



**METAMONITOR
VEILIGE PUBLIEKE TAAK 2013:
samenvatting**



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

METAMONITOR
VEILIGE PUBLIEKE TAAK 2013

- samenvatting -

drs. Joris Brekelmans
drs. Joost van den Tillaart
drs. Ger Homburg

RegioPlan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, november 2013
Publicatienr. 2386
OND1353313

© 2013 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

SAMENVATTING

Met het programma Veilige Publieke Taak (VPT) stimuleert de overheid de vermindering van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het ministerie van BZK heeft in de afgelopen jaren drie keer onderzoeken in de VPT-sectoren laten uitvoeren naar de omvang van agressie en geweld, de gevolgen en ervan en de implementatie van maatregelen in organisaties. In 2013 laat het ministerie van BZK in tegenstelling tot in eerdere jaren geen centraal enquêteonderzoek uitvoeren, maar een metamonitor.

Een metamonitor gebruikt resultaten van eerdere onderzoeken om een beeld van (in dit geval) agressie en geweld te vormen, zonder dat daarvoor nieuw omvangrijk onderzoek nodig is. In deze metamonitor gebruiken we hiervoor met name de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en monitoren die in de voor VPT relevante sectoren uitgevoerd worden. Een voordeel van metamonitoring is een grotere efficiëntie: er wordt geen dubbel werk gedaan. Dit verlaagt de onderzoeksbelasting. Een inhoudelijk voordeel is dat sectorale monitoren meer toegespitst kunnen worden op de bijzondere kenmerken van sectoren, waardoor er in principe een scherpere meting kan ontstaan dan in een brede landelijke meting. Een nadeel van metamonitoring is de beperkte vergelijkbaarheid van sectorale onderzoeken door verschillen in vraagstelling en methodologie. Ook kunnen er witte vlekken zijn doordat monitoring in bepaalde sectoren ontbreekt of beperkt van opzet is. Deze nadelen worden deels ondervangen door gebruik te maken van de NEA.

Doelstelling

Om de resultaten van het programma VPT te monitoren, bekijken we de volgende categorieën gegevens. We letten daarbij op de stand van zaken en de trend. De categorieën staan in aflopende volgorde van belang.

- de aard en de omvang van slachtofferschap van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak en het aantal geregistreerde incidenten;
- implementatie, uitvoering en effectiviteit van beleid en de beleving hiervan door werknemers;
- effecten van agressie en geweld (met name vermijdingsgedrag, werkstress, ziekteverzuim en werknemers(on)tevredenheid);
- beleving van onveiligheid (met name onveiligheidsgevoelens en risico-inschatting).

Naast deze inhoudelijke heeft de metamonitor ook een methodologische doelstelling. De eerste is vaststellen in hoeverre beschikbare onderzoeken gegevens bevatten over de genoemde vier categorieën gegevens. Daarnaast moet de metamonitor inzicht geven in de mate waarin sectorale metingen door de tijd vergelijkbaar zijn en in hoeverre ze onderling vergelijkbaar zijn.

Werkwijze

Om een zo breed en volledig mogelijk beeld te vormen, werden verschillende bronnen gebruikt. De basis van de metamonitor wordt enerzijds door de NEA gevormd: uit deze bron kunnen we een algemeen beeld over de diverse sectoren verkrijgen. Daarnaast worden monitoronderzoeken van of in branche(organisatie)s gebruikt. We noemen dit sectorale monitoren. We betrekken alleen onderzoeken op basis waarvan een voor die sector representatief beeld te schetsen is en waarmee een longitudinale vergelijking te maken is op basis van twee recente metingen. Voor dit onderzoek werd door het ministerie van BZK en Regioplan een brede uitvraag gedaan bij contactpersonen naar het bestaan van dergelijke sectorale monitoren. Daarnaast zijn de bij het ministerie al bekende monitoren gebruikt en is via internet gezocht naar geschikt bronmateriaal.

Een algemeen beeld geven we met behulp van de NEA. Voor sectorale beelden gebruiken we sectorale monitoren. Voor aspecten waarover in een sectorale monitor geen gegevens beschikbaar waren zijn andere bronnen gebruikt. Dit betrof bevindingen uit de NEA en gegevens van de Inspectie SZW (de voormalige Arbeidsinspectie). Daarnaast zijn, indien beschikbaar, incidentenregistraties opgevraagd. De Inspectie SZW richt zich (deels) op sectoren of specifieke organisaties met grotere risico's. Bij registratiesystemen is vaak sprake van onderregistratie.

Figuur S.1 Stappen en bronnen metamonitoring

	Algemeen beeld	Sectorale beelden
Basis	Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden	Sectorale monitoren
Aanvullingen		<ul style="list-style-type: none"> - Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden - Inspectieonderzoeken programma Agressie en geweld - Registraties

De groslijst van sectorale monitoren is beoordeeld op methodologie, waarbij gelet werd op de steekproef, externe betrouwbaarheid, validiteit en consistentie.

De stand van zaken: algemeen beeld

Uit de NEA blijkt dat 36 procent van de werknemers in de sectoren veiligheid, zorg, onderwijs en openbaar bestuur in 2012 te maken had met agressie en geweld door externen. Dat percentage is onveranderd ten opzichte van een jaar daarvoor. In de GGZ, de gehandicaptenzorg en bij de politie ligt het percentage slachtoffers het hoogst.

In de sectoren met de hoogste prevalentie van agressie en geweld door derden is de roep om maatregelen daartegen het grootst. Van alle

werknemers in de betrokken sectoren vindt 13 procent dat (meer) maatregelen nodig zijn. Tussen 2011 en 2012 is geen trend waar te nemen. Bij politie, GGZ en gehandicaptenzorg ligt het percentage ruim twee keer zo hoog.

Ervaring(en) met agressie en geweld door externen zorgt ervoor dat werknemers zich eerder ziekmelden en dat zij een sterkere mate van emotionele uitputting door het werk ervaren. Vooral in het voorgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en bij gemeenten melden slachtoffers zich vaker dan niet-slachtoffers minstens een keer per jaar ziek. In het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is er een grotere invloed van slachtofferschap op emotionele uitputting te zien dan in andere sectoren.

De stand van zaken in de sectoren

Omvang, aard en ontwikkeling

Uit sectorale monitoren komt naar voren dat in enkele VPT-sectoren meer dan de helft van de werknemers persoonlijk met agressie en geweld te maken heeft. Dat zijn politie, justitie en stads- en streekvervoer. Bij politie en justitie lijkt er sprake van een toename, terwijl er in het stads- en streekvervoer een afnemend slachtofferschap wordt gerapporteerd – wellicht als gevolg van effectieve maatregelen, maar volgens sommige werknemers ook wel omdat zij hun tolerantieniveau hebben bijgesteld. Voor de zorg en het onderwijs hebben we geen totaalcijfer.¹ Voor de zorg geldt dat slachtofferschap sterk uiteenloopt. In deze sector valt vooral de hoge prevalentie van agressie en geweld in de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg op. In de zorg en het onderwijs lijkt geen duidelijke stijgende of dalende trend te bestaan, maar is de omvang ongeveer stabiel. In het openbaar bestuur is er een flinke differentiatie tussen de bestuurslagen en worden werknemers van gemeenten duidelijk vaker met agressie en geweld geconfronteerd dan andere ambtenaren. De trend is min of meer stabiel. Opvallend is dat het met name de ambtsdragers zijn, en dan met name de burgemeesters en de wethouders, die met een toename van agressie en geweld worden geconfronteerd.

Fysiek geweld komt vooral voor bij politie en justitie (het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring) en in de zorgsector bij de gehandicaptenzorg en de GGZ.

Beleid

Op basis van sectorale monitoren is er geen sectoroverstijgend beeld te geven van het beleid tegen agressie en geweld, maar zover er gemeenschappelijke beelden zijn, lijken die te duiden op een grotere implementatie en doorwerking. Er zijn meer werknemers die vinden dat er genoeg wordt gedaan tegen agressie en geweld, of dat er in ieder geval meer wordt gedaan dan voorheen

¹ Op basis van de NEA is wel een totaalcijfer voor de daarin betrokken zorgsectoren te berekenen (zie hoofdstuk 3 voor de zorgsectoren in de NEA). In 2011 is in de zorg 41 procent slachtoffer, in 2012 is 42 procent slachtoffer van agressie/geweld door externen. Voor het onderwijs is op basis van de NEA een totaalcijfer te berekenen voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. In 2011 en 2012 is het aandeel slachtoffers daar respectievelijk 34 procent en 32 procent.

(in het openbaar vervoer) en er zijn minder werknemers die vinden dat er onvoldoende (of zelfs helemaal niets) wordt gedaan. De meldingsbereidheid zit in de lift en de onderregistratie neemt daarmee af (zij het dat die nog steeds fors is). Het is wel duidelijk dat er grote verschillen tussen sectoren zijn.

Effecten

Effecten van agressie en geweld kunnen voor individuele slachtoffers groot zijn. In de volle breedte worden echter minder grote effecten gerapporteerd. In de meeste sectoren is er geen effect op de werktevredenheid (alleen in het onderwijs is daar sprake van). Wel is er in bijna alle sectoren sprake van een effect op psychische (emotionele) uitputting: agressie en geweld raakt mensen geestelijk. In het middelbaar beroepsonderwijs melden slachtoffers ook gevoelens van angst en onzekerheid. In de zorg (ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg), het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, bij justitie (inclusief justitiële diensten) en gemeenten is er een relatie tussen slachtofferschap en ziekteverzuim. Bij ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, gemeenten en justitie melden slachtoffers zich *frequenter* ziek dan niet-slachtoffers.² Slachtoffers van agressie en geweld melden zich *langer* ziek dan niet-slachtoffers in voortgezet onderwijs, verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg.

Beleving van onveiligheid

Het gevoel van (on)veiligheid wordt weinig door agressie en geweld beïnvloed. De meest indringende invloed is gemeld in het openbaar bestuur, waar zowel werknemers als ambtsdragers wijzen op een relatie tussen agressie en geweld en besluitvorming. Het lijkt erop dat ambtelijke en bestuurlijke beslissingen door agressie en geweld beïnvloed kunnen worden en dat de integriteit van het bestuur dus in het geding is.

Lessen uit de eerste metamonitor

Deze VPT-meting was de eerste die middels metamonitoring is uitgevoerd. De meting geeft aanleiding tot de volgende observaties over de bruikbaarheid.

Beschikbaarheid van gegevens

Om een algemeen beeld van aard en omvang, beleid en de effecten van agressie en geweld te schetsen, is de NEA een bruikbare bron. De informatie in de NEA over agressie en geweld door externen is echter beperkt, waardoor voor verdieping sectorale monitoren, registraties en Inspectieonderzoeken nodig zijn.

Desondanks komen niet alle categorieën gegevens die in deze metamonitor betrokken werden in de sectorale monitoronderzoeken aan de orde. De meeste onderzoeken meten de omvang van agressie en geweld, het aspect met de meeste prioriteit. Doordat sommige in dezelfde vorm en opzet herhaald

² Dat betekent dat slachtoffers in deze sectoren zich ofwel vaker dan niet-slachtoffers minstens een keer per jaar ziekmelden, ofwel zich gemiddeld een hoger aantal malen per jaar ziekmelden dan niet-slachtoffers.

worden, is ook de ontwikkeling van agressie en geweld vaak bekend, zij het dat de meetperiodes tussen de sectoren verschillen. Effecten van agressie worden in een deel van de onderzoeken gemeten, evenals de maatregelen die worden genomen. Met name op deze laatste onderwerpen loopt de vraagstelling en de diepgang sterk uiteen (zoals vooraf overigens ook verwacht werd).

Sommige VPT-sectoren worden goed gedekt met goed opgezette en bruikbare monitoronderzoeken, zoals het onderwijs, de zorg, stads- en streekvervoer en het openbaar bestuur. Voor andere sectoren zijn er minder bruikbare of volledige onderzoeken beschikbaar. Voor grotere branches, zoals de politie, zijn daarvoor alternatieve gegevens uit de NEA te gebruiken. In kleinere branches, zoals ambulancediensten en de brandweer, is dat niet mogelijk.

Vergelijkbaarheid

De gegevens uit de NEA zijn over de sectoren vergelijkbaar, doordat voor alle ondervraagden dezelfde onderzoeksmethodiek is gebruikt. De onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens uit de sectorale monitoren is beperkt. De opzet en de uitvoering van de monitoring verschillen sterk per sector. Er is soms wel en soms geen cijfer over het totale slachtofferschap. Ook de indeling in soorten agressie en geweld verschilt per sector. Voor een overzicht over het gehele VPT-veld is de diversiteit tussen sectoren minder optimaal, maar het is eigen aan het principe van metamonitoring met behulp van sectorale monitoren. Uiteindelijk is het aan de sectoren om indelingen te kiezen die het beste bij de sectorale problematiek en de aanpak ervan passen. Ook zullen zij moeten vaststellen in hoeverre er behoefte is aan meer gelijkvormigheid in definities, zodat sectoren en werksoorten beter vergeleken kunnen worden.

Sectorspecifieke inzichten

Een duidelijke meerwaarde van het betrekken van sectorale monitoren in de metamonitor ligt in de aandacht voor sectorspecifieke omstandigheden. Voorbeelden zijn de maatregelen tegen agressie en geweld in het onderwijs, die aanhaken bij en voortbouwen op maatregelen die op het gedrag van leerlingen en studenten gericht zijn. In de monitor voor het stads- en streekvervoer zien we dat gevoelens van veiligheid vergroot worden door een intensivering van toezicht en controle en van maatregelen tegen zwartrijden. In het openbaar bestuur valt vooral de relatie tussen agressie en geweld en de integriteit van het bestuur op. Dergelijke verschillen zijn erg interessant. Ze wijzen op verschillende problemen en wellicht ook oplossingen en kunnen sectoren aan het denken zetten over de vraag in hoeverre er lessen uit andere sectoren kunnen worden getrokken.

Registraties

Behalve enquêtes onder werknemers zouden ook registraties gebruikt kunnen worden om beelden over de omvang en de ontwikkeling van agressie en geweld te vormen. Dit blijkt in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk. In de eerste plaats is er niet in alle sectoren een uniforme registratie. Daarnaast is er in registraties een groot *dark number* (incidenten die niet in registraties terechtkomen door onbekendheid met registraties of omdat slachtoffers – en

wellicht organisaties – het probleem niet belangrijk genoeg vinden). Wel lijkt de meldings- en registratiebereidheid toe te nemen: in de meeste sectoren neemt het aantal geregistreerde incidenten fors toe.

Bruikbaarheid voor beleid

Om jaarlijks een algemeen beeld van de stand van zaken met betrekking tot agressie en geweld door externen te schetsen, is de NEA een bruikbare bron. Uit de NEA kunnen enkele kengetallen worden gehaald om opbrengsten van beleid tegen agressie en geweld in algemene zin te volgen. Dit gaat om de aard en de omvang van agressie en geweld door externen in diverse sectoren, de mate waarin werknemers (extra) beleid nodig achten en de effecten op ziekteverzuim en psychisch welbevinden. Voor specifiekere en verdiepende informatie op sector- of brancheniveau kan gebruikgemaakt worden van sectorale monitoren, rapporten van de Inspectie SZW en registratiegegevens. Aangezien sectorale monitoren veelal niet jaarlijks maar twee- tot driejaarlijks worden uitgevoerd, is metamonitoring alleen eens in de (minimaal) drie jaar zinvol.

Bruikbaarheid voor sectoren

Een metamonitor levert geen nieuwe gegevens over agressie en geweld in de VPT-sectoren op. Voor individuele sectoren heeft metamonitoring in dit opzicht geen meerwaarde. Wel kan een metamonitor helpen om verschillen tussen de sectorale monitoren aan te wijzen, in termen van:

- de beschikbaarheid van gegevens;
- onderwerpen waar informatie over gerapporteerd wordt;
- definities en indelingen.

In dit opzicht kan een metamonitor sectorale organisaties stimuleren om over sectorgrenzen heen te kijken; iets wat niet vanzelfsprekend is gebleken.

Voor de metamonitor geldt dat hij nog minder dan de sectorale monitoren aanleiding tot concrete beleidsmaatregelen geeft: de afstand tussen het meer abstracte en sectoroverstijgende niveau van de metamonitor en het meer specifieke en concrete niveau waarop maatregelen bedacht en genomen worden, is daarvoor te groot. Dat betekent dat de metamonitor niet zozeer een mobiliserende en activerende waarde heeft, maar vooral gebruikt moet worden als een beschrijving van de hoofdlijnen van de stand van zaken in VPT-sectoren.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl