

JONAS VISSCHERS^a

Agressie tegen publieke dienstverleners

BERGMAN, E., VALK, H. & DE VRIES, M. (2013). *Agressie tegen publieke dienstverleners*. Antwerpen/ Apeldoorn: Maklu; VAN STOKKOM, B. (2013). *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: Inzicht en uitzicht*. Den Haag: Boom Lemma.



Panopticon, 36 (5), 494-499

© 2015 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2015

- ^a Wetenschappelijk medewerker, Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven (Corresp.: Jonas. Visschers@law.kuleuven.be).

In 2013 zijn twee Nederlandse boeken verschenen over agressie tegen publieke dienstverleners, zijnde *Agressie tegen publieke dienstverleners* en *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak*. De Stichting Maatschappij en Veiligheid, die zich richt op het verbeteren van de veiligheid¹, gaf opdracht tot het schrijven van de boeken, die uiteindelijk werden gerealiseerd met de financiële steun van het Nationaal Fonds voor Vrede, Vrijheid en Veteranenzorg (vfonds), dat zich engageert voor de erkenning en waardering van geüniformeerden in dienst van de Nederlandse overheid².

Beide boeken dienen gesitueerd te worden tegen de achtergrond van het programma 'Veilige Publieke Taak' (VPT), dat tot doel heeft om werkgevers en werknemers met een publieke taak in staat te stellen om hun taak op een veilige en respectvolle manier uit te voeren³. Dit programma werd initieel opgesteld voor de periode 2007-2011, maar werd inmiddels verlengd tot 2017. Beide boeken kwamen tot stand niet lang na afloop van de initiële periode van dit programma.

Agressie tegen publieke dienstverleners is een boek van de hand van Eliza BERGMAN, Henk VALK en Marco DE VRIES, waarbij dient te worden opgemerkt dat zij, in tegenstelling tot Bas VAN STOKKOM, de auteur van *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak*, niet actief zijn in de academische wereld, maar wel in de mediawereld: BERGMAN is onderzoeksjournaliste, VALK redacteur, adjunct-eindredacteur en verslaggever, en DE VRIES freelance journalist en documentairemaker. Er wordt nergens duidelijk een aanleiding gegeven voor het schrijven van het boek, maar als lezer krijgt men de indruk dat de auteurs het boek vooral geschreven hebben naar aanleiding van het klaarblijkelijke irrationele karakter van agressie tegen publieke dienstverleners en de hieraan gekoppelde verontwaardiging in de media en de samenleving.

In dit boek trachten de auteurs het op het eerste zicht onverklaarbare fenomeen van agressie tegen publieke dienstverleners beter te begrijpen door een antwoord te geven op

¹ www.maatschappijenveiligheid.nl/ons-doel/.

² www.v-fonds.nl/over-vfonds/.

³ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2007/10/19/programma-veilige-publieke-taak-2007-2011.html.

volgende centrale vraag: hoe ontstaan de situaties waarin publieke dienstverleners met agressie te maken krijgen? Teneinde deze vraag te beantwoorden, voerden de auteurs een tweeledige studie uit. In de eerste fase inventariseerden zij de mediaberichtgeving over agressie tegen publieke functionarissen over de periode van één jaar (oktober 2011 – oktober 2012). De mediaberichten werden enerzijds uit landelijke en regionale kranten gehaald en anderzijds van de website www.geweldtegendepolitie.nl, waar persberichten aangaande agressie tegen publieke functionarissen (voornamelijk de politie) terug te vinden zijn. In de tweede fase werden enkele van de geïnventariseerde incidenten nader onderzocht door enerzijds de betrokken actoren (daders, slachtoffers en/of andere betrokkenen), indien mogelijk, te interviewen en anderzijds de politiedossiers van deze incidenten te analyseren. Zo trachtten de auteurs een duidelijker beeld te verkrijgen van wat er in deze gevallen net gebeurd was en hoe de agressie hier tot stand kwam.

Er dient te worden opgemerkt dat de door de auteurs gekozen onderzoeksopzet enkele belangrijke beperkingen inhield, die zij zelf ook duidelijk onderkennen. Zo richtte de keuze voor mediaberichtgeving de aandacht hoofdzakelijk op agressie tegen politie, brandweer en ambulancepersoneel, omwille van het feit dat in de media net over agressie tegen dergelijke publieke dienstverleners het meest uitgebreid gerapporteerd wordt. Echter, het tweejaarlijkse monitoronderzoek dat in het kader van het VPT-programma werd uitgevoerd (ABRAHAM, FLIGHT & ROORDA, 2011), indiceerde dat andere categorieën van Nederlandse publieke dienstverleners, o.a. openbaar vervoerspersoneel, in sterkere mate met agressie werden geconfronteerd. Verder leidde de keuze voor mediaberichtgeving tot een overrepresentatie van zwaardere incidenten, omwille van het feit dat lichtere incidenten, waarmee publieke dienstverleners vaker te maken krijgen, de media vaak niet halen.

Het boek start men een korte, maar interessante beschrijving van de resultaten van de eerste onderzoeksfase. Zo wordt er onder meer een beeld gegeven van het aantal incidenten en de kenmerken van de daders, slachtoffers en incidenten, waarbij telkens een onderscheid wordt gemaakt tussen de krantenberichten en de persberichten van de website www.geweldtegendepolitie.nl. Volgende hoofdstukken gaan daarentegen in op de resultaten van de tweede onderzoeksfase. Aan de hand van deze resultaten trachten de auteurs de centrale vraag van hun studie te beantwoorden.

Vooreerst worden vijf cases van agressie tegen de politie nader onderzocht. Er worden op een genuanceerde manier enkele elementen geïdentificeerd die in de bestudeerde cases (mede) aan de basis lagen van de agressie (o.m. ongelukkig/ongepast politieel optreden, toepassing van het zero tolerance beleid door de politie, dat deel uitmaakt van het VPT-programma en inhoudt dat kleine overtredingen worden aangepakt om grote misdaden te voorkomen, en alcohol- en/of druggebruik door de dader). Volgend hoofdstuk besteedt aandacht aan vier cases van agressie tegen ambulancepersoneel, dat nog het meest onbegrijpelijk lijkt van alle vormen van agressie tegen publieke dienstverleners ('wie valt er nou degenen aan die komen om jou of je dierbaren te helpen?', p. 59). In een van de bestudeerde cases was er eigenlijk wel geen sprake van agressie tegen ambulancepersoneel. Als lezer stelt men zich dan ook de vraag waarom de auteurs deze case niet hebben vervangen door een andere of ze gewoon buiten beschouwing hebben gelaten. Ook hier worden uit de geselecteerde cases enkele goed onderbouwde factoren naar voor geschoven die (mede) aan de basis lagen van de agressie (o.m. ongelukkig/ongepast optreden van het ambulancepersoneel, miscommunicatie in de meldkamer, alcohol en/of druggebruik door de dader, en psychische/psychiatrische problemen bij de dader).

Vervolgens gooien de auteurs het roer om: waar ze in de voorgaande hoofdstukken in gaan op agressie tegen bepaalde categorieën van publieke dienstverleners (politie en ambulancepersoneel), schakelen ze nu over naar agressie tegen verschillende categorieën van

publieke dienstverleners (politie, brandweer en ambulancepersoneel), maar in een bepaalde periode, zijnde rond de jaarwisseling. Zij doen dit naar aanleiding van de vaststelling in de eerste fase van hun studie dat agressie tegen publieke dienstverleners piekt rond de jaarwisseling. In de vijf geanalyseerde cases gaat het echter niet alleen om typische oud en nieuw-voorvallen (bv. incidenten gerelateerd aan een vreugdevuur), maar ook over gevallen waar de context van de jaarwisseling eerder een achtergrondrol dan een verklarende rol speelde.

Nadien keren de auteurs terug naar agressie tegen bepaalde categorieën van publieke dienstverleners, meer bepaald onderwijzers, openbaar vervoerspersoneel en verkeersregelaars, elk geanalyseerd aan de hand van slechts één case. Als lezer krijgt men de indruk dat het hoofdstuk een samenraapsel is van enkele willekeurig gekozen cases van agressie tegen publieke dienstverleners, andere dan politie, ambulancepersoneel en brandweer. De auteurs trachten om enkele overeenkomsten tussen de cases te identificeren, maar komen niet tot duidelijke conclusies. Het feit dat de cases van agressie tegen respectievelijk een machinist en een verkeersregelaar zich beide in het verkeer afspelen is niet echt een verrassende vaststelling ...

Afsluiten doen de auteurs met de conclusies van hun studie en een resem aanbevelingen. Zo reflecteren zij in eerste instantie over het begrip agressie tegen publieke dienstverleners, waarbij zij zeer terecht stellen dat dit etiket vaak afbreuk doet aan de complexere werkelijkheid. Vervolgens wordt getracht een antwoord te geven op de drijvende vraag van het boek, namelijk 'hoe ontstaat agressie tegen publieke werknemers?' Drie kernfactoren worden op basis van de door hen gevoerde studie naar voor geschoven, namelijk (1) alcoholen/of druggebruik door de dader, (2) achtergrond van de dader, met name antecedenten of ervaringen met de politie, en (3) (ongelukkig/ongepast) optreden van de publieke dienstverleners, een factor die met name blijkt te spelen wanneer de dader geen antecedenten of ervaringen met de politie heeft. Het merendeel van de gevallen van agressie tegen publieke dienstverleners lijkt inderdaad gelieerd te zijn aan een of meerdere van deze factoren. Verder stellen de auteurs dat veel gevallen van agressie tegen publieke dienstverleners geen uiting zijn van een gezagscrisis van publieke dienstverleners, iets waar Bas van Stokkom het in *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht* niet volledig mee eens is. Verder wordt de zero tolerance strategie van het VPT-programma bekritiseerd en wordt de rol van de media kritisch besproken. Hier stellen zij terecht dat mediaberichten over agressie tegen publieke dienstverleners selectief (voornamelijk handelend over uitzonderlijke incidenten) en gekleurd (voornamelijk het perspectief van de publieke functionaris of de publieke instantie weerspiegeland) zijn. Tot slot formuleren de auteurs op basis van hun studie maar liefst 18 (!) aanbevelingen, zoals het invoeren van openbare dronkenschap als een strafverzwarende omstandigheid bij geweldsdelicten en het ter plekke laten uitpraten van eenvoudige beledigingen.

Bij *Agressie tegen publieke dienstverleners* kan men zich afvragen of het antwoord van de auteurs op de vraag aangaande het ontstaan van agressie tegen publieke dienstverleners geldt voor eender welke publieke dienstverlener. In hun opzet kondigen zij weliswaar aan ook aandacht te zullen besteden aan agressie tegen andere publieke dienstverleners dan politie, ambulancepersoneel en brandweer, maar eigenlijk doen zij dit nauwelijks, hetgeen mede te wijten is aan het feit dat er in de media relatief weinig aandacht wordt besteed aan agressie tegen dergelijke andere publieke dienstverleners. Het blijft dan ook maar de vraag of het antwoord op de centrale vraag van het boek hetzelfde was geweest als men deze publieke dienstverleners (uitbreider) in de studie had betrokken.

Verder maken de auteurs enkele eigenaardige structurele keuzes. Zo hebben de eerste twee hoofdstukken betrekking op agressie tegen politie en ambulancepersoneel, wordt ver-

volgens ingegaan op agressie tegen verschillende categorieën van publieke dienstverleners rond de jaarwisseling en wordt ten slotte teruggekeerd naar agressie tegen onderwijzers, openbaar vervoerspersoneel en verkeersregelaars. Het hoofdstuk over agressie rond de jaarwisseling lijkt weinig meerwaarde te bieden in de zoektocht naar het antwoord op de centrale vraag. Mijns inzien hadden de auteurs er beter voor gekozen om de cases van agressie tegen politie en ambulancepersoneel rond de jaarwisseling te integreren in de voorgaande hoofdstukken en die van agressie tegen de brandweer rond de jaarwisseling, samen met enkele bijkomende cases, onder te brengen in een apart hoofdstuk. Verder was het ook interessanter geweest mochten de auteurs agressie tegen onderwijzers, openbaar vervoerspersoneel en verkeersregelaars, uitgebreider besproken hebben in aparte hoofdstukken.

Met *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht* is Bas van Stokkom niet aan zijn proefstuk toe. Hij publiceerde voorafgaand aan dit boek reeds enkele werken over agressie tegen publieke dienstverleners. Zo schreef hij *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek* (2005), waarin hij stilstaat bij agressie tegen politieambtenaren, en *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing* (2010), waarin hij onder meer stelt dat agressie tegen publieke dienstverleners beschouwd kan worden als een weerspiegeling van de verruwing van de Nederlandse maatschappij.

Vanaf het begin van het boek maakt van Stokkom duidelijk dat hij niet, zoals andere publicaties, de omvang van agressie tegen publieke dienstverleners of de mate waarin de ingezette middelen efficiënt zijn in de bestrijding van dit fenomeen in kaart wil brengen, maar wel dieper inzicht wil brengen in de achtergronden ervan. Hij tracht dit te doen aan de hand van een combinatie van feitelijke beschrijving, sociaal-culturele duiding en het schetsen van oplossingsrichtingen.

Het boek start men een beschrijving van de omvang van/trends in agressie tegen Nederlandse publieke dienstverleners – waarvan hij in de inleiding aankondigde dat het niet aan bod zou komen –, de aard van de agressie gericht tegen publieke dienstverleners en de kenmerken van de daders. In verband met dit laatste worden ook twee typologieën van daders besproken, ontwikkeld (mede) op basis van hun persoonlijke kenmerken. Verder wordt ook in dit boek aangehaald dat agressie tegen werknemers met een publieke taak soms (mede) het gevolg is van belangenconflicten en/of een niet adequaat optreden van de professionals (o.a. als gevolg van een te hoge werkdruk), en de schuld voor de agressie dus niet altijd (uitsluitend) bij de dader ligt, standpunten die men ook ziet terugkomen in *Agressie tegen publieke dienstverleners*. Een van de eerste hoofdstukken besteedt ook specifiek aandacht aan de rol van misplaatste verwachtingen bij het ontstaan van agressie tegen ambulanciers. Dit hoofdstuk heeft echter weinig meerwaarde. Zo hoort dit eerder thuis in het navolgende deel en heeft het bovendien te weinig inhoud om de lezer in staat te stellen om duidelijke conclusies te trekken.

Vervolgens schakelt van Stokkom over op twee sociaal culturele ontwikkelingen die een verklaring kunnen bieden voor agressie tegen publieke dienstverleners, namelijk een doorgeslagen assertiviteit bij de burgers en een tanend gezag bij de publieke dienstverleners. Doorgeslagen assertiviteit, dat wordt gekenmerkt door hoge verwachtingen, een lage frustratiedrempel en het ontbreken van zelfkritiek, wordt door hem op een goed onderbouwde wijze naar voor geschoven als een factor die niet alleen bij burgers uit de lagere sociale milieus, maar ook – en misschien zelfs vooral – bij burgers uit de middenklassen, een verklaring kan bieden voor hun agressieve uitingen tegen publieke dienstverleners. Tanend gezag wijst op het feit dat gezag van publieke dienstverleners in de huidige maatschappij niet vanzelfsprekend is en ook niet zonder meer wordt geaccepteerd, hetgeen zich onder meer veruitwendigt in irritatie tegen publieke dienstverleners die hun gezag wel doen gelden.

VAN STOKKOM tracht dit tanend gezag als verklaring voor agressie tegen publieke dienstverleners naar voor te schuiven, maar maakt zijn punt hier onvoldoende duidelijk.

Naast de verklaringen voor agressie tegen publieke dienstverleners probeert het boek ook een zicht te bieden op enkele gevolgen van dergelijke agressie voor de publieke dienstverleners bij de uitoefening van hun functie. Enerzijds kan het geconfronteerd worden met agressie, aldus VAN STOKKOM, resulteren in gedooggedrag door de publieke dienstverleners, waarbij men tussen de lijnen leest dat dergelijk gedooggedrag vooral voorkomt bij publieke dienstverleners die er alleen voor staan, en veel minder bij publieke dienstverleners die in groep opereren. Zij lijken zelfs net anti-gedooggedrag te gaan vertonen. Anderzijds wordt mijdingsgedrag aangehaald als mogelijk gevolg van de confrontatie met agressie door publieke dienstverleners. Het verschil tussen wat VAN STOKKOM onder mijdingsgedrag en gedooggedrag begrijpt, is echter niet steeds helder. Zo kan het laten vallen van een boete door treinconducteurs niet alleen beschouwd worden als mijdingsgedrag, maar ook als gedooggedrag.

Eindigen doet VAN STOKKOM met enkele oplossingsrichtingen. Vooreerst onderwerpt hij het VPT-programma, en dan voornamelijk de verhoogde strafeis voor het Openbaar Ministerie in zaken van agressie tegen publieke dienstverleners, aan een kritische evaluatie en stelt hij hierrond enkele verbeterpunten voor. Vervolgens bespreekt hij het versterken van de mentale weerbaarheid als manier om publieke dienstverleners beter te laten omgaan met agressie. Het aanreiken van praktische oplossingen voor ergernissen van burgers, het revitaliseren van gezag van publieke dienstverleners, en het in de publieke ruimte ingang laten vinden van het principe van gastvrijheid, dat inhoudt dat burgers beseffen dat ze een begrensde ruimte samen delen met publieke dienstverleners, die als gastheren fungeren, identificeert hij dan weer als manieren om agressie tegen publieke dienstverleners te voorkomen. Tot slot wordt het project 'Vreedzame Veilige Publieke Taak', dat ontstaan is uit de samenwerking van het project 'Vreedzame Wijk' en het VPT-programma, aangehaald als *best practice* van hoe men agressie tegen publieke dienstverleners preventief dient aan te pakken. Het 'Vreedzame Veilige Publieke Taak'-project tracht onder meer via het kennen en gekend worden van de publieke dienstverleners en conflictbeheersing om agressie tegen dergelijke werknemers te voorkomen.

Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht kan beschouwd worden als een vernieuwend boek, dat het fenomeen agressie tegen publieke dienstverleners niet oppervlakkig beschrijft, maar de achterliggende ontwikkelingen aanhaalt die als verklaring kunnen dienen voor agressie tegen publieke dienstverleners, de gevolgen van agressie voor de uitoefening van de functie van publieke dienstverlener in kaart brengt en enkele verbeteringen suggereert voor het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van agressie tegen publieke dienstverleners. Het grootste pijnpunt van het boek is dat het zeer moeilijk te volgen is omwille van het feit dat er vaak van de hak op de tak wordt gesprongen. Zo krijg je als lezer het gevoel dat er vaak wel interessante punten worden aangeraakt, maar dat hier vervolgens niet uitgebreid genoeg op wordt ingegaan of dat er onvoldoende de link wordt gelegd met andere inzichten. Na het boek gelezen te hebben, heb je dan ook het gevoel dat er heel veel, maar tegelijk ook weinig aan bod is gekomen, net omwille van het feit dat er heel veel zaken worden aangehaald, maar deze eigenlijk niet leiden tot duidelijke conclusies.

Agressie tegen publieke dienstverleners en *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht* zijn boeken die elk op hun eigen manier verduidelijking bieden bij agressie tegen publieke dienstverleners. Zo tracht het eerste boek vooral de elementen in kaart te brengen die aan de basis liggen van agressie tegen publieke dienstverleners, terwijl het tweede boek meer beschouwelijk ingaat op dit fenomeen. Samen reiken

de boeken een degelijke achtergrond aan om agressie tegen publieke dienstverleners en het hieraan gekoppelde VPT-programma kritisch te bekijken. Het loont dan ook zeker de moeite om beide korte publicaties er eens op na te lezen, niettegenstaande men als lezer op het einde wel met enkele vragen zal blijven zitten.

REFERENTIES

- ABRAHAM, M., FLIGHT, S. & ROORDA, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 – 2011*. Amsterdam: DSP.
- VAN STOKKOM, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- VAN STOKKOM, B. (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuim*. Amsterdam: Boom.