

Arbeidsinspectie



**VERSLAG INSPECTIES PROJECT
WERKEN MET GEDETINEERDEN (A843)**

**ARBEIDSINSPECTIE
DEN HAAG, JUNI 2008**

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Samenvatting	4
2 Projectopzet en uitvoering	5
2.1 Aanleiding en doelstellingen	5
2.2 Uitvoering	5
3 Projectresultaten	6
3.1 Generaliseerbaarheid van de resultaten	6
3.2 Totaaloverzicht	6
3.3 Resultaten van de vragenlijsten	6
3.4 Overtredingen	7
4 Conclusies en aanbevelingen	7
4.1 Conclusies	7
4.2 Beleidsaanbevelingen voor de sector	8

Voorwoord

Ongewenste omgangsvormen zijn in justitiële inrichtingen geen uitzondering. Collega's en leidinggevenden maken het elkaar regelmatig moeilijk met bedreigingen en intimidatie. Maar ook van de kant van gedetineerden is agressief handelen aan de orde van de dag. De onderlinge agressie en geweld was onderwerp van het arboconvenant. Als resultaat zouden ongewenste omgangsvormen in de inrichtingen bespreekbaar zijn gemaakt.

De Arbeidsinspectie ging begin dit jaar na hoe het is gesteld met de naleving op het onderwerp psychosociale arbeidsbelasting uit de Arbeidsomstandighedenwet (agressie, intimidatie en werkdruk). Uit de resultaten blijkt dat 43% van de werknemers regelmatig of structureel last heeft van stress. De belangrijkste veroorzakers zijn ongewenste omgangsvormen en de hoeveelheid werk.

63% van de geïnspecteerde inrichtingen neemt nog onvoldoende maatregelen om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen of te verminderen. De inrichtingen zullen het beleid moeten intensiveren en maatregelen moeten nemen om de stress als gevolg van onderlinge contacten en werkdruk tegen te gaan. Ook de managementcultuur zal waar nodig op korte termijn moeten worden aangepakt. Het schort nogal eens aan een goede communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers.

DJI wordt aanbevolen met de inrichtingen een plan van aanpak op te stellen en maatregelen te nemen om de heersende cultuur te doorbreken en de communicatie tussen leiding en medewerkers te verbeteren. Daarnaast de inrichtingen aan te zetten, voor te lichten en te stimuleren om bronnen van stress als ongewenste omgangsvormen en werkdruk aan te pakken. Ik doe een beroep op DJI om een arbocatalogus voor te bereiden waarin een en ander duidelijk gestalte krijgt. Daarbij kan tevens gebruik gemaakt worden van de uitgangspunten en instrumenten van het project 'Veilige publieke taak'.

Over enkele jaren zal de Arbeidsinspectie opnieuw inspecteren om te bezien of plannen van aanpak vanuit DJI en de inrichtingen om de cultuur aan te pakken en de bronnen van stress weg te nemen of te verminderen tot daadwerkelijk resultaat hebben geleid.

Den Haag, juni 2008
De Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie
Dr. J.J.M. Uijlenbroek

1. Samenvatting

In gevangenissen komen ongewenste omgangsvormen tussen collega's (leidinggevenden en medewerkers) meer dan gemiddeld voor. Inrichtingsmedewerkers hebben in vergelijking met zeven andere beroepsgroepen twee keer zoveel risico op een agressieve benadering door collega's of leidinggevenden. Ook in Tbs-klinieken komt onderlinge agressie en geweld voor, zij het in mindere mate. Daarnaast zijn er ongewenste contacten tussen medewerkers en gedetineerden in de vorm van agressie en intimidatie. Bij eerdere inspecties van omstreeks 2002 bleken al knelpunten in de omgangsvormen aanwezig.

In 2005 heeft de sector een arboplusconvenant afgesloten, met als doel het onderlinge agressie en geweld terug te dringen. De kwantitatieve doelstelling van 20% is weliswaar niet gehaald, maar uit de evaluatie blijkt dat de problematiek wel in alle geledingen bespreekbaar is gemaakt. Overmatige werkdruk lijkt eveneens een probleem in justitiële inrichtingen. In gesprekken met organisaties en medewerkers bleken spanningen aanwezig rondom de organisatie en de hoeveelheid werk. In eerdere inspecties bleken overschrijdingen van de normale werktijden niet tot de uitzonderingen te behoren.

In het project is nagegaan hoe het is gesteld met de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Ander doel was om een beeld te krijgen hoe wordt omgegaan met het beleid. Voor de selectie van de te inspecteren inrichtingen is gebruik gemaakt van de resultaten van een door de branche begeleidingscommissie geïnitieerd medewerkerstevredenheidsonderzoek (zgn. Basam). Een gerichte steekproef van inrichtingen die in de Basam minder goed scoren, wat betekent dat de resultaten niet representatief zijn voor de sector, maar wel een belangrijke indicatie geven van de problematiek in een aantal inrichtingen. In gesprekken met management en medezeggenschap zijn afdelingen geselecteerd, waar de problematiek zich voordoet. De medewerkers van deze afdelingen hebben lijsten ingevuld met vragen naar eventuele bronnen van werkstress, zoals de agressie en de organisatie van het werk en werkdruk. Op basis van de beleidsdocumenten, ervaren werkstress en indrukken van de inspecteur is vastgesteld of is voldaan aan de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet.

Van de ondervraagde werknemers heeft 43% regelmatig of structureel te maken met stress in of door het werk. De belangrijkste bronnen van werkstress zijn de ongewenste omgangsvormen in contacten met collega's, leidinggevenden en gedetineerden en de hoeveelheid werk. De ongewenste omgangsvormen hebben ook invloed op het ziekteverzuim. Van het aantal gerapporteerde ziekte-dagen is 3% het gevolg van stress. Ongewenste omgangsvormen hebben het belangrijkste aandeel in dit ziekteverzuim.

Uit de resultaten van de inspecties blijkt dat 63% van de onderzochte inrichtingen onvoldoende maatregelen neemt om psychosociale belasting te verminderen of te voorkomen. Deze inrichtingen zullen het beleid moeten intensiveren om psychosociale arbeidsbelasting tegen te gaan. In de context van de inspecties is door medewerkers aangegeven dat het nogal schort aan de communicatie met leidinggevenden.

De sector zal samen met de inrichtingen een plan van aanpak moeten opstellen om de communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers te verbeteren. Hierbij zal ook de nodige aandacht geven moeten worden aan de heersende bedrijfscultuur. Verder zal de sector de inrichtingen moeten blijven voorlichten en stimuleren tot het nemen van acties en een arbocatalogus voorbereiden waarin richtlijnen staan om de problematiek rond agressie, intimidatie en werkdruk op een eenduidige manier aan te pakken. Daarbij gebruik makend van het instrumentarium dat in het project 'Veilige publieke taak' van BZK is ontwikkeld (zoals de landelijke normering over de aanpak van agressie en geweld en de ontwikkeling van een systeem om incidenten te registreren)

De Arbeidsinspectie zal na enkele jaren opnieuw inspecteren naar de implementatie van maatregelen.

2. Projectopzet en uitvoering

2.1 Aanleiding en doelstellingen

Ongewenste omgangsvormen, zoals intimidatie, seksuele aandacht en fysiek geweld zijn al lange tijd een probleem in gevangenissen. Dit beeld is bevestigd in onderzoeken naar geweld tegen medewerkers met een publieke taak.¹ Vormen van onderlinge agressie en geweld (OAG) komen bij penitentiaire inrichtingswerkers twee keer zoveel voor als bij zeven andere onderzochte beroepsgroepen. In Tbs-klinieken komt OAG eveneens voor, zij het in mindere mate.² Deze constatering waren één van de aanleidingen om het arboplusconvenant te richten op ongewenst onderling contact. Naast OAG is agressie en geweld van gedetineerden tegen medewerkers een knelpunt. Ook in eerdere inspecties omstreeks 2002 bleek agressie en geweld een belangrijk risico.

Het arboplusconvenant is in 2005 afgesloten en richtte zich op minder ongewenste contacten tussen collega's, een beter loopbaanperspectief voor executieven en minder ziekteverzuim. Uit onderzoek bij de inrichtingen blijkt een verband te bestaan tussen ontevredenheid van medewerkers en ziekteverzuim. De doelstellingen van het convenant zijn niet volledig gehaald.³ Wel zijn volgens de eindevaluatie de problemen bespreekbaar gemaakt en staat de problematiek in alle geledingen op de agenda.

Naast ongewenste omgangsvormen speelt overmatige werkdruk een rol. Die indruk is verkregen uit gesprekken met organisaties en medewerkers. Extra opleidingen leggen druk op de roosters, de indruk bestaat dat de problematiek van 'twee op één cel' leidt tot spanningen tussen inrichtingswerkers en gedetineerden, en soms worden instructies van hogerhand als niet of nauwelijks uitvoerbaar ervaren. Eerdere inspecties lieten zien dat een overschrijding van de normen voor werktijden bij de bewakers niet tot de uitzonderingen behoorde.

Aspecten van agressie en werkdruk, die gevoelens van stress kunnen opleveren, worden in de Arbeidsomstandighedenwet samengevat in de term psychosociale arbeidsbelasting (PSA).

Doelstellingen

Primaire doelstelling van de inspecties was om na te gaan hoe het is gesteld met de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Daarbij te betrekken of en in hoeverre de verbeteracties nav eerdere inspecties en de resultaten van het arboconvenant hebben geleid tot concrete maatregelen op de werkvloer.

Doelstelling was verder om een beeld te krijgen hoe men omgaat met de zorg voor de arbeidsomstandigheden van medewerkers c.q. op welke wijze deze zorg is ingebed in de organisatie. Wellicht kan samen met de organisaties een bijdrage worden geleverd aan een meer structurele aanpak van de risico's op PSA.

2.2 Uitvoering

De inspecties zijn uitgevoerd bij 23 (van de 56)⁴ locaties van de penitentiaire inrichtingen, 5 (van de 16)⁵ locaties van Tbs-klinieken en 3 (van de 7) vestigingen van de Dienst Bijzondere Voorzieningen (beheerder van opvang – en uitzendcentra). De Justitiële Jeugdinrichtingen zijn buiten beschouwing gelaten, vanwege recent onderzoek naar de veiligheid in deze inrichtingen, onder regie van de Inspectie voor de Jeugdzorg.⁶

Op grond van gesprekken met management en medezeggenschap zijn per inrichting enkele afdelingen geselecteerd, waar de problematiek zich voordoet. In deze gesprekken is eveneens inzage verkregen in relevante beleidsdocumenten.

Aan medewerkers van de geselecteerde afdelingen zijn vervolgens vragen gesteld over verschillende aspecten van psychosociale arbeidsbelasting.

¹ Rapport 'Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte', bureau Driessen, 2001 en 'Onderlinge agressie en geweld van personeelsleden in een penitentiaire inrichting', WODC, juli 2007

² Rapport 'Terugdringen en voorkomen van onderlinge agressie en geweld in tbs-inrichtingen', Verwey Jonker Instituut, juli 2006

³ Arboplusconvenant Dienst Justitiële Inrichtingen, eindevaluatie, november 2007

⁴ Niet meegerekend de justitiële jeugdinrichtingen

⁵ Vier van deze locaties behoren tot het Rijk

⁶ Inspectierapport veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen, 10 september 2007

Communicatie

Het voornemen om inspecties uit te voeren is besproken met de Dienst Justitiële Inrichtingen en met vertegenwoordigers van de Abva/Kabo en CNV Publieke Zaak. Verder vonden gesprekken plaats met kaderleden van de Abva/Kabo en een platform van leden van VGW-commissies.

In een brief aan alle inrichtingen is een toelichting gegeven op de inspecties.

3 Projectresultaten

De resultaten zijn gebaseerd op handhavingsresultaten, gesprekken met management en medewerkers over beleidsdocumenten en de indrukken van inspecteurs. De resultaten hebben betrekking op 30 inrichtingen⁷, t.w. 22 penitentiaire inrichtingen, 5 Tbs-klinieken (waarvan 3 'particulier') en 3 centra van de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV, detentie –en uitzetcentra).

3.1 Generaliseerbaarheid van de resultaten

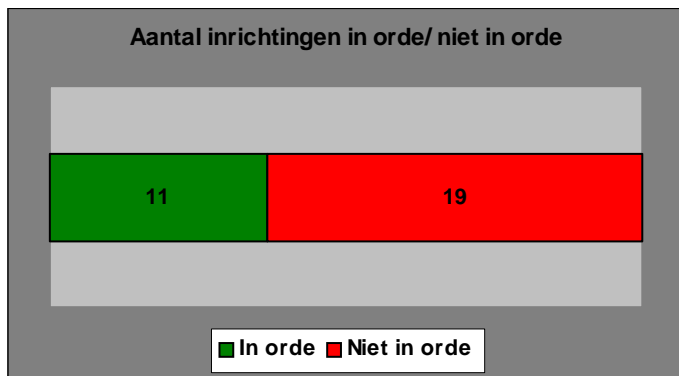
In overleg met de Dienst Justitiële Inrichtingen is een selectie gemaakt van de te inspecteren inrichtingen. De selectie is gemaakt op basis van de resultaten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek, dat om de twee jaar in de inrichtingen wordt gehouden.⁸ Een steekproef van inrichtingen die in vergelijking met andere locaties op de Basam minder goed scoren, met als doel de inrichtingen die hierop achterblijven een extra stimulans ter verbetering te geven. De steekproef kan dus niet worden gezien als representatief voor de gehele sector, maar geeft wel een beeld van de situatie.

3.2 Totaaloverzicht

Van de ondervraagde werknemers (825) heeft 43% regelmatig of structureel te maken met stress, 14% zegt structureel last te hebben van stress. De problematiek noodzaakt tot het nemen van maatregelen

In figuur 1 is aangegeven hoeveel inrichtingen in orde zijn en bij hoeveel inrichtingen één of meer overtredingen zijn vastgesteld.

Figuur 1



63% van de geïnspecteerde inrichtingen is niet in orde. Bij 15 van de 22 penitentiaire inrichtingen (68%) en vier van de vijf TBS-klinieken (80%) is gehandhaafd. Bij de 3 centra van DBV is geen handhavinginstrument ingezet. De handhaving heeft geleid tot 4 waarschuwingen en 15 eisen.

3.3 Resultaten van de vragenlijsten

Bronnen van stress

Zoals hierboven vermeld heeft 43% van de medewerkers regelmatig of structureel last van stress. Zij geven aan dat contacten met collega's en/of leidinggevenden en de hoeveelheid werk de belangrijkste veroorzakers van stress zijn. Daarnaast in volgorde van belangrijkheid: het verrichten van bepaalde

⁷ In totaal zijn overeenkomstig de planning 31 inrichtingen geïnspecteerd,. Het resultaat van één deze inrichtingen zal in een later stadium alsnog worden toegevoegd.

⁸ De zgn. BASAM, wat staat voor BASisvragenlijst Amsterdam. Naar aanleiding van het arboplusconvenant is het onderzoek uitgebreid met een monitor agressie en geweld

taken of klussen, het ontbreken van een pauze of het niet kunnen opnemen van snipperdagen, afwijkende werktijden en contacten met derden.

Van het aantal gerapporteerde ziektedagen is 3% het gevolg van stress. Het belangrijkste aandeel in dit ziekteverzuim zijn ongewenste omgangsvormen.

Ongewenste omgangsvormen

De blootstelling aan ongewenste omgangsvormen is hoog. Een kwart van de werknemers geeft aan dagelijks of wekelijks te maken te hebben met uitdagen, jennen en belediging. Circa 1 op de 6 werknemers heeft dagelijks of wekelijks te maken met mondelinge bedreiging en intimidatie.

Aanpak van ongewenste omgangsvormen

Van de 825 ondervraagde medewerkers meldt 47% dat de oorzaken van de ongewenste contacten niet altijd worden aangepakt. 44% geeft aan dat zij niet alle incidenten melden. 33% kan niet altijd terugvallen op een collega.

Het overgrote deel van de werknemers is wel voorgelicht. Ook weet het overgrote deel van de werknemers wie de opvang verzorgt en welke afspraken hierover zijn gemaakt.

3.4 Overtredingen

De waarnemingen rondom het gevoerde beleid, de genomen maatregelen en de uitkomsten van de vragen, die aan de medewerkers zijn gesteld, hebben geleid tot een oordeel van de inspecteur of is voldaan aan de uitgangspunten van de Arbeidsomstandighedenwet. Het oordeel heeft geleid tot overtredingen op de volgende onderwerpen:

Tabel 1

Onderwerp	Aantal
Onvoldoende beleid ter voorkoming of vermindering Psychosociale Arbeidsbelasting (PSA)	14
Onvolledige Risicoinventarisatie- en Evaluatie (RI&E) en Plan van Aanpak	3
Onvoldoende voorlichting en onderricht over risico's en maatregelen t.a.v. PSA	1
Onvoldoende beoordeling van de risico's in RI&E	1

De verwachting was dat na het convenant de problematiek over de ongewenste omgangsvormen besproken zou zijn met de medewerkers, resulterend in maatregelen om de situatie te verbeteren. Die verwachting is tijdens de inspecties niet of nauwelijks uitgekomen.

Er is onvoldoende beleid aangetroffen, dat gedragen wordt door medewerkers, maatregelen worden niet of onvoldoende uitgevoerd, de communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers is een probleem. Daders worden niet of nauwelijks aangepakt en er wordt onvoldoende feedback aan medewerkers gegeven.

De aandacht van het management zou volgens medewerkers meer uitgaan naar de problemen van gedetineerden dan naar de problemen van medewerkers. De meldingsprocedure van incidenten blijkt een bron van stress te zijn.

Illustratief voor de onvoldoende communicatie is wellicht dat in sommige gevallen het beeld, dat medewerkers geven van de situatie, niet door het management werd herkend.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

1. De resultaten van de inspecties tonen aan dat de naleving in de onderzochte inrichtingen onvoldoende is. Bij 63% van de geïnspecteerde inrichtingen zijn overtredingen vastgesteld dwz. bij 2/3 van de PI's en bij vier van de vijf geïnspecteerde Tbs-klinieken. De centra van de DBV voldoen alle aan de uitgangspunten van de Arbowet.
2. De overtredingen hebben betrekking op onvoldoende beleidsmaatregelen om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen of te verminderen. Een teleurstellend resultaat na de goede bedoelingen van het arboconvenant.
3. De betrokken inrichtingen zullen het beleid moeten intensiveren om de bronnen van psychosociale arbeidsbelasting aan te pakken, met als belangrijkste veroorzakers ongewenste omgangsvormen en de hoeveelheid werk.
Voor wat betreft de omgangsvormen zal de intensivering zich moeten richten op het consequent melden van incidenten en het aanpakken van daders en daarover feedback geven aan medewerkers. Daders zoeken voortdurend de grenzen op van wat nog wordt

getolereerd. Het is daarom belangrijk om elke vorm van ongewenst gedrag te corrigeren. Collegiale ondersteuning hierbij is onontbeerlijk.

4. Uit de inspecties komt naar voren dat het nogal eens schort aan de communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers. Het management zal een plan van aanpak moeten opstellen om de communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers te verbeteren. Het gaat er om dat in een aantal instellingen de heersende bedrijfscultuur wordt doorbroken.
5. De AI wil in gesprek blijven met de sector en na enkele jaren opnieuw inspecteren naar de implementatie van maatregelen.

4.2 Beleidsaanbevelingen voor de sector

1. Samen met de inrichtingen een plan van aanpak maken om verbeteringen te brengen in de communicatie tussen leidinggevenden en medewerkers en de rol van de vertrouwenspersonen daarbij.
2. De inrichtingen blijven aanzetten, voorlichten en stimuleren over het nemen van maatregelen.
3. Een belangrijke impuls geven aan het voorbereiden van een arbocatalogus, waarin eenduidige afspraken staan voor de aanpak van de problematiek van agressie, intimidatie en werkdruk. Daarbij gebruik makend van de landelijke uitgangspunten van het project 'Veilige publieke taak' van BZK ((zoals de landelijke normering over de aanpak van agressie en geweld en de ontwikkeling van een systeem om incidenten te registreren)

Colofon

Arbeidsinspectie, Den Haag	juni 2008
Projectnummer	A843
Looptijd Project	oktober 2007–maart 2008
Inspectieonderwerpen	psychosociale arbeidsbelasting
AI-Bedrijfstakdirectie	Dienstverlening
Manager strategie	Johan Jol
Landelijk projectleider	Ton van Nimwegen
Correspondentieadres	Arbeidsinspectie, kantoor Utrecht T.a.v. mw. S.C. van Dalen Postbus 820 3500 AV Utrecht