



Agressie en geweld in de publieke sector

Inspectieresultaten agressie en geweld bij de Immigratie –en Naturalisatiedienst, de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering Nederland en de Reclassering van het Leger des Heils.

Inspecties gericht op het risico agressie en geweld in sectoren met een publieke taak zijn urgent, gezien de ernst en omvang van de incidenten¹. De Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) startte eind 2009 het programma 'Agressie en Geweld'. In het programma vond een intensivering van het toezicht plaats in de vorm van inspectie- en voorlichtingsactiviteiten. Ook zijn bij een tiental organisaties in de publieke sector verkenningen uitgevoerd om na te gaan hoe het is gesteld met de aanpak van agressie en geweld. De verkenningen bij de Immigratie –en Naturalisatiedienst, de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering Nederland en de Reclassering van het Leger des Heils waren aanleiding om in januari en februari 2012 inspecties uit te voeren. Tijdens de inspecties is gecontroleerd of de instanties het risico agressie en geweld voldoende in kaart hebben gebracht. Daarnaast zijn de maatregelen beoordeeld die de betreffende werkgevers tegen agressie en geweld en de negatieve gevolgen hiervan nemen.

Bij 86 procent van de geïnspecteerde locaties van deze organisaties zijn overtredingen vastgesteld. Uit de inspecties bleek dat de vier organisaties aandacht hebben voor agressie en geweld en maatregelen nemen om werknemers zoveel mogelijk te beschermen. Het lukt ze op onderdelen echter onvoldoende deze maatregelen te implementeren en te borgen op de werkvloer.

Agressie en geweld (A&G)

Onder A&G-incidenten worden incidenten verstaan, waarbij een medewerker door derden² psychisch of fysiek wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen. Dit gebeurt onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de arbeid. Wanneer er in de laatste jaren agressie- of geweldsincidenten hebben plaatsgevonden en/of in de toekomst redelijkerwijs te verwachten zijn, moet de werkgever maatregelen nemen. Volgens de Arbeidsomstandighedenwetgeving moet de werkgever een beleid voeren en maatregelen treffen om

dergelijke incidenten te voorkomen, te beheersen en de gevolgen ervan te beperken.

Tijdens de inspecties is nagegaan of de volgende maatregelen zijn genomen en ingevoerd op de werkvloer, om het risico agressie en geweld zoveel mogelijk te beheersen:

- Inventariseren en evalueren risico's op het gebied van A&G
- Procedure voor melden, registreren en analyseren van incidenten
- Voorlichting, instructie en training over risico's en maatregelen
- Agressieprotocol
- Huisregels
- Organisatorische en personele maatregelen
- Bouwkundige en technische voorzieningen
- Alarmsysteem met adequate alarmprocedure
- Regeling voor opvang, ondersteuning en nazorg
- Daderaanpak
- Periodieke evaluatie van beleid en maatregelen
- Evaluatie maatregelen A&G

In dit inspectieproject deed de Inspectie SZW documentonderzoek en voerde een gesprek met de arbo-verantwoordelijke op managementniveau, soms samen met een arbocoördinator/preventiemedewerker. Ook werd in de meeste gevallen met een vertegenwoordiger van de Ondernemingsraad gesproken. In aanvulling daarop interviewde de inspecteurs medewerkers op de werkvloer over de agressieproblematiek en over de al dan niet getroffen maatregelen.

Inspectieresultaten

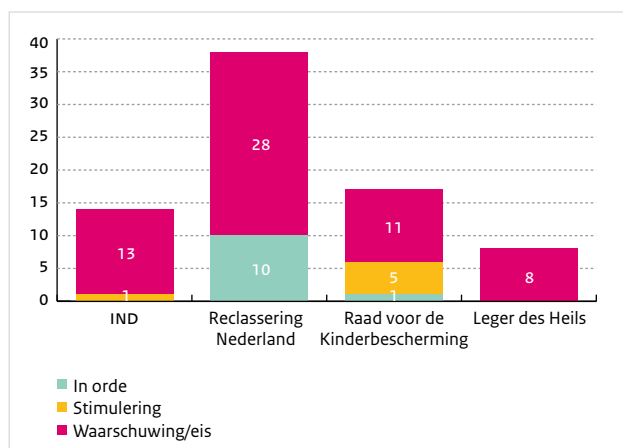
In totaal zijn 77 locaties geïnspecteerd van alle vier de organisaties. Uit de totaalresultaten van de inspecties blijkt dat bij 11 van deze locaties geen overtredingen geconstateerd zijn. Bij 66 locaties (86%) zijn één of meerdere tekortkomingen vastgesteld. Dit percentage ligt boven het landelijk gemiddelde handhavingspercentage van 64%.

¹ 'Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 – 2009 - 2011', DSP-groep, september 2011.

² Bijvoorbeeld bezoekers, cliënten.

Hieronder volgt een uitsplitsing naar de vier organisaties.

Grafiek 1 Aantal locaties in orde en niet in orde bij resp. de IND, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland en Leger des Heils Reclassering



Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND telt 19 vestigingen verspreid door het hele land. Hiervan zijn er 14 geïnspecteerd. Uit de resultaten blijkt dat er in alle geïnspecteerde vestigingen (100%) één of meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd. In totaal trof de Inspectie SZW 44 overtredingen van de wet- en regelgeving rondom agressie en geweld aan. Bij alle 14 locaties is op basis hiervan handhaving ingezet. Op één locatie gebeurde dit door middel van stimulering³.

Reclassering Nederland (RN)

Er zijn 38 van de in totaal 55 locaties geïnspecteerd binnen de 10 regio's van RN. Op 28 locaties (74%) zijn één of meerdere overtredingen geconstateerd. In totaal heeft de Inspectie SZW 84 overtredingen vastgesteld. In 11 gevallen ontbrak een (volledige) risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E) en/of plan van aanpak op de locatie. Bij 73 overtredingen bleek de beheersing van het risico agressie en geweld onvoldoende. Bij alle 28 locaties is op dat punt minstens één overtreding geconstateerd en is gehandhaafd. Op 6 locaties is daarnaast ook gehandhaafd omdat de RI&E en/of het plan van aanpak, soms op meerdere onderdelen, ontbrak of onvolledig was.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming bestaat in totaal uit 22 locaties (inclusief landelijk Bureau). Hiervan zijn 17 locaties geïnspecteerd. Op 16 locaties (94%) heeft de Inspectie SZW in totaal 38 overtredingen geconstateerd. Dit waren allen overtredingen van de wet- en regelgeving op het gebied van agressie en geweld. Naar aanleiding van de overtredingen is op 11 locaties gewaarschuwd of een eis gesteld. Op 5 andere locaties kon worden volstaan met een stimulering.

Leger des Heils Reclassering

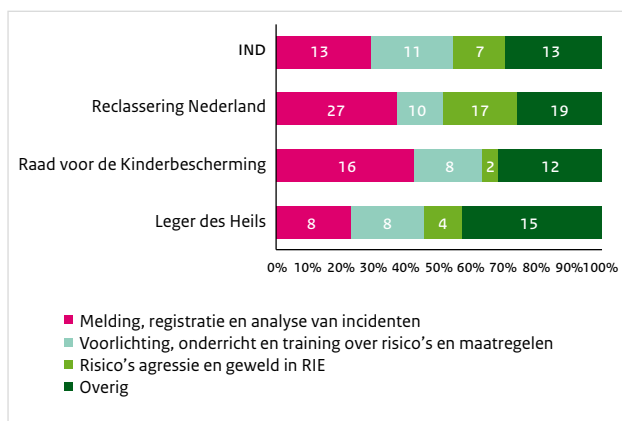
De Reclassering van het Leger des Heils (LdH) heeft landelijk in totaal 11 vestigingen. Hiervan heeft de Inspectie SZW er 8 geïnspecteerd. Binnen die 8 vestigingen zijn in totaal 35 overtredingen geconstateerd met betrekking tot de beheersing van het risico agressie en geweld. Bij alle 8 de geïnspecteerde locaties is dan ook handhavend opgetreden.

Aard van de overtredingen

In totaal zijn er bij de vier organisaties 201 overtredingen geconstateerd. 190 van deze overtredingen (95%) betroffen de beheersing van het risico agressie en geweld. De overige 11 overtredingen hadden betrekking op het ontbreken van een (volledige) risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E) en/of plan van aanpak op de locatie.

De 190 overtredingen van de wet- en regelgeving op het gebied van de beheersing van agressie en geweld zijn hieronder uitgesplitst naar de meest voorkomende tekortkomingen. Onderstaande grafiek laat per organisatie zien aan welke beheersmaatregelen vooral onvoldoende uitvoering werd gegeven.

Grafiek 2 Meest voorkomende tekortkomingen beheersing agressie en geweld per organisatie



³ Van stimulering is sprake als er wel overtredingen zijn geconstateerd, maar oplossingen al zodanig op de rit zijn gezet dat de inspecteur erop vertrouwt dat de overtredingen spoedig worden opgeheven.

De meeste tekortkomingen hadden te maken met het melden, registreren en analyseren van incidenten (34%). In respectievelijk 13 locaties van de IND, 27 van RN, 16 van de Raad voor de Kinderbescherming en 8 van de Reclassering Leger des Heils was hier onvoldoende aandacht voor. Hoewel alle geïnspecteerde organisaties gebruik maken van een overkoepelend registratiesysteem voor het melden van agressie-incidenten, is er sprake van te weinig instructie hieromtrent aan betreffende werknemers en vindt terugkoppeling over afhandeling van incidenten onvoldoende plaats. Bovendien worden incidenten niet afdoende geanalyseerd en geëvalueerd als basis voor het treffen van maatregelen. Mede hierdoor worden incidenten door werknemers niet consequent gemeld. Uit de interviews met de betrokken werknemers blijkt dat er vooral sprake is van verbale agressie in de vorm van schelden, beledigen, bedreigen en intimideren.

De belangrijkste redenen waarom deze incidenten vaak niet gemeld worden zijn:

- Agressie wordt gezien als behorend bij het werk;
- Meldingsnormen zijn onvoldoende duidelijk;
- Meldingsprocedure is onvoldoende bekend;
- Melden van incidenten wordt gezien als tijdrovend en bureaucratisch;
- Melding wordt door leidinggevenden niet altijd goed opgepakt en/of teruggekoppeld.

Het vaak blootgesteld worden aan verbale agressie kan een zodanige belasting geven dat het leidt tot verzuim en uitval. Door onderregistratie van deze incidenten hebben de vier organisaties een onvolledig beeld van wat er gebeurt op de werkvloer, wat het tijdig nemen van maatregelen lastig maakt.

Van alle geconstateerde overtredingen betrof 19% het geven van voorlichting, onderricht en training over risico's en maatregelen. Deze beheersmaatregel vond op respectievelijk 11 locaties van de IND, 10 van Reclassering Nederland, 8 van de Raad voor de Kinderbescherming en ook 8 van de Reclassering LdH onvoldoende uitvoering op de werkvloer. Werknemers op deze locaties kregen niet genoeg training in het omgaan met agressie en geweld en/of onvoldoende voorlichting over de maatregelen die organisatie hiertegen heeft getroffen.

Bij 16% van alle geconstateerde tekortkomingen ging het om het onvoldoende in kaart brengen van risico's op het gebied van agressie en geweld in de RI&E. Op respectievelijk 7 locaties van de IND, 17 van RN, 2 van de Raad voor de Kinderbescherming en 4 locaties van Reclassering LdH werd onvoldoende aandacht aan dit onderwerp besteed in de RI&E. Op deze locaties ontbreekt

het aan een nadere inventarisatie van alle situaties en momenten die het risico agressie en geweld met zich mee kunnen brengen. Dit kan zowel technische, bouwkundige als personele of organisatorische aspecten betreffen. Naar aanleiding van de uitkomsten uit de RI&E dienen plannen van aanpak te worden opgesteld en maatregelen te worden getroffen.

De drie bovengenoemde tekortkomingen zijn in de geïnspecteerde organisaties het meest geconstateerd. Er zijn ook tekortkomingen te noemen die bij enkele organisaties vaker voorkwamen dan bij andere. Zo ontbrak het bij 5 locaties van de IND en 4 locaties van de Reclassering LdH aan een evaluatie van de genomen maatregelen tegen agressie en geweld, op grond waarvan verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Bij de Raad voor de Kinderbescherming hadden 4 locaties onvoldoende aandacht besteed aan het opstellen en bekendmaken van huisregels voor de bezoekers van hun panden.

Meer structurele aandacht was er in de 4 geïnspecteerde organisaties voor het aanpakken van daders van agressie en geweld en voor preventieve technische en bouwkundige maatregelen. In slechts enkele vestigingen van de organisaties was de uitvoering van deze twee beheersmaatregelen onvoldoende.

Conclusies en vervolgaanpak

Conclusies

De vier geïnspecteerde organisaties hebben aandacht voor het onderwerp en treffen maatregelen om hun werknemers zoveel mogelijk te beschermen tegen agressie en geweld. Dat toch bij 86% van de bezochte locaties van de IND, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Leger des Heils één of meerderde overtredingen zijn geconstateerd, komt doordat het de organisaties op onderdelen niet lukt voldoende vorm te geven aan de implementatie en de borging van de maatregelen op de werkvloer. Dit geldt met name op het gebied van melden, registreren en analyseren van incidenten; voorlichting en training van de betreffende medewerkers; en het inventariseren en evalueren van de risico's betreffende agressie en geweld.

De maatregelen op het gebied van agressie en geweld worden in de vier organisaties op centraal niveau ontwikkeld en uitgerold over de locaties. Dit verklaart mede waarom in veel locaties dezelfde overtredingen zijn aangetroffen. Als er vanuit centraal niveau onvoldoende aandacht is voor het implementeren van bepaalde beheersmaatregelen op de werkvloer, zie je dat veelal in alle locaties terug.

Reacties van de geïnspecteerde organisaties

In reactie op de inspecties gaven de vier geïnspecteerde organisaties aan zich te committeren aan het onderwerp en zich te herkennen in de bevindingen van de Inspectie SZW. Zowel de IND als de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland hebben een plan van aanpak opgesteld. Volgens dit plan van aanpak gaan zij de geconstateerde overtredingen opheffen. Middels een voortgangsrapportage heeft ook de Reclassering van het Leger des Heils aangegeven de overtredingen op te heffen volgens de eisen van de Inspectie SZW.

Zo heeft de Reclassering Nederland onder meer aangegeven door middel van voorlichting en instructie meer bekendheid te geven aan het beleid en de genomen maatregelen; is de Raad voor de Kinderbescherming bezig met het invoeren van een landelijk agressieprotocol en de implementatie van het registratiesysteem ARO; en heeft de IND in samenwerking met het programma 'Veilige Publieke Taak' voor alle medewerkers met publiekscontacten een training ontwikkeld op het gebied van agressiehantering en de-escalatie.

Vervolgaanpak

Alle vier de geïnspecteerde organisaties dienen volgens de Inspectie SZW op het gebied van agressie en geweld meer in te zetten op:

- Een integrale aanpak van het risico agressie en geweld en het doorvoeren van maatregelen op de werkvloer;
- Zorg dragen voor het melden van incidenten door werknemers. Hiervoor is meer inzet nodig op voorlichting en instructie hieromtrent.
- Extra aandacht voor de cyclus van melden, registreren, terugkoppelen, analyseren en evalueren van incidenten als basis voor het treffen van maatregelen.

De organisaties kunnen hierbij gebruik maken van hulpmiddelen, zoals de digitale Zelfinspectie Agressie en Geweld, die ontwikkeld is in het kader van het programma Agressie en Geweld van de Inspectie SZW. Ook kan gebruik gemaakt worden van deskundige ondersteuning vanuit het programma 'Veilige Publieke Taak' van het ministerie BZK.

De IND en de Raad voor Kinderbescherming zijn uitvoeringsinstanties van de Rijksoverheid en vallen daardoor onder de arbocatalogus Agressie en Geweld van het Rijk. Hiervan kan door de organisaties meer gebruik gemaakt worden. In de arbocatalogus hebben sociale partners afspraken gemaakt over oplossingsrichtingen voor de beheersing van het risico agressie en geweld. De beide organisaties hebben aangegeven aan de slag te gaan om aan deze afspraken te voldoen.

Vanaf oktober 2012 worden wederom inspecties uitgevoerd op de locaties die in overtreding waren. Dit om na te gaan of de situatie m.b.t. de beheersing van het risico A&G op de werkvloer intussen aan de eisen van de wet voldoet. Waar dit niet het geval is wordt verscherpt gehandhaafd en zullen net zo lang vervolgspecties in deze organisaties worden uitgevoerd tot (de uitvoering van) het beleid op orde is.

Deze factsheet is een uitgave van:

Inspectie SZW

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Projectnummer A1044

Projectleider

Hélène Plaggenborg

Projectsecretaris

Yvette Stoker

vijfkeerblauw | sss-612089

© Rijksoverheid | September 2012