeenten, (b) e-mailadressen van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en/of Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) en (c) persoonlijke e-mailadressen van OOV- en/of VTH-medewerkers. We hebben deze e-mailadressen toegevoegd aan het verzendbestand, zolang (a) de relevantie van het onderzoek voor de betreffende afdeling of ambtenaar aannemelijk was te maken en (b) er sprake was van actuele gegevens (2020 of recenter).

1.5 Beperkingen van het onderzoek

Ook dit onderzoek kent enkele beperkingen waarvan notie genomen moet worden bij lezing van de resultaten. In de eerste plaats beperkt dit onderzoek zich tot de operationele uitvoering van de drie risicoberoepsgroepen politie, boa's domein 1 en brandweer. Zoals toegelicht is de gehele publieke taak breder dan alleen deze drie beroepsgroepen. Bovendien komen ook medewerkers werkzaam in de ondersteuning van de operationele uitvoering in aanraking met agressie en geweld. Te denken valt bijvoorbeeld aan medewerkers van recepties, meldkamers en dienstencentra. Deze medewerkers bleven binnen dit onderzoek buiten beeld.

Het onderzoek maakt gebruik van aangifte registraties van VPT-geweld om de omvang van herhaald slachtofferschap te bepalen. Echter toont het onderzoek ook dat deze cijfers slechts het topje van de ijsberg laten zien omdat niet van alle incidenten van VPT-geweld aangifte wordt gedaan en er sprake is van onderregistratie. Ook is voor het bepalen van de omvang gebruik gemaakt van een schattingsmethode. Deze methode hebben we toegelicht in de voorgaande paragraaf.

Daarnaast kent de manier waarop de drie beroepsgroepen in beeld zijn gebracht beperkingen. Zo heeft er beperktere dataverzameling plaatsgevonden onder brandweer, omdat door deze beroepsgroep nauwelijks aangiftes waren gedaan. De brandweerrespondenten zijn daardoor niet alleen anders geselecteerd, maar ook qua aantal minder vaak geïnterviewd. Bovendien namen ze niet deel aan de enquête. Uit de methoden waarbij de brandweer wel is bevraagd kwam ook een eenduidig beeld naar voren. Hoewel deze keuze gerechtvaardigd was vanwege de geringere problematiek, heeft de focus van het onderzoek meer gelegen op politie en boa.

Een beperking voor de beroepsgroep boa's betreft het onderscheid tussen de zes boa-domeinen. Het onderzoek richt zich op boa's domein 1, belast met de handhaving van de leefbaarheid in de openbare ruimte. In de aangifte registraties en het dossieronderzoek was het door de beperkte gegevens echter niet mogelijk om het onderscheid te maken tussen de domeinen, hierin zijn dus ook de overige vijf domeinen meegenomen.

¹⁶ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslagen-avg-uitgelegd>

Dat kan tot enige vertekening in de cijfers hebben geleid, omdat het risicoprofiel voor slachtofferschap per domein kan verschillen. Op basis van een kwalitatieve beoordeling van de processen-verbaal van aangiftes constateren we overigens wel dat de overgrote meerderheid van de boa-aangiftes domein 1 betreft. De eventuele vertekening zal daardoor gering zijn.

Ondanks dat de werkvloer expliciet is betrokken in dit onderzoek betreft een andere limitatie het beperkte zicht op slachtofferervaringen in dit onderzoek. Omdat operationele teamleiders een goede inschatting kunnen maken van welke factoren een rol spelen om herhaaldelijk slachtoffer te worden hebben zij de primaire respondentenpopulatie gevormd binnen dit onderzoek. Dit hebben we ondersteund met medewerkers die beleidsmatig belast zijn met preventie en nazorg binnen de organisatie, omdat zij op hoofdlijnen een goed beeld hebben van het soort incidenten waar medewerkers mee te maken krijgen en de preventie en nazorg omtrent deze incidenten. Onder deze totale groep respondenten bevinden zich ongetwijfeld ook slachtoffers van agressie en geweld. Echter zijn slachtoffers van agressie en geweld zelf niet direct betrokken in dit onderzoek. Daarmee zijn de slachtofferervaringen binnen dit onderzoek voornamelijk uit tweede hand en is er weinig zicht gekomen op de impact van een slachtofferervaring voor de voortzetting en uitvoering van de werkzaamheden.

Tot slot ligt de focus van dit onderzoek op slachtoffers en is er binnen dit onderzoek geen zicht op de dynamieken van incidenten, zoals de rol van daders en de interactie tussen slachtoffer en dader. Hieronder vallen bijvoorbeeld de rol van de wisselwerking tussen macht en onmacht en de achtergrond en gedragingen van daders

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de inzichten uit de literatuur. Aan de hand van een literatuurstudie komen we tot een definitie van (herhaald) slachtofferschap van agressie en geweld onder risicoberoepen. Daarnaast komen we tot een overzicht van contextuele en individuele risico-indicatoren om slachtoffer te worden van agressie en geweld. In hoofdstuk 3 gaan we in op de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap in de praktijk. Aan de hand van een data-analyse van aangiftheregistratie bepalen we de geregistreerde omvang van herhaald slachtofferschap en schatten we door middel van een correctiefactor de realistische omvang van herhaald slachtofferschap. We bespreken hierbij ook de verschillende vormen van geweldsslachtofferschap. In hoofdstuk 4 gaan we in op de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap ten opzichte van eenmalig slachtofferschap. We kijken hierbij naar contextuele indicatoren en individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap en lichten de nuanceverschillen in indicatoren tussen de beroepsgroepen toe. In hoofdstuk 5 bespreken we de verbetermogelijkheden om herhaald slachtofferschap te verminderen. We kijken daarbij naar de huidige maatregelen en doen op basis van de uitkomsten van het onderzoek aanbevelingen voor aanvullende maatregelen. In hoofdstuk 6 gaan we in op de conclusies van het onderzoek door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

2 Inzichten uit de literatuur

In dit hoofdstuk bouwen we voort op de bestaande inzichten op het gebied van agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak in Nederland, en de drie risicoberoepen in het bijzonder. Het doel van deze literatuurstudie is om te komen tot een conceptualisering van het begrip 'herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen' en een overzicht van risicofactoren die de incidentie van het fenomeen mogelijk verklaren. We beginnen het hoofdstuk met een toelichting op het begrip slachtofferschap van agressie en geweld. Daarna presenteren we de relevante theoretische benaderingen voor *herhaald* slachtofferschap om daarmee te komen tot een definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen. Vervolgens gebruiken we relevante inzichten op het gebied van (herhaald) slachtofferschap onder medewerkers met een publieke taak om te komen tot een overzicht van risicofactoren. Deze risicofactoren zullen we verder verkennen in interviews met de werkvloer. De complete bibliografie van deze literatuur is opgenomen in bijlage 3.

Daarmee geven we in dit hoofdstuk antwoord op de onderzoeksvraag:

2. Welke theorieën en modellen bieden handvatten om de problematiek van herhaald slachtofferschap beter te begrijpen en de kans erop te verkleinen?

2.1 Slachtofferschap van agressie en geweld

'Slachtofferschap van geweld en agressie' kent diverse verschijningsvormen. Zonder een volledig beeld te willen schetsen van alle vormen van agressie en geweld, voor zover relevant bij risicoberoepen, zijn hierbij een aantal zaken van belang. We maken onderscheid tussen verschillende vormen van geweld, het doel van het geweld, en de gevolgen van geweld voor het slachtoffer.

In de eerste plaats is het onderscheid tussen verbale en fysieke vormen van geweld van belang. Onder het eerste valt bijvoorbeeld schelden, beledigen, bedreigen en intimideren; onder het tweede spugen, schoppen, slaan, bijten, het inzetten van geweldsmiddelen en vormen van seksueel geweld. Verbaal geweld komt vaker voor dan fysiek geweld en kan net als fysiek geweld op zowel korte als lange termijn negatieve gevolgen hebben voor medewerkers met een publieke taak.¹⁷ Naast offline vormen van agressie en geweld bestaan er ook online vormen van geweld, die in prevalentie en incidentie sterk toenemen. Dat kan gaan om online vormen van geweld dat ook offline kan plaatsvinden, zoals bedreiging en intimidatie, maar ook vormen van seksueel geweld komen in aanmerking. Hierbij kan ook het faciliteren van of oproepen tot geweld door anderen voorkomen: zie bijvoorbeeld *doxing*, het online publiceren van gevoelige persoonlijke gegevens door een derde partij met als doel deze persoon te intimideren, bedreigen, chanteren, vernederen of vergelden.¹⁸ Buiten *doxing* is er in de Nederlandse literatuur nog weinig bekend over vormen van online agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak.

¹⁷ Ufkes & Giebels (2014), pagina 14.

¹⁸ Anderson & Wood (2021).

In de tweede plaats kan het doel van geweld en agressie vanuit het perspectief van de pleger uiteenlopen.¹⁹ Een onderscheid wat kan worden gemaakt is tussen instrumenteel en expressief geweld. Wilde de pleger door het geweld een bepaald doel bereiken of winst behalen, of reageerde deze op een trigger, zoals een situatie die boosheid of agressie oproept? Dat maakt ook nog verschil voor de mate waarin het slachtoffer een opzettelijk gekozen doelwit was. Bij instrumenteel geweld is de relatie of de interactie met het slachtoffer van secundaire betekenis, terwijl bij expressief geweld dit de directe aanleiding kan zijn voor het geweld. Het onderscheid tussen instrumenteel en expressief geweld moet niet te strikt worden opgevat. Een goed voorbeeld is “thrill seeking” daders, wiens instrumentele doel gemotiveerd wordt door de emotionele rush die dit oplevert.²⁰

In de derde plaats kan er onderscheid gemaakt worden in de gevolgen die het slachtoffer lijdt. Dat kan onder meer gaan om psychologisch-emotionele gevolgen, fysieke gevolgen, financiële en sociale gevolgen, waarbij vervolgens ook onderscheid kan worden gemaakt tussen directe en indirecte gevolgen. Het slachtoffer kan direct vormen van posttraumatische stress oplopen, die doorwerken in de uitoefening van de functie en daarmee indirect financiële gevolgen kunnen hebben. Dit geldt niet alleen voor degenen die direct slachtoffer worden van het geweld. Ook zogenaamde secundaire slachtoffers, waaronder getuigen van geweld en/of de familie of naaste omgeving van het slachtoffer, kunnen gevolgen ondervinden. We merken tot slot ook nog op dat een ervaring van slachtofferschap naast een feitelijke component, ook subjectieve elementen kent. De vraag of bepaald gedrag als bedreigend, beledigend of intimiderend wordt opgevat, hangt bijvoorbeeld af van de wijze waarop dit als zodanig wordt opgemerkt of opgevat.²¹

Binnen dit onderzoek verstaan we onder het begrip ‘slachtoffer van agressie en geweld’ personen die leed ervaren als gevolg van (online) verbale en fysieke vormen van geweld die binnen de uitoefening van hun functie tegen hen zijn gericht.

2.2 Herhaald slachtofferschap

We beschrijven het begrip herhaald slachtofferschap aan de hand van de literatuur waarbinnen dit fenomeen voornamelijk is onderzocht, te weten literatuur met betrekking tot vermogensdelicten en geweld in de privésfeer. Vervolgens behandelen we twee relevante theoretische benaderingen om herhaald slachtofferschap te verklaren. Op basis van deze literatuur en de uitkomsten van de eerste analyse van politieregistraties van herhaald slachtofferschap formuleren we een definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen.

Herhaald slachtofferschap wordt in de literatuur voornamelijk beschreven in relatie tot misdrijven met een materiele component, zoals (woning)inbraken, diefstallen en berovingen omdat richting de eeuwwisseling het

¹⁹ Youngs et al. (2016).

²⁰ Zie bijvoorbeeld Burt & Simons (2013).

²¹ Zie o.a. Elwood et al. (2007) en Brennan (2016).

herhaald slachtofferschap onder deze vormen van misdaad hoog bleek.²² Deze studies identificeren verschillende risicofactoren die de kans op herhaald slachtofferschap vergroten.²³ Hierbij gaat de aandacht uit naar omgevingsfactoren, zoals drukbevolkte gebieden, heterogene gebieden, en gebieden met hoge werkloosheids- en misdaadcijfers.²⁴ Daarnaast is tijd bij misdrijven met een materiele en ruimtelijke component een risicofactor: herhalingen vinden vaak plaats in de periode kort na de eerste misdaad.²⁵ Daarbij lopen nabij gelegen locaties ook een verhoogde kans, ook wel het *near repeat* fenomeen.²⁶ Uit onderzoek naar herhaald slachtofferschap van vermogensdelicten blijken met name ruimte en tijd belangrijke risicofactoren te zijn, maar is nog weinig aandacht voor de rol van slachtoffers en daders.

Naast studies naar misdrijven met een materiele component is herhaald slachtofferschap ook regelmatig onderzocht in het kader van de privésfeer, waaronder huiselijk, seksueel, partner- en familiegeweld. Binnen deze literatuur wordt wel meer gekeken naar de rol van slachtoffers en daders. Uit een metastudie komen verschillende sociaal demografische risicofactoren naar voren, zoals vrouw, jong en werkloos zijn, en mentale kenmerken, zoals impulsiviteit, een lagere risico-inschatting, traumakenmerken en gebrekkige *coping* strategieën.²⁷ Ook delictkenmerken, zoals de afhankelijkheid van de dader, de duur, hoe recent het delict heeft plaatsgevonden, de ernst van het delict, en de frequentie van het slachtofferschap blijken risicofactoren voor herhaald slachtofferschap in de privésfeer.

Op basis van deze literatuur spreken we van herhaald slachtofferschap wanneer bepaalde individuen of objecten meer dan één keer slachtoffer worden. Herhaald slachtofferschap kan ook worden benaderd als een criminaliteitspatroon, vergelijkbaar met *hot times*, *hot spots* en *hot offenders* (veelplegers), en in geval van dit criminaliteitspatroon dus *hot victims*.²⁸ Er wordt onderscheid gemaakt tussen herhaald slachtofferschap in enge zin en in brede zin.²⁹ Van herhaald slachtofferschap in enge zin is sprake wanneer dezelfde persoon herhaaldelijk slachtoffer wordt van hetzelfde delict binnen een bepaalde periode. In brede zin kan herhaald slachtofferschap ook betrekking hebben op slachtofferschap van meerdere soortgelijke misdrijven. In dat geval hoeft het herhaald slachtofferschap niet persé betrekking te hebben op éénzelfde persoon of object. Wel kan er een verband bestaan tussen verschillende gevallen van slachtofferschap binnen dezelfde sociale of geografische context of op basis van gedeelde kenmerken tussen slachtoffers of het object van slachtofferschap. Naast herhaald slachtofferschap, waar het gaat om hetzelfde type misdrijf, onderscheiden we ook meervoudig slachtofferschap, waar het gaat om verschillende type misdrijven.³⁰ Omdat ons onderzoek zich richt op een specifieke vorm van slachtofferschap - te weten geweldslachtofferschap - beperken we ons tot herhaald slachtofferschap in enge zin.

²² Zie bijvoorbeeld Farrel (1995); Weisel (2005).

²³ Onder andere Farrel (1995); Groenhuijsen (2004); en Weisel (2005).

²⁴ Outlaw, Ruback en Britt (2002).

²⁵ Farrel (1995), Groenhuijsen (2004) en Weisel (2005).

²⁶ Townsley, Homel & Chaseling (2003).

²⁷ van Reemst, Fischer & van Dongen (2013), hoofdstuk 5.

²⁸ Weisel (2005), pagina 3.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Kunst et al. (2008), pagina 11.

³⁰ Outlaw, Ruback & Britt (2002).

Er zijn twee prominente theoretische benaderingen om het mechanisme van *herhaald* slachtofferschap te verklaren. Dit zijn enerzijds de *state heterogeneity* ofwel *flag* benadering, en anderzijds de *event dependency* ofwel *boost* benadering.³¹ De *flag* benadering richt zich op de karakteristieken van het individu, de locatie of het object en stelt dat bepaalde condities het ene doelwit meer kwetsbaar maken, of aantrekkelijk voor daders, dan anderen. De *boost* benadering stelt dat de kans op herhaald slachtofferschap toeneemt na de initiële overtreding, doordat het slachtofferschap een bepaalde emotionele staat teweegbrengt of de zichtbaarheid als zijnde slachtoffer vergroot³², of omdat de dader beter bekend is met het doelwit³³. Daarentegen kan de kans op herhaald slachtofferschap ook afnemen als er specifieke maatregelen worden genomen om herhaald slachtofferschap te voorkomen. Er is dus sprake van een volgordelijkheid in deze benaderingen in de zin dat *flagged* slachtofferschap eerst moet plaatsvinden voordat *boost* slachtofferschap mogelijk is. Daarnaast is er in geval van *state heterogeneity* sprake is van een lange termijn risico, terwijl bij *event dependency* de kans op herhaald slachtofferschap op de korte termijn verhoogt.³⁴

Definitie herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen

We beperken ons tot herhaald slachtofferschap in enge zin, te weten geweldslachtofferschap. We spreken dan van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen wanneer dezelfde individuen meer dan één keer slachtoffer worden van geweld tijdens de uitoefening van hun functie. Omdat de preventie en gevolgen van verschillende vormen van geweld deels verschillen, maken we binnen het onderzoek een onderscheid tussen de verschillende vormen van geweld, te weten (online) verbaal en fysiek geweld.

Uit de literatuur over herhaald slachtofferschap blijkt dat naast het type misdrijf tijd een onderscheidend kenmerk is. Voor onze definitie brengt dat met zich mee dat we aan 'herhaald slachtofferschap' ook een tijdslimiet stellen waarbinnen de herhaling optreedt. Afgaand op de spreiding van het herhaald slachtofferschap onder politie en boa's - zoals blijkt uit de analyse van aangiftes bij de politie - is het zinvol de tijdsduur van één jaar aan te houden waarbinnen de herhaling optreedt om te kunnen spreken van risicovol herhaald slachtofferschap. Daarmee ontstaat een grofmazige driedeling in het slachtofferschap tussen enkelvoudige slachtoffers, herhaalde slachtoffers en frequent herhaalde slachtoffers die in de uitoefening van hun functie binnen de tijdsduur van één jaar vaker dan één keer slachtoffer geworden zijn van agressie of geweld. Met deze tijdsperiode wordt tot uitdrukking gebracht dat het herhaald slachtofferschap niet toevallig optreedt maar bij de betreffende persoon het karakter lijkt aan te nemen van een patroon.

Op basis van bovenstaande komen we tot de volgende definitie van herhaald slachtofferschap wanneer:

iemand met een risicoberoep binnen één jaar tijdens de uitoefening van diens functie meer dan één keer leed heeft ervaren als gevolg van tegen hen gerichte (online) verbale en fysieke vormen van geweld.

³¹ Zie ook Grove et al. (2012); van Reemst et al. (2013).

³² Van Reemst et al. (2013), pagina 6-7.

³³ Grove et al. (2012), pagina 9.

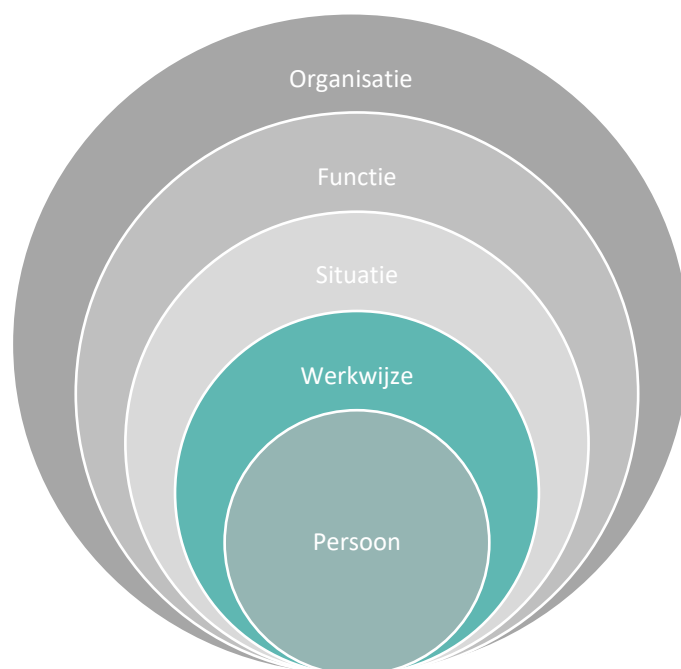
³⁴ Farrel et al. (2001), pagina 244-245.

Uitgaande van de *flag* benadering stellen we dat het uitoefenen van een risicoberoep als boa, brandweer of politie in eerste instantie kwetsbaar maakt om slachtoffer te worden van agressie en geweld. De factoren die maken dat risicoberoepen op de lange termijn kwetsbaar zijn om in eerste instantie slachtoffer te worden van agressie en geweld beschrijven we in paragraaf 1.3. Omdat het risicovol herhaald slachtofferschap niet (alleen) verklaard kan worden door het algemene beroepsrisico, is het juist voor deze personen van belang na te gaan welke (*boost*) factoren samenhangen met dit slachtofferschap. We presenteren een aantal actuele inzichten op dit vlak in paragraaf 2.3.

2.3 Verklarende factoren slachtofferschap onder risicoberoepen

Om inzicht te bieden in de factoren die uitoefenaars van risicoberoepen kwetsbaar maken om slachtoffer te worden van agressie en geweld, putten we uit een omvangrijke literatuur aan studies die kijken naar agressie en geweld tegen verschillende publieke functies, of zich richten op één van deze, zoals politieagenten. Hierbij maken we onderscheid tussen enerzijds de contextuele factoren van de publieke taak, en anderzijds de factoren van het individu door wie de publieke taak wordt uitgeoefend. Per hoofdcategorie (zie figuur 2.1) geven we aan de hand van actuele en relevante inzichten uit de literatuur een toelichting om aan het einde van deze paragraaf te komen tot een overzicht van subcategorieën risicofactoren (zie figuur 2.2).

Figuur 2.1 Hoofdcategorieën contextuele factoren (grijs) individuele factoren (groen)



2.3.1 Welke contextuele risicofactoren zijn er?

Omdat de aard van het werk een belangrijk onderdeel is van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak richten we ons eerst op de kenmerken van de werkzaamheden. Deze kenmerken beschouwen

we als de contextuele factoren. We richten ons op inzichten die zijn opgedaan op het gebied van organisatiekenmerken, functiekenmerken en op het gebied van situationele factoren die raken aan waar en wanneer de functie wordt uitgeoefend en met wie een dienstverlener daardoor in aanraking komt.

Organisatie

Binnen de publieke taak kunnen we een onderverdeling maken tussen handhavende en controlerende organisaties, zoals veiligheid en openbaar bestuur, dienstverlenende organisaties zoals openbaar vervoer en onderwijs, en zorgverlenende organisaties.³⁵ De taakstelling van een organisatie kan van invloed zijn op de mate waarin medewerkers te maken krijgen met agressie en geweld en in welke vorm. In 2015 kwamen medewerkers van de politie, het openbaar vervoer en in de gezondheidszorg het vaakst in aanraking met agressie en geweld.³⁶ In het geval van ambulance- en treinpersoneel komt een groot deel in aanraking met verbaal geweld, bij politieambtenaren gaat het voor een deel voornamelijk om fysiek geweld terwijl een andere groep politieambtenaren voornamelijk discriminatie en bedreiging meemaakt. Een recent gepubliceerd onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat 25% van de medewerkers van de Gebiedsgebonden Politie (GGP) en de opsporing ooit te maken heeft gehad met dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit, waarvan 12% in de afgelopen 12 maanden. Onder de GGP lopen met name wijkagenten het risico om hier slachtoffer van te worden.³⁷ Dit verschil tussen politieambtenaren onderling zou dus mogelijk voort kunnen komen uit functie gerelateerde of individuele kenmerken maar is nog niet zodanig onderzocht.³⁸

Naast de taakstelling van deze organisatie komt uit de studies ook een aantal andere kenmerken naar voren. Het gaat daarbij onder meer om de normen die binnen de organisatie worden gehanteerd met betrekking tot geweldsincidenten en hoe er binnen een organisatie invulling wordt gegeven aan deze normen. Ondanks dat agressie binnen een deel van de publieke beroepen tot op zekere hoogte als 'normaal' en onderdeel van het werk wordt gezien, dragen normen en regels bij aan duidelijkheid over welke mate van agressief gedrag acceptabel is en hoe medewerkers hiermee om dienen te gaan.³⁹ Hieronder vallen het voeren van een bepaald beleid tegen geweldsincidenten en het stimuleren van aangifte, registratie van incidenten en meldingen, en de ondersteuning die vanuit de organisatie wordt gegeven, zowel door collega's als leidinggevenden.

Ook de mate waarin medewerkers worden getraind op de omgang met agressie en geweld is een kenmerk dat in deze studies naar voren komt.⁴⁰ In verschillende overzichten wordt ook gesteld dat de organisatiecultuur een impact kan hebben op het voorkomen van geweld en de gevolgen van geweld op de werkvloer.⁴¹ Het leeuwendeel van dit onderzoek betreft pesten op het werk, maar de suggestie wordt gewekt dat ook bij andere vormen van geweld in en om het werk organisatiecultuur een rol kan spelen. Het gaat daarbij om de

³⁵ van Vugt & Bogaerts (2007), pagina 9.

³⁶ van Zwieten, de Vroome & van den Bossche (2017).

³⁷ Mehlbaum, Broekhuizen & van den Akker (2024).

³⁸ Fischer en van Reemst (2014).

³⁹ Dangermond (2022), Ufkes & Giebels (2014), pagina 19.

⁴⁰ Sikkema, Flight & Abraham (2007), pagina 26-29; Roeleveld et al. (2010), pagina 30-31; Abraham, Flight & Roorda (2011), pagina 57; Aarten et al. (2020), pagina 108.

⁴¹ Zie al Aquino & Lamertz (2004).

dimensies flexibiliteit- orde/ controle en interne versus externe oriëntatie.⁴² Een organisatie die zich kenmerkt door flexibiliteit en een gerichtheid op de eigen, interne oriëntatie van medewerkers zou dan een meer beschermende omgeving zijn tegen vormen van geweld dan bijvoorbeeld een hiërarchische omgeving, waarin externe doelen en normen leidend zijn. Daarnaast biedt bijvoorbeeld het *warrior/guardian framework* inzicht in hoe *mindsets*, die een product kunnen zijn van organisatiecultuur, door vertalen naar de werkwijze die dienstverleners hanteren. Zo vertaalt een *warrior mindset* zich bijvoorbeeld in gedrag waarbij tijdens de interacties met burgers de nadruk ligt op controle, en in mindere mate op communicatie met burgers.⁴³

Functie

In de verschillende onderzoeken is ook gekeken naar de aard van de specifieke functie die medewerkers met een publieke taak uitoefenen als verklarende factor voor het ervaren van agressie en geweld. Verschillende (literatuur)studies benoemen dat des te hoger het aantal contactmomenten dat medewerkers hebben met cliënten of burgers, des te groter de kans dat medewerkers slachtoffer worden van agressie en geweld.⁴⁴ Naast de regelmaat van dit contact wijst een aantal studies ook naar de aard van het contact. In dit kader worden het uitoefenen van toezicht- en handhavingstaken, het soort publiek waarmee de medewerker te maken krijgt en onvrijwillig contact tussen medewerker en externe benoemd. Ook de aard van de interventie die wordt gepleegd, zoals het brengen van slecht nieuws en het uitschrijven van boetes, kan bepalend zijn. Daarnaast wordt de afhankelijkheidsrelatie tussen de client of burger enerzijds en de medewerker anderzijds benoemd als factor die de kans op agressie en geweld vergroot.⁴⁵ Naast de aard van het contact worden alleen werken, 's avonds of 's nachts werken, een hoge werkdruk, en een onduidelijke rolverdeling benoemd als functiekenmerken die de kans om slachtoffer te worden van agressie en geweld vergroten.⁴⁶ De rol van de samenstelling en onderlinge rolverdeling binnen een team wordt door deze studies niet behandeld, maar zouden - omdat politieagenten, boa's en brandweer doorgaans in koppels of teams werken - ook relevant kunnen zijn.

Een bekende risicofactor voor slachtofferschap van geweld in verschillende situaties is verder het zelf gebruiken van geweldsmiddelen. De *fear-victimization* paradox geeft aan dat juist degenen die niet bang zijn voor gewelddadige situaties, ook omdat ze zelf geweld niet schuwen, een groter risico lopen op het meemaken van geweld.⁴⁷ Geweld binnen en buiten de werksituatie is dan ook vaak een reactie op een perceptie van (de dreiging van) geweld. Het betekent dat gedrag vertonen dat als agressief en/of gewelddadig kan worden opgevat als een risicofactor voor slachtofferschap van geweld. De functie van het team, bijvoorbeeld dat van de mobiele eenheid bij de politie, of specifieke normen in een team, kunnen daarmee als risicofactor voor het meemaken van geweld worden opgevat.

⁴² Zie Pilch & Turska (2015).

⁴³ McLean et al. (2020.)

⁴⁴ Sikkema, Abraham & Flight (2007), pagina 29; Abraham, Flight & Roorda (2011), pagina 57; van Reemst & Fischer (2019); Aarten et al. (2020), pagina 65.

⁴⁵ Roeleveld et al. (2010); Fischer & van Reemst (2014), pagina 15; Aarten et al. (2020), pagina 65; Ufkes & Giebels (2014), pagina 23.

⁴⁶ Roeleveld et al (2010); Fischer & van Reemst (2014).

⁴⁷ Zie Van Dijk (2007).

Situatie

Uit studies blijkt dat slachtofferschap van agressie en geweld onder medewerkers met een publieke taak vaker voorkomt in stedelijke gebieden en op uitgaanslocaties.⁴⁸ Dit noemen we ook wel *hot places*. Uit de verschillende studies blijkt dat ook het moment waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd risicoverhogend zijn. Zo is de kans om in aanraking te komen met agressie en geweld groter in de avonden en nachten, in het weekend, en rondom evenementen zoals de jaarwisseling en andere evenementen waarbij alcohol en drugs een rol kunnen spelen.⁴⁹ Deze risicoverhogende momenten worden ook de *hot times* genoemd. Ook het publiek waarmee dienstverleners in aanraking komt, speelt een rol. Zo staan bepaalde doelgroepen zoals jeugd onder bepaalde dienstverleners bekend als respectloos en provocerend.⁵⁰ Veelplegers van agressie en geweld worden ook wel de *hot offenders* genoemd.

2.3.2 Welke individuele risicofactoren zijn er?

Naast contextuele factoren is in het kader van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak ook gekeken naar de rol van individuele factoren. Eerder onderzoek richt zich vooral op de kenmerken van daders.⁵¹ In onderhavig onderzoek richten we ons echter in de eerste plaats op risicofactoren vanuit het perspectief van slachtoffers. We maken hierbij een onderverdeling tussen sociaal demografische slachtofferkenmerken, werkwijze en emotie en gedrag. Een kanttekening bij het verkennen van individuele kenmerken als voorspellende factoren van (herhaald) slachtofferschap is het risico dat het *victim blaming* in de hand kan werken. *Victim blaming* houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het slachtofferschap bewust of onbewust bij het slachtoffer wordt gelegd, bijvoorbeeld door te richten op de gedragingen of persoonskenmerken van het slachtoffer.⁵² Omdat dit onderzoek zich richt op het perspectief van slachtoffers is het onvermijdelijk om wel bij deze individuele factoren stil te staan. Deze individuele factoren kunnen echter niet los worden gezien van de contextuele factoren.

Werkwijze

De organisatie en functie zijn van invloed op de situaties waar dienstverleners mee te maken krijgen. Hoe zij hier vervolgens mee omgaan, is onderdeel van hun werkwijze en daarmee ook een grensgebied tussen context en individu. Zoals hierboven beschreven is bijvoorbeeld de mate waarin een burger afhankelijkheid ervaart van een werknemer van betekenis. Door afhankelijkheid kan een gevoel van machteloosheid en frustratie ontstaan. Daarnaast kunnen communicatieverschillen tussen burger en werknemer leiden tot misverstanden en agressie. Normen over gedragingen en de wijze waarop boodschappen worden overgebracht, zoals wel of niet dicht bij iemand gaan staan, zijn bijvoorbeeld cultuurafhankelijk en daardoor kunnen deze cultuurverschillen ook leiden tot misverstanden.⁵³ Aan de andere kant laat onderzoek naar crisiscommunicatie

⁴⁸ Zie onder andere Abraham et al. (2007); van Reemst, Fischer & Zweers (2013); en Aarten et al. (2020).

⁴⁹ Zie onder andere Abraham et al. (2007); Sikkema, Flight & Abraham (2007); van Reemst, Fischer & Zwirs (2013); Aarten et al. (2020).

⁵⁰ Dangermond (2022).

⁵¹ Zie bijvoorbeeld Aarten et al. (2020), pagina 62 en Bakker, Drost & Roeleveld (2010).

⁵² Zie bijvoorbeeld Petherick, Kannan & Brooks (2020).

⁵³ van Vugt & Bogaerts (2007), pagina 10 – 11.

zien dat empathische gedragsinterventies zoals actief luisteren, het innemen van het perspectief van de ander, het non-verbaal imiteren van andermans gedrag, en het aansluiten bij de inhoud, relatie en identiteit van de ander juist bijdragen aan het de-escaleren van situaties en voorkomen van agressie en geweld.⁵⁴ Daarnaast kan ook de benadering, zoals de juiste woordkeuze, lichaamstaal en evenwichtige uitstraling, de kans op slachtofferschap verkleinen.⁵⁵ De sociale vaardigheden van de medewerkers zijn dus van invloed op het verloop van de interactie.

Ook houding en (lichamelijke) reacties spelen een belangrijke rol in geweldssituaties. Zo wordt 'bevrozen' door politieagenten beschreven als een ongewenste staat van onbewust zijn, waardoor zij niet langer richting kunnen geven aan een situatie en de veiligheid van agenten en burgers in het geding komt.⁵⁶ Daarnaast kunnen een starre en dominante houding, wat een negatieve tegenreactie kan oproepen, een te lage frustratiedrempel (kort lontje), of juist het tegenovergestelde: een toegewijde houding, juist wel agressie oproepen en de kans op slachtofferschap vergroten.⁵⁷

Een andere studie naar het reactiekeuzeproces onder politiemedewerkers vindt dat het uitvoeren van een agressieve, in plaats van passieve of assertieve reactie, samenhangt met meer geweldservaringen. Ook wanneer politiemedewerkers de verwachting hebben dat een assertieve reactie leidt tot een negatieve uitkomst wordt de kans op geweldservaringen vergroot.⁵⁸ In het kader van de relatie tussen de reacties op burgers en agressie-ervaringen kan ook de zelfcontrole theorie verklarend inzicht bieden.⁵⁹ Deze theorie is in eerste instantie veelal toegepast om criminele gedragingen te verklaren, maar wordt inmiddels ook toegepast binnen de victimologie, waarbij wordt gesteld dat een gebrek aan zelfbeheersing leidt tot risicovol gedrag en vatbaar maakt voor slachtofferschap. Tevens is de relatie tussen zelfcontrole en voormalig en toekomstig slachtofferschap van diefstal en geweld onderzocht, maar in geval van herhaald slachtofferschap van geweld bleek er geen relatie te bestaan. Hiervoor is meer inzicht nodig in de gedragsmatige reacties na slachtofferschap.⁶⁰

Persoonseigenschappen

Om een beeld te scheppen van wie de slachtoffers zijn onder medewerkers met een publieke taak wordt vaak gekeken naar de sociaal-demografische en soms ook economische kenmerken van deze slachtoffers. In aanmerking komen geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en opleidingsniveau.⁶¹ De resultaten hiervan zijn niet eenduidig en voornamelijk indicatief, maar uit deze studies komt globaal naar voren dat mannen vaker

⁵⁴ Ufkes & Giebels (2014), pagina 24-26.

⁵⁵ Abraham et al. (2007), pagina 31.

⁵⁶ Keesman (2022).

⁵⁷ Roeleveld et al. (2010), pagina 53-54.

⁵⁸ van Reemst, Fischer & Zwirst (2014).

⁵⁹ van Reemst, Fischer & Weerman (2022), pagina 76.

⁶⁰ Averdijk en Loeber (2012).

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Sikkema, Abraham & Flight (2007); Roeleveld et al. (2010), pagina 6; en Abraham, Flight & Roorda (2011); van Reemst & Fischer (2019); en Aarten et al. (2020), pagina 63.

slachtoffer zijn dan vrouwen, en dat het met name om jonge mannen gaat. Daarnaast lopen medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers met een lager opleidingsniveau een hoger risico.

Naast dit soort statische factoren is ook onderzoek gedaan naar kenmerken die inzicht bieden in de relatie tussen de emotionele staat en perceptie en het gedrag van medewerkers met een publieke taak en de incidentie van het slachtofferschap. Hieronder vallen bijvoorbeeld de wijze waarop medewerkers met een publieke taak situaties waarnemen en interpreteren. Ook kunnen stress, de thuissituatie en de eigen gemoedstoestand hierop van invloed zijn.⁶² Ook bepaalde karaktereigenschappen kunnen een mogelijke verklaring bieden voor het ervaren van agressie en geweld. Zo zijn er persoonlijke hulpbronnen die medewerkers kunnen helpen om schadelijke gevolgen van agressie en geweld tegen te gaan, zoals zelfvertrouwen en optimisme, maar zijn er ook persoonlijkheidstrekken die positief samen lijken te hangen met het ervaren van agressie en geweld, zoals een laag zelfvertrouwen en boosheid.⁶³ Daarnaast kijkt een studie naar de samenhang tussen sociaal-demografische kenmerken en mentale processen en blijkt dat politieambtenaren met minder praktijkervaring en een lager opleidingsniveau meer vijandige reacties oproepen.⁶⁴

2.3.3 Vormt slachtofferschap een risicofactor voor herhaald slachtofferschap?

Naast de factoren die uitvoerders van risicoberoepen in eerste instantie kwetsbaar maken (*flag*) zijn uit verschillende studies naar (herhaald) slachtofferschap onder medewerkers met een publieke taak al enkele relevante bevindingen voortgekomen over de gevolgen van het slachtofferschap. Deze bieden inzicht in hoe het slachtofferschap mogelijk een impuls (*boost*) kan geven tot herhaald slachtofferschap en hoe slachtofferschap dus een risicofactor vormt voor herhaald slachtofferschap.

De meeste van deze (literatuur)studies richten zich op de individuele psychologische gevolgen van slachtofferschap binnen de politie en hoe deze gevolgen zich vertalen naar de werkwijze. Een studie naar politiemedewerkers concludeert bijvoorbeeld dat des te meer agressie-ervaringen zij hebben, des te meer geweldsmiddelen deze medewerkers gemiddeld inzetten in hun carrière, en des te ongeduldiger deze medewerkers zijn met burgers.⁶⁵ Uit een andere studie naar politiemedewerkers is naar voren gekomen dat slachtofferschap een negatief effect heeft op het mentale en fysieke welbevinden van politieagenten.⁶⁶ Dit is van invloed op hun zelfvertrouwen, de associaties die zij hebben met hun werkzaamheden en de werkstijl die zij toepassen. Andere voorkomende gevolgen van slachtofferschap onder medewerkers met een publieke taak zijn gespannenheid, prikkelbaarheid en slaapproblemen.⁶⁷ Uit een studie naar agressie en geweld tegen ambtenaren van afdelingen Openbare Orde en Veiligheid komt ook naar voren dat medewerkers die eerder te

⁶² Roeleveld et al. (2010), pagina 53-54; Aarten et al. (2020), pagina 104.

⁶³ Ufkes & Giebels (2014), pagina 18.

⁶⁴ van Reemst (2020).

⁶⁵ van Reemst, Fischer & Weerman (2022).

⁶⁶ Davidson et al. (2023).

⁶⁷ Roeleveld et al. (2010), pagina 47.

maken hebben gehad met agressie en geweld zich wel eens onveilig in het werk voelen. Volgens hen is binnen de literatuur herhaaldelijk vastgesteld dat “veelvuldige negatieve ervaringen met burgers bij frontlijnwerkers voor stress en onveiligheidsgevoelens kunnen zorgen, en uiteindelijk het zelfbeeld en de werkstijl van de professional kunnen veranderen wat van invloed kan zijn op de uitoefening van het werk”.⁶⁸ Dit sluit aan op de bevinding dat herhaaldelijke blootstelling aan verbaal geweld kan bijdragen aan psychologische gevolgen, zoals emotionele uitputting, depressie en angst.⁶⁹ Agnew’s *general strain theory* (GST) richt zich bijvoorbeeld op de impact van dergelijke sociale stressoren op het meemaken van negatieve gevoelens, waaronder woede en ervaringen van frustratie.⁷⁰ Beschermende factoren tegen de invloed van dergelijke *strain* stressoren, worden vaak onder de noemer *coping* gerangschikt⁷¹: heeft het individu toegang tot bronnen die omgang met de stressoren mogelijk maken? Bijvoorbeeld voldoende sociale steun, uitlaatkleppen en of psychologische en emotionele weerbaarheid. Dergelijke bronnen beperken de impact van de stressoren.

Beschermende en belemmerende factoren vanuit de organisatie kunnen ook van invloed zijn op de gevolgen van slachtofferschap. Zo kan een gebrek aan steun vanuit de organisatie de impact van slachtofferschap verder vergroten, onder andere omdat het resulteert in stress en onzekerheid.⁷² Daarnaast kan ook een cultuur waarbij slachtofferschap wordt gestigmatiseerd of het een taboe is om over slachtofferschap te praten de psychologische gevolgen van slachtofferschap vergroten.⁷³

Tot slot is er aandacht voor de karakteristieken van het incident en de nasleep daarvan. Zo kunnen de mate van gewelddadigheid, de vijandigheid van de dader, of een slachtoffer medische hulp heeft ontvangen, en of er justitiële gevolgen zijn geweest zoals een crimineel onderzoek van invloed zijn op het ervaren van post-traumatische stress.⁷⁴

2.3.4 Samenvatting van de risicofactoren

Op basis van de inzichten uit de literatuur over agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak (*flag*) en de gevolgen van slachtofferschap onder deze beroepsgroepen (*boost*) komen we in figuur 2.2 tot een voorlopig overzicht van risicofactoren. Door middel van interviews met de werkvloer, waaronder teamleiders en medewerkers preventie en nazorg, zullen we verder verkennen welke factoren samenhangen met een verhoogd risico op herhaald slachtofferschap. Op basis van deze interviews formuleren we een aantal verklaringshypotheses welke vervolgens zullen worden getoetst. Met name de hoofdcategorieën dienen als handvatten voor het ophalen van risicofactoren in de gesprekken met de werkvloer. De subcategorieën kunnen door de interviewer worden gebruikt als voorbeeld. We zijn ons er daarbij van bewust dat de categorieën niet los van elkaar kunnen worden beschouwd en het onderscheid tussen categorieën niet strikt

⁶⁸ Pinas, Schaap & van Stokkom (2023).

⁶⁹ Goormans, Verbouw & Vandeviver (2023), pagina 10.

⁷⁰ Agnew (1992).

⁷¹ Agnew (2007).

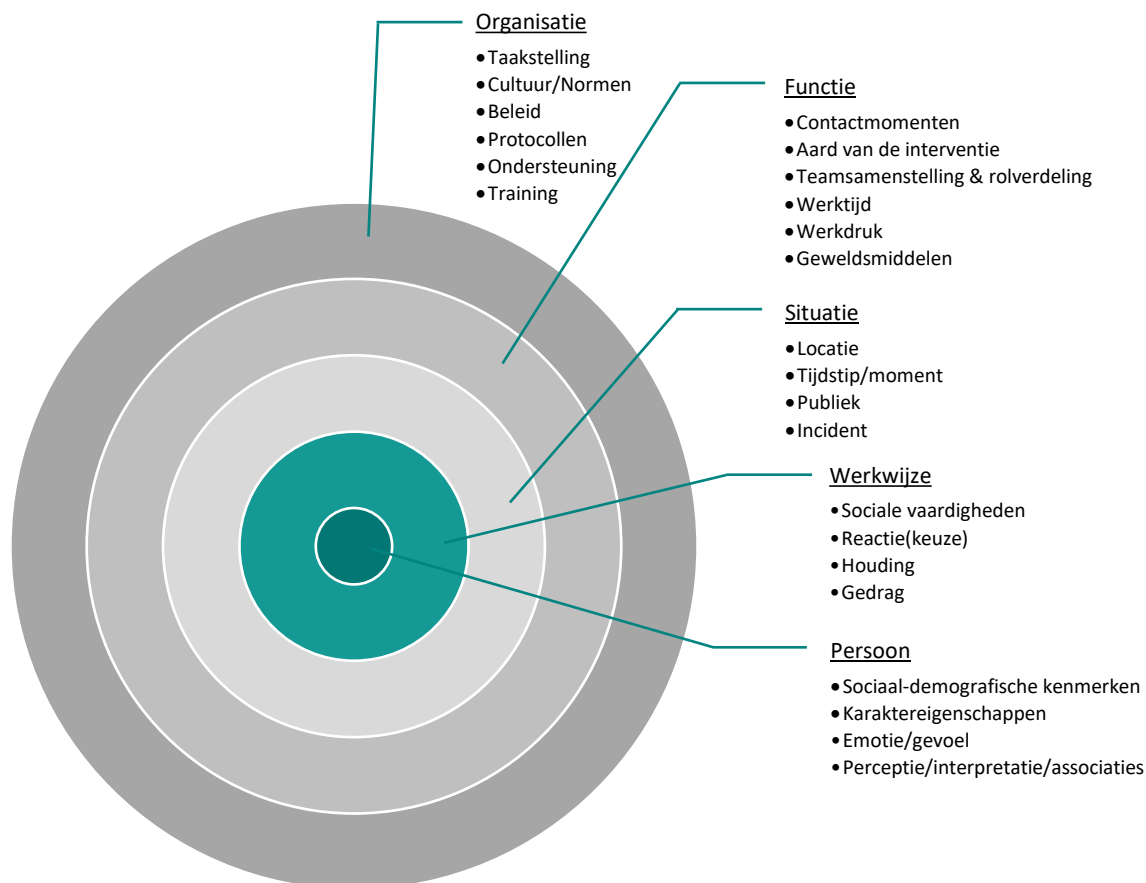
⁷² Goormans, Verbouw & Vandeviver (2023); Roeleveld et al. (2010), pagina 5.

⁷³ Goormans, Verbouw & Vandeviver (2023), pagina 9.

⁷⁴ Goormans, Verbouw & Vandeviver (2023).

genomen kan worden. Zo bevinden bijvoorbeeld gedrag en reactie(keuze) zich op het grensgebied van werkwijze en persoon. Daarnaast benoemen we hierbij ook het verschil tussen statische en dynamische factoren, waarbij statische factoren zoals sociaal-demografische kenmerken in mindere mate beïnvloedbaar zijn dan dynamische factoren zoals sociale vaardigheden en teamsamenstelling.

Figuur 2.2 Hoofd- en subcategorieën contextuele (grijs) en individuele (groen) risicofactoren



2.4 Deelconclusie

Op basis van de literatuur over slachtofferschap van agressie en geweld en herhaald slachtofferschap komen we in dit hoofdstuk tot een definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen. Aan de hand van deze literatuur nemen we een tijdslijmiet op in onze definitie om tot uitdrukking te brengen dat herhaald slachtofferschap niet toevallig optreedt, maar dat er sprake is van een patroon. Dit is vergelijkbaar met criminaliteitspatronen als *hot spots*, *hot times*, en *hot offenders*. Vanuit onze definitie hanteren we de *flag* benadering en stellen we dat het uitoefenen van een risicoberoep als boa, brandweer of politie deze medewerkers in eerste instantie kwetsbaar maakt om slachtoffer te worden van agressie en geweld. Daarnaast hanteren we de *boost* benadering en stellen we dat het belangrijk is om in de praktijk na te gaan welke risicofactoren samenhangen met herhaald slachtofferschap. Op basis van een omvangrijk

literatuuronderzoek naar agressie en geweld tegen publieke medewerkers hebben we een categorisering van risicofactoren opgesteld. Hierin maken we het onderscheid tussen enerzijds contextuele factoren, zoals organisatie-, functie- en situatie-gerelateerde factoren, en tussen individuele factoren anderzijds, zoals werkwijze en persoonskenmerken.

3 Omvang en vormen

In dit hoofdstuk brengen we de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap in beeld. De enige landelijk dekkende dataset die een beeld geeft van de aard en omvang van herhaald slachtofferschap zijn de aangiftes die zijn verwerkt in het landelijke incidentenregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de politie, de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Op basis van een data-extractie uit dit systeem brengen we eerst de geregistreerde omvang van (herhaald) slachtofferschap onder de drie beroepsgroepen in kaart. Omdat de omvang op basis van deze cijfers afhankelijk is van de aangiftebereidheid, doen we op basis van een correctiefactor - die is berekend aan de hand van de enquête - een schatting van de aantallen en incidentie van herhaald slachtofferschap onder politie en boa's. De brandweer is hierin niet meegenomen, omdat de enquête niet is uitgezet onder deze beroepsgroep. Tot slot gaan we aan de hand van de aangifte registraties, de enquêteresultaten en de interviews in op de vormen van (herhaald) slachtofferschap. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

1. Hoeveel professionals zijn, per beroepsgroep, herhaald slachtoffer van agressie en geweld?

3.1 Omvang van (herhaald) slachtofferschap

Zoals beschreven in paragraaf 1.3 kennen de drie beroepsgroepen verschillende werkgevers. Hierdoor vinden melding, registratie en aangifte van agressie en geweld niet op uniforme wijze en in dezelfde mate plaats (zie bijlage 4 voor een toelichting op de registratiepraktijk van de drie beroepsgroepen). Het ontbreekt zodoende aan een landelijk beeld van het aantal (herhaalde) slachtoffers. Wel is dankzij het BVH-systeem van de politie per beroepsgroep bekend hoe vaak aangifte wordt gedaan vanwege VPT-geweld.⁷⁵ Voor het onderzoek zijn de aangiftes per jaar voor de periode 2018-2022 geanalyseerd en is vastgesteld hoeveel personen binnen een gegeven kalenderjaar vaker dan één keer aangifte deden vanwege VPT-geweld. Hieronder lichten we toe wat deze cijfers zeggen over de totale absolute omvang van herhaald slachtofferschap per beroepsgroep. Vervolgens geven we op basis van een correctiefactor die we afleiden uit de enquêteresultaten een schatting van het werkelijke aantal herhaalde slachtoffers relatief naar de grootte van de beroepsgroep.

3.1.1 Wat zeggen de aangiftheregistraties over de absolute omvang van herhaald slachtofferschap?

In onderstaande tabel 3.1 worden de resultaten van deze analyse weergegeven. Het overzicht maakt duidelijk dat op basis van de aangifte registraties herhaald slachtofferschap door het jaren heen het meeste voorkomt onder medewerkers van de politie. Geregistreerd herhaald slachtofferschap komt op basis van de aangifte registraties bij de brandweer nagenoeg niet voor.

⁷⁵ Aangiftes door politieagenten worden gelabeld met de code GTPA (Geweld Tegen Politie Ambtenaren) en aangiftes door overige beroepsgroepen met een publieke taak worden door de politie gelabeld met VPT, zie ook bijlagen 4 en 5.

Tabel 3.1 Aangifte registraties herhaald slachtofferschap

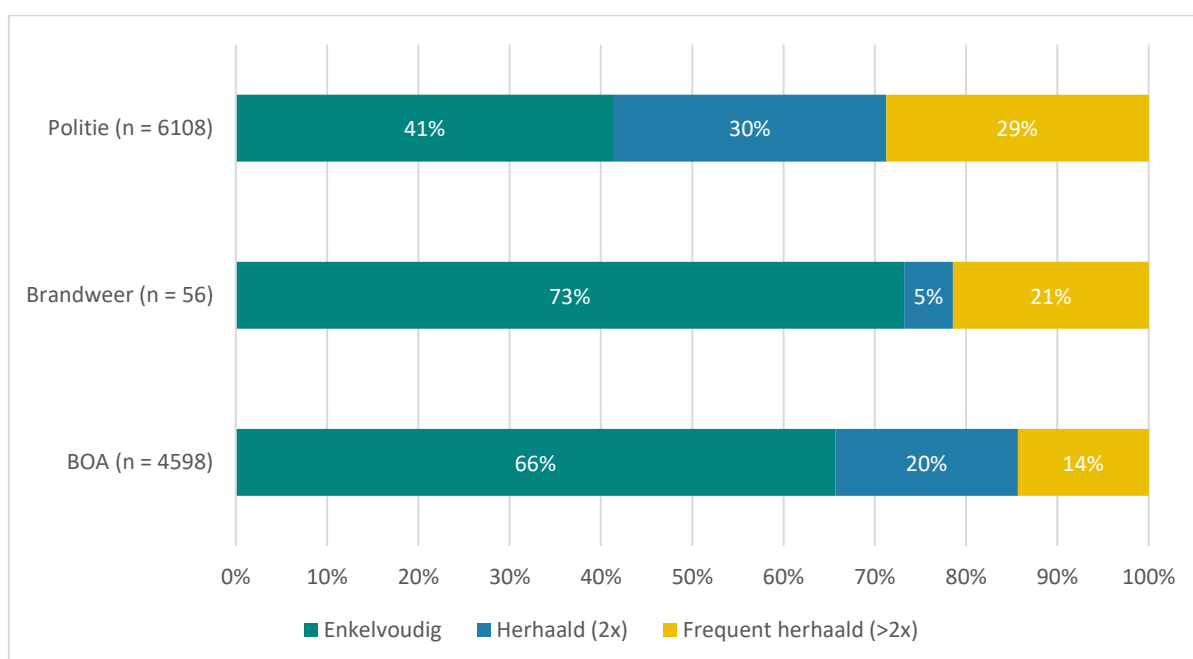
Beroepsgroep	2018	2019	2020	2021	2022
Politie	384	700	825	865	803
Boa	174	249	301	420	436
Brandweer	2	0	1	9	3

Bron: BVH aangifte registraties.

Deze absolute cijfers zeggen natuurlijk niet alles. De vraag is namelijk hoe vaak medewerkers überhaupt slachtoffer worden van VPT-geweld en welk percentage van dit totaal dan herhaald slachtofferschap betreft. Om op deze vraag antwoord te geven, hebben we alle VPT/GTPA-aangiftes voor de periode 2018-2022 samengenomen en daarbinnen een onderscheid gemaakt tussen slachtoffers die in een gegeven kalenderjaar eenmaal aangifte deden (eenmalig slachtoffer), slachtoffers die in een gegeven kalenderjaar tweemaal aangiftes deden (herhaald slachtoffer) en slachtoffers die in een gegeven kalenderjaar vaker dan twee keer aangifte deden (frequent herhaald slachtoffer).

Uit onderstaande grafiek blijkt niet alleen dat de politie over de onderzochte periode sowieso de meeste aangiftes deed (6.108) maar ook dat het relatieve aandeel van (frequent) herhaalde slachtoffers veruit het hoogst ligt (30%+29%=59%). Bij de brandweer – waar sowieso heel weinig aangiftes van agressie en geweld worden gedaan – is het relatieve aandeel (frequent) herhaalde slachtoffers het laagst.

Figuur 3.1 Aandeel slachtoffers per beroepsgroep uitgesplitst naar type slachtoffer voor de periode 2018-2022 – N (in tabel)



Bron: BVH aangifte registraties.

3.1.2 Hoeveel medewerkers zijn naar schatting daadwerkelijk (herhaald) slachtoffer?

De absolute aantallen hebben slechts beperkte zeggingskracht. Door de cijfers te relateren aan de omvang van de beroepsgroep wordt inzicht verkregen in de relatieve kans dat in een gegeven jaar een functionaris vanwege (herhaald) VPT-geweld aangifte doet (we noemen dat: relatieve incidentie). Echter niet ieder slachtoffer doet daadwerkelijk aangifte, dus de geregistreerde aantallen geven slechts een deel weer van het totaal aantal slachtoffers. Door ook na te gaan in welke percentage van de gevallen slachtoffers überhaupt aangifte doen en vervolgens met dit cijfer de aangiftes te corrigeren, kan vervolgens worden geschat wat de werkelijke incidentie van het fenomeen is.

Er zijn in Nederland ruim 50.000 politiemedewerkers werkzaam in de operatie.⁷⁶ Daarnaast kent Nederland ongeveer 23.000 boa's die werkzaam zijn, verdeeld over de zes domeinen en voor verschillende werkgevers.⁷⁷ In 2020 waren dat er bijvoorbeeld meer dan 24.000 waarvan 4.075 boa's in domein 1 (openbare ruimte).⁷⁸ De huidige omvang boa's domein 1 is niet bekend. Binnen de brandweer zijn ongeveer 22.000 vrijwillige en beroepsmedewerkers werkzaam in de repressieve dienst voor de verschillende veiligheidsregio's.⁷⁹

Niet ieder slachtoffer doet aangifte. Om een beeld te krijgen van de mate waarin slachtoffers aangifte doen, is in de enquête onder de teamleider van de politie en boa's gevraagd aan te geven in welke gevallen en hoe aangifte wordt gedaan van VPT-geweld. Op basis van de antwoorden is een aangiftebereidheidspercentage voor beide beroepsgroepen berekend.⁸⁰ Bij de politie is dat 50% en bij boa's wordt in 39% van de gevallen aangifte gedaan. Dat betekent dat het geregistreerde aantal aangiftes van de politie vermenigvuldigd moet worden met factor 2 om een schatting te krijgen van het werkelijke aantal slachtoffers ($1/0,5=2$). En bij de boa's is de correctiefactor 2,6 ($1/0,39=2,6$).

In onderstaande tabel 3.2 worden de cijfers van de VPT-aangiftes uit 2022 (het meest recente jaar waarvoor binnen dit onderzoek een volledig kalenderjaar kon worden overzien) in samenhang met de grootte van de beroepsgroep en de aangiftebereidheidspercentages gepresenteerd.

⁷⁶ Het gaat om 52.322 operationele fte's (inclusief aspiranten/politiestudenten) in 2023, zie <https://www.politiebond.nl/operationele-sterkte/>.

⁷⁷ Zie Voortgangsbrief Tweede Kamer, juni 2022 – beschikbaar van: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1192dbd6abaac2947eda4689373c090b616f7eff/pdf>

⁷⁸ Abraham, M. & van Soomeren, P. (2020). Buitengewoon veilig: Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie. DSP Groep: Amsterdam.

⁷⁹ Dit betreffen de functies: Aspirant Manschap (in opleiding), Manschap, Bevelvoerder, Officier van Dienst, Hoofdofficier van Dienst, Commandant van Dienst, Brandweerdruiker en Adviseur Gevaarlijke Stoffen. Zie het [dashboard kerncijfers veiligheidsregio's](#) voor meer informatie.

⁸⁰ De berekening van de correctiefactor is nader toegelicht in paragraaf 1.4.1.

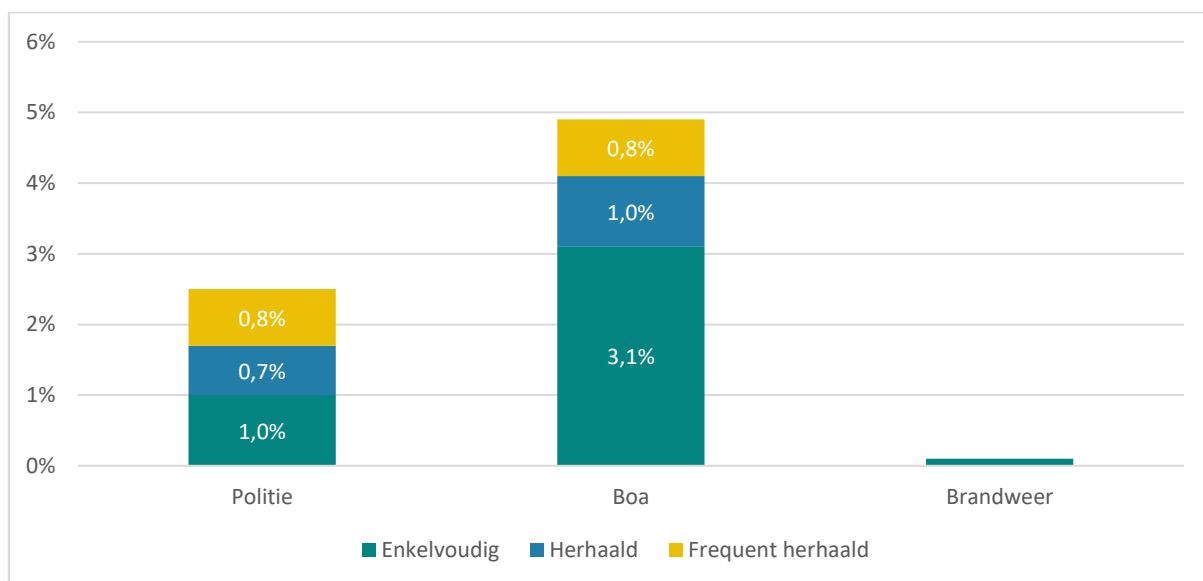
Tabel 3.2 VPT-aangiftebereidheid 2022

Beroepsgroep	Politie	Boa	Brandweer
Omvang beroepsgroep in uitvoerende dienst	52.322	24.000	22.000
Geregistreerd enkelvoudige slachtoffers 2022	515	750	14
Geregistreerd herhaalde slachtoffers 2022	385	240	1
Geregistreerd frequent herhaalde slachtoffers 2022	418	194	2
Aangiftebereidheid (correctiefactor)	50% (2)	39% (2,6)	Onbekend ⁸¹

Bronnen: BVH aangifte registraties en enquête Ipsos I&O

Wanneer we de aangiftecijfers relateren aan de omvang van de beroepsgroep dan wordt een relatief incidentiecijfer verkregen. Onderstaande grafiek maakt duidelijk dat relatief naar de omvang van de beroepsgroep de meeste herhaalde slachtoffers zijn geregistreerd onder boa's. In 2022 werd 4,9% van het totaal aantal boa's slachtoffer van een VPT-geweldsincident waarvoor aangifte is gedaan (1 procentpunt van dit percentage was herhaald en 0,8 procentpunt frequent herhaald). Bij de politie gaat het om 2,5% van de medewerkers in de uitvoerende dienst (waarvan 0,7 procentpunt herhaald en 0,8 procentpunt frequent herhaald). De relatieve incidentie bij de brandweer is verwaarloosbaar.

Figuur 3.2 Relatieve incidentie geregistreerd slachtofferschap (aangiftes) per beroepsgroep 2022 en type slachtoffer



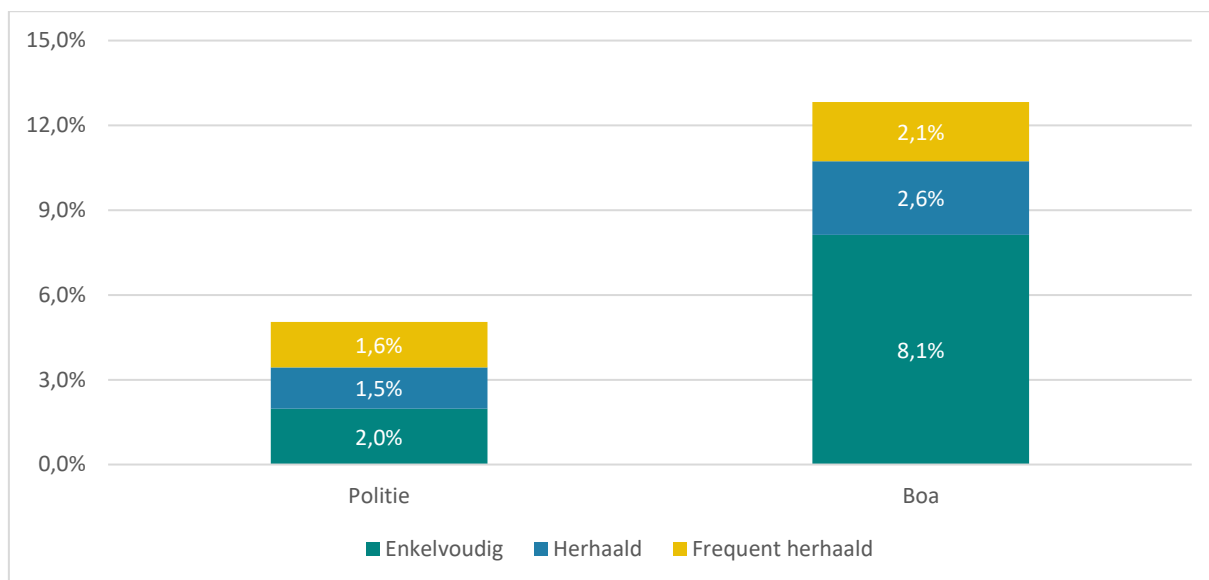
Bron: BVH aangifte registraties.

Wordt rekening gehouden met de gemiddelde aangiftebereidheid per beroepsgroep, dan kan een schatting worden gegeven van de werkelijke relatieve incidentie van het slachtofferschap. In figuur 3.3 worden daarvoor de cijfers getoond. De brandweer is niet opgenomen in het overzicht, omdat ze niet zijn geïncludeerd in de enquête en zodoende niet bekend is wat het aangiftebereidheidspercentage is. De figuur laat zien dat vermoedelijk bijna 13% van de boa's in 2022 slachtoffer is geweest van VPT-geweld (dat is ongeveer 1 op de 8

⁸¹ Zoals toegelicht in de methodische verantwoording is vanwege de lage incidentie van het fenomeen de brandweer niet meegenomen in de enquête.

medewerkers). 4,7% van de boa's was vermoedelijk zelfs (frequent) herhaald slachtoffer. Bij de politie ligt de incidentie lager. In 2022 was vermoedelijk 5% van de medewerkers in uitvoerende dienst slachtoffer (dat is ongeveer 1 op de 20 medewerkers). 3,1% van de politie is naar schatting (frequent) herhaald slachtoffer geweest.

Figuur 3.3 Geschatte relatieve incidentie slachtofferschap per beroepsgroep 2022 en type slachtoffer



Bronnen: BVH aangifte registraties en enquête Ipsos I&O

Deze hoge slachtofferpercentages worden door de interviewrespondenten bij politie en boa's goed herkend. Verteld wordt dat teams wekelijks in aanraking komen met agressie en geweld (hoewel dat overigens niet automatisch leidt tot slachtofferschap, laat staan aangifte). De lage incidentiecijfers bij de brandweer worden door de respondenten grotendeels herkend. Volgens het merendeel van de interviewrespondenten komt het slechts incidenteel voor dat sprake is van geweld. Dat dezelfde medewerkers herhaaldelijk in aanraking komen met agressie en geweld is uitzonderlijk. Tegelijkertijd wordt er ook op gewezen dat de aangiftbereidheid en aangiftediscipline bij de brandweer voor verbetering vatbaar is (zie bijlage 5).

3.2 Vormen van (herhaald) slachtofferschap

In de vorige paragraaf is gekeken naar (relatieve) incidentie van herhaald slachtofferschap. Aan de hand van de enquêteresultaten, aangiftheregistraties en interviews bespreken we in deze paragraaf wat de aard is van het slachtofferschap en in hoeverre qua aard tussen enkelvoudig en herhaald slachtofferschap verschillen bestaan.

3.2.1 Wat maken de drie beroepsgroepen mee op het gebied van agressie en geweld?

Aan de hand van de enquêteresultaten, aangiftheregistraties en interviews bespreken we eerst wat de drie beroepsgroepen meemaken op het gebied van face-to-face agressie en geweld. Vervolgens gaan we in op de

online vormen verbaal geweld en bedreiging en intimidatie. We concluderen dat face-to-face verbaal geweld de meest voorkomende geweldsvorm is onder de drie beroepsgroepen.

Face-to-face geweld

Uit de enquête onder politie en boa's (cijfers niet weergegeven) blijkt dat medewerkers het meest vaak slachtoffer worden van face-to-face geweld en slechts beperkt van online geweld. Vooral verbaal geweld, gevolgd door face-to-face bedreiging en intimidatie, scoort hoog. Fysiek geweld lijkt volgens de enquête relatief veel voor te komen bij medewerkers van de politie. In tabel 3.3 is de verdeling van aangiftes naar face-to-face geweldsvorm per beroepsgroep weergegeven.⁸² Deze tabel toont dat van face-to-face verbaal geweld gemiddeld het vaakste aangifte is gedaan, gevolgd door fysiek geweld.⁸³

De brandweer vormt op dit beeld een uitzondering. Door deze beroepsgroep is het vaakste aangifte gedaan van fysiek geweld en het minst vaak van verbaal geweld. Een kanttekening hierbij is dat dit echter maar 56 aangiftes betreffen. Daarnaast is 21% van de aangiftes gecategoriseerd als overig, dit houdt in dat het strafbare feit op de aangifte niet te categoriseren valt onder een van de geweldsvormen maar iets anders betreft, bijvoorbeeld een diefstal. Deze aangiftes zijn echter wel aangemerkt met het VPT-label. Het is aannemelijk dat het in deze gevallen gaat om meer meervoudige delicten, waaronder een VPT-delict.⁸⁴

Tabel 3.3 Percentuele verdeling van aangifteregistraties naar face-to-face geweldsvorm (N=10.762)

	Verbaal geweld	Bedreiging/intimidatie	Fysiek geweld	Overig	Totaal
Boa (N=4.598)	38%	26%	34%	2%	100%
Brandweer (N=56)	14%	30%	34%	21%	100%
Politie (N=6.108)	39%	21%	36%	4%	100%
Totaal gewogen gemiddelde	38%	23%	35%	3%	100%

Bron: BVH aangifte registraties.

Het beeld wat is gedeeld door interviewrespondenten van de politie en boa's sluit aan op het beeld wat we ophalen uit de enquête en aangifteregistraties. Respondenten van de politie geven aan dat een groep politieagenten binnen een bureau of team gemiddeld wekelijks te maken krijgen met geweldsincidenten. Dit betreffen dan voornamelijk incidenten waarbij sprake is van verbaal geweld, maar ook fysiek geweld komt voor. Ook onder de beroepsgroep boa's geven de interviewrespondenten aan dat een groep boa's binnen een team of afdeling wekelijks in aanraking komt met agressie en geweld. Ook in dit geval betreft dit voornamelijk verbaal geweld, maar komt ook geregeld fysiek geweld voor. Voorbeelden van verbaal geweld die politieagenten en boa's meemaken zijn belediging, baldadigheid, treiteren en verbale agressie.

⁸² Van online geweld zijn binnen deze dataset geen gegevens.

⁸³ Worden deze cijfers echter vergeleken met de enquêteresultaten dan wordt duidelijk dat de aangiftebereidheid voor fysiek geweld een stuk hoger ligt dan bij de niet-fysieke vormen van geweld.

⁸⁴ In ons recente onderzoek naar VPT-strafverhogingen komt ook naar voren dat het in de helft van de onderzochte VPT-zaken gaat om zaken waarbij, naast een VPT-delict, ook andere delicten zijn begaan. Zie hiervoor Abraham, M., Piepers, N. en de Wilde, B. (2024). Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Amsterdam: DSP-groep. Op moment van schrijven is dit rapport nog niet gepubliceerd.

De voorbeelden van fysiek geweld die door interviewrespondenten werden genoemd, lopen uiteen en variëren van bijvoorbeeld worstelingen en spugen, tot bijtincidenten en opzettelijke aanrijdingen.

Interviewrespondenten van de beroepsgroep brandweer geven aan dat agressie en geweld weinig voorkomt. Als agressie of geweld voorkomt, dan betreft dit volgens de interviewrespondenten in eerste instantie ook voornamelijk verbaal geweld, in tegenstelling tot wat blijkt uit de aangifteregistraties. Wanneer agressie en geweld voorkomt, dan gebeurt dit volgens de interviewrespondenten meestal tijdens momenten als Oud en Nieuw en bij vreugdevuren, en/of wanneer je als brandweermedewerker te maken krijgt met personen die onder invloed zijn. Hierbij is dan vaak sprake van baldadig en/of belemmerend gedrag. Wel krijgen brandweermedewerkers in toenemende mate te maken met impactvolle gebeurtenissen, zoals reanimaties en personen met onbegrepen gedrag.

Online agressie en geweld

Uit de enquête onder politie en boa's blijkt dat online agressie en geweld aanzienlijk minder vaak voorkomt dan face-to-face agressie en geweld. In bijlage 5 komt ook naar voren dat de aangiftebereidheid van online agressie en geweld wat lager ligt dan van de face-to-face geweldsvormen. Wel geven de meeste interviewrespondenten van de verschillende beroepsgroepen aan weinig zicht te hebben op online vormen van agressie en geweld. Wat wel voorkomt zijn online agressie en intimidatie van sociale media accounts van medewerkers die zich daar op persoonlijke titel profileren. In de interviews werden enkele gevallen van doxing⁸⁵ genoemd, maar volgens deze respondenten lijken de cijfers over doxing tot nu toe mee te vallen ondanks dat de impact van doxing als heel hoog kan worden ervaren. Naast online agressie en geweld werd door respondenten ook gewezen op telefonische agressie en geweld, bijvoorbeeld richting baliemedewerkers of meldkamers. Daarnaast uitte een deel van respondenten onder alle drie de beroepsgroepen hun zorgen over negatieve beeldvorming en reacties op sociale media. Dit heeft namelijk een weerslag op hoe burgers in de praktijk reageren op hulpverleners. Daarnaast geeft het de beroepsgroepen het gevoel onder een vergrootglas te liggen. Dit heeft met name betrekking op het filmen en plaatsen van filmpjes op sociale media door omstanders.

3.2.2 Verschillen de geweldsvormen tussen enkelvoudige en herhaalde slachtoffers?

In tabel 3.4 wordt de aard van het geweld uitgesplitst naar type slachtoffer. De cijfers laten zien dat er geen grote verschillen bestaan qua slachtofferschap tussen enkelvoudig en (frequent) herhaald. Het enige dat daarin wel opvalt, is dat het relatieve aandeel van verbaal geweld toeneemt naarmate een slachtoffer op jaarbasis vaker aangifte doet. In die relatie zit ook enige logica. Fysiek geweld komt in de praktijk minder voor, maar de aangiftebereidheid voor dergelijke feiten is groter. Dat bij herhaalde slachtoffers relatief vaker ook voor verbaal geweld aangifte wordt gedaan, zegt mogelijk vooral iets over de aangiftebereid bij bepaalde

⁸⁵ Doxing is het met kwade bedoelingen verzamelen en verder (online) verspreiden van persoonlijke informatie, zoals een woonadres. Doxing is sinds 01-01-2024 strafbaar. Pas later kan worden onderzocht in welke mate dat tot aangiftes leidt.

personen. Personen bij wie de bereidheid groter is, zullen dus ook voor fysieke feiten een aangifte doen. En dat leidt ertoe dat zij op jaarbasis een hogere kans hebben om meer dan één keer aangifte te doen, waardoor ze in onze analyse als (frequent) herhaald slachtoffer naar voren komen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête. Tabel 3.5 laat zien dat volgens operationeel leidinggevenden van politieagenten en boa's verbaal geweld de hoofdzakelijke vorm van geweld is bij herhaald slachtofferschap.

Tabel 3.4 Percentuele verdeling van aangiftes van de verschillende vormen van geweld per slachtoffertype en per beroepsgroep (N=10.706)

	Verbaal geweld	Bedreiging/intimidatie	Fysiek geweld	Overig
Politie totaal (N=6108)	39%	21%	36%	4%
Eenmalig	29%	21%	42%	8%
Herhaald (2x)	38%	22%	38%	2%
Frequent herhaald (>2x)	54%	19%	25%	1%
Boa totaal (N=4598)	38%	26%	34%	2%
Eenmalig	34%	28%	35%	2%
Herhaald (2x)	43%	24%	32%	1%
Frequent herhaald (>2x)	49%	21%	28%	2%

Bron: BVH aangifte registraties.

Tabel 3.5 Antwoorden op de vraag 'Welke vorm van (online) agressie en geweld kwam hoofdzakelijk voor bij het herhaald slachtofferschap?' (N=100)

	Politie	Boa	Gemiddeld
Verbaal geweld	54%	69%	61%
Bedreiging/ intimidatie	29%	17%	23%
Fysiek geweld	12%	8%	10%
Anders, namelijk	6%	6%	6%

Bron: enquête Ipsos I&O

3.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van aangiftheregistraties van VPT-incidenten, een enquête onder teamleiders van de politie en boa's en interviews met de teamleiders en medewerkers preventie en nazorg van de drie beroepsgroepen de omvang en aard van herhaald slachtofferschap in beeld gebracht. We merken daarbij op dat er geen overkoepelend registratiesysteem is en dat, voor zover er wordt geregistreerd, registratie door de drie beroepsgroepen op versnipperde wijze plaatsvindt. Het enige systeem wat wel een landelijk dekkend beeld geeft zijn de aangiftes die door de politie zijn geregistreerd in het BVH-systeem. Deze aangiftheregistraties hebben we voor de afgelopen 5 jaar geanalyseerd. Op basis hiervan zien we dat herhaald slachtofferschap in absolute aantallen het meeste voorkomt onder politiemedewerkers en dat er onder politiemedewerkers meer aangiftes zijn van herhaald slachtofferschap dan van eenmalig slachtofferschap. Onder de brandweer is het aantal aangiftes echter dusdanig beperkt dat herhaald slachtofferschap niet tot nauwelijks lijkt voor te komen onder deze beroepsgroep. Dit beeld wordt bevestigd door de interviewrespondenten, maar hangt volgens hen ook samen met een relatief lage aangiftebereidheid bij deze beroepsgroep.

Relatief naar de omvang van de beroepsgroep blijkt op basis van de aangiftheregistraties dat zowel de incidentiepercentages van het totale aantal slachtoffers als van herhaalde slachtoffers onder de beroepsgroep boa's hoger liggen dan bij de politie. Vanwege verschillen in de aangiftebereidheid per doelgroep zeggen deze cijfers niet alles. We hebben daarom op basis van de enquêtevragen naar aangiftebereidheid voor de politie en boa's de relatieve incidentiecijfers gecorrigeerd. Op basis hiervan komen we tot de schatting dat bij de politie in 2022 3,1% van de medewerkers in uitvoerende dienst (herhaald) slachtoffer is geworden van VPT-geweld (ongeveer 1.600 medewerkers). Bij de boa's gaat het om 5% dat (frequent) herhaald slachtoffer is geworden in 2022 (ongeveer 1.200 medewerkers).

Kijkend naar de aard van herhaald slachtofferschap zien we dat het voor de herhaald slachtoffers onder boa's en politie hoofdzakelijk gaat om verbaal geweld. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de risicofactoren van herhaald slachtofferschap onder de drie beroepsgroepen.

4 Indicatoren

In dit hoofdstuk richten we ons op de vraag hoe het komt dat de ene medewerker vaker slachtoffer wordt dan de ander. Dat doen we door de indicatoren van eenmalig slachtofferschap af te zetten tegen de indicatoren van herhaald slachtofferschap. Aan de hand van een categorisering van risicofactoren die voortkomt uit de literatuurstudie in hoofdstuk 2 presenteren we op basis van de interviews, het dossieronderzoek, de enquête en de focusgroepen de indicatoren voor herhaald slachtofferschap uit de praktijk. We beginnen met een analyse van de contextuele indicatoren die herhaald slachtofferschap mede-verklaren. Vervolgens gaan we in op de individuele indicatoren die herhaald slachtofferschap mede-voorspellen. Tot slot gaan we in op de overeenkomsten en verschillen tussen de beroepsgroepen onderling, en tussen herhaald slachtofferschap en slachtofferschap in algemene zin. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen:

2. Welke indicatoren hangen samen met herhaald slachtofferschap?:
 - a) Wat zijn de persoonskenmerken van de herhaalde slachtoffers?
 - b) Welke organisatorische kenmerken hebben de herhaalde slachtoffers?
 - c) Welke situationele kenmerken spelen een rol bij herhaald slachtofferschap?
3. Hoe verhouden de indicatoren van herhaald slachtofferschap zich tot die van de totale groep slachtoffers van agressie en geweld onder de drie beroepsgroepen?
4. Verschillen de indicatoren per beroepsgroep?

4.1 Contextuele indicatoren

We beginnen dit hoofdstuk met een analyse van de contextuele indicatoren die herhaald slachtofferschap mede-verklaren. Onder contextuele indicatoren verstaan we indicatoren die te herleiden zijn naar de organisatie waar een medewerker werkzaam is, de functie die een medewerker uitoefent en de situatie(s) waarin een medewerker zich bevindt door de uitoefening van diens functie. Uit de inventarisatie en toetsing van risico-indicatoren maken we op dat volgens respondenten contextuele indicatoren zwaar wegen. Daarbij zijn maatschappelijke verharding en het type dienst de meest genoemde verklaringen voor herhaald slachtofferschap. Deze twee verklarende indicatoren uit de praktijk lichten we nader toe.

4.1.1 Wat verklaart herhaald slachtofferschap?

Uit de gesprekken met het veld en enquête blijkt dat contextuele risicofactoren volgens respondenten, voornamelijk van de beroepsgroepen politie en boa's domein 1, het zwaarste wegen in de verklaring voor herhaald slachtofferschap. In de interviews hebben we onder respondenten van de drie beroepsgroepen uitgevraagd welke belangrijke factoren herhaald slachtofferschap onder medewerkers verklaren. Het merendeel van de respondenten, met name onder politie en boa's, wees hierbij in eerste instantie naar contextuele factoren die te herleiden zijn naar ontwikkelingen in de maatschappij, de taakstelling van de organisatie en de functie die medewerkers uitoefenen. De risico-indicatoren die we in de interviews hebben

opgehaald hebben we vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan de enquête respondenten van de politie en boa's. Tabel 4.1 toont dat de top 4 van de door de totale groep enquête-respondenten gerankte factoren van invloed op herhaald slachtofferschap eveneens bestaat uit contextuele factoren. Pas in tweede instantie wordt herhaald slachtofferschap door het veld gerelateerd aan specifieke persoonskenmerken. Deze contextuele risicofactoren worden volgens de interviewrespondenten tevens gerelateerd aan een toename van slachtofferschap in algemene zin. Hieronder lichten we de meest genoemde contextuele risicofactoren toe, de individuele kenmerken bespreken we in de volgende paragraaf.

Tabel 4.1 Top 5 hoogst gerankte factoren van invloed op herhaald slachtofferschap (N=311-325)

#	Type factoren meeste van invloed op herhaald slachtofferschap	%
1.	Verharding in de maatschappij.	63%
2.	In aanraking komen met doelgroepen zoals uitgaanspubliek, voetbalsupporters, demonstranten en personen met onbegrepen gedrag.	32%
3.	Toegenomen gebruik van sociale media.	24%
4.	Toegenomen vraag naar handhaving bij maatschappelijke onrust zoals protesten en demonstraties.	18%
5.	Medewerkers met een stellige/strakke houding. Zoals het hanteren van een zwart- witbenadering.	16%

Bron: enquête Ipsos I&O

Maatschappelijke verharding

In tabel 4.1 zien we dat verharding in de maatschappij door 63% van de enquête-respondenten van de politie en boa's wordt genoemd als een factor die het meeste van invloed is op het herhaaldelijk slachtoffer worden van agressie en geweld. Ook onder alle interviewrespondenten was dit een veel genoemde factor. De redenatie van de interviewrespondenten is dat er sprake is van polarisatie en 'verhuftering' in de maatschappij en dat het respect voor autoriteiten afneemt. Hierdoor zou volgens respondenten het aantal incidenten met agressie en geweld toenemen en worden daarmee bepaalde medewerkers ook vaker slachtoffer. Ook de programmamanager Geweld Tegen Politie Ambtenaren stelt dat de verharding in de maatschappij zich lijkt te vertalen in het hoge aantal incidenten met agressie en geweld tegen politiemedewerkers.⁸⁶ Of er sprake is van verharding in de maatschappij is op basis van cijfers lastig hard te maken. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten tussen 2012 en 2021 een dalende trend zien in traditionele criminaliteit en het aantal geregistreerde misdrijven. In 2022 en 2023 is op dit vlak juist weer sprake van een lichte stijging. Deze ontwikkeling geldt eveneens voor het onveiligheidsgevoel. In 2023 geven meer mensen in Nederland aan zich in het algemeen onveilig te voelen dan in 2021.⁸⁷

Volgens het beeld wat leeft onder de beroepsgroepen is verharding in de maatschappij desalniettemin een belangrijke factor van invloed op het vaker meemaken van agressie en geweld, ook onder dezelfde medewerkers. Voorbeelden die door interviewrespondenten zijn gedeeld, zijn groepen jongeren die zich

⁸⁶ Zie <https://www.politie.nl/nieuws/2024/april/15/00-verharding-samenleving-terug-te-zien-in-gtpa-cijfers.html>

⁸⁷ Voor de cijfers op het gebied van traditionele criminaliteit, geregistreerde misdrijven en onveiligheidsgevoel zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/09/weer-meer-traditionele-criminaliteit>

respectloos gedragen en opzettelijk situaties uitlokken, de vele demonstraties en betogingen die uitlopen op gewelddadige confrontaties tussen burgers en autoriteiten, en burgers die sneller fysiek en verbaal in verzet gaan wanneer zij worden aangesproken op hun gedrag of worden aangehouden. Hiermee gaat volgens interviewrespondenten gepaard dat situaties door omstanders worden gefilmd en verspreid op sociale media, wat vervolgens door traditionele media wordt opgepikt. De beroepsgroepen hebben het gevoel online onder een vergrootglas te liggen en dat dit de beeldvorming over de beroepsgroepen vertekend. De negatieve uitlatingen die worden gedaan op sociale media hebben vervolgens een weerslag op de interacties tussen functionarissen en burgers in de praktijk.

"Dat alles wordt gefilmd en dat er op sociale media wordt gereageerd [...] over het handelen van collega's leeft enorm. Er heerst een gevoel dat de politie enorm onder een vergrootglas ligt en dat politie wordt neergezet als een vijand. Deze angst leeft bij een grote groep. Dit maakt het spannend om te handelen op straat, met name omdat er angst is om te worden gefilmd en hoe het vervolgens wordt geframed."

Medewerker preventie en nazorg, politie

Risicovolle diensten op risicovolle locaties

In hoofdstuk 2 beschreven we dat herhaald slachtofferschap, ofwel *hot victims*, kan worden benaderd als een criminaliteitspatroon, vergelijkbaar met *hot times* en *hot spots* – bepaalde momenten en locaties waar en wanneer bijvoorbeeld misdrijven en overlast vaker voorkomen dan anders. Deze patronen hangen volgens interviewrespondenten ook nauw samen met voordoelen van *hot victims*. Door het merendeel van de interviewrespondenten is benoemd dat de werklocatie en het type functie zeer bepalend zijn voor het soort situaties waarin een medewerker terecht komt, en daarmee het aantal agressie- en geweldsaanvaringen. Dit omdat volgens deze respondenten geweldsincidenten simpelweg vaker voorkomen in vergelijking tot andere functies en locaties.

Als voorbeelden worden genoemd dat medewerkers die werkzaam zijn in stedelijke centrumgebieden vaker in aanraking komen met agressie en geweld. Ook de tijdstippen en momenten waarop je een dienst draait zijn bepalend. Medewerkers die vaak werken in de weekenden en nachten, of een dienst draaien tijdens de jaarwisseling worden vaker slachtoffer van geweld. Daarnaast is het soort dienst wat je draait of het team waar je deel van uitmaakt volgens interviewrespondenten bepalend voor het aantal agressie en geweldsaanvaringen. Zo zijn medewerkers die vaak overlast- of noodhulpmeldingen oppakken, surveillance rondes doen, in de horecateams werken of uitrukken bij voetbalwedstrijden en demonstraties vaker slachtoffer van agressie en geweld. De dienst, werklocatie en het tijdstip waarop je werkt zijn namelijk bepalend voor het type doelgroep waar je als functionaris mee in aanraking komt. Hierbij werden personen die onder invloed zijn van alcohol en/of drugs, zoals uitgaanspubliek, en personen met onbegrepen gedrag genoemd als voornaamste risicovolle doelgroepen. Ook volgens de enquête-respondenten van de politie en boa's is het in aanraking komen met deze risicovolle doelgroepen een belangrijke verklarende factor voor het

herhaald slachtofferschap (zie tabel 4.1). Volgens interviewrespondenten van de brandweer zijn deze doelgroepen over het algemeen echter minder concreet af te bakenen. Uit hun ervaring blijkt dat emotionele en gewelddadige handelingen vanuit allerlei betrokkenen kunnen ontstaan en dat dit afhankelijk is van de situatie. Wel ervaren ook zij dat op bepaalde momenten, zoals tijdens oud en nieuw, en op bepaalde locaties, zoals stedelijke wijken waar bovengemiddeld sprake is van maatschappelijke problematiek, criminaliteit en overlast, incidenten met agressie en geweld vaker voorkomen.

“Waar je werkt en in welke functie maken veel uit: het is van invloed op de situaties waarin je terecht komt. Bijvoorbeeld door te werken in drukke stedelijke gebieden waar veel gebeurt, krijgen medewerkers standaard meer te maken met agressie en geweld. Ook horecadiensten, hondengeleiders, politie te paard gericht op voetbal- en uitgaanspubliek en de Mobiele Eenheid en Arrestatie Eenheid krijgen er standaard meer mee te maken.”

Medewerker preventie en nazorg, politie

Ook in het dossieronderzoek naar 150 processen-verbaal van de aangifteregistraties van alle drie de beroepsgroepen hebben we gekeken naar functie gerelateerde factoren als verklarende factoren voor herhaald slachtofferschap. Hierbij was het mogelijk om te kijken naar locaties en situaties. Aan de locaties en situaties die voorkomen in de processen-verbaal hebben we overkoepelende categorieën toegekend. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 4.2 en 4.3, de vetgedrukte rijen betreffen indicatoren die door interviewrespondenten vaak zijn genoemd. Op het gebied van risicovolle locaties komt uit het dossieronderzoek naar voren dat in 36% van de incidenten de locatie een verkeerslocatie betrof, gevolgd door 13% van de incidenten in het openbaar vervoer, 11% in horeca en/of recreatieve gelegenheden en 9% op een plein. Vervoerslocaties als risico-indicator zijn uit de interviews en enquête niet zo sterk naar voren gekomen als in het dossieronderzoek. Ook de situaties die voorkomen in de processen-verbaal hebben we gecategoriseerd. Hieruit komt naar voren dat het uitvoeren van een interventie in 27% van de aangiftes door herhaald slachtoffers is beschreven. De uitkomsten in tabel 4.3 sluiten aan op wat we hebben opgehaald onder interviewrespondenten.

Tabel 4.2 Categorisering incidentlocaties (N=150)

Type locatie	Eenmalig slachtoffers	Herhaalde slachtoffers
Horeca/Recreatie	10%	11%
Openbaar Vervoer	18%	13%
Plein	9%	9%
Verkeerslocatie	29%	36%
Werk Slachtoffer	10%	3%
Woning	15%	7%
Niet bekend	10%	21%

Bron: dossieronderzoek aangiftes

Tabel 4.3 Categorisering situaties dossieronderzoek (N=150)

Type situatie	Eenmalig slachtoffers	Herhaalde slachtoffers
Aanhouding	5%	7%
Afkomen op melding	14%	6%
Contact met verdachte na arrestatie	9%	3%
Controle op vervoersbewijs	8%	4%
Controle overig	9%	7%
Geen contact	6%	1%
Interventie	23%	27%
Verkeerssituatie	3%	4%
Niet bekend	25%	40%

Bron: dossieronderzoek aangiftes

4.2 Individuele indicatoren

In eerste instantie wijzen respondenten dus naar generieke, contextuele factoren als verklaring voor herhaald slachtofferschap. Respondenten ervaren dat door maatschappelijke verharding het aantal agressie en geweldsincidenten toeneemt en dat bepaalde medewerkers hier vaker mee in aanraking komen door het type diensten wat ze draaien. Om te bepalen wat de voorspellende indicatoren zijn van herhaald slachtoffers ten opzichte van eenmalig slachtoffers hebben we ook gekeken naar individuele indicatoren. Hierbij plaatsen we in eerste instantie een aantal kanttekeningen. Vervolgens lichten we er twee toe die in de data het meest naar voren zijn gekomen, namelijk leeftijd en werkwijze. We concluderen dat het voor beide indicatoren niet goed mogelijk is om hard te maken dat deze indicatoren herhaald slachtoffers onderscheiden van eenmalig slachtoffers.

Kanttekeningen bij individuele indicatoren

- ⦿ Gevaar voor *victim blaming*: we bespraken eerder al dat de aandacht voor individuele kenmerken een risico op *victim blaming* met zich meebrengt. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor het slachtofferschap bij het slachtoffer gelegd terwijl daarmee weinig ruimte wordt gelaten voor de invloed van andere situationele of daderfactoren.
- ⦿ Zelfselectie bias: bij het interpreteren van individuele kenmerken moet ook worden gewezen op de rol van zelfselectie. Volgens respondenten hebben bepaalde risicovolle functies een aantrekkingskracht op bepaalde type medewerkers. Niet het type medewerker maar het risico dat met de functie verbonden is, bepaalt de kans op herhaald slachtofferschap. Bovendien hebben deze medewerkers vaak competenties die nodig zijn om deze risicovolle functies überhaupt uit te kunnen oefenen. Voorbeelden van eigenschappen zijn assertiviteit en daadkracht. (Hoewel deze eigenschappen ook los van de functie in verband gebracht werden met herhaald slachtoffers).
- ⦿ Wisselwerking: ook is er sprake van een wisselwerking in de situaties die uitvoerders van risicoberoepen mee maken. Niet alleen speelt een verharding in de maatschappij bijvoorbeeld een mogelijke rol maar wanneer functionarissen vaker in aanraking komen met dit soort situaties treedt onder hen mogelijk ook een blikvernaauwing op en kan dit van invloed zijn op hun perceptie van (groepen) burgers en situaties.

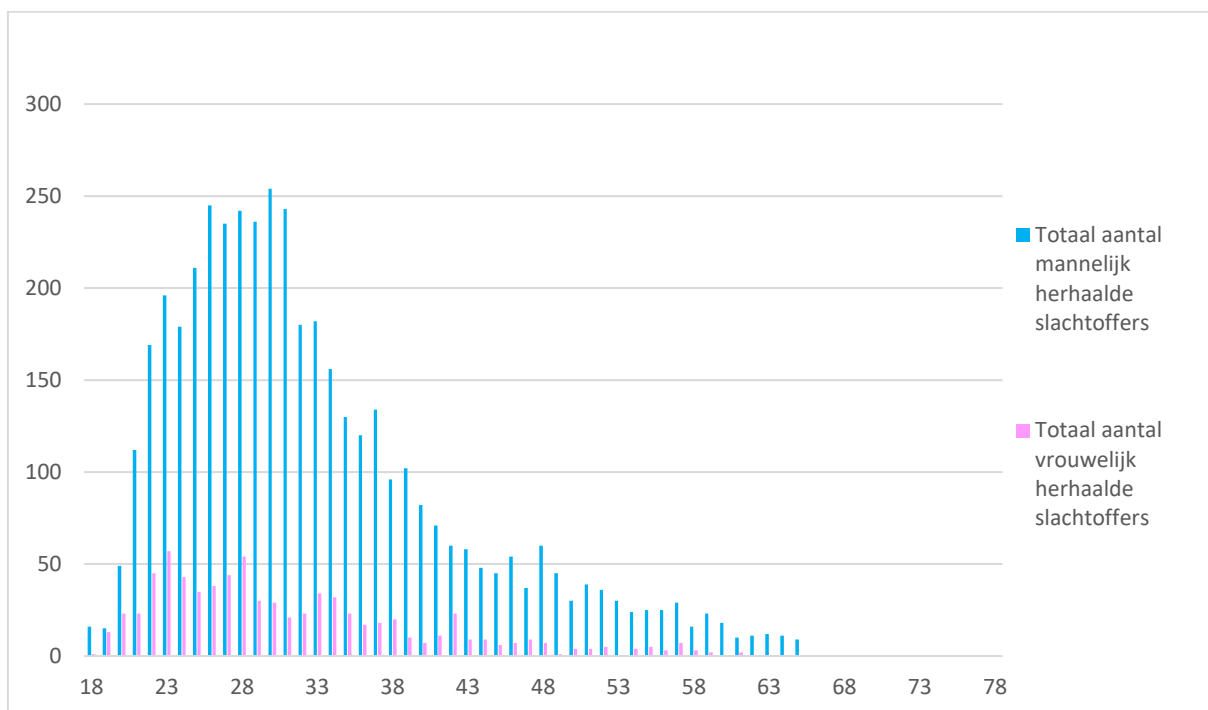
4.2.1 Wie zijn de herhaald slachtoffers?

Rekening houdend met bovengenoemde kanttekeningen hebben we ook gekeken naar individuele indicatoren. Dit hebben we in eerste instantie breed opgehaald in de interviews en de aangiftheregistraties, en vervolgens nader getoetst door middel van de enquête en het dossieronderzoek. Hieruit kwamen leeftijd en werkwijze naar voren als voornaamste indicatoren op individueel niveau. Deze lichten we hier eerst toe. Tot slot gaan we nog kort in op slachtofferschap als risicofactor voor herhaald slachtofferschap.

Leeftijd

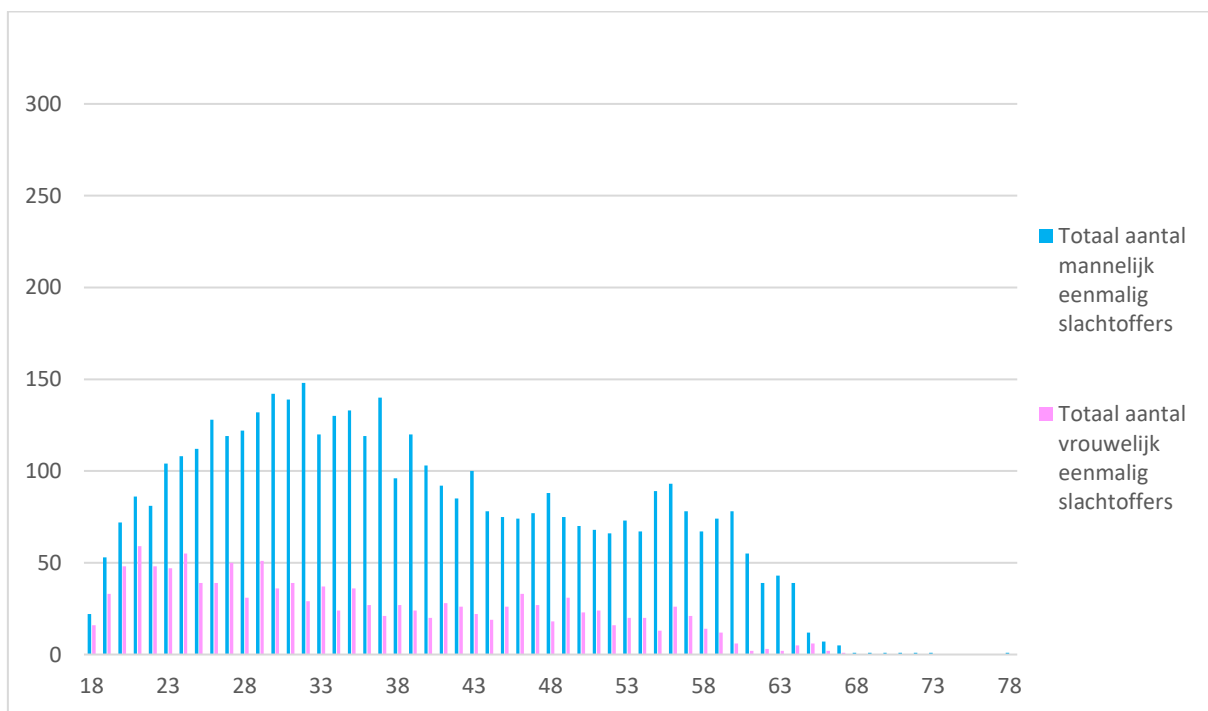
Het enige individuele kenmerk van herhaald slachtoffers wat een duidelijke relatie laat zien in de aangiftecijfers is leeftijd. Figuur 4.2 toont dat het aantal eenmalige slachtoffers meer evenredig is verdeeld over de leeftijden dan in de piek in figuur 4.1, dat het aantal herhaalde slachtoffers in de leeftijdscategorie 20-35 jaar toont. Bovendien laat figuur 4.1 zien dat deze piek meer van toepassing is op mannelijke slachtoffers. Jonge mannen doen relatief tot het gemiddelde vaker aangifte van herhaald slachtofferschap. Het merendeel van de operationele uitvoering van de drie beroepsgroepen bestaat echter ook uit mannen.

Figuur 4.1 Incidenten met herhaalde slachtoffers verdeeld naar leeftijd en geslacht (N=10.762)



Bron: BVH-aangifte registraties

Figuur 4.2 Incidenten met eenmalige slachtoffers verdeeld naar leeftijd en geslacht (N=10.762)



Bron: BVH-aangifte registraties

De relatie tussen leeftijd en herhaald slachtofferschap wordt in de interviews bevestigd. Volgens de respondenten zijn jonge medewerkers eerder geneigd om risicovolle diensten in drukke gebieden te draaien,

stappen zij sneller op situaties af, maar zijn zij ook minder weerbaar en vatbaar voor agressie en geweldsaanvaringen door een gebrek aan ervaring en, volgens sommigen, een gebrek aan communicatieve vaardigheden of de juiste bejegening. Door de respondenten van één van de gemeenten werd dit beeld echter niet herkend. In deze gemeente, waar volgens respondenten weinig incidenten met agressie en geweld voorkomen, zijn jonge medewerkers juist terughoudend en afwachtend waardoor ze risicomijdend opereren en minder vaak in aanraking komen met agressie en geweld.

In tegenstelling tot de aangifteregistraties en interviews is leeftijd volgens de enquête-respondenten echter het minst van invloed van de voorgelegde individuele kenmerken. Ondanks dat tabel 4.4 toont dat toch ook een derde van de respondenten vindt dat leeftijd veel samenhang vertoont met herhaald slachtofferschap laat de tabel ook zien dat leeftijd van de verschillende factoren het laagste scoort als een factor die van invloed is. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op hoe respondenten staan tegenover maatregelen die specifiek gericht zijn op jonge medewerkers om herhaald slachtofferschap te verminderen.

Tabel 4.4 Antwoorden op de vraag 'in hoeverre is deze factor volgens u van invloed op de kans dat medewerkers vaker dan 1 keer per jaar te maken krijgen met agressie en geweld?' (N=311)

	Veel invloed	Enige invloed	Weinig/geen invloed
Jongere medewerkers (18-30 jaar)	33%	40%	28%
Medewerkers die assertief zijn	51%	37%	12%
Medewerkers met een directe/confronterende communicatiestijl	56%	36%	7%
Medewerkers met een stellige/strakke houding	69%	23%	8%
Medewerkers met een kort lontje	68%	23%	9%
Medewerkers die psychisch kwetsbaar zijn	43%	42%	15%

Bron: enquête Ipsos I&O

Werkwijze

Naast leeftijd is ook werkwijze, waaronder houding en gedrag, een individuele factor die werd benoemd door een groot deel van de interviewrespondenten. Dit zien we ook terug onder de enquête-respondenten. Tabel 4.4 toont dat houding en gedrag volgens de enquête-respondenten meer van invloed zijn op het herhaaldelijk slachtoffer worden dan leeftijd. De ranking van factoren die van invloed zijn op herhaald slachtofferschap in tabel 4.4 toont ook dat de stelling 'medewerkers met een stellige/strakke houding' op plek 5 staat. In totaal zijn er 23 stellingen aan de respondenten voorgelegd (zie bijlage 3). Volgens interviewrespondenten zijn dit medewerkers die eerder geneigd zijn een zwart-wit benadering te hanteren en weinig ruimte laten voor het perspectief van - of een gesprek met - burgers. Uit de enquête resultaten is echter niet goed op te maken waarom deze factor relatief hoog scoort.

Tabel 4.5 Categorisering werkwijze (N=150)

Werkwijze slachtoffer	Enmalige slachtoffers	Herhaalde slachtoffers
Boos	6%	7%
Collega ondersteunen	3%	3%
Duidelijk/streng	1%	1%
Formatie (met grote groep collega's)	3%	0%
Rustig/Laagdrempelig	6%	3%
Vatte het persoonlijk op	3%	0%
Niet bekend	79%	85%

Bron: dossieronderzoek aangiftes

In de uitkomsten van het dossieronderzoek zien we weinig concrete aanwijzingen voor werkwijze als voorspellende indicator voor herhaald slachtofferschap. Tabel 4.5 toont eenzelfde categorisering die is toegepast binnen het dossieronderzoek zoals beschreven in paragraaf 4.1.1. De vetgedrukte rijen zijn indicatoren die vaak zijn genoemd door interviewrespondenten. Hieruit komen geen duidelijke indicatoren voor herhaald slachtofferschap op het gebied van werkwijze naar voren. Dit komt met name doordat uit veruit het merendeel van de processen-verbaal niets wordt vermeld over de werkwijze van het slachtoffer en dit dus niet bekend is. Onder interviewrespondenten zijn houding en gedrag vaak genoemd maar waren de reacties en verklaringen wisselend. Respondenten die van mening waren dat dit van invloed is op herhaald slachtofferschap spraken naast een starre houding dan met name over assertieve medewerkers die eerder geneigd zijn een stap naar voren te doen en sneller 'doorpakken', tekortkomingen in communicatieve en de-escalerende vaardigheden, en/of handelen vanuit dominantie of machtsgevoel. Een deel van de interviewrespondenten, meestal onder de beroepsgroep *boa's*, was meer uitgesproken over de mate van invloed op herhaaldelijk slachtoffer worden dan bijvoorbeeld onder politiemedewerkers. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze verschillen. Andere respondenten nuanceerden de rol van werkwijze juist. Volgens deze respondenten kan dit wel van invloed zijn op het verloop van een situatie maar zijn andere factoren, zoals het type dienst, de locatie en doelgroepen waar je mee in aanraking komt in eerste instantie bepalend voor het herhaaldelijk slachtoffer worden.

“Er is ook wel publiek waar je nog zo goed kunt communiceren, maar waar niets helpt. Bijvoorbeeld bij het voetbalpubliek of wanneer er alcohol en drugs in het spel zijn. Dan zitten mensen niet te wachten op een goed gesprek. Daar is doorpakken juist belangrijk dus dat beperkt heel erg de mogelijkheden die communicatie te bieden heeft.”

Medewerker preventie en nazorg, politie

Slachtofferschap als risicofactor voor herhaald slachtofferschap?

Uit de literatuurstudie zagen we aanwijzingen voor slachtofferschap als risicofactor voor herhaald slachtofferschap. Ook in de interviews benoemt een aantal respondenten wat de gevolgen zijn van

slachtofferervaringen op medewerkers. Dit soort ervaringen gaan volgens hen niet in de koude kleren zitten. De gevolgen kunnen erg verschillen per situatie en per slachtoffer. Naast de emotionele en/of fysieke impact van een slachtofferervaring geven respondenten aan dat medewerkers bijvoorbeeld angstig, twijfelachtig en terughoudend kunnen worden, soms ook richting bepaalde diensten of taken. De angst opnieuw in aanraking te komen met agressie en geweld kan er ook voor zorgen dat de medewerker zich heel strikt opstelt in een situatie, dit met als doel te voorkomen dat deze een onverwachte wending neemt. Daarnaast kunnen deze ervaringen van invloed zijn op de perceptie van burgers of bepaalde groepen. Een voorbeeld wat werd gegeven betrof ME'ers die 'helemaal klaar zijn' met dezelfde groepen demonstranten. Uit de praktijk zien we in beperkte mate dus iets terug over slachtofferschap als mogelijke risicofactor voor herhaald slachtofferschap maar de methoden zijn niet toereikend om hier gerichte conclusies over te kunnen trekken.

Het gedrag van iemand die herhaald slachtoffer wordt van geweld verandert. Zo is men meer op hun hoede. [...] Het resulteert in meer angsten en zorgen onder collega's. Ook de reacties uit de media en het internet zijn daarop van invloed.

Teamleider, politie

4.3 Overeenkomsten en verschillen

In deze paragraaf gaan we specifiek in op hoe de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap zich verhouden tot die van slachtofferschap in algemene zin en tussen de beroepsgroepen onderling. Dat doen we door eerst te kijken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de drie beroepsgroepen. Vervolgens gaan we in op de verschillende indicatoren van eenmalig en herhaald slachtofferschap. Hierbij gaan we ook in op de inzichten uit de literatuur.

4.3.1 Verschillen de indicatoren van herhaald slachtofferschap tussen de beroepsgroepen?

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 wordt herhaald slachtofferschap door de drie beroepsgroepen in wisselende mate ervaren en komt herhaald slachtofferschap onder brandweermedewerkers in de aangifte-registraties vrijwel niet voor. In deze paragraaf gaan we in op de verschillen tussen de beroepsgroepen voor wat betreft de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. We zien daarbij dat de indicatoren van politie en boa's grotendeels overeenkomen maar op enkele nuances na van elkaar verschillen.

Politie

Zoals toegelicht in paragraaf 4.1.1. is maatschappelijke verharding een veelgenoemde verklaring voor herhaald slachtofferschap. Naast de rol van sociale media hierin speelt onder politiemensen ook de toegenomen vraag naar handhaving bij maatschappelijke onrust hierbij specifiek een rol. Bepaalde medewerkers zijn in toenemende mate betrokken bij demonstraties, betogingen en rellen die uitmonden in gewelddadige confrontaties tussen burger en politie, met name in steden als Den Haag en Amsterdam waar

veel van dit soort incidenten centreren. Daarnaast benoemt een groot deel van de interview- en enquête-respondenten het capaciteitsprobleem bij de politie. Dit maakt volgens interviewrespondenten dat je met minder medewerkers hetzelfde aantal meldingen afhandelt als vroeger. De druk op het afhandelen van ingrijpende incidenten maakt volgens interviewrespondenten ook dat medewerkers weinig afschakeltijd hebben of ruimte om tijdelijk een ander soort dienst te draaien. Ook de verkorte opleiding is een veel benoemde factor van invloed onder interviewrespondenten van de politie. De nieuwe collega's komen startbekwaam van de opleiding af, in plaats van vakbekwaam. Hierdoor is er steeds meer onervarenheid op straat. Het zijn volgens deze respondenten daarmee ook vaak de jongere medewerkers met minder sterke communicatieve vaardigheden die meer risico lopen op geweldssituaties.

Op het gebied van werkwijze wordt er binnen de politie een onderscheid gemaakt tussen de praters en de doorpakkers. Deze laatsten zijn vaak daadkrachtige en assertieve medewerkers die sneller vooraan staan, en sneller naar de aanhouding en aangifte grijpen dan de ander. In sommige gevallen is dit ook te herleiden naar de intentie waarmee een medewerker bij de politie is komen werken: hulpverleners of boeven vangen. Deze laatste zijn volgens respondenten meer op zoek naar adrenaline, wat van invloed is op hoe zij zich opstellen op straat. Dit onderscheid tussen hulpverleners en boeven vangen is een algemeen bekend onderscheid binnen de politie wat door een groot deel van de interviewrespondenten wordt herkend en, zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 in de literatuur bekend is als het *warrior/guardian framework*. Deze respondenten geven echter aan dat dit niet betekent dat dit ook iets is waar de organisatie iets mee zou moeten. Dit zijn namelijk volgens hen ook vaak hard werkende medewerkers, wiens eigenschappen en vaardigheden juist nodig zijn voor bepaalde functies. Het helpt volgens deze respondenten niet als je hen het gevoel geeft dat ze fout zitten.

"De ene collega is wat dapperder dan de andere. Sommige collega's stappen altijd naar voren. Dan kan het zijn dat die dan wat meer risico lopen dan anderen. Dat kan te maken hebben met jeugdigheid, ander normbesef en/of karaktereigenschappen."

Teamleider, politie

Boa

Ook onder boa's zijn de maatschappelijke ontwikkelingen een veelgenoemde factor. In dit geval ook in relatie tot het slechte imago van de beroepsgroep, en de uitbreiding van de taken en bevoegdheden waar veel onwetendheid over heerst onder het publiek. Volgens respondenten wordt handhaving niet serieus genomen door het publiek, is het publiek niet goed bekend met wat boa's wel en niet mogen, en is er weinig respect en aanzien voor het beroep. Als gevolg hiervan gaan burgers in de weerstand wanneer er een boete wordt uitgeschreven. Dit resulteert volgens respondenten in incidenten met agressie en geweld. Naast het imago is er sprake van onbekendheid over wat een boa wel en niet mag doen. In de Covid-periode waren boa's bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de handhaving van bepaalde maatregelen. Volgens respondenten lijkt de mate en frequentie waarin medewerkers te maken krijgen met agressie en geweld sinds toen verergerd. Zij

verwachten dan ook een stijging naar aanleiding van nieuwe regels en bevoegdheden, zoals het mogen bekeuren bij het negeren van een rood licht of het gebruik van een mobiele telefoon op de fiets. Volgens interviewrespondenten is de aard van de interventie, zoals het uitdelen van een bekeuring, gepaard met maatschappelijke verharding, het slechte imago en de onwetendheid over de beroepsgroep een veelvoorkomende aanleiding voor escalatie.

"Het imagoprobleem van de boa werkt door bij bepaalde doelgroepen: ouders waarmee je te maken krijgt hebben geen respect en geen aanzien. Zij spugen letterlijk op boa's. Daarmee te maken krijgen is echt domme pech, dan maken communicatie en ervaring niks uit. Een deel van het publiek heeft simpelweg een hekel aan het uniform, en aan handhaving nog meer dan aan de politie. Er gaan bijvoorbeeld ook allerlei filmpjes rond over boa's."

Teamleider, boa

Daarnaast werd onder interviewrespondenten van boa's wat meer gesproken over individuele werkwijze van medewerkers als verklaring voor herhaald slachtofferschap dan onder respondenten van de politie. Zo zien respondenten wel een verband tussen actief zijn op straat, op veel situaties afgaan en veel overlastmeldingen oppakken waar directe confrontaties met burgers uit voorkomen en het meemaken van agressie en geweldsincidenten. Net als bij de politie wordt binnen sommige organisaties bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen de doorsprekers en de doorpakkers. Volgens hen zijn de doorpakkers over het algemeen ook wat stilliger en meer direct, en maken zij in de regel meer incidenten mee. Ook dominant overkomen, bijdehand zijn, te direct uiten en handhaven vanuit macht en bevoegdheden, in plaats van het gesprek voeren werden door een deel van de respondenten genoemd als werkwijzen die agressie en geweld kunnen opwekken.

"Bij sommigen ligt het ook een beetje bij de eigen houding en gedrag, dat wekt wat agressie op bij de burgers. Die medewerkers zijn er wel, daarmee wordt ook het gesprek gevoerd. Sommigen komen bijvoorbeeld heel dominant over, dat kan wel tegen je werken. Of bijvoorbeeld bijdehand zijn. De communicatie van deze medewerkers is niet altijd handig."

Teamleider, boa

Brandweer

Volgens interviewrespondenten van de brandweer is er onder deze beroepsgroep in mindere mate sprake van agressie en geweldsincidenten en komt herhaald slachtofferschap alleen bij toeval voor. Ook in hoofdstuk 3 constateerden we dat er weinig aangifte wordt gedaan van (herhaald) slachtofferschap (zie ook bijlage 5). Als verklaring geven de meeste interviewrespondenten aan dat de brandweer hulpverlenend te werk gaat, in plaats van handhavend zoals politie en boa's. Hierdoor worden zij volgens hen minder vaak blootgesteld aan geweld. Wel krijgen brandweermedewerkers in toenemende mate te maken met impactvolle gebeurtenissen,

zoals reanimaties en personen met onbegrepen gedrag. Dit heeft te maken met een verschuiving in de rol van de brandweer van enkel brandveiligheid naar specifiek uitrukken bij ongevallen, zoals de gerichte taak om uit te rukken bij reanimaties. Dit wordt over het algemeen echter niet ervaren als agressie of geweld gericht op de persoon, maar als onmacht.

Als brandweermedewerkers vaker slachtoffer worden van agressie en geweld dan gebeurt dit volgens interviewrespondenten bij toeval en kan dit met name afhangen van het type meldingen waarmee een medewerker te maken krijgt en de locatie waar iemand werkt. Zo zijn er in grootstedelijke gebieden bijvoorbeeld bepaalde *hot spots* waar terugkerend vreugdevuren worden georganiseerd of incidenten voorkomen rondom oud en nieuw. Als een medewerker eerder geneigd is om dit soort diensten te draaien, en waar dus sprake is van zelfselectie, dan is het ook goed mogelijk dat deze medewerker vaker in aanraking komt met agressie en geweld. Wat volgens een aantal respondenten wel opvalt is dat er, in lijn met de *hot spots*, bepaalde kazernes zijn die vaker in aanraking komen met agressie en geweld dan anderen. Er zijn volgens de respondenten dus geen individuele indicatoren voor herhaald slachtofferschap maar wel gerelateerd aan de functie en de dienst.

“Het komt wel eens voor dat dezelfde medewerkers vaker dan één keer met agressie of geweld te maken krijgen, maar dat is dan toeval. Het heeft te maken met de situatie en het soort dienst die iemand draait. Zo zijn er medewerkers die vaker dan één keer een dienst op oud en nieuw draaien, of medewerkers die liever of vaker in de avonden werken.”

Medewerker preventie en nazorg, Brandweer

Bovendien geven interview- en focusgroeprespondenten aan dat brandweermedewerkers agressie en geweld überhaupt minder snel als op de persoon gericht ervaren of zich slachtoffer voelen van agressie en geweld. Dit heeft volgens deze respondenten onder andere te maken met de groepsdynamiek, normen en cultuur maar ook het werken in teamverband en het dragen van een groot pak en helm. Dergelijke aspecten zijn binnen dit onderzoek niet diepgaand onderzocht. Volgens de respondenten ervaren brandweermedewerkers hierdoor dat uitingen niet gericht zijn op de persoon en zijn ze geneigd om negatieve ervaringen naast zich neer te leggen. Al met al lijken brandweermedewerkers ten opzichte van politie en boa's dus relatief minder incidenten met agressie en geweld mee te maken, en worden de incidentele ervaringen met agressie en geweld vaak ook niet geregistreerd, zoals ook toegelicht in bijlage 5.

“Het pak, de grote rode helm, en de grote rode auto werken ook beschermend. Dit geeft medewerkers het gevoel dat ze de hele wereld aankunnen. Misschien dat ze daardoor ook minder melden. De uitingen zijn gericht tegen het pak. Er zit letterlijk een laag tussen die wat afstand creëert. Wanneer je incidenten zonder het pak zou meemaken wordt het en een hele andere ervaring.”

Medewerker preventie en nazorg, brandweer

4.3.2 Verschillen de indicatoren van herhaald slachtofferschap van slachtofferschap in algemene zin?

In paragrafen 4.1 en 4.2 beschreven we de verklarende en voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Volgens zowel interview-, focusgroep- als enquêterespondenten van de verschillende beroepsgroepen zijn contextuele indicatoren, zoals maatschappelijke ontwikkelingen en functie gerelateerde indicatoren, in eerste instantie het meest bepalend als verklarende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Deze verklarende indicatoren sluiten aan op de *flag* benadering en op de al bekende risicofactoren uit de literatuur, maar gelden even goed voor eenmalig slachtoffers. Dit zien we ook terug in de uitkomsten van het dossieronderzoek, weergegeven in tabellen 4.2 en 4.3. Deze uitkomsten tonen weinig betekenisvolle verschillen in de indicatoren van herhaald slachtofferschap ten opzichte van eenmalig slachtofferschap. Uit de literatuur komt onder andere naar voren dat functie en dienst gerelateerde factoren zoals het aantal contactmomenten met burgers, het soort contact en het type interventie wat iemand pleegt bepalend zijn voor het meemaken van agressie en geweld. Bovendien is er uit eerder onderzoek en praktijkanalyses al veel bekend over *hot spots* waar en *hot times* wanneer medewerkers tijdens hun dienst een verhoogd risico lopen om in aanraking te komen met agressie en geweld. Dat sluit aan op de uitkomsten van dit onderzoek.

Hiermee lijken met name de dienst-gerelateerde indicatoren een *boost* tot herhaald slachtofferschap te voorspellen, in plaats van indicatoren op individueel niveau. Het fenomeen *hot victims* kan op basis van de literatuurstudie worden benaderd als een criminaliteitspatroon vergelijkbaar met *hot times* en *hot spots*. Volgens de respondenten die in dit onderzoek zijn bevestigd hangen *hot victims* van agressie en geweld tegen de publieke taak tevens samen met *hot times* en *hot spots* van agressie en geweld tegen de publieke taak. Op het gebied van individuele indicatoren zien we wel dat leeftijd en werkwijze onder herhaalde slachtoffers uit de uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden wisselend naar voren komen maar als voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap zijn deze niet goed hard te maken. Dit is met name omdat er volgens focusgroepprespondenten op dit vlak sprake is van een indirecte relatie: jonge medewerkers en assertieve/daadkrachtige medewerkers zijn eerder geneigd om risicovolle diensten te draaien en lopen daardoor meer risico om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld. De kans is misschien groter dat zij slachtoffer worden maar dit betekent volgens respondenten niet automatisch dat zij hun werk verkeerd doen of agressie en geweld opzoeken. Waar zij zien dat houding mogelijk een rol speelt in de interactie met burgers en het herhaaldelijk slachtoffer worden van agressie en geweld, geven zij ook aan dat dit in meerdere mate indirecte indicatoren van herhaald slachtofferschap betreffen. Dergelijke individuele indicatoren zijn namelijk ook bepalend voor het type functie waar iemand zich voor aanmeldt en/of voor in aanmerking komt. Bovendien is de werkwijze afhankelijk van allerlei context gerelateerde factoren.

4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk hebben we de contextuele en individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap in kaart gebracht. Dit hebben we gedaan door onder interviewrespondenten en door middel van de data analyse eerst breed op te halen wat de verklarende factoren voor herhaald slachtofferschap zijn. Vervolgens hebben we dit nader getoetst door middel van een enquête onder teamleiders van de politie en boa's, en een dossieronderzoek van 150 processen-verbaal van aangiftes door de drie beroepsgroepen. Op basis hiervan zijn er geen concrete aanwijzingen dat de indicatoren van herhaald slachtofferschap wezenlijk verschillen van wat al bekend was over eenmalig slachtofferschap. Individuele kenmerken zoals leeftijd en werkwijze spelen voornamelijk indirect of gedeeltelijk een rol maar contextuele factoren zoals maatschappelijke ontwikkelingen en het type dienst, waaronder de werklocatie, het moment en het type burger waarmee de medewerker in aanraking komt, zijn volgens respondenten meer bepalend om herhaald slachtofferschap te voorspellen. Het fenomeen *hot victims* lijkt daarmee nauw samen te hangen met het type dienst dat wordt uitgevoerd, ofwel de *hot shifts*. Deze uitkomst heeft gevolgen voor de mogelijkheden die er zijn om herhaald slachtofferschap te verminderen. Dit bespreken we in het volgende hoofdstuk.

5 Verbetermogelijkheden

Ondanks dat de factoren die samenhangen met (eenmalig) slachtofferschap voor een groot deel ook samenhangen met herhaald slachtofferschap kunnen de gevolgen van herhaald slachtofferschap volgens de respondenten groot zijn. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de bestaande maatregelen die zich richten op de preventie en nazorg van (herhaald) slachtofferschap. Vervolgens geven we per beroepsgroep aan welke aanvullende maatregelen nog kunnen worden getroffen om herhaald slachtofferschap te verminderen. We houden hierbij rekening met de uitkomst van het vorige hoofdstuk, namelijk dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap verschillen van slachtofferschap in algemene zin. Daarmee geven we in dit hoofdstuk antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

5. Welke mogelijkheden bestaan onder de drie beroepsgroepen om de kans op herhaald slachtofferschap te verkleinen?
6. Welke afwegingen bij het kiezen van verschillende soorten maatregelen moeten, gezien de aard, omvang en investeringen, gedaan worden?
7. Welke aanbevelingen over het nemen van maatregelen ter vermindering van herhaald slachtofferschap kunnen worden gedaan (per beroepsgroep)?

5.1 Huidige maatregelen

De afgelopen jaren is op landelijk niveau intensief beleid ontwikkeld ter vermindering van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Ook de drie beroepsgroepen die aan bod komen in dit onderzoek hebben op verschillende vlakken al maatregelen ingericht die zich richten op de preventie en nazorg van slachtofferschap van agressie en geweld. Aan de voorkant is er met name bij de politie en boa's aandacht voor voorlichting en training op het gebied van communicatie en de-escalerende vaardigheden. Alle drie de beroepsgroepen hebben voorzieningen ingericht op het gebied van beleid, procedures en protocollen. In het geval van brandweer en boa's op minder eenduidige wijze dan bij de politie omdat dit verschillende werkgevers betreffen.

5.1.1 Welke bestaande maatregelen dragen bij aan het verminderen van (herhaald) slachtofferschap?

Met name brandweer en boa's geven aan veel baat te hebben bij veiligheidsprotocollen, waaronder afspraken over ondersteuning van de politie of het terugtrekken uit bepaalde risicovolle situaties. Ook de mogelijkheid om een *bodycam* te dragen werd hierbij een aantal keer genoemd. Daarnaast is er onder de beroepsgroepen veel waardering voor de verschillende vormen van collegiale ondersteuning die zijn ingericht in het kader van nazorg. Ondanks dat niet iedereen hier nog even makkelijk gebruik van maakt geven respondenten aan dat dit toch wel de meest laagdrempelige vorm van ondersteuning is voor medewerkers. Ook debriefen en evalueren

van incidenten en het monitoren van slachtoffers is volgens respondenten een belangrijke vorm van nazorg. Maar dit gebeurt nog niet altijd even consequent.

De uitkomsten van de interviews hebben we breder getoetst onder de respondenten van de enquête. Tabellen 5.1 en 5.2 tonen volgens welk percentage van de respondenten een maatregel in welke mate bijdraagt aan het voorkomen en verzachten van herhaald slachtofferschap. De antwoord-categorieën 'in zeer sterke mate' en 'in sterke mate' zijn daarbij voor de leesbaarheid in de tabel samengevoegd. Het was voor respondenten ook mogelijk om 'weet ik niet/niet van toepassing' te selecteren als antwoord. Tabel 5.1 toont dat met name de verschillende vormen van trainen worden beoordeeld als ondersteunend aan het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Ook het gebruik van *bodycams*, het versterken van de mentale weerbaarheid, veerkracht, gezondheid en welzijn, beleid en een verbeterde basisopleiding worden beoordeeld als ondersteunend aan het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Op het gebied van het beperken van de gevolgen van (herhaald) slachtofferschap zien respondenten vooral het nut in van het verbeteren van het aangifte en registratieproces en (collegiale) ondersteuning van het slachtoffer.

Tabel 5.1 Antwoorden op de vraag 'In welke mate dragen de volgende maatregelen bij aan het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap?' (N=307)

Maatregel	In (zeer) sterke mate	Enigszins	Niet tot nauwelijks invloed
Trainen van medewerkers op de-escalerend vermogen	69%	28%	2%
Trainen van medewerkers op omgaan met agressie en geweld	68%	30%	2%
Versterken van mentale weerbaarheid, veerkracht, gezondheid en welzijn van medewerkers	66%	28%	6%
Gebruik van bodycams	65%	30%	5%
Trainen van medewerkers op sociale en communicatieve vaardigheden	65%	32%	3%
Beleid om de norm te stellen dat geweld en agressie tegen functionarissen niet oké is	64%	23%	12%
Verbeterde basisopleiding	63%	30%	8%
Een diverse teamsamenstelling	37%	46%	17%
Protocollen en afspraken om taken af te bakenen en veiligheidsrisico's te verkleinen	37%	43%	20%
Verminderen van de werkdruk	35%	44%	20%
Overplaatsen of binnen houden van medewerkers die vaker slachtoffer worden van agressie en geweld	14%	37%	49%

Bron: enquête Ipsos I&O

Tabel 5.2 Antwoorden op de vraag 'In welke mate dragen de volgende maatregelen bij aan het beperken van de gevolgen van (herhaald) slachtofferschap?' (N=305)

Maatregel	In (zeer) sterke mate	Enigszins	Niet tot nauwelijks invloed
Vereenvoudigen van het aangifteproces	71%	24%	5%
Vereenvoudigen en stimuleren van het registreren van incidenten	71%	23%	6%
Collegiale ondersteuning en opvang van slachtoffer	68%	28%	4%
Ondersteuning van de teamleider aan slachtoffer	56%	37%	7%
Trainen van leidinggevenden op slachtofferschap onder medewerkers	48%	45%	7%
Trainingen op maat voor (herhaald) slachtoffers	47%	34%	18%
Hogere prioritering in de afhandeling van VPT/GTPA aangiftes	47%	39%	15%
Inzet op herstelbemiddeling/mediation tussen daders en slachtoffers	26%	42%	32%

Bron: enquête Ipsos I&O

De maatregelen die we hebben opgehaald en getoetst betreffen voornamelijk generieke maatregelen die niet gericht zijn op de preventie en nazorg bij herhaald slachtofferschap. De enige genoemde maatregelen die zich hier wel op richten zijn het overplaatsen van herhaalde slachtoffers naar minder risicovolle gebieden, of hen tijdelijk andere werkzaamheden laten verrichten om te kunnen afschakelen. Deze maatregel is volgens enquête-respondenten echter maar beperkt van invloed op het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap.

De respondenten die zich bezighouden met preventie en nazorg geven aan zelf weinig zicht te hebben op de omstandigheden of kenmerken van herhaalde slachtoffers en hen op het gebied van beleid niet anders te beschouwen dan reguliere slachtoffers. Vooral teamleiders zouden oog moeten hebben voor de herhaalde slachtoffers. Teamleiders zijn het hier mee eens, zo werd duidelijk in de interviews, maar geven aan hier niet altijd voldoende tijd en ruimte voor te hebben. De maatregelen in de enquête (zie tabel 5.2) die zich wel richten op (herhaalde) slachtoffers, namelijk het trainen van leidinggevenden op slachtofferschap onder medewerkers en trainingen op maat voor (herhaalde) slachtoffers, worden door een groot deel van de respondenten beoordeeld als helpend maar er zijn andere maatregelen die volgens hen in grotere mate bijdragen aan het beperken van de gevolgen van (herhaald) slachtofferschap.

5.2 Aanvullende maatregelen

Zoals hierboven is toegelicht worden er door de drie beroepsgroepen al verschillende maatregelen ingezet om slachtofferschap te voorkomen en te verzachten. Deze maatregelen zijn (nog) niet specifiek gericht op herhaalde slachtoffers. Echter bleek uit het vorige hoofdstuk dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap verschillen van slachtofferschap in algemene zin. Ook slachtofferschap als risicofactor voor herhaald slachtofferschap kunnen we op basis van dit onderzoek niet onderbouwen. Daarmee wordt door de beroepsgroepen dus grotendeels al ingezet op de risicofactoren van (herhaald) slachtofferschap. Op basis van de uitkomsten die zijn gepresenteerd in de voorgaande

hoofdstukken en de suggesties die we hebben opgehaald in de interviews, enquête en focusgroepen doen we hieronder drie aanbevelingen voor aanvullende maatregelen om herhaald slachtofferschap te verminderen.

5.2.1 Welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om herhaald slachtofferschap te verminderen?

In hoofdstuk 3 beschreven we dat de aard en omvang van herhaald slachtofferschap lastig te bepalen zijn omdat er geen landelijke en eenduidige wijze van registratie is en de aangiftebereidheid beperkt is. Op basis hiervan doen we allereerst de aanbeveling om registratie te uniformiseren en aangifte te vereenvoudigen. In hoofdstuk 4 beschreven we dat herhaald slachtofferschap volgens respondenten voornamelijk wordt toegeschreven aan de toegenomen verharding in de maatschappij en de risico's die bepaalde diensten met zich meebrengen. Op basis van deze uitkomst komen we tot een tweede aanbeveling, namelijk het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de risicofactoren van een dienst door middel van gerichte training en beleid. Tot slot bestaat de respondentenpopulatie binnen dit onderzoek voor een groot deel uit teamleiders en voor een kleiner deel uit medewerkers preventie en nazorg. Aan de hand van de suggesties van deze respondenten komen we tot de laatste aanbeveling, namelijk dat er meer ruimte moet komen voor teamleiders om lokaal invulling te geven aan de behoeften van medewerkers in algemene zin, en specifiek herhaalde slachtoffers.

Eenduidige registratie en vereenvoudigen aangifteproces

Uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat slachtofferschap van agressie en geweld door de drie beroepsgroepen niet op eenduidige noch consistente wijze wordt geregistreerd. Daarnaast is de bereidheid om aangifte te doen van incidenten onder de drie beroepsgroepen beperkt. Alleen door goed te registreren worden de aard en omvang van het probleem zichtbaar. Bovendien kan een werkgeversorganisatie pas een duidelijke norm stellen en zero tolerance uitstralen wanneer zichtbaar is hoe groot de problematiek is.

Ondanks dat we geen cijfers hebben over de aangiftebereidheid onder de brandweer lijkt de aangiftebereidheid op basis van de interviews, focusgroepen en het opvallend lage aantal aangiftes in de periode van 5,5 jaar van de drie beroepsgroepen het meest beperkt. Redenen voor de drie beroepsgroepen om geen aangifte te doen lopen uiteen en bevatten onder andere het in te beperkte mate slachtoffer voelen, de administratieve belemmeringen zoals een veelvoud aan formulieren die dient te worden ingevuld en/of beperkte kennis van het aangifteproces, zorgen over de privacy als slachtoffer, en het beperkte vertrouwen in de strafrechtelijke afhandeling van een aangifte.

Niet alleen beperkt dit de mogelijkheden om zicht te krijgen op de aard, omvang en voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap, ook belemmert dit de mogelijkheden om, indien nodig, passend beleid en normstelling te ontwikkelen. Om dit te verbeteren ligt er een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij politie, OM en de werkgevers van brandweer en boa's om het registratie- en aangifteproces voor in ieder geval de

brandweer en boa's toegankelijker en eenvoudiger te maken. Deze maatregelen werden ook het meest positief ontvangen door de enquête- respondenten (zie tabel 5.2). Dit kan bijvoorbeeld door hen hier op dezelfde wijze in te faciliteren als wordt gedaan door de GTPA-case managers van de politie, door aangifte formats te ontwikkelen en beroepsgroepen te begeleiden in het doen van aangifte, meer informatie te verstrekken over meldroutes en protocollen, en/of door mogelijkheden te bieden om anoniem aangifte te doen. Bovendien blijkt dat met name online agressie en geweld maar zeer beperkt worden geregistreerd en kan nog worden aangestuurd op het verhogen van de meldingsbereidheid. Daarnaast is het belangrijk dat de drie beroepsgroepen op dezelfde wijze registreren en aangifte doen, zodat de gegevens die over de drie beroepsgroepen worden verzameld hetzelfde zijn en gericht kunnen bijdragen aan beleidsontwikkeling. Ter verbetering van melden, registratie en aangifte bij de politie, brandweer en boa's is bijvoorbeeld al onderzoek gedaan naar de indicatoren die hierbij in beeld zouden moeten worden gebracht en op welke wijze deze data kan worden verzameld.⁸⁸ Tot slot blijven tijdige en adequate opvolging van registratie en aangiftes van belang. Naast dat het makkelijker moet worden gemaakt moeten medewerkers ook het gevoel hebben dat het zin heeft.

Een kanttekening bij het aansturen op verbeterde registratie van (herhaald) slachtofferschap is echter dat dit de administratiedruk verhoogt, niet alleen onder de beroepsgroepen zelf maar ook onder de beroepsgroepen belast met de strafrechtelijke afhandeling van aangiftes, waaronder politie, het OM en de rechtspraak. Bovendien is de vraag of de dynamieken van incidenten die relevant zijn voor het begrip van incidenten, zoals de rol van daders en de interactie tussen slachtoffer en dader, goed te vangen zijn in verbeterde registratie.

Inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de (lokale) risicofactoren van een dienst

In hoofdstuk 4 beschreven we dat herhaald slachtofferschap volgens de respondenten voornamelijk wordt verklaard door verharding in de maatschappij en het uitvoeren van risicovolle diensten. Volgens respondenten neemt hierdoor het aantal incidenten met agressie toe en is er een groep medewerkers die vaker risicovolle diensten draaien en daardoor vaker slachtoffer wordt van agressie en geweld. Op het gebied van individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap zien we alleen dat met name jonge mannelijke medewerkers als herhaald slachtoffer naar voren komen in de aangifte registraties. Dit beeld wordt herkend onder interviewrespondenten. Daarnaast geven sommige interview- en enquête-respondenten aan dat de werkwijze van een medewerker een rol kan spelen in het verloop van een incident maar dat dit ook afhankelijk is van allerlei context gerelateerde factoren. In de focusgroepen kwam echter naar voren dat dit niet betekent dat er ook specifieke maatregelen moeten worden ontwikkeld die zijn gericht op individuele (jonge) medewerkers. Dit omdat er in geval van dergelijke individuele factoren door zelfselectie en de rol van de context volgens hen sprake is van een schijnverband in plaats van een voorspellende indicator. Persoonskenmerken zijn indirect

⁸⁸ van Lakerveld, J.A., Buiskool, B.J., Hospers, G., Klein Kranenburg, L., Matthys, J. (2023). Indicatoren van agressie en geweld. Een verkenning van indicatoren van agressie en geweld jegens politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's). PLATO: Leiden.

bepalend voor het type dienst wat door een medewerker wordt uitgevoerd maar hoe vaak een medewerker in aanraking komt met geweldssituaties wordt bepaald door de dienst en staat los van de persoon. De vraag is dus of het gaat om een klein deel van de medewerkers wat een groot deel van de slachtofferervaringen te verduren krijgt (*hot victims*) of een klein deel van de medewerkers die risicovolle diensten draaien wat een groot deel van de slachtofferervaringen te verduren krijgt (*hot shifts*).

Dat het volgens respondenten niet zinvol is om beleid te ontwikkelen op de *hot victims* betekent echter niet dat het ook niet zinvol kan zijn om beleid te ontwikkelen op de maatschappelijke ontwikkelingen en risicovolle diensten, ofwel de *hot shifts*. Ondanks dat maatschappelijke verharding moeilijk hard te maken is en risicovolle diensten niet kunnen worden vermeden omdat deze tot de essentie van de werkzaamheden van deze beroepsgroepen behoren, zijn er toch mogelijkheden om hier op in te spelen. Interview- en enquête-respondenten geven bijvoorbeeld aan dat, ondanks het bestaande trainingsaanbod, toch nog behoefte te hebben aan aanvullende vormen van training en opleiding. Om dit trainingsaanbod specifiek te richten op de *hot shifts* zou betere aansluiting kunnen worden gezocht tussen de opleiding en (lokale) praktijk. Een concreet voorbeeld wat werd genoemd is om gemeenten met een hoge concentratie van horecagelegenheden de medewerkers meer handvatten te bieden voor het uitvoeren van horeca-diensten. Een ander voorbeeld is het inrichten van handvatten rondom de toegenomen bereidheid om deel te nemen aan demonstraties en het uitmonden van demonstraties in geweld. In geval van *boa's* is door verschillende respondenten bijvoorbeeld ook gesuggereerd om iets te doen aan het imago en de beperkte kennis over de taken van de beroepsgroep, onder andere in de vorm van publieksvoorlichting.

Versterken rol teamleiders en faciliteren lokaal maatwerk

Als laatste bleek uit de interviews, enquête en focusgroepen ook dat weinig respondenten er achter staan om specifiek maatregelen in te richten op de individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap. Niet alleen omdat contextuele indicatoren volgens hen meer bepalend zijn en op het gebied van individuele indicatoren sprake is van een indirect verband, ook wijst een deel van de interview- en focusgroep-respondenten specifiek op het gevaar voor *victim blaming*. Het is volgens hen dan ook niet de bedoeling dat de schuld van het slachtofferschap wordt gelegd bij de medewerker met de publieke taak.

In het omgaan met de voorspellende indicatoren en gevolgen van herhaald slachtofferschap ligt volgens zowel medewerkers preventie en nazorg als volgens de meeste teamleiders zelf met name een rol voor de teamleiders. Zij hebben het meeste zicht op de risico's en omstandigheden van hun medewerkers. Daarbij zou het volgens deelnemers van de focusgroepen beter zijn om meer ruimte te bieden voor *bottom-up* en lokaal maatwerk in plaats van bovenaf specifieke maatregelen te treffen die zich richten op de individuele indicatoren van herhaalde slachtoffers. Niet alleen kan daarmee, zoals beschreven in de vorige aanbeveling, beter worden ingespeeld op de lokale omstandigheden maar daarnaast zou volgens respondenten specifiek ook meer tijd en ruimte moeten worden vrijgemaakt bij teamleiders om in te spelen op de behoeften van hun medewerkers. Zo zouden teamleiders ervoor moeten zorgen dat al hun medewerkers goed in staat zijn om

hun werk te kunnen doen door meer gesprekken te voeren, aandacht te geven en per medewerker maatwerk te kunnen leveren. Er kan bijvoorbeeld gezamenlijk nog meer worden gereflecteerd en gereageerd op mogelijke knelpunten in de werkwijze. Volgens deze respondenten is niets meer bepalend op het gebied van preventie en nazorg dan het inrichten van goede en persoonsgerichte zorg en aandacht voor medewerkers.

5.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk hebben we de huidige preventie en nazorg maatregelen beknopt in beeld gebracht en aanbevelingen gedaan voor aanvullende maatregelen om herhaald slachtofferschap te verminderen. Omdat er geen concrete aanwijzingen zijn dat de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap wezenlijk verschillen van die van slachtofferschap in algemene zin zien wij geen concrete aanleiding om aanvullende maatregelen te ontwikkelen die zich richten op de voorspellende individuele indicatoren van *hot victims*. Er wordt door de drie beroepsgroepen op dit moment ook al veel gedaan om (herhaald) slachtofferschap te voorkomen en te verzachten. Bovendien zien we onder de beroepsgroepen weinig enthousiasme om specifieke maatregelen in te richten op herhaalde slachtoffers, een deel van hen wijst bijvoorbeeld op het gevaar voor *victim blaming*. Desalniettemin is er binnen de beroepsgroepen op bepaalde vlakken nog behoefte aan verbetering. Op basis van de uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken en de suggesties die zijn gedeeld door interview- en focusgroep-respondenten doen we een drietal aanbevelingen:

1. Het bevorderen van eenduidige registratie en het vereenvoudigen van het aangifteproces.
2. Het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de (lokale) risicofactoren van bepaalde diensten, ofwel de *hot shifts*.
3. Het vergroten van de rol van teamleiders en faciliteren van lokaal maatwerk om beter in te spelen op de behoeften en omstandigheden van medewerkers, en specifiek medewerkers die herhaaldelijk slachtoffer worden van agressie en geweld.

6 Conclusies

Dit onderzoek richt zich op herhaald slachtofferschap onder politie, boa's domein 1 en brandweer. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Welke indicatoren voorspellen het herhaaldelijk meemaken van agressie en geweld tegen mensen met een risicoberoep of het voorkomen daarvan? Welke handelingsperspectieven zijn er voor het bieden van de juiste steun en het verminderen van de geleden schade?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we literatuuronderzoek gedaan en data van aangifteregistraties geanalyseerd. Daarnaast vonden interviews en focusgroepen plaats met teamleiders en medewerkers preventie en nazorg. Ook hebben we een enquête uitgezet onder teamleiders van de politie en boa's en deden we dossieronderzoek naar processen-verbaal van aangiftes voor VPT-geweld. Hiermee hebben we de omvang van herhaald slachtofferschap in kaart gebracht en de voorspellende indicatoren onderzocht. Tevens hebben we de huidige preventie- en nazorgmaatregelen bekeken. Op basis van de onderzoeksresultaten doen we aanbevelingen om herhaald slachtofferschap onder deze beroepsgroepen te verminderen.

Dit onderzoek kent enkele beperkingen die in acht moeten worden genomen bij de lezing van de uitkomsten: er is beperkte dataverzameling onder de brandweer, niet binnen alle onderzoeksmethoden is goed onderscheid te maken tussen de verschillende boa-domeinen, en slachtoffers zijn niet direct betrokken. Bovendien is bij het bepalen van de omvang gebruik gemaakt van een schattingsmethode, en geven de registraties slechts een beperkte weergave van de werkelijkheid door onder registratie.

Aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen trekken we in het vervolg van dit hoofdstuk de volgende conclusies:

1. Welke theorieën en modellen bieden handvatten om de problematiek van herhaald slachtofferschap beter te begrijpen en de kans erop te verkleinen?

In de literatuur is al veel bekend over geweldsslachtofferschap, herhaald slachtofferschap, en agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Op basis van de bestaande inzichten zijn we gekomen tot een definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen en een eerste inventarisatie van mogelijke risico-indicatoren van herhaald slachtofferschap.

De literatuur over geweldsslachtofferschap en theorieën over herhaald slachtofferschap met betrekking tot vermogensdelicten en geweld in de privésfeer zijn bepalend geweest in de totstandkoming van de definitie van herhaald slachtofferschap onder risicoberoepen. Hierbij hanteren we een nauwe definitie van herhaald slachtofferschap. We spreken van herhaald slachtofferschap wanneer dezelfde individuen vaker slachtoffer

van agressie en geweld zijn. Ook hebben we – mede op basis van de inzichten uit deze literatuur - een tijdslimiet opgenomen in onze definitie om tot uitdrukking te brengen dat herhaald slachtofferschap niet toevallig optreedt maar dat er sprake moet zijn van een patroon. Dit is vergelijkbaar met criminaliteitspatronen als *hot spots*, *hot times*, en *hot offenders*. Deze definitie hebben we gebruikt om de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap in beeld te brengen.

Op basis van theorieën over herhaald slachtofferschap hebben we binnen dit onderzoek de *flag* en *boost*-benaderingen gehanteerd. In lijn met de *flag benadering* stellen we dat het uitoefenen van een risicoberoep - zoals boa, brandweer en politie – de medewerker sowieso kwetsbaar maakt om slachtoffer te worden van agressie en geweld. Volgens de *boost benadering* is er vervolgens sprake van een aantal extra risicofactoren dat de medewerker kwetsbaar maakt om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld.

Aan de hand van omvangrijke literatuur over (praktijk)studies naar agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak hebben we de mogelijke aanvullende risicofactoren voor herhaald slachtofferschap in kaart gebracht. Hierbij onderscheidden we contextuele factoren, zoals organisatie-, functie- en situatie-gerelateerde factoren, en individuele factoren, zoals werkwijze en persoonskenmerken. Deze categorieën aan risicofactoren vormden de basis voor het ophalen van de voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap uit de praktijk.

Omvang en vormen

2. Hoeveel professionals zijn, per beroepsgroep, herhaald slachtoffer van agressie en geweld?

Registratie van (herhaald) slachtofferschap door de drie beroepsgroepen is niet eenduidig en compleet waardoor deze vraag niet precies te beantwoorden is. De enige landelijke dekkende en uniforme dataset waarin alle drie de beroepsgroepen door middel van aangiftes zijn geregistreerd is het Basisvoorziening Handhaving-systeem (BVH) van de politie, al is ook hier sprake van onder registratie. In dit onderzoek hanteren we aangiftecijfers als indicator voor de omvang van (herhaald) slachtofferschap. Op basis van een dataextractie uit BVH voor de periode 2018 t/m 2022 concluderen we dat herhaald slachtofferschap in absolute aantallen het meest voorkomt onder politiemedewerkers. Bovendien blijkt voor deze periode op basis van de aangiftes dat er onder politiemedewerkers meer (frequent) herhaald slachtoffers zijn dan eenmalig slachtoffers. Door brandweermedewerkers wordt weinig aangifte gedaan van geweldsslachtofferschap, en is per kalenderjaar niet tot nauwelijks sprake van herhaald slachtofferschap.

In het jaar 2022 waren er op basis van de aangiftecijfers 803 herhaalde slachtoffers onder politiemedewerkers (t.o.v. 515 eenmalig slachtoffers), 436 onder boa's (t.o.v. 750 eenmalig slachtoffers) en 3 onder brandweermedewerkers (t.o.v. 14 eenmalig slachtoffers). Relatief naar de omvang van de beroepsgroep blijkt op basis van de aangiftheregistraties dat zowel de incidentiepercentages van het totale aantal slachtoffers als van herhaalde slachtoffers onder de beroepsgroep boa's hoger liggen dan bij de politie. Vanwege de beperkte aangiftebereidheid onder de drie beroepsgroepen zeggen deze cijfers niet alles.

Om toch een iets duidelijker beeld te krijgen hebben we door middel van een enquête onder 346 teamleiders van de politie en boa's de aangiftebereidheid per geweldsvorm opgehaald. Op basis van deze resultaten hebben we aan de hand van een aangiftebereidheidspercentage een correctiefactor berekend. Daarmee schatten we dat bij de politie in 2022 zo'n 1 op de 20 medewerkers slachtoffer werd van agressie en geweld. Vermoedelijk werd 3% van de politiemedewerkers in uitvoerende dienst in dat jaar (frequent) herhaald slachtoffer van VPT-geweld (ongeveer 1.600 medewerkers). Daarnaast schatten we dat 2% van de politiemedewerkers in de uitvoerende dienst eenmalig slachtoffer werd van agressie en geweld (ongeveer 1.000 medewerkers). Bij de boa's schatten we dat in 2022 ongeveer 1 op de 8 medewerkers slachtoffer is geweest van VPT-geweld. Voor de beroepsgroep boa's ligt het aandeel (frequent) herhaald slachtoffers vermoedelijk rond de 5% (ongeveer 1.200 medewerkers) en werd ongeveer 8% van de medewerkers eenmalig slachtoffer van agressie en geweld (ongeveer 1.900 medewerkers).

Indicatoren van herhaald slachtofferschap

3. Welke indicatoren hangen samen met herhaald slachtofferschap?

- **Wat zijn de persoonskenmerken van de herhaalde slachtoffers**
- **Welke organisatorische kenmerken hebben de herhaalde slachtoffers?**
- **Welke situationele kenmerken spelen een rol bij herhaald slachtofferschap?**

Maatschappelijke verharding wordt door respondenten het vaakst genoemd als externe factor van herhaald slachtofferschap. Wat dit precies betekent en of dit samenhangt met herhaald slachtofferschap is echter lastig te beschrijven en aan te tonen. Daarnaast wijzen de drie beroepsgroepen met name naar bepaalde functie-gerelateerde indicatoren die risico-verhogend zouden zijn. Zo komen medewerkers die bepaalde diensten draaien en vaak worden ingezet op het afhandelen van noodhulp- en overlastmeldingen, of op piekmomenten werken zoals met oud en nieuw, vaker in aanraking met agressie en geweld. Vanwege deze risicodiensten komen de medewerkers ook vaker en sneller in aanraking met risicovolle doelgroepen zoals uitgaanspubliek, voetbalsupporters, personen met onbegrepen gedrag en demonstranten. Vanwege het feit dat deze risicovolle diensten, de *hot shifts*, vaker aan bepaalde medewerkers worden toebedeeld worden ze ook vaker slachtoffer van agressie en geweld, de *hot victims*.

Uit de aangiftheregistraties en interviews komt naar voren dat op individueel niveau de indicator leeftijdscategorie tussen de 20 en 35 jaar samenhang laat zien met herhaald slachtofferschap. Ook werkwijze, waaronder assertiviteit of stellige houding, hangen volgens interview- en enquêterespondenten samen met herhaald slachtofferschap. Echter, deze aanwijzingen zijn niet goed hard te maken als voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Dit heeft te maken met zelfselectie binnen deze functietypen, waardoor sprake is van een indirecte in plaats van directe samenhang. Jonge medewerkers en assertieve medewerkers zijn bijvoorbeeld eerder geneigd om risicovolle diensten te draaien en lopen daardoor meer risico om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld. Leeftijd en werkwijze zijn daardoor alleen intermediaire variabelen van herhaald slachtofferschap. Onder de groep herhaald slachtoffers zijn dus

meer jonge medewerkers maar het is niet zo dat zij door jong en, bijvoorbeeld, assertief te zijn meer risico lopen om herhaald slachtoffer te worden van agressie en geweld.

4. Hoe verhouden de indicatoren van herhaald slachtofferschap zich tot die van de totale groep slachtoffers van agressie en geweld onder de drie beroepsgroepen?

De indicatoren van herhaald slachtofferschap onder politie, boa's en brandweer zijn voornamelijk contextueel en functie-gerelateerd, zoals de aard van de dienst. Deze indicatoren gelden ook voor eenmalig slachtofferschap en sluiten aan op wat al bekend was in de literatuur. Enkele persoonskenmerken, zoals leeftijd en werkwijze, verschillen ten opzichte van eenmalig slachtoffers maar hier blijkt – zoals hiervoor vermeld - sprake van een indirect verband omdat deze indicatoren een rol spelen in de reden dat bepaalde medewerkers risicovolle diensten draaien, en niet zozeer of en waarom zij slachtoffer worden van agressie en geweld.

5. Verschillen de indicatoren per beroepsgroep?

De voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap bij politie en boa blijken, op enkele accentverschillen na, nagenoeg hetzelfde. Volgens beide beroepsgroepen zijn maatschappelijke ontwikkelingen en het type dienst de belangrijkste verklaringen en voorspellende indicatoren. Voor wat betreft politie ligt de verklaring bij de toegenomen vraag naar handhaving bij maatschappelijke onrust, zoals demonstraties, betogingen en rellen. Bij boa's is dit te herleiden naar het slechte imago van de beroepsgroep, gepaard gaande met de uitbreiding van taken en bevoegdheden, iets wat vaak niet bekend is bij het publiek en op weerstand stuit. Als aanvullende toelichting op de *hot shifts* wijzen respondenten van de politie ook op het capaciteitsprobleem en de verkorte opleiding, waardoor er meer druk ontstaat op dezelfde medewerkers om risicovolle diensten te draaien. Onder boa's wordt gekeken naar de rol van de individuele werkwijze als verklaring voor herhaald slachtofferschap. Mogelijk komt dit doordat deze beroepsgroep nog relatief nieuw en volop in ontwikkeling is.

Onder de brandweer kon herhaald slachtofferschap in de vorm van een patroon niet worden aangetoond. Enkel sporadisch en bij toeval is sprake van het fenomeen. Voor deze beroepsgroep kunnen zodoende geen uitspraken worden gedaan. De voorspellende indicatoren beperken zich tot het type dienst, zoals de *hot times*, waaronder oud en nieuw, en *hot spots*, zoals bepaalde stedelijke wijken.

Verbetermogelijkheden voor het verminderen van deze vorm van herhaald slachtofferschap

6. Welke mogelijkheden bestaan onder de drie beroepsgroepen om de kans op herhaald slachtofferschap te verkleinen?

Onder de drie beroepsgroepen worden al verschillende maatregelen getroffen om agressie en geweld tegen medewerkers te voorkomen en te verzachten. Op het gebied van preventie is onder andere beleid,

(veiligheids)protocollen en bewustwording ingericht en worden medewerkers, met name van de beroepsgroepen politie en boa's, getraind op het gebied van (communicatieve) vaardigheden, de-escalierend optreden en het omgaan met agressie en geweld. Op het gebied van nazorg zijn alle drie de beroepsgroepen voornamelijk positief over de verschillende vormen van collegiale opvang die zijn ingericht. Daarnaast zijn binnen de drie beroepsgroepen verschillende mogelijkheden ingericht om incidenten te melden, registreren en hier aangifte van te doen maar blijkt de bereidheid om dit ook te doen beperkt. Binnen de politie ontvangen medewerkers de meest uitgebreide ondersteuning op dit vlak.


Bovengenoemde maatregelen zijn voornamelijk gericht op het voorkomen en verzachten van slachtofferschap in algemene zin. Ook medewerkers die zich bezighouden met preventie en nazorg die binnen dit onderzoek zijn bevraagd geven aan dat herhaalde slachtoffers in de beleidsvorming niet anders worden beschouwd dan reguliere slachtoffers. De risicofactoren die de incidentie van herhaald slachtofferschap verklaren zijn nagenoeg identiek zijn aan enkelvoudig slachtofferschap. Daarom lijkt het, in tegenstelling tot de aanname waarop dit onderzoek is gebaseerd, niet logisch apart beleid te ontwikkelen gericht op de individuele indicatoren van herhaald slachtofferschap. Wel is behoefte aan maatwerk op het gebied van preventie en nazorg voor herhaald slachtoffers (zie vraag 8).

7. Welke afwegingen bij het kiezen van verschillende soorten maatregelen moeten, gezien de aard, omvang en investeringen, gedaan worden?

Binnen dit onderzoek zijn weinig aanwijzingen voor persoonskenmerken als voorspellende indicatoren van herhaald slachtofferschap. Juist contextuele factoren blijken bepalend. Daarom lijken maatregelen gericht op de voorspellende individuele indicatoren van *hot victims* niet voor de hand liggend. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concluderen we dat een volledig beeld van de aard en omvang van herhaald slachtofferschap ontbreekt, dat het fenomeen *hot victims* nauw samenhangt met *hot shifts*, en dat de beroepsgroepen de voorkeur geven aan maatwerkoplossingen voor herhaalde slachtoffers. Aan de hand van deze afwegingen komen we tot onderstaande aanbevelingen.

8. Welke aanbevelingen over het nemen van maatregelen ter vermindering van herhaald slachtofferschap kunnen worden gedaan (per beroepsgroep)?

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de suggesties uit het veld doen we een drietal aanbevelingen om herhaald slachtofferschap te verminderen en de preventie -en nazorg te verbeteren:

-  Zorg voor eenduidige slachtofferregistratie en vereenvoudig het registratie- en aangifteproces voor in ieder geval boa's en brandweer. Bijvoorbeeld door aangifteformats te ontwikkelen, toegankelijke registratiesystemen, afgeschermdde aangiftes, ondersteuning te bieden bij het aangifteproces, aan te sturen op het registreren van online geweld, en te zorgen voor tijdige en adequate opvolging. Doordat slachtofferschap niet consistent wordt geregistreerd en de aangiftebereidheid laag is, is het zicht op de omvang en vormen van herhaald slachtofferschap en de ontwikkeling van passend beleid beperkt.

- ⦿ Richt beleid in om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het toenemende aantal demonstraties en de gewelddadige confrontaties hierbij, en de risicofactoren van bepaalde diensten - de *hot shifts*. Dit kan bijvoorbeeld door gericht te trainen op lokale omstandigheden en (nieuwe) risicofactoren die daar bij komen kijken. Omdat contextuele en met name dienst-gerelateerde factoren meer bepalend blijken te zijn, is aandacht en zorg nodig voor de medewerkers die (veel) werkzaam zijn in risicovolle diensten.
- ⦿ Versterk de rol van teamleiders in de zorg voor medewerkers, specifiek herhaalde slachtoffers. Door teamleiders een grotere rol te geven in preventie en nazorg, kan beter worden ingespeeld op de specifieke behoeften van medewerkers, wat *victim blaming* voorkomt en de effectiviteit van maatregelen verhoogt. Ondanks dat er binnen dit onderzoek weinig aanwijzingen zijn voor persoonskenmerken als voorspellende indicatoren, kan de impact van een slachtofferervaring groot zijn en behoeven medewerkers individuele zorg en aandacht om slachtofferervaringen te voorkomen en te verzachten. Respondenten uit het werkveld wijzen erop dat teamleiders geschikt zijn om hier een rol in te vervullen.

Tot slot

Dit onderzoek is geïnitieerd omdat in het veld het beeld bestaat dat er bepaalde persoonlijke factoren zijn waardoor een klein deel van de medewerkers met een publieke taak vaker slachtoffer wordt van agressie en geweld dan anderen. Daarmee zou het zinvol zijn om, in plaats van algemeen beleid op het voorkomen en verzachten van agressie en geweld, specifiek (preventief) beleid en maatregelen in te richten voor deze herhaalde slachtoffers. Dit onderzoek bevestigt dat agressie en geweld tegen medewerkers van deze beroepsgroepen nog steeds te vaak voorkomt én dat bepaalde medewerkers vaker slachtoffer worden dan anderen. Het onderzoek laat echter ook zien dat herhaald slachtofferschap sterker wordt bepaald door andere factoren dan door persoonlijke factoren. Dat ontdoet ons niet van de plicht om zorg te dragen voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van agressie en geweld tegen deze beroepsgroepen maar betekent wel dat beleid en maatregelen beter kunnen worden gericht op de werkgeversorganisaties, functies, en de teamleiders dan op de herhaald slachtoffers. In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor hoe deze maatregelen in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Daarnaast worden de politie, boa's en brandweer traditiegetrouw aangemerkt als hoog risicoberoepen binnen de veilige publieke taak. Dit onderzoek bevestigt dat politie en boa's tot hoog risicoberoepen kunnen worden gerekend. Daarmee is voor bepaalde functies binnen deze beroepsgroepen het risico om herhaald slachtoffer te worden ook groter. Op basis van de cijfers kan de brandweer echter niet worden gekwalificeerd als een hoog risicoberoep. Ondanks dat de beperkte aangiftebereidheid en onder registratie hierin een rol spelen wordt vanuit de praktijk bevestigd dat er onder brandweermedewerkers minder sprake is van slachtofferschap van agressie en geweld, en niet tot nauwelijks van herhaald slachtofferschap. Bovendien is er naast het verschil in aantallen een verschil in de aard van interacties tussen enerzijds burgers en politie, en burgers en boa's en anderzijds de brandweer. Waar de taak van de brandweer is gericht op hulpverlening en het contact

met burgers relatief beperkt is, zijn de aard van de interacties die boa's en politieagenten uitvoeren veelal handhavend en het aantal contactmomenten relatief hoog. Ook dit interactionele aspect is risico verhogend voor politie en boa's, in tegenstelling tot de brandweer.

Bijlage 1: leden begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een onafhankelijke door het WODC ingestelde begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

Voorzitter

prof. dr. E. Giebels (Universiteit Twente – Faculty of Behavioural, Management, and Social Sciences)

Leden

dr. L.D. Keesman (Vrije Universiteit (VU) – Faculteit Sociologie)

dr. K. Dangermond (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid)

drs. M.B.T. Teuben (Ministerie van Justitie en Veiligheid – DG Politie en Veiligheidsregio's)

dr. P. van de Ven (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum)

Bijlage 2: onderzoeksinstrumentaria

In deze bijlage geven we eerst de vragenlijst weer die is gebruikt voor de enquête onder teamleiders van de politie en boa's. Vervolgens presenteren we de screeningslijst die is gehanteerd voor het dossieronderzoek naar 150 processen-verbaal.

Enquête: agressie en geweld tegen politie en boa's

Functionarissen met een publieke taak, waaronder politieagenten en boa's, lopen een relatief hoog risico om slachtoffer te worden van agressie en geweld tijdens de uitvoering van hun beroep. De impact van zo'n slachtofferervaring kan erg verschillen per type geweld, per ervaring en per persoon. De gevolgen kunnen niettemin groot zijn voor zowel het slachtoffer als de werkgever.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat niet iedere medewerker met een publieke taak in dezelfde mate slachtoffer wordt. Waar een deel van de medewerkers op jaarbasis geen incidenten meemaken, worden sommige medewerkers in één jaar herhaaldelijk slachtoffer van agressie en geweld. Er is echter nog onvoldoende kennis over de factoren die het (herhaaldelijk) meemaken van agressie en geweld verklaren, en wat werkgevers en beroepsgroepen hiertegen kunnen doen.

Doel van het onderzoek

DSP-groep voert in opdracht van het WODC en in samenwerking met professor Antony Pemberton en Ipsos I&O een onderzoek uit naar de factoren die van invloed zijn op het herhaaldelijk meemaken van agressie en geweld tegen politie, brandweer en boa's. Wat kunnen werkgevers en de beroepsgroepen zelf doen om agressie te voorkomen? En als de agressie zich heeft voorgedaan, op welke manier kan er zo goed mogelijk ondersteuning en nazorg worden geboden?

Uw bijdrage

- 1. Wij zetten deze vragenlijst uit onder teamleiders van politie en boa's. Door de vragenlijst in te vullen, draagt u op drie manieren bij aan het onderzoek:*
- 2. Uw bijdrage helpt om de omvang van herhaald slachtofferschap per beroepsgroep te bepalen.*
- 3. Door mee te doen geeft u ons inzicht in de factoren die verband houden met herhaald slachtofferschap.*
- 4. Uw bijdrage biedt inzicht in de behoefte aan en bruikbaarheid van preventie- en nazorgmaatregelen.*

Ook als uw medewerkers niet frequent te maken hebben met herhaalde agressie en geweld, is uw deelname voor ons erg waardevol. We hopen dat u de vragenlijst namens uw organisatie wilt invullen.

De antwoorden die u geeft, behandelen wij vertrouwelijk. In de rapportage worden resultaten zodanig beschreven dat ze niet te herleiden zijn naar individuele personen of organisaties.

Uw team

We beginnen met enkele vragen over uw functie en team.

1. Bent u leidinggevende, operationeel expert, teamchef of (operationeel) teamleider?
 - Ja
 - Nee → EINDE vragenlijst ("Helaas valt u buiten de doelgroep van dit onderzoek. Hartelijk dank voor uw interesse!")
2. Hoe lang bent u al in een leidinggevende functie werkzaam?
3. *Als u het niet exact weet, wilt u dit dan schatten?*
 - [Aantal] jaren
 - Geen antwoord
4. Uit hoeveel medewerkers bestaat het team waaraan u leiding geeft?
5. *Als u het niet exact weet kunt u aangeven hoeveel ongeveer.*
 - [Aantal]
 - Weet ik niet
6. Wat is bij benadering de gemiddelde leeftijd van het team dat u aanstuurt?
 - [Aantal]
 - Weet ik niet
7. Indien boa: In welke gemeente is uw team (hoofdzakelijk) werkzaam?
 - [Lijst gemeenten]
8. Indien politie: In welke politie-eenheid bent u (hoofdzakelijk) werkzaam?
 - [Lijst politie-eenheden]
9. Indien politie: en in welk district?
 - [Lijst districten]

Omvang herhaald slachtofferschap

In dit onderzoek wordt onder agressie en geweld verstaan:

- *Verbaal geweld, waaronder schreeuwen, schelden, beledigen en treiteren.*
- *Bedreiging/intimidatie, waaronder (be)dreigen, discriminatie, seksuele intimidatie en digitale vormen zoals doxing (het publiceren van persoonsgegevens van een individu of organisatie, doorgaans op het internet) en online intimideren.*
- *Fysiek geweld, waaronder spugen, duwen, schoppen, slaan, bijten, vastgrijpen, wurgen en verwonden.*

Het onderzoek richt zich niet op agressie en geweld onder collega's. Onder 'slachtoffer van agressie en geweld' verstaan we personen die fysieke of psychische schade ervaren van (online) verbale en fysieke vormen van geweld die binnen de uitoefening van hun functie tegen hen zijn gericht.

10. Hoeveel van uw medewerkers zijn in het afgelopen jaar (bij benadering) slachtoffer geworden van verbaal geweld?

- [Aantal]
11. Hoeveel van uw medewerkers zijn in het afgelopen jaar (bij benadering) slachtoffer geworden van online verbaal geweld?
 - [Aantal]
 12. Hoeveel van uw medewerkers zijn in het afgelopen jaar (bij benadering) slachtoffer geworden van bedreiging/intimidatie?
 - [Aantal]
 13. Hoeveel van uw medewerkers zijn in het afgelopen jaar (bij benadering) slachtoffer geworden van online bedreiging/intimidatie?
 - [Aantal]
 14. Hoeveel van uw medewerkers zijn in het afgelopen jaar (bij benadering) slachtoffer geworden van fysiek geweld?
 - [Aantal]
 15. In welk percentage van deze gevallen is er in het afgelopen jaar aangifte gedaan?
 16. *Als u het niet exact weet, wilt u dit dan schatten?*
 - Verbaal geweld: [Schuiven tussen 0 – 100%]
 - Online verbaal geweld: [Schuiven tussen 0 – 100%]
 - Bedreiging/intimidatie: [Schuiven tussen 0 – 100%]
 - Online bedreiging/intimidatie: [Schuiven tussen 0 – 100%]
 - Fysiek geweld: [Schuiven tussen 0 – 100%]
 17. Wie doet in de regel aangifte van het incident?
 - (Meestal) het slachtoffer.
 - (Meestal) de teamleider of iemand anders binnen de organisatie.
 - Anders, namelijk...

ROUTING → SCREEN-OUT indien geen slachtofferschap

Uit eerder onderzoek is gebleken dat niet iedere medewerker met een publieke taak in dezelfde mate slachtoffer wordt. Binnen dit onderzoek verstaan we onder het begrip 'herhaald slachtoffer van agressie en geweld' de medewerkers die binnen één jaar tijdens de uitoefening van hun functie meer dan één keer slachtoffer zijn geworden van (online) verbale en/of fysieke vormen van agressie en geweld. We maken onderscheid tussen personen die op jaarbasis geen incidenten meemaken, slachtoffers die 1 of 2 incidenten meemaken en slachtoffers die 3 of meer incidenten meemaken.

18. A: Zijn er binnen uw team medewerkers die in de afgelopen 12 maanden vaker dan één keer slachtoffer zijn geworden van (online) agressie en geweld?
 - Nee
 - Ja, namelijk [aantal medewerkers] 2 keer slachtoffer.
 - Ja, namelijk [aantal medewerkers] 3 of meer keer.

ROUTING -> indien 'Ja'

19. B: Welke vorm van (online) agressie en geweld kwam hoofdzakelijk voor bij het herhaald slachtofferschap?

- Verbaal geweld
- Bedreiging/intimidatie
- Fysiek geweld
- Alle vormen van geweld

Risicofactoren herhaald slachtofferschap

Om passende preventie -en nazorgmaatregelen te treffen is het belangrijk om te achterhalen wat maakt dat de ene medewerker vaker slachtoffer wordt van agressie en geweld dan de andere. We leggen u hierna een aantal factoren voor die mogelijk van invloed zijn op het herhaaldelijk meemaken van agressie en geweld. Deze factoren zijn onderverdeeld in de volgende thema's:

- *Publieke opinie, politiek en bestuur*
- *Organisatie en operatie*
- *Functie en situatie*
- *Persoonlijke vaardigheden, ervaring en eigenschappen*

We zijn specifiek geïnteresseerd in de factoren die verband houden met herhaald slachtofferschap, dus dezelfde medewerkers die meerdere keren per jaar te maken krijgen met agressie of geweld.

Wilt u per factor aangeven of deze volgens u van invloed is op de kans dat medewerkers vaker dan 1 keer per jaar te maken krijgen met agressie en geweld (herhaald slachtoffer worden)?

En zo ja, in welke mate?

- *Veel invloed*
- *Redelijk veel invloed*
- *Enige invloed*
- *Weinig invloed*
- *Geen invloed*
- *Weet ik niet / niet van toepassing*

Per blok krijgt u de mogelijkheid om uw antwoorden toe te lichten.

20. Publieke opinie, politiek en bestuur

- Verharding in de maatschappij.
- Toegenomen gebruik van sociale media.
- Het imago van mijn beroepsgroep.
- Toegenomen vraag naar handhaving bij maatschappelijke onrust, zoals protesten en demonstraties.

- Indien boa: Uitbreiding van taken en bevoegdheden, zoals handhaving op de coronamaatregelen en verkeershandhaving.
 - Indien boa: Uitbreiding van geweldsbevoegdheden, zoals het gebruik van handboeien en de wapenstok.
21. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (publieke opinie, politiek en bestuur)
22. Organisatie en operatie
- Beperkte capaciteit en/of hoge werkdruk.
 - Onvoldoende (voor)opleiding voor nieuwe medewerkers.
 - Beperkte begeleiding van nieuwe medewerkers door (ervaren) collega's.
 - Onvoldoende training gericht in het omgaan met agressie en geweld.
 - Onvoldoende training gericht op sociale en communicatieve vaardigheden.
 - Machocultuur.
23. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (organisatie en operatie)
24. Functie en situatie
- Werken in centrum- en uitgaansgebieden.
 - In aanraking komen met doelgroepen zoals uitgaanspubliek, voetbalsupporters, demonstranten en personen met onbegrepen gedrag.
 - Nacht- en weekenddiensten draaien.
 - Afhandelen van (noodhulp of overlast) meldingen.
 - Handhavende taken uitvoeren, zoals (verkeer)boetes schrijven.
25. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (functie en situatie)
26. Vaardigheden, ervaring en persoonlijke eigenschappen van medewerkers
- Jongere medewerkers (18-30).
 - Medewerkers die assertief zijn. *Bijvoorbeeld altijd vooraan staan en/of doorpakken.*
 - Medewerkers met een directe/confronterende communicatiestijl.
 - Medewerkers met een stellige/strakke houding. *Zoals het hanteren van een zwart-wit benadering.*
 - Medewerkers met een kort lontje.
 - Medewerkers die psychisch kwetsbaar zijn. *Zoals eerder slachtofferschap, trauma of andere psychische (privé) omstandigheden.*
27. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (vaardigheden, ervaring en persoonlijke eigenschappen van medewerkers).
28. Zijn er naast eerder genoemde factoren nog andere risicofactoren die samenhangen met herhaald slachtofferschap?
29. Welk type factoren zijn volgens u het meeste van invloed op het vaker slachtoffer worden van agressie en geweld?
- [Respondent krijgt de mogelijkheid om drie opties aan te vinken uit een overzicht van factoren waarop is geantwoord met 'veel' en 'redelijk veel' invloed, inclusief 'anders namelijk...']

Preventie- en nazorgmaatregelen

Momenteel worden er al verschillende maatregelen getroffen om slachtofferschap onder politie en boa's te voorkomen of om de gevolgen van slachtofferschap zoveel mogelijk te beperken. Om de bruikbaarheid van deze preventie- en nazorgmaatregelen in te schatten leggen wij u een aantal stellingen voor. Tot slot horen wij graag of er volgens u naast de bestaande maatregelen nog andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen en beperken van de gevolgen van herhaald slachtofferschap.

Wilt u per maatregel aangeven of en in welke mate dit volgens u bijdraagt aan het voorkomen van slachtofferschap of het beperken van de gevolgen van slachtofferschap?

- In zeer sterke mate
- In sterke mate
- Enigszins
- Niet tot nauwelijks
- Weet ik niet / niet van toepassing

Per type maatregel krijgt u ruimte om uw antwoorden toe te lichten.

30. In welke mate draagt de volgende maatregel bij aan het voorkomen van slachtofferschap?

- Beleid om de norm te stellen dat geweld en agressie tegen functionarissen niet oké is.
- Protocollen en afspraken om taken af te bakenen en veiligheidsrisico's te verkleinen.
- Verminderen van de werkdruk.
- Verbeterde basisopleiding.
- Trainen van medewerkers op omgaan met agressie en geweld.
- Trainen van medewerkers op sociale en communicatieve vaardigheden.
- Trainen van medewerkers op de-escalerend vermogen.
- Versterken van mentale weerbaarheid, veerkracht, gezondheid en welzijn van medewerkers.
- Overplaatsen of binnen houden van medewerkers die vaker slachtoffer worden van agressie en geweld.
- Een diverse teamsamenstelling.
- Gebruik van bodycams.

31. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (voorkomen)

32. Kunt u per maatregelen aangeven in welke mate de maatregel een bijdrage kan leveren aan het beperken van de gevolgen van slachtofferschap?

- Vereenvoudigen en stimuleren van het registreren van incidenten.
- Vereenvoudigen van het aangifteproces.
- Collegiale ondersteuning en opvang van slachtoffer.
- Ondersteuning van de teamleider aan slachtoffer.
- Trainen van leidinggevenden op slachtofferschap onder medewerkers.

- Trainingen op maat voor (herhaald) slachtoffers.
 - Hogere prioritering in de afhandeling van VPT/GTPA aangiftes.
 - Inzet op herstelbemiddeling/mediation tussen daders en slachtoffers.
33. Ruimte voor toelichting op de antwoorden (beperken van de gevolgen)
34. Zijn er naast eerdergenoemde maatregelen nog andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap?
35. Zijn er naast eerdergenoemde maatregelen nog andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het beperken van de gevolgen van (herhaald) slachtofferschap?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Screeningslijst dossieronderzoek processen-verbaal van aangiftes van (herhaald) slachtofferschap

Antwoord(categorieën)	
Aangifte	
PV nummer	...
Slachtoffertype	Is het enkelvoudig of (frequent) herhaald?
Aantal betrokken slachtoffers bij het incident	
Aangifte door	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werknemer met volledige personalia 2. Werknemer, maar op domicilieadres werkgever 3. Werknemer, anoniem 4. Werkgever, met werknemer als getuige
Pleeglocatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Groningen 2. Friesland 3. Drenthe 4. Overijssel 5. Flevoland 6. Gelderland (grootste oppervlakte) 7. Utrecht 8. Noord-Holland 9. Zuid-Holland (meeste inwoners) 10. Zeeland 11. Noord-Brabant 12. Limburg
Pleeg datum	
Pleeg tijdstip	
Beroepsgroep	<ol style="list-style-type: none"> 1. Politie 2. Boa 3. Brandweer
Slachtoffer (algemeen)	
Beroep functietype	
Incident (algemeen)	
Aard van het delict	<p><i>Meerdere antwoorden mogelijk</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belediging 2. Bedreiging 3. Wederspannigheid (met verzet) 4. Eenvoudige mishandeling 5. Zware mishandeling 6. Overig, namelijk...
Incident (hypotheses)	
In welke situatie zijn dader en slachtoffer in contact gekomen?	<i>Wat is de handeling?</i>
Overkoepelende categorisering situaties	<ul style="list-style-type: none"> • Aanhouding • Afkomen op melding • Contact met verdachte na arrestatie • Controle op vervoersbewijs • Controle overig • Geen contact • Interventie • Verkeerssituatie • Overig • Niet bekend
Doelgroep verdachte	<p><i>Bijvoorbeeld:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Supporter 2. Onbegrepen gedrag 3. Uitgaanspubliek 4. Dak- en thuislozen 5. Demonstranten

	6. Jeugd 7. Eerdere antecedenten (indien bekend) 8. Etc.
(Type) locatie	<i>Bijvoorbeeld:</i> 1. Centrumgebied 2. Evenement 3. Verkeerslocatie 4. Etc.
Overkoepelende categorisering locaties	<ul style="list-style-type: none"> • Horeca/Recreatie • Openbaar vervoer • Plein • Verkeerslocatie • Werk slachtoffer • Woning • Niet bekend
Tijdstip/moment	Middag Avonds Nachts Ochtend
Slachtoffer (hypotheses)	
Leeftijd slachtoffer	
Geslacht slachtoffer	
Werkwijze slachtoffer	<i>Wat is de werkwijze van het slachtoffer?</i>
Overkoepelende categorisering werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Boos • Collega ondersteunen • Duidelijk/streng • Formatie • Rustig/laagdrempelig • Vatte het persoonlijk op • Overig • Niet bekend
Omstandigheden slachtoffer	<i>Wat valt op aan de persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer?</i>
Overkoepelende categorisering omstandigheden slachtoffer	<ul style="list-style-type: none"> • Bang • Bang, bedreigd • Bang, beledigd • Bedreigd • Beledigd • Beledigd, pijn • Beledigd, vernederd • Boos • Pijn • Niet bekend
Aanvullende risicofactoren	
Andere risicofactoren	<i>Wat valt op aan overige risicofactoren?</i>

Bijlage 3: bibliografie literatuurstudie

Aarten, P., Hudepohl, M., Lakerveld, J. V., Matthys, J., & Buiskool, B. J. (2020). Agressie en geweld in het veiligheidsveld. PLATO (Universiteit Leiden) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).

Abraham, M., van Hoek, A., Hulshof, P., & Pach, J. (2007). Geweld tegen de politie in uitgaans-gebieden. DSP-Groep: Amsterdam.

Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak. Amsterdam: DSP-groep.

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

Agnew, R. (1992). Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology*, vol. 30(1), pp. 47-88.

Agnew, R. (2007). *Pressured Into Crime: An Overview of General Strain Theory*. New York, NY: Oxford.

Anderson, B. & Wood, M.A. (2021), *Doxxing: A Scoping Review and Typology*. In: Bailey, J., Flynn, A. and Henry, N. (Eds.) *The Emerald International Handbook of Technology-Facilitated Violence and Abuse (Emerald Studies In Digital Crime, Technology and Social Harms)*, Bingley: Emerald Publishing pp. 205-226.

Averdijk, M., & Loeber, R. (2012). The role of self-control in the link between prior and future victimization: An indirect test. *International Review of Victimology*, vol. 18(3), pp. 189-206.

Aquino, K., & Lamertz, K. (2004). A Relational Model of Workplace Victimization: Social Roles and Patterns of Victimization in Dyadic Relationships. *Journal of Applied Psychology*, vol. 89(6), pp. 1023-1034.

Bakker, I., Drost, L. & Roeleveld, W. (2010). *Wat hebben geweldplegers gemeen: Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*. Utrecht, Nederland: Verwey-Jonker Instituut.

Brennan, I. R. (2016). When is violence not a crime? Factors associated with victims' labelling of violence as a crime. *International review of victimology*, vol. 22(1), pp. 3-23.

Burt, C. H., & Simons, R. L. (2013). Self-control, thrill seeking, and crime: Motivation matters. *Criminal Justice and Behavior*, vol. 40(11), pp. 1326-1348.

Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American sociological review*, pp. 588-608.

Dangermond, K. (2022). Eerste verkenning naar geweld en agressie tegen brandweermensen. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Dangermond, K., Weewer, R., Duyndam, J., & Machielse, A. (2022) "The problem hasn't changed, but you're no longer left to deal with it on your own" – the role of informal peer support in helping firefighters cope with critical incidents. *International Journal of Emergency Services*.

Davidson, L., Dennis, A., Theodoropoulou, A., Carter, H., Amlôt, R., & Hesketh, I. (2023). "I don't want to be a victim again": the impact of repeat assault on police officers. *Frontiers in psychology*, vol. 14, 1923.

Elwood, L. S., Williams, N. L., Olatunji, B. O., & Lohr, J. M. (2007). Interpretation biases in victims and non-victims of interpersonal trauma and their relation to symptom development. *Journal of Anxiety Disorders*, vol. 21(4), pp. 554-567.

Farrell, G. (1995). Preventing repeat victimization. *Crime and Justice*, vol. 19, pp. 469-534.

Farrell, G., Tseloni, A., Wiersema, B., & Pease, K. (2001). Victim careers and "Career victims"?: toward a research agenda. *Crime prevention studies*, vol. 12, pp. 241-254.

Fischer, T., & van Reemst, L. (2014). Slachtofferschap in de publieke taak. Erasmus Universiteit Rotterdam: Sectie Criminologie.

Goormans, I., Verbouw, A., & Vandeviver, C. (2023). More than just a scratch: a scoping review on physical and psychological consequences of violence against police. *Trauma, Violence, & Abuse*,

Groenhuijsen, M. S. (2004). Herhaald slachtofferschap: een victimologisch begrip met grote crimineel-politieke betekenis. *Delikt en delinkwent*, vol. 34(2), pp. 111-117.

Grove, L. E., Farrell, G., Farrington, D. P., & Johnson, S. D. (2012). Preventing repeat victimization: A systematic review. *Brottsförebyggande rådet/The Swedish National Council for Crime Prevention*.

Keesman, L. D. (2022) 'FREEZE?' An analysis of police officers accounts of self-enclosing

Experiences. *Policing en Society*, vol. 32(8), pp. 981–996.

Kunst M.J.J., Dijk J.J.M. van, Pemberton A. & Bruinsma M.Y. (2008). *Preventie van herhaald slachtofferschap: Een research synthese van maatregelen ter voorkoming van herhaling*. Oisterwijk/Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

van Lakerveld, J.A., Buiskool, B.J., Hospers, G., Klein Kranenburg, L. & Matthys, J. (2023). *Indicatoren van agressie en geweld. Een verkenning van indicatoren van agressie en geweld jegens politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)*. PLATO: Leiden.

McLean, K., Wolfe, S. E., Rojek, J., Alpert, G. P., & Smith, M. R. (2020). Police officers as warriors or guardians: Empirical reality or intriguing rhetoric?. *Justice Quarterly*, vol. 37(6).

Mehlbaum, S., Broekhuizen, J. & van den Akker, K. (2024). Een onderzoek naar de impact van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit op politiewerk. *Halfweg: Politie en Wetenschap*.

Outlaw, M., Ruback, B. & Britt, C. (2002). Repeat and multiple victimizations: The role of individual and contextual factors. *Violence and victims*, vol. 17(2), pp. 187-204.

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

Pilch, I., & Turska, E. (2015). Relationships between Machiavellianism, organizational culture, and workplace bullying: Emotional abuse from the target's and the perpetrator's perspective. *Journal of Business Ethics*, vol. 128, pp. 83-93.

Pinas, M., Schaap, D. & van Stokkom, B. (2023). *Agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV: In de spotlight van de burgemeester*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, vol. (22) 1.

van Reemst, L., Fischer, T., Dongen, S. V., Kouwenhoven, S., & Valkeman, S. (2013). *Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap*. Sectie Criminologie, Erasmus School of Law. In opdracht van WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

van Reemst, L., Fischer, T., & Zwirs, B. W. C. (2013). *Geweld tegen de politie, de rol van mentale processen van de politieambtenaar*. *Politiewetenschap*, vol. 70.

van Reemst, L., Fischer, T. F., & Zwirs, B. W. (2014). *Reactiekeuzes van politieambtenaren en de kans op geweldsincidenten*. *Mens en maatschappij*, vol. 89(1), pp. 5-31.

van Reemst, L., & Fischer, T. F. C. (2019). Experiencing External Workplace Violence: Differences in Indicators Between Three Types of Emergency Responders. *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 34(9).

van Reemst, L. (2020). Emergency Responders at Risk: an empirical analysis of the relationship between emergency responders' characteristics and their exposure to aggression by citizens.

van Reemst, L., Fischer, T., & Weerman, F. (2022). Agressie tegen politiemedewerkers en omgang met burgers: wederkerige beïnvloeding of gemeenschappelijke oorzaken? *Tijdschrift voor Criminologie*, vol. 64(1).

Roeleveld, W., Bakker, I., Drost, L. F., & Nap, E. J. (2010). Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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

Townsend, M., Homel, R., & Chaseling, J. (2003). Infectious burglaries. A test of the near repeat hypothesis. *British Journal of Criminology*, vol. 43(3), pp. 615-633.

Ufkes, E. & Giebels, E. (2014). Agressie en Geweld Tegen Werknemers met een Publieke Taak: Literatuurverkenning. Universiteit Twente.

van Vugt, M. & Bogaerts, S. (2007). Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Tilburg Universiteit: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Weisel, D. L. (2005). Analyzing repeat victimization (pp. 1-80). Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

de Wilde, S., Boers, J. & Bosman, N. (2018). Geweld en agressie tegen handhavers. Gemeente Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.

Youngs, D., Ioannou, M., & Eagles, J. (2016). Expressive and instrumental offending: Reconciling the paradox of specialisation and versatility. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, vol. 60(4), pp. 397-422.

van Zwieten, M., de Vroome, E. & van den Bossche S. (2017). Monitor Veilige Publieke Taak 2016. TNO: Rapport voor Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 4: registratie van agressie en geweld

Wanneer medewerkers (herhaaldelijk) leed ervaren van agressie en geweld binnen de uitoefening van hun functie kunnen zij dit bij hun werkgever melden en/of hier aangifte van doen. De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak zien sinds 2010 toe op opsporing en vervolging door politie en OM en schrijven voor dat agressie en geweld tegen de publieke taak op eenduidige wijze wordt geregistreerd en dat van ieder aangiftewaardig incident daadwerkelijk aangifte gedaan wordt.⁸⁹ Ook de 8 maatregelen van het programma Veilige Publieke Taak die toezien op een veiligere werkomgeving besteedden aandacht aan melding, registratie en het doen van aangifte.⁹⁰ Registraties en aangiftes zijn daarmee dus een voor de hand liggende bron om de omvang van herhaald slachtofferschap te bepalen.

Hoe worden agressie en geweldsincidenten geregistreerd?

De drie beroepsgroepen kennen verschillende werkgevers waardoor melding, registratie en aangifte van agressie en geweld niet op uniforme wijze worden gedaan. Daarnaast ligt het aan de perceptie van het slachtoffer of een ervaring met geweld daadwerkelijk leidt tot aangifte en registratie. Bovendien kunnen ook andere persoonlijke of praktische belemmeringen een rol spelen in de keuze om een ervaring met geweld wel of niet te melden. Om hier een beeld van te geven beschrijven we per beroepsgroepsgroep de verschillende wijzen van melding en registratie. Dit doen we op basis van de interviews.

Politie

Vanuit de rol als werkgever heeft de politie het protocol Geweld Tegen Politie Ambtenaren (GTPA) ingericht. Elke eenheid heeft een contactpersoon GTPA die, naast de leidinggevende, door politieagenten op de hoogte wordt gesteld van incidenten. Politieagenten registreren meldingen zelf in het Basisvoorziening Handhaving (BVH) systeem onder vermelding van de code GTPA. De contactpersoon GTPA is in staat om deze registraties te verzamelen en te analyseren op eenheidsniveau, en kan een medewerker eventueel ook bijstaan bij een aangifte en strafzaak. Afhankelijk van de vorm van geweld maken medewerkers bij het registreren van een incident aanspraak op een schadevergoeding. Binnen sommige eenheden wordt, naast de aangiftes in BVH, ook in een intern systeem geregistreerd. Dit met bijvoorbeeld als doel om de nazorg te monitoren. Ook de GTPA-case managers werken naast BVH nog in een apart systeem.

Naast deze functie vanuit de politie als werkgever en de registratie van GTPA incidenten worden door de politie ook aangiftes geregistreerd voor alle andere beroepsgroepen met een publieke taak, waaronder ook boa's en brandweer. In dit geval zijn deze met de code VPT gelabeld.

⁸⁹ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-bo576cda-9a2f-418c-ac80-5c633aab7192/pdf>

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de evaluatie van het Programma Veilige Publieke Taak, beschikbaar van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-827614.pdf>

Boa

De bevoegdheden van boa's zijn wettelijk vastgesteld maar de invulling van taken, bevoegdheden en middelen variëren per werkgever, wat voornamelijk gemeenten zijn. Om agressie en geweldsincidenten te registreren wordt door veel gemeenten gebruik gemaakt van het gemeentelijk incidenten registratiesysteem (GIR), ontwikkeld door de Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten (A&O). Dit systeem is toegankelijk vanaf de eigen beeldschermwerkplek en, wanneer geïmplementeerd, ook als mobiele applicatie. Uit de interviews met drie verschillende gemeenten maken we op dat er wisselend gebruik wordt gemaakt van de GIR als registratiesysteem. Bovendien maken afdelingen binnen de gemeente vaak nog gebruik van andere, interne, systemen om te melden, registreren en te monitoren. Voorbeelden die werden genoemd zijn WhatsAppgroepen, Excel-sheets en formulieren in Microsoft Teams. Bij het doen van een melding moeten boa's in sommige gevallen ook verschillende formulieren invullen, zoals een proces verbaal en letsselformulier. Wanneer er aangifte wordt gedaan doet een boa in principe zelf aangifte bij de politie.

Brandweer

Net als boa's zijn er voor brandweermedewerkers verschillende werkgevers in de vorm van veiligheidsregio's, in plaats van één landelijke werkgever zoals bij de politie. De route om agressie en geweld te melden valt binnen een veiligheidsregio vaak onder het melden van impactvolle of traumatische gebeurtenissen in brede zin. Als er melding wordt gedaan van agressie en geweld, dan wordt dit voornamelijk gedaan via digitale formulieren en in rapportages door bevelvoerders. Dit maakt dat er geen eenduidige registratie plaatsvindt en dus ook landelijk weinig zicht is op meldingen. Deze meldingen worden in sommige veiligheidsregio's wel gemonitord door bijvoorbeeld de arbo, het Team Collegiale Opvang (TCO) of een bedrijfsmaatschappelijk werker. Ook aangiftes vanuit de brandweer moeten bij de politie worden gedaan door een medewerker zelf.

Bijlage 5: aangiftebereidheid

Naast dat incidentregistratie verschilt tussen de beroepsgroepen, verschilt ook de mate waarin medewerkers bereid zijn om aangifte te doen. Het aangifte proces is volgens de focusgroep respondenten van alle drie de beroepsgroepen binnen de politie beter gestroomlijnd dan bij de brandweer en boa's. Desalniettemin ervaren alle drie de beroepsgroepen drempels om aangifte te doen. In de enquête onder teamleiders van de politie en boa's hebben we uitvraag gedaan naar de mate waarin aangifte wordt gedaan van de verschillende vormen van geweld. Deze resultaten zijn weergegeven in tabel B5.1. Deze tabel toont het percentage van de enquêterespondenten (per beroepsgroep) wat heeft aangegeven in een bepaald aandeel van de gevallen aangifte te hebben gedaan van een geweldsvorm. Bijvoorbeeld 13% van de boa respondenten geeft aan in alle gevallen van face-to-face verbaal geweld aangifte te hebben gedaan. In de meest rechterkolom geven we een gewogen aangiftebereidheidspercentage per geweldsvorm weer. Dit percentage is op dezelfde wijze berekend als toegelicht in paragraaf 1.4.1. Aan de hand van deze tabel en de interviews geven we per beroepsgroep een korte toelichting op het aangifte proces en de aangiftebereidheid.

Tabel B5.1 Percentages van antwoorden op de enquête vraag 'In welk deel van deze gevallen is er in het afgelopen jaar aangifte gedaan?' – N (zie tabel) – bron: enquête Ipsos I&O

		Er is overal aangifte van gedaan	In ongeveer driekwart van de gevallen	In ongeveer de helft van de gevallen	In ongeveer een kwart van de gevallen	Geen aangifte gedaan	Aangiftebereidheidspercentage per geweldsvorm
Face-to-face verbaal geweld (N=225)	Totaal gem.	13%	8%	6%	19%	53%	28%
	Boa	13%	5%	3%	18%	62%	22%
	Politie	14%	12%	10%	21%	44%	33%
Online verbaal geweld (N=91)	Totaal gem.	13%	3%	3%	8%	72%	19%
	Boa	13%	0%	2%	2%	83%	14%
	Politie	14%	7%	5%	14%	60%	25%
Face-to-face bedreiging/intimidatie (N=172)	Totaal gem.	25%	13%	11%	16%	34%	45%
	Boa	25%	7%	11%	17%	41%	39%
	Politie	25%	20%	11%	16%	28%	49%
Online bedreiging/intimidatie (N=61)	Totaal gem.	22%	1%	3%	14%	60%	31%
	Boa	14%	0%	0%	9%	77%	16%
	Politie	31%	3%	5%	18%	44%	40%
Fysiek geweld (N=149)	Totaal gem.	60%	8%	10%	10%	13%	73%
	Boa	65%	2%	13%	8%	13%	74%
	Politie	54%	15%	7%	11%	13%	72%

Geweldsvormen samen	Totaal gem.	27%	9%	7%	15%	42%	41%
	Boa	24%	4%	6%	13%	53%	33%
	Politie	29%	13%	9%	16%	34%	47%

Politie

Zoals beschreven in bijlage 4 is de politie beheerder van het aangifte proces. Het doen van aangifte is toegankelijk voor de medewerkers en het proces is goed ondersteund en gestroomlijnd. Desondanks zijn niet alle politiemedewerkers altijd bereid om ook aangifte te doen. Iedere belediging waar aangifte van wordt gedaan kan worden geregistreerd als GTPA-incident maar het is volgens teamleiders afhankelijk van de persoonlijke interpretatie van het incident en wat een aangifte oplevert voor de medewerker of er daadwerkelijk aangifte wordt gedaan. Medewerkers ervaren het doen van aangifte toch een beetje als “gedoe” en vinden het soms gemakkelijker om geen aangifte te doen, omdat dit hen tijd en administratie scheelt. Daarnaast zijn politiemedewerkers kritisch op het Openbaar Ministerie (OM) in de opvolging en afhandeling van aangiftes. Zo kwam het volgens respondenten relatief vaak voor dat er in GTPA civiele vorderingen niet ontvankelijk werden verklaard en worden veel zaken geseponeerd.⁹¹ Zij krijgen hierdoor het gevoel dat het OM de norm niet verdedigt en dat de overheid hen niet in bescherming neemt en steunt. Dit heeft effect gehad op de aangiftebereidheid onder politiemedewerkers. Ondanks dat het aangifteproces voor politiemedewerkers dus relatief toegankelijk is, is er nog steeds sprake is van een onder registratie van aangiftes. Dit tonen we ook in tabel B5.1. Tevens sluit dit aan op de uitkomsten van een recent onderzoek naar dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit. Van de bevraagde medewerkers die dit ervaren geeft 30% aan dit niet te melden, en geeft slecht 20% aan hier aangifte van te doen.⁹²

Boa

Of en in hoeverre boa's worden gestimuleerd om aangifte te doen en bekend zijn met het aangifte proces verschilt per werkgever. Interviewrespondenten geven aan dat het verschilt per medewerker maar dat boa's over het algemeen 'geen administratietijgers' zijn. De lijn naar collegiale ondersteuning wordt vaak sneller gevonden dan naar bijvoorbeeld het GIR. Het registreren van incidenten, laat staan aangifte, wordt dus niet altijd gedaan. Bovendien geeft de beroepsgroep aan dat het als een drempel wordt ervaren om aangifte te doen. Dit komt omdat zij de routes niet goed weten te vinden, het vaak lang duurt en veel administratie vereist. Daarnaast geven zij aan het gevoel te hebben dat de politie niet altijd mee werkt. Voorbeelden zijn dat zij het gevoel hebben de politie te moeten overtuigen van de aangiftewaardigheid van een incident, nonchalant reageren bij aangifte van verbaal geweld, of het gevoel hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Volgens respondenten verslechterd dit de al beperkte meldingsbereidheid onder boa's. Uit

⁹¹ Uit cijfers van het OM uit 2023 komt echter naar voren dat het sepotpercentage van VPT-zaken lager is dan gemiddeld. Zie: https://www.om.nl/binaries/om/documenten/publicaties/vpt/map/2023/geweld-tegen-mensen-met-een-publieke-taak-vpt-cijfers-over-2023/Memo+duiding+VPT+2023_.pdf

⁹² Mehlbaum, S., Broekhuizen, J. & van den Akker, K. (2024). Een onderzoek naar de impact van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit op politiewerk. Halfweg: Politie en Wetenschap.

de enquête resultaten in tabel B5.1 komt naar voren dat de aangiftebereidheid onder boa's, met uitzondering van fysiek geweld, lager is dan onder de politie.

Brandweer

Interviewrespondenten geven aan dat brandweermedewerkers de incidenten die ze meemaken niet snel als aangiftewaardig ervaren. Dit onder andere omdat ze in teamverband werken, waardoor zij uitingen vaak niet ervaren als op de persoon gericht, en omdat het grote pak en de helm letterlijk een beschermende laag vormen tussen de medewerker en het publiek waarmee ze in aanraking komen. Daarnaast kan dit volgens de interviewrespondenten ook te maken hebben met de cultuur binnen de organisatie of de verhouding tussen de dader en het slachtoffer. Dit laatste geldt met name voor brandweervrijwilligers. Als voorbeeld werd gegeven dat brandweervrijwilligers die werken in hun eigen regio vaak bekend zijn met daders waardoor ze situaties anders interpreteren en/of oplossen. Naast de perceptie van aangiftewaardigheid wordt de aangiftebereidheid onder brandweermedewerkers in het algemeen ook belemmert door praktische en persoonlijke bezwaren. Brandweermedewerkers ervaren het bijvoorbeeld als een drempel dat het niet mogelijk is om anoniem aangifte te doen. Ondanks dat een aangifte kan worden geregistreerd onder domicilieadres van de werkgever geven zij er de voorkeur aan om anoniem en bijvoorbeeld als kazerne aangifte te kunnen doen. Dit omdat geweldsuitingen naar hun ervaring vaak op een groep zijn gericht of zij vrezen voor persoonlijke represailles vanuit een dader. Bovendien zijn brandweermedewerkers vaak onbekend met het verzamelen en vastleggen van de bewijslast en ervaren zij het aangifte proces als omslachtig en tijdrovend. Het zou volgens respondenten bijvoorbeeld al helpen als er een directe lijn is met de politie en de politie langskomt op de kazerne om een aangifte op te nemen.

"Er is een lage meldingsbereidheid in de dorpen in de Veiligheidsregio. Een 'ons kent ons' cultuur die zou kunnen leiden tot een lagere meldingsbereidheid. Het grote aantal vrijwilligers dat werkzaam is in de regio is ook woonachtig in de regio. Wanneer er sprake is van een agressie-gerelateerd incident wordt dit vaak niet gezien als agressief. Dit zou te maken kunnen hebben met de dader die bekend is met het slachtoffer, waardoor de situatie anders wordt geïnterpreteerd."

Medewerker preventie en nazorg, brandweer

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



[Typ hier]

