

ARTIKELEN

Agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV: In de spotlight van de burgemeester

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV) vormen een beroepsgroep met snelgroeiende verantwoordelijkheden in het veiligheidsdomein. Het is echter onbekend in hoeverre zij slachtoffer worden van agressie en geweld. Uit een enquête uitgezet onder ambtenaren-OOV in iedere Nederlandse gemeente blijkt dat ongeveer de helft hiermee te maken heeft gehad. Agressie vindt vooral plaats door gefrustreerde burgers en de meeste respondenten verwachten hiermee ook in de toekomst te maken te krijgen. Hoewel veel ambtenaren-OOV zich veilig en goed geëquipeerd voelen, lopen zij steeds meer risico, nu hun werk de 'frontlinie' dichtert. Dit vereist in toenemende mate steun en training vanuit gemeenten.

1 Inleiding

Het gemeentelijke veiligheidslandschap verandert snel. Dit springt het meest in het oog wanneer we het hebben over de burgemeester. Hoewel deze al sinds vanouds verantwoordelijk is voor lokale openbare orde en veiligheid, is zijn rol op dat gebied de laatste decennia geleidelijk gegroeid en oogt momenteel prominenter dan ooit (De Jong, 2004; Cachet & Prins, 2010; Mein, 2010; Salet, 2019). Dat heeft te maken met een aantal (elkaar deels versterkende) maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Hierbij kan gedacht worden aan de politisering van lokale veiligheidskwesties en de opkomst van het lokaal integraal veiligheidsbeleid (Prins, 2016; Van Steden, 2011), het meer op afstand functioneren van de politie (Schaap & Terpstra, 2018), het toenemende aantal bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid (Salet & Sackers, 2019), en de groei van gemeentelijke handhavingsorganisaties (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Terpstra, 2021).

Wat makkelijk vergeten wordt, is dat de veranderende taak van gemeente en burgemeester als het aankomt op openbare orde en veiligheid ook grote consequenties heeft voor het dagelijks werk van het lokale ambtenarenapparaat. Voor de uitvoering van bestuurlijke bevoegdheden kreeg een burgemeester voorheen ambtelijke ondersteuning van de ambtenaar kabinet/civiele verdediging. Deze ambtenaar adviseerde de burgemeester rondom het gebruik van burgemeestersbevoegdheden, rampenplannen en rampenbestrijding. De oorspronkelijke ambtelijke functie van de ambtenaar kabinet/civiele verdediging werd begin deze eeuw vervangen door de functie van (beleids)adviseur openbare orde en veiligheid (OOV), oftewel ambte-

naar-OOV.¹ Werkzaamheden van de ambtenaar-OOV zijn steeds diverser en uitvoerender van aard geworden. Zij kennen nog steeds beleids- en bestuurstaken, zoals strategische advisering, opstellen van een integraal veiligheidsbeleid, programmabegroting en verantwoording aan de gemeenteraad. Daarnaast houden zij zich inmiddels echter ook bezig met thema's als jeugdoverlast, wijkveiligheid, Zorg en Veiligheid, vermogenscriminaliteit, High Impact Crimes (HIC), ondermijning, crisisbeheersing, en veiligheidszorg in de horeca en bij evenementen. Naarmate de ambtenaar-OOV proactiever en uitvoerender handelt, komt deze meer 'in de spotlight van de burgemeester' te staan en is de kans groter dat allerlei risico's en perikelen inherent deel gaan uitmaken van de functie.

In het verleden is regelmatig onderzoek gedaan naar agressie tegen de politie (Naeÿe & Bleijendaal, 2008; Stad & Timmer, 2017). Recent wordt ook in toenemende mate aandacht besteed aan veiligheid van het lokaal openbaar bestuur. Lokale politici en gezagsdragers lijken de afgelopen jaren vaker te maken te krijgen met vormen van agressie, belediging en geweld door burgers (Klein Kranenburg et al., 2022). Onderzoek richt zich hierbij vaak op de relatie met 'ondermijnende criminaliteit' (zie o.a. Marijnissen & Kolthoff, 2018; Pro Facto, 2017). De focus op 'ondermijnende criminaliteit' en vooral hoe dit zich verhoudt tot (benoemde en verkozen) lokale bestuurders kan ook een zekere blinde vlek met zich meebrengen (Salet, Terpstra & De Jong, 2019). Zo is het goed mogelijk dat het niet primair politici, maar juist ambtenaren op diverse beleidsterreinen zijn die vooral te maken krijgen met agressie, belediging en geweld. Mede daarom gaan wij in dit artikel in op agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV.

Een andere beperking van bestaand onderzoek is dat er vaak wordt uitgegaan van een concrete (instrumentele) bedoeling van de bedreiging of geweldspleging. In lijn met het klassieke onderscheid tussen instrumentele en expressieve criminaliteit (Bovenkerk, 2005) kan er naast dergelijke rationele intentie echter ook sprake zijn van emotionele, gefrustreerde reacties van burgers op gepercipieerd onrecht (Kemper & De Ruig, 2009; Stad & Timmer, 2017; Van Stokkom, 2013). Het blijft onduidelijk hoe deze twee zich tot elkaar verhouden, over welke vormen van agressie en geweld het hier gaat, en welke gevolgen dit heeft voor (on)veiligheidsgevoelens en risicopercepties van betrokken ambtenaren-OOV. Ook is onduidelijk hoe zij denken over maatregelen en beleid tegen agressie en geweld (zie Kolthoff et al., 2020). In de wetenschappelijke literatuur worden de begrippen agressie en geweld uiteenlopend gedefinieerd. In dit onderzoek worden agressie en geweld samengenomen en gedefinieerd als ieder incident waarbij een medewerker uitgescholden, bedreigd of fysiek aangevallen wordt in omstandigheden die te maken hebben met zijn of haar werk (Shea et al., 2017).²

Met de toenemende aandacht voor agressie en geweld tegenover mensen met een publieke taak is begrijpelijkerwijs ook meer belangstelling voor maatregelen om hen te beschermen. Onder het motto '*geweld eindigt waar respect begint*' voerde het

1 Functiebenaming en afkorting kan per gemeente verschillen. Elke burgemeester heeft minimaal één ambtenaar-OOV. Er kunnen echter per gemeente meerdere ambtenaren-OOV zijn. Ook kunnen gemeentelijke ambtenaren-OOV werkzaam zijn voor meerdere burgemeesters.

2 Fysiek geweld en verbale agressie roepen dezelfde stressreactie op (Rogers & Kelloway, 1997).

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 2007 tot 2017 een landelijk programma genaamd Veilige Publieke Taak (VPT). In het kader van dit programma is een serie onderzoeken uitgevoerd naar agressie tegen professionals met een publieke taak alsook de genomen maatregelen (zie Abraham, Flight & Roorda, 2011; Bouwmeester et al., 2016; Fischer & Van Reemst, 2014; Kolthoff et al., 2020; Roeleveld & Bakker, 2010). In deze bijdrage concentreren we ons op één type ambtenaar waarvan wij verwachten dat deze de afgelopen jaren in toenemende mate te maken heeft gekregen met agressie en geweld: de ambtenaar-OOV. Het blijft immers onduidelijk hoe ambtenaren-OOV nu precies denken over hun eigen veiligheid en over passende maatregelen. Als het aankomt op geweld tegen en bedreiging van ambtenaren-OOV, is er opvallend weinig bekend over de omvang en aard van het probleem. Resultaten van eerder onderzoek suggereren dat het voor deze ambtenaren mogelijk een minder nijpende kwestie is dan voor burgemeesters. Onderzoek van I&O Research (Bouwmeester et al., 2016) stelt weliswaar dat de meeste gemeenten beleid kennen rond het voorkomen van agressie tegenover medewerkers, maar dat dit beleid nogal uiteenloopt in aard, opzet en reikwijdte. Klein Kranenburg et al. (2022) komen tot soortgelijke bevindingen, waarbij vooral beleid rond agressie via sociale media vaak afwezig blijkt. Gemeenten die geen beleid hebben om agressie tegenover medewerkers te voorkomen geven aan dat dit is vanwege de zeldzaamheid van agressie en geweld tegenover gemeentelijke ambtenaren (Bouwmeester et al., 2016: 52).

Onderzoek van Pro Facto (2017) ging in op de ervaringen van onder andere ambtenaren-OOV rond bedreiging. Uit die studie bleek dat 12% van de ambtenaren aangaf bedreigd te zijn 'met een crimineel oogmerk' (Pro Facto, 2017: 31). Dit was de helft van het percentage burgemeesters dat dit had meegemaakt, en vergelijkbaar met de ervaringen onder wethouders. Dat roept de vraag op in hoeverre ambtenaren-OOV te maken hebben met bedreiging in bredere zin, ook zonder duidelijk crimineel oogmerk.

Daarmee probeert dit onderzoek inzicht te geven in de omvang en aard van agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV, alsmede hun voorkeuren omtrent de aanpak hiervan. Dit leidt tot een vierledige onderzoeksvraag:

- 1 Hoeveel ambtenaren-OOV krijgen te maken met agressie en geweld?
- 2 Met welke vormen daarvan krijgen zij te maken en met welke intentie?
- 3 Hoe schatten ambtenaren-OOV hun risico in om slachtoffer te worden van agressie en geweld, en in hoeverre voelen zij zich onveilig?
- 4 Wat zijn de opvattingen van ambtenaren-OOV over de aanpak van agressie en geweld?

2 Aard van agressie

Als het gaat om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak wordt in de literatuur vaak een onderscheid gemaakt naar intentie: instrumentele agressie versus frustratieagressie. Volgens Kemper en De Ruig (2009) duidt instrumentele agressie op de mogelijke baten die met een agressieve handeling te bereiken zijn. In het geval van frustratieagressie gaat het om een prikkel of provocerende

aangelegenheid, die een stressreactie veroorzaakt. Frustratieagressie komt voort uit woede en ergernis en uit zich in opvliegend gedrag en emotioneel afreageren (Bovenkerk, 2005). Burgers kunnen door (vermeend) onrecht en/of een frustrerende situatie een gevoel ervaren van machteloosheid, oneerlijke behandeling of beperking van vrijheid (Van Stokkom, 2013). Een onverwachte sluiting van een pand of een onverwachte bestuurlijke boete door oplegging van een last onder dwangsom (herstelmaatregel) kan bijvoorbeeld hevige frustratie veroorzaken. Tegelijk kan een stapeling van dergelijke irritaties leiden tot strategisch verzet bij de burger: frustratie en instrumenteel handelen kunnen dicht tegen elkaar aan liggen. Om die reden spreken we hier niet over frustratieagressie, maar over 'emotionele agressie'. Dat laat overigens de mogelijkheid open dat een 'emotioneel script' wordt ingezet om een bepaald doel te bereiken. Het gedrag van een burger die op intimiderende wijze een ambtenaar uitscheldt om af te komen van een sanctie, kan dus bestempeld worden als instrumentele agressie (Raven & Driessen, 2004). In een wat gedateerd artikel van Sikkema, Abraham en Flight (2007) werd gevonden dat ongeveer 66% van het ongewenste gedrag waarmee werknemers met een publieke taak te maken krijgen, instrumenteel van aard is.

Er is ook veel onderzoek verricht naar de vraag welke politieke ambtsdragers en ambtenaren te maken krijgen met uiteenlopende vormen van agressie en geweld. Uit de Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak (2017) blijkt bijvoorbeeld dat zowel ambtsdragers als ambtenaren door burgercontacten in aanraking komen met verbale agressie, bedreiging en intimidatie. Gemeenteambtenaren ervaren echter verhoudingsgewijs meer agressie en geweld. De verklaring is dat zij in vergelijking met andere publieke werknemers uit andere bestuurslagen (meer) direct contact hebben met burgers.

Sommige onderzoeken hebben bevindingen opgeleverd over de agressie die ambtenaren-OOV ondervinden. Opvallend in het eerdergenoemde onderzoek van Pro Facto (2017) is dat zowel burgemeesters als ambtenaren-OOV te maken hebben met relatief veel bedreigingen met een crimineel oogmerk. Bij burgemeesters speelt mee dat zij het gezicht van 'de gemeente' zijn en bestuurlijke handhavende bevoegdheden hebben die criminelen kunnen raken. Voor de ambtenaren-OOV geldt dat zij veelal (rechtstreeks) in contact staan met externen en tegelijkertijd de burgemeester bijstaan in de uitvoering van (handhavende) bevoegdheden. De onderzoekers wijzen erop dat ambtenaren-OOV in de context van criminele beïnvloeding regelmatig te maken hebben met agressie. Zo worden bedreigingen geuit via sociale media, post, e-mail, telefonisch, face-to-face en in sommige gevallen is er sprake van intimidatie door middel van achtervolging. Deze vormen van agressie en geweld zijn veelal het gevolg van uitvoering van bestaand beleid, zoals handhaving op grond van de Wet Bibob en sluiting van panden op grond van artikel 13b Opiumwet. Aangezien dit onderzoek zich echter richtte op instrumentele agressie, bleef een substantieel deel van de mogelijke incidenten van agressie en geweld tegenover de groep ambtenaren-OOV op deze manier buiten beeld. Ook die emotionele vormen van agressie en geweld komen in dit artikel aan bod.

3 Beleid tegen agressie en geweld

Het programma VPT was lange tijd het belangrijkste instrument om agressie en geweld tegen ambtenaren tegen te gaan; hoofddoel was om het aantal voorvallen met 15% te verminderen (Ministerie van BZK, 2017). Organisatorische maatregelen uit het programma VPT lagen in lijn met bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet (1998). Deze wet verplicht de werkgever organisatorische voorzieningen te treffen om (psychosociale) arbeidsbelasting door nadelige gevolgen van agressie en geweld te voorkomen dan wel te beperken. Door het geven van voorlichting over de (organisatie)norm en hoe de-escalerend te communiceren, investeert de overheid in de mentale en fysieke weerbaarheid van haar medewerkers.

Een jaar na beëindiging van het programma VPT startten in april 2018 de ministeries van BZK en van Justitie en Veiligheid, samen met diverse expertisebureaus en beroeps- en belangenverenigingen, het Netwerk Weerbaar Bestuur (NWB). Bij het netwerk aangesloten partijen zetten zich – door middel van bewustwording, voorlichting, ondersteuning en nazorg – in voor een weerbaar bestuur. Waar het programma VPT gefocust was op het nemen van organisatorische maatregelen tegen agressie en geweld, zet het NWB zich in voor het nemen van zowel organisatorische als persoonlijke maatregelen. Doel daarvan is het vergroten van de weerbaarheid van een publieke organisatie als geheel. Agressie en geweld nemen inmiddels meer fluïde vormen aan en kunnen zich (fysiek en digitaal) verplaatsen van de werk- naar de privéomgeving, wat consequenties heeft voor de aanpak.

De noodzaak om meer te investeren in persoonlijke maatregelen, ligt in lijn met het onderzoek van Fischer en Van Reemst (2014). Deze onderzoekers constateerden bij gemeenteambtenaren een verband tussen risicoperceptie en blootstelling aan agressie en geweld. Slovic (2000) beschrijft risicoperceptie als onveiligheidsgevoelens, waarbij een drietal factoren van belang is bij de beleving van een risico. Ten eerste het wel of niet zichtbaar zijn van het risico, zoals een mogelijke dreiging van agressie en geweld. Geringe zichtbaarheid kan bewustwording van risico's hinderen. Ten tweede de kans op een ingrijpende gebeurtenis. Onder meer niet-controleerbare risico's spelen daarbij een rol, met eventueel grote gevolgen voor de betrokkenen. Tot slot de perceptie zelf die, voortvloeiend uit vooroordelen, gevoed wordt door intuïtie en persoonlijke belangen (zie ook Kaspersen et al., 1998) en lang niet altijd rationeel van aard is. Daarnaast sluit de subjectieve veiligheid, de mate waarin men zich veilig voelt, aan op persoonlijke maatregelen. Gevoelens zoals angst, onveiligheid en onrust over de blootstelling aan agressie en geweld, zijn uitingen die aangeven dat dit onderwerp – van horen zeggen of aan den lijve ondervonden – mensen niet onberoerd laat (Zoomer & Rijpmma, 2006).³ Deze factoren zullen worden meegenomen in dit onderzoek.

3 Voor een gelaagde, multidimensionale benadering van risicoperceptie, inclusief psychologische, sociale en culturele factoren, zie Gutteling (2017).

4 Onderzoeksmethoden

De hoofdmoot van het empirisch onderzoek bestaat uit de resultaten van een online survey uitgezet onder ambtenaren-OOV in alle 354 Nederlandse gemeenten, waarin hun gevraagd is in hoeverre zij te maken hebben met agressie en geweld en met welke vormen daarvan. De vragenlijst bevatte ook items over veiligheidsbeleving en risico-inschatting. Daarnaast zijn verscheidene vragen gesteld rond hun opvattingen over de aanpak van agressie en geweld. De vragen in de enquête zijn gebaseerd op theoretische noties rond (workplace) agressie en geweld alsmede risicopercepties en (on)veiligheidsgevoelens. Dit is aangevuld en gewijzigd door bevindingen uit een aantal verkennende semigestructureerde diepte-interviews, door de eerste auteur uitgevoerd onder ervaren ambtenaren-OOV (N=4). Zo werd geprobeerd zo goed mogelijk aan te sluiten bij de beleving van ambtenaren-OOV. Verscheidene vragen waren ‘open’ om respondenten de gelegenheid te geven hun ervaringen te beschrijven. Hiervan was vooral sprake bij vragen rond opvattingen over ervaringen met agressie en geweld, en bij opvattingen over de gemeentelijke aanpak. Dit gaf een belangrijke kwalitatieve dimensie aan het cijfermateriaal. Zo werd gepoogd meer inzicht te krijgen in de redenen waarom respondenten bepaalde opvattingen hadden, maar ook in het scala van verschillende vormen van agressie en geweld waar zij mee te maken hebben. In de analyseparagraaf zullen we regelmatig verwijzen naar deze meer kwalitatieve bevindingen.

Geprobeerd is de ambtenaren-OOV te bereiken door middel van verschillende kanalen. Respondenten zijn benaderd via de e-mailadressen van alle Nederlandse gemeenten, via veiligheidsnetwerken, via sociale media (LinkedIn), en via het eigen professionele netwerk van de eerste auteur. De dataverzameling liep in maart-april 2020.

Niet alle gemeenten hebben een ambtenaar-OOV, maar grotere gemeenten hebben er vaak meerdere. Gevraagd is om één iemand uit iedere gemeente de enquête te laten invullen. Dit betekent overigens dat het moeilijk is een totale ‘response rate’ uit te rekenen: niet iedere ambtenaar-OOV is gevraagd de enquête in te vullen, maar het is mogelijk dat meerdere mensen uit één gemeente het toch hebben ingevuld. Om betrouwbaarheid te garanderen hebben wij niet gevraagd naar de herkomstgemeente van de respondent.

Na een reminder werden uiteindelijk 231 vragenlijsten voldoende ingevuld om in de analyse te worden meegenomen. Door uitval gedurende de voortgang van de enquête is een deel van de vragen door minder respondenten ingevuld; bij de laatste vragen is daarom sprake van 198 geldige antwoorden. Demografische kenmerken van de respondenten zijn weergegeven in bijlage A.

Onder de respondenten bleken de noordelijke provincies en Overijssel enigszins ondervertegenwoordigd (respons tussen de 25% en 50% van de gemeenten, overigens op relatief kleine populaties). Aan de andere kant kenden Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland juist een relatief hoge respons (80% tot 95% van de gemeenten). Een *Kruskal-Wallis H test* leverde geen significante afwijkingen op in de mate waarin respondenten uit verschillende provincies aangaven te maken te hebben gehad met agressie of geweld ($\chi^2 = 8,124$; $p = 0,702$). Hoewel het niet volledig uit

te sluiten valt, is er daarmee geen indicatie dat de uiteenlopende respons per provincie onze bevindingen heeft vertekend.

5 Onderzoekresultaten

In deze paragraaf bespreken we de bevindingen met betrekking tot de onderzoeksvragen. Hierbij gaan we eerst in op hoe vaak agressie en geweld voorkomen, om welke vormen dit gaat, wat de omstandigheden rond deze incidenten zijn en met wat voor intentie ze plaatsvinden.

5.1 Slachtofferschap en intenties

Allereerst hebben we gevraagd in hoeverre onze respondenten te maken hadden met agressie en geweld, welke vormen dat aannam, en hoe het zich uitte. Ook is gevraagd of men collega's had die dit hadden meegemaakt (zie tabel 1).

Tabel 1 *Agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV*

N=222	Ja, aantal	Ja, percentage
Heb jij in jouw werk wel eens te maken gehad met agressie of geweld?	105	47,3%
Hoe werd agressie en/of geweld geuit?		
<i>Fysiek</i>	17	7,7%
<i>Mondeling</i>	105	47,3%
<i>Digitaal (inclusief sociale media)</i>	39	17,6%
Met welke vorm(en) van verbale agressie heb jij vanuit jouw functie te maken (gehad)?		
<i>Bedreiging</i>	70	31,5%
<i>Belediging</i>	87	39,2%
<i>Intimidatie</i>	82	36,9%
<i>Discriminatie</i>	6	2,7%
<i>Seksisme</i>	8	3,6%
Heb jij collega's die ervaring hebben met situaties waarbij agressie en/of geweld een rol speelden?	145	65,3%

Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan ooit te maken te hebben gehad met agressie of geweld. Bijna twee derde kent collega's die hiermee ervaring hebben. Het blijkt vooral te gaan om mondelinge agressie (bij alle respondenten die ervaring hebben met agressie was daar sprake van). In mindere mate uitte het zich daarnaast digitaal of fysiek. In de meeste gevallen waarbij respondenten slachtoffer werden van verbale agressie, uitte dit zich in bedreiging, belediging en/of intimidatie. Aanzienlijk minder vaak was sprake van discriminatie of seksisme.

Respondenten kregen de ruimte om een toelichting te geven op het soort incidenten waar zij of hun collega's mee te maken kregen. Hun eigen ervaringen illustreren de diverse werkelijkheid achter de cijfers. Veel respondenten spreken bijvoorbeeld van 'agressief taalgebruik' of 'schelden' en lijken dat soms te relativiseren: 'Meestal

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

verbale, vanuit emotie getoonde, uitingen. Sommigen zullen dat zien als bedreigend, als agressie, anderen maken zich er niet druk over. Aan de andere kant geven verscheidene respondenten aan met de dood bedreigd te zijn. Ook bij fysieke vormen van agressie bestaat een grote variëteit: een van de respondenten heeft te maken gehad met *'lichte handtastelijkheid (trekken en duwen)'*, anderen geven aan klemgereden of in elkaar geslagen te zijn. Sommige incidenten die door respondenten werden genoemd in de open vragen logen er niet om: verscheidene ambtenaren-OOV hebben ervaring met agressie en bedreiging van het soort waar de 'gewone' burger niet snel mee in aanraking komt: zij vertelden over het ontvangen van kogelbrieven, over lastercampagnes op sociale media en over boze burgers die toespelingen maken op hun privéleven (bijv. door te verwijzen naar de school waar hun kinderen naartoe gaan).

Wanneer zij verwezen naar collega's, hadden respondenten het regelmatig over de gemeentelijke toezichthouders en baliemedewerkers die het zwaar te verduren zouden hebben. In de meeste voorbeelden ging het over uitschelden of bedreigen met de dood, maar verscheidene respondenten gaven aan dat vooral toezichthouders ook regelmatig fysiek werden belaagd (bijv. door klemrijden, achtervolgen, spugen of slaan).

Vervolgens is respondenten gevraagd wat de omstandigheden zijn waarin zij verwachten de grootste kans te hebben om te maken te krijgen met agressie en geweld. Men kon meerdere antwoordopties invullen (maar men kon niet zelf extra opties toevoegen). Ook werd gevraagd hoe waarschijnlijk verschillende motivaties en intenties van burgers bij het gebruik van agressie en geweld werden geacht.

Tabel 2 Omstandigheden en intentie van agressie en geweld

N=216					
Tijdens welke bezigheden denk jij dat je zelf de meeste kans loopt om te maken te krijgen met agressie en geweld? (meerdere antwoorden mogelijk)					
Omgang met verwarde personen	107 (49,5%)				
Contact met gefrustreerde burgers	155 (71,8%)				
Contact rondom een afgewezen vergunning	46 (21,3%)				
Handhavingstaken	117 (54,2%)				
Wat is volgens jou de reden waarom een burger agressie en geweld tegen jou heeft gebruikt of zou kunnen gebruiken? De burger...	Ze er waarschijnlijk	Waar schijn lijk	Weet niet	On waar schijnlijk	Ze er onwaar schijn lijk
...wil iets afdwingen	50	108	23	30	5
...is boos op de gemeente	87	107	8	11	3
...is gefrustreerd	85	111	8	9	3
...toont verward gedrag	32	104	49	28	3

Tabel 2 laat zien dat respondenten het meeste risico denken te lopen bij contact met gefrustreerde burgers. In mindere mate zien ze dit bij handhavingstaken en in

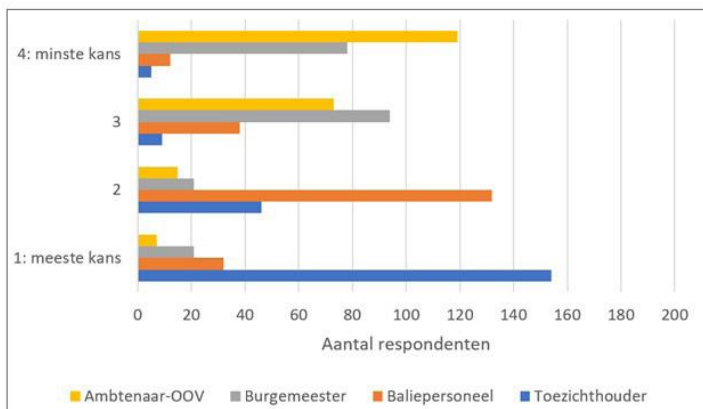
de omgang met verwarde personen. Slechts een vijfde van de respondenten geeft aan de meeste kans op agressie en geweld te lopen bij contact rondom een afgewezen vergunning.

Het voorgaande lijkt te wijzen op een grotere waarschijnlijkheid van emotionele agressie en geweld dan van instrumentele – eerder een gefrustreerde dan een calculerende burger. Dit betekent niet noodzakelijk dat de burger geen doel voor ogen heeft met agressie en geweld: ruim driekwart van de respondenten acht het waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk dat burgers met hun agressie iets willen afdwingen. Tegelijk zeggen nog grotere aantallen respondenten dat de burger boos en gefrustreerd is. Ook acht men het vrij waarschijnlijk dat agressie of geweld een uiting is van verward gedrag.

5.2 Risico-inschattingen en onveiligheidsgevoelens

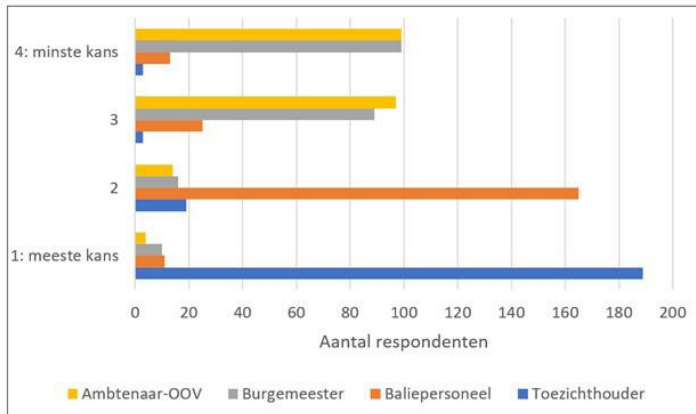
Het zijn vooral de ‘street-level bureaucraten’, ten eerste de toezichthouders en ten tweede het baliepersoneel, die volgens respondenten het hoogste risico lopen te maken te krijgen met agressie of geweld (figuur 1a en 1b). Dit heeft alles te maken met hun frequente interacties met (boze) burgers, terwijl zowel de ambtenaren-OOV als de burgemeester meer op afstand staan. De ambtenaren-OOV beschouwen zichzelf overwegend als degenen die relatief het minste risico lopen, vooral waar het aankomt op agressie.

Figuur 1a Risico-inschatting van agressie tegen vier beroepen (N=214) n.a.v. de vraag: *Wie heeft volgens jou de meeste kans om in aanraking te komen met agressie? Zet de onderstaande functies in de juiste volgorde: ambtenaar-OOV, burgemeester, baliepersoneel, toezichthouder.*



Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Figuur 1b *Risico-inschatting van geweld tegen vier beroepen (N=214) n.a.v. de vraag: Wie heeft volgens jou de meeste kans om in aanraking te komen met geweld? Zet de onderstaande functies in de juiste volgorde: ambtenaar-OOV, burgemeester, baliepersoneel, toezichthouder.*



Het voorgaande betekent bepaald niet dat het werk van ambtenaren-OOV zonder risico is: ondanks het feit dat zij hun risico op slachtofferschap van agressie of geweld lager inschatten dan dat van toezichthouders of baliepersoneel, schatten zij die kans voor zichzelf nog steeds in als zeer reëel. Zeker waar het aankomt op verbale agressie, geeft meer dan 60% aan dat het risico om hiermee te maken te krijgen hoog of zeer hoog is (zie tabel 3). Minder dan 10% schat die kans in als laag of zeer laag. Anders ligt dit voor fysieke agressie: ruim de helft (55%) van de respondenten schat de kans hiermee te maken te krijgen in als laag of zeer laag. Toch houdt men er ook hier rekening mee: bijna 12% van de respondenten schat de kans hiermee te maken te krijgen in als hoog.

Tabel 3 *Eigen risicoperceptie*

N=214		
Hoe hoog schat jij de kans in dat je door het werk in aanraking komt met...	... verbale agressie?	... fysieke agressie?
Zeer hoog	38 (17,8%)	0 (0%)
Hoog	93 (43,5%)	25 (11,7%)
Neutraal	63 (29,4%)	70 (32,7%)
Laag	18 (8,4%)	92 (43,0%)
Zeer laag	2 (0,9%)	27 (12,6%)

Hoewel uit het voorgaande is gebleken dat veel ambtenaren-OOV zelf te maken hebben gehad met agressie of geweld en hun kans om in de toekomst met (vooral verbale) agressie te maken te krijgen inschatten als reëel, lijkt dit niet tot grote onveiligheidsgevoelens te leiden. Maar weinig respondenten geven aan zich vaak

onveilig te voelen in het kader van hun werkzaamheden (tabel 4). Tegelijk voelt een relatief groot deel van de ambtenaren-OOV zich soms onveilig.

Tabel 4 *Onveiligheidsgevoelens*

N=212	Totaal	Waarvan...	
Voel jij je wel eens onveilig in het kader van jouw OOV-werkzaamheden?		...te maken gehad met agressie of geweld	...niet te maken gehad met agressie of geweld
<i>Zeer vaak</i>	0	0	0
<i>Vaak</i>	6	6 (100%)	0 (0%)
<i>Neutraal</i>	31	19 (61%)	12 (39%)
<i>Soms</i>	81	49 (60%)	32 (40%)
<i>Nooit</i>	94	26 (28%)	68 (72%)

Opvallend hierbij is dat ambtenaren-OOV die in hun werk te maken hebben gehad met agressie of geweld, (veel) vaker aangeven zich soms of vaker onveilig te voelen dan respondenten die hier niet mee te maken hebben gehad. Het verschil tussen deze twee groepen in hun onveiligheidsgevoelens is sterk significant (*Mann-Whitney U toets*⁴, Z-waarde = -5,063, p = 0,000). Dit komt overeen met eerdere bevindingen in de literatuur rond agressie tegenover lokale ambtenaren (Fischer, Van Reemst & De Jong, 2016).

Het meest inzichtelijk is wat voor redenen respondenten gaven wanneer hun werd gevraagd wat maakt dat zij zich onveilig of juist veilig voelen in hun werk. Mensen die zich relatief vaak onveilig voelden, hoewel het om kleine aantallen respondenten ging, gaven aan dat dat vooral te maken had met een gebrek aan ervaren steun vanuit de organisatie, de politie of het management.

De belangrijkste genoemde redenen voor ambtenaren-OOV om zich juist veilig te voelen in hun werk, vielen uiteen in drie categorieën van redelijk vergelijkbare grootte, waarbij sommige respondenten in meerdere categorieën vielen.⁵ Een eerste groep (N=76) gaf aan dat hen zelden of nooit iets vervelends is overkomen en zei zich daardoor veilig te voelen, zoals ook een logische conclusie is op basis van tabel 4. Vaak stelden deze respondenten dat het feit dat zij in hoge mate achter de schermen werken en relatief weinig contact met (boze) burgers hebben, maakt dat zij weinig risico lopen. Dit is dus enigszins conditioneel; in de woorden van een respondent: *'Ik ben niet heel zichtbaar voor de inwoner. Als ik dat wel zou zijn dan zou ik me wellicht onveiliger voelen.'*

- 4 Deze toets is bedoeld om twee groepen van ongelijke grootte te vergelijken in hun scores op een niet-normaal verdeelde variabele van ordinaal of interval-niveau. Het gaat hier inderdaad om twee niet-gelijke groepen (wel agressie meegemaakt vs. geen agressie meegemaakt) en om een scheef verdeelde variabele van ordinaal niveau (onveiligheidsgevoelens).
- 5 Naast deze drie groepen hebben 42 respondenten deze vraag niet beantwoord en er vielen 12 antwoorden in een categorie 'overig', bijv. als mensen aangaven dat het sterk van de specifieke situatie afhing. 17 respondenten waren in deze fase van de vragenlijst al uitgevallen.

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Een tweede groep (N=60) gaf aan veel steun te ervaren bij mogelijk risicovolle situaties. Zo is hun werk bijvoorbeeld zo ingericht, dat eventuele risico's geminimaliseerd worden (veiligheidsmaatregelen rond het gemeentehuis; brieven worden niet persoonlijk ondertekend; potentieel moeilijke gesprekken worden altijd in duo's gevoerd, enz.). Het gevoel gesteund te worden kan voor deze ambtenaren-OOV veel bijdragen aan het veiligheidsgevoel: *'[We hebben] een teamleider die voor haar mensen staat en gevraagd en ongevraagd ingrijpt (altijd in overleg met de bestuurder).'* We zien dat verschillende elementen worden genoemd (fysieke maatregelen, collega's, directe leidinggevende, lokale politiek), maar dat vooral steun van collega's vaak van belang wordt gevonden.

Een derde groep respondenten (N=69) voelde zich vooral veilig door te vertrouwen op eigen vaardigheden, ervaring, persoonlijkheid of training in het omgaan met (of de-escaleren van) mogelijk risicovolle situaties. Hun veiligheidsgevoel berust dus vooral op hun persoonlijke kenmerken: *'Ik ben zelf rustig, positief en krachtig en met deze uitstraling en grondhouding werkt het de-escalerend.'* Deze ambtenaren-OOV gaven vaak aan dat een zekere mate van risico bij het werk hoort en dat zij tegen een stootje kunnen of erger gewend waren van een eerdere baan bij bijvoorbeeld de politie.

5.3 Opvattingen over aanpak van agressie en geweld

De aanpak van agressie en geweld tegenover ambtenaren-OOV kan, gebaseerd op het voorgaande, zowel liggen op het niveau van maatregelen en voortdurende steun vanuit de organisatie (de 'tweede groep'), maar kan ook bestaan uit pogingen om medewerkers weerbaarder te maken (de 'derde groep'). Respondenten is allereerst gevraagd in hoeverre zij vanuit hun organisatie voldoende steun ervaren in het nemen van maatregelen tegen agressie en geweld (tabel 5). Wanneer het gaat om trainingen om de weerbaarheid te vergroten is vervolgens gevraagd waar volgens hen de nadruk op zou moeten liggen (tabel 6).

Tabel 5 *Ervaren steun uit de organisatie*

N=206		Waarvan...	
Ik ervaar voldoende hulp en steun van mijn organisatie in het nemen van maatregelen tegen agressie en geweld.		...te maken gehad met agressie of geweld	...niet te maken gehad met agressie of geweld
<i>Helemaal mee oneens</i>	4	4 (100%)	0 (0%)
<i>Mee oneens</i>	18	12 (67%)	6 (33%)
<i>Neutraal</i>	78	33 (43%)	44 (57%)
<i>Mee eens</i>	90	38 (43%)	51 (57%)
<i>Helemaal mee eens</i>	16	9 (56%)	7 (44%)

Hoewel ruim de helft van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling voldoende hulp en steun te ervaren vanuit de organisatie in het nemen van maatregelen tegen agressie en geweld, bestaat er ook een grote groep die hier neutraal over is, en geeft een minderheid aan het hier (helemaal) mee oneens te zijn. Deze

gemengde bevindingen suggereren dat veel gemeenten nog stappen kunnen maken in het nemen van maatregelen om hun ambtenaren-OOV te steunen en beschermen.

Een *independent samples T-test* wees uit dat er geen significante verschillen zijn tussen ambtenaren-OOV die wel te maken hebben gehad met agressie en geweld en degenen die dat niet hadden, in de mate waarin zij voldoende hulp en steun van hun organisatie ervaren in het nemen van maatregelen (T-waarde = 1,460, $p = 0,146$). Een nadere blik op tabel 5 laat echter zien dat dit vooral met de spreiding van antwoorden te maken heeft: ambtenaren-OOV die te maken hadden met agressie of geweld geven vaker aan onvoldoende hulp en steun te ervaren, maar ook vaker dat juist wél voldoende te ervaren. De groep die niet te maken heeft gehad met agressie of geweld, geeft vaker een neutrale of neutraal positieve respons. Dit wijst erop dat de organisatie een belangrijke rol heeft in het ondersteunen van medewerkers die te maken hebben gehad met agressie of geweld.

Een belangrijke manier om ambtenaren-OOV te ondersteunen vanuit de organisatie, is het organiseren van trainingen om de eigen weerbaarheid te vergroten. Maar om wat voor trainingen zou het dan moeten gaan? De respondenten is een aantal mogelijkheden voorgelegd, waar ze er één of meer uit konden kiezen. De respondenten zien over het algemeen meer heil in het inzetten op mentale weerbaarheid en bewustwording dan op fysieke weerbaarheid.

Tabel 6 Voorkeuren voor trainingen

N=198	
<i>Waarop moet volgens jou de nadruk liggen, wanneer jouw organisatie trainingen geeft om jouw weerbaarheid te vergroten?</i>	
Mentale weerbaarheid	150 (75,8%)
Bewustwording	145 (73,2%)
Communicatieve vaardigheden	121 (61,1%)
Fysieke weerbaarheid	53 (26,8%)
Geen van alle	2 (1,0%)

Tot slot is de respondenten een aantal stellingen voorgelegd over maatregelen en beleid tegen agressie (tabel 7). Allereerst is gevraagd of respondenten beleid tegen agressie en geweld beschouwen als een theoretische exercitie, een papieren werkelijkheid. Hoewel ruim een kwart van de respondenten het hiermee eens was, is een groter deel (44%) het ermee oneens of helemaal oneens: in de optiek van een groot deel van de ambtenaren-OOV doet beleid tegen agressie en geweld er wel degelijk toe.

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Tabel 7 *Opvattingen over beleid en maatregelen tegen agressie en geweld*

	Beleid tegen agressie en geweld is een 'papieren werkelijkheid'	Opleggen van sancties aan agressieve burgers is de aangewezen weg	Er zou meer gebruikgemaakt moeten worden van bemiddeling tussen gemeenteambtenaren en dwarse burgers
<i>Helemaal mee oneens</i>	13 (6,6%)	2 (1,0%)	9 (4,5%)
<i>Mee oneens</i>	74 (37,4%)	16 (8,1%)	55 (27,8%)
<i>Neutraal</i>	59 (29,8%)	40 (20,2%)	83 (41,9%)
<i>Mee eens</i>	45 (22,7%)	114 (57,6%)	45 (22,7%)
<i>Helemaal mee eens</i>	7 (3,5%)	26 (13,1%)	6 (3,0%)

Twee andere stellingen hebben betrekking op de manier waarop met dwarse of agressieve burgers omgegaan moet worden. Een ruime meerderheid (70%) is van mening dat agressieve burgers sancties opgelegd moeten worden. Over de waarde van bemiddeling tussen gemeenteambtenaren en dwarse burgers lopen de opvattingen echter sterk uiteen: waar bijna een derde van de respondenten dit als een heilloze weg ziet, geeft ongeveer een kwart aan het hier wel mee eens te zijn. Een grote groep respondenten is neutraal. Al met al lijken de respondenten dus te hechten aan beleid tegen agressie en geweld, en qua aanpak een bestraffende aanpak wat meer te zien zitten dan een aanpak gebaseerd op dialoog.

6 Conclusies

In dit onderzoek hebben we onderzocht in hoeverre ambtenaren-OOV te maken hebben met agressie en geweld vanuit burgers. De rol van de burgemeester is veranderd en gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid zijn aanzienlijk gegroeid (Salet & Sackers, 2019; Van der Vorm & Van Duyne, 2020). Als gevolg daarvan heeft de ambtenaar-OOV een ontwikkeling doorgemaakt van een beleidsfunctionaris in de luwte naar een uitvoerend veiligheidsadviseur die op het scherpst van de snede en soms onder hoge druk keuzes moet maken op het gebied van openbare orde, veiligheid en crisisbeheersing. Maar waar veel aandacht is voor geweld en agressie tegen burgemeesters en gemeentelijke toezichthouders, is over de ambtenaar-OOV in dezen maar weinig bekend.

De eerste vraag die wij beantwoorden is die naar de mate waarin ambtenaren-OOV te maken krijgen met agressie en geweld. Bijna de helft van de ambtenaren-OOV gaf aan dat zij hiermee te maken hadden gehad. Meestal ging het dan om verbale agressie in de vorm van bedreiging, intimidatie of belediging; slechts een klein deel gaf aan slachtoffer van fysiek geweld te zijn geweest. De cijfers lijken aanzienlijk hoger dan bevindingen uit het (schaarse) eerdere onderzoek naar agressie tegen ambtenaren-OOV (Pro Facto, 2017), dat zich louter richtte op bedreiging en waar 12% aangaf bedreigd te zijn. Dat in onze data ruim 31% aangeeft bedreigd te zijn, is opvallend. Dit strookt echter wel met de constatering in ander onderzoek dat

agressie en geweld tegen zowel ambtsdragers als ambtenaren vooral op gemeentelijk niveau al jaren toenemen (Klein Kranenburg et al., 2022). Tegelijkertijd hebben ambtenaren-OOV de neiging om hun kans op slachtofferschap enigszins te bagatelliseren: ze geven in grote meerderheid aan dat vooral toezichthouders, vervolgens baliepersoneel, en tot slot ook de burgemeester meer kans hebben om met agressie en geweld in aanraking te komen.

Gevraagd naar de motieven van burgers om ambtenaren-OOV agressief te bejegenen, kwam primair een beeld naar voren van een emotionele burger: de agressie kwam voort uit woede of acute frustratie. Slechts in beperktere mate leek er sprake van instrumentele doelen ('de burger wil iets bereiken') of verward gedrag. De agressieve burger is daarmee berekenend noch verward: hij is vooral gefrustreerd. Wanneer ambtenaren-OOV te maken hebben met agressie van burgers, lijkt dat dus vaker te maken te hebben met het 'korte lontje' (Van Stokkom, 2013) dan met instrumentele agressie, waaronder de machtsuitoefening die kenmerkend is voor georganiseerde misdaad en ondermijning, zoals onder andere Pro Facto (2017) suggereert. Overigens betekent dit niet dat er geen sprake is van instrumentele agressie: verschillende respondenten noemden voorbeelden van (zware) agressie vanuit ondermijnende burgers of burgers die zij verdachten van banden met georganiseerde misdaad. Dit betrof echter een klein segment van de incidenten.

De ambtenaren-OOV schatten hun kans om te maken te krijgen met fysiek geweld laag in, maar achten het waarschijnlijk dat ze vroeg of laat met verbaal geweld te maken krijgen. Opvallend is dat onder ambtenaren-OOV die eerder te maken hebben gehad met agressie en geweld, onveiligheidsgevoelens toch aanzienlijk lijken (zie ook Fischer & Van Reemst, 2014). Ruim driekwart van deze groep geeft aan zich wel eens onveilig in het werk te voelen, waar dat bij de groep die hier niet mee te maken heeft gehad ongeveer een derde is. Dit kan gevolgen hebben voor hun professionele habitus. In de literatuur is herhaaldelijk vastgesteld dat veelvuldige negatieve ervaringen met burgers bij frontlijnwerkers voor stress en onveiligheidsgevoelens kunnen zorgen, en uiteindelijk het zelfbeeld en de werkstijl van de professional kunnen veranderen (Paoline, 2003; Taylor, 1991; Westley, 1970; Zacka, 2017). Ook van lokale ambtsdragers, zoals wethouders, weten we dat ervaringen met geweld invloed kunnen hebben op het functioneren (Marijnissen & Kolthoff, 2018). De groep die zich zelden of nooit onveilig voelt in het werk, wijst daarvoor drie oorzaken aan: ten eerste, dat ze niet vaak te maken hebben met agressie; ten tweede, dat ze steun ervaren vanuit collega's en de organisatie; ten derde, dat ze vertrouwen op hun eigen vaardigheden in het omgaan met onveilige of dreigende situaties.

De respondenten zijn ambivalent tegenover de aanpak van agressie en geweld. Ze staan neutraal of mild positief tegenover de steun die ze ervaren vanuit hun organisatie. In het beleid tegen agressie en geweld zouden ze aandacht willen voor communicatieve vaardigheden, bewustwording en mentale weerbaarheid. Wat betreft de aanpak van agressieve burgers zien ze meer heil in sanctiëring dan in bemiddeling.

7 Discussie

Ambtenaren-OOV vormen een beroepsgroep die nog maar in beperkte mate onderzocht is. Ze vormen ook een zeer diverse groep, met uiteenlopende takenpakketten. Dit betekent dat spreken over ‘de’ ambtenaar-OOV enigszins reductionistisch is. Ons onderzoek heeft met deze diversiteit geen rekening kunnen houden. Zo is het mogelijk dat sommige respondenten niet te maken hebben gehad met agressie en geweld, omdat hun takenpakket zich nog meer op het ‘traditionele’ beleidsgerichte domein bevindt, waar anderen slachtoffer zijn geworden van agressie doordat zij ook handhavend werk verrichten.

Een tweede beperking van dit onderzoek heeft te maken met de representativiteit. De geografische respons was enigszins scheef verdeeld. Pro Facto (2017) constateerde dat ambtenaren OOV uit de drie noordelijke provincies en Overijssel relatief weinig te maken hadden met bedreiging met crimineel oogmerk. De ondervertegenwoordiging van deze provincies in onze data kan dan ook een (beperkte) vertekening in de onderzoeksresultaten betekenen – in deze provincies werken slechts kleine aantallen ambtenaren-OOV. Ook is de vraag in hoeverre ons verzoek om één ambtenaar per gemeente de enquête te laten invullen, kan leiden tot een vertekend beeld door ondervertegenwoordiging van grote gemeenten.

Tot slot verdient ook de onderzoeksmethode enige aandacht. Hoewel onze vraagstelling aansluit bij dat in ander surveyonderzoek naar agressie tegen ambtenaren en andere werknemers in de publieke sector (zie Bouwmeester et al., 2016; Fischer et al., 2016; Klein Kranenburg et al., 2022; Pro Facto, 2017), ontbreekt vooralsnog een algemeen geaccepteerd surveyinstrument dat verschillende aspecten van agressie en geweld systematisch (en herhaald) onderzoekt. Daarnaast is een meer diepgaande, kwalitatieve benadering nodig om beter zicht te krijgen op de omstandigheden rond de agressie- en geweldsincidenten en op de impact op de professional. Veelbelovende benaderingen zijn diepgaande observatieonderzoeken (zie Friis et al., 2020; Odekerken, 2017). Onze hoop is dat dit in de toekomst ook voor ambtenaren-OOV plaats zal vinden.

Uit de literatuur komen twee belangrijke bronnen van stress naar voren in het werk van ambtenaren die zich bezighouden met openbare orde en veiligheid: extern, in het contact met burgers, en intern, in de organisatie (Paoline, 2003). Dit onderzoek richtte zich vooral op die externe bron van stress: agressie en geweld van burgers tegen ambtenaren-OOV. Hoe staat het er nu voor met die agressie, gezien de snel veranderende rol van de ambtenaar-OOV? Onderzoek van Naeyé en Bleijendaal (2008) vond dat 90% van de politiemensen gedurende de loopbaan te maken had gehad met bedreiging of geweld door burgers. De auteurs concludeerden: ‘Bijna alle politiemensen krijgen vroeg of laat in hun carrière te maken met burgergeweld’ (Naeyé & Bleijendaal, 2008: 47). De vergelijking gaat op veel vlakken niet op, maar dat ambtenaren-OOV in dit opzicht enigszins beginnen te lijken op politiemensen en andere frontlijnwerkers zoals toezichhouders in de publieke ruimte, mag problematisch heten. De vraag is wat voor implicaties dit heeft voor beleid, praktijk en het beroep van ambtenaar-OOV. Ook roept deze constatering vragen op over de mate waarin ook andere beroepsgroepen die evenals de ambtenaar-OOV

normaal gesproken vooral ‘achter de schermen’ werken te maken hebben met agressie en geweld.

Verscheidene recente (observatie)onderzoeken naar conflicten tussen burgers en verschillende soorten (street-level) ambtenaren hebben laten zien dat de houding van ambtenaren in zekere mate bepaalt of de interactie uitmondt in escalatie en agressie (Friis et al., 2020; Odekerken, 2017). Training in bijvoorbeeld de-escalierend optreden lijkt een nuttig middel om agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV te verminderen. Tegelijkertijd zal dit geen volledige remedie zijn. We hebben gezien dat veel incidenten rond agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV plaatsvinden omdat burgers emotioneel en acuut gefrustreerd zijn. Dit rijmt met het heersende beeld dat burgers veeleisender, mondiger en ruwer zijn geworden in hun omgang met en verwachtingen van overheidsactoren (Bovenkerk, 2005; Odekerken, 2017; Van Stokkom, 2013). Dit betekent dat veel mensen met een publieke functie hoe dan ook te maken zullen krijgen met vormen van agressie en geweld, zonder dat zij dat zelf in enige mate hebben uitgelokt of hadden kunnen voorkomen. Dit zal extra gelden voor ambtenaren-OOV naarmate hun werk dichterbij de ‘frontlinie’ komt te staan. Dat veel ambtenaren-OOV aangeven zich veilig te voelen vanwege vertrouwen in hun de-escalerende vaardigheden, suggereert een beperkt risicobewustzijn binnen (een deel van) de beroepsgroep (Slovic, 2000; Kasperson et al., 1988). Het equiperen van deze ambtenaren om beter om te gaan met (mogelijk) conflictueuze situaties, hoewel zinnig, lijkt dan te steunen op een groot geloof in de maakbaarheid van dergelijke interacties.

Er is geen ‘perfecte’ oplossing voor het vraagstuk van agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV. Wat zinnig lijkt, gebaseerd op onze onderzoeksbevindingen, is inzetten op een combinatie van oplossingsrichtingen. Ten eerste zou hierin steun van collega’s, leidinggevenden en de organisatie als geheel centraal moeten staan voor diegenen die te maken hebben gekregen met agressie en geweld. Ten tweede is het zeker zaak om ambtenaren-OOV voor te bereiden op eventuele agressie van burgers en waar mogelijk hun weerbaarheid te vergroten. Hierbij moet niet uit het oog verloren worden dat het grootste deel van deze agressie emotioneel van aard is. Het is de vraag in hoeverre het momenteel dominante begrip van veiligheid in termen van ‘ondermijning’ daarbij helpt. Ten derde zou er daarnaast sprake moeten zijn van een noodzakelijk bewustzijn dat het hier gaat om een beroep met een inherent risico op dergelijke situaties: een risico dat mogelijk beperkt kan worden, maar niet uitgebannen. Naarmate gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid toenemen, ligt het in de lijn der verwachting dat de ambtenaar-OOV meer ‘in de spotlight van de burgemeester’ komt te staan en, net als meer zichtbare actoren in het veiligheidsdomein, mikpunt wordt van agressie en geweld. Het risico is ‘part of the job’, maar in de opvatting van onze respondenten geen reden om dit uitdagende en belangrijke werk op te geven.

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Literatuur

- Abraham, M., S. Flight & W. Roorda (2011) *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 - 2011*. Amsterdam: DSP Groep.
- Bouwmeester, J., M. Holzmann, N. Löb, M. Abraham & O. Nauta (2016) *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016*. Amsterdam/Den Haag: I&O Research/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovenkerk, F. (2005) *Bedreigingen in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.
- Cachet, A. & R. Prins (2010) Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: Op zoek naar verschil. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 60-72.
- Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014) *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Amsterdam: Reed.
- Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak (2017). Den Haag: Tweede Kamer.
- Fischer, T. & L. van Reemst (2014) *Slachtofferschap in de publieke taak. Een secundaire data-analyse op basis van monitoren van programma Veilige Publieke Taak*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- Fischer, T., L. van Reemst & J. de Jong (2016) Workplace aggression toward local government employees: Target characteristics. *International Journal of Public Sector Management*, 29(1), 30-53.
- Friis, C.B., L.S. Liebst, R. Philpot & M.R. Lindegaard (2020) Ticket inspectors in action: Body-worn camera analysis of aggressive and nonaggressive passenger encounters. *Psychology of Violence*, 10(5), 483-492.
- Gutteling, J. (2017) *Determinanten van risicoperceptie*. Den Haag: Directie Veiligheid en Risico's, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Jong, M.A.D.W. de (2004) De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde. *Gemeentestem*, 7219, 673-685.
- Kasperson, J.X., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel & R.L. Goble (1988) The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.
- Kemper, D.R. & L.S. de Ruig (2009) *Tussen agressiebeleid en praktijk. Aanpak agressie en geweld in de publieke sector*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klein Kranenburg, L., S. Brookman, C. van Miltenburg, J. Bouwmeester, E. Weijkamp & B. de Jong (2022) *Monitor integriteit en veiligheid 2022*. Amsterdam: I&O Research/ Bureau BING.
- Kolthoff, E., D. Marijnissen, O. Smulders, M. de Winter, M. Molenschot & J. van Ostaaijen (2020) *Bedreigingen en intimidatie tegen publieke ambtsdragers*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool.
- Marijnissen, D. & E. Kolthoff (2018) Wethouders in de frontlijn: een studie naar de perceptie van en de omgang met persoonlijke bedreigingen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17(3), 35-62.
- Mein, A. (2010) Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2017) *Evaluatie programma veilige publieke taak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Naeyé, J. & R. Bleijendaal (2008) *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Amsterdam: Reed.
- Odekerken, M.W.A. (2017) *Het incasseren van ongenoegen: Deurwaarders en schuldenaren*. Den Haag: Boom.

- Paoline, E.A. (2003) Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, 31(3), 199-214.
- Prins, R. (2016) *Safety first: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven.
- Pro Facto (2017) *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen/Den Haag: Pro Facto/WODC.
- Raven, J. & F.M.H.M. Driessen (2004) *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Roeleveld, W. & I. Bakker (2010) *Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Rogers, K. & E. Kelloway (1997) Violence at work: Personal and organizational outcomes. *Journal of Occupational Health Psychology*, 2(1), 63-71.
- Salet, R. (2019) Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: Over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18.
- Salet, R. & H.J.B. Sackers (2019) *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Den Haag: Sdu.
- Salet, R., J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong (2019) De aanpak van 'ondermijning'. Vragen en kanttekeningen. *Nederlands Juristenblad*, 2019(24), 1731-1737.
- Schaap, D. & J. Terpstra (2018) *Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*. Den Haag: Boom.
- Shea, T., C. Sheehan, R. Donohue, B. Cooper & H. De Cieri (2017) Occupational violence and aggression experienced by nursing and caring professionals. *Journal of Nursing Scholarship*, 49(2), 236-243.
- Sikkema, C., M. Abraham & S. Flight (2007) *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Slovic, P. (2000) *The perception of risk*. Londen: Taylor & Francis.
- Stad, D. & J. Timmer (2017) Geweld tegen politieambtenaren. Beweegredenen en rationalisering door verdachten. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 16(1), 17-35.
- Steden, R. van (2011) Integraal lokaal veiligheidsbeleid. Tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 3-9.
- Stokkom, B. van (2013) *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: Inzicht en uitzicht*. Den Haag: Boom.
- Stokkom, B. van & J. Terpstra (2021) *Meer armslag voor Boa's: Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Taylor, S.E. (1991) Asymmetrical effects of positive and negative events: The mobilization-minimization hypothesis. *Psychological Bulletin*, 110(1), 67-85.
- Vorm, B. van der & P.C. van Duyn (2020). De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(4), 54-68.
- Westley, W.A. (1970) *Violence and the police. A sociological study of law, custom, and morality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Zacka, B. (2017) *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, MA: Harvard university press.
- Zoomer, O. & J. Rijpma (2006) Meten van onveiligheid. In: W. Stol, J. Rijpma, C. Tielenburg, G. Melching, & M. Roest (red.), *Basisboek integrale veiligheid* (pp. 47-59). Bussum: Coutinho.

Mervin Pinas, Dorian Schaap & Bas van Stokkom

Bijlage A Demografische kenmerken respondenten

N=231	aantal	percentage
Geslacht		
Vrouw	98	42,4
Man	132	57,1
Non-binair	1	0,4
Leeftijd		
Jonger dan 25 jaar	8	3,5
25-35 jaar	70	30,3
36-45 jaar	67	29,0
46-55 jaar	43	18,6
56-65 jaar	43	18,6
Werkervaring huidige functie		
Minder dan 5 jaar	123	53,2
6 tot 10 jaar	46	19,9
11 tot 20 jaar	53	22,9
21 tot 30 jaar	7	3,0
> 30 jaar	2	0,9