

RECHTHERSTEL NA AGRESSIE TEGEN HULPVERLENERS

Een onderzoek naar de meerwaarde van herstelrecht
in de afhandeling van agressie-incidenten tegen boa's,
brandweer en politie

Emily Berger
Christa Dinnissen
Jaap Timmer
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

*RECHTSHERSTEL NA AGRESSIE
TEGEN HULPVERLENERS*

RECHTHERSTEL NA AGRESSIE TEGEN HULPVERLENERS

Een onderzoek naar de meerwaarde van herstelrecht
in de afhandeling van agressie-incidenten tegen boa's,
brandweer en politie

Emily Berger
Christa Dinnissen
Jaap Timmer
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Colofon

In opdracht van

Taskforce Onze hulpverleners veilig

Kwantitatieve analyses

Juno van Esseveldt en Marijn Helsloot

Foto

S.J. Objio via Unsplash.com

Vormgeving

Marcel Grotens

Emily Berger, Christa Dinnissen, Jaap Timmer en Henk Ferwerda

Rechtsherstel na agressie tegen hulpverleners

Een onderzoek naar de meerwaarde van herstelrecht in de afhandeling van agressie-incidenten tegen boa's, brandweer en politie

ISBN

978-94-92255-71-6

© 2025, Taskforce Onze hulpverleners veilig



Alle rapporten van Bureau Beke zijn gratis te downloaden via bureaubeke.nl

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van een onderzoek naar de meerwaarde van een herstelrechtelijke aanpak na agressie tegen hulpverleners. Dit onderzoek is uitgevoerd door Bureau Beke en de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van en mogelijk gemaakt door de Taskforce Onze hulpverleners veilig. In deze taskforce werken politie, gemeenten, brandweer, Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), Openbaar Ministerie (OM) en wetenschap samen aan het terugdringen van agressief gedrag tegen hulpverleners. Met dit onderzoek is beoogd een bijdrage te leveren aan die missie, door te focussen op de afhandeling van de incidenten en de mogelijke bijdrage van herstelrecht hieraan.

Het onderzoek is voor een belangrijk deel gebaseerd op vragenlijsten en interviews, waaraan hulpverleners – politiemensen, brandweermensen en boa's –, functionarissen op een beleids- en coördinerend niveau en bemiddelaars en mediators hun medewerking hebben verleend. Onze dank is groot voor hun openheid over een toch gevoelig onderwerp. Een speciaal woord van waardering gaat uit naar AnneMartine Westerhout van Mediation in Strafzaken (MiS) en Greetje de Haan van Perspectief Herstelbemiddeling, voor hun bereidheid en hulp bij het bevragen van mediators en bemiddelaars, en Tineke Otter, mediator in strafrecht, onder meer voor het in contact brengen met relevante professionals.

Tot slot gaat onze dank uit naar de begeleidingscommissie voor hun waardevolle feedback en reflecties op de aanpak van het onderzoek en conceptversie van dit rapport. De begeleidingscommissie bestaat uit de volgende personen: Fons van Gessel (senior beleidsadviseur bij Ministerie van JenV), Antony Pemberton (professor aan Katholieke Universiteit Leuven en senior onderzoeker bij Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving), Joery Matthys (universitair docent aan Institute of Security and Global Affairs aan Universiteit Leiden) en Marjolein Odekerken (senior onderzoeker bij Verwey-Jonker Instituut). Als laatste willen we de leden van de kenniskring van de Taskforce bedanken, voor hun reflecties bij de start van het onderzoek.

Emily Berger, Christa Dinnissen, Jaap Timmer, Henk Ferwerda
Arnhem/Amsterdam, september 2025

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Inhoudsopgave	6
	Afkortingenlijst	9
1	Inleiding	10
1.1	Agressie tegengaan	10
1.1.1	Hulpverleners in de veiligheid	11
1.1.2	Herstelrecht	12
1.2	Onderzoeksvragen	13
1.3	Afbakening	13
1.3.1	Agressie	14
1.3.2	Herstelrecht	16
1.4	Onderzoeksmethodiek	17
1.4.1	Deskresearch	17
1.4.2	Informatieverzameling over toepassing herstelrecht in de praktijk	18
1.4.3	Vragenlijst onder hulpverleners	18
1.4.4	Interviews	19
1.5	Leeswijzer	21
2	Slachtofferschap en de gevolgen van agressie	23
2.1	Aard en omvang van agressie tegen hulpverleners	24
2.1.1	Ontwikkeling verdachten VPT-zaken	24
2.1.2	Agressie tegen de drie beroepsgroepen: politie, boa's en brandweer	25
2.1.3	Prevalentie en frequentie zelf-gerapporteerde agressie	30
2.2	Gevolgen van agressie tegen hulpverleners	33
2.3	VPT-zaken in het strafrecht	37
2.4	Resumé	40

3	Herstelrechtvoorzieningen	42
3.1	Verschillende herstelrechtvoorzieningen	42
3.1.1	Mediation in Strafzaken	44
3.1.2	Herstelbemiddeling	46
3.2	De invloed van herstelrechtvoorzieningen	49
3.3	Redenen voor inzet herstelrechtvoorzieningen	50
3.4	Resumé	51
4	De toepassing van en beelden over herstelrecht na agressie tegen hulpverleners	52
4.1	Mediation- en bemiddelingszaken met hulpverleners	52
4.2	Ervaringen van hulpverleners met herstelrecht	53
4.3	Beelden van hulpverleners over herstelrecht	55
4.3.1	Bekendheid met herstelrecht	56
4.3.2	Overwegen van een herstelrechtelijke aanpak	57
4.4	Beleids- en coördinatiefunctionarissen over herstelrecht	64
4.5	De waarde van herstelrecht volgens bemiddelaars en mediators	67
4.6	Resumé	69
5	De afhandeling van agressie-incidenten	72
5.1	Verkenning van de aanpak van agressie tegen hulpverleners	72
5.1.1	Halt als idee	75
5.2	Aanpak in de organisaties	76
5.2.1	Aanpak agressie tegen politiemensen	76
5.2.2	Aanpak agressie tegen brandweermensen	76
5.2.3	Aanpak agressie tegen boa's	78
5.3	Beleid en coördinatie in de afwikkeling van agressie	78
5.3.1	Beleid en coördinatie bij boa's	79
5.3.2	Beleid en coördinatie bij de brandweer	84
5.3.3	Beleid en coördinatie bij de politie	86
5.4	ZSM en Openbaar Ministerie	86
5.5	Resumé	91

6	Ervaringen van hulpverleners met de afhandeling van agressie-incidenten	93
6.1	Wat doen hulpverleners nadat zij agressie meemaken?	93
6.1.1	Wel of geen melding maken/aangifte doen en redenen voor melding/aangifte	94
6.1.2	Verschillen tussen beroepsgroepen	95
6.2	Opvolging van de melding/aangifte	96
6.2.1	Melding bij de werkgever	96
6.2.2	Aangifte bij de politie	98
6.3	Ervaringen van hulpverleners	101
6.3.1	Melding bij werkgever en opvolging	102
6.3.2	Aangifte en opvolging	105
6.4	Resumé	106
7	Conclusie en reflectie	108
7.1	Conclusies	109
7.2	Reflecties	113
	Geraadpleegde bronnen	116
	Bijlagen	
	Bijlage 1 – Verantwoording van de onderzoeksmethodiek	124
	Bijlage 2 – Vragenlijst bemiddelaars en mediators	133
	Bijlage 3 – Vragenlijst hulpverleners	138
	Bijlage 4 – Topiclijsten interviews	145
	Bijlage 5 – Overzicht respondenten	147
	Bijlage 6 – Infosheet voor respondenten	148
	Bijlage 7 – Toelichting resultaten vragenlijst hulpverleners	149
	Bijlage 8 – Toelichting bij pilots herstelrecht	153

Lijst met afkortingen

AZ	Algemene Zaken
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BZK	Binnenlandse Zaken
ELA	Eenduidige Landelijke Afspraken
GTPA	Geweld Tegen Politieambtenaren
JenV	Justitie en Veiligheid
ME	Mobiele Eenheid
MiS	Mediation in Strafzaken
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
PAG	Parket-Generaal
PTSS	posttraumatische stressstoornis
RvS	Raad van State
Sv	strafvordering
TCO	Team collegiale ondersteuning
VPT	Veilige Publieke Taak
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

1

Inleiding

Hulpverleners en andere werknemers met een publieke taak krijgen tijdens de uitoefening van hun functie geregeld te maken met agressie en geweld. Sinds 2015 worden er geen aantallen slachtoffers meer eenduidig bijgehouden, maar bekend is dat tussen 2007 en 2015 ongeveer een derde van de werknemers met een publieke taak te maken heeft gehad met agressie tijdens hun werk (Van Zwieten, De Vroome & Van den Bossche, 2017). Over het aantal verdachten van geweld tegen mensen met een publieke taak houdt het Openbaar Ministerie (OM) cijfers bij. De afgelopen jaren blijkt er een lichte toename van het aantal geregistreerde verdachten van agressie tegen hulpverleners te zijn, met een vrij constant aantal zaken, maar met zwaardere delicten waarvan aangifte wordt gedaan. Het aantal geregistreerde verdachten ligt in de periode van 2020 tot en met 2024 tussen de 9.000 en 10.000 per jaar (OM, 2023; 2025; NOS, 2023a). Media-aandacht is er vooral voor geweldsincidenten tijdens de jaarwisseling tegen politiemensen en andere hulpverleners – deze cijfers brengt de politie elk jaar naar buiten. Daarnaast komen er zo nu en dan heftige geweldsincidenten in het nieuws, zoals in juli 2025 een boa die bewusteloos werd geschopt in Alkmaar.¹

1.1 Agressie tegengaan

Deze agressie kan grote gevolgen hebben, zowel persoonlijk voor het slachtoffer als voor de samenleving, omdat het de publieke dienstverlening onder druk kan zetten. Om agressie tegen te gaan, neemt de overheid diverse maatregelen, zowel voor het voorkomen van incidenten, als voor de afhandeling van incidenten, de ondersteuning van slachtoffers en de vervolging van daders (Rijksoverheid, z.d.). Zo liep van 2007 tot 2015 het programma Veilige Publieke Taak (VPT), bedoeld om agressie tegen werknemers met een publieke taak te verminderen. Agressiezaken tegen

werknemers met een publieke taak worden binnen de politie ook nog altijd VPT-zaken of -incidenten genoemd. In het kader van het programma VPT zijn destijds acht maatregelen opgesteld, zowel gericht op preventie van agressie als de aanpak van daders. In 2010 zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voortgekomen uit het programma VPT, met als doel om tot een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie- en geweldszaken tegen werknemers met een publieke taak te komen (Evaluatie VPT, 2017). Uit de meest recente evaluatie van de ELA uit 2025 blijkt dat de politie en het OM VPT-incidenten met meer prioriteit en kwaliteit uitvoeren en dat er meer urgentie en focus is voor de aanpak van agressie, waardoor er een snellere en gerichtere strafrechtelijke afhandeling van zaken is. Er worden ook nog diverse knelpunten geconstateerd, waaronder verschillen in aangifteprocedures en de rol van de werkgevers in het aangifteproces (Abraham, 2025).²

1.1.1 Hulpverleners in de veiligheid

Een van de groepen die onder werknemers met een publieke taak vallen en waarbij er ook nog knelpunten worden gesignaleerd, zijn hulpverleners in de veiligheid: politie, brandweer en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). In 2023 en 2024 hebben respectievelijk ruim 12.500 politiemedewerkers melding gemaakt van een vorm van agressie tegen hen (Politie, 2024a; 2025a). Uit onderzoek van een aantal jaar geleden blijkt dat ook boa's regelmatig met agressie te maken krijgen: zij zouden bijna allemaal met verbale agressie worden geconfronteerd, bijna zeven op de tien met intimidatie en meer dan de helft van hen met fysieke agressie (Abraham & Van Soomeren, 2020). Over de brandweer zijn minder recente cijfers bekend, maar uit onderzoek uit 2011 blijkt dat bijna de helft van de brandweermensen met een vorm van agressie te maken krijgt (Abraham, Flight & Roorda, 2011).

Voor deze drie groepen hulpverleners is er naar aanleiding van een agressie-incident bij een trouwstoet in Rotterdam, waarbij een politieman blijvend hersenletsel heeft opgelopen, de Taskforce Onze hulpverleners veilig ingesteld. Na het aflopen van het programma VPT is er tot voor kort relatief weinig onderzoek gedaan naar agressie tegen hulpverleners. Uit al ouder onderzoek, uit 2011, kwam naar voren dat hulpverleners weinig aangifte doen van agressie en dat er nauwelijks schade op de daders wordt verhaald (Abraham et al., 2011). Gemiddeld deed 20 procent van de publieke dienstverleners en publieke ambtsdragers aangifte na incidenten, zo blijkt uit ander onderzoek, van Van Hoek & Slump (2011). Er zou een gebrek aan vertrouwen zijn dat een aangifte iets oplost. Als de wisselwerking tussen interventies van de eigen organisatie, politie-interventies en het strafrecht wordt verbeterd, kan dat het vertrouwen in aangiftes vergroten. Herstelgericht werken – waarbij herstel van

de schade in plaats van straffen van de dader centraal staat – kan daarbij mogelijk een rol spelen (Van Hoek & Slump, 2011).

Zo werd een aantal jaar geleden in Utrecht in het kader van het programma Veilige Publieke Taak een aanpak ontwikkeld om herstelgericht om te gaan met agressie tegen publieke dienstverleners, in dit specifieke geval buschauffeurs. Het doel hiervan was om de aangiftebereidheid te verhogen en de aanpak van agressie verder te versterken. Met behulp van jongerenorganisaties zijn workshops georganiseerd op middelbare scholen die gevestigd zijn aan buslijnen waar veel overlast werd geregistreerd, waarbij buschauffeurs en jongeren in een mediationachtige setting elkaars zienswijze konden toelichten. Het aantal incidenten bleek hierna af te nemen. De onderzoekers gaven aan dat een dergelijke aanpak uitgebreid zou kunnen worden naar beroepsgroepen zoals de brandweer (Van Hoek & Slump, 2011).

1.1.2 Herstelrecht

Eind 2013 zijn rechtbanken gestart met het aanbieden van mediation, een vorm van herstelrecht in strafzaken, waarvoor in 2018 structureel overheidsgeld beschikbaar is gemaakt (Elbers, Becx & Lauwaert, 2020). Vooral bij geweldsdelicten zou mediation een nuttige functie kunnen hebben (Berghuis, 2021). In 2018 werd er een voorstel gedaan om de toepassing van mediation in een vroeger stadium van het strafproces mogelijk te maken dan nu het geval is, namelijk al in de politiefase: de fase van aangifte of ambtshalve onderzoek tot en met toezending van het strafdossier door de politie aan het OM (De Vries, 2023). Ook zijn er andere niet-strafrechtelijke maatregelen mogelijk, zoals schadeherstel of voor jonge daders een doorverwijzing naar Halt (Politie, z.d.).

Een herstelrechtelijke afhandeling van een incident kan voor slachtoffers een positieve bijdrage leveren aan de afdoening van een incident. Mediation en herstelbemiddeling³, waarbij de diverse betrokken partijen direct en actief worden betrokken bij het (bemiddelings)proces, worden over het algemeen gewaardeerd door deelnemende slachtoffers en daders. Slachtoffers voelen zich betrokken bij de procedure, er is materieel en emotioneel herstel, wraakgevoelens nemen af en het gevoel van procedurele rechtvaardigheid is groter dan bij partijen die deelnemen aan een strafrechtelijke procedure (Van Hoek, Slump, Ochtman & Leijten, 2011). Het is niet bekend welke bijdrage herstelrechtelijke maatregelen hebben op (de waardering van) de afhandeling van zaken van agressie tegen hulpverleners zoals de politie, brandweer en boa's. Dit onderzoek heeft tot doel om daar inzicht in te verkrijgen.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek is aangepakt.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvraag is naar aanleiding van voorgaande geformuleerd:

In hoeverre kunnen herstelrechtelijke maatregelen bijdragen aan de afhandeling van agressie tegen politiemensen, brandweermensen en boa's?

Onderstaande deelvragen zijn van die hoofdvraag de operationalisatie:

1. Hoeveel politiemensen, brandweermensen en boa's worden het slachtoffer van agressie en wat zijn daarvan de gevolgen?
2. In hoeverre maken de politiemensen, brandweermensen en boa's die slachtoffer worden van agressie hier melding van c.q. doen aangifte?
3. Hoe ging de afhandeling van deze meldingen c.q. aangiftes in zijn werk en in welke gevallen werd er voor welke (herstelrechtelijke) afhandeling gekozen?
4. Hoe waarderen de betreffende functionarissen de verschillende herstelrechtelijke afhandelingen?

Taskforce Onze hulpverleners veilig

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de Call 2023 van de in 2021 ingestelde Taskforce Onze hulpverleners veilig. De politie, de gemeenten (die boa's in dienst hebben), de brandweer, het Openbaar Ministerie, de wetenschap en het Ministerie van JenV werken binnen de Taskforce samen aan de aanpak van agressie en geweld tegen hulpverleners, waarbij het doel is geweld en mishandeling van hulpverleners terug te dringen. De Taskforce is op zoek naar meer theorievorming en praktijkgericht onderzoek, waarin ook een vergelijking wordt gemaakt tussen politie, boa's en brandweer. Daartoe heeft de Taskforce een kenniskring met wetenschappers en onderzoekers op dit thema opgesteld, organiseert het een jaarlijkse kennisconferentie en zet het onderzoek uit (Taskforce Onze hulpverleners veilig, 2023; Rijksoverheid, 2024).

1.3 Afbakening

In dit onderzoek focussen we specifiek op hulpverleners in de veiligheid: politie, brandweer en boa's; dit omdat dit onderzoek is gefinancierd door de Taskforce Onze hulpverleners veilig. De mogelijke bijdrage van een herstelrechtelijke aanpak aan

de afhandeling van agressie-incidenten tegen hulpverleners staat centraal in dit onderzoek. Voordat we dieper ingaan op het onderzoek en de bevindingen, is het van belang om te weten waar we het over hebben bij 'agressie' evenals bij 'herstelrecht'. Deze begrippen worden nu achtereenvolgens afgebakend.

1.3.1 Agressie

In dit onderzoek is na het raadplegen van diverse literatuur gekozen om agressie in brede zin te definiëren. We beschouwen agressie niet als enkel iets fysieks, maar we nemen ook andere vormen van agressie – waaronder verbale en online agressie – mee. De aanduiding van 'geweld' laten we daarom achterwege, maar zien we als onderdeel van agressie, in lijn met Van Lakerveld, Buiskool, Hospers, Matthys en Klein Kranenburg (2023). Zij stelden dat een valide en bruikbare definitie van agressie (inclusief geweld) tenminste onderscheid moet maken tussen fysieke en verbale agressie:

We stellen voor om een vraag naar het type incident te stellen die de belangrijkste vormen van agressie onderscheidt. Op deze wijze krijgen werkgevers voldoende inzicht in de verschillende vormen van agressie waarmee hun medewerkers worden geconfronteerd en kunnen zij op basis hiervan passende maatregelen nemen. Voor het treffen van de juiste maatregelen is een onderscheid in typen agressie belangrijk. Zo vraagt fysieke agressie om een andere aanpak dan verbale agressie, of discriminatie (Van Lakerveld et al., 2023: 65).

In navolging van Van Lakerveld et al. (2023) kiezen wij voor de volgende vierdeling van agressie: verbale agressie, fysieke agressie, bedreiging/intimidatie (inclusief seksuele intimidatie) en discriminatie. Voor een verdere definiëring van de vier types agressie hebben we de categorieën van Verwee, Dormaels en Vermeulen (2022) van het Vias institute gevolgd, die zij hebben opgenomen in prevalentieonderzoek naar agressie tegen hulpverleners – met als verschil dat zij seksuele intimidatie als losse categorie hanteerden. Ook Abraham et al. (2011) hanteren deze zelfde indeling. De subcategorieën onder seksuele intimidatie scharen wij, in navolging van de Taskforce Onze hulpverleners veilig, onder bedreiging/intimidatie. Zie onderstaand kader voor de uitsplitsing van de agressietypes.

Uitsplitsing agressietypes

Verbale agressie

- Schreeuwen
- Vernederen
- Pesten
- Schelden

Fysieke agressie

- Spugen
- Vastgrijpen
- Verwonden
- Fysiek hinderen
- Gooien met/vernielen van voorwerpen
- Duwen/slaan/schoppen

Bedreiging/intimidatie (inclusief seksuele intimidatie)

- Bedreigen
- Bedreigen van gezinsleden
- Stalken
- Achtervolgen
- Chanteren
- Onder druk zetten
- Ongewenst beelden verspreiden op sociale media
- Ongewenst tekst verspreiden op sociale media
- Doxing (het online publiceren van persoonsgegevens)
- Nafluiten
- Seksueel getinte opmerkingen of blikken
- Handtastelijkheden
- Aanranding
- Verkrachting

Discriminatie

- Negatieve opmerkingen of gedragingen m.b.t. gender
- Negatieve opmerkingen of gedragingen m.b.t. huidskleur
- Negatieve opmerkingen of gedragingen m.b.t. geloof
- Negatieve opmerkingen of gedragingen m.b.t. leeftijd
- Negatieve opmerkingen of gedragingen m.b.t. geaardheid

1.3.2 Herstelrecht

Herstelrecht omvat zowel herstelgerichte praktijken in het civiel recht als in en naast het strafrechtelijk domein. Herstelrechtvoorzieningen stellen verdachte en slachtoffer in staat om op vrijwillige basis actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen en oorzaken van het strafbare feit (De Vries, 2023). Binnen het herstelrecht wordt criminaliteit primair gezien als een inbreuk op relaties tussen personen en gemeenschappen onderling. Deze personen en gemeenschappen moeten vanuit de gedachte van het herstelrecht dan ook in de gelegenheid worden gesteld om actief betrokken te zijn bij het strafproces en de aanpak van het delict. De focus van het herstelrecht ligt dus op het herstel van de veroorzaakte schade, door de dader in de gelegenheid te brengen de schade die en het leed dat is aangericht te repareren. Binnen het traditionele strafrecht ligt de focus juist op het opleggen van lijden op een manier die gelijk is aan de schade die veroorzaakt is, ofwel het straffen van de dader (Hoekstra, Van Riezen-Den Bak & Teeuwen, 2024). Herstelrecht kan als alternatief voor en als aanvulling op het strafrecht dienen. Vrijwilligheid en vertrouwelijkheid zijn belangrijke voorwaarden voor deelname aan herstelrecht (Dierx, Slump & Leijten, 2012).

Er zijn diverse vormen van herstelrecht mogelijk, waarbij er niet een eenduidig beeld is van 'wat er onder herstelrecht valt'. De Rijksoverheid verwijst op de webpagina in het kader van Rechtspraak en geschiloplossing onder de vraag 'Hoe kunnen slachtoffers en daders of verdachten met elkaar in gesprek?' naar de herstelrechtvoorzieningen herstelbemiddeling en mediation in strafzaken.⁴ Herstelbemiddeling is gericht op emotioneel en relationeel herstel, waarvoor sinds 2007 in Nederland de mogelijkheid bestaat. Daders en slachtoffers gaan dan los van de strafzaak met elkaar in gesprek over het gepleegde strafbare feit en de gevolgen daarvan. In eerste instantie werd gesproken van slachtoffer-dadergesprekken, tegenwoordig van *herstelbemiddeling*. Daarnaast heeft het herstelrecht als onderdeel van het strafrecht in 2011 een wettelijke basis gekregen in de vorm van *mediation* (Claessen, 2020). Bij mediation gaat het niet alleen om emotioneel en relationeel herstel; daders en slachtoffers kunnen tijdens een mediation ook afspraken maken over herstel van bijvoorbeeld (im)materiële schade. Deze afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst, waarmee de officier van justitie dan wel de rechter aan de hand van artikel 51h Wetboek van Strafvordering (Sv) rekening dient te houden met de afdoening/sanctionering van de zaak (Claessen & Panis, 2021).

Naast herstelbemiddeling en mediation zijn er nog andere vormen van herstelrecht mogelijk, zoals de inzet van een Halt-interventie bij jeugdige daders die een licht strafbaar feit hebben begaan. Hierbij speelt de kennis over slachtoffer-schap, het maken van excuses en herstel na een incident ook een centrale rol (Kaal

& Wolthuis, 2022). Daarnaast bestaan er ook andere vormen van gesprekken gericht op herstel; denk aan het voorbeeld genoemd in de inleiding van dit hoofdstuk (“workshops [...] waarbij buschauffeurs en jongeren in een mediationachtige setting elkaars zienswijze konden toelichten”). Verder worden conferenties genoemd als vorm van herstelrecht, die vooral bij jeugdcriminaliteit en gezinnen met multi-problematiek worden toegepast. Het gaat dan om groepsgesprekken waarbij naast daders en slachtoffers ook familie, vrienden en bijvoorbeeld “steunfiguren” vanuit de politie, school of geestelijke gezondheidszorg aanwezig zijn (Elbers et al., 2020).

Gelet op voorgaande gaan we in dit onderzoek in het kader van agressie tegen hulpverleners bij herstelrecht vooral uit van herstelbemiddeling en mediation in strafzaken, waarbij we oog houden voor de fluïde definitie en eventuele andere relevante vormen. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de betekenis van herstelrecht en de verschillende voorzieningen.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn voor dit onderzoek diverse onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Er is een deskresearch gedaan, bemiddelaars, mediators en andere organisaties zijn bevraagd, we hebben een vragenlijst onder een brede groep hulpverleners uitgezet en er zijn interviews afgenomen met hulpverleners en beleids- en coördinatievertegenwoordigers. Deze verschillende activiteiten worden in het navolgende een voor een beknopt beschreven. Aan het einde van deze paragraaf staat een tabel met daarin weergegeven welke onderzoeksactiviteiten bijdragen aan welke onderzoeksvragen. Voor een uitgebreidere verantwoording van de onderzoeksmethodiek verwijzen we naar bijlage 1.

1.4.1 Deskresearch

Om een eerste beeld te krijgen van de aard en omvang van agressie tegen hulpverleners en de toepassing van herstelrechtelijke afhandelingen hierbij zijn we gestart met een deskresearch.

De deskresearch bestond uit meerdere onderdelen: een literatuurstudie naar zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten, een analyse van rechtszaken via www.rechtspraak.nl en een analyse van mediaberichtgeving via LexisNexis5. De gevonden informatie uit de deskresearch is per thema verwerkt in de verschillende hoofdstukken van dit rapport. Voor een verantwoording van deze methodiek, met een toelichting over zoektermen, zoekperiodes, in- en exclusiecriteria en resultaten verwijzen we naar bijlage 1.

1.4.2 Informatieverzameling over toepassing herstelrecht in de praktijk

Om een eerste beeld te krijgen van de toepassing van een herstelrechtelijke aanpak – mediation en herstelbemiddeling – in de praktijk, hebben we contact gezocht met diverse organisaties. In de voorfase van het onderzoek hebben we contact gehad met ZSM⁶ van politie Midden-Nederland, Slachtofferhulp Nederland en het Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht. Vervolgens zijn we in contact gekomen met Perspectief Herstelbemiddeling en Mediation in Strafzaken (MiS). Verder is er enkele keren gespard over herstelrecht met een professional met expertise op het gebied van bemiddeling en met een mediator.

Onder Perspectief Herstelbemiddeling en MiS hebben we via contactpersonen bij deze organisaties – respectievelijk een beleidsadviseur en een coördinator – beknopte vragenlijsten uitgezet onder bemiddelaars en mediators. Met behulp van de vragenlijst is opgehaald in hoeverre de bemiddelaars en mediators te maken hebben gehad met zaken met hulpverleners (brandweer, politie en boa's) en hoe zij tegen de waarde van herstelbemiddeling dan wel mediation bij deze doelgroepen aankijken. De vragenlijst van Perspectief Herstelbemiddeling is ingevuld tussen 2 januari 2024 en 26 februari, door 11 respondenten (bemiddelaars). De vragenlijst van MiS is ingevuld tussen 17 juli 2024 en 6 september 2024, door 38 respondenten (mediators). In bijlage 1 is in de verantwoording van de onderzoeksmethodiek een verdere toelichting over de opzet van de vragenlijst opgenomen en in bijlage 2 zijn de vragenlijsten terug te vinden.

1.4.3 Vragenlijst onder hulpverleners

Om te onderzoeken met welke vormen van agressie hulpverleners worden geconfronteerd en hoe de afhandeling van deze incidenten in zijn werk gaat, is er een vragenlijst opgesteld. De vragenlijsten zijn – gelet op geografische spreiding en verschillende soorten gebieden – verspreid onder hulpverleners met burgercontact van drie regionale politie-eenheden, de zeven veiligheidsregio's en de vijftig gemeenten die in de drie politie-eenheden liggen.

In de vragenlijst is gevraagd met welke vormen van agressie de respondenten ooit en in de afgelopen twaalf maanden te maken hebben gehad, welke actie zij per agressievorm al dan niet hebben ondernomen (melding/aangifte) en hoe zij vinden dat hun werkgever en/of de politie met hun eventuele melding of aangifte is omgegaan. Als er aangifte is gedaan, kwamen vervolgvragen over de afhandeling van het incident. Vervolgens werden er nog enkele vragen gesteld over de gevolgen die de respondent heeft ondervonden van het incident. Tot slot kwamen er enkele vragen aan bod over herstelrecht: of de respondent bekend is met een herstelrechtelijke

aanpak, of de respondent langer dan 12 maanden geleden heeft deelgenomen aan een herstelrechtelijke aanpak en of de respondent zou overwegen om na agressie gebruik te maken van een herstelrechtelijke aanpak. In bijlage 3 is de vragenlijst voor hulpverleners opgenomen.

De vragenlijst is gemaakt in QuestionPro en geanalyseerd middels SPSS. De vragenlijst stond open tussen 21 november 2024 en 18 maart 2025. In totaal is de vragenlijst door 582 personen ingevuld, waarvan het grootste deel politie (38%). Ongeveer een derde (34%) van de respons komt vanuit de brandweer en 28 procent van de gemeente (boa's). Acht op de tien respondenten is een man. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 42 jaar. Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting over de opzet van de vragenlijst, de selectie van het onderzoeksgebied, de analyse en de respons.

Representativiteit

Door de selectie van het onderzoeksgebied en de respons kunnen we niet stellen dat de resultaten een representatief beeld voor de politie, brandweer en boa's weergeven. Wel geeft het met bijna 600 respondenten inzicht in hoeverre deze groepen met agressie te maken krijgen, wat de gevolgen en impact daarvan zijn en hoe de opvolging van de incidenten in zijn werk gaat. Om daarmee uiteindelijk bij de hoofdvraag te komen, namelijk in hoeverre een herstelrechtelijke aanpak van meerwaarde kan zijn.

1.4.4 Interviews

Om de ervaringen van hulpverleners met een herstelrechtelijke aanpak, eventuele knelpunten hierin en verdere ervaringen met de afhandeling van agressie-incidenten in beeld te brengen, zijn kwalitatieve interviews gehouden. Dit draagt bij aan de beantwoording van alle vier de onderzoeksvragen. Het bleek een uitdaging te zijn om respondenten hiervoor te verzamelen en daartoe zijn er uiteenlopende inspanningen verricht. Zie de verantwoording van de onderzoeksmethodiek in bijlage 1 voor een toelichting hierover.

Naar aanleiding van de vragenlijst heeft er per beroepsgroep een groepsgesprek plaatsgevonden, met vier politiemensen, vier brandweermensen en drie boa's. Geen van hen bleek ervaring te hebben met een herstelrechtelijke afhandeling, maar zij stonden wel open voor een gesprek over de mogelijkheden hiervan en agressie tegen hulpverleners in het algemeen. Zie bijlage 4 voor de topiclijst van de interviews.

Om een breder beeld te krijgen van de ervaringen met een herstelrechtelijke aanpak zijn verschillende oproepen geplaatst en organisaties benaderd, maar dit

heeft beperkte reacties opgeleverd. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in één interview met een hulpverlener met ervaring met mediation. Omdat uit de interviews en vragenlijst beperkte casuïstiek over herstelrecht bleek en uit de interviews het beeld naar voren kwam dat de werkgever een belangrijke rol speelt in de opvolging van geweldsincidenten, is besloten om aanvullende interviews in te plannen op een meer beleidsmatig en tactisch-leidinggevend niveau. Hierbij is de afhandeling van agressie tegen hulpverleners en hoe dit is ingebed binnen organisaties besproken. Er is gesproken met vier vertegenwoordigers van gemeentes (drie teamleiders veiligheid, toezicht en handhaving en een coördinator veilige publieke dienstverlening), vier medewerkers van brandweerorganisaties (waaronder coördinatoren collegiale ondersteuning), vijf vertegenwoordigers van de politie (in de rollen van direct toezichthouder, landelijk programma- en projectleiders op het gebied van VPT, GTPA en ZSM en een casemanager GTPA). Hoewel deze vijf vertegenwoordigers verschillende functies bekleden, hebben we voor de functies landelijk programmaleider VPT en GTPA, landelijk projectleider ZSM en de direct toezichthouder besloten om deze rollen samen te voegen onder de noemer beleidsverantwoordelijke. Dit waarborgt de anonimiteit van de respondenten en voorkomt dat specifieke functies of personen herleidbaar zijn. Als laatste hebben we gesproken met vier medewerkers van het OM (in de rollen van beleidsmedewerkers op het gebied van mediation, herstelbemiddeling en VPT-zaken en als officier van justitie).

In totaal zijn er 31 personen verdeeld over 24 gesprekken geïnterviewd, met een duur van één tot anderhalf uur per gesprek. De interviews vonden op één gesprek na digitaal plaats, via MS Teams. Tijdens de gesprekken waren twee onderzoekers aanwezig, waarbij één onderzoeker verslag maakte. In bijlage 5 is een overzicht van de respondenten opgenomen. Respondenten hebben voorafgaand aan het interview een infosheet over het onderzoek ontvangen, die is opgenomen in bijlage 6. In bijlage 1 staat een verdere toelichting over de analyse. In tabel 1.1 is weergegeven welke onderzoeksactiviteiten bijdragen aan de beantwoording van welke onderzoeksvragen.

Tabel 1.1 – Onderzoeksmatrix

Onderzoeksactiviteit/ onderzoeksvraag	1	2	3	4
Deskresearch				
Opvragen informatie over herstelrecht (vragenlijst onder bemiddelaars en mediators)				
Vragenlijst onder hulpverleners				
Interviews				

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage gaan we in hoofdstuk 2 als eerste in op de vraag in hoeverre hulpverleners slachtoffer worden van agressie en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn. Dit is relevant om te beschrijven met het oog op de beantwoording van onderzoeksvraag 1. Ook gaan we daarbij in op de strafrechtelijke aanpak. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 als alternatief of aanvulling op het strafrecht de verschillende herstelrechtvoorzieningen, de invloed daarvan en redenen om ze in te zetten aan bod. Dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrond om de inhoud van een herstelrechtelijke aanpak te kunnen begrijpen en hier meer bekendheid en kennis over te genereren. Wie hier al bekend mee is, kan dit hoofdstuk wellicht overslaan. In hoofdstuk 4 brengen we de toepassing en bekendheid van herstelrecht in de praktijk in kaart, wat gezien kan worden als het kernhoofdstuk voor dit onderzoek. Daarna bekijken we in hoofdstuk 5 de bredere aanpak van de gevolgen van agressie, vanuit het perspectief van de organisaties (politie, brandweer, gemeente en OM). In hoofdstuk 6 komen we terug bij het perspectief van de hulpverleners: hoe ervaren zij de afhandeling van incidenten vanuit werkgevers en de politie? Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2, 3 en 4 zijn dit belangrijke thema's, ondanks dat ze breder dan herstelrecht rijken. Gezien de bevindingen in de loop van het onderzoeksproces over de toepassing van herstelrecht, bleken dit juist relevante thema's om te behandelen om uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag te kunnen komen. Tot slot sluit de rapportage met hoofdstuk 7 af met conclusies en reflecties over herstelrecht en de bredere aanpak van agressie tegen hulpverleners. Dit laatste hoofdstuk kan tevens gelezen worden als samenvatting van het rapport.

Eindnoten

1. Zie: Boa bewusteloos geschopt in Alkmaar, man (25) aangehouden (NOS, 2025).
2. Bij de start van onderhavig onderzoek was deze evaluatie nog niet verschenen.
3. Herstelbemiddeling staat los van de strafzaak en is gericht op emotioneel en relationeel herstel tussen slachtoffer en dader. Mediation daarentegen kent een wettelijke basis en hierbij bestaat de mogelijkheid om afspraken maken over schadeherstel. Deze twee vormen komen verderop in dit rapport uitgebreid aan bod.
4. Zie: Hoe kunnen slachtoffers en daders of verdachten met elkaar in gesprek? (Rijksoverheid, z.d.).
5. LexisNexis geeft toegang tot meer dan 36.000 internationaal gerenommeerde nieuwsbronnen en zakelijke bronnen. De database bevat ruim 75 Nederlandse uitgevers, waaronder alle grote landelijke en regionale kranten en opiniebladen. In LexisNexis kan aan de hand van zoektermen gericht worden gezocht naar berichtgeving in landelijke en regionale dagbladen.
6. De ZSM-aanpak is bedoeld voor een daadkrachtig en afgewogen optreden bij veelvoorkomende criminaliteit, waarbij snelheid een kernpunt is. Op ZSM-locaties zijn ketenpartners aanwezig, om informatie-uitwisseling en samenwerking te bevorderen (zie: Veelvoorkomende criminaliteit (ZSM) (Openbaar Ministerie, z.d.).

2

Slachtofferschap en de gevolgen van agressie

Voordat we bij het hoofdthema van dit onderzoek terecht komen – herstelrecht – starten we met de problematiek die daaraan voorafgaat; agressie tegen hulpverleners. Specifiek richten we ons daarbij op de drie beroepsgroepen die centraal staan in dit onderzoek. Om een beeld te krijgen van hoeveel politiemensen, brandweermensen en boa's slachtoffer worden van agressie én wat de gevolgen daarvan zijn (onderzoeksvraag 1) zijn voor een algemeen beeld ten eerste (wetenschappelijke) literatuur en beleidsstukken geraadpleegd. Dit is aangevuld met bevindingen uit de vragenlijst onder hulpverleners: hoe vaak worden zij geconfronteerd met welke vormen van agressie? En welke gevolgen ondervinden zij daarvan? Een verdieping hierop vond plaats door middel van interviews met hulpverleners.

De incidentcategorie 'agressie/geweld tegen hulpverleners' is nog niet zo lang bekend. Lang viel dit onder de categorie 'gewelddadige criminaliteit'. Vanaf de jaren '80 tot ongeveer 2010 nam de agressie tegen hulpverleners duidelijk toe. Daarna zette de daling van de algemene criminaliteitscijfers in. Ook gewelddadige criminaliteit leek zich in deze periode enigszins te stabiliseren en verschillende vormen van agressie vertoonden een duidelijk dalende trend (Matthys & Van Lakerveld, 2024). Vanaf 2015 houdt het OM agressie tegen hulpverleners nauwkeuriger bij, die sindsdien wordt geregistreerd onder de noemer Veilige Publieke Taak (VPT).¹ Beledigingen vallen sinds 2017 ook onder VPT (OM, 2018). Van belang om te weten, is dat onder VPT alleen zaken worden bijgehouden waarvan aangifte is gedaan en die bij het OM terecht zijn gekomen; hulpverleners – en andere werknemers met een publieke taak – blijken, voor zover bekend, beperkt aangifte te doen van agressie jegens hen (Van Hoek & Slump, 2011). Daarnaast zorgen toevoegingen in de registraties en nauwkeuriger bijhouden logischerwijs voor een toename. Hierdoor kunnen we niet eenduidig stellen of de aantallen incidenten toe- of afnemen (Van Lakerveld et al., 2023: 19). Met de vragenlijst hebben we voor dit onderzoek geprobeerd in kaart te brengen in hoeverre hulpverleners agressie meemaken, ongeacht

of ze dit gemeld hebben. Omdat blijkt dat incidenten lang niet altijd gemeld worden, levert dit mogelijk een ander beeld op dan de officiële cijfers. Voordat we die resultaten beschrijven, gaan we in op de VPT-cijfers over aard en omvang van agressie tegen hulpverleners.

2.1 Aard en omvang van agressie tegen hulpverleners

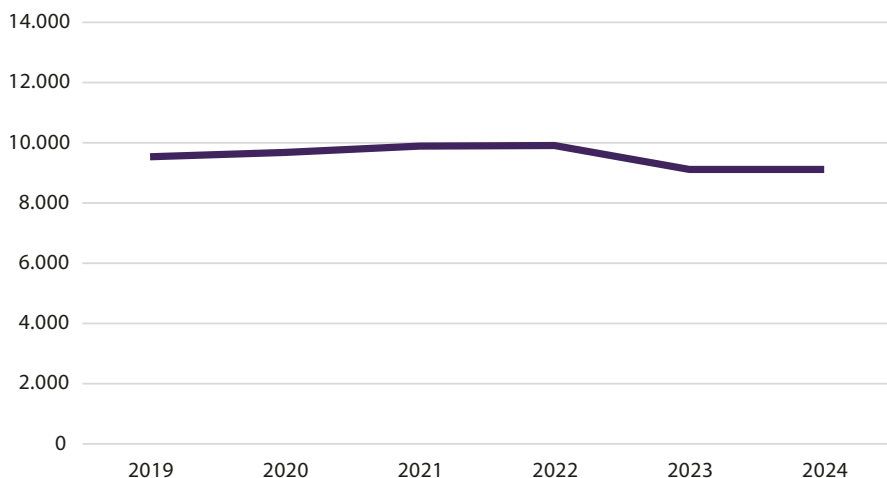
Geregistreerde cijfers over aard en omvang van agressie tegen hulpverleners worden vooral op basis van geregistreerde verdachten bij VPT-zaken door het OM bijgehouden. Tot en met 2015 was er een jaarlijkse VPT-monitor met slachtofferaantallen, maar die wordt sindsdien niet meer bijgehouden. Specifiek voor de politie zijn er de jaarlijkse GTPA-cijfers: geweld tegen politieambtenaren op basis van meldingen. Cijfers over boa's en brandweer zijn er in mindere mate, op sporadisch onderzoek met bijvoorbeeld zelfrapportage na (zie ook paragraaf 1.1.1).

We gaan nu eerst in op cijfers en duidingen bekend vanuit onderzoek en beleidsstukken; eerst algemeen en vervolgens voor de drie centrale beroepsgroepen. Daarna gaan we in op de bevindingen vanuit de uitgezette vragenlijst, om deze daarna ook te kunnen relateren aan wat er bekend is vanuit de eerdere cijfers.

2.1.1 Ontwikkeling verdachten VPT-zaken

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het aantal geregistreerde verdachten van VPT-zaken blijkt er tussen 2019 en 2022 een lichte toename te zijn. In 2023 gaf plaatsvervangend hoofdofficier van justitie in Rotterdam en tevens portefeuillehouder VPT, Lisan Wösten, aan dat de zwaarte van de delicten waarvan aangifte is gedaan, in 2022 iets was toegenomen (NOS, 2023b). In 2023 is deze stijging gestopt en heeft er zelfs een daling van 8 procent plaatsgevonden. In 2024 is dit aantal gestabiliseerd op 9.110 verdachten. Ten opzichte van 2020 (9.677 verdachten) ligt het aantal geregistreerde verdachten 6 procent lager. Zie figuur 2.1 voor de ontwikkeling tussen 2020 en 2024. Bij meer dan de helft van de geregistreerde verdachten ging het in 2023 en 2024 respectievelijk om beledigingen, bedreigingen of het niet opvolgen van een bevel; binnen onderhavig onderzoek spreken we dan van verbale agressie en intimidatie/bedreiging. Bij ruim een derde ging het om fysiek geweld (fysieke agressie), van eenvoudige mishandeling, verzet bij de aanhouding tot openlijke geweldpleging. In 3 procent van de gevallen werd de verdachte geregistreerd voor een ernstig misdrijf (ernstige vorm van fysieke agressie), zoals zware mishandelingen en (pogingen tot) moord of doodslag (OM, 2024; 2025). Gezien veranderingen in registraties en de afhankelijkheid van aangiftes kunnen we niet stellen of er daadwerkelijk een toename in incidenten is.

Figuur 2.1 – Ontwikkeling van registraties van verdachten van agressie tegen mensen met een publieke taak over de jaren 2019 tot en met 2024 (bron: OM, 2025).²



Hier ging het om cijfers voor alle VPT-zaken. In de volgende paragrafen zoomen we in op de drie beroepsgroepen die centraal staan in dit onderzoek. We starten met een beschrijving per beroepsgroep, die ingaat op de agressie waar politie, boa's en brandweer mee geconfronteerd worden. Daarna komt de frequentie en mate van agressie aan bod.

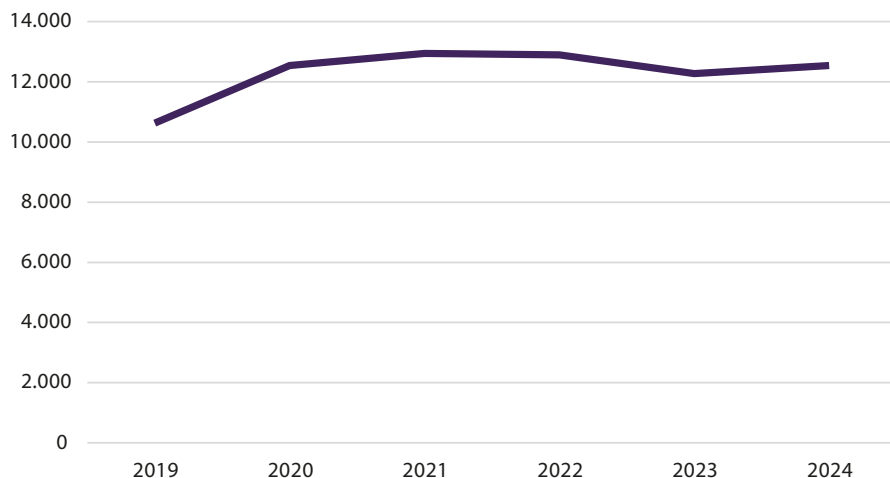
2.1.2 Agressie tegen de drie beroepsgroepen: politie, boa's en brandweer

Agressie tegen de politie

Als het gaat om agressie tegen hulpverleners is de politie de groep die de meeste aandacht krijgt in de media. De politie maakt zich zorgen over het ervaren toenemende maatschappelijke ongenoegen. Vertegenwoordigers van de politie spreken tegenover de NOS en op de eigen website over toenemende frustratie in de samenleving, waardoor mensen steeds sneller op elkaar reageren; “vaak komt het voor dat het agenten zijn die de klappen moeten opvangen voor wat er speelt in de samenleving” (NOS, 2023a). Daarnaast beschrijft de politie een zorgwekkende nieuwe ontwikkeling: doxing. Hierbij wordt persoonlijke informatie van politiemensen online gedeeld om hen te intimideren. Dit soort bedreigingen heeft niet alleen invloed op de agenten zelf, maar ook op hun familie en het bredere politieapparaat (Politie, 2024b). In 2024, toen doxing-incidenten voor het eerst werd geregistreerd, blijken er 23 meldingen van doxing te zijn geweest (Politie, 2025a).

De politie houdt ook zelf de cijfers bij van het aantal meldingen dat politiemensen maken van agressie en brengt deze jaarlijks naar buiten, in de vorm van de GTPA-cijfers: geweld tegen politieambtenaren. In figuur 2.2 is de ontwikkeling van het aantal GTPA-meldingen tussen 2019 en 2024 weergegeven. Hierbij gaat het dus alleen om gemelde incidenten. Hierin zien we dat er tot 2020 een stijging was, waarna het stabiliseerde tot 2022. Daarna volgde een lichte daling en in 2024 vervolgens een lichte stijging. De incidenten varieerden van mishandeling tot bedreigingen tijdens onder meer arrestaties en demonstraties (Politie, 2024b). Agenten worden afgaande op de registraties het vaakst geconfronteerd met belediging, wat in 2024 met in bijna de helft van de gevallen 5.352 keer werd gerapporteerd. Daarnaast blijkt uit de cijfers van 2024 dat meer dan 1.000 agenten melding hebben gemaakt van een vorm van mishandeling, waaronder pogingen tot zware mishandeling (167), pogingen tot doodslag (139) en zware mishandeling (46). Verder werden er 1.263 bedreigingen geregistreerd (Politie, 2025a). Binnen de definities van onderhavig onderzoek blijkt verbale agressie het vaakst voor te komen en daarna intimidatie/bedreiging, vervolgens in mindere mate fysieke agressie.

Figuur 2.2 – Ontwikkeling van GTPA-meldingen over de jaren 2019 tot en met 2024 (bron: Politie, 2025b).



Agressie tegen boa's

De tweede groep die centraal staat zijn buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Een boa heeft over het algemeen een beperkte opsporingsbevoegdheid en een specifieke taak. Sommige boa's zijn bevoegd om verdachten aan te houden, te boeien en te fouilleren. Een deel van hen heeft ook geweldsbevoegdheden en mag geweldmid-

delen gebruiken (Justis, z.d.). Deze bevoegdheden zijn bepaald in de Ambtinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (Ambtsinstructie). Er zijn wettelijk zes domeinen³ onderscheiden waarin een boa kan werken. Er is dus geen vaste set van taken, bevoegdheden of middelen die voor alle boa's geldt. De mate waarin boa's te maken krijgen met agressie blijkt af te hangen van hun taken; uit een enquête uit het onderzoek van Abraham en Van Soomeren (2020) blijkt dat vooral boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte) en domein 4 (openbaar vervoer) te maken krijgen met vormen van agressie.

De vakbond BOA ACP heeft in 2018 een onderzoek gedaan naar agressie tegen boa's. Hieruit bleek dat van de 782 respondenten het overgrote deel (83%) toen dagelijks met scheldpartijen te maken kreeg, en een op de drie boa's iedere maand wel een keer werd geconfronteerd met agressie zoals schoppen, slaan of zelfs bijten (EenVandaag, 2018). Daarnaast concluderen Abraham en Van Soomeren (2020) dat boa's regelmatig slachtoffer worden van agressie: 95 procent van verbale agressie, 68 procent van intimidatie en 58 procent van fysieke agressie. In de coronaperiode lijkt agressie tegen boa's toe te zijn genomen (Abraham & Van Soomeren, 2020). Een kwantitatieve empirische basis voor deze laatste conclusie ontbreekt echter vooralsnog (Matthys & Van Lakerveld, 2024). Niet alleen de vakbond spreekt zich uit over agressie tegen boa's; ook bijvoorbeeld een wethouder uit Breda zegt in de media de agressie tegen boa's "spuugzat" te zijn. "Ruim een half jaar ben ik wethouder veiligheid en iedere keer weer schrik ik van de verhalen over geweld tegen boa's. De kans om met geweld in aanraking te komen is er letterlijk van 's morgens vroeg tot 's avonds laat" (PZC, 2024).

Agressie tegen de brandweer

Tot slot staat de brandweer centraal in dit onderzoek. Op het gebied van agressie tegen de brandweer is er minder bekend dan over politie en boa's. Bovendien blijken de beschikbare bronnen relatief oud te zijn; dit heeft ermee te maken dat het programma VPT in 2015 is gestopt en dat er daarna niet meer als zodanig evaluaties of onderzoeken zijn geweest.⁴ Hierdoor wordt er in deze paragraaf deels gebruikge maakt van verouderde bronnen.

Brandweermensen spelen een cruciale rol in de samenleving door levens te redden en eigendommen te beschermen tijdens branden en andere noodsituaties. In 2012 concludeerde het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) al dat agressie tegen brandweermensen een toenemend probleem was dat minder aandacht kreeg dan agressie tegen politieambtenaren (Oberijé, Van Rossum & In 't Veld, 2012). De agressie waarmee brandweermensen geconfronteerd worden, varieert van verbale bedreigingen en intimidatie tot het opzettelijk belemmeren van hun werkzaamhe-

den en, in sommige gevallen, fysieke aanvallen zoals het gooien van voorwerpen of zelfs aanvallen met wapens (Steen & Mackenzie, 2013).

Uit het onderzoek 'Geweld tegen de Brandweer' uit 2005 bleek dat 40 procent van de brandweermensen wel eens geconfronteerd werd met verbale agressie, 8 procent met serieuze bedreigingen en 15 procent met fysieke agressie (Andersson Elffers Felix, 2005). Daarnaast bleek uit het onderzoek van bureau Veilige Publieke Taak uit 2011 dat jaarlijks tussen 44 en 48 procent van het brandweerpersoneel werd geconfronteerd met agressie tijdens de uitoefening van het werk (Abraham et al., 2011). Onderzoek van het NIFV toonde verder aan dat de helft van het aantal incidenten van agressie tegen brandweermensen in de jaren tot 2012 plaatsvond tijdens de 'normale' dagen door het jaar heen. Deze agressie komt voort uit frustraties of onvrede over de dienstverlening, zoals moeten wachten op hulp. De andere helft van de incidenten vond vooral plaats met pieken tijdens feestdagen, zoals de jaarwisseling. Hierbij is er voornamelijk sprake van vijandige agressie jegens de brandweer (Oberijé et al., 2012). Anders dan informatie over incidenten tijdens de jaarwisseling zijn er geen (recente) cijfers bekend over hoeveel incidenten van agressie gericht tegen brandweermensen per jaar plaatsvinden. Zie ook onderstaand intermezzo over agressie tijdens de jaarwisseling.

Intermezzo: de jaarwisseling en agressie tegen hulpverleners

Een piek in agressie tegen hulpverleners vindt traditioneel plaats tijdens de jaarwisseling. Tijdens de meest recente jaarwisseling 2024-2025 blijkt het aantal incidenten tegen politieagenten en andere hulpverleners te zijn gestegen, afgaande op de Kamerbrief over het jaarwisselingsbeeld.⁵ Er waren 17 incidenten meer dan het gemiddelde van de afgelopen vier jaarwisselingen.⁶ Het aantal unieke slachtoffers is ook toegenomen: 105 meer politieagenten zijn gewond geraakt dan het gemiddelde van de afgelopen vier jaarwisselingen (een toename van meer dan de helft).⁷ Slachtoffers onder personen met een andere publieke taak zijn zelfs verdubbeld: er waren 26 slachtoffers meer dan het gemiddelde van de afgelopen vier jaarwisselingen.⁸ Qua incidenten ging het vooral om het bekogelen van hulpverleners en voertuigen met verboden vuurwerk, ander fysiek geweld en beledigingen. Ook werden op verschillende plekken brandweerlieden geconfronteerd met vuurwerk en agressie, waardoor zij hun werk niet konden uitvoeren en de politie ingezet moest worden ter bescherming.

“Wat een feestelijke avond zou moeten zijn, is op een aantal plaatsen opnieuw ontaard in een nacht vol vernieling en geweld. Politie mensen en andere hulpverleners die zich inzetten voor een veilige oud-en-nieuw-viering waren het mikpunt van relschoppers. Het is onverteerbaar dat de jaarwisseling in ons land gepaard met zoveel, soms zeer heftige, incidenten” – Janny Knol, korpschef Nationale Politie (Politie, 2025c).

Brandweer Nederland (2025) stelt over de jaarwisseling 2024-2025: Op locaties waar dit nodig was, werd samen met de politie opgetrokken om een veilige werkomgeving voor hulpverleners te garanderen. Want helaas was er ook dit jaar weer sprake van agressie tegen brandweermensen. In Bergen op Zoom (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant) werd de brandweer ingezet naar aanleiding van een explosie bij een bakkerij en een grote brand in een grote supermarkt. Bij beide incidenten werd de brandweer geconfronteerd met vuurwerk en agressie en moest de Mobiele Eenheid van de politie (ME) worden ingezet. Ook in Culemborg (Veiligheidsregio Gelderland-Zuid) moest de ME de brandweer bescherming bieden. Meerdere auto's waren in brand gestoken en vanwege de eigen veiligheid moest de brandweer zich een aantal keer terugtrekken. Op verzoek van de politie is onder ME-begeleiding alsnog opgetreden. Brandweervrijwilligers van brandweer Uithoorn (Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland) werden zo ernstig bekogeld met zwaar vuurwerk dat ze zich ook moesten terugtrekken.

“Deze geweldsuitbarstingen zijn een diepgeworteld maatschappelijk probleem. Niet alleen politie en justitie, maar de hele samenleving heeft een rol om dit uit te roeien. Het vraagt om een lange adem en vasthoudendheid” – David van Weel, minister van JenV op X (6 januari 2025).⁹

Tegenover deze ferme taal vanuit de minister, politie en brandweer staat een ander geluid: criminoloog Marnix Eysink Smeets betoogt onder meer in de Volkskrant dat de officiële cijfers steeds wisselen in de wijze van presentatie, waardoor het beeld over de lange termijn vertekent. Vergeleken met zo'n tien jaar terug zouden de aanhoudingen en meldingen zijn afgenomen. Verder is in 2018 de wijze van registreren van agressie tegen politiemensen veranderd. Het kon vanaf toen ook mobiel gebeuren. In 2017 heeft de politie een conferentie gehouden over geweld tijdens de jaarwisseling, wat volgens Eysink Smeets van invloed kan zijn geweest op de cijfers. Hij maakt zich wel zorgen over de opkomst van cobra's, illegale vuurwerkbommen (Kraak, 2024).

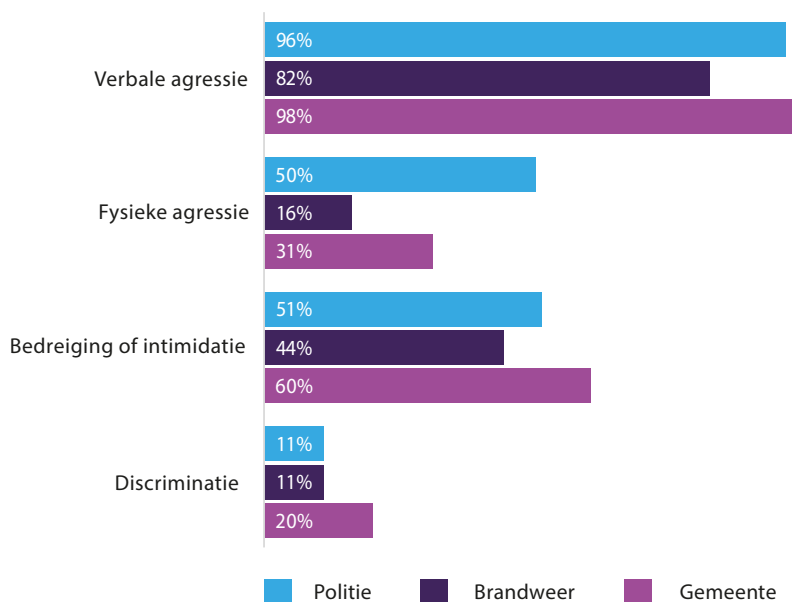
Nu we de verschillende beroepsgroepen waar het om gaat in beeld hebben, gaan we in de volgende paragraaf in op de agressie waarin hulpverleners op basis van onderhavig onderzoek te maken krijgen met agressie: met wat voor agressie worden zij geconfronteerd en hoe vaak? Welke verschillen zijn er op dit gebied tussen politie, brandweer en boa's? Dit brengen we in kaart op basis van de resultaten van de vragenlijst onder hulpverleners, aangevuld met bevindingen uit de interviews.

2.1.3 Prevalentie en frequentie zelf-gerapporteerde agressie

Van de 582 respondenten die onze vragenlijst invulden, blijkt de overgrote meerderheid, 85 procent, aan te geven ooit agressie te hebben meegemaakt. Dit gaat het vaakst op voor de politie: alle politierespondenten geven aan ooit agressie te hebben meegemaakt. Dit geldt ook voor de meeste boa's (96%). De brandweer krijgt in mindere mate met agressie te maken, maar nog steeds geeft bijna één op de zes brandweerrespondenten (59%) aan dat dit het geval is. Voor alle vormen van agressie geldt op basis van de respondenten dat de politie en boa's er significant vaker mee te maken krijgen dan de brandweer, waarbij de percentages van de politie en boa's niet ver uit elkaar liggen. Een uitzondering hierop is fysieke agressie; daar krijgt de politie significant vaker mee te maken dan boa's (88% ten opzichte van 57%). Dit tegenover een kwart van de brandweerrespondenten.

Wanneer we inzoomen op de meest recente periode, blijkt ruim één op de zes respondenten (63%) in de afgelopen 12 maanden agressie te hebben meegemaakt; de politie en boa's significant meer dan de brandweer. 86 procent van de politierespondenten, 82 procent van de boa-respondenten en 23 procent van de brandweerrespondenten heeft in de voorgaande 12 maanden agressie meegemaakt. Het aantal respondenten dat in het afgelopen jaar verbale agressie heeft meegemaakt, is net zo hoog als het aantal dat dit ooit heeft meegemaakt: 95 procent. Daarna volgt bedreiging/intimidatie, wat iets meer dan de helft van de respondenten die agressie heeft meegemaakt in de laatste 12 maanden, is overkomen (54%). Bijna vier op de tien geeft aan in het afgelopen jaar fysieke agressie te hebben meegemaakt (39%) en 14 procent discriminatie. Zie figuur 2.3 voor de verdeling per beroepsgroep. Uit de analyse blijkt dat significant meer politiemensen en boa's verbale agressie hebben meegemaakt dan brandweermensen. Voor fysieke agressie geldt dat significant meer politiemensen dit hebben meegemaakt dan brandweermensen en boa's.

Figuur 2.3 – Soort agressie door respondent meegemaakt in de laatste 12 maanden (n=369)¹⁰



De (groeps)interviews met uitvoerende politie- en brandweermensen en boa's bevestigen bovenstaande beelden. Politie mensen krijgen het meeste met agressie die zich uit in fysieke agressie te maken, boa's vooral met verbale agressie. Ook agressie die niet fysiek wordt geuit zoals bedreiging en belediging kan zeer indringend zijn. Bespugen valt strafrechtelijk gezien vaak onder belediging, maar slachtoffers van bespugen ervaren het vaak meer als mishandeling. De geïnterviewde boa's noemen bespugen door burgers op straat vooral in relatie tot het uitschrijven van bijvoorbeeld een parkeerbon. Zo is een van de geïnterviewde boa's eens aangereden door iemand die het niet eens was met een boete. Dat het ook nog veel erger kan, blijkt wel uit een casus waarin een boa van een middelgrote gemeente zwaar is mishandeld door een groep activisten, met onder meer een zware hersenschudding tot gevolg.

Brandweermensen maken wel eens mee dat een burger hun wil beletten om een brand te blussen. Zij vertellen voornamelijk over hinder van omstanders tijdens hulpverleningssituaties, waarbij sprake is van verbale agressie of belemmering van hun werkzaamheden, in plaats van fysieke agressie. Voor brandweerlieden is op dit vlak de jaarwisseling het jaarlijkse dieptepunt, vooral in de grotere steden (zie ook het intermezzo in de vorige paragraaf). Een brandweerrespondent vertelt in een interview:

“Toevallig had ik die week een cursus omgaan met agressie gehad. Omdat wij in ons werk natuurlijk wel agressie tegenkomen. Meestal is het ook een soort onmacht bij de mensen die wij helpen. En net als in het echte leven is het vaak vanuit drank of drugs.” (R19/R20, brandweer)

Politie mensen hebben te maken met een veel breder scala aan vorm van agressie van burgers, ook variërend in ernst, mede afhankelijk van de functie. Agenten werkzaam bij de Mobiele Eenheid (ME) rapporteren doorgaans zwaardere vormen van fysieke agressie dan wijkagenten of agenten in de noodhulp. Naar het inzicht van de geïnterviewde politie mensen is verzet van burgers tegen hun aanhouding een belangrijke bron van agressie tegen agenten. Daarnaast kan het ook in verstoringen van de openbare orde flink uit de hand lopen. Een leidinggevende politiemann zegt daarover in een interview:

“Ik heb meer dan genoeg incidenten gehad. Vorig jaar was ik bij rellen met de ME. Daar heb ik zoveel geweld gezien. Dat had ik nog niet eerder zo meegemaakt. De hoeveelheid letsel die we daaraan hebben overgehouden was ook heel indrukwekkend. Ik had een arm gekneusd en zat onder de blauwe plekken.” (R15/R16/R17, politie)

Frequentie van agressie

Wanneer we kijken naar hoe vaak respondenten aangeven agressie mee te maken, blijkt in het afgelopen jaar verbale agressie het vaakst maandelijks voor te komen (44% van de respondenten). Voor de andere agressievormen is dit ‘een (paar) keer’: 70 procent geeft dit aan voor fysieke agressie en rond de helft voor respectievelijk bedreiging/intimidatie (53%) en discriminatie (47%). Op wekelijkse basis blijkt 17 procent met verbale agressie te worden geconfronteerd, 2 procent met fysieke agressie, 8 procent met bedreiging/intimidatie en ook 8 procent met discriminatie.¹¹ Bijna een derde van de respondenten die discriminatie hebben ervaren, krijgt hier maandelijks mee te maken. Voor de respondenten die fysieke agressie hebben meegemaakt, geldt voor een kwart dat dit maandelijks gebeurt. Naar verhouding krijgen significant meer boa’s wekelijks te maken met verbale agressie dan de andere twee groepen. Voor de andere agressievormen bleken geen significante verschillen tussen de groepen te bestaan. Zie bijlage 7 voor een uitgebreide beschrijving en grafieken van de frequenties per agressiesoort.

Overeenkomstig met eerder onderzoek blijkt uit de resultaten van de vragenlijst dat de politie en boa’s vaker geconfronteerd worden met agressie dan brand-

weermensen. We zien ook dat verbale agressie veruit het meest voorkomt en daarna bedreiging/intimidatie. De meeste VPT-verdachten werden verdacht van een vorm van verbale agressie of bedreiging/intimidatie en een derde van de gevallen van fysieke agressie. Uit ons onderzoek komen hogere aantallen, maar dit is niet verrassend gezien het hier om zelfgerapporteerd slachtofferschap ging en niet om verdachten van strafbare feiten. De GTPA-cijfers komen in grote lijnen ook overeen met dit beeld; dat verbale agressie het vaakst voorkomt en daarna bedreiging/intimidatie. Vervolgens in mindere mate fysieke agressie.

Wat betreft het aantal brandweermensen dat ooit werd geconfronteerd met agressie komt uit de vragenlijst op 59 procent, in tegenstelling tot de cijfers uit 2005 van Andersson Elffers Felix waaruit bleek dat tussen de 44 en 48 procent van de brandweermensen wel eens werd geconfronteerd met agressie. Dit kan duiden op een toename in de afgelopen twintig jaar. Verder bleek uit eerder onderzoek van de vakbond BOA ACP uit 2018 naar boa's dat één op de drie maandelijks met fysieke agressie werd geconfronteerd en meer dan 80 procent dagelijks met verbale agressie te maken kreeg. In ons onderzoek komen we niet op dergelijke hoge aantallen uit. Eerdergenoemde cijfers van Abraham en Van Soomeren (2020) liggen wel in de buurt van onze bevindingen.

2.2 Gevolgen van agressie tegen hulpverleners

Vrijdagmiddag 30 augustus 2019

Een agent wil een autobestuurder, horende bij een trouwstoet die overlast geeft en gevaarlijke verkeerssituaties veroorzaakt, bekeuren. Vanuit het niets wordt de politiemann van achteren neergeslagen. Hij is kort buiten bewustzijn en de verdachte ontkomt. In de jaren daarna blijkt de agent niet meer te kunnen werken. Blijvend hersenletsel veroorzaakt onder meer pijn en concentratieproblemen. Ook thuis heeft hij daar veel last van. Eind 2022 wordt de dan 42-jarige politiemann volledig afgekeurd en gaat hij met eervol ontslag. De verdachte (26) wordt veroordeeld tot een jaar cel en behandeling tegen gedragsstoornissen.

Agressie kan uiteenlopende gevolgen hebben, waaronder ernstige zoals blijkt uit voorgaand voorbeeld. Hulpverleners kunnen persoonlijk psychische, fysieke of materiële schade oplopen en daarnaast kunnen er bredere maatschappelijke gevolgen zijn.

Voor een deel kunnen de persoonlijke gevolgen specifiek voor de beroepsgroep gelden, maar veelal kunnen deze ook algemeen voor hulpverleners opgaan. Voor de politie wordt er een onderscheid gemaakt naar materiële (lichamelijk letsel en beschadiging van kleding of voertuigen en immateriële gevolgen (psychische en sociale klachten) van agressie (Naeyé & Bleijendaal, 2008; De Soir, Van den Steene & Daubechies, 2009). Voor de brandweer wordt gesproken over gevolgen van het algemene brandweerwerk, met onderscheid naar lichamelijk letsel (lichte verwondingen zoals kneuzingen tot ernstige verwondingen die langdurig herstel vereisen) en psychologische effecten (Zembla, 2024). Over de specifieke gevolgen van agressie voor boa's is tot op heden weinig bekend. Gezien de aard van het werk van boa's kan verwacht worden dat de gevolgen vergelijkbaar zijn met die van politie en brandweer.

Er is vooral veel geschreven over stress die politie- en brandweermensen onder vinden als gevolg van agressie en de gevolgen daarvan. Zo kunnen de ingrijpende ervaringen die politie- en brandweermensen tijdens hun werk meemaken hun functioneren op het werk en thuis beïnvloeden en tot stress leiden (Naeyé & Bleijendaal, 2008). Psychisch kunnen slachtoffers angst, verdriet, woede, machteloosheid, hulpeloosheid, schuldgevoel of verhoogde waakzaamheid ervaren (De Soir et al., 2009). Wanneer deze klachten langdurig aanhouden of in het geval van herhaaldelijke en ernstige incidenten, kunnen deze leiden tot psychische stoornissen zoals posttraumatische stressstoornis (PTSS), verslaving, depressie of burn-out of zelfs suïcide (De Soir et al., 2009; Gersons & Burger, 2012; Mayhew & Chappell, 2007; Zembla, 2024). Deze psychische klachten kunnen een negatieve invloed hebben op iemands motivatie en vermogen om effectief te functioneren tijdens noodsituaties (De Soir et al., 2009). Lichamelijke gevolgen van stress zijn onder andere vermoeidheid, slaapproblemen, concentratieverlies, hartkloppingen en verhoogde spierspanning, wat vaak leidt tot pijn in de rug, nek of hoofd (De Soir et al., 2009; Rogers & Kelloway, 1997). Stress kan daarnaast ook sociale gevolgen hebben. De ingrijpende gebeurtenissen kunnen niet alleen impact op de hulpverleners zelf hebben, maar ook op hun directe omgeving, zoals gezinsleden, familie, vrienden en collega's. De mensen in hun omgeving bieden vaak de eerste vorm van sociale steun, maar onbegrip voor de klachten kan relaties onder druk zetten (De Soir et al., 2009). Ook binnen werkrelaties kunnen spanningen en onbegrip ontstaan. Aangezien de gebeurtenis werkgerelateerd is, kan dit de loyaliteit van de werknemer beïnvloeden. Angst voor herhaling kan een negatieve invloed hebben op de betrokkenheid bij de organisatie en kan zelfs leiden tot vertrek van werknemers (Rogers & Kelloway, 1997).

Kortom, er is veel duidelijk over mogelijke gevolgen van agressie, maar over hoe vaak dit precies voorkomt bij de verschillende doelgroepen is minder bekend. Zeker is wel dat agressie-incidenten kunnen leiden tot verzuim. Zo blijkt uit onderzoek

van vakbond CNV (2024) dat 12 procent van de hulpverleners¹² langdurige psychische schade heeft opgelopen en dat 4 procent langdurig ziek thuis zit door agressie op het werk.

Maatschappelijke gevolgen

Agressie tegen hulpverleners heeft niet alleen invloed op de slachtoffers zelf, maar kan ook de algehele veiligheid van de samenleving in gevaar brengen. Wanneer brandweerlieden worden gehinderd in hun werk, kunnen levensreddende interventies vertraging oplopen, wat kan leiden tot meer schade aan eigendommen en een groter risico voor de bevolking. Dit ondermijnt het vertrouwen van brandweerlieden in hun eigen veiligheid, maar ook het vertrouwen van het publiek in de hulpdiensten (Steen & Mackenzie, 2013). Ditzelfde kan gesteld worden voor de politie en boa's wanneer zij gehinderd worden in hun werk. Verder zorgt verzuim als gevolg van agressie voor maatschappelijke kosten. In 2015 bedroeg dit 393 miljoen euro, zo bleek uit de laatste monitor VPT (Van Zwieten et al., 2017).

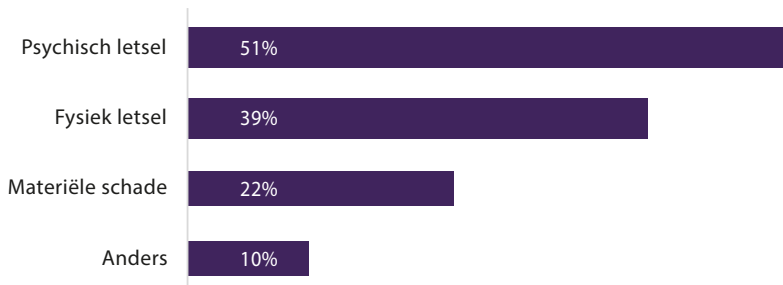
In de volgende paragraaf gaan we in op onze bevindingen over de ondervonden gevolgen van agressie onder hulpverleners.

Zelf-gerapporteerde gevolgen van agressie

Uit onze vragenlijst blijkt dat 16 procent van de respondenten gevolgen heeft ondervonden van agressie die zij hebben meegemaakt (n=49). Bij meer dan de helft hiervan ging het om psychische gevolgen. Bijna vier op de tien ondervonden fysiek letsel en ruim één op de vijf materiële schade. Zie figuur 2.4. Tussen de drie beroepsgroepen bleken er geen significante verschillen te bestaan rondom de gevolgen; mogelijk heeft dit te maken met het aantal respondenten van 49.

Op de vraag of de respondenten met ondervonden gevolgen een tijd(je) niet hebben kunnen werken door het incident, gaven acht op de tien aan dat dit niet het geval was. 14 procent heeft een korte periode niet kunnen werken en 6 procent is langdurig uitgevallen. Eén respondent lichtte toe PTSS te hebben opgelopen en één respondent kan door operaties nog niet werken. De 6 procent die langdurig is uitgevallen, is hoger dan de 4 procent die CNV rapporteerde, maar bij CNV is een bredere doelgroep bevraagd.

Figuur 2.4 – Ondervonden gevolgen van agressie dat tijdens uitoefening van de functie werd geuit tegen respondent (n=49).



In de interviews met hulpverleners zijn ook de gevolgen van agressie besproken. Bij de geïnterviewde boa's blijkt dat een van hen fysiek letsel heeft overgehouden aan een agressie-incident, dit betrof een zware hersenschudding. Een andere boa bleek van een agressie-incident voornamelijk mentale problemen over te houden, zij ondervond slaapproblemen.

Bij de politie zijn de gevolgen van agressie eveneens ernstig en gevarieerd. Zo noemde een agent dat hij tijdens een incident werd geschopt, waarbij hij zijn kruisband afscheurde. Daarnaast sprak een andere agent over zijn optreden met de ME, waarbij ze geconfronteerd werden met veel agressie. Hierbij liep hij een gekneusde arm en blauwe plekken op. Ook zijn collega's liepen behoorlijk wat letsel op. Een derde geïnterviewde agent vertelt over coronarellen, waarbij vuurwerk vanaf flats werd gegooid en de agenten werden bekogeld met dranghekken en fietsenstallingen; de eenheid die moest ingrijpen was hier niet op toegerust, want ze liepen rond zonder helmen of schilden. Volgens de politierespondent was de emotionele belasting duidelijk merkbaar tijdens debriefings en collega's liepen gehoorschade op.

Brandweerrespondenten zeggen vooral met agressie te zijn geconfronteerd tijdens oud en nieuw, een periode waarin de sfeer op straat snel kan omslaan. Zie ook het eerdere intermezzo over de jaarwisseling. Hoewel de incidenten op het eerste gezicht minder ernstig lijken – bijvoorbeeld doordat het vooral gaat om verbale agressie of geschrokken omstanders – doet dat niets af aan de impact die ze kunnen hebben. De brandweermedewerkers vertellen hoe juist de herhaling van zulke momenten zwaar kan wegen. Het gaat er niet alleen om wat er feitelijk gebeurt, maar om wat het met je doet, ook naderhand. Eén van hen zei:

“Het is meer de impact die moeilijke incidenten met zich meebrengen. Je hebt wel collega's die daarin moeten worden opgevangen.” (R19/R20, brandweer)

De mentale belasting kan zich opstapelen, vooral als iemand keer op keer wordt blootgesteld aan schokkende situaties – waaronder ook agressie – zonder de ruimte om dat goed te verwerken, zo geven respondenten aan.

2.3 VPT-zaken in het strafrecht

Uit voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat hulpverleners tijdens hun werk te maken krijgen met agressie en dat zij hier (heftige) gevolgen van kunnen ondervinden. Van strafbare feiten kan aangifte gedaan worden. Zie onderstaand kader voor een toelichting over welke mogelijkheden er zijn voor het doen van aangifte van VPT-zaken.

Aangifte van VPT-zaken

Misdrijven tegen werknemers met een publieke taak worden binnen politie en OM aangeduid als VPT-delicten. Publieke taken omvatten overheidstaken en andere maatschappelijke taken die voortvloeien uit de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid. Dit betekent dat deze taken zowel door de overheid zelf als in opdracht van de overheid kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen ook werknemers van private ondernemingen onder deze categorie vallen. Om agressie tegen medewerkers met een publieke taak te bestrijden, heeft de overheid beleid ontwikkeld op verschillende gebieden. Dit beleid richt zich zowel op het voorkomen van dergelijke incidenten als op een passende afhandeling en ondersteuning van slachtoffers. Na een incident kan een slachtoffer besluiten om melding te maken of aangifte te doen bij de politie. Dit naast bijvoorbeeld het melden en registreren van het incident bij de werkgever (Abraham, 2025).

In het strafrecht is het vertrekpunt, ook bij VPT-zaken, dat het slachtoffer zelf aangifte doet, zo beschrijft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). “Bij wijze van uitzondering” kan bij de aangifte met alleen de voor- naam of het personeelsnummer worden volstaan. In plaats van het slachtoffer kan ook de werkgever aangifte doen, vooral bij zwaardere delicten kan dit gewenst zijn. Onder het personeelsnummer kan dan de werkgever vermeld worden. De verklaring van het slachtoffer kan dan worden bijgevoegd of het slachtoffer kan als getuige worden gehoord door de politie. Het is mogelijk om een ander adres dan het woonadres van het slachtoffer op te nemen in de aangifte; een domici- lieadres, zodat de verdachte niet weet waar het slachtoffer woont. Ook een optie kan zijn aangifte onder nummer: in het geval dat het slachtoffer een “gegrond

vermoeden heeft dat een aangifte of verhoor kan leiden tot overlast, zoals gevaar voor de persoonlijke veiligheid of veiligheid van anderen of tot belemmering in de uitoefening van het beroep" (p. 7). Voor de aangifte is het van belang dat goed wordt vastgelegd wat er is gebeurd en hoe, waar en wanneer het incident plaatsvond, wie erbij betrokken waren en wat de gevolgen en impact voor het slachtoffer en de organisatie zijn. Daarnaast moet de politiemedewerker die de aangifte opneemt een VPT-code toekennen aan de aangifte, waarmee "het dossier onder het regime van de ELA" komt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025).

Wanneer aangifte is gedaan, weegt het OM voor het opstellen van de eventuele strafeis mee of het slachtoffer een publieke taak vervulde tijdens het strafbare feit. Volgens de huidige beleidsregels is het uitgangspunt van VPT-delicten dat deze 200 procent zwaarder (drie keer zo zwaar) bestraft kunnen worden als vergelijkbare delicten zonder publieke taak (Abraham, Piepers & De Wilde, 2024). Ondanks dat er vanuit de politiek vooral gepleit wordt voor (pogingen tot) zwaarder straffen (zie onderstaand kader), blijkt de strafverzwaring voor VPT-delicten tot op heden in de praktijk zelden toegepast te worden. Officiëren van justitie en rechters blijken bij hun strafeis en uitspraak ook rekening te houden met andere factoren: de ernst van het delict, de omstandigheden waarin het feit is gepleegd en de persoon van de dader, zo blijkt uit onderzoek van Abraham et al. (2024). Uit OM-cijfers over 2024 blijkt verder dat 60 procent van de VPT-zaken voor de rechter wordt voorgelegd en dat dit meer zou zijn dan gemiddeld. De overige 40 procent wordt door het OM afgedaan. Een kwart van deze gevallen doet het OM af met een strafbeschikking, transactie of voorwaardelijk sepot, vooral bij lichtere delicten zoals belediging of het niet opvolgen van een bevel. 14 procent van de VPT-zaken wordt onvoorwaardelijk geseponeerd, waarvan ongeveer een derde omdat er wettelijk bewijs ontbreekt (OM, 2025).

Politieke roep om zwaardere straffen

Vanuit de politiek klinkt er vooral een roep om daders van VPT-delicten harder te straffen. Zo werd begin 2021 door een meerderheid van de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel Wet uitbreiding taakstrafverbod gestemd, om het taakstrafverbod uit te breiden naar werknemers met een publieke taak. In de Eerste Kamer werd dit voorstel in 2022 verworpen. Eerste Kamerleden uitten onder meer kritiek

op dat er met het nieuwe voorstel te weinig ruimte voor maatwerk zou zijn, de scheiding van de machten vermengd zou worden en dat de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid in het geding komen.¹³

Daarmee was de kous nog niet af, want in februari 2025 deden Tweede Kamerleden Eerdmans en Yesilgöz opnieuw een vergelijkbaar voorstel; zij “achten de veranderde politieke verhoudingen in beide Kamers en recente maatschappelijke gebeurtenissen reden genoeg om over dit onderwerp wederom een inhoudelijk soortgelijk wetsvoorstel aanhangig te maken.” Daarbij verwijzen zij naar cijfers over slachtofferschap van politiemensen, boa’s en ambulancepersoneel en “onrustig” verlopen jaarwisselingen. Een verschil met het initiële voorstel is dat “dit wetsvoorstel onderscheid maakt op basis van personen met een publieke taak die noodhulp kunnen verlenen”.¹⁴ De Raad van State (RvS) adviseerde in april 2025 negatief over dit wetsvoorstel: het is aan de rechter om per individueel geval te kijken welke straf het beste past, waarbij de omstandigheden, de pijn en het letsel van het slachtoffer en de gemoedstoestand van de dader worden meegewogen. Met een geldboete of taakstraf kan volgens de RvS soms meer recht worden gedaan aan de kwestie. Maatwerk blijft daarom belangrijk en het huidige wetsvoorstel kan tot disproportionele straffen leiden, zeker bij lichtere gevallen. Verder signaleert de RvS dat een taakstraf tot minder recidive leidt dan een (korte) gevangenisstraf en dat er sneller gestraft kan worden met een geldboete of taakstraf dan met gevangenisstraf.¹⁵ Op het moment van schrijven is dit wetsvoorstel in consultatie.¹⁶

Het straffen van de dader binnen het strafrecht is één mogelijkheid, maar uit voorgaande is duidelijk geworden dat strenger en zwaarder straffen niet altijd werkt en dat het, ook bij VPT-zaken, lang niet altijd tot een daadwerkelijke straf komt. Daarnaast blijken slachtoffers ook andere behoeftes te hebben dan vergelding. Zo willen slachtoffers van (gewelds)delicten graag informatie en excuses en voorkomen dat herhaling van het delict optreedt (Ten Boom & Kuijpers, 2012). Een alternatieve manier van reageren op delicten die meer aan kan sluiten bij de behoeften van slachtoffers en die een duurzamer effect op slachtoffers kan hebben, is herstelrecht (Elbers et al., 2020). In de volgende twee hoofdstukken gaan we in op wat dit inhoudt, de toepassing ervan bij agressie tegen hulpverleners en hoe hulpverleners en relevante andere stakeholders hier tegenaan kijken.

2.4 Resumé

Hulpverleners waaronder politiemensen, boa's en brandweermensen blijken geregeld slachtoffer te worden van agressie. Cijfers hiervan worden niet eenduidig bijgehouden, maar de resultaten van de vragenlijst uit dit onderzoek geven een beeld in combinatie met eerdere cijfers. Overeenkomstig met eerder onderzoek blijkt uit onderhavig onderzoek op basis van 582 respondenten dat politiemensen en boa's vaker geconfronteerd worden met agressie dan brandweermensen. In de laatste 12 maanden kreeg van de respondenten 86 procent van de politie, 82 procent van de boa's en 23 procent van de brandweer te maken met agressie. We zien ook dat verbale agressie veruit het meest voorkomt (95%) en daarna bedreiging/intimidatie (54%). Daarop volgen fysieke agressie (39%) en discriminatie (14%). Dit komt overeen met dat de meeste VPT-verdachten verdacht worden van een vorm van verbale agressie of bedreiging/intimidatie en een derde van de gevallen van fysieke agressie. Uit onderhavig onderzoek komen weliswaar hogere aantallen naar voren, maar aangezien het hier om zelfgerapporteerd slachtofferschap en niet om verdachten van strafbare feiten gaat, is dit ook niet geheel verrassend. Bijna de helft van de respondenten krijgt maandelijks te maken met verbale agressie, waarbij boa's dit het vaakst wekelijks overkomt. De helft van de politierespondenten is in het afgelopen jaar met fysieke agressie geconfronteerd; meer dan boa's en brandweermensen. Maandelijks krijgt een kwart van de respondenten met fysieke agressie te maken en ruim een derde met intimidatie of bedreiging.

Uit dit hoofdstuk is verder duidelijk geworden dat agressie tegen hulpverleners ingrijpende gevolgen kan hebben zowel op persoonlijk als maatschappelijk vlak; denk aan psychische en lichamelijke klachten, leidend tot verzuim(kosten). Ruimte om incidenten te (kunnen) verwerken is daarbij van belang. Uit de vragenlijst blijkt dat 14 procent een korte periode niet heeft kunnen werken als gevolg van een agressie-incident en dat 6 procent langdurig is uitgevallen; op basis van een bredere groep hulpverleners kwam vakbond CNV op iets lagere cijfers.

Tot slot wordt er bij agressie tegen hulpverleners vaak gesproken over zwaarder straffen. In dit hoofdstuk hebben we kort beschreven dat strenger en zwaarder straffen niet altijd blijkt te werken en dat het, ook bij VPT-zaken, lang niet altijd tot een daadwerkelijke straf komt. Daarbij sluit de afdoening niet altijd aan bij de behoeftes van slachtoffers. In het volgende hoofdstuk gaan we in op een alternatieve manier van reageren op agressie tegen hulpverleners: herstelrecht.

Eindnoten

1. Hierbij gaat het om agressie tegen ambtenaren, waaronder alle functionarissen met een publieke taak vallen. Dat betekent dat het naast hulpverleners in de veiligheid ook bijvoorbeeld medewerkers van openbaarvervoerbedrijven en zorginstellingen betreffen.
2. Een persoon kan verdacht worden van het plegen van meerdere strafbare feiten en meerdere personen kunnen tegen één persoon aangifte doen.
3. De zes domeinen waarin boa's werkzaam kunnen zijn, zijn: Openbare ruimte (domein 1), Milieu, Welzijn en infrastructuur (domein 2), Onderwijs (domein 3), Openbaar vervoer (domein 4), Werk, inkomen en zorg (domein 5) en Generieke opsporing (domein 6).
4. Met de komst van de Taskforce Onze hulpverleners veilig is hier verandering in gekomen.
5. Kamerstukken II, 2024/2025, 28684-751.
6. Het gaat om 121 incidenten in 2024-2025, ten opzichte van het gemiddelde van 104 en een toename van 28 in vergelijking met 2023-2024.
7. Het gaat om 295 politielachtoffers in 2024-2025, ten opzichte van het gemiddelde van 190 en een toename van 32 in vergelijking met 2023-2024.
8. Het gaat om 49 slachtoffers in 2024-2025, ten opzichte van het gemiddelde van 23 en een toename van 17 in vergelijking met 2023-2024.
9. Zie <https://x.com/ministerjenv/status/1876329583458627595>.
10. Van de respondenten die aangaven in de laatste 12 maanden agressie te hebben meegemaakt, uitgesplitst naar beroepsgroep (n=369; 189 politiemensen, 135 boa's en 45 brandweermensen).
11. Van de respondenten die een dergelijke agressievorm hebben meegemaakt.
12. In dit onderzoek is een vragenlijst afgenomen "onder mensen in onder andere de zorg, brandweer, veiligheid en ov-personeel".
13. Eerste Kamer der Staten-Generaal, 35.528, Wet uitbreiding taakstrafverbod.
14. Kamerstuk II 2024-2024, 36693, nr. 3.
15. W16.25.00023/II.
16. Zie Consultatie Wet aanscherping taakstrafverbod (Overheid.nl).

3

Herstelrechtvoorzieningen

Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat veel hulpverleners tijdens hun werk met agressie in aanraking komen, waarvan vooral verbale agressie. Lang niet alle hulpverleners ondervinden gevolgen van de agressie, maar duidelijk is geworden dat de gevolgen rigoureus kunnen zijn. Bij de afwikkeling van incidenten kan het belangrijk zijn voor hulpverleners om deze goed te verwerken. Een onderdeel daarvan kan zijn opvang, begrip en nazorg vanuit de werkgever, maar ook kan er behoefte aan herstel zijn. Van gemaakte schade of begrip vanuit of voor de dader: hoe is het incident ontstaan? Wat bewoog de dader daarin en was hij zich bewust van de impact die het incident op de hulpverlener zou hebben? Een herstelrechtelijke aanpak biedt mogelijkheden voor slachtoffer en dader om nader tot elkaar te komen en schade te herstellen of excuses te maken. In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre herstelrecht bij kan dragen aan de afhandeling van agressie-incidenten tegen hulpverleners. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op herstelrecht: wat is het, wanneer wordt het toegepast en wat kan de meerwaarde zijn? In hoofdstuk 4 bespreken we de toepassingen, beelden en ervaringen van hulpverleners.

3.1 Verschillende herstelrechtvoorzieningen

Herstelrechtvoorzieningen stellen verdachte en slachtoffer in staat om op vrijwillige basis actief deel te nemen aan een proces dat gericht is op het oplossen van de gevolgen en oorzaken van het strafbare feit (De Vries, 2023). Binnen het herstelrecht wordt criminaliteit primair gezien als een inbreuk op relaties tussen personen en gemeenschappen onderling. Deze personen en gemeenschappen moeten vanuit de gedachte van het herstelrecht dan ook in de gelegenheid worden gesteld om actief betrokken te zijn bij het strafproces en de aanpak van het delict. De focus van het herstelrecht ligt dus op het herstel van de veroorzaakte schade, door de dader in de gelegenheid te brengen de schade die en het leed dat is aangericht te repare-

ren. Binnen het traditionele strafrecht ligt de focus juist op het opleggen van lijden op een manier die gelijk is aan de schade die veroorzaakt is, dus het straffen van de dader (Hoekstra et al., 2024). In principe geldt dat het herstelrecht kan worden ingezet bij:

- Alle delicten (er zijn geen delicten categorisch uitgesloten, al ligt de nadruk vooralsnog op delicten met een concreet aanwijsbaar slachtoffer);
- Voor alle partijen (mits sprake is van een bekende verdachte of in ieder geval een verdachte die de 'basisfeiten' erkent en daarvoor verantwoordelijkheid wil nemen en vrijwillige deelname, van alle betrokkenen);
- In alle fases (opsporings-, vervolgings-, berechtings- en tenuitvoerleggings-fase) (Claessen & Panis, 2021).

Het herstelgericht werken heeft volgens Claessen en Panis (2021) een opmars gemaakt in Nederland. Het wordt steeds meer toegepast binnen het strafrecht door de toenemende aandacht voor het emotionele en relationele herstel van slachtoffers. Herstelrecht wordt gezien als een waardevolle aanvulling op het traditionele strafrecht, met het potentieel om in de toekomst verder geïntegreerd te worden in het juridische systeem. Herstelrecht is een breed begrip, met verschillende gradaties, in verschillende vormen en waar niet eenduidige tegenaan gekeken wordt. McCold en Wachtel (2003) hebben een typologie van herstelrecht (*restorative justice*) opgesteld, waarin zij verschillende types en gradaties van herstelrecht in op hebben genomen. Daarbij stellen zij dat er bij herstelrecht sprake van hoge controle (grenzen stellen en discipline) en hoge ondersteuning (aanmoediging en steun) moet zijn. Slachtoffers, daders en de 'communities of care' rondom de slachtoffers en daders zijn de drie primaire partijen die betrokken moeten zijn in een proces van herstelrecht. Voor het slachtoffer is het doel reparatie, voor de dader het nemen van verantwoordelijkheid en voor de gemeenschap het bereiken van verzoening. In het meest vergaande proces van herstelrecht zijn deze drie partijen allen actief betrokken. Ook zijn er vormen mogelijk die gedeeltelijk herstelrechtelijk (met één partij) of grotendeels herstelrechtelijk (met twee partijen) zijn. Voorbeelden van volledig herstelrechtelijk zijn bijvoorbeeld 'conferenties'; groepsgesprekken waarbij naast daders en slachtoffers ook familie, vrienden en bijvoorbeeld "steunfiguren" vanuit de politie, school of geestelijke gezondheidszorg aanwezig zijn (McCold & Wachtel, 2003; Elbers et al., 2020). In Nederland zien we dat mediation in strafzaken en herstelbemiddeling de bekendste vormen van herstelrecht zijn binnen strafzaken.¹ Om die reden focussen we ons primair op die twee vormen, die in de volgende paragrafen beschreven worden.

3.1.1 Mediation in Strafzaken

Mediation in Strafzaken (MiS) vindt plaats in de vervolgings- en berechtingsfase. Dat houdt in dat wanneer de zaak ter beoordeling bij een officier van justitie ligt of onder de rechter is, eerst de inzet van mediation in strafzaken kan worden onderzocht. Mediation heeft als doel het slachtoffer maar ook de verdachte buiten de setting van het strafproces aan het woord te laten, om zo de mogelijkheid te bieden voor herstel van niet alleen de materiële schade, maar ook voor eventuele psychische en emotionele schade. Wanneer er sprake is van materiële schade die veroorzaakt is tijdens het strafbare feit, kan bij mediation bijvoorbeeld een schriftelijke overeenstemming worden opgesteld over schadeherstel (Claessen et al., 2018). Herstel van de schade kan bij mediation bestaan uit het beantwoorden van vragen van slachtoffers, het betalen van een schadevergoeding, fysiek iets voor het slachtoffer doen (zoals herstelwerkzaamheden) of nalaten (zoals een contact- of gebiedsverbod) (Ministerie van JenV, 2021).

MiS vindt plaats aan de hand van een dialoog tussen diegene die schade heeft geleden, ofwel het slachtoffer, en diegene die voor de schade verantwoordelijk is, ofwel de verdachte. Deze dialoog gebeurt onder leiding van een of meer getrainde mediators. Daarnaast kan, wanneer een slachtoffer dit wenst, een rechtshulpverlener aanwezig zijn (Hoekstra et al., 2024). De mediator helpt bij het oplossen van conflicten, is onafhankelijk, onpartijdig en probeert de deelnemers zelf tot een oplossing te laten komen. Bij mediation in een strafzaak kunnen partijen niet tegen hun zin worden betrokken en zijn ze vrij om op elk moment met de mediation te stoppen (Dierx et al., 2012). Gaan betrokkenen in op een aanbod van mediation, dan wacht een officier van justitie of rechter met het nemen van een beslissing over de strafzaak tot de uitkomst kan worden meegewogen in het besluit over (verdere) vervolging en/of het vonnis. Start of slaagt mediation niet, dan heeft dit geen verdere gevolgen voor de strafzaak (Ministerie van JenV, 2021).

Volgens Hoekstra et al. (2024) weten veel officieren van justitie of rechters niet goed hoe en wanneer ze mediation moeten inzetten, waardoor de mogelijkheid van mediation niet altijd wordt onderzocht. Er zou onvoldoende bekendheid met de mogelijkheden en meer terughoudendheid bij de verwijzing zijn. Daarnaast bestaat de indruk dat mediation tijd kost en moeilijk in te passen is in de reguliere werkwijze. Alleen een officier van justitie of rechter kan verwijzen naar mediation. Andere betrokkenen of professionals kunnen wel bij het OM, het mediationbureau of de rechter de wens kenbaar maken dat in hun zaak naar mediation wordt verwezen (Ministerie van JenV, 2021). Elke rechtbank en elk gerechtshof heeft een mediationbureau (De Rechtspraak, z.d.-1).

Mediation in een strafzaak in de praktijk

Het mediationproces

Allereerst informeert een mediationbureau de verdachte en het slachtoffer over de mediation, waarbij het bureau controleert of beide mee willen werken aan mediation. Wanneer dit zo is dan kiest het mediationbureau twee mediators die het beste bij de desbetreffende zaak passen. Zij ontvangen de verslagen van de aangifte en het verhoor en organiseren de gesprekken die plaatsvinden in de rechtbank of het gerechtshof. Vervolgens worden de verdachte en het slachtoffer apart van elkaar uitgenodigd voor een intakegesprek met de mediators. Dit is een gesprek van ongeveer een uur, waarin de verdachte en het slachtoffer iemand mee mogen nemen. Het intakegesprek start met het ondertekenen van de mediationovereenkomst, waarin wordt bevestigd dat alles vrijwillig en vertrouwelijk is. In het intakegesprek willen de mediators een beeld vormen over wat er gebeurd is, wat de reden is van het strafbare feit, of beide personen elkaar kenden, wat de schade is en wat ze beide willen bereiken met de mediation. Als beide personen na dit intakegesprek besluiten nog steeds met elkaar te willen praten, vindt er een gezamenlijk mediati-ongesprek plaats, dat ongeveer twee uur duurt. Uiteindelijk schrijven de mediators samen met beide partijen de belangrijkste punten van het gesprek en de gemaakte afspraken op in een slotovereenkomst. Beide partijen krijgen vijf dagen bedenktijd als ze dat willen en daarnaast mogen ze de uitkomst ook met hun advocaat of adviseur bespreken. Wanneer beide partijen akkoord zijn, tekenen ze de slotovereenkomst. Het mediationbureau stuurt vervolgens de ondertekende slotovereenkomst naar de officier van justitie of rechter die de zaak heeft verwezen met de vraag deze toe te voegen aan het strafdossier. De officier van justitie en de rechter houden in hun eindbeslissing rekening met de inhoud van de slotovereenkomst (De Rechtspraak, z.d.-2).

Casus: mediation bij politie

Uit een rechterlijke uitspraak van een zaak waarin de verdachte een hoofdagent bewezen heeft mishandeld, komt naar voren dat mediation in dit geval een rol heeft gespeeld bij de strafmotivering. De verdachte bekende schuld, vergoedde de schade en ging in therapie. Daarnaast heeft de verdachte initiatief genomen tot mediation. Via het mediationbureau van het gerechtshof is de verdachte vervolgens inderdaad een mediationtraject met de agent aangegaan. De mediation tussen de verdachte en de agent is geslaagd. Voor de agent is daarmee “de angel uit het voorval”. Uit het verslag van deze mediation blijkt dat zij het voorval met elkaar hebben besproken. De agent heeft de advocaat-generaal en het hof daarop verzocht om rekening te houden met hetgeen in de mediation is besproken.²

De inzet van mediation

Mediation wordt vaak toegepast bij relatief lichte delicten en bij verdachten zonder strafblad, zo stelden Shapland, Robinson en Sorsby in 2011. Inmiddels laten cijfers in Nederland zien dat het in meer dan de helft van de mediations om fysieke agressie gaat. Hoewel fysieke agressie doorgaans als ernstiger wordt gezien dan andere vormen van agressie, blijkt juist bij dit type delicten behoefte aan herstel bijzonder groot te zijn. (Claessen & Panis, 2021). In 2019 werden er 2.462 mediations gestart en betrof ruim een derde (33%) van de gestarte mediations een mediation in een strafzaak (ruim 800). Het slagingspercentage van mediation in strafzaken is relatief hoog: 85 procent (De Rechtspraak, 2019). Mediation als er nog geen er (nog) geen rechtszaak loopt, valt hier niet onder. In 2023 werd duidelijk dat het aantal verwijzingen naar mediation voor het derde jaar op rij is gestegen; met in totaal 3.284 verwijzingen was er in 2023 een toename van zo'n 8 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Ruim 48 procent van de verwijzingen gaat naar het strafrechtgebied en ruim 42 procent gaat over familie- en jeugdzaken. Bij de mediations tijdens strafzaken is sprake van een hoog slagingspercentage, mede door een korte doorlooptijd. 82 procent van de mediations in strafzaken werd in 2023 afgesloten met volledige overeenstemming tussen beide partijen (De Rechtspraak, 2023).

3.1.2 Herstelbemiddeling

Bij herstelbemiddeling ligt de focus op het relationeel en emotioneel herstel tussen slachtoffer en dader. Normaal wordt deze vorm van herstelrecht niet gebruikt om invloed te hebben op het strafproces. Daarom vindt het buiten het strafproces plaats. Deze voorziening, uitgevoerd door Perspectief Herstelbemiddeling, is altijd mogelijk: kort na het incident maar ook nog jaren later (Ministerie van JenV, 2021). Vaak wordt bemiddeling ingezet bij situaties als een (verkeers)ongeval, een misdrijf zoals een (winkel)overval, (seksueel) misbruik of grensoverschrijdend gedrag (Perspectief Herstelbemiddeling, z.d.). Betrokkenen zelf en alle professionals die instemming hebben van hun cliënt, kunnen een voorstel rechtstreeks aanmelden via een online-formulier op de website van Perspectief Herstelbemiddeling (Ministerie van JenV, 2021). Onder bemiddeling wordt een proces onder begeleiding van een bemiddelaar verstaan. De bemiddelaar begeleidt zowel het slachtoffer als de dader, welke op vrijwillige basis met elkaar in gesprek gaan (Claessen & Panis, 2021). De bemiddelaar doet, anders dan bij mediation zélf, voorstellen om een conflict op te lossen.

In de praktijk blijkt echter dat het wel voorkomt dat bemiddeling invloed heeft op het strafproces. Verdachten en slachtoffers kunnen namelijk zelf besluiten om bemiddelingspogingen te ondernemen, waarbij de rechter en officier van justitie deze uitkomsten mogen betrekken bij belangrijke beslissingen.³

Bemiddeling in de praktijk

Bemiddelingsproces

De werkwijze van Perspectief Herstelbemiddeling start aan de hand van een eerste gesprek. Dit gesprek gaat over de wensen en verwachtingen van het bemiddelingstraject. De betrokken bemiddelaar legt daarna contact met de andere partij, aan de hand van een brief. Als de andere partij openstaat voor contact, voert de bemiddelaar ook hier een gesprek over de verwachtingen. Wanneer beide partijen contact willen, wordt de juiste vorm van contact gekozen. Na het contact beslissen de partijen wat met anderen gedeeld kan worden. Zie onderstaande casus voor een voorbeeld van een bemiddelingscasus (Perspectief Herstelbemiddeling, z.d.).

Casus: positieve ervaring met bemiddeling

Op de website van Perspectief Herstelbemiddeling staat de ervaring van Ilonka met bemiddeling beschreven, die haar toenmalige atleettrainer, twaalf jaar nadat ze door hem verkracht werd, weer ontmoette. Een bemiddelaar begeleidde de ontmoeting. Ilonka had tijdens deze ontmoeting de regie en kon haar verhaal doen. Tijdens therapie gaf haar therapeute aan dat het mogelijk een goed idee zou zijn om de dader opnieuw te ontmoeten, omdat het volgens haar zou helpen om tegenover hem te zitten, recht in de ogen te kijken en te vertellen wat hij heeft aangericht. Er volgden een aantal voorgesprekken met een bemiddelaar en vervolgens is er een afspraak gekomen. Ilonka heeft een goed gevoel overgehouden aan de bemiddeling en de regie over haar leven weer terug.⁴

In tabel 3.1 zijn de verschillen tussen bemiddeling en mediation weergegeven. De belangrijkste verschillen zijn dat MiS aan strakkere voorwaarden is verbonden en herstelbemiddeling breed inzetbaar is. Zo is MiS alleen mogelijk tijdens het strafproces, terwijl herstelbemiddeling hier helemaal los van staat en dus altijd kan.

Tabel 3.1 – Verschillen tussen Mediation in Strafzaken en herstelbemiddeling (bron: Ministerie van JenV, 2021: 3).

Mediation in Strafzaken	Herstelbemiddeling
Alleen mogelijk tijdens het strafproces.	Kan altijd. Wanneer er sprake is van een strafproces, dan is bemiddeling mogelijk nadat mediation is onderzocht en niet mogelijk of gewenst is gebleken.
Alleen een officier van justitie of rechter kan naar mediation verwijzen.	Slachtoffers, verdachten, veroorzakers of veroordeelden kunnen zichzelf (on-line) aanmelden met hulp van een professional.
Start zodra beide partijen instemmen.	Start met de aanmelding van één gemotiveerde partij.
Vindt plaats gedurende een afgebakende periode (richtlijn: zes weken).	Is niet aan doorlooptijd gebonden.
Begeleid door (een) strafmediator(s).	Begeleid door een bemiddelaar.
Contact tussen verdachte en slachtoffer vindt plaats via een gesprek.	Naast een gesprek zijn ook andere vormen van contact mogelijk, bv. een briefwisseling, pendel-bemiddeling of groepsherstelbijeenkomst.
Het gesprek vindt plaats in een gerechtsgebouw.	Contact tussen betrokkenen vindt plaats op locaties die deelnemers bepalen, in afstemming met de bemiddelaar.
Afspraken worden vastgelegd in een slotovereenkomst, die wordt toegevoegd aan het strafdossier.	Een inhoudelijk verslag dat met derden gedeeld kan worden, is mogelijk als deelnemers dit zelf wensen.
De officier van justitie of rechter houdt rekening met de uitkomst van mediation.	Herstelbemiddeling is niet van invloed op de eventuele uitkomst van het strafproces.
Bij het mediationgesprek kunnen ouders of (professionele) vertrouwenspersonen aanwezig zijn.	Naast slachtoffer en verdachte/dader kunnen ook mensen uit het eigen netwerk en/of professionele hulpverleners in het traject worden betrokken.

3.2 De invloed van herstelrechtvoorzieningen

Naast individuele positieve ervaringen die met herstelrechtvoorzieningen (zie voorgaande kaders) naar voren zijn gekomen, is er een aantal onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van herstelrechtvoorzieningen. Van de onderzoeken die zijn uitgevoerd, zullen we onderstaand een aantal belangrijke resultaten beschrijven.

Zo toont het onderzoek van Sherman en Strang (2017) dat herstelbemiddeling een effectieve manier kan zijn om recidive te voorkomen en dat een positieve uitkomst leidt tot grote tevredenheid onder zowel slachtoffers als daders. Daarnaast hebben Cleven, Lens en Pemberton (2015) de ervaringen met herstelrecht onderzocht. Dit ging om pilots gefinancierd door het Ministerie van JenV, die waren opgezet naar aanleiding van een oproep uit 2013 aan de relevante actoren in en om het strafrecht⁵ om projectplannen in te dienen voor pilots op het gebied van bemiddeling. In dit onderzoek werd de term 'bemiddeling' gehanteerd als overkoepelende term voor herstelbemiddeling binnen en buiten het strafproces. Vijf pilots zijn er uiteindelijk ontwikkeld en onderzocht, die in te delen zijn aan de hand van het moment in het strafproces:

- In de politiefase, waarbij de bemiddeling een alternatief kan zijn voor een strafproces;
- In de officiers- en rechtersfase, waarbij de bemiddeling onderdeel is van het strafproces;
- Na het vonnis, waarbij de bemiddeling complementair is aan het strafproces en hierop dus geen invloed heeft.

Zie bijlage 8 voor een beschrijving van de pilots. Uit het onderzoek van Cleven et al. (2015) bleek dat in driekwart van de gevallen waarin bemiddeling succesvol verliep, werd besloten de zaak te seponeren. In de overige kwart werd de zaak voorgelegd aan de rechter. Wanneer een zaak werd doorverwezen voor bemiddeling, maar het proces niet van start ging, werd in bijna een derde (30%) van de gevallen alsnog besloten tot een sepot. In meer dan de helft (60%) van de gevallen kwam de zaak alsnog voor de rechter, maar was het aandeel taakstraffen en vrijheidsstraffen aanzienlijk hoger dan bij de zaken waarin mediation succesvol was afgerond.

De uitkomst van de mediation wordt door de rechter of officier van justitie meegewogen in diens beslissing over de zaak. Zij zijn niet verplicht om te motiveren hoe zij tot een besluit zijn gekomen. Uit onderzoek blijkt dat de overwegingen ook niet altijd in de uitspraak worden genoemd (Van der Wilt, 2021). Wanneer een zaak bij de officier van justitie ligt, kan deze na een geslaagde mediation ook besluiten om de zaak te seponeren, maar dit is niet verplicht. Wanneer de zaak onder de rechter is, kan mediation invloed hebben op de strafsoort en ook op de strafmaat en -duur

(Hoekstra et al., 2024). De inzet van mediation kan dus daadwerkelijk van invloed zijn op het strafproces. De pilots die plaatsvonden na het vonnis bleken weinig te hebben opgeleverd (Cleven et al., 2015). Wat betreft de waarde van herstelrecht voor slachtoffers bleek uit het onderzoek van Cleven et al. (2015) dat de proceservaring van deelnemers overwegend positief was. De respondenten gaven aan met respect te zijn behandeld, dat de mogelijkheid er was om input te geven en dat er voldoende tijd was gereserveerd voor de sessies. De bemiddeling heeft volgens 40 procent van de slachtoffers bijgedragen aan het herstel van de schade en volgens 40 procent aan de verwerking van het delict. Daarnaast geeft ongeveer 40 procent van slachtoffers en daders aan zich beter te voelen door deelname aan de herstelrechtvoorzieningen.

3.3 Redenen voor inzet herstelrechtvoorzieningen

Er zijn verschillende redenen waarom iemand kiest voor de inzet van herstelrechtvoorzieningen. Vaak gaat het slachtoffers niet alleen om financiële genoegdoening. Groenhuijsen (2016) stelt dat in Nederland de deelnemers van herstelrechtvoorzieningen verwachten dat ze kunnen bijdragen aan een oplossing voor het conflict door mee te praten, beslissen en bepalen. Slachtoffers hopen recidive van de verdachte te voorkomen. Uit verschillende ervaringen uit het buitenland blijkt ook dat slachtoffers vaak willen weten wat er gebeurd is, behoefte hebben aan erkenning van het hun aangedane leed en onrecht door de dader, hun emoties kwijt willen en begrip en steun willen ontvangen (Dierx et al., 2012). Daarbij noemt het grootste deel van de slachtoffers (88%) in het onderzoek van Cleven et al. (2015) het voorkomen van verdere delicten in de toekomst als reden voor de deelname. Ook een groot deel hoopt een spijtbetuiging van de verdachte/dader te krijgen. Verdachten/daders blijken door hun deelname te hopen op begrip van het slachtoffer en willen laten zien dat ze geen slecht mens zijn (Shnabel & Nadler, 2008). Dit lijkt voor hen vaak zwaarder te wegen dan het bijdragen aan herstel van het slachtoffer. Voor zowel het slachtoffer als de verdachte/dader is het voeren van de dialoog een belangrijke motivatie om deel te nemen aan bemiddeling. Een meerderheid van beide partijen ziet de inzet van herstelrechtvoorzieningen als de kans om gevoelens te uiten, vragen te stellen aan daders en antwoorden te krijgen voor slachtoffers. Slachtoffers die relatief veel angst hebben voor de verdachte/dader maken vaker gebruik van herstelrechtvoorzieningen in de hoop hun angst te verminderen. Verdachten/daders die sterke gevoelens van schuld en schaamte ervaren, doen vaker mee om deze gevoelens te verlichten. Het is echter belangrijk op te merken dat schuld en schaamte minder vaak als motivatie voorkomen; slechts bij een kwart van de deelnemende verdachten of daders spelen deze emoties een rol (Cleven et al., 2015).

3.4 Resumé

Sinds 2007 kunnen daders en slachtoffers in Nederland buiten het strafproces om met elkaar in gesprek gaan over het delict en de gevolgen daarvan. Dit gebeurt via herstelbemiddeling, die gericht is op emotioneel en relationeel herstel. Sinds 2011 heeft herstelrecht ook een wettelijke basis gekregen binnen het strafrecht onder de noemer mediation, waarbij afspraken over (im)materiële schade kunnen worden gemaakt. Deze afspraken kunnen invloed hebben op de strafmaat, zoals vastgelegd in artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering. Sinds 2017 wordt hierin gesproken van ‘herstelrechtvoorzieningen’ en wordt van politie en OM verwacht dat zij de mogelijkheid van mediation vroegtijdig kenbaar maken. Herstelrecht kan worden ingezet bij vrijwel elk delict met een concreet slachtoffer, mits beide partijen vrijwillig deelnemen.

Er bestaat geen volledige overeenstemming over wat herstelrecht wel en niet behelst en in de praktijk komen allerlei vormen voor waarbij in meer of mindere mate herstel van de relatie of schade centraal staat. De bekendste vormen in Nederland zijn mediation (in strafzaken) en herstelbemiddeling. Mediation in strafzaken vindt plaats tijdens de vervolging of berechting en wordt gestart op verwijzing van een officier van justitie of rechter. De uitkomst kan doorwerken in het vonnis, maar bij mislukking heeft de mediation geen juridische gevolgen. Herstelbemiddeling richt zich op het herstel buiten het strafproces en wordt uitgevoerd door Perspectief Herstelbemiddeling. Dit kan plaatsvinden op elk moment – ook jaren na het incident.

Onderzoek toont aan dat herstelrechtvoorzieningen in Nederland steeds meer als waardevolle aanvulling op het strafrecht worden gezien. Het biedt slachtoffers de kans om gehoord te worden, erkenning te krijgen, vragen te stellen en soms excuses te ontvangen. Daders krijgen de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te nemen en hun spijt te tonen. Beide partijen ervaren deelname aan een herstelrechtelijke aanpak vaak als positief en bij een aanzienlijk deel draagt het bij aan herstel en verwerking. Bovendien kan het bijdragen aan minder recidive.

Eindnoten

1. Zie ook paragraaf 1.3.2 met de afbakening van herstelrecht voor dit onderzoek beschreven.
2. Zie ECLI:NL:GHDHA:2024:1567.
3. Zie Kamerstukken II, 2009/2010, 32363, nr. 7.
4. Zie Perspectief Herstelbemiddeling (2020).
5. De Raad voor de Rechtspraak, het OM, de politie, de reclassering, Slachtofferhulp Nederland, Slachtoffer in Beeld, het Nederlands Mediation Instituut.

4

De toepassing van en beelden over herstelrecht na agressie tegen hulpverleners

Nu we weten wat herstelrecht inhoudt, wat de mogelijkheden zijn en wat de invloed ervan kan zijn, is de volgende vraag: in hoeverre wordt het toegepast bij agressie tegen hulpverleners? Hier gaan we in dit hoofdstuk op in. Daarbij kijken we ook naar de bekendheid van herstelrecht en redenen om het al dan niet te overwegen. Dit draagt bij aan het vormen van een beeld van de meerwaarde van herstelrecht voor hulpverleners; de hoofdvraag van dit onderzoek.

Om hiervan een beeld te schetsen, hebben we als eerste mediators en bemiddelaars gevraagd in hoeverre zij zaken hebben gehad met hulpverleners naar aanleiding van agressie. Daarna komen we bij de inzet ervan bij hulpverleners. Vervolgens brengen we in kaart hoe hulpverleners, andere functionarissen vanuit de politieorganisatie, gemeenten als werkgevers van de boa's en brandweerorganisatie en bemiddelaars en mediators tegen (de mogelijkheid van) herstelrecht aankijken.

4.1 Mediation- en bemiddelingszaken met hulpverleners

Op basis van vragenlijsten uitgezet onder bemiddelaars en mediators bleken er in 2022/2023 in ieder geval acht bemiddelingszaken met politiemensen, achttien mediationzaken met politiemensen en zes mediationzaken met boa's te zijn geweest.¹ De bemiddelingszaken met politiemensen hadden te maken met (fysiek) "geweld" (n=4), een verkeersongeval en een bedreiging. Bij twee zaken was de aard van de zaak onbekend. De mediationzaken met politiemensen hadden te maken met "geweld" (waaronder fysiek geweld tegen de ME en mishandelingen) en agressief gedrag tijdens dronkenschap (door een verdachte). De mediationzaken met boa's hadden te maken met "geweld" (waaronder mishandeling) en bedreiging. Genoemde uitkomsten van de mediations betroffen excuses, schadevergoedingen, intentionele afspraken, gedragsafspraken en emotioneel herstel (het uitspreken van

het gebeurde en de gevolgen). Bij de bemiddelingen ging het volgens de bemiddelaars om in ieder geval een pendelbemiddeling (bemiddeling waarbij er geen contact is tussen de twee partijen), contact met beide personen en in één geval wilden de politieagenten geen bemiddelingscontact.

Deze uitkomsten tonen dat er wel een aantal, maar niet veel mediations en bemiddelingszaken zijn geweest met politie en boa's. Waarschijnlijk zijn er wel meer zaken, aangezien niet alle mediators en bemiddelaars de vragenlijst hebben ingevuld. Het kan ook zijn dat de bemiddelaars en mediators die daar wél ervaring mee hebben, eerder geneigd waren de vragenlijst in te vullen. Op basis van deze vragenlijst zijn er geen voorbeelden van mediations of bemiddelingszaken met brandweermensen naar voren gekomen. Wel kwam in het onderzoek van Cleven et al. (2015) een bemiddelingscasus met een brandweerman naar voren; zie onderstaand kader.

Casus brandweer: bemiddeling

In 2018 voerden Slachtofferhulp en het OM een pilot uit waarbij herstelbemiddeling werd ingezet bij agressie-incidenten tegen hulpverleners, waaronder politie en brandweer. Een specifiek geval betrof een brandweerman die tijdens oud en nieuw werd aangevallen door een groep jongeren. De jongeren werden in het kader van de pilot uitgenodigd voor een bemiddelingsgesprek. Tijdens dit gesprek boden zij hun excuses aan en bespraken de impact van hun gedrag op het slachtoffer. De brandweerman vertelde hoe de agressie niet alleen hem persoonlijk, maar ook zijn team en het vertrouwen in de samenleving had geraakt. De bemiddeling leidde tot meer inzicht bij de jongeren in de gevolgen van hun daden en vermindert de kans op herhaling (Cleven et al., 2015).

4.2 Ervaringen van hulpverleners met herstelrecht

Uit voorgaande blijkt dat er dus wel een aantal bemiddelings- en mediationzaken zijn geweest met hulpverleners. Om de ervaringen van hulpverleners op te halen en op die manier ook in contact te komen met hulpverleners, hebben we in de vragenlijst onder hulpverleners ook gevraagd naar de afhandeling die eventueel gevolgd heeft op incidenten in de afgelopen 12 maanden.² In totaal gaven vijf respondenten (1 procent van de personen die agressie hebben meegemaakt) aan dat er een herstelrechtelijke aanpak is geweest: drie naar aanleiding van verbale agressie, één naar aanleiding van fysieke agressie en één naar aanleiding van intimidatie/bedrei-

ging. In één geval werd duidelijk dat het om een Halt-afdoening ging, waarover de respondent “gemengde gevoelens” had. In de andere gevallen was de toelichting onduidelijk of leek het niet echt om een herstelrechtvoorziening te gaan (bijvoorbeeld: “GGZ”). Verder gaf een respondent in een open antwoord aan op eigen initiatief een herstelgesprek te hebben gehad. Deze respondent stelde dat dit lucht gaf en het incident relativeerde. Er is één politieagent geïnterviewd die zelf mediation heeft gedaan naar aanleiding van agressie. In onderstaand kader is zijn situatie en (positieve) ervaring beschreven.

Casus politie: mediation

In de wintermaanden, enkele jaren geleden, deden zich op of rond 13 december jaarlijks incidenten voor, waarbij spandoeken met anti-politieleuzen werden opgehangen. 1312 is een datum die sommigen zien als symbolische verwijzing naar de afkorting “ACAB” (All Cops Are Bastards). Het zijn namelijk achtereenvolgens de eerste, de derde, weer de eerste en de tweede letter in het alfabet. Afgelopen jaren vonden er op deze datum herhaaldelijk acties plaats. Bij deze incidenten werden telkens dezelfde personen aangehouden: volwassen mannen in de leeftijdscategorie 30 tot 50 jaar, van wie één als wijkbewoner bekend was bij de betrokken wijkagent. Hoewel de geïnterviewde betrokken wijkagent de daden van de actievoerders niet aanmoedigt, was hij wel geïnteresseerd in de motieven achter het gedrag. Hij probeerde herhaaldelijk contact te leggen met een van de actievoerders in de wijk, onder andere door langs te gaan bij zijn woning. Het lukte echter niet om in die fase direct in contact te komen.

In de winterperiode een aantal jaar geleden werd er opnieuw op 13 december een incident gemeld. Twee van de betrokkenen werden aangehouden. De wijkagent besloot één van hen, de man uit zijn wijk, persoonlijk te spreken op het desbetreffende politiebureau. Dit leidde tot een open en positief gesprek, waarin de wijkagent uitlegde dat hij er was voor alle wijkbewoners, waaronder deze man. Hij benadrukte dat het mogelijk was om in gesprek te gaan met de politie als er problemen waren.

Kort na dit gesprek werd de wijkagent benaderd door een officier van justitie, die vernomen had dat er al contact was geweest tussen de wijkagent en de verdachte. De officier stelde voor om een mediationtraject te starten, waarbij de politie als formele benadeelde partij zou deelnemen. De wijkagent stemde in met deelname aan het hersteltraject. Een collega-wijkagent, die aanvankelijk sceptisch was over

herstelrechtelijke interventies, wilde toch ook betrokken worden. Deze wijkagent had persoonlijk last van de beledigende teksten die waren opgehangen, wat hem motiveerde om deel te nemen aan het traject.

Het proces werd begeleid door het OM en professionele mediators. De opzet bestond uit afzonderlijke voorbereidende gesprekken met de verdachte, de mediators en de politiefunctionarissen, gevolgd door een gezamenlijke bijeenkomst. Voor de betrokken politiemedewerkers was het gesprek een bevestiging van de waarde van een persoonlijke ontmoeting en dialoog. Voor de daders bleek het gesprek confronterend en gaf het nieuwe inzichten. De politieambtenaar is mede door deze ervaring groot voorstander van herstelrecht:

“De officier kwam met dit voorstel omdat hij het ook wel een beetje zat was. Na het gesprek is het ook nooit weer gebeurd. Dat is uiteindelijk het effect wat je beoogt. Daarnaast heb ik hartstikke goed contact met die jongen uit mijn wijk gekregen. Hij was een beetje psychiatrisch, het kwam af en toe voor dat-ie mij ‘s avonds belde, ‘ik heb allemaal visioenen en ben bang dat ik mezelf iets aandoe’. Ik was daar [dat hij contact zocht] hartstikke blij mee, op een of ander manier heb ik het vertrouwen met deze jongen hersteld. Dan heeft het mes aan verschillende kanten gesneden. Heb m’n collega meegekregen, en de werkvloer kunnen vertellen hoe het werkt.” (R10)

Na afloop bleek ook de eerder sceptische collega overtuigd van het nut van mediation en positief over het verloop het proces. Dit omdat de verdachten konden uitleggen waar bij hen de frustratie vandaan kwam en zodat hij kon horen hoe zijn handelen impact heeft op degene die voor hem staat. Daarbij vond de agent het ook voor de verdachte goed om te horen wat voor impact het heeft gehad op hem.

4.3 Beelden van hulpverleners over herstelrecht

Om de meerwaarde van herstelrecht in beeld te brengen, was het naast concrete ervaringen relevant om te weten hoe hulpverleners tegenover herstelrecht staan. Daarom is gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met herstelrecht en of en waarom ze het al dan niet zouden overwegen in de toekomst. Dit biedt inzichten over de meerwaarde die herstelrecht al dan niet zou kunnen hebben voor hulpverleners en welke misvattingen of bezwaren er eventueel over bestaan.

4.3.1 Bekendheid met herstelrecht

Van de respondenten in de vragenlijst onder hulpverleners blijkt 17 procent van de respondenten (n=90) bekend te zijn met een herstelrechtelijke aanpak.³ Twee respondenten gaven aan een keer eerder dan in het afgelopen jaar deel te hebben genomen aan een herstelrechtelijke aanpak. Als toelichting gaf een van hen dat er een herstelbijeenkomst was georganiseerd voor een politiemedewerker en de verdachte. Uit de analyse blijkt dat er significant meer politierespondenten (23%) bekend zijn met een herstelrechtelijke aanpak dan brandweerrespondenten (12%). Boa's zaten hier met 18 procent tussenin.⁴

In de interviews met hulpverleners bleek dat zij geen van allen hadden gehoord van herstelrecht, of het slechts vagelijk kenden, ook na uitleg over wat het inhoudt en verschillende mogelijke vormen (bijvoorbeeld herstelbemiddeling of mediation). Sommigen kenden wel andere alternatieve vormen, een politieagent zei bijvoorbeeld:

“Wel de Halt-schakel, brief schrijven aan de agent. Maar bij volwassenenrecht niet. Menig agent zou achteroverslaan als ik hier zoiets zeg.”
(R14, leidinggevende politie)

Hoewel de termen onbekend zijn, blijken sommige professionals wel ervaring te hebben met vormen van herstelgericht werken, zonder dat dit zo wordt genoemd. Binnen de praktijk van boa's kwam een voorbeeld naar voren waar soms bewust gekozen wordt voor een gesprek in plaats van een formele strafzaak:

“Volgens mij heb ik het zelf een keer gehad, bij een jeugdige. We gaan z'n toekomst helemaal kapot maken als we dit [de strafzaak] nu doorzetten. Daar heb ik toen mee ingestemd, om het gesprek te gaan voeren [en de strafzaak niet door te zetten].” (R18, boa)

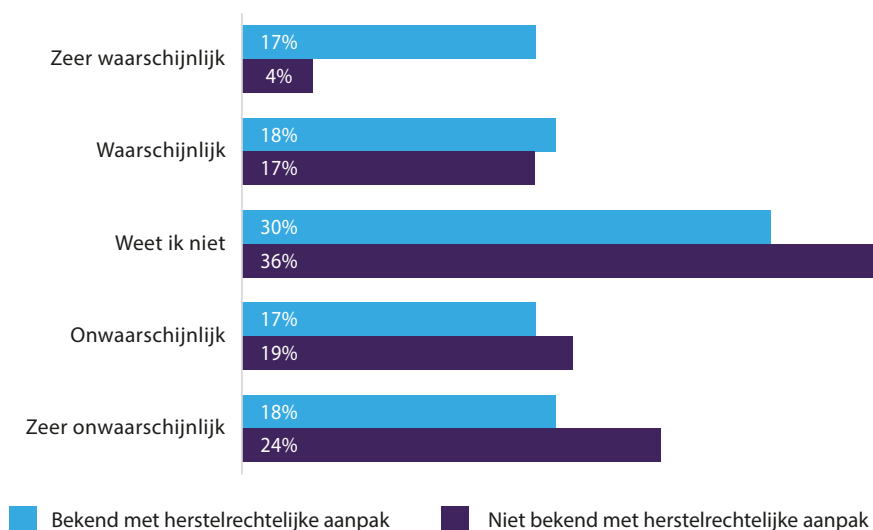
Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat bij deze voorbeelden nog geen sprake van relationeel of schadeherstel is (indachtig de glijdende schaal van gedeeltelijk of volledig herstel van McCold & Wachtel, 2003). Al met al ontbreekt het aan structurele inbedding van de mogelijkheid van herstelrecht na een incident in de organisaties. Beleidsmatige aandacht is vaak beperkt, en medewerkers geven aan dat de werkdruk hen belemmert om stil te staan bij nieuwe werkwijzen:

“We krijgen de mailing vanuit de korpschef over nieuwe dingen, maar geen tijd om dat te lezen.” (R17, leidinggevende politie)

4.3.2 Overwegen van een herstelrechtelijke aanpak

Van de respondenten die bekend zijn met een herstelrechtelijke aanpak gaf ruim een derde (35%) aan (zeer) waarschijnlijk een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, tegenover ruim een vijfde (21%) van de 417 respondenten die er niet bekend mee waren.⁵ Voor een kwart van de respondenten die er bekend mee zijn – zie figuur 4.1 – is het overwegen van een herstelrechtelijke aanpak (zeer) onwaarschijnlijk; dit geldt voor 43 procent van degenen die er onbekend mee zijn.

Figuur 4.1 – In hoeverre respondenten een herstelrechtelijke aanpak zouden overwegen, waarbij onderscheid is gemaakt naar de respondenten die bekend zijn met een herstelrechtelijke aanpak (n=89) en zij die dat niet zijn (n=417).



227 respondenten hebben een toelichting gegeven over de reden waarom zij al dan niet waarschijnlijk een herstelrechtelijke aanpak zullen overwegen, waarvan 74 bij (zeer) waarschijnlijk en 155 bij (zeer) onwaarschijnlijk.

Als redenen om wél een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, noemen zij vooral het effect op hun eigen herstel en/of het effect ervan op de dader/verdachte. Zo geven zij aan dat met een herstelrechtelijke aanpak mentale schade beperkt of voorkomen kan worden en een incident beter verwerkt kan worden. Ook melden zij behoefte te hebben aan het begrijpen van de dader evenals aan het confronteren met de dader. Dit om de impact van het incident op hen duidelijk te maken en in de hoop dat de dader hierdoor tot inzichten komt en hier hopelijk van leert. Ook vinden respondenten dat het afhankelijk is van de situatie, de dader/verdachte of het incident

of ze een herstelrechtelijke aanpak zouden overwegen. Dit sluit grotendeels aan bij de genoemde redenen in de literatuur, beschreven in paragraaf 3.3. In tabel 4.1 is een overzicht van de gegeven redenen weergegeven, met daarbij enkele uitspraken van respondenten uit de vragenlijst ter illustratie.

Tabel 4.1 – Overzicht van de gegeven redenen door hulpverleners om wél een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, met quotes ter illustratie, op basis van de vragenlijst (n=74).

Reden	n	Toelichting	Quotes ter illustratie
Effect op eigen herstel	18	• Beperken/voorkomen mentale schade • Beter verwerken incident • Begrijpen beweegredenen dader • Confronteren dader met impact	<i>“Omdat het [...] helend werkt. Je kunt de betrokken persoon in de ogen kijken in een rustige setting. Dat maakt [...] een grote kans [...] dat er een gesprek ontstaat waarin eventuele angst vermindert, waardoor de situatie [...] minder beladen blijft.”</i> <i>“Om iemand te confronteren met zijn/haar gedrag en te kunnen vertellen wat voor impact dat gedrag heeft gehad op mij als brandweervrouw, op mij als gewone burger, op het korps en op mijn gezin.”</i>
Effect op de dader	14	• Begrijpen van impact op slachtoffer • Inzichten opdoen • Gedragsverandering	<i>“Omdat ik van mening ben dat wij mensen op hun slechtste dag treffen. Hun agressie is een vorm van onvermogen tegen mijn uniform en niet tegen mijzelf. Met een goed gesprek is dit in veel gevallen oplosbaar.”</i>
Wederzijds begrip	9	• Belichten van beide kanten • Ontstaan van wederzijds begrip	<i>“Wil de achtergronden snappen waarom iemand wat doet. Wil de kant van de hulpverlener laten horen.”</i>
Goed om te praten	10	• Goed om met elkaar in gesprek te gaan • Goed om te reflecteren • Goed om te confronteren	<i>“Omdat het altijd goed is om met elkaar in gesprek te gaan.”</i>

Afhankelijk van de situatie	6	• Omstandigheden • Type dader • Type incident	<i>"Hangt wel van de verdachte af. Als deze zelfreflecterend vermogen toont is dat prima. Sommige mensen zijn niet voor rede vatbaar of niet reflectief, dan kan het nog meer schade opleveren dan dat het herstelt."</i>
Overige redenen	<5	• Afgeven van signaal dat agressie niet getolereerd mag worden • Dossieropbouw • Alleen in combinatie met strafrecht	<i>"Herstelrecht prima, maar niet zonder strafrechtelijke stok achter de deur. Mijn ervaring is dat het daar wel eens aan ontbreekt."</i>
Niet duidelijk waarom	8		<i>"Ik geef het een kans"</i> <i>"Dit lijkt mij prettig"</i>

Als redenen waarom respondenten *niet* een herstelrechtelijke aanpak zouden overwegen, geven zij vooral aan hier geen behoefte aan te hebben. Dit omdat ze er bijvoorbeeld geen zin in hebben of het volgens hen niets toevoegt. Anderen vinden een herstelrechtelijke aanpak niet passend bij agressie tegen hulpverleners, omdat daders (zwaarder) gestraft moeten worden. Ook zijn respondenten van mening dat een herstelrechtelijke aanpak geen zin heeft, omdat ze denken dat het niets oplost of dat verdachten niet tot inzicht of verandering in staat zijn. Daarbij denken sommigen dat de verdachte het herstelgesprek gebruikt om tot een strafvermindering te komen. In tabel 4.2 is een overzicht van de gegeven redenen weergegeven, met daarbij enkele quotes van respondenten in de vragenlijst ter illustratie.

Tabel 4.2 – Overzicht van de gegeven redenen door hulpverleners om niet een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, met quotes ter illustratie, op basis van de vragenlijst (n=155).

Reden	n	Toelichting	Quotes ter illustratie
Geen behoefte aan	77	• Geen zin in • Geen meerwaarde (voegt niets toe) • Agressie is tegen uniform, niet tegen persoon	<i>"Ik hoef geen contact met verdachten waarmee ik aanraking ben geweest."</i> <i>"Ik heb niets aan excuses achteraf."</i> <i>"Om als handhaver met een verdachte over je gevoelens gaat praten is erg suf."</i>
Niet passend bij agressie tegen hulpverleners	34	• Alleen strafrecht passend • Daders zwaarder bestraffen	<i>"Herstelrecht vind ik volstrekt niet passend waarbij verdachten ernstig over de schreef zijn gegaan bij politieambtenaren. Strafrecht is dan het enige passende antwoord."</i>
Heeft geen zin	22	• Lost niets op • Dader niet tot verandering/inzicht in staat • Dader gebruikt herstel om verkeerde redenen (strafvermindering)	<i>"Krijg hier in [locatie] veelal te maken met dronkenlappen of overige personen welke hun acties vaak door hun gebruik of overige mentale oorzaken niet overzien."</i> <i>"Verdachte krijgt te veel opties om zijn verhaal te doen. Uit ervaring weet ik dat deze kansen gepakt worden om gedrag goed te praten of om een excuses aan te bieden welke de advocaat dan kan gebruiken bij de rechtszaak (verdachte heeft al spijt betuigd)."</i>
Agressie hoort bij het werk	5		<i>"Verbale agressie en intimidatie/ bedreigingen komen vaak voor in ons werk. Het is part of the job."</i>
Overige redenen	<5	• Niet willen verantwoorden tegenover dader • Kost (te) veel tijd • Angst voor (tegenkomen van) dader • Afhankelijk van situatie (type agressie en dader) • Zelf oplossen met dader	<i>"Ik werk voor een vrijwillige brandweer, in een dorp. Dan ga ik niet vanuit m'n rol als brandweer in gesprek met iemand die ik ook weer bij de voetbal tegen kan komen."</i>

Verschillende perspectieven van de drie beroepsgroepen

Naast voorgaande algemene beeld zijn er ook verschillen in de manier waarop respectievelijk brandweermensen, boa's en politiemensen naar herstelrecht kijken. Zo blijkt uit de analyse van de vragenlijst dat van hen die *bekend* zijn met een herstelrechtelijke aanpak, brandweerrespondenten (55%) eerder een dergelijke aanpak zouden overwegen dan politierespondenten (23%). In lijn hiermee blijkt dat meer politie- (47%) dan brandweerrespondenten (9%) aangeven dat het onwaarschijnlijk is dat zij een herstelrechtelijke aanpak zullen overwegen. Van de respondenten die *onbekend* zijn met een herstelrechtelijke aanpak blijkt er juist een verschil tussen boa's en de politie: voor boa-respondenten (27%) blijkt het waarschijnlijker dat zij een herstelrechtelijke aanpak zullen overwegen dan voor politierespondenten (14%). Ditzelfde zien we terug bij de optie 'onwaarschijnlijk': significant meer politierespondenten (54%) dan boa-respondenten (35%) die *onbekend* zijn met een herstelrechtelijke aanpak geven aan dat het onwaarschijnlijk is dat zij een herstelrechtelijke aanpak in de toekomst zullen overwegen. Wat we hier zien, is dus dat brandweerrespondenten en boa's eerder een herstelrechtelijke aanpak zouden overwegen dan politierespondenten. Voor brandweerrespondenten geldt dat vooral als ze al voorkennis hadden over herstelrecht en voor boa's wanneer zij deze kennis niet hadden. Mogelijke verklaringen voor deze verschillen zijn duidelijk geworden uit de interviews, die we nu zullen toelichten. Daarbij worden deels dezelfde argumenten genoemd om wel of geen herstelrecht te overwegen als beschreven in voorgaande op basis van de vragenlijst.

Uit de interviews met de politiemensen blijkt in lijn met voorgaande resultaten dat vier van de vijf over het algemeen weinig zien in herstelgesprekken, zeker niet wanneer zij zelf slachtoffer zijn van agressie tijdens de uitoefening van hun functie. Zij twijfelen aan de motieven van daders die zich openstellen voor herstelgesprekken en vermoeden dat deze vooral strategisch worden ingezet om strafvermindering te verkrijgen.

"Ik vraag me wel af: doet de dader dit om er makkelijker vanaf te komen.

En dat die vervolgens niet echt het idee heeft: ik heb iets fout gedaan."

(R15/R16/R17, politie)

Daarnaast betwijfelen ze of herstelrecht werkelijk bijdraagt aan gedragsverandering bij volwassen plegers, vooral wanneer het recidivisten zijn. De vier respondenten, en volgens hen ook hun collega's, ervaren herstelrecht als te vrijblijvend. De agenten geven aan dat zij meer waarde hechten aan een duidelijke en afschrikwekkende strafrechtelijke reactie op agressie tegen hulpverleners. Voor ernstige geweldsinci-

denten, zoals waar de ME mee te maken krijgt, beschouwen de politieagenten herstelrecht zelfs als onwenselijk vanwege de hoge emotionele impact op de betrokken medewerkers. Volgens hen leeft dit breed binnen de politie. Alleen bij minder ernstige incidenten of jeugdige daders zien deze respondenten ruimte voor herstelgerichte gesprekken:

“Ik denk meer dat de mindset is, dat jongeren nog te redden zijn en als die [een jongere] een misstap heeft gemaakt, daar wil je aan meewerken dat zo’n jongere nog wel een toekomst heeft. Dus wij hebben er dan wel een bevredigend gevoel bij om die jongen op het bureau te laten komen voor een gesprek.”
(R14, leidinggevende politie)

Eén geïnterviewde politierespondent gelooft sterk in het effect van herstelrecht, vooral bij eerste overtreders en jongeren. Hij noemt uit eigen ervaring een situatie waarin hij een goede band heeft opgebouwd met een man uit zijn wijk na een herstelgesprek (zie het tekstkader na de inleiding van paragraaf 4.2). Hij is ervan overtuigd dat een gesprek waarin de dader hoort wat het incident met de agent heeft gedaan meer indruk maakt dan een lange gevangenisstraf: *“Het heeft pas zin als het impact op ze heeft, als ze zelf horen van de diender die tegenover ze zit: dit heeft het mij gedaan.”* (R10, voormalig wijkagent). De agent vindt zelfs dat herstelrecht niet vrijblijvend mag zijn. Volgens hem hoort het bij het politievak om te kunnen uitleggen wat een incident met je gedaan heeft, en moet er van politiemensen een professionele bereidheid zijn om bij te dragen aan herstel. Hij herkent wel het bredere beeld van politiemensen die minder positief tegenover herstelrecht staan. Dit wijt hij vooral aan de politiecultuur:

“Denk niet dat collega’s dat [gesprek aangaan na een strafzaak] snel zouden doen, of het niet zouden zeggen. Het is toch die houding, onderdeel van de cultuur. [...] Maatschappelijk werk is een hele andere beroepshouding. Als daar een lastig gesprek is geweest dan komen maatschappelijk werkers jankend terug, maar dat kun je je bij ons niet voorstellen. Als een politieagent een week slecht slaapt van een zaak dan zullen ze dat niet tegen elkaar zeggen. Dat is onderdeel van de cultuur. Iedereen is er ook op aangenomen dat je stevig in je schoenen staat [...]. Wat wij in een week meemaken, maakt een normale burger in z’n leven niet mee. [...] Niet voor niks zijn er veel collega’s met PTSS. Doorbreek die cultuur maar eens.” (R10, voormalig wijkagent)

Binnen de brandweer is de houding ten aanzien van herstelrecht op basis van de interviews met uitvoerende brandweermensen genuanceerd. Bij agressieve burgers die bijvoorbeeld in de war zijn of onder invloed merken zij vaker spijt op en zien zij dit als oprecht. De respondenten geven aan dat brandweermensen dan vooral met een zorggerichte blik kijken: het gedrag komt vaker voort uit problemen dan uit puur criminele bedoelingen. Daardoor is er volgens hen meer ruimte om achteraf te praten over herstel en het voorkomen van escalatie. Daarbij benadrukken zij wel dat het afhankelijk is van de situatie, zoals blijkt uit onderstaande uitspraak:

“Het is allemaal afhankelijk van het incident of het voorval. Ik bedoel als een burger mij uitscheldt, dan kan ik daarna nog wel even in gesprek gaan. Maar als het zo iets is met een masker of bivakmuts, dat gaat mij te ver om daar mee te zitten praten. Maar dat is allemaal situationeel afhankelijk, ik kan niet zeggen het is goed het is fout.” (R25, coördinator opvang en nazorg, veiligheidsregio)

Ook bij de drie geïnterviewde boa's blijkt de benadering situatie- en contextafhankelijk. Allereerst onderkent een respondent dat veel boa-organisaties nog niet klaar zijn voor het toepassen van herstelrecht. Voordat herstelrecht effectief en verantwoord ingezet kan worden, moeten andere randvoorwaarden op orde zijn. Denk hierbij aan een veilige werkomgeving, voldoende begeleiding en ondersteuning voor boa's en een gedeeld bewustzijn binnen de organisatie over de waarde en werking van herstelrecht. Wat betreft hun mening over de inzet van herstelrecht erkennen de boa's dat er gevallen zijn waarin herstelrecht betekenisvol kan zijn, vooral als een dader zich bewust is van zijn daden en oprechte bereidheid toont tot verzoening of herstel. Bij jeugdige plegers zien boa's herstelrecht soms als effectiever alternatief voor een strafrechtelijke afhandeling, met het oog op toekomstperspectief. Tegelijkertijd benadrukken boa's dat herstelrecht alleen waardevol is als het vrijwillig gebeurt, zorgvuldig wordt begeleid en zorgvuldig wordt beoordeeld op de veiligheid en mentale belasting voor de betrokken boa. In sommige gevallen, zoals bij PTSS, speelt het moment en de vorm van het gesprek een cruciale rol en moet er ruimte zijn voor maatwerk, aldus de boa's.

“Ik sta er wel voor open om een gesprek met bijvoorbeeld de man die ons bedreigde aan te gaan, omdat hij natuurlijk met PTSS rondloopt, ik begrijp dat het invloed kan hebben om in uniform daar aan te komen. Ik zou er wel voor openstaan om het gesprek te voeren om elkaar uiteindelijk wat beter te begrijpen.” (R13, boa)

4.4 Beleids- en coördinatiefunctionarissen over herstelrecht

Naast de hulpverleners zelf is het ook relevant om te weten hoe andersoortige functionarissen van de organisaties waar zij werkzaam zijn – de politie, de brandweer (veiligheidsregio) en gemeenten – tegen herstelrecht aankijken. De werkgever kan namelijk een rol spelen in het attenderen op of het stimuleren van een herstelrechtelijke aanpak. Uit de interviews met onder meer teamleiders toezicht en handhaving van verschillende gemeenten, beleidsmedewerkers en coördinatoren op het gebied van ondersteuning bij veiligheidsregio's, beleidsmedewerkers en coördinatoren vanuit de politie en beleidsmedewerkers vanuit het OM blijkt dat herstelrecht nog nauwelijks een rol speelt in beleid en praktijk. De term is bij sommigen zelfs onbekend of wordt verward met andere vormen van afdoening. Toch leeft het gedachtegoed bij een aantal beleids- en coördinatiefunctionarissen wél op informeel niveau.

Zo staat een aantal respondenten in een beleidsmatige of coördinerende functie positief tegenover herstelrecht als een kansrijk aanvullend instrument. Zij zien waarde in het creëren van ruimte voor erkenning, herstel van vertrouwen en betekenisvolle afdoening, vooral in situaties waarin slachtoffers met daders geconfronteerd blijven worden, zoals in kleinere gemeenten of bij veelplegers. Ook noemen beleids- en coördinatiefunctionarissen argumenten voor herstelrecht in relatie tot het strafrecht. Zo zijn sommigen van mening dat met de inzet van herstelrecht de druk op de strafrechtsketen kan worden verlicht. Daarnaast is straf volgens hen maar beperkt effectief, wat pleit voor de inzet op herstel:

“We weten uit de criminologie dat strafrecht maar in zeer beperkte mate effect heeft. Dus we zochten naar andere manieren, zoals de inzet van een vorm van herstelrecht.” (R24, coördinator opvang en nazorg, veiligheidsregio)

We zoomen nu nog in op de drie beroepsgroepen.

Op de vraag naar de bekendheid en eventuele ervaring met herstelrecht in agressie-zaken zegt een van de geïnterviewde programmaleiders van de politie:

“Wat wij intussen merken is dat het herstelrecht wel steeds bekender wordt, maar het strafrecht nog steeds de basis is. Het strafrecht is niet altijd bevredigend, de afwikkeling daarvan.” (R06, beleidsverantwoordelijke, politie)

Een geïnterviewde casemanager heeft wel enige ervaring met mediation en geeft daarvan een voorbeeld:

“Een jonge collega en een jonge verdachte. De collega had vernomen dat de verdachte bij de politie wilde gaan werken en daar ook al bezig was. Toen heeft die collega gezegd: ‘Ik vind het vervelend als hij dat niet meer kan.’ Toen hebben zij voor mediation gekozen, gesprekken gehad. Uiteindelijk heeft die jongen geen strafblad gekregen. Een enkele keer gebeurt het wel is, maar niet vaak. [...]”

Ik ben met die agent meegegaan. Die jongen zat daar met z’n vader en met twee mediators. Ik vond het zelf heel mooi. Maar veel collega’s staan er niet voor open.” (R27, casemanager GTPA, politie)

De casemanager geeft nog een tweede voorbeeld:

“Toevallig nu met een wijkagent. Die heeft echt een warm hart voor alle mensen met psychische problemen. Die collega is heel heftig bedreigd. Maar hij zegt over de verdachte: ‘Ik heb een goed gesprek met hem gehad. Hij heeft nu zorg. Ik wil geen schadeverhalen, want hij heeft nu alles onder controle. Ik heb liever dat het allemaal goed geregeld wordt voor die verdachte, dan dat ik er geld uit wil halen’. Als casemanager koppel ik dat terug naar de officier van justitie en die neemt het ook op zitting mee.” (R27, casemanager GTPA, politie)

In tegenstelling tot deze voorbeelden is het algemene beeld dat veel agenten denken dat verdachten van agressie er bij mediation of herstelbemiddeling te gemakkelijk mee weg komen. Wel geeft een beleidsverantwoordelijke vanuit de politie aan betrokken te zijn bij het ontwikkelen van een herstelrechtelijke aanpak binnen de ZSM-keten. Deze aanpak zal vanaf september 2025 worden geïmplementeerd, onder meer met nieuwe regelingen voor kleinere zaken waarbij schadevergoeding centraal staat. Er wordt dus ingezet op structurele verankering, naast het reguliere strafrecht. Dit geldt wel alleen voor de ZSM-keten en niet voor de gehele politieorganisatie. Hij zegt wel nadrukkelijk dat herstelrecht geen vervanging is van straf, maar dat het aanvullend kan zijn. Politiemensen hebben volgens hem namelijk vaak het beeld dat de inzet van herstelrecht te soft is, behalve als het over minderjarigen gaat. Dit beeld blijkt breder te leven in de drie sectoren. Een aantal respondenten vreest net als veel hulpverleners zelf dat herstelbemiddeling of mediation kan worden misbruikt voor strafvermindering en dat daders er dan te gemakkelijk van af komen. Herstelrecht wordt soms gezien als een zachte benadering die niet past bij

de ernst van de agressie waarmee hulpverleners worden geconfronteerd. Er bestaat een brede behoefte aan duidelijkheid onder de beleids- en coördinatiefunctionarissen over: wanneer past herstelrecht, wat levert het op en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering? Respondenten stellen duidelijk dat herstelrecht alleen kans van slagen heeft als het goed wordt ingebed in de bestaande werkprocessen, vroegtijdig wordt ingezet en ondersteund wordt door duidelijke richtlijnen.

Een vertegenwoordiger van een landelijk opererende terreinbeheerder en werkgever van groene boa's ziet dat het aantal meldingen van agressie tegen boa's en andere medewerkers is opgelopen tot een kleine honderd per jaar, waarvan er ongeveer tien naar de strafrechter gaan. Een steeds groter aandeel van die meldingen heeft betrekking op personen met verward gedrag, daklozen en werkloze arbeidsmigranten die zich terugtrekken in het buitengebied. Met herstelrecht of andere mogelijk alternatieven voor het strafrecht heeft deze organisatie nog geen ervaring. Maar een deel van de voorvallen van agressie is afkomstig van mensen met wie de organisatie een zakelijke relatie heeft, bijvoorbeeld werknemers van (onder)aannemers in het buitengebied. Als dergelijke mensen agressief worden tegen het personeel, dan voert men daar een stopgesprek mee.

Uit een interview met een beleidsmedewerker en een leidinggevende van een kleinere gemeente blijkt dat die gemeente nog niet met herstelrecht bezig is. Maar men ziet wel iets anders dat ook werkt, de leidinggevende vertelt ons over wat zij in de wandelgangen 'boerenmediation' noemen. Daarmee bedoelt men dat men agressievelingen in hun eigen lokale taal direct van repliek dient in plaats van een formele positie in te nemen. Dat wordt door inwoners van de betreffende gemeente doorgaans ook wel aanvaard. Ondanks dat dit een interessant voorbeeld is dat wordt aangeduid als een vorm van mediation, moeten we hierbij opmerken dat dit nog aardig ver af ligt van de definitie van herstelrecht en het dichter tegen bemiddeling aan lijkt te liggen dan tegen mediation (zie tabel 3.1). Verder kiezen ook in een andere gemeente de teamleider van boa's en de gebieds-OvJ in een agressiecasus waarin over en weer aangifte is gedaan voor een mediation in plaats van een strafvervolging, omdat het goed mogelijk is dat de betreffende bewoner en de betreffende boa elkaar nog vaker tegenkomen. Maar zij realiseren zich ook dat men dat op de werkvloer ziet als scheef: *"Dat is lekker. Krijg je klappen en dan mag je samen gaan koffiedrinken"* (R03).

Gevraagd naar hun bekendheid met herstelrecht of mediation reageren beleidsverantwoordelijken op het gebied van boa's verschillend. De een vindt dat verdachten van geweld er met mediation te gemakkelijk vanaf komen. De ander heeft zelf een opleiding tot mediator gevolgd en vindt dat herstelrecht kan bijdragen aan zowel genoegdoening als ook aan herstel van vertrouwen. Daarnaast is hij er ook

van overtuigd dat het sommige burgers kan helpen hun gedrag en houding te verbeteren en daarmee ook hun kansen in de samenleving.

Een leidinggevende boa van een kleinere gemeente corrigeerde jongeren die de stilte doorbraken tijdens de Dodenherdenking. Dat liep uit op een handgemeen waarbij de boa gewond raakte. Als hij toen was gevraagd naar de optie van herstelrecht, zou hij dat hebben gedaan:

“Het was een knul van zeventien. Dan kan je gaan zitten en uitleggen wat zijn gedrag teweegbrengt.” (R09, leidinggevende boa, gemeente)

Nu is de werkelijkheid uitgelopen op een teleurstelling. De politie had de zaak niet serieus onderzocht en niet serieus op papier gezet. Er waren geen beelden veiliggesteld. Er waren geen getuigen verhoord. De OvJ heeft de zaak geseponeerd wegens gebrek aan bewijs.

Herstelrecht of een ander alternatief voor een strafrechtelijke afwikkeling van geweld kent men bij de veiligheidsregio's nog niet. Maar bij zeker een van deze veiligheidsregio's denkt men wel dat dat een werkbaar en werkzaam alternatief zou kunnen zijn.

4.5 De waarde van herstelrecht volgens bemiddelaars en mediators

Om een beeld te geven van de meerwaarde van herstelrecht bij hulpverleners is het tot slot, naast het perspectief van hulpverleners en hun organisaties zelf, zinvol te weten hoe mediators en bemiddelaars aankijken tegen de waarde van herstelrecht bij deze doelgroep. In paragraaf 4.1 hebben we gelezen dat een deel van de geraadpleegde mediators en bemiddelaars wel, zij het beperkt, ervaring hebben met mediation en herstelbemiddeling bij politiemensen en boa's. De meeste mediators en bemiddelaars geven aan dat respectievelijk mediation en bemiddeling zinvol zijn voor beide partijen; slachtoffer en dader. In een aantal gevallen wordt specifiek naar het slachtoffer verwezen, waar anderen zich specifiek op de dader richten. Zo lichten zij toe dat voor hulpverleners die slachtoffer worden van agressie bemiddeling bij kan dragen aan emotioneel herstel en aan vermindering van stress en het voorkomen van uitval. Anderen wijzen erop dat de waarde van bemiddeling of mediation zit in dat daders inzicht krijgen in wat voor impact hun (agressieve) gedrag heeft op hulpverleners, wat volgens sommigen tot het voorkomen van recidive kan leiden. Sommige respondenten kaarten ook aan voor wie of wanneer bemiddeling/mediation geschikt is; vooral als beide partijen intrinsiek gemotiveerd zijn voor

een gesprek. Tot slot stippen respondenten aan dat mediation of bemiddeling nog (te) weinig wordt ingezet bij hulpverleners, mede doordat er nog te weinig bekendheid over is en doordat werkgevers hun medewerkers niet vaak attent maken op de mogelijkheid tot de inzet van herstelbemiddeling en mediation. Er mag dus wat betreft deze respondenten meer aandacht voor komen. In onderstaande tabel 4.3 zijn de belangrijkste punten die bemiddelaars en mediators noemen over de meerwaarde van herstelbemiddeling en mediation samenvattend op een rij gezet, met daarbij uitspraken ter illustratie van respondenten uit de vragenlijst.

Tabel 4.3 – Aangedragen punten van mediators en bemiddelaars over de meerwaarde van mediation c.q. herstelbemiddeling bij hulpverleners (n=34).

Reden/meerwaarde	Toelichting	Quotes ter illustratie
Zinvol voor beide partijen	• Meer inzicht, (wederzijds) begrip en besef • Elkaar als mensen zien	<i>“Elkaar in de ogen kijken en het woord tot elkaar richten, maakt één en ander vaak heel realistisch en begrijpelijk.”</i>
Zinvol voor slachtoffer	• Emotioneel herstel • Verminderen stress • Voorkomen uitval • Betere verwerking • Herstel veiligheidsgevoel • Empowerment	<i>“Deze groep werknemers komt veelvuldig in aanraking met geweld en het wordt vaak afgedaan, dit hoort bij het werk. Intern is er een Team opvang na incident die contact opneemt, echter vaak eenmalig en/of wordt de dader juridisch afgestraft. Mijn mening is dat wanneer je een baan hebt, waarbij je veelvuldig in aanraking komt met geweld, ook al zijn mensen hiervoor opgeleid, dat incidenten wel stressreacties veroorzaken bij medewerkers. Wanneer dit [...] vaak voorkomt of stelselmatig [...] dit op den duur, als hier onvoldoende aandacht door medewerker of organisatie geboden wordt, dit tot overmatige stress en alertheid kan leiden, en of zelfs uiteindelijk tot een stressstoornis (PTSS). Ik denk veel meer herstelbemiddeling preventief inzetten t.g.v. [ten gunste van] stressreductie dus ook veel meer aandacht voor herstelbemiddeling.”</i>

Zinvol voor dader	• Inzicht in impact op slachtoffer • Leren van incident en verantwoordelijkheid nemen • Voorkomen van recidive	<i>“Een goede zaak zodat mensen zich ervan bewust worden wat de invloed van hun gedrag is op mensen die een publieke taak vervullen. Dat er achter iemand in functie een mens zit met gevoelens, een gezin en de impact van het werk dat diegene doet. In de hoop dat iemand beseft welke gevolgen zijn/haar gedrag kan hebben op de ander. En dat dit dus ook gevolgen kan hebben voor het grotere geheel en daarmee ons allemaal aangaat.”</i>
Onder juiste omstandigheden	• Beide partijen intrinsiek gemotiveerd voor gesprek • Autonomie rondom verzoek (ja/nee zeggen, zelf kunnen initiëren) • Juiste stappen volgen	<i>“Elke stap in het bemiddelingsproces telt. Niet alleen het contact, maar ook de voorbereiding van dat contact helpt de werknemer om het gebeurde anders te kunnen verwerken in zijn/haar leven.”</i>
Meer bekendheid nodig	• Attent maken op mogelijkheden • Duidelijkheid scheppen over wat het wel/niet inhoudt en kan betekenen	<i>“Ik denk dat dit nu nog te weinig wordt ingezet. Ik merk dat vanuit de politie mensen/de organisatie terughoudend zijn in het aangaan van bemiddelingscontacten. Hier liggen nog wel kansen denk ik.”</i>
Geen extra aandacht nodig voor hulpverleners		<i>“Ik denk dat de bijzondere aandacht voor werknemers in de publieke zaak overdreven is en een gevolg is van politieke issues.”</i>

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we in kaart gebracht in hoeverre herstelrecht op dit moment al wordt toegepast onder hulpverleners en hoe er tegenaan wordt gekeken. Dit hebben we vanuit verschillende perspectieven gedaan: vanuit hulpverleners op basis van de vragenlijst aangevuld met interviews, vanuit beleids- en coördinatie-functionarissen vanuit de drie sectoren op basis van interviews en vanuit mediators en bemiddelaars op basis van vragenlijsten.

Wat duidelijk is geworden, is dat er in twee jaar tijd in Nederland ten minste dertig bemiddelings- en mediationzaken zijn geweest met politiemensen en boa's. Uit de vragenlijst met hulpverleners kwamen daarnaast nog enkele concrete voorbeelden van een herstelrechtelijke aanpak naar voren, waarbij niet overal duidelijk was of er echt sprake van herstelrecht was. Dit toont dat herstelrecht wel (eens) voorkomt, maar niet op grote schaal. Het bleek erg lastig om in contact te komen met hulpverleners die een bemiddelings- of mediationtraject hebben gedaan. De voorbeelden die ons ter ore zijn gekomen, waren zonder uitzondering positief over hun ervaring met een herstelrechtelijke aanpak, omdat het bijdroeg aan de eigen verwerking van het incident en effect op de dader zou hebben. Ook bemiddelaars en mediators tonen zich overtuigd van de meerwaarde van herstelrecht voor hulpverleners na agressie-incidenten; het in gesprek gaan met de dader en confronteren met wat het gedrag heeft gedaan, zou bijdragen aan emotioneel herstel van het slachtoffer en voorkomen van herhaling door de dader.

Hulpverleners zelf blijken echter niet allemaal direct open te staan voor een herstelrechtelijke aanpak. Slechts 17 procent van de hulpverlenerrespondenten bleek bekend met een herstelrechtelijke aanpak; significant meer politie dan brandweer. Van de respondenten die bekend zijn met herstelrecht, gaf ruim een derde aan (zeer) waarschijnlijk een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, tegenover ruim een vijfde van de respondenten die er onbekend mee waren. Bekend maakt dus bemind, al is in dit verband opvallend dat brandweermensen en boa's eerder een herstelrechtelijke aanpak blijken te overwegen dan politiemensen. Nu kwam eerder ook al naar voren dat politiemensen met meer (fysieke) agressie geconfronteerd worden en een andere rol in de hulpverlening vervullen dan de brandweer, wat mogelijk een rol speelt bij hoe ze tegen daders van agressie aankijken.

Voor boa's en sommige leidinggevenden geldt dat herstelrecht leeft als een gedachtegoed dat nog niet stevig verankerd is in beleid, maar wel in het hoofd aanwezig is. Verscheidene boa-respondenten zien herstel als een waardevolle manier om de dialoog aan te gaan. Dat geldt dan vooral voor voorvallen waarin de gevolgen van een incident beperkt waren en de dader openstaat voor reflectie. Tegelijkertijd wordt erkend dat herstelrecht niet in alle gevallen voldoende is en soms steviger ingrijpen nodig is. Bovendien moeten er in boa-organisaties voordat serieus over herstelrecht nagedacht kan worden, eerst andere dingen nog op orde komen, zoals een veilige werkomgeving, begeleiding en ondersteuning. Bij de brandweer ligt de focus vooral op de eigen organisatie en de bescherming van het personeel. Er bestaat bij brandweermedewerkers twijfel over de effectiviteit van zowel strafrecht als herstelrecht, vooral wanneer daders niet worden vervolgd. Herstelrecht wordt inhoudelijk wel als waardevol beschouwd, maar de toepasbaarheid is sterk afhankelijk van

de context van het incident. In plaats van hersteltrajecten ligt de nadruk meer op de werkgeversrol. Goede opvang, erkenning en begeleiding van getroffen medewerkers worden als belangrijker gezien dan gesprekken met daders. Herstelgesprekken kunnen daarbij wel bijdragen aan bewustwording bij daders, zeker in het licht van het 'knuffelbare' imago van de brandweer, dat sterk contrasteert met de agressie die medewerkers soms ervaren. Binnen de politie is het beeld wisselend. Enerzijds zijn er duidelijke sceptische geluiden: herstelrecht wordt soms gezien als een te zachte aanpak waarbij daders "sorry zeggen en ervan af komen". Vooral het motief van de verdachte om deel te nemen aan een herstelgesprek trekt men vaak in twijfel. Men vermoedt bijvoorbeeld dat dit gebeurt uit opportunisme en met het oog op strafvermindering. Anderzijds zijn er ook agenten die herstelrecht juist beschouwen als een krachtig middel om herstel en heling te bewerkstelligen, zowel tussen burger en ambtenaar onderling als tussen burger en overheid. Toch wordt herstelrecht in de politiepraktijk nog maar zelden toegepast. De meeste respondenten hebben geen of weinig ervaring met herstelgesprekken en signaleren veel wantrouwen onder collega's, zowel richting daders als richting het OM. Daarbij klinkt ook de overtuiging door dat zwaardere bestraffing effectiever is. Soms maakt men een uitzondering voor jeugdige verdachten, waarbij men wel mogelijkheden ziet voor een herstelgericht gesprek. Over het algemeen is de behoefte aan betere ondersteuning en nazorg voor slachtoffers groter dan de behoefte aan contact met de dader.

Eindnoten

1. Deze resultaten zijn op basis van 11 (van in totaal 24 werkzame) bemiddelaars en 33 (van in totaal 80 werkzame) mediators.
2. De volgende toelichting is gegeven aan respondenten die aangaven aangifte te hebben gedaan van een incident: Na incidenten zijn er verschillende afhandelingen mogelijk, waaronder strafrechtelijk en herstelrechtelijk. In het strafrecht staat vervolging en bestraffing van de dader centraal. Bij herstelrecht gaan verdachte en slachtoffer onder professionele begeleiding in gesprek over de gevolgen van het strafbaar feit. Ze kunnen beiden hun kant van het verhaal vertellen, elkaar vragen stellen en antwoorden geven en eventueel afspraken maken. De volgende vragen gaan over de afhandeling van het incident/de incidenten.
3. Gevraagd werd: Bent u bekend met een herstelrechtelijke aanpak?
4. Er bleken geen significante verschillen te bestaan tussen boa's en de andere twee groepen.
5. Aan degenen die aangaven niet bekend te zijn met een herstelrechtelijke aanpak, is de volgende toelichting gegeven: Bij herstelrecht gaan verdachte en slachtoffer onder professionele begeleiding in gesprek over de gevolgen van het strafbare feit. Ze kunnen beiden hun kant van het verhaal vertellen, elkaar vragen stellen en antwoorden geven en eventueel afspraken maken. Zou u, met deze informatie, in de toekomst een herstelrechtelijke aanpak overwegen indien er geweld/agressie tegen u geuit wordt tijdens het werk?

5

De afhandeling van agressie-incidenten

Tot nu blijkt uit dit onderzoek dat herstelrecht nog weinig bekendheid geniet waar het gaat om de afwikkeling van agressie tegen hulpverleners. Hoe kan dat? Hoe gaan organisaties om met de afhandeling van voorvallen van agressie? Dit hoofdstuk geeft eerst op basis van literatuur en beleidsstukken een algemeen beeld van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van agressie tegen hulpverleners. Daarna komt aan bod hoe organisaties in de drie sectoren te werk gaan in de afwikkeling van voorvallen van agressie tegen hulpverleners. Tot slot gaan we ook nog in op de afhandeling vanuit het OM, omdat het OM beslist over de vervolging van verdachten van agressie en kan beslissen over eventuele alternatieven in plaats van of naast het strafrecht. Dit hoofdstuk draagt bij aan het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag rondom het in zijn werk gaan van de afhandelingen. Tevens is het van belang voor inzichten over wat er eventueel nodig is om herstelrecht (meer) toe te passen.

5.1 Verkenning van de aanpak van agressie tegen hulpverleners

Ten eerste beschrijven we op basis van literatuur de aanpak van agressie tegen hulpverleners zoals die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Zoals eerder in dit rapport al kort benoemd, heeft de Rijksoverheid in de loop van de jaren uiteenlopende maatregelen genomen om agressie tegen hulpverleners te voorkomen, te verminderen en te bestrijden. Sinds 2010 bestaan zoals in hoofdstuk 1 al kort aangestipt de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) die de politie en het OM gebruiken om hoge prioriteit aan de opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak te geven. De ELA is een set van 32 afspraken, die beschouwd kunnen worden als het instrumentarium voor de politie en het OM om invulling te geven aan het repressieve deel van het programma Veilige Publieke Taak (VPT).

De ELA zijn nog steeds operationeel, terwijl het programma VPT, waarin ook aandacht was voor preventie, eind 2016 is afgelopen (Kuppens, Rijnink, Van Esseveldt & Ferwerda, 2020).

Kernpunten ELA:

- Hoge prioriteit voor opsporing en vervolging
- Kwalitatieve onderzoeken en processen-verbaal
- Toepassing van lik-op-stukbeleid, (super)snelrecht en ZSM
- Verhalen van schade op de dader
- Optimale informatievoorziening aan slachtoffers en werkgevers
- Actief communicatiebeleid
- Eenduidige registratie en monitoring

(Kuppens et al., 2020)

In 2020 en opnieuw in 2025 zijn de ELA geëvalueerd (Kuppens et al., 2020; Abraham, 2025). De evaluatie uit 2020 constateerde dat de ELA over het algemeen goed werden nageleefd, hoewel de uitvoering regionaal varieerde. Het lik-op-stukbeleid en (super)snelrecht bleken in de praktijk moeilijk toepasbaar, vooral vanwege de complexiteit van geweldszaken. In 2025 werd een verdere verbetering in de naleving geconstateerd, mede dankzij de toegenomen samenwerking tussen politie, OM en publieke werkgevers. Deze verbetering was vooral terug te zien in snellere afhandeling van zaken en betere dossiervorming. Daarnaast bleek een belangrijk knelpunt in 2020 het ontbreken van centrale regie na beëindiging van het programma VPT. In 2025 bleek dit deels opgevangen door regionale coördinatoren en aangepaste beleidsinstructies. Toch werd in deze laatste evaluatie aangedrongen op een landelijke herijking van de coördinatiestructuur (Abraham, 2025).

Uit de evaluatie van 2025 kwam ook een aantal nieuwe knelpunten naar voren. Allereerst hebben slachtoffers vaak onvoldoende inzicht in het verloop van hun zaak en weten ze niet waar ze terecht kunnen voor meer informatie. De communicatie die zij van het OM ontvangen, is te algemeen en mist een persoonlijke benadering. Ten tweede zijn er nog geen afspraken opgenomen over de rol van werkgevers in het aangifteproces. Slachtoffers verwachten vaak te veel van aangiftes en zijn teleurgesteld in de duur en uitkomst ervan. Soms doen werkgevers ook aangifte zonder het slachtoffer daarin te hebben gekend. Ten derde verschilt de aangifteprocedure bij de politie per locatie en per afhandelende agent. Sommige slachtoffers

ervaren hoge drempels bij het doen van aangifte, bijvoorbeeld als deze veel tijd kost en er discussies ontstaan over de invulling ervan. Als laatste is het wel mogelijk om onder bepaalde voorwaarden aangifte te doen zonder dat het privéadres van het slachtoffer wordt vermeld. Dit kan echter alleen in gevallen waarin geen beperkingen volgen uit de wet. Zo is het weglaten van het adres bijvoorbeeld niet mogelijk wanneer het slachtoffer thuis is bedreigd en dit ook de plaats delict is. Hierover bestaat onduidelijkheid en dit kan leiden tot teleurstelling bij het slachtoffer, zo blijkt uit de evaluatie (Abraham, 2025).

In 2021 is de Taskforce Onze hulpverleners veilig opgericht. Onder dat programma is dit onderzoek ingesteld. Ook zijn er nieuwe wetten en regels opgesteld om agressie tegen hulpverleners te voorkomen en sneller te bestraffen en er zijn preventieprogramma's opgezet. Men zet in op de samenwerking tussen de verschillende niveaus van de overheid en maatschappelijke organisaties. Verder krijgen werkgevers handvatten om te zorgen voor een veilige werkomgeving en om werknemers te beschermen tegen agressie tijdens hun werk. Organisaties moeten zelf een veilige werkomgeving creëren. Dit kan er wel voor zorgen dat de aanpak van agressie tegen hulpverleners binnen verschillende organisaties uiteenlopend is georganiseerd (Ministerie van Algemene Zaken (AZ), 2024).

Het Ministerie van AZ beschrijft op zijn website over de noodzaak dat werknemers agressie melden bij hun werkgever. Vervolgens dient de werkgever deze meldingen zorgvuldig vast te leggen. Dit stelt werkgevers in staat om beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van agressie tegen hun medewerkers. Dat helpt hen om passende maatregelen te treffen (Ministerie van AZ, 2024). Naast de landelijke richtlijnen kunnen organisaties eigen richtlijnen of protocollen opstellen voor de aanpak van agressie tegen medewerkers. Uit een onderzoek van CNV (2024) onder leden blijkt dat 53 procent van de respondenten – waaronder werknemers in de zorg, de brandweer en de politie – ontevreden is over de ondersteuning die hun werkgever biedt wanneer zij met agressie te maken krijgen. De helft van de werkgevers van deze hulpverleners biedt geen psychische ondersteuning aan medewerkers die te maken hebben gehad met agressie.

Om werkgevers beter te kunnen ondersteunen, is in 2024 de Richtlijn Psychosociale ondersteuning Geüniformeerd uit 2010 herzien. De bestaande bevindingen uit de wetenschap en ervaringen uit het veld zijn zoveel mogelijk geactualiseerd en de visie op optimale psychosociale ondersteuning is herschreven naar recente ontwikkelingen in multidisciplinair psychosociaal crisismanagement. Dit heeft gezorgd voor een nieuwe landelijke beleidsrichtlijn, de Richtlijn Psychosociale ondersteuning hoog-risicoberoepen 2024 (ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum, 2025). Het doel van de herziene richtlijn is stressgerelateerde klachten en werkkuit-

val bij medewerkers in hoog-risico beroepen als gevolg van ingrijpende gebeurtenissen op het werk zo veel mogelijk te voorkomen en duurzame inzetbaarheid en goed functioneren te bevorderen. Daarnaast biedt de richtlijn een kwaliteitsnorm van goed werkgeverschap. De richtlijn beschrijft verschillende verantwoordelijkheden voor werkgevers, zoals het stimuleren van een veilige werkcultuur, het bieden van voorlichting, training en opleiding, de praktische ondersteuning bij het afhandelen van incidenten, het monitoren van het welbevinden van medewerkers en het faciliteren van (collegiale) opvang en (professionele) zorg.

5.1.1 Halt als idee

Aardig wat respondenten in dit onderzoek noemden spontaan de aanpak die al sinds 1981 bekend staat onder de naam Halt. Halt staat voor Het Alternatief. Jongeren tussen de 12 en 18 jaar die voor het eerst een relatief licht strafbaar feit plegen, krijgen in dit landelijke programma van het Ministerie van JenV een leerstraf of soms een werkstraf. Doel is dat de betreffende jongeren geen strafblad krijgen, maar wel leren inzien dat hetgeen zij hebben gedaan fout is en geen herhaling verdient.

Hoewel Halt geen specifieke cijfers publiceert over het aantal jongeren dat agressie pleegt tegen mensen met een publieke taak, stelt de organisatie wel dat dit gedrag “helaas vaak voorkomt” onder jongeren (Halt, z.d.-1). Vaak gebeurt dit wanneer jongeren onder invloed zijn van alcohol of vrienden en zij de grenzen van wat kan en mag willen verkennen. Uiteindelijk worden zij dan soms daders of omstanders bij agressie tegen mensen met een publieke taak. Halt heeft voor de agressie tegen mensen met een publieke taak een aparte aanpak ontwikkeld. Wanneer jongeren strafbare feiten plegen, zoals agressie, kunnen ze naar Halt worden verwezen. Binnen die aanpak reflecteren de jongeren op hun gedrag, oefenen ze met sociale vaardigheden, maken ze excuses aan het slachtoffer en vergoeden ze eventuele schade. In sommige gevallen kan het ook zo zijn dat de jongere een werkopdracht krijgt. Bij deze Halt-interventie worden ouders of opvoeders altijd betrokken. De interventie bestaat uit thema's als normen en waarden, wat het betekent om een publiek beroep te hebben en wat de gevolgen zijn van geweld tegen mensen met een publieke taak. Ook gaat Halt in op de betrokkenheid van ouders. Halt wil actief bijdragen aan houdings- en gedragsverandering door jongeren en hun ouders het belang van de publieke taak te laten zien en hen duidelijk te wijzen op het effect van agressie tegen werknemers met een publieke taak (Halt, z.d.-2).

5.2 Aanpak in de organisaties

5.2.1 Aanpak agressie tegen politiemensen

In de politieorganisatie geldt de kadernota Arbeidsomstandigheden voor de interne toepassing van de Arbeidsomstandighedenwet. Via risico-inventarisatie en -evaluatie worden gezondheids- en veiligheidsrisico's in kaart gebracht, waarna maatregelen worden getroffen om deze risico's te beperken. Ook is er een Arbocatalogus beschikbaar waarin de afspraken staan over hoe de politie voldoet aan de verplichtingen uit de Arbowet. De catalogus bevat werkprocessen, werkinstructies, beleid en relevante wet- en regelgeving met betrekking tot onder andere fysieke veiligheid, mentale gezondheid, sociale veiligheid en weerbaarheid (Ministerie van JenV, 2024). Hierin zijn protocollen te vinden over hoe om te gaan met agressie tegen politiemensen. Er wordt gebruik gemaakt van protocollen als 'Arbeidsgerelateerd geweld tegen politieambtenaren in de privésfeer', 'Richtlijn aanpak geweld tegen politieambtenaren, 2015' en 'Uitvoeringsregeling protocol GTPA' (Kuppens et al., 2020). Deze uitvoeringsregeling GTPA wordt ingezet wanneer politieambtenaren tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden betrokken zijn bij incidenten die emotioneel en fysiek belastend kunnen zijn. Wanneer hier sprake van is, zijn er in de uitvoeringsregeling vijf processen van elkaar te onderscheiden, die door elkaar opgevolgd worden. Allereerst het signaleren en melden, ten tweede het verlenen van zorg, als derde de opsporing en het vervolgen van de verdachte, ten vierde de schade verhalen en als laatste de evaluatie van het incident. In deze processen heeft een aantal functionarissen een belangrijke verantwoordelijkheid en taak: de portefeuillehouder GTPA, casemanagers, politieambtenaren, directe leidinggevenden en operationeel leidinggevenden. Voor elk van deze functies zijn de taken en verantwoordelijkheden beschreven (Politie, 2009). In de Zorgwijzer 2024 van de politie staat beschreven dat van geweld "altijd aangifte [wordt] gedaan en een proces-verbaal opgemaakt" (Politie, 2024c). Daarbij wordt volgens de zorgwijzer de nodige nazorg geboden aan de politiemedewerker, bijvoorbeeld door begeleiding in het (aangifte)proces. Het Team Collegiale Ondersteuning van elke politie-eenheid is beschikbaar voor de eerste opvang na een incident (Politie, 2022: 6). De casemanager helpt de betreffende medewerkers bij de melding tot en met de afhandeling van de schade (Slachtofferhulp Nederland, z.d.).

5.2.2 Aanpak agressie tegen brandweermensen

De protocollen en richtlijnen voor de brandweer (door de veiligheidsregio's) richten zich volgens de drie gesproken veiligheidsregio's en de bronnenstudie vooral op de opvang van en de nazorg voor de brandweermedewerker(s) die te maken heb-

ben gehad met agressie van burgers. Dit heeft er onder meer mee te maken dat men binnen de veiligheidsregio's niet goed bekend is met het anders aangifte doen dan als privépersoon, dus bijvoorbeeld onder nummer (anoniem), of domicilie kiezend op het werkadres óf dat de werkgever de aangifte doet en niet de werknemer. Agressie komt relatief weinig voor en brandweermensen zijn vaak niet bereid om aangifte te doen, zo blijkt uit dit en eerder onderzoek. In beleidskringen binnen de veiligheidsregio's vermoedt men daarom dat brandweermensen mogelijk wel interesse zouden kunnen hebben in alternatieven voor een strafrechtelijke afwikkeling. Maar ook met die alternatieven, zoals mediation of herstelrecht, is men ook niet goed bekend.

Brandweer Nederland heeft in 2016 de richtlijn 'Psychosociale Ondersteuning Geüniformeerden' vertaald naar de handreiking 'Opvang en nazorg brandweer'. Het doel van deze handreiking is dat de opvang van en steun en nazorg voor brandweermensen in elke veiligheidsregio zijn ingebed en gewaarborgd. Deze handreiking is bedoeld voor alle brandweermensen, omdat veel brandweermensen tijdens hun werk te maken krijgen met schokkende gebeurtenissen, zoals ongevallen waarbij sprake is van zwaar letsel, de dood, verminking of reanimatie, ongevallen met kinderen of ernstige misdrijven en ook geweld/intimidatie. Wanneer brandweermensen in zulke situaties terechtkomen, bestaan hier volgens de handreiking verschillende vormen van ondersteuning voor. Allereerst wordt gekeken of de desbetreffende brandweerman/vrouw genoeg heeft aan een of meer gesprekken met het team collegiale ondersteuning (TCO). Het TCO bestaat uit ervaren brandweermensen die zelf indringende voorvallen hebben meegemaakt en een training hebben gevolgd om collega's op te vangen en te ondersteunen. Wanneer de collegiale ondersteuning niet genoeg blijkt te zijn, kan dat leiden tot een verwijzing naar professionele hulp, die op verschillende manieren georganiseerd kan worden. Dit is wel per veiligheidsregio verschillend. Daarom is hier geen algemene richtlijn voor gegeven (Brandweer Nederland, 2016). In de praktijk blijken er grote verschillen te zijn in de manier waarop regio's de opvang en nazorg hebben georganiseerd. Dit komt voort uit het feit dat alle veiligheidsregio's zelf een invulling mogen geven aan de opvang en nazorg (Geense, 2023). Daarnaast heeft Brandweer Nederland een onafhankelijk 'Steunpunt Brandweer'. Gespecialiseerde maatschappelijk werkers met kennis van het brandweervak kunnen via dit steunpunt informatie, advies en kortdurende hulpverlening bieden bij psychosociale klachten. In de handreiking wordt niet specifiek een richtlijn gegeven voor situaties van agressie tegen brandweermensen (Brandweer Nederland, 2016).

5.2.3 Aanpak agressie tegen boa's

Agressie tegen boa's is primair de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dit is vastgelegd in de Arbowetgeving, waarvan de naleving wordt gecontroleerd door de Inspectie Sociale Zaken en Welzijn. Werkgevers zijn op basis van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen of beperken van psychosociale arbeidsbelasting, ofwel agressie tegen een werknemer. Het Arbobesluit, specifiek in afdeling 4, artikel 2.15, verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen door middel van een risico-inventarisatie en -evaluatie. Uit het onderzoek van Abraham & Van Soomeren (2020) blijkt dat werkgevers diverse maatregelen nemen om een veilige werkomgeving voor boa's te realiseren. De invulling van de aanpak van agressie tegen boa's ligt binnen de verschillende gemeenten zelf, wat zorgt voor verschillen tussen gemeenten.

Grotere gemeenten hebben zowel voor preventie als voor de aanpak van daders én voor de opvang en nazorg voor het personeel meestal richtlijnen en protocollen en stappenplannen klaarliggen, met stroomschema's en soms ook formulieren voor het vastleggen van informatie. Dit geldt echter niet voor alle grotere gemeenten; bij sommige is dit minder ver ontwikkeld. Dit blijkt uit de bronnenstudie en uit de interviews voor dit onderzoek. Vanuit deze gemeenten wordt aangegeven dat zij daar ook mee werken en deze ook regelmatig evalueren en actualiseren. Naast regelingen voor de veiligheid voor het personeel zijn er meestal ook richtlijnen voor de veiligheid van de politieke ambtsdragers, dus de burgemeester en wethouders. De richtlijnen voor agressie tegen medewerkers differentiëren tussen personeel dat in openbare gebouwen (waar dikwijls beveiliging aanwezig is) en personeel dat buiten op straat werkt, zoals boa's. Bij kleinere gemeenten zijn dit soort regelingen in mindere mate aanwezig of minder gedetailleerd.

5.3 Beleid en coördinatie in de afwikkeling van agressie

Uit voorgaande blijken er flinke verschillen te zijn in de mate waarin en de wijze waarop boa's, brandweerlieden en politiemensen worden opgevangen, ondersteund en begeleid nadat zij zijn geconfronteerd met agressie van burgers. Die verschillen zijn ertussen respectievelijk de gemeenten, de veiligheidsregio's en de politie-eenheden waar deze hulpverleners werken. Daarom zijn voor dit onderzoek ook interviews gehouden met zestien respondenten die verantwoordelijk zijn voor beleid of coördinatie op het terrein van de afwikkeling van geweld en agressie tegen hulpverleners. Zes van hen werken bij een gemeente of een andere werkgever van boa's of zijn op een andere manier betrokken bij het werk van boa's. Vijf respondenten

werken bij een veiligheidsregio en zijn daar betrokken bij de afwikkeling van incidenten waaronder agressie tegen brandweermensen. Twee respondenten werken bij de politie als beleidsverantwoordelijken op het gebied van VPT en GTPA. Tot slot werken drie van de respondenten bij het OM in de rol van beleidsmedewerker (op het gebied van mediation en VPT-zaken) en één als officier van justitie.

Verder zijn er van een aantal van deze organisaties documenten ontvangen met opgesteld beleid en protocollen voor de afhandeling van dergelijke zaken, zowel richting de werknemer als richting de betreffende burger(s). Deze zijn voor achtergrondinformatie geraadpleegd.

5.3.1 Beleid en coördinatie bij boa's

De geïnterviewde beleidsverantwoordelijken en leidinggevendenden op het gebied van boa's lichten het op papier gesteld beleid toe. Dit betrof vooral gemeenten waar we op waren gewezen vanwege hun goede praktijken op het gebied van omgang met incidenten.

Twee beleidsmakers van een kleinere gemeente vertellen dat zij nog niet zijn geconfronteerd met heel ernstige zaken van agressie en geweld tegen personeel. Maar zij zijn wel bezig met ontwikkeling en verduidelijking van beleid, niet alleen wat betreft de aanpak, maar ook wat betreft de opvang, nazorg en verdere begeleiding van en voor de eigen boa's. Zo heeft men wel al een gemeentelijk geweldsprotocol, maar dat voorziet nog niet in het doen van aangifte als werkgever in plaats van dat de werknemer laten doen. In samenspraak met de politie is men bezig met plannen om in de taak- en werkverdeling zo te maken dat de meer risicodragende taken bij de politie komen of blijven, zodat de boa's daar in beginsel bij weg blijven.

De betreffende gemeente kent ook het fenomeen 'ordegesprek' met burgers die zich hebben misdragen tegen gemeentepersoneel. Zie onderstaand kader voor een toelichting over ordegesprekken en ook stopgesprekken.

Stop- en ordegesprekken

Uit interviews met leidinggevende functionarissen van drie Nederlandse gemeenten blijkt dat er stopgesprekken worden ingezet als reactie op agressie tegen hulpverleners. Een belangrijke reden voor deze gesprekken is dat betrokkenen elkaar vaak in de publieke ruimte blijven tegenkomen. Dit speelt vooral bij lokale boa's. Enkele gemeenten hebben daarom gekozen voor een tweeledig gespreksstraject. Eerst vindt er een individueel gesprek plaats tussen dader en een vertegenwoordiger van de gemeente. Daarin staan men stil bij het incident,

het gedrag en de persoonlijke situatie van de betrokkene. In een vervolgesprek ook de getroffen medewerkers aanwezig zijn om wederzijds begrip te bevorderen en escalatie te voorkomen een eventuele volgende keer dat zij in contact komen. Hoewel geweld een strafbaar feit is waar in beginsel altijd aangifte op volgt, zoekt een deel van de gemeenten naar gedragsbeïnvloeding en de stimulans van norm-besef. Deze gesprekken zijn gericht op het in kaart brengen van onderliggende frustraties op hulpvragen.

Een leidinggevende bij een gemeente beschrijft dat na geweldsincidenten waarvan een gemeentemedewerker slachtoffer wordt, de verdachte wordt uitgenodigd voor een gesprek op het stadhuis. Deze gesprekken vinden doorgaans plaats in aanwezigheid van een leidinggevende van het slachtoffer, samen met een ervaren gespreksvoerder vanuit de gemeente. De slachtoffers zijn veelal medewerkers met intensief klantcontact, zoals boa's, baliemedewerkers en toezichthouders. Deze gesprekken zijn gericht op het stellen van duidelijke grenzen en gedragsnormen. De betreffende burger wordt geconfronteerd met het eigen gedrag en wordt aangespoord om verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld door het aanbieden van excuses. Wanneer de burger het incident erkent, wordt gezamenlijk gekeken naar passende vervolgstappen.

Naast deze gesprekken kent een andere gemeente ook het ordegesprek. In die aanpak wordt de betrokkene, naast een strafrechtelijk traject, tijdelijk (zes maanden) uitgesloten van gemeentelijke dienstverlening. De persoon moet dan fysiek in het gemeentehuis verschijnen, een verklaring ondertekenen en excuses aanbieden richting medewerkers. De geïnterviewde respondent geeft aan dat burgers deze straf als heftig ervaren, mede omdat veel burgers zich niet bewust zijn van de mogelijkheid om door de gemeente te worden uitgesloten van dienstverlening.

De betreffende gemeenten zetten stop- en ordegesprekken in als middel om na een geweldsincident normstellend op te treden. Medewerkers die slachtoffer zijn geworden – vaak boa's, baliemedewerkers of toezichthouders – ervaren deze gesprekken als betekenisvol volgens de geïnterviewde leidinggevers. Een verdachte die naar het gemeentehuis komt, maakt meer indruk dan een formele straf van het OM of de rechter. Vooral wanneer een leidinggevende of jurist het gesprek voert, voelen slachtoffers zich serieus genomen en gesteund. De houding van de verdachte tijdens deze gesprekken varieert. In de besproken gevallen blijkt dat het gedrag voortkomen uit emotie en toont de betreffende burger oprechte spijt. De betreffende burgers realiseren zich aan tafel dat hun woorden of daden een grotere impact hebben gehad dan zij hadden bedoeld.

in andere gevallen lijkt de spijt minder authentiek en is het gesprek vooral een formaliteit. Sommige burgers willen 'gewoon snel sorry zeggen en wegwezen'. Niet alle burgers verschijnen op de afspraak.

De praktijk laat zien dat een persoonlijk gesprek vaak meer effect heeft dan een anonieme sanctie. Wanneer het gesprek goed wordt uitgevoerd, draagt het bij aan erkenning voor de medewerker en aan gedragsverandering bij de verdachte.

Een beleidsverantwoordelijke en leidinggevende van een grote gemeente heeft vanuit functies bij een vervoersbedrijf en daarna in diverse sectoren in een grote gemeente veel ervaring en inspiratie opgedaan voor het inrichten van goede regels en werksystemen om het personeel veilig te houden en er goed voor te zorgen. Daarbij is correctie én herstel van de relatie tussen de gemeente en de burger een belangrijk doel:

“Dat is juist een van de speerpunten waar we steeds meer naartoe werken. Veel agressie komt voort uit frustratieagressie, dan is vaak aangifte het laatste redmiddel. Ook al is iets een strafbaar feit, vaak denk ik ook dat aangifte niet altijd het middel is om het uiteindelijke doel te bereiken. Namelijk correctie van. Je wil ook uiteindelijk met een straf proberen de burger de consequenties van z'n gedrag te laten inzien en dat z'n gedrag onaanvaardbaar is. Je blijft elkaar tegenkomen. We kiezen er ook heel vaak voor om een burger op te roepen voor een gesprek in het stadhuis.” (R23, coördinator veilige publieke dienstverlening, gemeente)

“We hebben het instrument van aangifte, maar volgens mij wordt daar niemand blij van, maar als het echt nodig is doen we het wel. Dan proberen we schade te verhalen, daar deinzen we niet voor terug, maar ondertussen zijn er wel andere instrumenten om mee verder te gaan. [...]

Maar we kunnen niet anoniem aangifte doen, dat bestaat niet. Tenzij er sprake is van de zware criminelen.” (R23, coördinator veilige publieke dienstverlening, gemeente)

Deze leidinggevende heeft een duidelijke boodschap en die moet spreken uit het beleid:

“Het belangrijkste is dat mensen inzien dat het zo niet kan. Helemaal zou mooi zijn dat iemand zijn excuses aanbiedt. Dan hebben we het doel bereikt. En er is altijd een groep die toch maar doorgaat. Dat is dan reden om wel aangifte te doen. Ook wel uit een soort van bemoeizorg als organisatie. Soms wil je echt dat mensen vrijwillig/gedwongen zorg accepteren.” (R23, beleidsverantwoordelijke, gemeente)

Deze leidinggevende vindt tot slot dat het vraagstuk van agressie tegen gemeentemedewerkers ook op hogere niveaus thuishoort:

“Ik vind hier echt ook een rol weggelegd voor de VNG [Vereniging voor Nederlandse Gemeenten]. BZK [binnenlandse zaken] heeft hier vanuit de landelijke werkgeversrol ook een rol in. Dan zeggen zij natuurlijk: ‘We zijn niet van de uitvoering.’ Maar BZK moet niet onderschatten hoeveel zij kunnen betekenen als vertegenwoordiger van de nationale democratie.” (R23, coördinator veilige publieke dienstverlening, gemeente)

Casus boa: agressie-incident

Op een avond in 2024 rijdt een geïnterviewde gemeentelijke boa in zijn vrije tijd bij een ecodeur in zijn werkgebied, waar hij een groep zwartgeklede personen, vermoedelijk radicale dierenactivisten ziet. Nadat hij zich als boa bekend maakt en hen aanspreekt, slaat de sfeer onmiddellijk om en vallen de activisten hem fysiek aan. Omdat de politie zijn exacte locatie niet kan achterhalen, moet hij zich ruim een half uur alleen verdedigen. Daarbij loopt hij een zware hersenschudding op en mogelijk ook een lichte hersenkneuzing.

Het incident brengt de boa naderhand ook in een lastige relatie met zijn werkgever, de gemeente. Hoewel de politie hem ondersteunt in het doen van aangifte, blijft een reactie van zijn werkgever uit. Zijn leidinggevende is telefonisch onbereikbaar en reageert naderhand afstandelijk. Volgens de desbetreffende boa ontbreekt het binnen de gemeente aan kennis over dit soort agressie-incidenten. Dit zorgt ervoor dat de boa zelf de regie moet nemen over zijn eigen herstelproces en de strafzaak. De impact is dan ook niet alleen fysiek of emotioneel, maar geeft hem ook een gevoel van onveiligheid en onzichtbaarheid binnen zijn werkomgeving.

ving. Daarnaast maakt hij zich zorgen over hoe andere gemeenten omgaan met dit soort situaties. In zijn ogen schiet zijn gemeente tekort in de zorgplicht. In deze casus heeft de advocaat van de verdachte via juridische kanalen de persoonlijke gegevens van de betrokken boa achterhaald om een herstelgerichte benadering – zoals mediation – te initiëren. De boa wil daar echter pas na afloop van het strafproces over praten.

Er zijn ook twee politiemensen geïnterviewd die tot taak hebben om binnen het werkgebied van hun politie-eenheid de rol van ‘direct toezichthouder’ op de boa’s en dan vooral op hun gebruik van wettelijke bevoegdheden uit te voeren. Deze politiemensen bevestigen dat de gemeenten en de boa-organisaties een lappendeken vormen van regels, protocollen en andere voorzieningen wat betreft de opvang, afdoening en begeleiding na agressie van burgers. Het is niet hun taak om hier toezicht op te houden, maar zij zien het wel als hun morele medeverantwoordelijkheid dat overheidsfunctionarissen met geweldsbevoegdheden ook behoorlijk worden ondersteund nadat zij voor die overheid letterlijk klappen hebben opgevangen. Zij zeggen daar onder meer over:

“Sommige werkgevers – zoals gemeenten – zijn niet gewend dat ze ook nog een handhavingsorganisatie hebben. Die zeggen dan snel om ervan af te zijn: ga maar aangifte doen als privépersoon.” (R05, beleidsverantwoordelijke, politie)

Een andere respondent kaart aan dat naar zijn indruk wellicht bepaalde taken en verantwoordelijkheden die in het verleden deel uitmaakten van het politiewerk nu wat al te gemakkelijk aan boa’s van gemeenten worden toebedeeld.

“Wij krijgen taken van de politie over de schutting geworpen.” (R09, leidinggevende boa’s, gemeente)

De bijbehorende problemen komen volgens deze respondent dan ook mee, zonder dat de boa’s, laat staan de gemeente, daarbij stil hebben gestaan, daarop zijn voorbereid, laat staan toegerust.

Sommige boa-organisaties hebben geen of weinig formele protocollen of procedures maar hanteren een informele werkwijze waarbij snel onderling wordt afgestemd. Daar staat tegenover dat er ook gemeenten zijn die duidelijke kaders hanteren, inclusief agressieprotocollen en gespreksstructuren. Zo wordt in bepaalde

gevallen beoordeeld of en hoe er aangifte wordt gedaan en of de werknemer dat zelf doet of dat de werkgever dat doet. Daarnaast kennen sommige gemeenten ook de eerdergenoemde mogelijkheid tot het nemen van bestuurlijke maatregelen, zoals het voeren van een ordegesprek waarbij de dienstverlening aan een burger alleen in beveiligde omstandigheden plaatsvindt of zelfs tijdelijk wordt opgeschort (zie het tekstkader hierover eerder in dit hoofdstuk). Helaas is dit niet de standaard en zijn lang niet alle boa-werkgevers toegerust op de omgang met agressie-incidenten, zoals ook blijkt uit de illustratie van de ervaringen van een boa na in incident in voorgaand tekstkader.

5.3.2 Beleid en coördinatie bij de brandweer

De geïnterviewde beleidsverantwoordelijken van de veiligheidsregio's zijn behoorlijk eenstemmig over het feit dat er flinke verschillen zijn tussen de diverse kolommen in hun organisatie wat betreft de ervaring met en de frequentie en de aard van agressie: rood (brandweer), geel (ambulance) en wit (GGD, bij één van hen). Agressie tegen de brandweer is doorgaans op straat en meestal is de politie dan niet in de buurt. Bij ambulancezorg op straat is de politie vaak wel al aanwezig. GGD-zorg is altijd binnen en dan zijn de omstandigheden weer geheel anders. Wat wel overeenkomt, is dat alle brandweerpersoneel huiverig is om aangifte te doen van agressie tegen hen. De kans is namelijk aanwezig de betreffende persoon weer eens ergens tegen te komen. Bij de brandweer is dit vooral bij vrijwilligers aan de orde die wonen én werken in hetzelfde gebied als de burger die agressief is geweest. Dat kan twee kanten op werken. Of de brandweervrouw of -man kent de betreffende persoon en spreekt hem ter plekke zelf aan op zijn gedrag. Ook kan het zijn dat de brandweervrouw of -man vreest voor repercussies in de privésfeer als de agressieveling op zijn gedrag wordt aangesproken, juist omdat men elkaar kent. Opmerkelijk is dat een van de veiligheidsregio's in voorkomende gevallen wel als werkgever aangifte doet van een vooral van agressie tegen een medewerker, terwijl men in de andere geïnterviewde veiligheidsregio's meent dat dat niet kan.

Een beleidsverantwoordelijke van de politie bevestigt dat het vraagstuk van al dan niet anoniem aangifte doen nog altijd niet eenduidig is geregeld. Dat is al jaren een terugkerend punt van discussie bij de uitvoering van de ELA over de strafrechtelijke afdoening van agressie tegen functionarissen met een publieke taak. Bij anoniem aangifte doen gaat het erom dat een publieke functionaris dat bijvoorbeeld kan doen onder dienstnummer. Een andere manier is dat de werkgever in plaats van de werknemer de aangifte doet. Zie ook paragrafen 5.1 en 2.3 waar dit aan bod is gekomen. Het doel daarvan is naast straffen een duidelijke lijn trekken als samen-

leving en overheid, dus een duidelijke norm stellen. Maar dat blijkt en blijft dus in de praktijk moeilijk te organiseren.

In sommige veiligheidsregio's is standaard een opvanggesprek geregeld na een incident, gevolgd door meerdere contactmomenten. Deze structuur ervaren de uitvoerende brandweerlieden volgens de geïnterviewde beleidsverantwoordelijken als ondersteunend. Medewerkers voelen zich daardoor gehoord, serieus genomen en goed begeleid. De aanwezigheid van een opvangcoördinator zorgt er in deze gevallen voor dat het proces bewaakt wordt, inclusief terugkoppeling over de afhandeling van strafzaken.

“Wij hebben altijd een opvanggesprek. We praten daar altijd met z’n allen over. De periode daarna komen we daar dan nog op terug. Meestal zijn er daarna nog drie contactmomenten. En we krijgen terug dat mensen dat prettig vinden, dat ze aan de hand meegenomen worden. Er is een agressiecoördinator aangesteld. Maar dat valt nu onder de arbo. Die zorgen dat dat pad netjes bewandeld wordt. In de afhandeling van een uitspraak hameren wij erop dat de betrokkenen worden ingelicht. Maar naar mijn weten hebben we nog nooit zulke heftige dingen meegemaakt dat daar heel erg op teruggekomen moest worden.” (R24, coördinator opvang en nazorg, veiligheidsregio)

Er zijn ook voorbeelden bij verschillende veiligheidsregio's waar de samenwerking met teams collegiale ondersteuning (TCO's) en de Arbodienst goed is georganiseerd en waar incidenten zorgvuldig worden opgevolgd. Daarbij is het belangrijk om de essentiële informatie op een eenduidige manier met de relevante functionarissen te delen en om een en ander in nazorgsessies door te spreken.

“We hebben in die casus echt gekeken: is er nazorg nodig, we hebben daar ook een infoavond gehouden om aangifte te doen. En naar aanleiding daarvan hebben ze de keer erop met oud en nieuw wat andere dingen in de procedures weggezet.” (R26, coördinator opvang en nazorg, veiligheidsregio)

Een beleidsverantwoordelijke vanuit de politie met in diens portefeuille GTPA herkent het beeld dat hulpverleners er huiverig voor zijn om als individu aangifte te doen van agressie:

“Zeer herkenbaar dat personen geen aangifte willen doen. Ondanks dat ik wekelijks gesprekken doe, het aantal aangiftes stijgt eigenlijk niet. Je zou zeggen er

moeten toch veel meer aangifte komen, dus we kijken aan alle kanten hoe kunnen we daar meer aan doen.” (R06, beleidsverantwoordelijke, politie)

Deze respondent pleit ervoor om het instrumentarium om agressieve burgers te remmen te verbreden:

“Welk palet aan mogelijkheden hebben we dan nog meer om te begrenzen? Er is meer mogelijk dan alleen aangifte.” (R06, beleidsverantwoordelijke, politie)

Deze respondent waarschuwt ook voor een ander risico. Namelijk dat als een aangifte om welke reden dan ook niet leidt tot vervolging en/of bestraffing, het verhaal blijft rondzingen dat de politie niets voor je doet. Dat werkt ontmoedigend. Daarmee pleit hij niet alleen voor het serieus nemen van iedere aangifte, maar ook voor het gebruik van andere instrumenten als duidelijk is dat het strafrecht niet zal leiden tot een duidelijk signaal, tot een begrenzing van agressief gedrag.

5.3.3 Beleid en coördinatie bij de politie

Voor dit onderzoek zijn vanuit de politie drie beleidsverantwoordelijken op het gebied van VPT en GTPA geïnterviewd en één casemanager GTPA. VPT heeft in dit verband betrekking op de rol van de politie in de strafrechtelijke afwikkeling van alle agressie tegen publieke dienstverleners, zoals eerder genoemd. De politie doet dan het strafrechtelijke onderzoek, waarna het OM beslist over de vervolging. GTPA heeft betrekking op de interne melding, registratie en afwikkeling van agressie tegen agenten. Daarnaast is er ook een casemanager van een van de politie-eenheden geïnterviewd.

Bij GTPA is een cruciale rol weggelegd voor de casemanagers. Dat zijn de mensen die van elke casus alle aspecten van de zaak volgen vanaf de melding en na de aangifte het dossier bijhouden en de betreffende politieambtena(a)r(en) informeren over de voortgang. Deze casemanagers waren ondergebracht bij de afdeling veilig en gezond werken van het landelijke Politie Dienstencentrum. Recentelijk is echter de functie van casemanager GTPA ondergebracht bij de afdelingen juridische zaken van elke eenheid. Dit om de afstand tussen de casemanager en het uitvoerende personeel en de betreffende leidinggevenden te verkleinen. Daarnaast is GTPA in hoge mate een juridische aangelegenheid. Ten behoeve van de expertise is het daarom ook belangrijk om het bij juridische zaken onder te brengen.

In de regionale politie-eenheid waar de geïnterviewde casemanager werkt, doen agenten jaarlijks een kleine 2000 keer melding van GTPA. Dat varieert van beledigingen tot daadwerkelijk geweld met letsel tot gevolg, waar de code GTPA aan wordt

gehangen. Vanuit die kleine 2000 meldingen dienen de vier casemanagers ongeveer 350 dossiers in; dat wil zeggen een aangifte inclusief een voeging als benadeelde partij. De geïnterviewde casemanager beschrijft de taak van casemanager als volgt:

“Bij ons komen elke ochtend alle meldingen binnen, van beledigingen tot fysiek geweld. Collega’s maken deze meldingen aan en die komen de volgende ochtend bij ons binnen. Mochten collega’s letsel hebben opgelopen, dan nemen wij contact met ze op. Zodra er een strafzitting is, dan maken wij een verzoek tot schadevergoeding op. Wij gaan ook voor de collega’s naar de zitting, of wij gaan met de collega’s mee. Binnen de politie is er nog veel meer geregeld voor de ondersteuning in dit soort gevallen. Team beroepsrisico, afdelingen waar ze ook nog kosten kunnen verhalen, afdeling voor loonkosten. Onze taak daarin is vooral de immateriële schade verhalen in het strafproces. Dat is in elke eenheid zo georganiseerd.” (R27, casemanager GTPA, politie)

De casemanagers hebben geen bemoeienis met de sociaal-emotionele opvang en zorg voor agenten die slachtoffer zijn geworden van agressie. Maar nu de casemanagers deel uitmaken van de staf van de eenheden, kunnen zij agenten daar wel gemakkelijker naar doorverwijzen.

Het belangrijkste aspect blijkt in de praktijk te zijn dat agenten zich door hun werkgever gesteund en erkend voelen. Een eventuele schadevergoeding geeft enige genoegdoening. De casemanagers moeten op dat punt wel vaak de verwachtingen temperen. Agenten zien in Amerikaanse tv-series enorme bedragen schadevergoeding voorbijkomen, maar dat komt in Nederland niet voor. De verdachten zijn doorgaans kale kippen waar weinig van valt te plukken. Bij ernstig letsel van agenten en ook bij grootschalige rellen met veel schade stellen de casemanagers vaak voor om na de strafrechtelijke veroordeling van de verdachte(n) naar de civiele rechter te stappen voor een forse schadeclaim. Dat laten de casemanagers dan over aan advocaten.

De casemanagers dringen er bij agenten op aan om mee te gaan naar de strafrechtzitting over hun zaak, omdat een mondelinge toelichting en het menselijke gezicht van een agent bij een dossier van invloed kan zijn op hoe de rechter een dergelijke zaak begrijpt en weegt. Daarnaast spannen de casemanagers zich ervoor in dat het dossier goed op orde is en dat de bewijsvoering juridisch volledig is en overtuigend overkomt bij de rechter.

5.4 ZSM en Openbaar Ministerie

ZSM staat in het algemeen spraakgebruik als afkorting voor ‘zo spoedig mogelijk’, maar bij politie en OM staat het voor Zorgvuldig, Snel en Maatwerk.¹ Onder ZSM valt veelvoorkomende criminaliteit zoals diefstal, vernieling en uitgaansgeweld. Agressie tegen hulpverleners is ook bij dit programma ondergebracht.

Het OM is voor veel (uitvoerende) betrokkenen bij het probleem van agressie tegen hulpverleners niet heel zichtbaar, maar speelt in dit vraagstuk wel een belangrijke rol. Het is immers het OM dat na een aangifte beslist of er wel of geen vervolging van de agressieve verdachte komt. Daarnaast is het OM het gezag over het opsporingsonderzoek van de politie. Ook kan het OM beslissen over eventuele alternatieven naast of eventueel na het strafrechtelijke traject volgend op de agressie tegen de hulpverlener.

Aangezien ZSM en OM voor dit onderzoek ook relevant zijn, is de landelijk projectleider ZSM bij de politie geïnterviewd en zijn ook twee medewerkers van een parket van het OM geïnterviewd.

De politie legt de werkwijze van ZSM als volgt uit:²

Politie, Openbaar Ministerie (OM), Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Slachtofferhulp komen dan als ketenpartners samen om – ook buiten kantooruren en in weekenden – zaken als diefstal, vandalisme of bedreiging direct af te handelen. De officier van justitie kan dan na de aanhouding van een verdachte snel een afgewogen besluit nemen over de best passende afdoening, ofwel de straf. Daarbij houdt hij rekening met de wensen en schade van het slachtoffer en de omstandigheden van de dader.

Uit de aard van de problematiek én van de betrokken organisaties is het strafrecht hier dominant en leidend. Maar;

“[...] eigenlijk is jaren geleden al gesteld, dat een niet-strafrechtelijke interventie net zo makkelijk ingezet moet kunnen worden. We zien wel, als het om strafzaken gaat, dat het OM leidend is en ook moet zijn. Herstelgericht werken is daarin onderbelicht. Met name als verdachten bijvoorbeeld psychische problemen hebben, oplossingsgericht denken ook om herhaling te voorkomen, is niet altijd alleen een strafrechtelijke interventie.” (R28/R29, beleidsmedewerkers mediation en VPT-zaken, OM)

Uit dit interview blijkt bijna nog heet van de naald dat:

“De gezamenlijke organisaties hebben akkoord gegeven op de herstelrechtelijke aanpak binnen ZSM, daar hebben we een aanbevelingsbrief geschreven naar alle eenheden. Dat gaat onder andere over Mediation in Strafzaken en ook over schadeherstel. Er is een nieuwe regeling gekomen over kleine zaken, waarbij alleen de schade van toepassing is, als de schade betaald wordt dan is het goed. Een hele hoop dingen met betrekking tot herstelrecht, dat wordt in 2025 geïmplementeerd. Ik vind voor GTPA, dat herstelrecht is onderbelicht. En de ELA is vooral gericht op snelrecht en zo, en ik mis daarin de mogelijkheid van de herstelgerichte aanpak. Ik denk dat die onderbelicht is gebleven. Ik zie veel dat er gedacht wordt, zwaarder straffen, en soms moet ook gekeken worden: wat is een goede interventie.” (R28/R29, beleidsmedewerkers mediation en VPT-zaken, OM)

Op de vraag of de politie en de werk- en denkwijzen niet nog sterk op het strafrecht zijn georiënteerd, antwoordt deze respondent bevestigend. Maar,

“Op de Politieacademie word je geschoold in strafrecht en strafvordering, terwijl op straat zie je veel meer benaderingen. Mooi filmpje binnen de politie: agenten worden naar een horecagelegenheid gestuurd waar een telefoon is gestolen, die moet boven tafel komen en de verdachte is nog binnen. Het slachtoffer is er ook en die wil wel aangifte doen, maar wil eigenlijk liever gewoon zijn telefoon terug. Of die persoon nou strafrechtelijk vervolgd wordt, doet er voor het slachtoffer niet zoveel toe. Hij wil gewoon zijn telefoon terug. Door een goede interventie van de politie komt die telefoon weer terug. De dader komt er misschien wel goed mee weg dat hij niet strafrechtelijk vervolgd worden, maar het is ook maar de vraag of je dat juridisch rond zou krijgen.” (R28/R29, beleidsmedewerkers mediation en VPT-zaken, OM)

Elk van de tien arrondissementsparketen van het OM heeft een portefeuille mediation en herstelbemiddeling en een portefeuille VPT. Van twee van de arrondissementsparketten zijn relevante functionarissen geïnterviewd. Van één parket zijn beide portefeuillehouders samen geïnterviewd. Van een ander parket zijn een beleidsmedewerker en een officier van justitie (OvJ) geïnterviewd die samen betrokken zijn bij zowel mediation als bij VPT en ZSM.

De geïnterviewde medewerkers benadrukken dat mediation al jaren gemeengoed is binnen het OM. Maar, het is een bewerkelijk proces en onder vooral verdachten en slachtoffers is de bekendheid met mediation gering. Mede daarom bestaat de nei-

ging om er maar niet aan te beginnen. Als voorbeeld kan één van de twee parketten dienen. Dat parket van het OM bracht in één jaar ongeveer 14.000 strafzaken aan bij de rechtbank. Jaarlijks worden 60 tot 100 van deze strafzaken ook aangemeld bij het mediationbureau. Het aantal VPT-zaken hierbinnen lijkt echter gering te zijn:

“Ik heb voor dit gesprek nog uitgezocht bij het mediationbureau hoeveel VPT-zaken zij hebben gekregen, specifiek om politie, brandweer en boa’s. Daar hebben ze geen aparte registratie van, maar hun ervaring is dat het aantal zaken per jaar op een hand te tellen is.” (R30/R31, beleidsmedewerker mediation en VPT-zaken en OvJ, OM)

Bij elke relevante strafzaak bekijkt het OM wat met het oog op het bewijs en de omstandigheden de meest passende afdoening is. Als mediation daar eventueel bij zou kunnen passen, wordt de zaak overgedragen aan een extern mediationbureau. Dat benadert beide partijen: slachtoffer en verdachte. Als die beide open staan voor mediation, dan wordt er een gesprek gevoerd. Daar komt men al dan niet tot een vergelijk. In beide gevallen gaat de zaak met die uitkomst terug naar de OvJ. Die beslist dan over een sepot. In een enkel geval loopt de vervolging al. Dan kan de uitkomst meewegen in de beslissing van de rechter. De leiding van het OM, het Parket-Generaal (PAG), heeft richtlijnen gegeven voor de inzet van mediation en herstelbemiddeling. Binnen die ruimte beslist elke OvJ op basis van de feiten en omstandigheden van de zaak:

“Het is mensenwerk natuurlijk. Er zijn altijd twee mensen die beoordelen: je hebt altijd een officier en een secretaris. Het zijn richtlijnen van het PAG, maar het is mensenwerk, dus er zal altijd hier en daar een accentverschil zijn in uitvoering, toepassing en opvatting.” (R28/R29, beleidsmedewerkers mediation en VPT-zaken, OM)

Een OvJ geeft een voorbeeld van hoe het besef bij een verdachte van de impact van zijn gedrag op de slachtoffers – twee ambulancemedewerkers – een wending in een zaak kan brengen:

“Het was verrassend. Die zaak was eerst misgelopen. Het duurde te lang. Toen heb ik die ambulancebroeders gesproken. Ik merkte wat voor impact dat feit na een jaar nog op hen had. Het bijzondere was toen ik dat op de hoorzitting [waar alleen verdachte en advocaat aanwezig zijn ten behoeve van een OM-strafbeschikking, red.] ter sprake bracht, zag ik dat het echt wat met de

verdachte en zijn advocaat deed. Kortom, dat het echt effect heeft als je daar aandacht aan besteed.” (R30/R31, beleidsmedewerker mediation en VPT-zaken en OvJ, OM)

Daarom pleit deze OvJ ervoor om juist de aspecten inzicht en reflectie altijd duidelijk aan de orde te stellen en vaker via een mediation van meerwaarde te laten zijn voor het proces bij alle betrokkenen in dit soort zaken. Dat draagt in de ogen van alle geïnterviewde OM-functionarissen bij aan een van de als zodanig geformuleerde doelen van het OM, namelijk: “betekenisvol interveniëren” (Thomas et al., 2016). De geïnterviewde OM-functionarissen constateren dat bij veel collega’s binnen het OM deze ziens- en denkwijzen niet goed bekend zijn en mogelijk ook daarom nog niet veel worden toegepast.

5.5 Resumé

Het is al lang bekend dat van de klassieke aanpak van agressie, namelijk het een-op-een strafrechtelijke traject van vervolging en bestraffing, weinig preventieve werking uitgaat. Slachtoffers worden daar ook vaak niet veel wijzer van. Zeker als die slachtoffers publieke hulpverleners zijn. Zij waren op dat moment op die plek des onheils niet voor hun lol, maar om een serieuze publieke taak uit te voeren als politieambtenaar, als brandweervrouw of -man, of als buitengewoon opsporingsambtenaar in het publieke domein. Ook al vele jaren is men in het domein van publieke hulpverleners op zoek naar manieren om het strafrecht een meer preventieve werking te geven en om het aan te vullen met maatregelen die de afloop voor de hulpverlener meer bevredigend maken. En dan gaat het niet alleen om materiële en immateriële schadevergoeding, maar vooral ook om erkenning door de dader wat de impact van zijn agressie is op het slachtoffer dat daar haar of zijn werk deed.

Mede om deze redenen zijn er in de verschillende sectoren uiteenlopende (samenwerking)programma’s ontwikkeld en regels opgesteld. De meeste van die programma’s en regels voorzien in een meer systematische opvolging van aangifte en het strafrechtelijke traject daarna, intern en extern informatie delen en daarnaast ook in preventie, beveiliging van personeel en opvang van en nazorg aan personeel. De politie is hiermee eerder begonnen dan de gemeenten met betrekking tot hun boa’s en de veiligheidsregio’s voor hun brandweerlieden. De politie heeft dan ook een zekere voorsprong in lering, uitwerking en effect van de maatregelen. De grotere gemeenten hebben daarin over het algemeen een voorsprong op de kleinere gemeenten en de programma’s van de veiligheidsregio’s ten behoeve van het brandweerpersoneel staan van de drie sectoren nog het meest in de kinderschoenen.

De politie heeft een bijzondere positie, want die heeft ook tot taak om aangiften van de andere twee sectoren op te nemen en te onderzoeken ten behoeve van eventuele vervolging door het OM.

Bij de politie en het OM komt onder meer in de aanpak ZSM meer aandacht voor het werken aan inzicht en erkenning aan de kant van de dader in de gevolgen van zijn of haar misdrijf tegen de hulpverlener. Daaraan gerelateerd komt er ook meer aandacht voor het herstel van de hulpverlener in haar of zijn positie als hulpverlener. En evenzeer belangrijk daarin is de aandacht voor het herstel van de relatie tussen burger en overheid en tussen burger en hulpverlener. Voor jongeren bestaat daarvoor al sinds 1981 een systematische en landelijke aanpak, namelijk Halt. Voor volwassenen staan dergelijke werkwijzen deels nog in de kinderschoenen. Wel heeft elk van de tien arrondissementsparketen van het OM een portefeuille mediation en herstelbemiddeling. Maar dat traject wordt nog maar mondjesmaat ingezet bij zaken van agressie tegen hulpverleners. Deels heeft dat ook te maken met onbekendheid binnen die organisaties. Daarnaast is de beeldvorming ook nog negatief. Het zou slappe hap zijn, te vrijblijvend en de daders zouden te gemakkelijk wegkomen met hun misdrijven. De weinige ervaringen die er wel zijn onder hulpverleners en hun werkgevers zijn evenwel positief. Daders tonen berouw en lijken te leren van de reflectie die zij krijgen, doordat zij zien en horen wat hun misdrijf met het slachtoffer heeft gedaan. Slachtoffers vinden het bevredigend dat in een gesprek begrip ontstaat voor hun (mentale) letsel en de impact daarvan op hun leven en werk. Het resultaat is dan tot op zekere hoogte herstel van de relatie tussen burger en overheid en dat is iets dat het strafrecht (alleen) doorgaans niet bereikt.

Nieuw is dat in het vernieuwde programma ZSM van onder meer politie en OM herstelrecht een vaste en volwaardige plek heeft gekregen. Daarmee kunnen de politie-eenheden aan de slag, voor alle relevante delicten inclusief die tegen publieke dienst- en hulpverleners.

Eindnoten

1. OM.nl, geraadpleegd 4 augustus 2025.
2. Politie.nl, geraadpleegd 4 augustus 2025.

6

Ervaringen van hulpverleners met de afhandeling van agressie-incidenten

In de vorige hoofdstukken hebben we gezien hoe de afhandeling van incidenten is georganiseerd en hoe hier vanuit de sectoren tegenaan wordt gekeken. Ook zijn we daarbij ingegaan op de toepassing van herstelrecht en de beelden hierover. Er blijkt nog weinig gebruik gemaakt te worden van een herstelrechtelijke aanpak bij hulpverleners en er wordt wisselend naar gekeken. Om een beeld te vormen van de meerwaarde voor hulpverleners is het van belang om in kaart te brengen hoe hulpverleners zelf tegen de huidige afhandeling van incidenten aankijken. Hoe gaat de afhandeling van incidenten in de praktijk? In hoeverre maken hulpverleners melding bij hun werkgever of de politie? En als zij melding maken of aangifte doen, hoe vinden zij dan dat hiermee wordt omgegaan? Daarmee wordt ook duidelijk welke verbeterpunten er eventueel nog zijn in de afhandeling van agressie-incidenten voor hulpverleners en daarmee ook voor de eventuele inzet van een herstelrechtelijke aanpak. Deze punten zijn relevant om te weten alvorens te komen tot de slotvraag; welke meerwaarde kan herstelrecht hebben in de afhandeling? Dit hoofdstuk draagt hiermee bij aan de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4.

6.1 Wat doen hulpverleners nadat zij agressie meemaken?

Wanneer hulpverleners worden geconfronteerd met agressie, zijn er verschillende dingen die zij daarna kunnen doen. Ze kunnen aangifte doen van het strafbare feit en ze kunnen ook een melding maken bij hun werkgever of, als dat een stap te ver is, het bijvoorbeeld delen met hun leidinggevende. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe een en ander op papier georganiseerd is in de verschillende sectoren. In de praktijk blijkt dat lang niet alle incidenten bij de werkgever of politie terecht komen. Uit eerder – al wat ouder – onderzoek weten we dat 20 procent van de publieke dienstverleners aangifte doet na incidenten; er zou een gebrek aan ver-

trouwen zijn dat een aangifte iets oplost (Van Hoek & Slump, 2011). In dit onderzoek hebben we in de vragenlijst voor hulpverleners gevraagd of en zo ja, wat voor actie zij hebben ondernomen naar aanleiding van agressie-incidenten. Ook in de interviews is dit besproken.

6.1.1 Wel of geen melding maken/aangifte doen en redenen voor melding/aangifte

Uit de vragenlijst blijkt dat ruim de helft van de respondenten die agressie heeft meegemaakt in het afgelopen jaar (n=494) geen actie heeft ondernomen naar aanleiding van één of meer incidenten (52%). Naar aanleiding van discriminatie werd dat het minst gedaan: bijna driekwart (72%) heeft geen actie ondernomen na discriminatie. Voor verbale agressie geldt dat bijna twee derde (63%) hierna niets heeft gedaan qua melding en minder dan de helft (48%) heeft niets gedaan na intimidatie/bedreiging. Fysieke agressie is de vorm waarna de kleinste groep niets heeft gedaan, maar nog steeds geeft ruim één op de vijf (22%) qua actie aan niets te hebben gedaan naar aanleiding van fysieke agressie.

Overkoepelend over alle agressievormen heeft een derde over een of meer incidenten verteld aan de leidinggevende (32%) en ruim één op de vijf heeft een formele melding gemaakt bij de werkgever (22%). 18 procent heeft aangifte gedaan bij de politie en 9 procent heeft melding gemaakt bij de politie. In tabel 6.1 is weergegeven welke redenen respondenten noemden voor de meldingen bij respectievelijk werkgever en politie en aangifte bij de politie.

Tabel 6.1 – Genoemde redenen bij het maken van formele melding bij de werkgever, melding bij de politie en aangifte bij de politie.

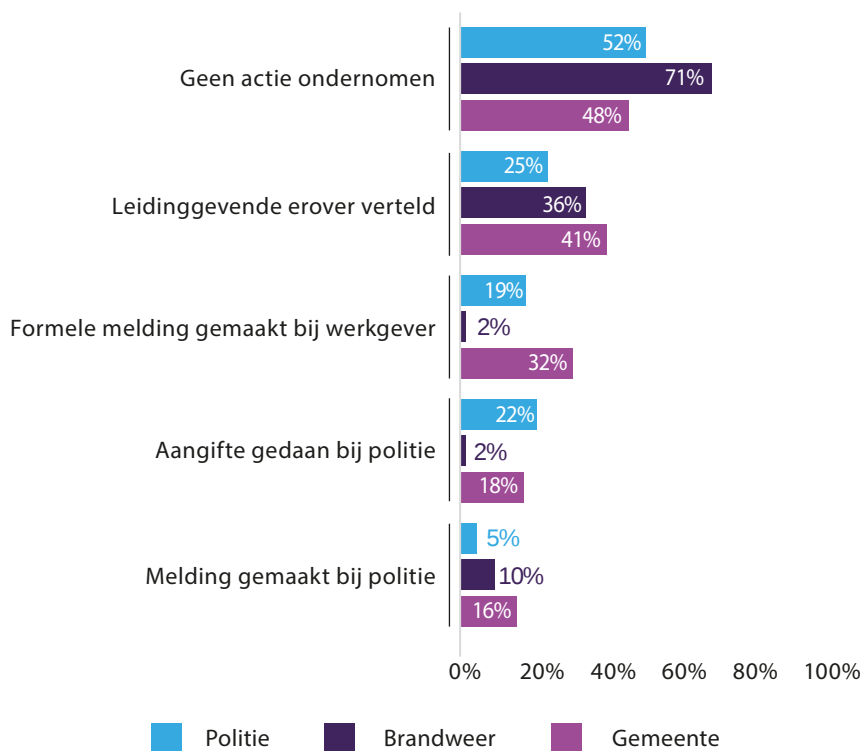
Genoemde reden	Melding werkgever	Melding politie	Aangifte politie ¹
Dossieropbouw/registratie/vastleggen	X	X	X
Standaardprocedure/werkwijze	X	X	X
Voor strafrechtelijke vervolging verdachte		X	X
Omdat het een heftig incident betrof (bijv. bedreiging met de dood of richting het eigen gezin)		X	X
Specifiek voor fysieke agressie: zelf ook geweld gebruikt, melding maken dan verplicht	X	X	
Zodat de werkgever op de hoogte is van wat er speelt	X		
Aangifte was niet mogelijk	X		
Aangifte heeft geen zin (i.v.m. seponering)	X		

Genoemde reden	Melding werkgever	Melding politie	Aangifte politie ¹
Om de politie op de hoogte te brengen		X	
Specifiek voor fysieke agressie: omdat respondent zelf ook geweld heeft toegepast		X	
Vanwege aard/ernst/intensiteit van het incident			X
Om een grens te stellen			X

6.1.2 Verschillen tussen beroepsgroepen

Wat betreft verschillen tussen de beroepsgroepen blijkt dat van de brandweerrespondenten bijna driekwart naar aanleiding van een of meer incidenten *geen actie* heeft ondernomen, waar dit bij de boa's en de politie rond de helft ligt. Vertellen aan de leidinggevende, melding maken bij de werkgever en melding maken bij de politie wordt het vaakst gerapporteerd door boa's. Voor aangifte geldt dat 22 procent van de politierespondenten dit heeft gedaan naar aanleiding van agressie, tegenover 18 procent van de boa-respondenten en slechts 2 procent van de brandweer. Het was niet mogelijk om te berekenen in hoeverre deze groepen significant van elkaar verschillen. Zie figuur 6.1 voor een overzicht van de verschillende ondernomen acties per beroepsgroep naar aanleiding van agressie.

Figuur 6.1 – Gewogen gemiddeld percentage respondententen per actie voor de vier agressievormen overkoepelend (verbale agressie, fysieke agressie, bedreiging/intimidatie en discriminatie).



NB. Het totaal komt niet op 100 procent uit, omdat een respondent meerdere incidentsoorten kan hebben meegemaakt en meerdere acties kan hebben uitgevoerd.

6.2 Opvolging van de melding/aangifte

Melding maken van ondervonden agressie is stap één, maar dan is het ook nog de vraag of en wat ermee gebeurt. In hoeverre is men tevreden met hoe de werkgever omgaat met een formele melding? En hoe gaat het verder na het doen van aangifte bij de politie? Hier gaan we in de volgende paragrafen op in.

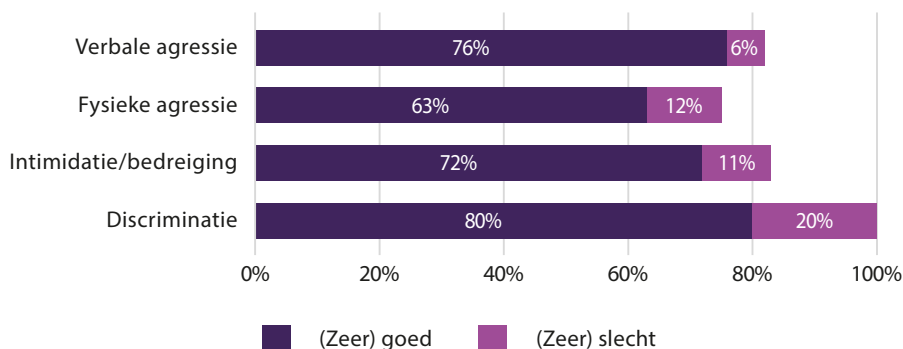
6.2.1 Melding bij de werkgever

Uit de vragenlijst blijkt dat ongeveer twee derde tot driekwart van de respondenten tevreden is met hoe de werkgever is omgegaan met een melding over agressie. Over een melding over verbale agressie waren de meeste respondenten positief

(76%) en over fysieke agressie de minste (63%). Bedreiging/intimidatie zit er met 71 procent tussenin.² Uit de gegeven toelichtingen over de positieve beoordeling werd niet altijd duidelijk wat er precies goed aan was (bijvoorbeeld: “het werd goed opgepakt”). Sommigen duiden wel waar dit in zat; dat het serieus werd opgepakt, de juiste procedures zijn ingezet, er een gesprek plaatsvond, de juiste hulp wordt aangeboden, er ondersteuning van de leidinggevende was bij het op papier zetten van het incident, er werd geluisterd zonder dat er een oordeel werd gegeven, terugkoppeling volgde of de betrokkene (indirect) zijn excuses heeft gemaakt. Iemand stelde: “Ik voelde mij warm en veilig opgevangen”.

Een minderheid, variërend van 6 procent voor verbale agressie tot 12 procent voor fysieke agressie (en 11 procent voor bedreiging/intimidatie), is van mening dat de werkgever (zeer) slecht omging met de formele melding. Zie de verdeling van de beoordeling per agressiesoort in figuur 6.2. De toelichtingen waren uiteenlopend en hadden niet altijd met de rol van de werkgever te maken. Uit de antwoorden werd in ieder geval duidelijk dat er vastgelegde protocollen bij de afhandeling niet werden gevolgd of er problemen waren bij de vergoeding van de schade, waarbij na een maand nog niet duidelijk was of de bril die kapot was gegaan, vergoed werd (“regel het gewoon!”). Eén respondent voelde zich niet serieus genomen: “ik moest doorwerken en me niet aanstellen”. Uit verschillende toelichtingen, ook door respondenten die aangaven dat de werkgever ‘niet goed, niet slecht’ met de melding omging, bleek dat er geen terugkoppeling was geweest over de opvolging van het incident.

Figuur 6.2 – Beoordelingen van hoe de werkgever volgens respondenten met de formele melding van agressie is omgegaan, naar soort agressie. (n=58 voor verbale agressie, n=41 voor fysieke agressie, n=28 voor intimidatie/bedreiging en n=5 voor discriminatie.)



NB: Discriminatie betreft een klein aantal respondenten.

6.2.2 Aangifte bij de politie

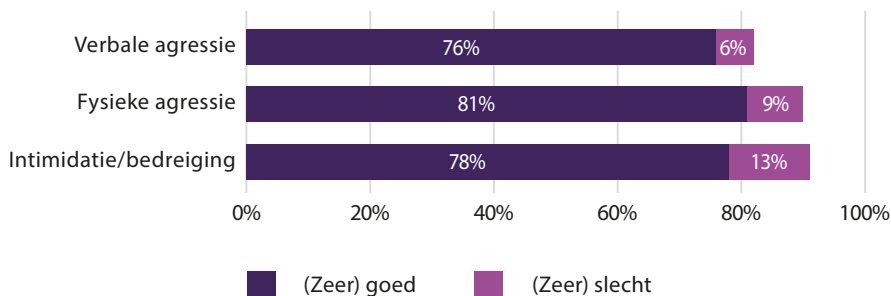
Beoordeling opvolging aangifte

Ruim driekwart van de respondenten beoordeelt de omgang van de politie met de aangifte van de verschillende agressievormen als (zeer) goed (76% voor verbale agressie, 81% voor fysieke agressie en 78% voor intimidatie/bedreiging³). Zie figuur 6.3 voor een overzicht naar agressiesoort. Genoemd werd als toelichting dat de verdachte is aangehouden/verhoord/veroordeeld. Daarbij werd ook aangegeven dat de verdachte een schikking moest betalen, dat het slachtoffer een schadevergoeding kreeg of dat het resultaat juist teleurstellend was. Ook werd aangegeven dat de zaak serieus werd genomen en/of snel en adequaat werd opgepakt. Verder wordt terugkoppeling gewaardeerd; iemand zegt bijvoorbeeld dat er “voldoende updates en contacten achteraf” was. Ook benoemt een respondent dat er goede nazorg was.

Een klein deel van de respondenten vindt dat de politie (zeer) slecht is omgegaan met de aangifte: 6 procent voor verbale agressie, 9 procent voor fysieke agressie en 13 procent voor bedreiging/intimidatie. Uit de (kleinere aantallen) toelichtingen werd niet altijd duidelijk waar dit precies aan lag, maar genoemd werd dat er geen terugkoppeling volgde of er niets met de zaak is gebeurd. Ook reflecteerden sommige respondenten op onvrede over de strafmaat. Verder gaf een respondent aan: “vaak geen tijd of het incident verkleinen zodat ze er geen werk mee hebben”.

Ook bij de beoordeling ‘niet goed, niet slecht’ werden toelichtingen gegeven, die soms uitgebreider waren dan voorgaande. Zo gaf iemand aan dat diegene geen zicht had op de zaak en bij de uiteindelijk strafzitting het gevoel had dat er details ontbraken, waardoor de rechter geen volledig beeld van de verdachte had, wat in het voordeel van de verdachte leek te werken en geen recht deed aan de impact op het slachtoffer. Een andere respondent lichtte toe dat de ondersteuning van directe collega’s goed was, maar dat diegene zelf niet op de hoogte werd gehouden van het proces. Ook gaven respondenten hierbij aan niet altijd iets terug te horen van een aangifte.

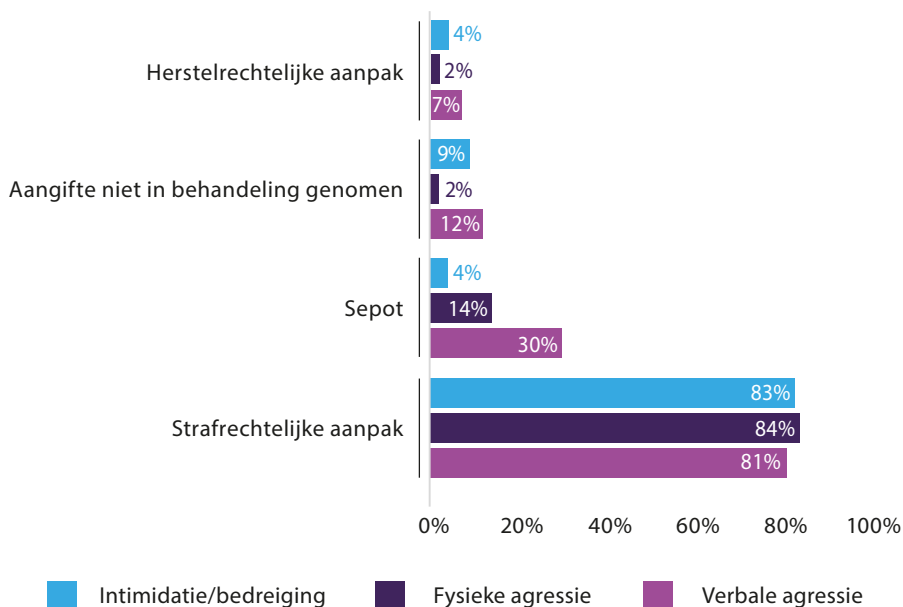
Figuur 6.3 – Beoordelingen van hoe de politie met de aangifte van agressie is omgegaan, naar soort agressie. (n=46 voor verbale agressie, n=43 voor fysieke agressie, n=23 voor intimidatie/bedreiging).



Afhandeling volgend op aangifte

Tot slot is in kaart gebracht welke afhandeling volgde na de aangifte van agressie-incidenten. Ongeveer 80 procent van de respondenten gaf aan dat een aangifte heeft geresulteerd in een strafrechtelijke aanpak, waarvan fysieke agressie het meest (84%). Bijna een derde van de respondenten heeft meegemaakt dat een of meer aangiftes van verbale agressie resulteerden in een seponering; dit ten opzichte van 4 procent voor intimidatie/bedreiging en 14 procent voor fysieke agressie. Ook geldt voor verbale agressie dat het grootste aantal respondenten daarvan aangaf dat de aangifte niet in behandeling is genomen; 12 procent. Maar 2 procent van de respondenten gaf aan dat dit met fysieke agressie is gebeurd. In figuur 6.4 is de verdeling per afhandeling weergegeven. De herstelrechtelijke aanpak is al besproken in hoofdstuk 4 (zie paragraaf 4.2).

Figuur 6.4 – Afhandelingen volgens op aangifte naar agressievorm (n=43 voor fysieke agressie; n=43 voor verbale agressie; n=23 voor intimidatie/bedreiging).



Ervaringen met strafrechtelijke aanpak

Over de ervaringen met de strafrechtelijke aanpak lichtten respondenten toe dat de ervaring goed was, omdat er een zitting is geweest, er serieus met de zaak werd omgegaan, de zaak snel is afgehandeld of de verdachte is vervolgd of veroordeeld. Anderen gaven aan dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt of dat de respondent een vergoeding heeft gekregen. Verder meldde iemand: “meteen na het vonnis op eigen initiatief een herstelgesprek gehad. Geeft lucht en relativeert het incident”. Een ander gaf aan het “zero tolerance beleid” van het OM te waarderen, omdat zij een streep trekt, “tot hier en niet verder”. Verder lichtte iemand toe dat de procedure voor het doen van aangifte en de vervolgaanpak duidelijk waren aangegeven en gevolgd. Een respondent spreekt van wisselende ervaringen, bijvoorbeeld bij een zaak een positieve ervaring en bij een ander zaak een minder positieve ervaring. Een positieve ervaring was het “meer dan goed op de hoogte gehouden” worden over de voortgang van de zaak, waarbij in een andere zaak formulieren vanuit het OM op diens privéadres werden ontvangen met daarin privégegevens.

De minder positieve ervaringen hadden vooral te maken met te lichte straffen. Zo beschrijft een respondent in een zaak het gevoel te hebben dat de verdachte

wegkwam met de zaak, waarbij er meer rekening werd gehouden met de belangen van de verdachte dan met het slachtoffer. Een ander incident moet nog voorkomen, maar door de eerdere ervaring heeft de respondent minder vertrouwen gekregen in de strafrechtelijke afhandeling, omdat diegene zich niet serieus genomen voelt. Een andere respondent schrijft:

“Ik vond de afdoening geen recht doen aan de situatie. De verdachte had mij neer kunnen steken, kreeg 3 weken gevangenisstraf waarvan 2 voorwaardelijk, met aftrek van 1 week voorarrest. De verdachte kreeg een tik op vingers en kon na de zitting zonder gevolgen de deur uitlopen.”

Ook spreekt een respondent van een geldsom die de verdachte aan de respondent heeft moeten betalen, maar die bij nader inzien niet rechtvaardig voelt na wat er is gebeurd. Een andere respondent beschrijft iets soortgelijks: *“Verdachte was klaar met een geldboete en in 1 situatie moest er een gesprek plaats vinden tussen mij en de verdachte als een sorry.”* Weer een andere respondent ervaart de strafrechtelijke aanpak *“niet als de moeite waard”*: *“veel tijd ingestoken en niemand die er wat mee doet”*. Een andere respondent spreekt van *“terugkoppeling gekregen, verder niks”*. Andere negatieve toelichtingen hadden te maken met weinig of geen terugkoppeling ontvangen over de zaak (van het OM of in het algemeen) of met dat de zaak lang duurde. Verder gaven respondenten aan dat de strafzaak nog loopt en zijn er toelichtingen waaruit niet duidelijk wordt wat er goed of slecht aan was.

Sepot

Over de sepot laten de meeste respondenten zich negatief uit, omdat het oneerlijk voelt, men zich in de steek gelaten voelt of de verdachte ermee wegkomt. *“Als een draai om je oren krijgen en daarnaast niet serieus genomen te worden.”* Ook gaf iemand aan dat er een getuige was en daarom niet begrijpt dat de zaak geseponeerd is. Enkele respondenten begrijpen (achteraf) wel dat de zaak geseponeerd is (*“toen ik het gehele plaatje kon zien”*).

6.3 Ervaringen van hulpverleners

Nu we een beeld hebben gekregen van de overwegingen van melden, beoordelingen van de opvolging en welke afhandelingen er volgden op basis van de vragenlijst, gaan we in deze paragraaf in op de ervaringen vanuit de interviews van de drie beroepsgroepen met de afhandeling. In hoeverre melden zij en doen zij aangifte en hoe vinden zij dat er met meldingen en aangiftes wordt omgegaan?

6.3.1 Melding bij werkgever en opvolging

Uit de vragenlijst blijkt dat een kwart van de politierespondenten over één of meer van de agressie-incidenten aan de leidinggevende heeft verteld en bijna één op de vijf een formele melding heeft gemaakt. Iets meer dan één op de vijf heeft aangifte gedaan en 5 procent melding gemaakt bij de politie. Uit de interviews met politie-respondenten komt het beeld naar voren dat er doorgaans wel wordt gemeld, maar dit blijkt dus niet uit voorgaande cijfers. Respondenten schetsen een beeld van dat agressie serieus wordt genomen binnen de politie en dat incidenten over het algemeen goed worden opgepakt. Daarbij geven zij aan dat er wel verschillen tussen politie-eenheden zijn, die te maken hebben met capaciteit en het sterk persoonsafhankelijk blijkt te zijn in hoeverre iemand zich inspant voor de opvolging van incidenten. Ook zijn er kritiekpunten op het gebied van de opvolging van meldingen en de terugkoppeling hierover. Verder komt uit de interviews naar voren dat agenten zich niet altijd gehoord of gesteund voelen door hun organisatie. Ondanks protocol-len, vertrouwenspersonen of interne opvangstructuren is de uitvoering daarvan niet altijd zichtbaar of voelbaar voor de betrokken medewerker. In sommige gevallen ligt de nadruk vooral op het zo snel mogelijk doorgaan met het werk, waarbij reflectie en emotionele verwerking onder druk komen te staan. Nazorg is een aandachtspunt. Zeker in teams waar collega's te maken krijgen met meerdere incidenten achter elkaar, verdwijnt de aandacht namelijk op termijn. Hoewel het geweld op de dag zelf serieus genomen wordt, is structurele nazorg en opvolging op de lange termijn minder vanzelfsprekend. De bereidheid om intern blijvend aandacht te geven aan de medewerker neemt snel af zodra de acute fase voorbij is, zo is de ervaring van sommigen. Wat verder meespeelt, is dat er afgaande op de respondenten binnen de politie een cultuur heerst waarin het tonen van kwetsbaarheid niet altijd vanzelfsprekend is. De bevindingen maken duidelijk dat een heldere meldstructuur, actieve betrokkenheid van de werkgever en adequate nazorg cruciaal zijn voor een veilige en professionele werkomgeving na een incident.

Casus politie: impact en afhandeling agressie

Een geïnterviewde agent vertelt over coronarellen, waarbij vuurwerk vanaf flats werd gegooid en de agenten werden bekogeld met dranghekken en fietsenstallingen. De politieagenten die moesten ingrijpen waren hier niet op toegerust; ze liepen rond zonder helmen of schilden. Volgens de politierespondent was de emotionele belasting duidelijk merkbaar tijdens debriefings en liepen collega's gehoorschade op. Er is mentale ondersteuning geweest van het Team Collegiale

Opvang (TCO) in de vorm van gesprekken. Een half jaar later hadden de betreffende agenten een gesprek met een psycholoog. Uit deze gesprekken is een rapportage opgemaakt, maar de uitkomst van deze rapportage is bij de respondent onbekend. Voor zijn gevoel is de situatie wel op de juiste wijze opgepakt en afgehandeld.

Wanneer we kijken naar boa's dan zien we dat zij vaker rapporteren dat ze aan hun leidinggevende over incidenten hebben verteld en er formele melding over hebben gemaakt dan brandweer- en politiemensen.⁴ Ongeveer vier op de tien boa-respondenten hebben over een of meer incidenten aan de leidinggevende verteld en bijna een derde heeft een formele melding bij de werkgever gemaakt. Ondanks dat uit de vragenlijst blijkt dat boa's meer melden, blijkt de manier waarop gemeenten meldingen opvolgen en ondersteuning bieden in de ervaring van boa's, naast positieve voorbeelden, niet overal goed te verlopen. Uit onderzoek van Abraham & Van Soomeren uit 2020 bleek al dat slechts iets meer dan de helft van de boa's die slachtoffer zijn van agressie tevreden is met de opvang en ondersteuning. Uit de interviews blijken er gemeenten te zijn met duidelijke nazorgstructuren voor boa's, waarbij de medewerker na een incident wordt opgevangen, er contactmomenten worden gepland en er begeleiding wordt geboden richting aangifte en juridische afhandeling. Respondenten geven aan dat die persoonlijke aandacht – bijvoorbeeld via een teamleider – zeer wordt gewaardeerd. Toch is deze aanpak lang niet overal standaard. In andere gevallen ontbreekt er namelijk een duidelijke opvolging en moeten boa's zelf het initiatief nemen. Zo komen er in de interviews voorbeelden van gemeenten naar voren, waar leidinggevend in de ervaringen van boa's onvoldoende zijn toegerust op het adequaat oppakken van meldingen over agressie. Twee geïnterviewde boa's ervaren dat hun werkgevers niet of nauwelijks voorbereid zijn op de risico's die verbonden zijn aan het handhavingswerk op straat. Zij geven aan dat er weinig tot geen begeleiding is en dat zij alles rondom meegemaakte agressie zelf moeten regelen, inclusief de aangifte, contacten met slachtofferhulp en de afhandeling van juridische procedures. Leidinggevend in hun ervaringen vaak niet bereikbaar of reageren minimaal als het gaat om incidenten:

“Ik heb mijn leidinggevende gebeld na het incident, hij gaf een vrij lichte reactie en zei dat er binnen de gemeente veel te weinig kennis van zaken is, waardoor ze zich er niet mee willen bemoeien.” (R01, boa)

Deze omstandigheden leiden ertoe dat medewerkers zich gedwongen zien hun eigen casus te registreren, zonder inhoudelijke of emotionele ondersteuning van hun werkgever.

Casus boa: gebrek aan ondersteuning werkgever

Een geïnterviewde boa heeft van een agressie-incident voornamelijk mentale problemen overgehouden, waaronder slaapproblemen. Vanuit de gemeente is wel slachtofferhulp benaderd, die als advies gaf: let goed op jezelf en hou het in de gaten. Haar leidinggevende toonde vervolgens weinig interesse en was onbekend met de protocollen, waardoor de gemeente uiteindelijk niks met die situatie gedaan heeft.

“We hebben niet echt iets van een protocol, bij sommige dingen denk ik: heeft het nog zin om te melden. Ook wat ik voorheen heb gehoord over hoe ze hier omgaan met situaties, dat ze dingen niet serieus nemen, dan meld ik niet graag.” (R16, boa)

Deze ervaring illustreert dat wanneer het letsel niet direct zichtbaar is, de ernst ervan kan worden onderschat en er onvoldoende nazorg plaatsvindt, zeker wanneer er geen of onvoldoende protocollen zijn. Het benadrukt de noodzaak om bij deze agressie-incidenten niet alleen te kijken naar de fysieke schade, maar ook aandacht te besteden aan het mentale welzijn op de lange termijn.

Bij de brandweer zien we dat zij duidelijk meer aan hun leidinggevende vertellen dan dat zij formele melding maken: ruim een derde heeft over een of meer incidenten aan hun leidinggevende verteld en maar 2 procent heeft een formele melding bij de werkgever gemaakt. Uit de interviews blijkt een wisselend beeld. In sommige gevallen werd wel direct melding gedaan, maar duurde het bijvoorbeeld weken voordat de korpsleiding daadwerkelijk actie ondernam. Ook andere brandweermedewerkers geven aan dat het onduidelijk is hoe de meldstructuur is ingericht en dat briefingmomenten ontbreken; mogelijk verklaart dit waarom er maar zo weinig formeel wordt gemeld bij de werkgever. Wel bestaan er binnen de brandweer, afhankelijk van de regio, georganiseerde opvangstructuren, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. De praktijk is echter wisselend. Niet elke regio heeft deze aanpak even goed ingericht, en bij minder ernstige incidenten of wanneer incidenten buiten het reguliere beeld vallen, ontbreekt soms actieve opvolging, zo blijkt uit de interviews met brandweermensen. Brandweermedewerkers benoemen ook dat de juridische en schade-afhandeling vaak langzaam en frustrerend is. Door bureaucratie

en onbekendheid met procedures wordt de medewerker nog wel eens van het kastje naar de muur gestuurd, met als gevolg dat hij of zij uiteindelijk zelf moet achterhalen wat de stand van zaken is.

Casus brandweer: aangifte

Een geïnterviewde brandweermedewerker vertelt over een incident waarbij hij samen met een collega omver werd geduwd door een brommerbestuurder. Dit gebeurde in de context van een ontruiming en wegafzetting vanwege een gaslekkage. Naar aanleiding van dit incident heeft de brandweermedewerker aangifte gedaan. Hij legt uit dat hij over de afwikkeling bijna niets meer te horen kreeg: niet van de politie en niet van Slachtofferhulp. Daarnaast zegt hij dat hij vanuit de organisatie ook geen enkele ondersteuning kreeg.

“Ik moest het allemaal helemaal zelf uitzoeken. Ik hoop dat dat tegenwoordig beter gaat.” (R24/R25, brandweer)

Waar het gaat om de afwikkeling van agressie tegen hulpverleners inclusief de opvang van en nazorg voor medewerkers hebben vooral de geïnterviewde uitvoerende boa's en brandweerlieden de stellige indruk dat de politie als werkgever daarin vooroploopt. Verscheidene uitvoerenden pleiten er in de interviews daarom voor dat hun werkgevers op dat punt meer gaan samenwerken met en een voorbeeld nemen aan de politie.

6.3.2 Aangifte en opvolging

Op het gebied van aangifte en de opvolging daarvan kwamen verschillende punten naar voren. Voor alle drie de beroepsgroepen blijkt een gebrek aan anonimiteit in de aangifte een rol te spelen. Soms kan aangifte gedaan worden vanuit de organisatie, maar soms wordt benadrukt dat de hulpverlener alleen als privépersoon aangifte kan doen. Volledige bescherming van de identiteit blijkt zelden haalbaar, aldus respondenten. Deze juridische realiteit zorgt voor onzekerheid en blijkt medewerkers af te schrikken om aangifte te doen. Politierespondenten gaven verder aan dat er verschillende afdelingen verantwoordelijk zijn voor delen van het aangifteproces, waardoor het voor medewerkers niet altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen. Ook ontbreekt het soms aan structurele terugkoppeling over het strafproces, waardoor agenten niet weten of en wanneer een verdachte wordt berecht of welke straf is opgelegd. Voor boa's gelden wisselende ervaringen als het gaat om ondersteuning vanuit de leidinggevende en juridische ondersteuning: soms is deze er wel en soms

is de boa aan zichzelf overgeleverd. Brandweermedewerkers geven aan soms af te haken vanwege het stroperige en belastende karakter van het aangifteproces. Een medewerker geeft aan dat het herhaaldelijk uit moeten leggen van je verhaal en niets terug horen “niet echt uitnodigend is”. Toch wordt ook benadrukt dat persoonlijke aandacht van collega's, leidinggevendenden of het opvangteam veel goedmaakt, zelfs als het formele traject stroef verloopt. Verder geven respondenten aan dat het idee dat aangifte doen geen zin heeft breed verspreid is. Er is een gebrek aan vertrouwen in het strafproces; het beeld is dat zaken vaak worden geseponneerd en dat de politie of het OM incidenten als ‘te licht’ beoordeelt. Dit versterkt terughoudendheid om aangifte te doen. Ook vinden politierespondenten dat daders, ook na herhaalde incidenten, snel weer op straat staan, wat het vertrouwen in het strafproces en het OM ondermijnt en kan zorgen voor een gevoel van machteloosheid.

6.4 Resumé

Wat betreft het melden van incidenten is duidelijk geworden dat ruim de helft van de respondenten niets heeft gedaan naar aanleiding van één of meer incidenten. Het minst werd gedaan na discriminatie (bijna driekwart) en het meest na fysieke agressie ('slechts' één op vijf heeft hierna geen actie ondernomen). De meeste brandweermensen blijken niets te doen na incidenten; driekwart, waar dit bij boa's en politiemensen rond de helft ligt. Ruim een derde van de respondenten heeft over één of meer incidenten aan de leidinggevende verteld en ruim één op de vijf heeft een formele melding bij de werkgever gemaakt; voor beide geldt dat boa's dit meer deden dan de twee andere groepen. Iets minder dan één op de vijf respondenten heeft aangifte gedaan bij de politie – waarvan politierespondenten het meest – en minder dan één op de tien heeft melding bij de politie gemaakt.

Respondenten zijn relatief tevreden over hoe de meldingen zijn opgepakt; twee derde tot driekwart is (heel) tevreden met hoe de werkgever is omgegaan met de melding en ruim driekwart is (heel) tevreden over de omgang met de aangifte. De minder positieve ervaringen hadden vooral te maken met dat er geen terugkoppeling volgde vanuit de werkgever ofwel de politie, dat protocollen niet zijn gevolgd of dat er – in het geval van aangifte – niets met de zaak is gebeurd. Acht of op de tien respondenten gaven aan dat er na aangifte een strafrechtelijke aanpak volgde; het vaakst bij fysieke agressie. Een seponering gebeurde het vaakst na verbale agressie (bijna een derde van de respondenten meldde dit). Respondenten toonden zich tevreden met vervolging of verhoor van de verdachte, een serieuze omgang met de zaak en goed op de hoogte gehouden worden. Minder tevreden waren zij wanneer

ze geen terugkoppeling ontvingen of er in hun ogen geen of een te lichte bestraffing van de dader plaatsvond.

Dit laat zien dat hulpverleners dus wel degelijk melden over incidenten en er komt een redelijk positief beeld van de ervaringen rondom de opvolging van meldingen naar voren. Maar nog steeds overkomt het merendeel van de agressie hen zonder dat ze hier iets mee doen. Hoe kan dit?

Uit de interviews zijn verschillende zaken naar voren gekomen, die een minder rooskleurig beeld schetsen dan de bevindingen uit de vragenlijst. Zo werd vanuit de politie en boa's duidelijk dat zij weinig vertrouwen hebben in het strafproces. Zaken worden geseponeerd, de politie of het OM beoordelen zaken als 'te licht' of daders staan snel weer op straat. Aangifte doen heeft dan weinig zin, zo is de gedachte. Ook worden hulpverleners niet altijd goed geïnformeerd over de stand van zaken van hun zaak of volgt er geen of weinig terugkoppeling. Verder zijn voor boa's en brandweermensen interne meldstructuren niet altijd duidelijk; dit blijkt erg per gemeente of veiligheidsregio te verschillen. Medewerkers weten daardoor niet waar ze moeten zijn of hebben het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Uit de ervaringen van boa's wordt duidelijk dat leidinggevendenden niet altijd zijn toegerust op het adequaat oppakken van meldingen van agressie. Voor de politie is vooral nazorg een aandachtspunt; op de korte termijn wordt de melding van agressie serieus opgepakt, maar structurele nazorg en opvolging op de lange termijn is minder vanzelfsprekend. Tot slot blijft het doen van aangifte een aandachtspunt, zoals ook al uit de meest recente evaluatie van ELA naar voren kwam. Soms is hierbij veel ondersteuning, maar uit verschillende voorbeelden wordt duidelijk dat anoniem aangifte doen (op nummer) niet mogelijk blijkt of dat hier geen ondersteuning bij beschikbaar is. Deze zaken kunnen meespelen bij de beperkte inzet van herstelrecht en kunnen aanknopingspunten zijn voor verbetering.

Eindnoten

1. Wanneer respondenten aangaven aangifte te hebben gedaan van een specifiek type agressie is om een toelichting over de reden hiervan gevraagd. Deze toelichtingen bleken per incidentsoort te verschillen. Hier bleken soms onderwerpen door elkaar te lopen. Uit de toelichtingen over de redenen van aangifte van verbale agressie blijkt het bijvoorbeeld ook om andere incidentsoorten dan verbale agressie te gaan; zo worden ook voorbeelden van bedreiging, mishandeling/belediging, belediging/intimidatie, een spuugincident en doxing genoemd.
2. Over een melding van discriminatie hebben maar vijf respondenten een beoordeling gegeven. Vier hiervan waren positief en één negatief. In alle gevallen werd niet duidelijk waarom.
3. De enige respondent voor discriminatie was ook positief.
4. Waarbij we niet vast kunnen stellen of het om significante verschillen gaat.

7

Conclusie en reflectie

In dit onderzoek is in kaart gebracht wat de meerwaarde van herstelrecht is voor hulpverleners in de afhandeling van agressie-incidenten. De volgende onderzoeksvraag stond daarbij centraal:

In hoeverre kunnen herstelrechtelijke maatregelen bijdragen aan de afhandeling van agressie tegen politiemensen, brandweermensen en boa's?

Om dit te onderzoeken, zijn verschillende activiteiten verricht: er is een vragenlijst verspreid onder hulpverleners die is ingevuld door 582 respondenten verdeeld over drie politie-eenheden, zeven veiligheidsregio's en vijftig gemeenten; vragenlijsten onder mediators en bemiddelaars die zijn ingevuld door 49 respondenten; interviews met in totaal 31 personen, waaronder boa's, brandweermensen en politiemensen, vertegenwoordigers op het gebied van beleid en coördinatie binnen de politie-, brandweer- en boa-organisaties en het OM. Daarnaast zijn wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken geraadpleegd.

Alles bij elkaar kunnen we stellen dat het best een zoektocht is geweest om casuïstiek over herstelrecht bij hulpverleners te vinden en een beeld te vormen over de verschillende, grote organisaties van politie, brandweer en boa's in relatie tot herstelrecht en de afhandeling van incidenten. We realiseren ons dat we met de verzamelde informatie niet kunnen spreken voor de gehele brandweer-, politie- en boa-sector, maar het onderzoek geeft, zeker met de breed ingevulde vragenlijst in aanvulling met verdiepende interviews, wel een beeld van de toepassing en beelden over herstelrecht en knelpunten die er nog zijn in de afhandeling van incidenten.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste conclusies van dit onderzoek. We sluiten af met enkele reflecties. Dit hoofdstuk dient tevens als samenvatting van het rapport.

7.1 Conclusies

Op basis van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten formuleren we vier hoofdconclusies, die we thematisch opstellen. Daarmee voorzien we in de beantwoording van de vier deelvragen. Deze leiden gezamenlijk tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Politie en boa's maken meer agressie mee dan brandweermensen

Ten eerste is voor beantwoording van deelvraag 1 in kaart gebracht in hoeverre hulpverleners met agressie te maken krijgen en wat voor gevolgen dit heeft. Verbale agressie blijkt veruit het meest voor te komen (95%) gevolgd door bedreiging/intimidatie (54%). Daarna volgen fysieke agressie (39%) en discriminatie (14%). Dit komt qua types agressie overeen met de volgorde van VPT-verdachten. Uit ons onderzoek komen hogere aantallen, maar dit is niet verrassend gezien het hier om zelfgerapporteerd slachtofferschap ging en niet om geregistreerde verdachten van strafbare feiten. Overeenkomstig met eerder onderzoek blijkt uit onderhavig onderzoek dat de politie en boa's vaker geconfronteerd worden met agressie dan brandweermensen. In de laatste 12 maanden kreeg 86 procent van de politierespondenten, 82 procent van de boa-respondenten en 23 procent van de brandweerrespondenten te maken met agressie. Bijna de helft van de respondenten kreeg maandelijks te maken met verbale agressie, waarbij boa's dit het vaakst wekelijks overkwam. De helft van de politierespondenten is in het afgelopen jaar met fysieke agressie geconfronteerd; meer dan boa's en brandweermensen. Maandelijks kreeg een kwart van de respondenten met fysieke agressie te maken en ruim een derde met intimidatie of bedreiging.

Agressie tegen hulpverleners kan ingrijpende gevolgen hebben zowel op persoonlijk als maatschappelijk vlak; dan hebben we het over psychische en lichamelijke klachten, deels leidend tot verzuim(kosten). Ruimte om incidenten te (kunnen) verwerken is daarbij van belang. Uit de vragenlijst blijkt dat 16 procent gevolgen heeft ondervonden van een incident, waarvan 14 procent een korte periode niet heeft kunnen werken en 6 procent langdurig is uitgevallen; op basis van een bredere groep hulpverleners kwam vakbond CNV op iets lagere ziekteverzuimcijfers uit.

Weinig vertrouwen in de afhandeling van incidenten

Nadat een hulpverlener wordt geconfronteerd met agressie zijn er verschillende zaken die iemand kan doen, zoals een melding maken bij de werkgever en aangifte doen bij de politie. Voor de beantwoording van deelvraag 2 is in kaart gebracht in hoeverre hulpverleners melding maken of aangifte doen van agressie. Vervolgens is voor de beantwoording van deelvraag 3 geïnventariseerd voor wat voor (herstel-

rechtelijke) afhandelingen is gekozen en tot slot voor deelvraag 4 hoe hulpverleners deze afhandelingen waarderen. Gezien de beperkte toepassing van een herstelrechtelijke afhandeling (zie ook de paragraaf hierna) en de eventuele knelpunten die hiervoor zorgen, hebben we qua afhandeling breder gekeken dan herstelrecht.

Ruim de helft van de respondenten blijkt niets te hebben gedaan naar aanleiding van één of meer incidenten. Het minst werd gedaan na discriminatie (bijna driekwart deed niets) en het meest na fysieke agressie ('slechts' één op vijf heeft hierna geen actie ondernomen). De meeste brandweermensen blijken niets te doen na incidenten; driekwart, waar dit bij boa's en politiemensen rond de helft ligt. Ruim een derde van de respondenten heeft over één of meer incidenten aan de leidinggevende verteld en ruim één op de vijf heeft een formele melding bij de werkgever gemaakt; voor beide geldt dat boa's dit meer deden dan de twee andere groepen. Iets minder dan één op de vijf respondenten heeft aangifte gedaan bij de politie – waarvan politierespondenten het meest – en minder dan één op de tien heeft melding bij de politie gemaakt.

Dit laat zien dat hulpverleners soms wel melden en aangifte doen over incidenten en er komt een redelijk positief beeld van de ervaringen rondom de opvolging van meldingen en aangiftes naar voren; op kritiekpunten over weinig terugkoppeling of te lage straffen na. Maar nog steeds doet het merendeel van de respondenten niets naar aanleiding van agressie. Hoe kan dit?

Politiemensen en boa's blijken op basis van de interviews weinig vertrouwen te hebben in het strafproces; dit sluit ook aan bij de eerdere bevindingen van Van Hoek en Slump (2011). Zaken worden geseponneerd, de politie of het OM beoordelen zaken als 'te licht' of daders staan snel weer op straat. Aangifte doen heeft dan kortom weinig zin, zo is de gedachte. Ook worden hulpverleners niet altijd goed geïnformeerd over de stand van zaken van hun zaak of volgt er geen of weinig terugkoppeling, zo gaven zij aan. Verder zijn voor boa's en brandweermensen interne meldstructuren niet altijd duidelijk; dit blijkt per gemeente of veiligheidsregio te verschillen. Medewerkers weten daardoor niet waar ze moeten zijn of hebben het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Uit de ervaringen van boa's wordt duidelijk dat leidinggevendenden niet altijd zijn toegerust op het adequaat oppakken van meldingen van agressie. Voor de politie is vooral nazorg een aandachtspunt; op de korte termijn wordt de melding van agressie serieus opgepakt, maar structurele nazorg en opvolging op de lange termijn zijn minder vanzelfsprekend.

Het doen van aangifte is ook als aandachtspunt naar voren gekomen, zoals ook al uit de meest recente evaluatie van ELA naar voren kwam. Soms ervaren hulpverleners hierbij veel ondersteuning, maar uit verschillende voorbeelden wordt duidelijk dat anoniem aangifte doen (op nummer) niet mogelijk blijkt of dat hierbij geen

ondersteuning beschikbaar is. Dit alles zorgt voor terughoudendheid om te melden. Als het gaat om een integrale en georganiseerde reactie op agressie tegen hulpverleners is de aanpak van de politie voor het eigen personeel (preventie, opvang, nazorg, juridische op- en vervolging) het verst ontwikkeld en het meest systematisch. Daarna volgt die van sommige gemeenten (boa's). Een groot deel van de gemeenten en de veiligheidsregio's lijken nog het meest te hebben leren en te winnen op dat vlak.

Weinig toepassing van herstelrecht bij agressie tegen hulpverleners

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat een herstelrechtelijke aanpak nog relatief weinig wordt ingezet bij hulpverleners. Acht op de tien respondenten gaven aan dat er na aangifte een strafrechtelijke aanpak volgde; het vaakst bij fysieke agressie. Een sepot gebeurde het vaakst na verbale agressie. Op basis van de verzamelde informatie blijken er in twee jaar tijd ten minste dertig bemiddelings- en mediationzaken te zijn geweest met politiemensen en boa's; geen met brandweermensen. Uit de vragenlijst met hulpverleners kwamen er daarnaast nog enkele concrete voorbeelden van een herstelrechtelijke aanpak naar voren; soms werd dit niet zo genoemd maar ging het wel om een herstelgesprek, in andere gevallen werd het aangeduid als herstelrecht maar bleek het juist geen herstelrecht te zijn. Er bestaat dus onduidelijkheid over wat herstelrecht precies behelst en dit laat ook zien dat een herstelrechtelijke aanpak wel (eens) wordt ingezet, maar niet op grote schaal.

Het bleek erg lastig om in contact te komen met hulpverleners die een bemiddelings- of mediationtraject hebben gedaan; er is weinig casuïstiek en mogelijk ligt het gevoelig hierover te spreken. De voorbeelden die ons ter ore zijn gekomen, waren zonder uitzondering positief over hun ervaring met een herstelrechtelijke aanpak, omdat het bijdroeg aan de eigen verwerking van het incident en effect op de dader zou hebben. Ook bemiddelaars en mediators toonden zich overtuigd van de meerwaarde van herstelrecht voor hulpverleners na agressie-incidenten; het in gesprek gaan met de dader en confronteren met wat het gedrag heeft gedaan, zou bijdragen aan emotioneel herstel van het slachtoffer en voorkomen van herhaling door de dader.

Verskillende beelden over herstelrecht

Slechts 17 procent van de respondenten bleek bekend te zijn met een herstelrechtelijke aanpak; significant meer politie dan brandweer. Van de respondenten die bekend zijn met herstelrecht, gaf ruim een derde aan (zeer) waarschijnlijk een herstelrechtelijke aanpak te overwegen, tegenover ruim een vijfde van de respondenten die er onbekend mee waren. Bekend maakt dus bemind, al is het in dit ver-

band opvallend dat brandweermensen en boa's eerder een herstelrechtelijke aanpak blijken te overwegen dan politiemensen. Nu worden politiemensen met meer (fysieke) agressie geconfronteerd en zij vervullen een andere rol in de hulpverlening dan de brandweer, wat mogelijk een rol speelt bij hoe ze tegen daders van agressie aankijken.

De drie sectoren benaderen herstelrecht vanuit verschillende perspectieven, deels inherent aan het type organisatie en het type incidenten dat de beroepsgroep meemaakt. Boa's zien kansen voor de mogelijkheden van herstelrecht; herstel zou een waardevolle manier kunnen zijn om de dialoog aan te gaan met daders van agressie, vooral wanneer de gevolgen van een incident beperkt waren en de dader openstaat voor reflectie. Voordat dit voor boa's echter een serieuze optie is, moeten er andere dingen binnen de organisatie op orde komen, zoals een veilige werkomgeving, begeleiding en ondersteuning bij de afhandeling van agressie-incidenten. De brandweer legt de nadruk op de werkgeversrol, waarin goede opvang, erkenning en begeleiding van getroffen medewerkers als belangrijker wordt gezien dan gesprekken met daders. In interviews bleek er scepsis over de effectiviteit van zowel strafrecht als herstelrecht, vooral wanneer daders niet worden vervolgd. Brandweermensen zien herstelrecht wel als waardevol, maar vinden de toepasbaarheid sterk afhankelijk van de context van het incident. Binnen de politie heerst een meer verdeelde en vaak kritische houding, met een sterke behoefte aan duidelijkheid over effectiviteit en oprechtheid van deelname. De meeste respondenten hebben geen of weinig ervaring met herstelgesprekken en signaleren wantrouwen onder collega's, zowel richting daders als richting het OM. Daarbij klinkt ook de overtuiging door dat zwaardere bestraffing effectiever is. Soms maakt men een uitzondering voor jeugdige verdachten, waarbij men wel mogelijkheden ziet voor een herstelgericht gesprek.

Over het algemeen is de behoefte aan betere ondersteuning en nazorg voor slachtoffers groter dan de behoefte aan contact met de dader. Vanuit alle drie de organisaties werd de context benadrukt: een jeugdige *first offender* is iets anders dan een volwassen recidivist, een bivakmuts verandert de zaak ook en het type agressie en al dan niet oprechte bereidheid van de dader spelen mee bij het open staan voor herstelrecht. Hulpverleners blijken kortom lang niet allemaal direct open te staan voor een herstelrechtelijke aanpak.

7.2 Reflecties

Op basis van het onderzoek hebben we (Bureau Beke) een viertal reflecties opgesteld.

Basis is vaak niet op orde

Herstelrecht wordt nog relatief weinig toegepast na agressie tegen hulpverleners. Uit het onderzoek is gebleken dat om te komen tot een herstelrechtelijke aanpak, eerst 'de basis op orde' moet zijn. Het is van belang dat interne meld-, opvang- en nazorgstructuren eerst helder zijn en dat hulpverleners zich erkend voelen in wat hen is overkomen. Hulpverleners hebben namelijk niet altijd het gevoel dat incidenten serieus worden genomen door hun werkgever of zijn van mening dat daders onvoldoende gestraft worden. Daarna kan er eventueel aan een herstelrechtelijke aanpak gedacht worden. Het verdient daarbij aanbeveling dat werkgevers van boa's – gemeenten en anderen – die goed op weg zijn met de afhandeling van incidenten hun *best practices* kunnen delen met andere boa-werkgevers, om te helpen bij het ontwikkelen van een integrale aanpak van agressie tegen hun werknemers. Daarnaast verdient het, gezien de verschillen tussen veiligheidsregio's, aanbeveling dat de veiligheidsregio's gezamenlijk een integrale aanpak van agressie tegen hun werknemers ontwikkelen.

Leg uit wat herstelrecht is en breng het naar de werkvloer

Het is van belang dat er meer kennis komt over de mogelijkheden van mediation en herstelbemiddeling. Herstelrecht staat weliswaar op agenda's en in beleidsstukken van het management, maar heeft haar weg nog zeker niet gevonden naar de werkvloer. De cultuur binnen organisaties en beelden en kennis over herstel ('ik ga toch geen koffiedrinken met de verdachte') spelen daarbij een rol. Meer kennis over welke uitkomsten en effecten een hersteltraject kunnen hebben en wat voor invloed het wel én niet kan hebben op het strafproces is daarbij van belang; er bestaan nu deels onjuiste beelden over de gevolgen voor de bestrafning. Hier kan bij de aangifte en door het OM op worden gewezen. Het verdient aanbeveling dat de werkgevers van hulpverleners de mogelijkheden die ZSM en het OM bieden aan herstelrechtelijke mogelijkheden opnemen bij de herziening of ontwikkeling van hun integrale aanpak van agressie tegen hun werknemers. Daarnaast kunnen de werkgever en leidinggevende een rol spelen, door de hulpverleners bij een melding op de mogelijkheden van een hersteltraject te wijzen.

Stel uitgangspunten op over wanneer herstelrecht van meerwaarde is

Veel hulpverleners blijken positief te staan tegenover de basisgedachte van herstelrecht, met de kanttekening dat de toepasbaarheid afhangt van de situatie, de dader en het incident. Verschillende beroepsgroepen maken verschillende soorten incidenten mee. Het zou daarom goed zijn om – wanneer organisaties daar klaar voor zijn (de eerste reflectie in acht nemend) – uitgangspunten op te stellen wanneer een herstelrechtelijke aanpak van meerwaarde zou kunnen zijn: bij wat voor soort dader, incident en omstandigheden. Dit kan algemeen worden gedaan, met een specifieke aanvulling per beroepsgroep. Deze uitgangspunten kunnen bij voorkeur gezamenlijk met uitvoerende hulpverleners opgesteld worden, waarbij zij eerst op de hoogte moeten zijn van wat een herstelrechtelijke aanpak inhoudt (zie tweede reflectie). Hierbij kan in eerste instantie gedacht worden aan jeugdige daders die voor het eerst een delict hebben gepleegd en die open staan voor een gesprek. Een basisvereiste is dat zowel slachtoffer als dader gemotiveerd moeten zijn voor herstel.

Rechtsherstel na agressie

Tot slot komen we terug bij de hoofdvraag:

In hoeverre kunnen herstelrechtelijke maatregelen bijdragen aan de afhandeling van agressie tegen politiemensen, brandweermensen en boa's?

Herstelrecht kan bijdragen aan de verbetering van de afhandeling van agressie-incidenten tegen hulpverleners. De gevolgen van agressie tegen hulpverleners kunnen ingrijpend zijn en lang voortduren. Een niet adequate afwikkeling van incidenten kan een even negatieve impact hebben op de hulpverlener als het incident zelf. Een herstelrechtelijke aanpak kan bijdragen aan de verwerking van de hulpverlener en kan de dader inzicht geven in de gevolgen van zijn agressie voor het slachtoffer. Herstelrecht kan ook bijdragen aan wederzijds begrip en mogelijk aan wederzijds herstel van vertrouwen. Maar daarvoor moeten wel de juiste omstandigheden aanwezig zijn. Het slachtoffer moet er open voor staan en de meerwaarde en toepasbaarheid ervan inzien, wat nu in de meerderheid niet het geval is. Ook cruciaal is dat de verdachte bereid moet zijn om het slachtoffer tegemoet te komen. Waar onderhavig onderzoek zich op de slachtofferkant richt, zou een suggestie voor vervolgonderzoek zijn om op de daderkant te focussen: wat zijn de achtergronden en de motieven van daders van agressie tegen hulpverleners? Wat kunnen we daarvan leren voor het voorkomen van agressieve confrontaties? Hierin zou ook meegenomen kunnen worden hoe daders van agressie tegen hulpverleners tegenover her-

stelrecht staan en wat er eventueel nodig is voor een verbeterde toepassing.¹ Tot slot moet de context van het incident zich lenen voor een dergelijke oplossing. Echter, voordat herstelrecht überhaupt kan werken, hebben hulpverleners behoefte aan goede opvang, aan erkenning en aan onvoorwaardelijk begrip van hun werkgever.

Eindnoot

1. Beoogd was om in het huidige onderzoek ook enkele daders van agressie tegen hulpverleners met ervaring met een herstelrechtelijke aanpak te interviewen, maar gezien de beperkte casuïstiek is dit helaas niet gelukt.

Geraadpleegde bronnen

Abraham, M. (2025). *Sterke afspraken tegen agressie en geweld in de publieke sector*. DSP-groep.

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

Abraham, M., Piepers, N., & De Wilde, B. (2024). *Strafverhogingen bij Veilige Publieke Taak-delicten. Hoe voor VPT-feiten strafeisen en straffen worden bepaald*. DSP-groep i.s.m. De strafzaak.

Abraham, M., & Van Soomeren, P. (2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. DSP-groep.

Andersson Elffers Felix. (2005). *Geweld tegen de brandweer*. Geraadpleegd op 4 augustus van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2005/12/30/geweld-tegen-de-brandweer>.

Berghuis, B. (2021). *Herstelrecht als alternatief voor het strafrecht? Secondant*.

Brandweer Nederland. (2016). *Handreiking opvang en nazorg brandweer*.

Brandweer Nederland. (2025, 1 januari). *Jaarwisseling beheersbaar, ondanks meer brandweerincidenten*. Geraadpleegd van <https://www.brandweernederland.nl/nieuws/jaarwisseling-2024-2025/>.

Claessen, J., (2020). Pleidooi voor en uitwerking van een maximalistisch herstelrecht. *Tijdschrift voor Herstelrecht* (20)4, 18–30.

Claessen, J., Blad, J., Slump, G.J., Van Hoek, A., Wolthuis, A., & De Roos, T. (2018). *Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2018.

Claessen, J.C., & Panis, M.P. (2021). Herstelrecht en mediation in verkeersstrafzaken. *Verkeersrecht*, 7/8, 194–201.

Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A. (2015). *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*. International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT), Tilburg University.

CNV. (2024, 13 december). *Meerderheid hulpverleners agressief bejegend*. Geraadpleegd van <https://www.cnv.nl/persberichten/cnv-onderzoek-meerderheid-hulpverleners-agressief-bejegend/>.

De Rechtspraak. (2019). *De rechtspraak – Kengetallen 2019*. Geraadpleegd van <https://mfregister.nl/publicaties/cijfers-en-feiten/>.

De Rechtspraak. (2023). *Jaarverslag de Rechtspraak 2023*. Geraadpleegd van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202023.pdf>.

De Rechtspraak. (z.d.-1). *Contact over mediation*. Geraadpleegd op 24 maart 2025 van <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/mediation/Paginas/Contact.aspx>.

De Rechtspraak. (z.d.-2). *Mediation in strafzaken*. Geraadpleegd op 21 maart 2025 van <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/mediation/mediation-in-strafzaken>.

De Soir, E., Van den Steene, P., & Daubechies, F. (2009). *Stress en trauma bij de politie*. Antwerpen: Maklu.

De Vries, J.J. (2023). Mediation in de politiefase van het strafproces. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 23(1).

Dierx, J.R., Slump, G.J., & Leijten, M.E. (2012). Mediation in strafzaken. *Strafblad SEPTEMBER 2012*. In Sdu Uitgevers. Geraadpleegd van <https://www.restorativejustice.nl/user/file/strafbladseptember2012-meditation-in-strafzaken.pdf>.

EenVandaag. (2018, 23 juli). ‘1 op de 3 boa’s heeft maandelijks met zwaar geweld te maken’. Geraadpleegd van <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/1-op-de-3-boas-heeft-maandelijks-met-zwaar-geweld-te-maken/>.

Elbers, N., Becx, I., & Lauwaert, K. (2020). Herstelrecht. In C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille, & M. Smit (eds.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, 913–937. Boom juridisch.

Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak. (2017). Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2017/12/19/evaluatie-programma-veilige-publieke-taak>.

Geense, W. (2023). Als de emmer te zwaar wordt. *Nederlands Instituut Publieke Veiligheid*.

Gersons, B.P.R., & Burger, N.R.R. (2012). *Blauwdruk mentale zorglijn politie*.

Groenhuijsen, M. (2016). *Herstelbemiddeling en mediation in het strafrecht: Een nieuw hoofdstuk. Delikt en Delinkwent*, (1), 1–9. Artikel 1.

Halt. (z.d.-1). *Agressie en geweld*. Geraadpleegd op 21 maart 2025 van <https://www.halt.nl/voor-verwijzers/agressie-en-geweld>.

Halt. (z.d.-2). *Hoe gaat het Halt-traject?* Geraadpleegd op 21 maart 2025 van <https://www.halt.nl/ik-moet-naar-halt/hoe-gaat-het-halt-traject>.

Hoekstra, M.S., Van Riezen-Den Bak, R.R., & Teeuwen, G. (2024). *Plan- en procesevaluatie Mediation in Strafzaken*. Cahier 2024-7. WODC.

Holscher, D. (2025, 6 januari). Veel meer geweldsincidenten tegen hulpverleners tijdens afgelopen jaarwisseling, politie is gefrustreerd en moedeloos. *De Volkskrant*.

Justis. (z.d.). *Wat is een boa?* Geraadpleegd op 5 maart 2025 van <https://www.justis.nl/producten/boa/wat-is-een-boa>.

Kaal, H., & Wolthuis, A. (2022). Herstelbemiddeling en mediation in strafzaken bij mensen met een licht verstandelijke beperking. *Tijdschrift Voor Herstelrecht*, 22(1), 7–21. <https://doi.org/10.5553/tvh/1568654x2022022001003>.

Kuppens, J., Rijnink, R., Van Esseveldt, J., & Ferwerda, H. (2020). *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Bekereeks, Bureau Beke.

Matthys, J., & Van Lakerveld, J. (2024). *Feiten, stellingen en vragen over agressie tegen hulpverleners*. Taskforce onze hulpverleners veilig. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/4a45df7f-06af-4cod-8c86-e530374a62c7/file>.

Mayhew, C., & Chappell, D. (2007). Workplace violence: An overview of patterns of risk and the emotional/stress consequences on targets. *International Journal of Law and Psychiatry*, 30(4–5), 327–339.

McCold, P., & Wachtel, T. (2003). *In pursuit of paradigm: a theory of restorative justice*. International Institute for Restorative Practices. Paper presented at the XIII World Congress of Criminology, 10–14 August 2003, Rio de Janeiro, Brazil.

Ministerie van Algemene Zaken. (2024). *Agressie en geweld tegen hulpverleners*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld-in-de-samenleving/agressie-en-geweld-tegen-hulpverleners>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). *Handreiking veiligheidsadviseur*. Geraadpleegd van <https://www.veiligepubliekedienstverlening.nl/documenten/publicaties/2025/02/13/handreiking-veiligheidsadviseur>.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Informatieblad Herstelrecht na een strafbaar feit*. Brochure Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/12/20/informatieblad-herstelrecht-na-een-strafbaar-feit>.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024). *Bijlage geweld tegen mensen met een publieke taak*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/overig/20240711/bijlage_5_geweld_tegen_mensen_met/document.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Richtlijn Psychosociale ondersteuning hoog risicoberoepen 2024*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2025/03/18/richtlijn-psychosociale-ondersteuning-hoog-risicoberoepen-2024>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Wat zegt de wet over agressie op de werkvloer?* Geraadpleegd van <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld/wat-zegt-de-wet-over-agressie-op-de-werkvloer>.

Naeyé, J., & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Vrije Universiteit Amsterdam. Politie & Wetenschap.

NOS. (2023a, 4 april). *Geweld tegen politiemensen blijft hoog: 'Werkt door in privéleven'*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2470087-geweld-tegen-politiemensen-blijft-hoog-werkt-door-in-priveleven>.

NOS. (2023b, 26 april). *Tienduizend verdachten van geweld tegen agenten, boa's en ambulance-personeel*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2472883-tienduizend-verdachten-van-geweld-tegen-agenten-boas-en-ambulancepersoneel>.

Oberijé, N., Van Rossum, W.F., & In 't Veld, M.G. (2012). *Agressie tegen brandweer-personeel; ervaringen uit de praktijk*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Openbaar Ministerie. (2018). Sterke stijging van geweld tegen mensen met een publieke taak? *Opportun*, 3.

Openbaar Ministerie. (2023). *Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT-cijfers over 2022)*. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/documenten/publicaties/vpt/map/2022/geweld-tegen-mensen-met-een-publieke-taak-cijfers-2022>.

Openbaar Ministerie. (2024). *Memo Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT cijfers over 2023)*. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/onderwerpen/geweld-tegen-personen-met-een-publieke-taak/documenten/publicaties/vpt/map/2023/geweld-tegen-mensen-met-een-publieke-taak-vpt-cijfers-over-2023>

Openbaar Ministerie. (2025). *Geweld tegen mensen met een publieke taak (VPT-cijfers over 2024)*. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/documenten/publicaties/vpt/map/2024/vpt-cijfers-over-2024>.

Perspectief Herstelbemiddeling. (z.d.) *Onze werkwijze in stappen*. Geraadpleegd op 22 februari van [tps://perspectiefherstelbemiddeling.nl/zo-werkt-het/onze-werkwijze-stappen](https://perspectiefherstelbemiddeling.nl/zo-werkt-het/onze-werkwijze-stappen)

Politie. (2009). *Uitvoeringsregeling "Protocol Geweld Tegen Politie Ambtenaren"*.

Politie. (2024a, 1 januari). *Drukke nacht met heftige incidenten: veel geweld tegen hulpverleners*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2024/januari/1/drukke-nacht-met-heftige-incidenten-veel-geweld-tegen-hulpverleners.html>.

Politie. (2024b, 15 april). *Verharding samenleving te zien in cijfers geweld tegen politie*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2024/april/15/00-verharding-samenleving-terug-te-zien-in-gtpa-cijfers.html>.

Politie. (2024c) *Zorgwijzer politie 2024*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/informatie/zorgwijzer-politie-2024.html>

Politie. (2025a, 6 mei). *Opnieuw hoge aantallen agressie en geweld tegen politie*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2025/mei/6/00-opnieuw-hoge-aantallen-agressie-en-geweld-tegen-politie.html>.

Politie. (2025b). *Geweld tegen politieambtenaren – Overzicht GTPA-meldingen 2018-2024*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2025/mei/6/00-opnieuw-hoge-aantallen-agressie-en-geweld-tegen-politie.html>.

- Politie. (2025c, 3 januari). *Rumoerige jaarwisseling met heftige incidenten*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2025/januari/1/00-jaarwisseling.html>.
- Politie. (z.d.). *Dit gebeurt er met ZSM-zaken*. Geraadpleegd op 9 augustus 2023 van <https://www.politie.nl/informatie/dit-gebeurt-er-met-zsm-zaken.html>.
- PZC. (2024, 25 april). *Voorzitter boabond overladen met berichten na steekpartij in Breda: 'Partners opgelucht als ze veilig thuiskomen'*.
- Rijksoverheid. (2024, 3 september). *Meerjarige onderzoeksagenda Taskforce Onze hulpverleners veilig 2024 – Q1 2026*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/03/meerjarige-onderzoeksagenda-taskforce-onze-hulpverleners-veilig-2024-q1-2026>.
- Rijksoverheid. (z.d.). *Agressie en geweld tegen hulpverleners*. Geraadpleegd op 21 juli 2025 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld-in-de-samenleving/agressie-en-geweld-tegen-hulpverleners>.
- Rogers, K., & Kelloway, E. K. (1997). Violence at work: Personal and organizational outcomes. *Journal Of Occupational Health Psychology*, 2(1), 63–71.
- Shapland, J., Robinson, G., & Sorsby, A. (2011). *Restorative justice in practice: Evaluating what works for victims and offenders*. Routledge.
- Sherman, L.W., & Strang, H. (2007). *Restorative Justice: The Evidence*. The Smith Institute. https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:691366/UQ691366_OA.pdf.
- Shnabel, N., & Nadler, A. (2008). A needs-based model of reconciliation: Satisfying the differential emotional needs of victim and perpetrator as a key to promoting reconciliation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 94, 116–132.
- Slachtofferhulp Nederland. (z.d.). *Trainingsaanbod casemanager GTPA*. Geraadpleegd op 6 maart 2025 van <https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/training-en-onderzoek/trainingsaanbod-casemanager-gtpa/>.
- Steen, T., & Mackenzie, S. (2013). Violence and aggression towards fire and rescue service personnel: A review. *Fire Safety Journal*, 57, 12–18.
- Taskforce Onze hulpverleners veilig. (2023). *Meerjarige onderzoeksagenda Taskforce Onze hulpverleners veilig 2023 – 2025. Call 2023*.
- Ten Boom, A., & Kuijpers, K.F. (2012). Victims' needs as basic human needs. *International Review of Victimology*, 18(2), 155–179.

Thomas, M.S., Van Kampen, P., Van Lent, L., Schiffelers, M.-J., Langbroek, P., & Van Erp, J. (2016). *Snel, Betekenisvol, en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Den Haag: Boom juridisch: 27.

Vakbond BOA ACP. (2024). *Missie en visie van vakbond BOA ACP – Vakbond BOA ACP*. Vakbond BOA ACP – VAKBOND BOA ACP IS ER OOK VOOR JOU. Geraadpleegd van <https://ikbenboa.nl/missie-en-visie/>.

Van der Wilt, C. (2021). Tien jaar mediation in de strafrechtelijke jurisprudentie. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 21(2), 8–28.

Van Hoek, A., & Slump, G.J. (2011). *Inventarisatie herstelrechtelijke projecten en activiteiten in Nederland vanaf 1980 tot heden en buitenlandse voorbeelden*. Stichting Restorative Justice Nederland.

Van Hoek, A., Slump, G.J., Ochtman, A., & Leijten, M. (2011). *De toepassing van herstelrecht in Nederland: toekomstvisie en advies*. Stichting Restorative Justice Nederland.

Van Lakerveld, J.A., Buiskool, B.J., Hospers, G., Matthys, J., & Klein Kranenburg, L. (2023). *Indicatoren van agressie en geweld. Een verkenning van agressie en geweld jegens politieambtenaren, brandweerlieden en buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)*. PLATO BV (Universiteit Leiden), Ockham IPS BV, Institute of Security and Global Affairs (Universiteit Leiden), I&O Research. In opdracht van WODC.

Van Zwieten, M., De Vroome, E., & Van den Bossche, S. (2017). *Monitor veilige publieke taak 2016. Onderzoek naar aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak in 2016*. TNO.

Verwee, I., Dormaels, A., & Vermeulen, C. (2022). *Geweld en agressie tegen publieke dienstverleners. Geweld tegen ambulanciers, brandweertoevoer en werknemers op spoedgevallendiensten in kaart gebracht*. Brussel: Vias institute.

Zembla. (2024, 20 maart). *Brandweer gaat werk maken van landelijke regeling voor medewerkers met PTSS*. Zembla, BNNVARA. Geraadpleegd van <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/brandweer-gaat-werk-maken-van-landelijke-regeling-voor-medewerkers-met-ptss>.

Bijlagen

Bijlage 1 – Verantwoording van de onderzoeksmethodiek

Toelichting bij paragraaf 1.4.1 (deskresearch)

Literatuurstudie

De literatuurstudie is uitgevoerd naar zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten. Hiertoe is gezocht in verschillende zoekmachines, zoals Google Scholar, maar is ook gekeken naar verschillende websites van bijvoorbeeld het Ministerie van JenV en verschillende Nederlandse gemeentes. Binnen deze zoekmachines en websites zijn verschillende zoektermen gebruikt. De volgende zoektermen zijn – al dan niet in combinatie met elkaar – gebruikt: ‘geweld tegen hulpverleners’, ‘herstelbemiddeling’, ‘herstelrechtvoorzieningen’, ‘bemiddeling’, ‘herstelrecht’, ‘mediation’, ‘politie’, ‘brandweer’ en ‘boa’s’. Door gebruik te maken van al deze termen hebben we ook zicht gekregen op relatief oude publicaties, zo komen de bestudeerde publicaties uit de periode 1997 tot 2025. De keuze voor deze lange periode is gebaseerd op het feit dat er relatief weinig publicaties zijn rondom dit onderwerp. Uiteindelijk zijn 51 bronnen gevonden, zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten. Hieruit is een selectie gemaakt op basis van relevante informatie.

Inclusiecriteria voor de artikelen bestonden uit relevantie voor het onderwerp, dus artikelen en documenten die direct ingaan op agressie tegen hulpverleners en/of herstelrechtelijke benaderingen en publicaties waarin specifiek wordt gesproken over agressie/geweld tegen politie, brandweer of boa’s. De bronnen dienen inzicht te geven in maatschappelijke, juridische of beleidsmatige aspecten van herstelrecht of agressie/geweld tegen hulpverleners.

Analyse rechtszaken

Ten tweede is een analyse gedaan van rechtszaken via *rechtspraak.nl*. Er is naar relevante rechtszaken gezocht met dezelfde zoektermen als voor de literatuurstudie. Een brede zoekstrategie was nodig, zonder specifieke tijdsperiode, omdat de inzet van herstelrecht bij agressie tegen hulpverleners nog weinig voorkomt in jurisprudentie. De uitspraken werden alleen geselecteerd wanneer er een koppeling was tussen de inzet van herstelrecht en agressie tegen hulpverleners. Uitspraken die deze koppeling niet hadden, maar alleen gingen over agressie tegen hulpverleners of de inzet van herstelrecht, zijn niet meegenomen. De zoektocht leverde uiteindelijk een viertal uitspraken op.

Analyse mediaberichten

Ten derde zijn relevante mediaberichten uit de periode 2019 tot en met 2024 geanalyseerd. Voor het vinden van mediaberichten is via LexisNexis¹ gezocht aan de hand van de volgende zoektermen, al dan niet in combinatie met elkaar: 'herstelbemiddeling', 'herstelbemiddeling AND geweld tegen hulpverleners', 'herstelrecht AND geweld tegen hulpverleners', 'mediation AND geweld tegen hulpverleners', 'geweld tegen hulpverleners AND politie', 'geweld tegen hulpverleners AND brandweer', 'geweld tegen hulpverleners AND boa's', 'geweld AND politie', 'geweld AND brandweer' en 'geweld AND boa's'. Dit leverde uiteindelijk voor de termen met betrekking tot herstelrecht 86 artikelen op, waarvan 11 relevant bleken.

Inclusiecriteria voor relevante mediaberichten zijn de betrokkenheid van hulpverleners bij geweldsincidenten, het expliciet benoemen van een vorm van herstelrecht of een combinatie geweld tegen hulpverleners en de inzet van herstelrecht. Voor de termen met alleen betrekking tot geweld tegen hulpverleners kwamen meer dan 10.000 hits. Hiervan hebben we alleen de eerste honderd mediaberichten bekeken; het systematisch screenen van duizenden artikelen was binnen het kader van dit onderzoek niet haalbaar.

Toelichting bij paragraaf 1.4.2 (vragenlijsten onder Perspectief Herstelbemiddeling en Mediation in Strafzaken)

In de vragenlijsten onder Perspectief Herstelbemiddeling en Mediation in Strafzaken is aan de bemiddelaars en mediators gevraagd hoeveel bemiddelingszaken c.q. mediations zij in 2022 en 2023 hebben gedaan, of deze te maken hadden met geweld tegen werknemers met een publieke taak en zo ja, of het hierbij ging om politiemensen, boa's en brandweermensen. Als dit het geval was, is doorgevraagd hoeveel bemiddelingszaken c.q. mediations per groep de respondent heeft gedaan en wat de aard van de betreffende zaken en de vorm van bemiddeling c.q. mediation waren. Tot slot is gevraagd naar de mening van de respondent over de waarde van bemiddeling bij geweld tegen werknemers met een publieke taak. Aan de mediators van Mediation in Strafzaken zijn verder in afstemming met de coördinator nog vragen toegevoegd over de mediationnummers van de zaken om eventuele dubbele zaken (als meerdere mediators bij eenzelfde zaak zijn betrokken), hoeveel mediations zijn afgesloten met een slotovereenkomst en wat voor soort afspraken er zijn gemaakt. Voor het uitzetten van de vragenlijst onder Mediation in Strafzaken is de toetsingsprocedure extern onderzoek van de Rechtspraak doorlopen.

Toelichting bij paragraaf 1.4.3 (vragenlijst onder hulpverleners)

Opzet vragenlijst

In de vragenlijst is als eerste gevraagd naar de organisatie waar de respondent werkzaam is (politie, brandweer of gemeente) en afhankelijk van het antwoord kwam een vervolgvraag; welke politie-eenheid, veiligheidsregio of gemeente. Verder zijn er nog enkele demografische kenmerken uitgevraagd; geslacht en leeftijd. Per soort van de vier agressievormen – fysieke agressie, verbale agressie, bedreiging/intimidatie, discriminatie² – is gevraagd of deze vorm van agressie ooit tegen de respondent is geuit en zo ja, is er doorgevraagd of deze vorm van agressie ook in de laatste 12 maanden tegen de respondent is geuit en wat de frequentie hiervan was: een (paar) keer, maandelijks, wekelijks of dagelijks. In navolging van ander prevalentieonderzoek naar agressie, zoals van het Vias institute (Verwee et al., 2022), is qua afbakening gekozen voor de afgelopen 12 maanden. Voor de volledigheid is ook gevraagd of de respondent ooit agressie heeft meegemaakt.

Wanneer respondenten in de afgelopen 12 maanden met een bepaalde vorm van agressie te maken hebben gehad, is gevraagd welke actie zij hebben ondernomen naar aanleiding van dit geweld: geen actie, verteld aan de leidinggevende, formele melding bij de werkgever gemaakt, melding gemaakt bij de politie of aangifte gedaan bij de politie. Het kon hierbij gaan om meerdere incidenten. Gezien de omvang van de vragenlijst was het niet mogelijk om per incident uit te vragen welke actie er is ondernomen. Met de antwoorden op deze vragen is in kaart gebracht in hoeverre hulpverleners melding maken van de agressie die zij meemaken tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden.

Om in beeld te krijgen welke afhandelingen zijn gehanteerd en hoe de hulpverleners deze ervaren, is bij meldingen en aangifte doorgevraagd waarom hiervoor is gekozen en hoe de respondent vindt dat ermee om is gegaan. Vervolgens is gevraagd voor welke afhandeling is gekozen: strafrechtelijk, herstelrechtelijk, seponering of de aangifte is niet in behandeling genomen. Vervolgens is gevraagd hoe de respondent de afhandeling heeft ervaren.

Tot slot volgden er enkele vragen over herstelrecht om inzicht te verkrijgen in hoe hulpverleners hier tegenaan kijken: of de respondent langer dan 12 maanden geleden heeft deelgenomen aan een herstelrechtelijke aanpak, en zo niet, of de respondent bekend is met een herstelrechtelijke aanpak en of men zou overwegen om na geweld of agressie gebruik te maken van een herstelrechtelijke aanpak.

Selectie onderzoeksgebied

Omdat het vanuit praktische redenen niet mogelijk was om de vragenlijst in het hele land onder alle politie- en brandweermensen en boa's uit te zetten, is voor de verspreiding van de vragenlijst een onderzoeksgebied geselecteerd. Daarbij is gelet op geografische spreiding, met zowel stedelijk als landelijk gebied. Er zijn in afstemming met de begeleidingscommissie drie politie-eenheden geselecteerd: een in Zuid-Nederland, een in het noorden/oosten van Nederland en een in de Randstad. De inliggende veiligheidsregio's en gemeenten (met meer dan 30.000 inwoners) zijn geselecteerd. Dit resulteerde in een onderzoeksgebied van 3 politie-eenheden, 7 veiligheidsregio's en 64 gemeenten.

Via een contactpersoon bij het Ministerie van JenV zijn de verschillende organisaties benaderd. Voor de gemeenten hebben we uiteindelijk zelf afgestemd met een functionaris van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). De vragenlijst is verspreid onder functionarissen met burgercontact (politieagenten, operationele brandweermensen en boa's in domein 1, de openbare ruimte).

Onder een van de drie politie-eenheden is de vragenlijst door de eenheid zelf verspreid. In het geval van de andere twee eenheden is de vragenlijst vanuit de Directie Operatiën onder een steekproef van 250 politiemensen per eenheid verspreid. Van de geselecteerde veiligheidsregio's was er één die niet mee wilde werken. Hierop is later een andere veiligheidsregio benaderd, van vergelijkbaar karakter, die wel mee wilde werken.

Analyse

De vragenlijst is geprogrammeerd in QuestionPro, vanuit waar een analysebestand is gedownload. Het bestand is in SPSS ingelezen, waarna de respons is bepaald door te kijken naar bepaalde belangrijke vragen in de vragenlijst. In dit geval ging het om de vragen met betrekking tot de organisatie waar de respondent werkzaam is, of de respondent ooit agressie heeft meegemaakt en of de respondent in de afgelopen 12 maanden agressie heeft meegemaakt. Voor de analyse zijn de respondenten geselecteerd die deze vragen hebben beantwoord.

Waar noodzakelijk zijn de vragen gestructureerd en zijn antwoorden van open vragen gehercodeerd. Hierna zijn de data geanalyseerd, waarbij voornamelijk gebruik is gemaakt van frequentie- en kruistabellen. Met behulp van de kruistabellen is getoetst of er sprake is van significante verschillen. In eerste aanleg gebeurde dit door middel van een Chi-kwadraattoets, waarmee wordt nagegaan of de verhoudingen binnen de kruistabel een significant verschil laten zien. Dit is het geval als de p-waarde van de Chi-kwadraattoets kleiner is dan 0,05, op voorwaarde dat hoogstens 20 procent van de cellen een verwachte frequentie heeft die kleiner is

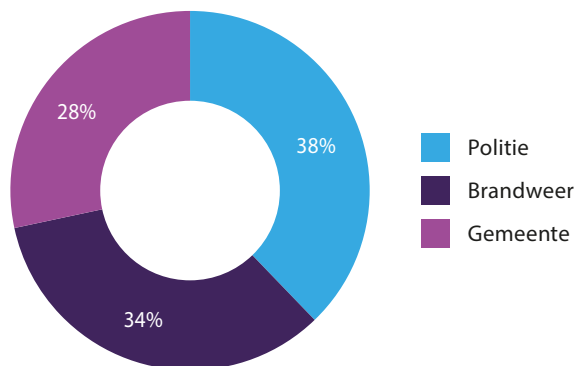
dan 5 – en geen enkele waarneming kleiner dan 1. Als dit het geval, is er met de Bonferroni-methode getoetst welke categorieën er significant van elkaar verschillen. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over ‘significant’, wordt bedoeld op een significantie bij een p-waarde van 0,05.

Respons

De vragenlijst stond open tussen 21 november 2024 en 18 maart 2025. In totaal is de vragenlijst door 582 personen ingevuld, waarvan het grootste deel politie (38%). Ongeveer een derde (34%) van de respons komt vanuit de brandweer en 28 procent van de gemeente. Zie figuur B1.1. Om respons op de vragenlijst te verhogen, zijn een select aantal vragen verplicht gemaakt (of de respondent agressie heeft meegeemaakt en welke vorm(en)) en de rest was niet verplicht om in te vullen. Daarnaast kregen respondenten vragen afhankelijk van antwoorden die ze invulden, dus niet iedereen heeft de vragenlijst van begin tot eind (hoeven) doorlopen. Hierdoor komt het voor dat de respons per vraag verschilt. Het aantal respondenten per vraag is bij de beschrijvingen van de resultaten waar relevant benoemd.

Doordat de vragenlijst op verschillende manieren is verspreid binnen de politie-eenheden is de respons in de eenheid waar geen steekproef is getrokken, aanzienlijk hoger. Ook tussen de twee eenheden waar de steekproef is getrokken, varieert de respons (52% tegenover 32% en 15%). De respons van de zeven veiligheidsregio's loopt uiteen tussen de 18 en 57 brandweerrespondenten per veiligheidsregio (respectievelijk 9 tot 29 procent van de respons vanuit de brandweer). Vanuit 15 gemeentes is geen respons gekomen, ondanks het sturen van herinneringen. Waar mogelijk hebben we vanuit ons eigen netwerk nog extra contactpersonen binnen gemeentes benaderd om respons op te hogen. In een aantal gevallen is dit gelukt en in andere niet. Ook vanuit de gemeentes is de respons niet evenredig verdeeld: 16 procent (n=26) van de respons komt uit één gemeente en daarna volgt een gemeente met 11 procent (n=18) en een met 7 procent (n=11). Hierna varieert de respons van 5 (n=8) tot 1 procent (n=1).

Figuur B1.1 – Organisaties waar de respondenten werkzaam zijn (n=582).

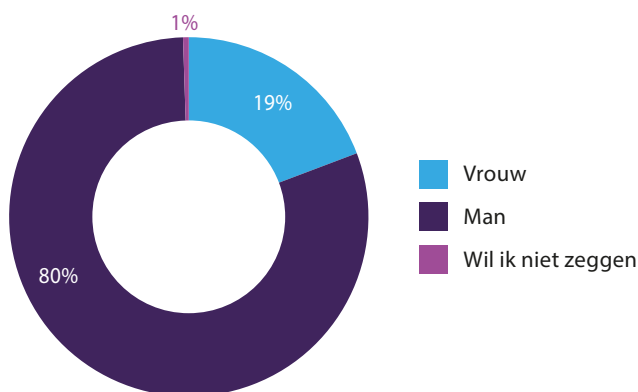


Kenmerken respondenten

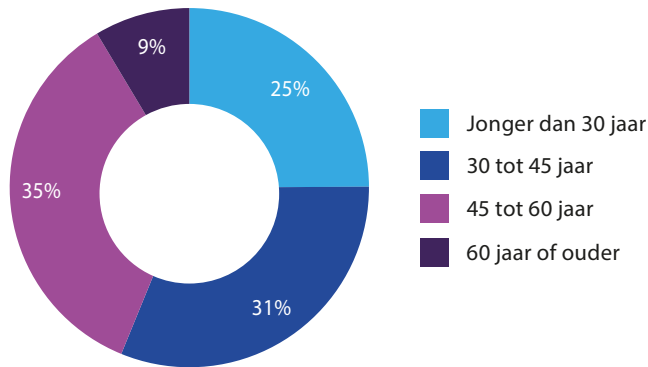
Ruim driekwart (80%) van de respondenten is man. Onder de boa-respondenten komen de meeste vrouwen voor (31%) en bij de brandweer de minste (9%). De politie zit er met een op de vijf vrouwen (20%) tussenin. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 42 jaar. De grootste groep is met ruim een derde tussen de 45 en 60 jaar oud (35%) en daarna tussen de 30 en 45 jaar (31%). Een kwart van de respondenten is jonger dan 30 jaar en 9 procent is 60 jaar of ouder. Zie figuur B1.2 en B1.3.

Kijkend naar de drie beroepsgroepen zien we dat de groep boa's aanzienlijk jonger is dan de brandweer en politie: gemiddeld 33,9 jaar oud (met 60 procent van de respondenten jonger dan 30 jaar). De politierespondenten zijn gemiddeld het oudst; 45,2 jaar en met 42 procent tussen de 45 en 60 jaar. De brandweerrespondenten zijn gemiddeld 43,8 jaar oud; 41 procent is hier tussen de 30 en 45 jaar en nog eens 41 procent is tussen de 45 en 60 jaar.

Figuur B1.2 – Geslacht van de respondenten (n=582).



Figuur B1.3 – Leeftijd van de respondenten (n=582).



Toelichting bij paragraaf 1.4.4 (interviews)

In de hiervoor beschreven vragenlijst is aan het eind een vraag opgenomen met of de respondent open staat voor een (groeps)interview en in dat geval zijn haar/ mailadres in kan vullen. Uiteindelijk hebben 17 politiemedewerkers, 19 brandweerm medewerkers en 13 boa's hun mailadres achtergelaten. Zij zijn benaderd voor een digitaal groepsgesprek. Van deze medewerkers hebben uiteindelijk vier politiemensen, vier brandweermensen en drie boa's deelgenomen aan een interview; er heeft één groepsgesprek per beroepsgroep plaatsgevonden. In aanloop naar deze interviews zijn verschillende data voorgelegd om deelname voor zoveel mogelijk hulpverleners mogelijk te maken. Ondanks deze inspanningen bleek een deel van de benaderde hulpverleners verhinderd, reageerde niet, of gaf aan geen interesse te hebben in deelname. Hoewel verschillende pogingen gedaan zijn om een goed beeld te verkrijgen van de verschillende doelgroepen, is het belangrijk om te benadrukken dat deelname vrijwillig was en de uiteindelijke samenstelling mede is bepaald door de bereidheid en beschikbaarheid van de hulpverleners. Geen van hen bleek ervaring te hebben met een herstelrechtelijke afhandeling, maar zij stonden wel open voor een gesprek over de mogelijkheden hiervan en geweld tegen hulpverleners in het algemeen. In de interviews zijn de volgende onderwerpen behandeld: agressiesituaties, protocollen bij agressiesituaties, hoe hun werkgevers omgaan met incidenten, melding en aangifte van incidenten, hoe ze aankijken tegen een herstelrechtelijke aanpak (mediation en bemiddeling). In bijlage 4 is de topiclijst van de interviews opgenomen.

Gezien voorgaande, hebben we om een breder beeld te krijgen van de ervaringen met een herstelrechtelijke aanpak een oproep op LinkedIn geplaatst bedoeld voor hulpverleners, breder dan in het geselecteerde onderzoeksgebied. Hierbij werd gevraagd of indien iemand hulpverlener is en ervaring heeft met een herstelrechtelijke

lijke aanpak in gesprek wilde. Deze is 34 keer gedeeld op LinkedIn, waaronder door medewerkers van Bureau Beke en de VU en professionals betrokken bij agressie tegen hulpverleners en herstelrecht. Dit heeft vier reacties opgeleverd, waarvan één hulpverlener die zelf ervaring heeft met een herstelrechtelijke aanpak. Daarnaast zijn diverse vakbonden en verenigingen rondom de drie beroepsgroepen benaderd om een oproep onder hun leden te plaatsen: Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, Nationale Politiebond, ACP Politievakbond, Equipe, ANVP, Vakbond BOA ACP, Boa Bond. Dit heeft één reactie opgeleverd. Deze oproep heeft één interview opgeleverd.

Verder is er nog geprobeerd om via Perspectief Herstelbemiddeling, Mediation in Strafzaken en afdelingen GTPA van de politie in contact te komen met hulpverleners die ervaring hebben met een herstelrechtelijke aanpak. Aan Perspectief Herstelbemiddeling en Mediation in Strafzaken is begin 2025 gevraagd om via hun bemiddelaars/mediators in contact te komen met hulpverleners die betrokken waren bij een bemiddelings-/mediationzaak. Mediation in Strafzaken heeft begin juni 2025 een uitvraag onder de mediators gedaan, met de vraag of, indien de mediators een mediation hebben begeleid met een politieagent, brandweerman/-vrouw of een boa, wij in contact zouden kunnen komen met de betreffende hulpverlener. Dit heeft één reactie opgeleverd, enkel met de mededeling dat de betreffende mediator één mediation met een politieagent heeft mogen begeleiden. Perspectief Herstelbemiddeling heeft laten weten, nadat ze wel hebben meegewerkt aan het uitzetten van de vragenlijst (zie paragraaf 1.4.2), vanwege beperkte capaciteit niet verder mee kon werken aan een uitvraag onder bemiddelaars. Verder zijn we via Mediation in Strafzaken in contact gekomen met GTPA Midden-Nederland van de politie, maar hieruit kwam geen casuïstiek naar voren. Voor een landelijk beeld zijn we voor een interview doorverwezen naar de landelijke coördinator GTPA.

Gedurende de interviews kwam het beeld naar voren dat de werkgever een belangrijke rol speelt in de opvolging van agressie-incidenten. Daarom is, gezien de beperkte ervaringen met herstelrecht die ons ter ore kwamen, besloten om aanvullende interviews in te plannen op een meer beleidsmatig en tactisch-leidinggevend niveau, over de afhandeling van geweld tegen hulpverleners en hoe dit is ingebed binnen organisaties. Er is gesproken met vier vertegenwoordigers van gemeentes (drie teamleiders veiligheid, toezicht en handhaving en een coördinator veilige publieke dienstverlening), vier medewerkers van brandweerorganisaties (waaronder coördinatoren collegiale ondersteuning en coördinatoren opvang en nazorg) en vijf vertegenwoordigers van de politie (in de rollen direct toezichthouder, landelijk programma- en projectleiders op het gebied van VPT, GTPA en ZSM en een casemanager GTPA). Hoewel deze vijf vertegenwoordigers verschillende functies bekleden, hebben we voor de landelijke programma- en projectleiders en de direct toezicht-

houder besloten om deze rollen samen te voegen onder de noemer beleidsverantwoordelijke. Dit waarborgt de anonimiteit van de respondenten en voorkomt dat specifieke functies of personen herleidbaar zijn. Als laatste hebben we gesproken met vier medewerkers van het OM (in de rollen van beleidsmedewerkers op het gebied van mediation, herstelbemiddeling en VPT-zaken en als officier van justitie).

In totaal zijn er 31 personen in 24 gesprekken geïnterviewd, met een duur van één tot anderhalf uur per gesprek. De interviews vonden op één gesprek na digitaal plaats, via MS Teams. Tijdens de gesprekken waren twee onderzoekers aanwezig, waarbij één onderzoeker verslag maakte. In bijlage 5 is een overzicht van de respondenten opgenomen. Respondenten hebben een infosheet over het onderzoek ontvangen, die is opgenomen in bijlage 6.

Analyse

De gesprekken zijn geanalyseerd middels een thematische analyse. Twee van de onderzoekers hebben alle interviews bekeken aan de hand van de thema's uit de interviews, hier hebben zij belangrijke resultaten gefilterd door systematisch te coderen, waarna de codes zijn gegroepeerd tot overkoepelende thema's. Deze thema's zijn vervolgens verder uitgewerkt in de verschillende hoofdstukken.

Vervolgens zijn er casusbeschrijvingen opgesteld. Deze casussen zijn opgemaakt op basis van informatie over specifieke geweldsincidenten en de opvolging hiervan uit de interviews. Deze casussen zijn zo anoniem mogelijk beschreven, waardoor de identiteit van de betrokken personen, organisaties en locaties niet te herleiden is. Dit waarborgt niet alleen de privacy van de respondenten, maar voorkomt ook dat de incidenten tot individuele gevallen te herleiden zijn. Waar van toepassing zijn de casussen voorgelegd aan respondenten. De casussen dienen ter illustratie van bredere patronen en ervaringen zoals die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, en dragen bij aan het inzicht in de impact en context van geweld tegen hulpverleners.

Eindnoten

1. LexisNexis geeft toegang tot meer dan 36.000 internationaal gerenommeerde nieuwsbronnen en zakelijke bronnen. De database bevat ruim 75 Nederlandse uitgevers, waaronder alle grote landelijke en regionale kranten en opiniebladen. In LexisNexis kan aan de hand van zoektermen gericht worden gezocht naar berichtgeving in landelijke en regionale dagbladen.
2. Zie paragraaf 1.3 voor de afbakening.

Bijlage 2 – Vragenlijst bemiddelaars en mediators

B2.1 Vragenlijst voor bemiddelaars Perspectief Herstelbemiddeling

In opdracht van de Taskforce Onze hulpverleners Veilig doet Bureau Beke onderzoek naar de waarde van het alternatief afhandelen van geweld tegen politiemensen, brandweermensen en boa's. Om de waarde van alternatief afhandelen in kaart te kunnen brengen, willen we eerst weten in hoeverre alternatieve afhandelingen, zoals bemiddeling, worden toegepast bij deze zaken. De volgende vragen gaan over in hoeverre u te maken heeft gehad met bemiddelingszaken bij geweld tegen politiemensen, brandweermensen en boa's. U helpt ons enorm met het beantwoorden hiervan. Heeft u vragen over dit onderzoek, neem dan contact op met Emily Berger (e.berger@beke.nl). Het invullen van de vragenlijst duurt maximaal 10 minuten. Alvast bedankt voor de moeite!

Hoeveel bemiddelingszaken heeft u in totaal in 2022 en 2023 gedaan?

	Aantal zaken
2022	---
2023	---

Heeft u in 2022 en/of 2023 bemiddelingszaken gedaan die te maken hadden met geweld tegen hulpverleners c.q. werknemers met een publieke taak?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Ging het hierbij om geweld tegen politiemensen, brandweermensen of boa's?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Hoeveel bemiddelingszaken die u heeft gedaan in 2022 en 2023 hadden te maken met geweld tegen politiemensen, brandweermensen of boa's? Hieronder kunt u aanvinken in welke gevallen u bemiddelingszaken heeft gedaan. Per antwoordcategorie kunt u het aantal zaken aangeven.

- ☐ Bemiddelingszaken politiemensen in 2022 _____
- ☐ Bemiddelingszaken politiemensen in 2023 _____
- ☐ Bemiddelingszaken brandweermensen in 2022 _____
- ☐ Bemiddelingszaken brandweermensen in 2023 _____
- ☐ Bemiddelingszaken boa's in 2022 _____
- ☐ Bemiddelingszaken boa's in 2023 _____

Wat was de aard van de zaken met geweld tegen politiemensen en kunt u de vorm van bemiddeling aangeven? Er is antwoordmogelijkheid voor 10 zaken. Wanneer u in minder zaken bemiddeld heeft, kunt u de betreffende velden leeg laten.¹

Zaak	Bemiddeling in 2022 of 2023	Aard van de zaak	Vorm van bemiddeling
1			
[...]			
10			

Wat is uw mening over de waarde van bemiddeling bij geweld tegen werknemers met een publieke taak?

Wilt u verder nog iets kwijt over bemiddeling bij zaken van geweld tegen werknemers met een publieke taak?

B2.2 Vragenlijst voor mediators van Mediation in Strafzaken

In opdracht van de Taskforce Onze hulpverleners veilig doet Bureau Beke onderzoek naar de waarde van het alternatief afhandelen van geweld tegen politiemensen, brandweermensen en boa's. Om de waarde van alternatief afhandelen in kaart

te kunnen brengen, willen we eerst weten in hoeverre alternatieve afhandelingen, zoals bemiddeling, worden toegepast bij deze zaken. De volgende vragen gaan over in hoeverre u te maken heeft gehad met mediations in strafzaken bij geweld tegen politiemensen, brandweermensen en boa's. U helpt ons enorm met het beantwoorden hiervan. Heeft u vragen over dit onderzoek, neem dan contact op met Emily Berger (e.berger@beke.nl). Het invullen van de vragenlijst duurt maximaal 10 minuten. Alvast bedankt voor de moeite!

Bij welke rechtbank staat u op de lijst als mediator in strafzaken?

Hoeveel mediations in strafzaken heeft u in totaal in 2022 en 2023 gedaan?

	Aantal zaken
2022	---
2023	---

Heeft u in 2022 en/of 2023 mediations in strafzaken gedaan die te maken hadden met geweld tegen hulpverleners c.q. werknemers met een publieke taak?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Ging het hierbij om geweld tegen politiemensen, brandweermensen of boa's?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Wat zijn de mediationnummers van deze mediationzaken (die te maken hadden met geweld tegen politiemensen, brandweermensen of boa's)?

Hoeveel mediations in strafzaken die u heeft gedaan in 2022 en 2023 hadden te maken met geweld tegen politiemensen, brandweermensen of boa's? Hieronder kunt u aanvinken in welke gevallen u mediations in strafzaken heeft gedaan. Per antwoordcategorie kunt u het aantal zaken aangeven.

- ☐ Mediations in strafzaken politiemensen in 2022 _____
- ☐ Mediations in strafzaken politiemensen in 2023 _____
- ☐ Mediations in strafzaken brandweermensen in 2022 _____
- ☐ Mediations in strafzaken brandweermensen in 2023 _____
- ☐ Mediations in strafzaken boa's in 2022 _____
- ☐ Mediations in strafzaken boa's in 2023 _____

Wat was de aard van de zaken met geweld tegen politiemensen en kunt u de vorm van mediation aangeven? Er is antwoordmogelijkheid voor 10 zaken. Wanneer u in minder zaken bemiddeld heeft, kunt u de betreffende velden leeg laten.²

Zaak	Mediation in 2022 of 2023	Aard van de zaak	Vorm van mediation
1			
[...]			
10			

Hoeveel mediations hiervan zijn afgesloten met een slotovereenkomst?

Wat voor soort afspraken zijn er in de voorgaande zaken gemaakt?

Wat is uw mening over de waarde van bemiddeling bij geweld tegen werknemers met een publieke taak?

Wilt u verder nog iets kwijt over bemiddeling bij zaken van geweld tegen werknemers met een publieke taak?

Eindnoten

1. Deze vraag is ook gesteld voor zaken met respectievelijk brandweermensen en boa's, wanneer de respondent aangaf bemiddelingszaken met brandweermensen c.q. boa's te hebben gedaan.
2. Deze vraag is ook gesteld voor zaken met respectievelijk brandweermensen en boa's, wanneer de respondent aangaf mediations met brandweermensen c.q. boa's te hebben gedaan.

Bijlage 3 – Vragenlijst hulpverleners

Met deze vragenlijst brengen we in kaart in hoeverre boa's, brandweermensen en politiemensen in hun werk met geweld en agressie te maken krijgen en hoe de afhandeling na een geweldsincident verder gaat. We kijken hierbij naar de rol van herstelrecht. U zou ons erg helpen met het invullen van deze vragenlijst. Het invullen van de vragenlijst is op vrijwillige basis. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen, of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek worden gebruikt, zonder opgaaf van redenen. Het invullen van de vragenlijst is anoniem en de antwoorden zullen niet naar individuen herleidbaar zijn. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 15 minuten. Bij vragen kunt u contact opnemen met onderzoeker Emily Berger (e.berger@beke.nl).

Algemeen

Bij welke organisatie bent u werkzaam?

- ☐ Politie
- ☐ Brandweer
- ☐ Gemeente

Bij welke politie-eenheid bent u werkzaam?

[Keuzemogelijkheid uit drie politie-eenheden en 'Anders']¹

In welke veiligheidsregio bent u werkzaam?

[Keuzemogelijkheid uit acht veiligheidsregio's en 'Anders']

Bij welke gemeente bent u werkzaam?

[Keuzemogelijkheid uit 50 gemeentes en 'Anders']

Wat is uw geslacht?

- ☐ Vrouw
- ☐ Man
- ☐ Dat zeg ik liever niet
- ☐ Anders, namelijk:

Wat is uw leeftijd?

[Keuzemogelijkheid van 16 t/m 75 jaar en 'Anders, namelijk']

Voordat u verder gaat

Als u ervaring heeft met geweld, realiseren wij ons dat dit een gevoelig en mogelijk pijnlijk onderwerp kan zijn. We stellen hierover enkele vragen, omdat uw antwoorden ons helpen inzicht te krijgen in hoe vaak agressie en geweld voorkomen en wat de impact daarvan is op hulpverleners. Daarnaast is het voor ons belangrijk om te weten of u naar aanleiding van het geweld aangifte of melding heeft gedaan, of op een andere manier actie heeft ondernomen. Ook zijn we benieuwd naar hoe het incident is afgehandeld. De volgende vragen gaan over deze onderwerpen.

Is er tijdens uw werk ooit een of meer van de onderstaande vormen van agressie/geweld tegen u geuit? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Verbale agressie
- ☐ Fysieke agressie
- ☐ Bedreiging/intimidatie
- ☐ Discriminatie
- ☐ Geen van bovenstaande vormen

Is er in de laatste 12 maanden tijdens uw werk een of meer van de onderstaande vormen van agressie/geweld tegen u geuit? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Verbale agressie
- ☐ Fysieke agressie
- ☐ Bedreiging/intimidatie
- ☐ Discriminatie
- ☐ Geen van bovenstaande vormen

Verbale agressie²

Hoe vaak is er (in de laatste 12 maanden) verbale agressie tegen u geuit tijdens uw werk?

- ☐ Een keer
- ☐ Maandelijks
- ☐ Wekelijks
- ☐ Dagelijks
- ☐ Anders, namelijk:

Welke actie(s) heeft u ondernomen naar aanleiding van verbale agressie die u heeft meegemaakt? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Ik heb geen actie ondernomen
- ☐ Ik heb erover verteld aan mijn leidinggevende
- ☐ Ik heb een formele melding gemaakt (die is vastgelegd) bij mijn werkgever
- ☐ Ik of mijn werkgever heeft melding gemaakt bij de politie
- ☐ Ik of mijn werkgever heeft aangifte gedaan bij de politie

Hoe vaak heeft u ...

	Bij hoeveel incidenten?
geen actie ondernomen?	—
erover verteld aan uw leidinggevende?	—
formele melding gemaakt (die is vastgelegd) bij uw werkgever?	—
(of uw werkgever) melding gemaakt bij de politie?	—
(of uw werkgever) aangifte gedaan bij de politie?	—

Waarom heeft u voor formele melding bij uw werkgever gekozen?

Hoe vindt u (in algemene zin) dat de werkgever met uw formele melding(en) is omgegaan?

- ☐ Zeer goed
- ☐ Goed
- ☐ Niet goed/niet slecht
- ☐ Slecht
- ☐ Zeer slecht

Waarom heeft u (of uw werkgever) voor melding bij de politie gekozen?

Hoe vindt u (in algemene zin) dat de politie met uw melding(en) is omgegaan?

- ☐ Zeer goed
- ☐ Goed
- ☐ Niet goed/niet slecht
- ☐ Slecht
- ☐ Zeer slecht

Waarom heeft u (of uw werkgever) voor aangifte bij de politie gekozen?

Hoe vindt u (in algemene zin) dat de politie met uw aangifte(s) is omgegaan?

- ☐ Zeer goed
- ☐ Goed
- ☐ Niet goed/niet slecht
- ☐ Slecht
- ☐ Zeer slecht

U heeft aangegeven aangifte te hebben gedaan van verbale agressie. Na incidenten zijn er verschillende afhandelingen mogelijk, waaronder strafrechtelijk en herstelrechtelijk. In het strafrecht staat vervolging en bestrafing van de dader centraal. Bij herstelrecht gaan verdachte en slachtoffer onder professionele begeleiding in gesprek over de gevolgen van het strafbaar feit. Ze kunnen beiden hun kant van het verhaal vertellen, elkaar vragen stellen en antwoorden geven en eventueel afspraken maken. De volgende vragen gaan over de afhandeling van het incident/de incidenten.

Voor welke afhandeling van het incident/de incidenten is er gekozen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ De aangifte is nog in behandeling
- ☐ De aangifte is niet in behandeling genomen
- ☐ Seponering (de zaak is niet in behandeling genomen door het OM)
- ☐ Strafrechtelijke aanpak
- ☐ Herstelrechtelijke aanpak

Wat hield de herstelrechtelijke aanpak in?

- ☐ Bemiddeling
- ☐ Mediation
- ☐ Een Halt-afdoening
- ☐ Anders

Hoe heeft u de strafrechtelijke aanpak ervaren?

Hoe heeft u het seponeren ervaren?

Gevolgen van geweld/agressie

Heeft u gevolgen ondervonden van geweld/agressie dat (in de afgelopen 12 maanden) tijdens uw werk tegen u is geuit?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Om wat voor gevolgen ging het?

- ☐ Fysiek letsel
- ☐ Psychisch letsel
- ☐ Materiële schade
- ☐ Anders, namelijk: _____

Heeft u een tijd(je) niet kunnen werken als gevolg van een incident?

- ☐ Nee
- ☐ Ik heb een korte periode niet kunnen werken
- ☐ Ik ben langdurig uitgevallen

Herstelrecht

Tot slot volgen er nog enkele vragen over herstelrecht.

Bent u bekend met een herstelrechtelijke aanpak?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Heeft u ooit eerder (de afgelopen 12 maanden niet meegerekend) deelgenomen aan een herstelrechtelijke aanpak?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Wat hield de herstelrechtelijke aanpak in (de afgelopen 12 maanden niet meegerekend)?

- ☐ Bemiddeling
- ☐ Mediation
- ☐ Halt-afdoening
- ☐ Anders

Zou u in de toekomst een herstelrechtelijke aanpak overwegen indien er geweld/agressie tegen u geuit wordt tijdens het werk?

- ☐ Zeer waarschijnlijk
- ☐ Waarschijnlijk
- ☐ Weet ik niet
- ☐ Onwaarschijnlijk
- ☐ Zeer onwaarschijnlijk

Bij herstelrecht gaan verdachte en slachtoffer onder professionele begeleiding in gesprek over de gevolgen van het strafbare feit. Ze kunnen beiden hun kant van het verhaal vertellen, elkaar vragen stellen en antwoorden geven en eventueel afspraken maken.

Zou u, met deze informatie, in de toekomst een herstelrechtelijke aanpak overwegen indien er geweld/agressie tegen u geuit wordt tijdens het werk?

- ☐ Zeer waarschijnlijk
- ☐ Waarschijnlijk
- ☐ Weet ik niet
- ☐ Onwaarschijnlijk
- ☐ Zeer onwaarschijnlijk

Als u nog opmerkingen heeft, kunt u die hieronder kwijt.

Eindnoot

1. Met het oog op privacy van de respondenten zijn de betreffende politie-eenheden, veiligheidsregio's en gemeenten waar de vragenlijst is uitgezet geanonimiseerd.
2. De vragen onder 'verbale agressie' zijn ook gesteld voor respectievelijk fysieke agressie, bedreiging/intimidatie en discriminatie, wanneer de respondent antwoordde dat er in de laatste 12 maanden de betreffende agressievorm tegen de respondent is geuit. In de vraagstellingen kan waar 'verbale agressie' staat dan een van de andere agressievormen gelezen worden.

Bijlage 4 – Topiclijsten interviews

B4.1 Hulpverleners

Geweldssituaties

- (In hoeverre) hebben jullie wel eens te maken gehad met geweld?
- Kan er een situatie worden omschreven?
- Had deze vorm van geweld invloed op jullie werkzaamheden/(mentale) gezondheid?

Protocollen bij geweldssituaties

- Beschrijf het proces van de afhandeling bij een geweldssituatie van begin tot eind.
- (In hoeverre) zijn jullie bekend met de bestaande protocollen wanneer zo'n situatie voorkomt?
- Hoe zien deze protocollen/richtlijnen er binnen jullie organisatie uit?
- (In hoeverre) wordt er gebruik gemaakt van collegiale ondersteuning?
- (In hoeverre) ziet jullie organisatie de urgentie van geweld tegen hulpverleners?
- Hoe staan jullie tegenover het doen van aangifte/maken van een melding?
- Hoe kijken jullie aan tegen deze bestaande protocollen?
- Biedt dit genoeg houvast om geweldsincidenten op de juiste manier af te handelen?
- (In hoeverre) heeft jullie organisatie de afhandeling van geweldssituaties onder controle? Zo ja, op welke manier? Zo nee, wat mist er nog?
- Wat zijn verbeterpunten voor jullie organisatie om de afhandeling van geweldssituaties te verbeteren?

Herstelrecht

- Zijn jullie bekend met de term herstelrecht?
- (In hoeverre) wordt de inzet van herstelrecht binnen jullie organisatie aangemoedigd?
- Wat is jullie ervaring met herstelrecht?
- Hoe kijken jullie zelf aan tegen de inzet van herstelrecht?

- (In hoeverre) denken jullie dat herstelrecht helpend kan zijn in de verwerking van een incident?
- (In hoeverre) zijn jullie bekend met mediation in strafzaken?

Het doel is het slachtoffer maar ook de verdachte buiten de setting van het strafproces aan het woord te laten. Gaan de betrokkenen in op een aanbod van mediation dan wacht de OvJ of rechter met het nemen van een beslissing over de strafzaak, tot de uitkomst kan worden meegewogen in het besluit over vervolging en/of het vonnis.

- Zouden jullie open staan voor mediation tijdens de strafzaak? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?
- (In hoeverre) zijn jullie bekend met bemiddeling?

Bij bemiddeling ligt de focus op het relationeel en emotioneel herstel tussen het slachtoffer en de dader. Deze voorziening is altijd mogelijk, kort na het incident en ook nog jaren later. Heeft officieel geen invloed op het strafproces.

- Zouden jullie openstaan voor herstelbemiddeling na afdoening van de strafzaak? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

B4.2 Functionarissen op gebied van beleid/coördinatie

- Wat is het beleid binnen jullie organisatie (en in samenwerking met ketenpartners) m.b.t. de afhandeling van agressie tegen hulpverleners? Zowel wat betreft preventie, als opvang, aangifte etc. en nazorg.
- Hoe verloopt dat proces van afhandeling van agressie?
- Welke knelpunten zitten daarin?
- Maakt herstelrecht deel uit van de afhandeling van agressie tegen hulpverleners?
- Hoe sluit dat aan bij bijvoorbeeld het strafrecht?
- Wat zijn jullie ervaringen met herstelrecht?
- Wat kan volgens jullie de meerwaarde van herstelrecht zijn?
- Wat zijn de bezwaren tegen herstelrecht en hoe zijn die te verhelpen?
- Wat is het beeld van herstelrecht binnen jullie organisatie?

Bijlage 5 – Overzicht respondenten

Nr.	Organisatie	Functie
R01	Gemeente	Boa
R02	Natuurbeheerorganisatie	Portefeuillehouder boa's
R03	Gemeente	Teamleider veiligheid, toezicht en handhaving
R04	Veiligheidsregio	Coördinator collegiale ondersteuning
R05	Politie	Beleidsverantwoordelijke
R06	Politie	Beleidsverantwoordelijke
R07	Politie	Beleidsverantwoordelijke
R08	Veiligheidsregio	Coördinator collegiale ondersteuning
R09	Gemeente	Teamleider veiligheid, toezicht en handhaving
R10	Politie	Voormalig wijkagent
R11	Gemeente	Teamleider veiligheid, toezicht en handhaving
R12	Vakvereniging	Brandweer Vrijwilligers
R13	Gemeente	Boa
R14	Politie	Operationeel expert
R15	Politie	Operationeel expert
R16	Politie	Medewerker team arrestantentaken
R17	Politie	Operationeel expert, HOvJ, OvD
R18	Gemeente	(Leidinggevende) boa
R19	Veiligheidsregio	Bevelvoerder, OvD
R20	Veiligheidsregio	Coördinator collegiale ondersteuning (tevens brandweervrijwilliger)
R21	Veiligheidsregio	Beroepschef en brandweervrijwilliger
R22	Veiligheidsregio	Brandweervrijwilliger
R23	Gemeente	Coördinator veilige publieke dienstverlening
R24	Veiligheidsregio	Coördinator opvang en nazorg
R25	Veiligheidsregio	Coördinator opvang en nazorg
R26	Politie	Beleidsverantwoordelijke
R27	Politie	Casemanager Geweld Tegen Politieambtenaren (GTPA)
R28	OM	Beleidsmedewerker portefeuille mediation/ herstelbemiddeling
R29	OM	Beleidsmedewerker VPT-zaken
R30	OM	Officier van justitie, portefeuillehouder VPT-zaken
R31	OM	Beleidsmedewerker VPT-zaken

Bijlage 6 – Infosheet voor respondenten

Een herstelgerichte aanpak van geweld tegen hulpverleners

Infosheet voor hulpverleners

Maart 2025

Bureau **Beke** VU

Geweld tegen werknemers met een publieke taak is een serieus probleem. Misschien heeft u dit zelf, helaas, ook wel eens meegemaakt tijdens uw werk als hulpverlener. Toch blijken hulpverleners relatief weinig aangifte te doen van geweld en agressie. Er wordt relatief weinig schade op de daders van het geweld verhaald. Dat er weinig aangifte wordt gedaan, heeft er onder meer mee te maken dat hulpverleners er weinig vertrouwen in hebben dat een aangifte iets oplost.

Mogelijk kan herstelgericht werken bijdragen aan een betere aanpak van geweld en agressie tegen hulpverleners. Bij een herstelgerichte aanpak worden de dader en het slachtoffer namelijk actief betrokken bij het (bemiddelings)proces. Voorbeelden zijn mediation of schadeherstel. Uit eerder onderzoek is gebleken dat zo'n aanpak positief kan werken voor slachtoffers van een geweldsincident. Vergeleken met een strafrechtelijke aanpak kan herstelrecht bijvoorbeeld zorgen voor beter (materieel en emotioneel) herstel en minder wraakgevoelens tegenover de dader van het geweld.

Het onderzoek

Om te kijken of en hoe een herstelgerichte aanpak kan bijdragen aan de afhandeling van geweldsincidenten tegen politie, brandweer en boa's, doet Bureau Beke en de Vrije Universiteit Amsterdam hier onderzoek naar. Dit is in opdracht van de [Taskforce Onze hulpverleners veilig](#).

Daarvoor bekijken we 1) hoeveel boa's, politiemensen en brandweermensen te maken krijgen met geweld en agressie gericht tegen hen tijdens de uitoefening van hun werk, 2) wat daarvan de gevolgen zijn, 3) in hoeverre degenen die dit overkomen hiervan melding maken en/of aangifte doen en 4) hoe zij de afhandeling van het incident ervaren. Ook zijn we benieuwd naar hoe boa's, politiemensen en brandweermensen die geen geweld hebben meegemaakt, aankijken tegen de mogelijkheid

van een herstelrechtelijke aanpak. Met het onderzoek hopen we bij te dragen aan een hogere aangiftebereidheid en een betere verwerking van geweldsincidenten door hulpverleners.

We onderzoeken dit aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden: we zetten vragenlijsten uit onder politiemensen, brandweermensen, boa's en bemiddelaars/juridisch ondersteuners, houden verdiepende interviews met deze groepen en daarnaast voeren we literatuuronderzoek uit. Tot slot tekenen we enkele casusbeschrijvingen op die naar voren zijn gekomen vanuit de interviews en vragenlijsten.

Medewerking

Om dit te kunnen onderzoeken, is het cruciaal dat we de ervaringen van de groep waarover het gaat – politiemensen, brandweermensen en boa's – te weten komen. Wij hopen dan ook op uw medewerking indien wij u benaderen om mee te werken aan dit onderzoek. Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. Uw privacy wordt maximaal beschermd. Op geen enkele wijze worden vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht. In de uiteindelijke publieke rapportage worden alle eventuele persoonlijke gegevens verwijderd en/of geanonimiseerd.

Projectteam

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam van Bureau Beke en de Vrije Universiteit Amsterdam, dat bestaat uit onderzoekers Emily Berger (projectleider), Henk Ferwerda, Christa Dinnissen en Juno van Esseveldt vanuit Bureau Beke en Jaap Timmer vanuit de VU.

Wij streven ernaar dat deelname u zo min mogelijk tijd kost. Bij vragen zijn wij altijd bereid deze te beantwoorden en kunt u contact opnemen met Emily Berger (e.berger@beke.nl).

bureaubeke.nl

Bijlage 7 – Toelichting resultaten vragenlijst hulpverleners

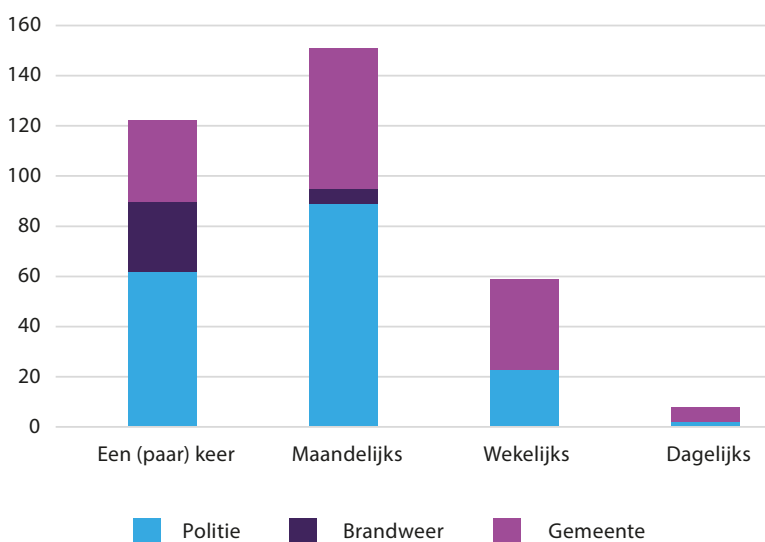
Toelichting bij paragraaf 2.1.3

Per soort agressie is gevraagd hoe vaak de respondent deze in de afgelopen twaalf maanden heeft meegemaakt. Deze resultaten worden nu per soort besproken.

Verbale agressie

Van de 351 respondenten die aangaven in de afgelopen twaalf maanden verbale agressie te hebben meegemaakt, hebben 347 respondenten laten weten hoe vaak. In de meeste gevallen kwam dit maandelijks voor (44%). Daarop volgde 'een (paar) keer' (35%). Bijna een vijfde (17%) gaf aan wekelijks te maken te krijgen met verbale agressie en 2 procent dagelijks. Zie figuur B7.1 voor een uitsplitsing naar beroepsgroep. Boa- en politierespondenten kozen het vaakst voor de antwoordoptie maandelijks, voor brandweerrespondenten was dit 'een (paar) keer'. Naar verhouding kregen significant meer boa's wekelijks te maken met verbale agressie dan de andere twee groepen. Ook kregen significant meer politie- en boa-respondenten maandelijks met verbale agressie te maken dan brandweerrespondenten.

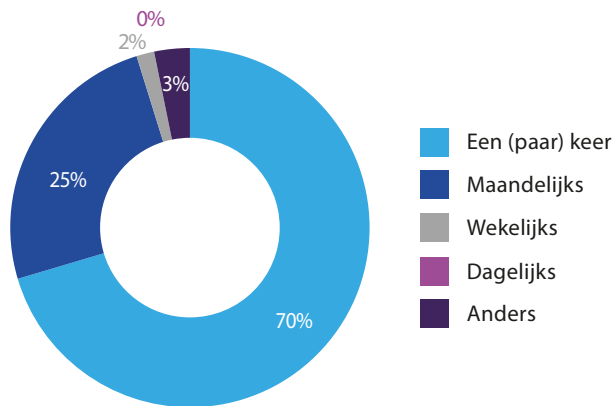
Figuur B7.1 – Frequentie verbale agressie in de laatste twaalf maanden (van de respondenten die aangaven in de laatste twaalf maanden verbale agressie te hebben meegemaakt) (n=347, waarvan 76 politiemensen, 34 brandweermensen en 130 boa's).



Fysieke agressie

Van de 144 respondenten die aangaven in de afgelopen twaalf maanden fysieke agressie te hebben meegemaakt, hebben 125 respondenten beantwoord hoe vaak dit voorkwam. Veruit de meesten gaven aan een (paar) keer fysieke agressie mee te hebben gemaakt (70%); dit gold voor alle brandweerrespondenten. Een kwart van de respondenten gaf aan dat fysieke agressie hen het afgelopen jaar maandelijks is overkomen (25%) en 2 procent wekelijks (n=2). Zie figuur B7.2.¹ Tussen de drie beroepsgroepen bleken geen significante verschillen in frequentie te bestaan.

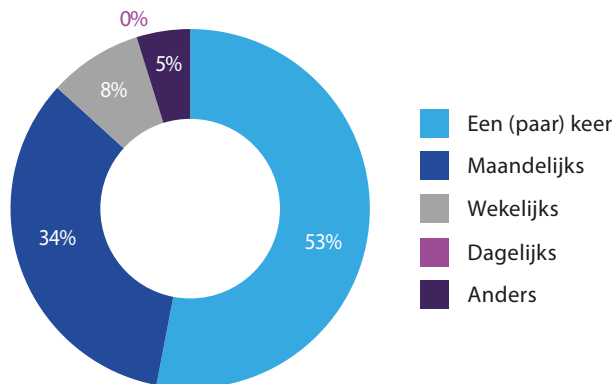
Figuur B7.2 – Frequentie fysieke agressie in de laatste twaalf maanden (van de respondenten die aangaven in de laatste twaalf maanden fysieke agressie te hebben meegemaakt) (n=125).



Bedreiging/intimidatie

Van de 198 respondenten die in de afgelopen twaalf maanden bedreiging/intimidatie hebben meegemaakt, hebben 166 respondenten aangegeven hoe vaak dit voorkwam. Meer dan de helft van de respondenten gaf aan een (paar) keer intimidatie/bedreiging te hebben meegemaakt in het afgelopen jaar (53%). Voor ruim een derde was dit maandelijks (34%). 8 procent geeft aan het afgelopen jaar wekelijks met intimidatie/bedreiging te maken te hebben gehad (waaronder geen brandweerrespondenten). Zie figuur B7.3. Tussen de drie beroepsgroepen bleken geen significante verschillen in frequentie te bestaan.

Figuur B7.3 – Frequentie intimidatie/bedreiging in de laatste twaalf maanden (van de respondenten die aangaven in de laatste twaalf maanden intimidatie/bedreiging te hebben meegemaakt) (n=166).

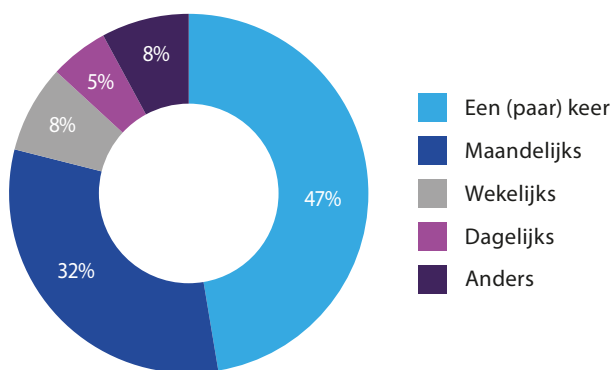


Discriminatie

Van de 53 respondenten die aangaven in de afgelopen twaalf maanden discriminatie te hebben meegemaakt, hebben 38 respondenten laten weten hoe vaak dit voorkwam. Het meest gegeven antwoord was, door bijna de helft, een (paar) keer (47%). Twee van de drie brandweerrespondenten gaf aan dat het om een (paar) keer ging en de helft van respectievelijk de politie- en boa-respondenten.

Bijna een derde gaf aan in het afgelopen jaar maandelijks met discriminatie te maken gekregen te hebben. In vergelijking met de andere agressievormen komt wekelijks (8%) en dagelijks (5%) relatief vaak voor, waarbij in acht moet worden genomen dat het hierbij om relatief kleine aantallen gaat. Bijna de helft van de twintig boa's (45%) gaf aan maandelijks met discriminatie te maken te krijgen in het afgelopen jaar. Van de politierespondenten antwoordde een even groot aantal maandelijks, wekelijks en dagelijks; alle betrof twee respondenten. Zie figuur B7.4. Er bleken geen significante verschillen in frequentie tussen de drie groepen te bestaan.

Figuur B7.4 – Frequentie discriminatie in de laatste twaalf maanden (van de respondenten die aangaven in de laatste twaalf maanden discriminatie te hebben meegemaakt) (n=38).



Eindnoot

1. Omdat er geen significante verschillen tussen de groepen zijn gevonden, is deze grafiek, in tegenstelling tot de grafiek van verbale agressie, niet naar beroepsgroep uitgesplitst.

Bijlage 8 – Toelichting bij pilots herstelrecht

Toelichting bij paragraaf 3.2

Pilots onderzoek Cleven, Lens en Pemberton (2015):

- De eerste pilot bestond uit een locatie- en contactverbod. De inzet in deze pilot was herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer bij een locatie- en contactverbod met of zonder Elektronische Controle. Het ging hier om zware zaken, zogenoemde High Impact Crimes. De zaken speelden na het vonnis en hadden geen invloed op het verloop van het strafrechtelijk proces. Een leidende gedachte bij de inzet op deze groep was de reële kans dat slachtoffer en dader elkaar na afloop van het locatie-/contactverbod weer zouden kunnen tegenkomen. Tot november 2014 werden 21 casussen geselecteerd voor de pilot, waarvan er uiteindelijk twee tot een ontmoeting hebben geleid.
- De tweede pilot bestond uit de Eigen Kracht Centrale. In deze pilot werd door Reclassering Nederland en de Eigen Kracht Centrale de mogelijkheid verkend van het inzetten van conferenties bij zaken met adolescentie daders. In 182 zaken werden potentieel kansrijke advocaten benaderd met het verzoek om herstelbemiddeling met de cliënt te bespreken. Dertien daders bleken geïnteresseerd in deelname. Uiteindelijk werd in maar twee zaken bemiddeling gerealiseerd.
- Pilot drie is pilot Spijkenisse/Nissewaard. In deze pilot zijn politiemedewerkers en agogisch medewerkers van de gemeenten en Halt getraind om herstelbemiddelingen uit te voeren. De politieagenten hebben de mogelijkheid om bemiddelingszaken door te verwijzen naar de gemeente, dit wordt de opschalingsfase genoemd. In deze pilot werden 23 casussen bemiddeld, waarvan vijf in de opschalingsfase.
- Pilot vier was de Vreedzame Wijk. Dit is een Utrechtse pilot, waarin het zogenaamde mediatiemodel is ontwikkeld. In deze pilot ging het om het doorverwijzen naar professionele mediators. In deze zaken schatte de politie in dat de weg via het strafproces het onderliggende probleem niet zal oplossen. Er werden bij de pilot 54 casussen aangemeld, waarvan er 44 uiteindelijk zijn afgerond. Hiervan heeft een meerderheid tot een geslaagde mediation geleid.
- De vijfde en laatste pilot was de OM/ZM-pilot. Dit was de grootste pilot uit dit onderzoek. Deze pilot werd uitgevoerd in de officiers- en rechtersfase. Binnen deze pilot is bemiddeling onderdeel van het strafrecht en heeft het karakter van mediation. Bij de afhandeling van een zaak kan rekening worden gehouden met de deelname aan mediation en de uitkomst hiervan. In deze pilot werden 716 zaken afgerond, van de afgeronde zaken hebben er 367 geresulteerd in mediation. Hiervan is ruim driekwart geslaagd.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennep teelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsrtaat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;

een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje

Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol

Black Box?

Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland

Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul

Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

Voor de verandering

Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk

Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers

De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle

Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken

Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi

Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam

Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak

Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

Grenzeloos!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Fatale politie-incidenten

Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie

Beïnvloed geweld

Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

Do or don't

Kennisynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag

Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

Misdadige invloed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Less than lethal weapons voor de Mobiele Eenheid onderzocht

Een onderzoek naar vraag, (nieuw) aanbod en maatschappelijke acceptatie

Het (boven)lokale netwerk in Poelenburg en Peldersveld ontleed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in twee buurten van Zaanstad

2023

Het (boven)lokale netwerk in Paddepoel ontleed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in een Groningse wijk

Huurvoertuigen over de grens

Europese lessen met betrekking tot de aanpak van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele doeleinden

Van voetbalrellen leren

Een onderzoek naar modern voetbalgeweld en de tekortkomingen van en kansen voor de aanpak

2024

Van kwetsbaar naar crimineel

Een onderzoek naar de omvang en aard van jeugdcriminaliteit in Almelo

Een scherpe blik op steekwapenproblematiek

Literatuuronderzoek naar het dragen, bezitten en gebruiken van steekwapens door jongeren, hun risicofactoren en motieven, (de effecten van) interventies en kansen voor beleid en aanpak

Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Eindhoven Airport belicht

Veiligheid, (transit)criminaliteit en de aanpak van ondermijning

2025

GuG - Groeten uit Glanerbrug

Over de aard en omvang van en de omgang met overlast en (jeugd)criminaliteit in een wijk van Enschede-Oost

Aanhoudend dienstbaar

Onderzoek naar sturing en inzet van Ondersteuningsgroepen en Aanhoudings- en Ondersteuningsteams voor de politietaak

Rechtsherstel na agressie tegen hulpverleners

Een onderzoek naar de meerwaarde van herstelrecht in de afhandeling van agressie-incidenten tegen boa's, brandweer en politie

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

Alle rapporten van Bureau Beke zijn gratis te downloaden via bureaubeke.nl

Hulpverleners krijgen tijdens de uitoefening van hun functie geregeld te maken met agressie. Deze agressie kan grote gevolgen hebben. De overheid neemt diverse maatregelen om incidenten te voorkomen als ook om de afhandeling van dergelijke incidenten te verbeteren. Op dit gebied bestaan er nog diverse knelpunten. Een herstelrechtelijke afhandeling, bijvoorbeeld mediation of bemiddeling, kan voor slachtoffers een positieve bijdrage leveren aan de afdoening van een incident, zo blijkt in zaken van agressie tegen burgers. Het was eerder niet bekend of zaken van agressie tegen hulpverleners ook wel met behulp van herstelrecht worden afgewikkeld.

In deze studie is onderzocht in hoeverre een herstelrechtelijke aanpak wordt toegepast in de afhandeling van agressie-incidenten tegen hulpverleners en in hoeverre dit kan bijdragen aan de afhandeling. De beroepsgroepen boa's, brandweermensen en politiemensen stonden hierbij centraal. Dit is onderzocht door middel van vragenlijsten onder hulpverleners, mediators en bemiddelaars, interviews met hulpverleners en beleids- en coördinatiefunctionarissen en een literatuurstudie. In dit onderzoeksrapport besteden de onderzoekers aandacht aan het slachtofferschap van agressie en aan knelpunten in de afhandeling van incidenten. Daarnaast schetsen zij een beeld van de toepassing van herstelrecht na agressie tegen hulpverleners. Op basis daarvan laten zij zien wat de meerwaarde van herstelrecht kan zijn ten opzichte van de gangbare wijzen van afwikkelen. De onderzoekers sluiten af met enkele reflecties op de toepassing van herstelrecht bij agressie tegen hulpverleners. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Taskforce Onze hulpverleners veilig.



ISBN 978-94-92255-71-6



9 789492 255716 >