



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

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 aangifteregistraties 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 brandweermidewerkers 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 brandweermidewerkers (t.o.v. 14 eenmalig slachtoffers). Relatief naar de omvang van de beroepsgroep blijkt op basis van de aangifteregistraties 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 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.

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]

