

METAMONITOR VEILIGE PUBLIEKE TAAK 2013



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

METAMONITOR
VEILIGE PUBLIEKE TAAK 2013

- eindrapport -

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.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Metamonitoring	1
1.2 VPT-meting 2013: doel- en vraagstelling.....	2
1.3 Sectoren.....	3
1.4 Inhoudelijk kader	4
1.5 Leeswijzer	5
2 Beschikbare bronnen	7
2.1 Uitgangspunten, stappen en bronnen metamonitoring.....	7
2.2 Inhoud van de beschikbare bronnen op hoofdlijnen	8
2.3 Methodologie van de beschikbare monitoren op hoofdlijnen.....	11
2.4 Inspectieonderzoeken.....	14
2.5 Registratiesystemen	15
3 Algemeen beeld.....	17
3.1 Samenvatting	17
3.2 Aard en omvang van agressie en geweld.....	18
3.3 Beleid tegen agressie en geweld	19
3.4 Effecten van agressie en geweld.....	20
4 Veiligheid	23
4.1 Samenvatting	23
4.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	24
4.3 Aard en omvang van agressie en geweld.....	25
4.4 Beleid tegen agressie en geweld.....	27
4.5 Effecten van agressie en geweld.....	33
4.6 Beleving van (on)veiligheid	34
5 Openbaar vervoer en infrastructuur	35
5.1 Samenvatting	35
5.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	35
5.3 Aard en omvang van agressie en geweld.....	36
5.4 Beleid tegen agressie en geweld.....	36
5.5 Effecten van agressie en geweld.....	39
5.6 Beleving van (on)veiligheid	39
6 Sociale Zekerheid.....	43
6.1 Samenvatting	43
6.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	43
6.3 Resultaten van het inspectieonderzoek.....	44
6.4 Registratie van incidenten door het UWV.....	44

7	Zorg en Welzijn.....	47
7.1	Samenvatting	47
7.2	Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	48
7.3	Aard en omvang van agressie en geweld.....	49
7.4	Beleid tegen agressie en geweld	51
7.5	Effecten van agressie en geweld	54
7.6	Beleving van (on)veiligheid	56
8	Onderwijs.....	57
8.1	Samenvatting	57
8.2	Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	57
8.3	Aard en omvang van agressie en geweld.....	58
8.4	Beleid tegen agressie en geweld	60
8.5	Effecten van agressie en geweld	64
8.6	Beleving van (on)veiligheid	66
9	Openbaar bestuur	69
9.1	Samenvatting	69
9.2	Onderverdeling van de sector en informatiebronnen.....	69
9.3	Aard en omvang van agressie en geweld.....	70
9.4	Beleid tegen agressie en geweld	72
9.5	Effecten van agressie en geweld	75
9.6	Beleving van (on)veiligheid	76
10	Overzicht en conclusies: agressie en geweld in de VPT-sectoren	77
10.1	De metamonitor Veilige Publieke Taak 2013.....	77
10.2	Algemeen beeld	77
10.3	Stand van zaken in de sectoren.....	78
10.4	Lessen uit de eerste metamonitor.....	79
10.5	De waarde van een metamonitor.....	81
Bijlagen		83
Bijlage 1	Ontbrekende informatie (witte vlekkenanalyse).....	85

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		- 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.

1 INLEIDING

Met het programma Veilige Publieke Taak (VPT) stimuleert de overheid de vermindering van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Het programma VPT heeft een aanjagende en ondersteunende taak, waarbij werkgevers worden aangemoedigd om beleid te voeren dat hun werknemers beschermt. Daarnaast worden daders sneller en strenger gestraft en zijn een VPT-beurs en VPT-awards ingesteld om het bewustzijn over noodzaak, wenselijkheid en haalbaarheid van maatregelen te vergroten.

Om de (beleids)ontwikkelingen te volgen, is inmiddels drie keer een enquête-onderzoek onder werknemers en werkgevers in (semi-)overheidsorganisaties uitgevoerd (2007, 2009 en 2011). Dit betrof centrale onderzoeken onder werknemers met een publieke taak in alle relevante sectoren. In 2013 laat het ministerie van BZK in tegenstelling tot in eerdere jaren geen centraal enquête-onderzoek uitvoeren, maar een *metamonitor*. Dat houdt in dat de ontwikkelingen worden gevolgd door gebruik te maken van bestaande onderzoeken, waaronder de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en metingen die brancheorganisaties in verschillende sectoren zelf uitvoeren.¹

1.1 Metamonitoring

Een metamonitor gebruikt bevindingen van eerdere onderzoeken om een beeld van een beleidsterrein of -probleem te vormen, zonder dat daar omvangrijk nieuw onderzoek voor nodig is. Metamonitoring is daardoor efficiënter. Het heeft ook inhoudelijke voordelen: doordat ook sectorale monitoren worden gebruikt, kan beter worden ingezoomd op de bijzondere kenmerken van de sectoren. In beginsel ontstaan daardoor mogelijkheden voor een scherpere meting van agressie en geweld dan in een brede landelijke meting. Samen met de andere voordelen van het voorkomen van onnodige kosten en vermijdbare onderzoeksbelasting zijn er dus sterke argumenten vóór metamonitoring. Er zijn ook nadelen. De vergelijkbaarheid van de gebruikte monitoren is niet altijd gegarandeerd en er kan onduidelijkheid bestaan over methodologische aspecten met consequenties voor geldigheid en betrouwbaarheid. Bovendien worden keuzes over onderzoeksthema's, vraagstelling, methodische aanpassingen, peiljaren en meetfrequentie elders gemaakt, waardoor ze niet altijd optimaal zijn voor de overkoepelende en vergelijkende analyse die met een metamonitor wordt nagestreefd. Er kunnen witte vlekken bestaan, als er in één of meer sectoren helemaal geen monitoring plaatsvindt. Tenslotte leiden goede sectorale

¹ We spreken hier van metingen die door brancheorganisaties worden uitgevoerd. We bedoelen daarmee ook metingen in en door (of in opdracht van) grote organisaties, zoals departementen en ZBO's. Ook verderop in de tekst bedoelen we steeds beide typen metingen als we het over "metingen door brancheorganisaties" hebben.

monitoren in beginsel tot goede sectorale beelden, maar is één landelijk beeld daarmee niet gegarandeerd. Deze nadelen worden deels ondervangen door gebruik te maken van de NEA.

1.2 VPT-meting 2013: doel en vraagstelling

De metamonitor Veilig Publieke Taak 2013 heeft zowel een inhoudelijk als een methodologisch doel. Aan de ene kant moet deze monitor duidelijk maken in hoeverre op dit moment op basis van beschikbaar materiaal een algemeen en sectoraal beeld is te geven is over de stand van zaken op het gebied van agressie en geweld in relevante sectoren. Aan de andere kant moet voor zover mogelijk dit inhoudelijk beeld daadwerkelijk worden opgetekend.

Inhoudelijke 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.

1. aard en omvang van het slachtofferschap bij werknemers met een publieke taak en het aantal geregistreerde incidenten;
2. de mate van implementatie, uitvoering en effectiviteit van beleid (bijvoorbeeld de VPT-maatregelen en arboverplichtingen) en de wijze waarop dit wordt beleefd door werknemers;
3. effecten van agressie en geweld (met name vermijdingsgedrag, werkstress, ziekteverzuim en werknemerstevredenheid);
4. beleving van onveiligheid (met name onveiligheidsgevoelens, risico-inschatting en normstelling).

Bij elke gegevensbron worden de twee meest recente metingen gebruikt om de benodigde gegevens te verzamelen. De meest recente meting moet in 2011 of later uitgevoerd zijn.

Methodologische doelstelling

De meting 2013 is de eerste die op basis van metamonitoring zal plaatsvinden. De mogelijkheden moeten duidelijk worden, en tevens moeten we antwoorden vinden op de vragen die door de zwakke plekken worden opgeroepen. Uiteindelijk moet het onderzoek inzicht geven in de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de bestaande sectorale metingen. De volgende vragen komen daarbij aan bod:

1. In hoeverre genereren de beschikbare metingen antwoord op de vier hoofdvragen (slachtofferschap, beleid, gevolgen, onveiligheidsgevoelens zie inhoudelijke doelstelling)?
2. In hoeverre zijn beschikbare sectorale metingen in tijd te vergelijken (longitudinaal)?
3. In hoeverre zijn sectorale metingen met elkaar te vergelijken (crosssectoraal)?

4. Hoe kan de vergelijkbaarheid en bruikbaarheid van de huidige metingen op eenvoudige wijze verbeterd worden? Deze vraag geldt, in volgorde van prioriteit, voor longitudinale, crosssectorale, en longitudinaal-crosssectorale vergelijkingen.

1.3 Sectoren

Het programma VPT richt zich op een aantal sectoren met werknemers met een publieke taak. In onderstaande tabel staat een opsomming van deze sectoren (het betreft dus niet een complete opsomming van organisaties die onder departementale verantwoordelijkheid vallen).

Met dit overzicht in de hand is gezocht naar monitoren en registraties. Soms omvatten monitoren ook andere branches dan die in het overzicht genoemd. Deze 'bijvangst' nemen we ook mee in deze metamonitor. Omgekeerd kan het voorkomen dat er geen monitorinformatie beschikbaar is voor de branches die in het overzicht genoemd staan. Indien dit het geval is, wordt dat toegelicht bij de bespreking van de resultaten per branche (hoofdstuk 3 t/m 8).

Sector	Branches
A. Veiligheid	• Politie • Brandweer • Gevangeniswezen • OM en rechterlijke macht
B. Openbaar vervoer	• Stads- en streekvervoer • Nederlandse Spoorwegen
C. Sociale zekerheid	• UWV • Sociale diensten
D. Zorg	• Ambulancediensten • Ziekenhuizen • Jeugdzorg • Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) • Gehandicaptenzorg • Verpleeg- en verzorgingstehuizen
E. Onderwijs	• Primair onderwijs • Voortgezet onderwijs • Middelbaar beroepsonderwijs
F. Openbaar Bestuur	• Rijk • Provincies • Gemeenten • Waterschappen

1.4 Inhoudelijk kader

Bij het inventariseren en analyseren van de beschikbare gegevens nemen we de onderwerpen en definities zoals die in het kader van het programma VPT zijn opgesteld als vertrekpunt. Daarbij houden we oog voor sectorale verscheidenheid: als een sectorale monitor bijvoorbeeld een extra geweldsvorm onderscheidt, of andersoortige beleidsmaatregelen treft, betrekken we ook deze informatie in deze metamonitor.

Hieronder beschrijven we welke vormen van agressie en geweld binnen het VPT-programma worden onderscheiden en welke beleidsmaatregelen voor organisaties met een publieke taak er daarbinnen zijn gedefinieerd.

Vormen van geweld

Het VPT-programma onderscheidt vijf vormen van geweld:

- verbale agressie;
- discriminatie;
- bedreiging/intimidatie;
- seksuele intimidatie;
- fysieke agressie.

Zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken, hanteren verschillende branches een meer of minder afwijkende indeling. In het onderwijs en het openbaar vervoer wordt bijvoorbeeld pesten als aparte categorie meegenomen. We hanteren steeds de geweldscategorieën en –definities van de betreffende branches of sectoren.

Maatregelen

Binnen het VPT-programma zijn acht centrale maatregelen benoemd die een organisatie zou moeten nemen om agressie en geweld door externen tegen te gaan. In een aantal hoofdstukken zullen we deze indeling gebruiken om aspecten van het beleid in een bepaalde sector te ordenen. Als informatie over andere maatregelen bekend is, worden deze ook vermeld.

De acht VPT-maatregelen zijn:

1. Laat externen weten wat de organisatienorm van acceptabel gedrag is.
2. Stimuleer dat werknemers elk voorval van agressie en geweld melden.
3. Registreer alle voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers.
4. Train werknemers in het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld.
5. Reageer binnen 48 uur naar de dader die agressie en geweld heeft gebruikt tegen werknemers.
6. Bevorder het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten.
7. Verhaal de schade op de dader.
8. Verleen nazorg aan werknemers die slachtoffer zijn van agressie en geweld.

Daarnaast bekijken we informatie over de naleving van arbomaatregelen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op de gebruikte gegevens. We beschrijven over welke onderzoeken en registraties we beschikken en welke we betrekken in deze metamonitor. Daarna gaan we in zes achtereenvolgende hoofdstukken op de diverse sectoren in: in hoofdstuk 3 op de sector veiligheid en justitie; in hoofdstuk 4 op de sector openbaar vervoer; in hoofdstuk 5 op de sociale zekerheid; in hoofdstuk 6 op de sector zorg en welzijn, in hoofdstuk 7 op het onderwijs en in hoofdstuk 8 op het openbaar bestuur. In het negende en afsluitende hoofdstuk gaan we in op de opbrengsten van deze metamonitor, zowel inhoudelijk als methodologisch. In de bijlage van dit rapport is een analyse van ontbrekende informatie opgenomen.

2 BESCHIKBARE BRONNEN

2.1 Uitgangspunten, stappen en bronnen metamonitoring

In dit hoofdstuk beschrijven we de beschikbare bronnen voor de metamonitor VPT 2013. Om een zo breed en volledig mogelijk beeld te vormen, richten we ons op verschillende bronnen.

De basis van de metamonitor vormt enerzijds de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA). Hiermee kan een algemeen beeld gegeven worden. Voor specifiekere informatie over sectoren gebruiken we monitoronderzoeken van of in branche(organisatie)s. Deze noemen we 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 is 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. Daarnaast heeft TNO een extra analyse op de NEA uitgevoerd.

Voor de sectorale beelden gebruiken tevens bevindingen uit de NEA, gegevens van de Inspectie SZW (de voormalige arbeidsinspectie) en, indien beschikbaar, de inhoud van registraties.

Figuur 2.1 Stappen en bronnen metamonitoring

	Algemeen beeld	Sectorale beelden
Basis	Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden	Sectorale monitoren
Aanvullingen		- Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden - Inspectieonderzoeken programma Agressie en geweld - Registraties

Gegevens uit de inspectieonderzoeken en de registraties zijn niet per definitie representatief. De Inspectie SZW richt zich (deels) op sectoren of specifieke organisaties met grotere risico's. Bij registratiesystemen is al snel sprake van onderregistratie. Desondanks denken we dat gegevens kunnen helpen bij het vormen van een zo actueel en breed mogelijk beeld van agressie en geweld en VPT-maatregelen.

Landelijke metingen

In 2007, 2009 en 2011 zijn in opdracht van het ministerie van BZK landelijke metingen uitgevoerd naar (de aanpak van) agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Deze metingen worden niet betrokken in dit onderzoek, omdat we primair het beeld op basis van de NEA en sectorale metingen willen scheppen.

2.2 Inhoud van de beschikbare bronnen op hoofdlijnen

De groslijst van monitoren is beoordeeld op inhoud. Daarbij zijn methodologische aspecten in eerste instantie buiten beschouwing gelaten. Op hoofdlijnen is nagegaan of er aandacht wordt besteed aan:

- aard en omvang van agressie en geweld;
- beleid van de werkgever tegen agressie en geweld;
- effecten van agressie en geweld;
- veiligheidsbeleving van werknemers.

Op elk van de vier onderwerpen is nagegaan of deze volledig, deels of niet aan bod komt. Daarbij is gelet op de volgende aspecten per onderwerp

Aard en omvang van agressie en geweld

- slachtofferschap van verbale agressie;
- slachtofferschap van bedreiging/intimidatie;
- slachtofferschap van fysieke agressie;
- slachtofferschap van discriminatie;
- slachtofferschap van seksuele intimidatie.

Aanvullend: eventuele andere vormen van agressie en geweld

Beleid tegen agressie en geweld

- externen laten weten wat acceptabel gedrag is;
- stimuleren melden elk voorval door werknemers;
- werkgever registreert alle voorvallen agressie/geweld tegen werknemers;
- trainen werknemers in voorkomen en omgaan met agressie/geweld;
- binnen 48 uur naar dader reageren;
- bevorderen van aangifte doen bij strafbare feiten;
- verhalen schade op dader;
- nazorg verlenen aan werknemers die slachtoffer zijn;
- maatregelen geformuleerd in de Arbocatalogus.

Aanvullend: eventuele andere maatregelen

Effecten/gevolgen van agressie en geweld

- vermijdingsgedrag;
- werkstress;
- ziekteverzuim;
- tevredenheid over werk/baan.

Aanvullend: eventuele andere effecten/gevolgen

Veiligheidsbeleving

- onveiligheidsgevoelens;
- risico-inschatting.

Aanvullend: eventuele andere aspecten van veiligheidsbeleving

De resultaten van de inhoudsbeoordeling is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Globale inhoud van de te gebruiken monitoren

Monitor	Jaren	Aard en omvang	Beleid	Effecten	Beleving
Sector Veiligheid en Justitie					
1. Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel	2007, 2011	+	-	-	+
2. Personeel in de vreemdelingenbewaring	2007, 2012	++	-	-	-
3. Personeel in justitiële jeugdinstituten en Jeugdzorgplus	2007, 2012	++	-	-	-
Sector: Openbaar vervoer en infrastructuur					
4. Personeelsmonitor Stads- en streekvervoer (KPVV)	2010, 2012	+	+	-	+
Sector: Sociale zekerheid					
Geen monitoronderzoeken beschikbaar					
Sector: Zorg					
5. Werknemersenquête Zorg en WJK	2009, 2011	++	-	-	+
6. Ambulances in zicht	2010, 2011	+	+	-	-
Sector: onderwijs					
7. Sociale Veiligheid in de MBO-sector	2008, 2011	++	+	+	+
8. Sociale Veiligheid in PO en VO	2010, 2012	++	+	-	+
Sector: openbaar bestuur					
9. Monitor agressie en geweld openbaar bestuur	2010, 2012	++	++	++	++
Breder dan sectorale metingen					
10. Nationale enquête arbeidsomstandigheden	2011, 2012	++	+	+/-	-
11. Programmarapportage inspecties agressie en geweld	Diversen (zie tabel 2.3)	+	+	-	-

Legenda: ++ = komt uitgebreid aan bod, + = komt deels aan bod, -, komt niet aan bod

2.3 Methodologie van de beschikbare monitoren op hoofdlijnen

De groslijst van monitoren is tevens beoordeeld op methodologie.

Op hoofdlijnen is nagegaan:

- wat de kwaliteit van de steekproef is;
- in welke mate de uitkomsten extern betrouwbaar zijn;
- in welke mate de uitkomsten intern en extern valide zijn;
- in welke mate er sprake is van consistentie.

Op elk van de vier onderwerpen is nagegaan of het oordeel is: geschikt voor metamonitoring (+), deels geschikt voor metamonitoring (+/-) minder of ongeschikt voor metamonitoring (-) is. Daarbij is gelet op de volgende aspecten per onderwerp:

Kwaliteit van de steekproef

- omvang van de bruto en netto steekproef;
- het steekproefkader;
- de steekproeftrekking;
- de steekproefmethode;
- non-respons en toepassing weging.

We geven een negatief oordeel (-) als er geen representatief beeld van de onderzochte populatie is te geven. Dat is het geval als het steekproefkader in sterke mate niet overeenkomt met de populatie, óf als de steekproeftrekking en/of -methode voor een niet-representatieve steekproef zorgen, óf als de (non-)respons zeer selectief is. Daarnaast geven we een negatief oordeel bij zeer kleine steekproeven (<50 cases)¹, omdat de marges rondom de resultaten dan erg groot zijn.

De externe betrouwbaarheid

Mate waarin andere onderzoekers het onderzoek in gelijkaardige omstandigheden, kunnen repliceren. Dat betekent dat we een negatief oordeel (-) geven als er geen informatie is over steekproef, weging en vraagstelling. Bij gedeeltelijke informatie beoordelen we dit punt met een +/-; bij volledige informatie met een +.

Validiteit

- definitie van geweld/aspecten van geweld;
- interne validiteit: algemene kwaliteit van het meetinstrument en de mate waarin we vertrouwen kunnen hebben in de resultaten;
- externe validiteit: mate waarin resultaten veralgemeenbaar zijn naar een bredere populatie/andere omstandigheden.

Als op twee of meer van de drie punten een negatief oordeel bestaat, geven we een negatief oordeel voor de validiteit van het onderzoek. Bij één negatief

¹ De ondergrens van 50 houden we aan in het geval van populaties van minimaal 200 organisaties of personen. Bij kleinere populaties houden we een ondergrens van 30 aan.

oordeel op een van de drie punten oordelen we met een +/-; bij een positief oordeel op alle punten een +.

Consistentie

Mate van consistentie en repliceerbaarheid (indien van toepassing tussen metingen) van de methoden, omstandigheden en resultaten. Tevens consistentie van gebruikte definities. We geven een negatief oordeel (-) als er grote verschillen tussen de metingen zijn, waardoor resultaten onvergelykbaar zijn, of als methode, omstandigheden en resultaten niet repliceerbaar zijn. Bij enkele verschillen of beperkte repliceerbaarheid geven we een oordeel +/-; bij weinig of geen verschillen of grote repliceerbaarheid een oordeel +.

De resultaten van de methodologiebeoordeling per monitor/onderzoek is weergegeven in tabel 2.2.

Conclusies over de bruikbaarheid van de monitoren voor de metamonitor

Uit de tabel blijkt dat – op twee na – alle monitoren die we gebruiken in dit onderzoek volledig of grotendeels geschikt zijn voor metamonitoring gelet op steekproeftrekking, betrouwbaarheid, validiteit en interne en externe consistentie. Overigens scoren veel van de monitoren op dit laatste criterium ‘deels geschikt voor metamonitoring’. In het algemeen is dat niet vanwege inconsistenties tussen metingen, maar vanwege onduidelijkheden over methode en omstandigheden waardoor resultaten niet repliceerbaar zijn.

Twee monitoren zijn in feite ongeschikt voor monitoring, maar betrekken we wel in deze metamonitor.

Ten eerste gaat het om de publicatie ‘Ambulances in zicht’. Deze publicatie geeft statistieken weer over onder andere de bedrijfsvoering en inzet van ambulances. Het kan in die zin gezien worden als een soort jaarverslag. In de publicatie worden ook registratiegegevens over agressie en geweld opgenomen. Alleen die gegevens betrekken we in deze metamonitor (zoals we ook registratiegegevens over andere sectoren opnemen maar die niet in een publicatie zijn vervat, zie paragraaf 2.5).

Ten tweede gaat het om de inspectieonderzoeken naar agressie en geweld. Deze onderzoeken zijn vaak risicogericht en daarmee in mindere mate representatief. Toch geven ze een goed en uitgebreid beeld van de knelpunten die zich voordoen in de sectoren (zie ook paragraaf 2.4).

Tabel 2.2 beoordeling van de bruikbaarheid van de te gebruiken monitoren voor metamonitoring

Monitor	Jaar	Steekproef	Betrouwbaarheid	Validiteit	Interne en externe consistentie/
Sector Veiligheid en Justitie					
1. Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel	2007, 2011	+	+	+	+/-
2. Personeel in de vreemdelingenbewaring	2007, 2012	+	+	+	+/-
3. Personeel in JJI en Jeugdzorgplus	2007, 2012	+	+	+	+/-
Sector: Openbaar vervoer en infrastructuur					
4. Personeelsmonitor Stads- en streekvervoer	2010, 2012	+	+	+	+/-
Sector: Sociale zekerheid					
Geen monitoronderzoeken beschikbaar					
Sector: Zorg					
5. Werknemersenquête Zorg en WJK	2009, 2011	+	+	+/-	+/-
6. Ambulances in zicht	2010, 2011	-	-	-	-
Sector: onderwijs					
7. Sociale Veiligheid in de MBO-sector	2008, 2011	+	+	+/-	+/-
8. Sociale Veiligheid in PO en VO	2010, 2012	+	+	+/-	+/-
Sector: openbaar bestuur					
9. Monitor agressie en geweld openbaar bestuur	2010, 2012	+	+	+	+
Breder dan sectorale metingen					
10. Nationale enquête arbeidsomstandigheden	2012	+	+	+	+
11. Programmarapportage inspecties agressie en geweld	Diverse	-	-	-	-

Legenda: + = geschikt voor metamonitoring +/- deels geschikt voor metamonitoring – minder of ongeschikt voor metamonitoring

2.4 Inspectieonderzoeken

De Inspectie SZW voert het programma Agressie en Geweld uit en ondersteunt daarmee het VPT-programma. De inspecties zijn gericht op de maatregelen die werkgevers krachtens de Arbowet moeten nemen om werknemers te beschermen die bij de uitoefening van hun functie aan agressie en geweld worden blootgesteld. Er zijn inmiddels meer dan 2.000 inspecties uitgevoerd in de sectoren openbaar vervoer, sociale zekerheid, brandweer, zorg en welzijn, justitiële inrichtingen, politie, gerechtsdeurwaarders, horeca/tankstations/verkeersregelaars en de IND. Het programma Agressie en Geweld van de Inspectie SZW liep van 2009 tot 1 januari 2012; de inspecties zullen ook in de komende jaren worden voortgezet. Er zijn over diverse sectoren rapporten en factsheets verschenen. De inspectierapporten bevatten informatie over maatregelen die werkgevers nemen, niet over de omvang van agressie en geweld of de gevolgen ervan. De waarde van de inspectiegegevens voor de metamonitoring ligt daarmee vooral in het completeren van sectorbeelden voor situaties waarin wel prevalentiegegevens beschikbaar zijn, maar waar informatie over beleid ontbreekt. In tabel 2.3 is een overzicht gegeven van de sectoren waarvoor rapporten en/of factsheets beschikbaar zijn.

Tabel 2.3 Groslijst van beschikbare inspectierapporten

Branche	Rapportagejaar
Openbaar vervoer	2010
Brandweer	2011
Justitiële inrichtingen	2011
Gerechtsdeurwaarders	2011
Politie	2012
Geestelijke Gezondheidszorg	2012
Jeugdzorg	2012
Kraam- en thuiszorg	2012
Maatschappelijke opvang	2012
Immigratie en Naturalisatiedienst, Raad voor de Kinderbescherming en reclassering	2013
Gemeentelijke Sociale Diensten, UWV, balies	2013

Het is belangrijk op te merken dat inspecties niet bij een doorsnee van organisaties uitgevoerd worden, maar risicogericht zijn. Dat betekent dat met name organisaties geïnspecteerd worden waar het risico op het niet naleven van maatregelen uit de Arbowet relatief groot is.

2.5 Registratiesystemen

In het onderzoek is geïnventariseerd of er registratiesystemen worden gebruikt om de incidenten van agressie en geweld in de sectoren bij te houden, en zo ja, welke dat zijn. In tabel 2.4 zijn de registratiesystemen per sector en branche weergegeven.

Tabel 2.4 Registratiesystemen per sector en branche

Sector: Veiligheid en Justitie	
Politie	Projectcode in BVH (GTPA)
Brandweer	Deels eigen registraties, geen uniformiteit
Gevangeniswezen	Geen informatie beschikbaar
Rijksinspecties/-diensten	Agressie Registratiesysteem Overheden (ARO)
OM en rechterlijke macht	Geen informatie beschikbaar
Sector: Openbaar vervoer en infrastructuur	
Stads- en streekvervoer	Uniforme registratie binnen sector
Nederlandse Spoorwegen	Registratiesysteem, Railpocket
Sector: Sociale zekerheid	
UWV	Agressie Registratiesysteem Overheden (ARO)
Sociale diensten	Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR)
Sector: Zorg	
Ambulancediensten	Uniforme registratie binnen sector
Ziekenhuizen	Per instelling, niet uniform
Jeugdzorg	Per instelling, niet uniform
GGZ	Per instelling, niet uniform
Gehandicaptenzorg en V&V	Per instelling, niet uniform
Sector: Onderwijs	
Primair onderwijs	Per instelling, niet uniform
Secundair onderwijs	Per instelling, niet uniform
Middelbaar beroepsonderwijs	Per instelling, niet uniform
Sector: Openbaar Bestuur	
B&W, CdK, DB waterschappen	GIR, ARO, ARW, PAR, eigen systeem
Raads- en statenleden, AB waterschappen	GIR, ARO, ARW, PAR, eigen systeem
Ambtenaren	GIR, ARO, ARW, PAR, eigen systeem

Vanwege onderregistratie zijn registratiesystemen niet geschikt om een beeld te schetsen van de aard en omvang van agressie en geweld. Daarom bespreken we de cijfers uit registratiesystemen steeds in de paragraaf 'Beleid'. Het bijhouden van een incidentenregistratie maakt onderdeel uit van het beleid van een organisatie. Daarnaast bevatten registratiesystemen vaak informatie over acties die eventueel naar aanleiding van een incident zijn ondernomen, zoals bijvoorbeeld aangifte bij de politie.

3 ALGEMEEN BEELD

Op basis van de NEA schetsen we in dit hoofdstuk een algemeen beeld van de stand van zaken. In de NEA zijn gegevens beschikbaar voor de sectoren veiligheid, zorg, onderwijs en openbaar bestuur.

3.1 Samenvatting

Uit de NEA blijkt 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.

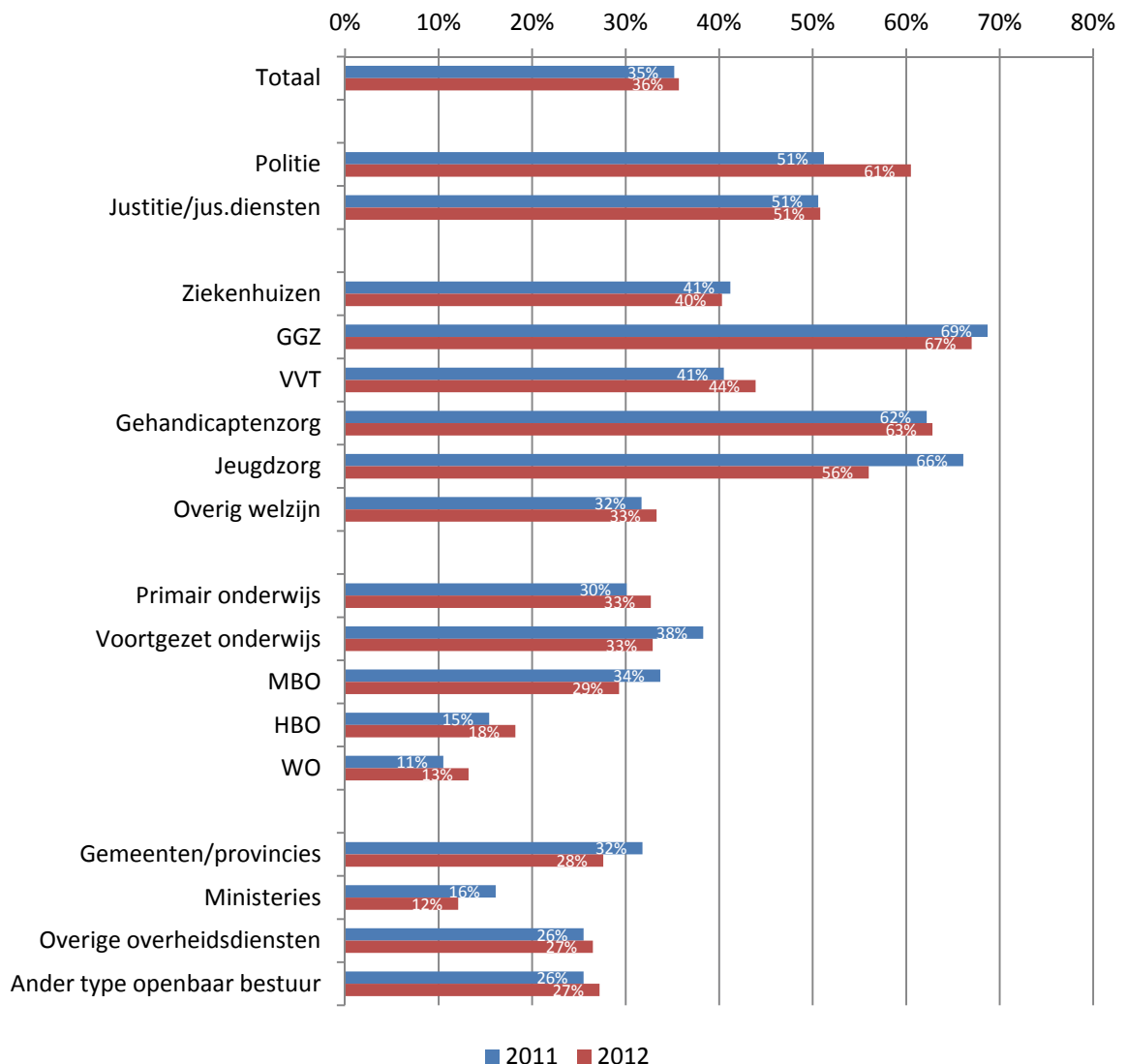
In de sectoren met de hoogste prevalentie van agressie en geweld door derden is de roep om maatregelen daartegen het grootst. Van alle werknemers in de betrokken sectoren vindt 13 procent dat (meer) maatregelen nodig zijn. Bij politie, GGZ en gehandicaptenzorg ligt dat percentage ruim twee keer zo hoog. Tussen 2011 en 2012 is geen trend waar te nemen.

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 slachtoffers in het voorgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en bij gemeenten melden zich vaker ziek dan niet-slachtoffers. 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.

3.2 Aard en omvang van agressie en geweld

In 2012 is in de in de inleiding genoemde sectoren 36 procent van het personeel slachtoffer van agressie en geweld door externen (figuur 3.1). Dit percentage ligt ongeveer even hoog als het jaar daarvoor.

Figuur 3.1 Percentage werknemers dat in afgelopen jaar te maken had met agressie en geweld door externen, 2011 en 2012.



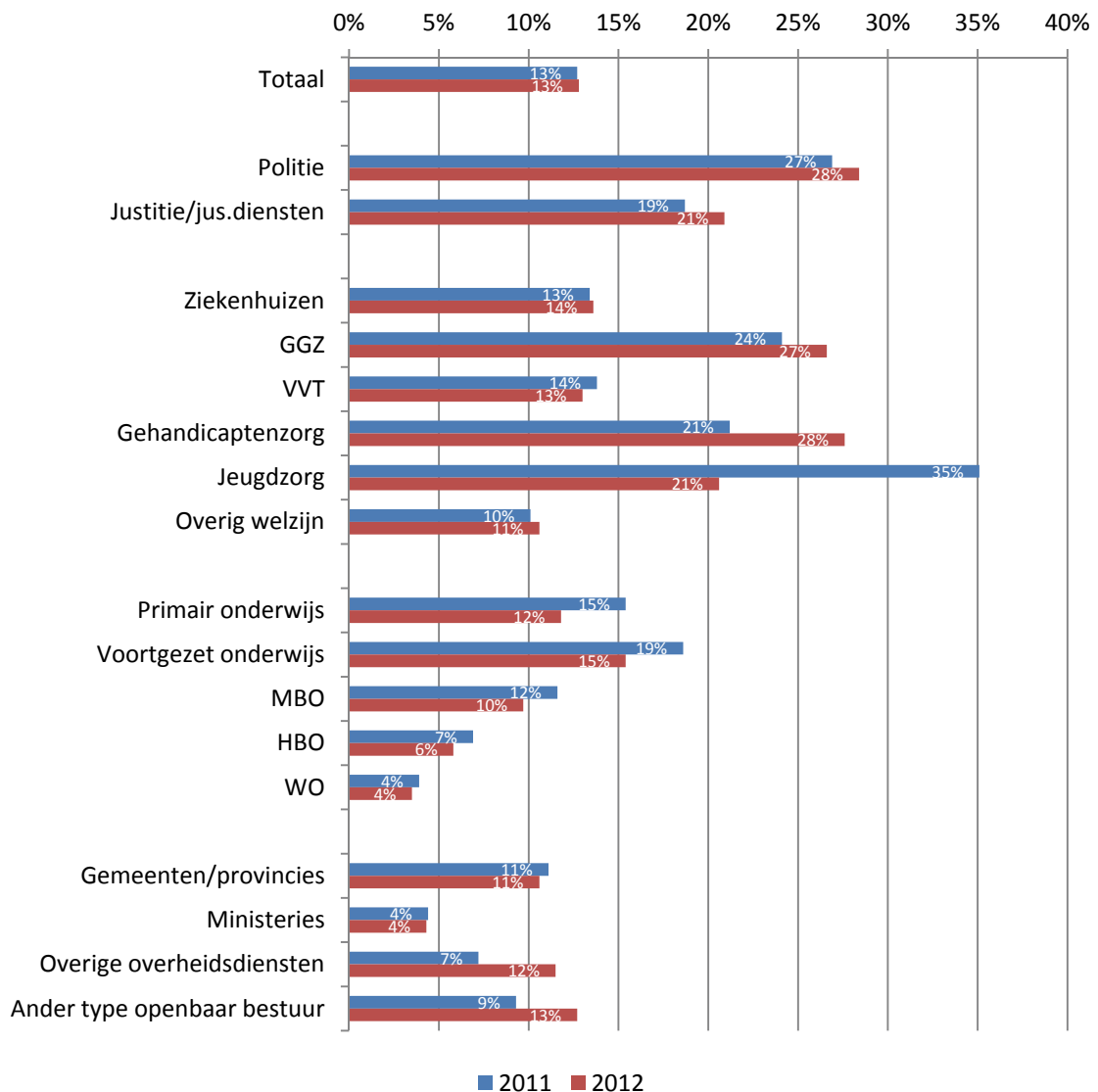
Bron: NEA; 2011 n=6.658; 2012 n=7.383. Alleen sectoren waarbij n≥50

Tussen de verschillende sectoren en branches zijn grote verschillen te zien. Het slachtofferschap ligt in 2012 het hoogst in de GGZ, gehandicaptenzorg, politie en jeugdzorg. Het aandeel slachtoffers ligt het laagst bij ministeries en het hoger onderwijs. Er is geen trend tussen 2011 en 2012 te zien: voor geen van de branches stijgt of daalt het percentage statistisch significant.

3.3 Beleid tegen agressie en geweld

Een minderheid van 13 procent van de werknemers is van mening dat maatregelen tegen agressie en geweld door externen in de eigen organisatie nodig zijn (figuur 3.2). Dat percentage is voor 2011 en 2012 gelijk.

Figuur 3.2 Noodzaak van maatregelen tegen agressie en geweld (% werknemers dat maatregelen nodig vindt), 2011 en 2012.



Bron: NEA; 2011 n=6.658; 2012 n=7.383. Alleen sectoren waarbij n≥50

Met name in branches waar agressie en geweld relatief veel voorkomen worden maatregelen noodzakelijk geacht door werknemers. Dat betreft met name de politie, GGZ en gehandicaptenzorg. Het omgekeerde geldt ook: bij ministeries en in het hoger onderwijs, waar relatief weinig werknemers

slachtoffer worden is de roep om maatregelen beperkt. De verschillen tussen 2011 en 2012 zijn voor geen van de branches statistisch significant.

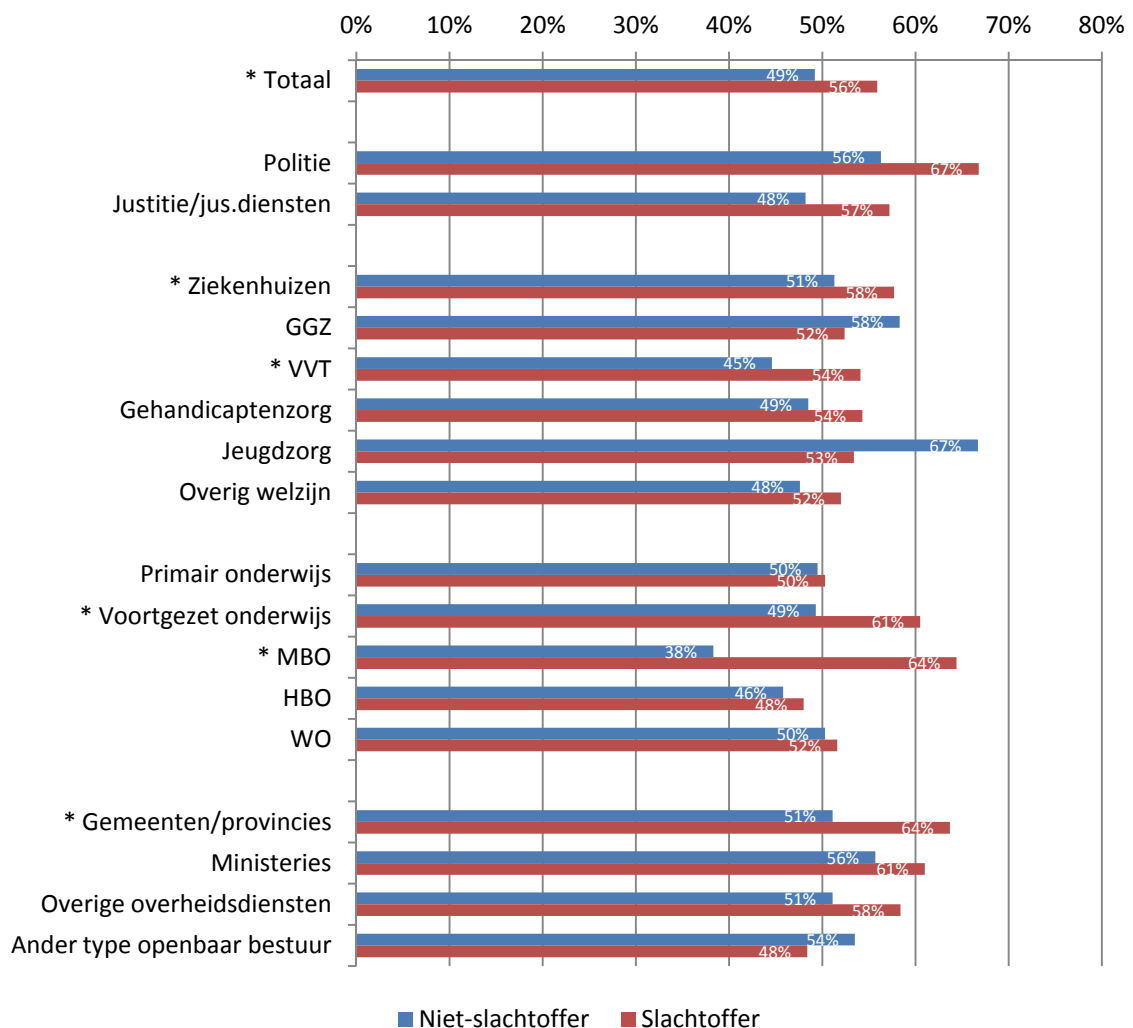
3.4 Effecten van agressie en geweld

In deze paragraaf gaan we in op twee effecten van agressie en geweld door externen: ziekteverzuim en de psychische gevolgen ervan.

Ziekteverzuim

Werknemers die slachtoffer zijn geweest van agressie en geweld melden zich vaker ziek dan werknemers die geen slachtoffer zijn geweest (figuur 3.3).

Figuur 3.3 Slachtofferschap van agressie door externen en ziekteverzuim (% werknemers dat verzuimde in laatste 12 maanden), 2012



Bron: 2012 n=7.383. Alleen sectoren waarbij n≥50

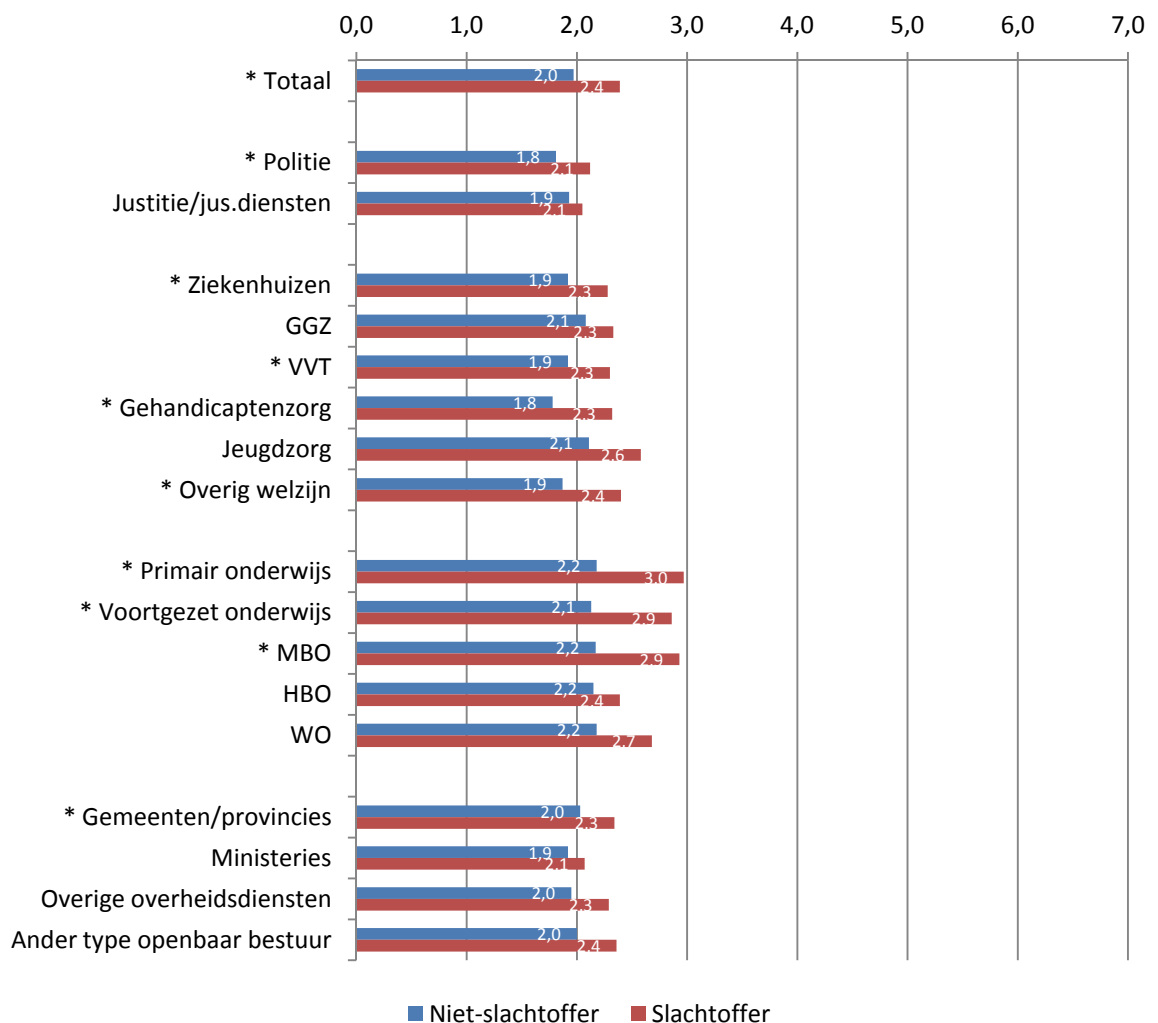
Bij sectoren met een * zijn verschillen tussen niet-slachtoffers en slachtoffers statistisch significant.

Het verband tussen slachtofferschap en ziekteverzuim komt in een aantal branches voor. Met name in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en bij gemeenten melden slachtoffers zich relatief veel vaker dan niet-slachtoffers ziek.

Emotionele uitputting

De psychische gevolgen van slachtofferschap meten we aan de hand van de mate van emotionele uitputting door het werk. Voor alle sectoren samen komt dit bij slachtoffers van agressie en geweld in sterkere mate voor dan bij niet-slachtoffers. In het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kent slachtofferschap relatief grote psychische gevolgen: hier is het verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffer groter dan in andere branches. Bij ministeries, justitiële diensten, GGZ en in het hbo zijn er nauwelijks effecten te zien.

Figuur 3.4 Slachtofferschap van agressie door externen en emotionele uitputting (gemiddelde op schaal 1-7), 2012



Bron: 2012 n=7.383. Alleen sectoren waarbij n≥50

Bij sectoren met een * zijn verschillen tussen niet-slachtoffers en slachtoffers statistisch significant.

4 VEILIGHEID

4.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Monitoregegevens over medewerkers in de sector veiligheid zijn alleen in redelijke omvang beschikbaar voor politie (uit de NEA) en gevangeniswezen (uit sectorale monitoring) en niet of nauwelijks voor brandweer, gerechtsdeurwaarders, IND en reclassering. De gegevens laten over de periode 2007-2011 een toename van agressie en geweld tegen medewerkers in het gevangeniswezen zien, vooral in de gevangenschappen en in de vreemdelingenbewaring, en veel minder in de jeugdinrichtingen. Voor de politie geldt dat iets meer respondenten over 2012 ervaringen met agressie en geweld melden dan in 2011, maar het verschil is niet significant (en kan dus het gevolg zijn van de toevallige samenstelling van de steekproef). Voor de andere deelsectoren zijn er geen (sectorale) monitoregegevens van medewerkers beschikbaar.

Voor zover gemeten leiden ervaringen met agressie en geweld niet tot een lagere werktevredenheid en evenmin tot een hoger ziekteverzuim. Wel voelen slachtoffers zich iets vaker emotioneel uitgeput en melden zij zich iets vaker (maar niet langer) ziek. Het gevoel van veiligheid lijkt in het gevangeniswezen niet te lijden onder agressie en geweld. Ondanks een stijging van het aantal incidenten in de periode 2007-2011 is het gevoel van veiligheid toegenomen.

Het is niet goed duidelijk in hoeverre er in de arbeidsorganisaties beleid is. De meeste (voormalige) politiekorpsen hebben beleid vastgelegd, maar het is niet zeker of het volledig wordt uitgevoerd. Bij gerechtsdeurwaarderskantoren worden wel verschillende maatregelen genomen (waaronder training), maar is er geen systematisch vastgelegd beleid. Bij de drie deelsectoren met registraties (politie, gevangeniswezen en reclassering) blijkt er een duidelijke toename van het aantal geregistreerde incidenten, variërend van +18 procent bij de politie tot +87 procent bij de IND. Deze toename is veel sterker dan de toename van het slachtofferschap. De registratiebereidheid neemt dus toe.

De grote meerderheid van respondenten bij politie heeft geen behoefte aan méér maatregelen op het gebied van agressie en geweld, omdat zij vinden dat er al genoeg wordt gedaan (50%) of omdat agressie en geweld niet echt een probleem vormen (25%). Maar een belangrijke minderheid van 25 procent vindt extra maatregelen wel nodig, omdat er in hun ogen onvoldoende of zelfs niets wordt gedaan. Van de medewerkers in het gevangeniswezen vindt 5 procent tot 10 procent dat de huidige maatregelen niet toereikend zijn.

4.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Politie	Landelijk programma HRM politie (2012). <i>Benchmark arbocatalogus</i>	2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Over werken bij de politie</i>	2012
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
Brandweer	Arbeidsinspectie (2011). <i>Risico's uitvoering repressieve taken bij de brandweer</i>	2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
Gevangeniswezen	WODC (2011). <i>Ongewenste omgangsvormen tegen gevangenispersoneel</i>	2011
	WODC (2012). <i>Personeel in de vreemdelingenbewaring: de arbeidssituatie, agressie en geweld.</i>	2007, 2012
	WODC (2012). <i>Personeel in justitiële jeugdinstituten en jeugdzorgplusinstellingen</i>	2006, 2012
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
IND, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming	Arbeidsinspectie (2011). <i>Agressie en geweld in de publieke sector: inspectieresultaten agressie en geweld bij gerechtsdeurwaarderskantoren</i>	2011
	Inspectie SZW (2013). <i>Factsheet agressie en geweld in de publieke sector</i>	2013
Openbaar Ministerie	Geen informatiebronnen	
Rechterlijke Macht	Geen informatiebronnen	

Registratiegegevens

Registratiegegevens (het aantal geregistreerde incidenten) zijn beschikbaar voor de branches politie, de IND en reclassering. Dat betekent dat we in dit onderzoek niet de beschikking hebben gehad over registratiegegevens over (functiegroepen binnen) de branches brandweer, gevangeniswezen, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.¹

¹ Dat wil overigens niet zeggen dat er binnen deze branches geen registraties worden bijgehouden. Zoals in paragraaf 2.4 aan bod kwam, zijn alleen de 'centraal te bevragen' registratiesystemen betrokken in het onderzoek.

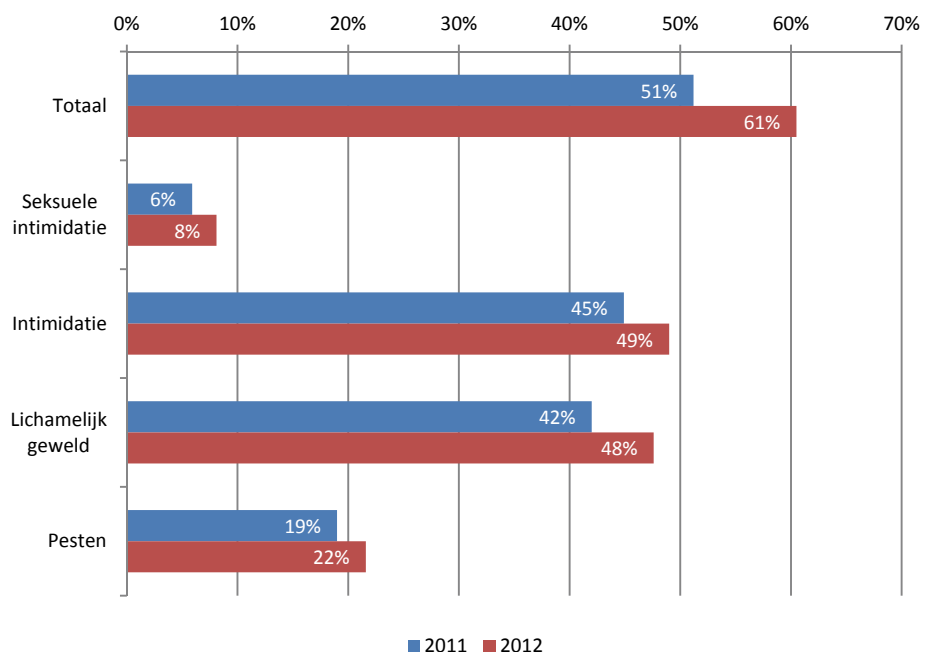
4.3 Aard en omvang van agressie en geweld

Voor de politie en personeel bij justitie en justitiële diensten hebben we betrouwbare cijfers over aard en omvang van agressie en geweld op basis van monitoronderzoek. Voor de brandweer zijn indicatieve kwantitatieve gegevens beschikbaar, gebaseerd op een klein aantal ondervraagden.

Politie

Uit de NEA blijkt dat ruim de helft van het personeel bij de politie heeft in 2011 en 2012 te maken gehad met enige vorm van agressie en geweld door externen² (figuur 4.1). Meest voorkomende vormen zijn intimidatie en lichamelijk geweld. Pesten en met name seksuele intimidatie komen minder vaak voor. De verschillen tussen 2011 en 2012 zijn niet statistisch significant.

Figuur 4.1 Percentage personeel bij de politie dat in afgelopen jaar heeft te maken gehad met agressie en geweld door externen



Bron: NEA; 2011, n=177; 2012, n=214

Justitie

In het gevangeniswezen heeft circa de helft van de medewerkers te maken met agressie en geweld door gedetineerden (figuur 4.2-A). Het gaat vooral om intimidatie en bedreiging, waarmee in 2011 51 procent te maken had. Ten

² In de NEA wordt gevraagd naar ervaring met diverse vormen van agressie en geweld "door klanten (of patiënten, leerlingen of passagiers, e.d.)". In dit rapport benoemen we dat verder als 'externen'.

opzichte van 2007 is het aandeel werknemers dat te maken had met agressie en geweld gestegen van 46 procent naar 54 procent.³

Van de medewerkers van justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) en Jeugdzorg-plusinstellingen is 54 procent slachtoffer van een of meer vormen van agressie en geweld (figuur 4.2-B). Meest voorkomend zijn daarbij verbaal en fysiek geweld en intimidatie/bedreiging. Opvallend is de stijging in 2012 van fysiek geweld ten opzichte van 2007. Het aantal slachtoffers van seksuele intimidatie en van intimidatie is juist gedaald.⁴

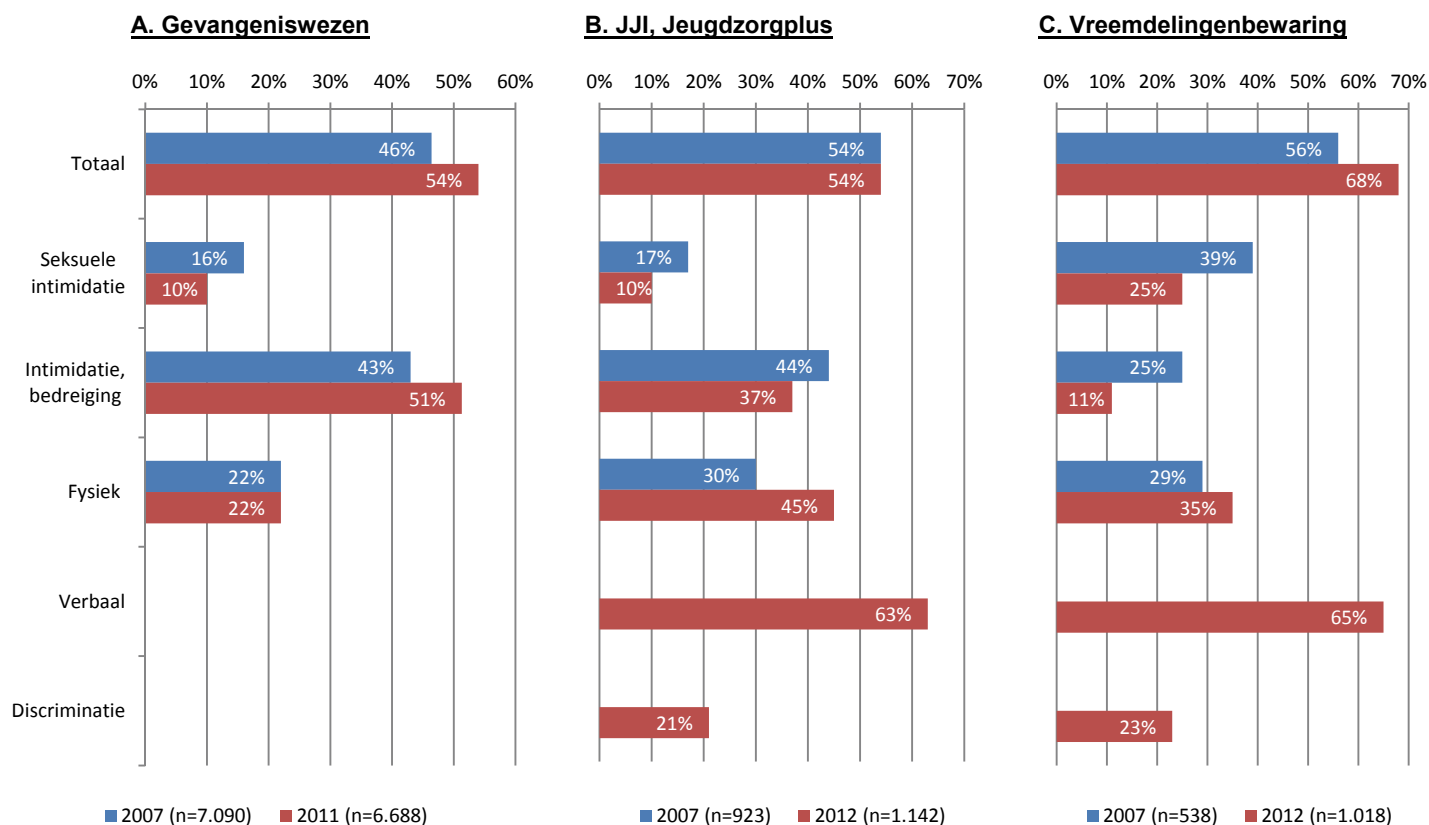
Het slachtofferschap onder personeel in de vreemdelingenbewaring ligt in 2012 op 68 procent, een stijging ten opzichte van 2007 (figuur 4.2-C). Verbaal en fysiek geweld komen het meeste voor. Het aantal slachtoffers van seksuele intimidatie en intimidatie is gedaald, terwijl er een stijging is van fysiek geweld.⁵

³ Dit verschil is statistisch significant, evenals alle verschillen tussen 2007 en 2011 voor het gehele gevangeniswezen (figuur 4.2-A). Daarbij moet aangetekend worden dat de definitie van intimidatie in 2011 breder was dan in 2007. In 2011 zijn verbaal geweld en discriminatie ook onder intimidatie vervat, terwijl het in 2007 om intimidatie sec gaat (zonder verder toelichting in de vragenlijst).

⁴ Alle genoemde verschillen zijn statistisch significant. De categorieën verbaal geweld en discriminatie zijn nieuw in 2012. De daling van het aantal slachtoffers van intimidatie/bedreiging is hier mogelijk aan te wijten, omdat respondenten in 2007 mogelijk (een deel van) hun ervaring met verbaal geweld of discriminatie onder intimidatie/bedreiging hebben geschaard.

⁵ Zie vorige voetnoot.

Figuur 4.2 Percentage personeel bij Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dat in afgelopen jaar heeft te maken gehad met agressie en geweld door externen, 2007, 2011, 2012



Bron: WODC

Brandweer

Voor de brandweer zijn op basis van de NEA alleen indicatieve gegevens beschikbaar: er is namelijk een beperkt aantal medewerkers van de brandweer ondervraagd (16 in 2011 en 18 in 2012). Daaruit komt naar voren dat grofweg 20 procent tot 40 procent te maken heeft met agressie en geweld door externen. Brandweerpersoneel lijkt het vaakst slachtoffer lijkt te worden van intimidatie en lichamelijk geweld. Seksuele intimidatie en pesten lijken minder vaak voor te komen.

4.4 Beleid tegen agressie en geweld

Politie

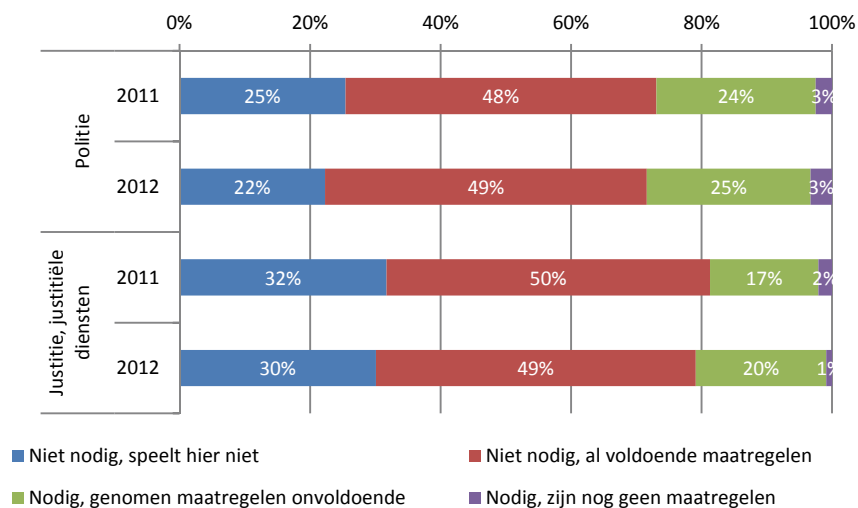
Eind 2011 deed de Inspectie SZW onderzoek bij negen politiekorpsen naar maatregelen tegen agressie en geweld. Deze negen korpsen zijn geen representatieve steekproef; het betrof een gerichte inspectie onder vooral korpsen die in 2009 veel overtredingen op de relevante wet- en regelgeving

lieten zien.⁶ In alle negen korpsen werden in 2011 overtredingen vastgesteld. Net als in 2009 betroffen de meeste overtredingen onvoldoende training van personeel in omgang met agressie en geweld, en onvoldoende melding, registratie en analyse van incidenten. De belangrijkste redenen voor het niet registreren van incidenten bleken onder meer onduidelijkheid over de normen welke incidenten te melden, de tijdrovendheid van melden en het feit dat agressie als onderdeel van het vak wordt gezien. Relatief weinig overtredingen waren er op het gebied van opvang en nazorg en de alarmeringsprocedure.

Uit een benchmark van de arbocatalogus (augustus 2012) blijkt dat de meeste korpsen beleid hebben tegen fysieke agressie door externen (25 van de 26 korpsen op papier, 21 in de praktijk) en tegen externe intimidatie en discriminatie (alle korpsen op papier, 20 in de praktijk). Verdere details over inhoud van het beleid en de mate waarin het uitvoering vindt zijn onbekend.

Uit de NEA blijkt dat de meeste medewerkers van de politie vinden dat er genoeg maatregelen op het gebied van agressie en geweld door externen zijn (figuur 4.3). Volgens ongeveer de helft komt dat doordat er al voldoende maatregelen genomen zijn; nog eens een kwart vindt maatregelen niet nodig omdat agressie en geweld niet speelt. Een kwart vindt maatregelen wel nodig omdat bestaande maatregelen niet voldoende zijn; een kleine groep geeft aan dat er nog helemaal geen maatregelen zijn. Tussen 2011 en 2012 zijn geen significante verschillen.

Figuur 4.3 Oordeel van personeel bij politie en justitie of maatregelen nodig zijn tegen agressie/geweld door externen, 2011, 2012



Bron: NEA; politie 2011, n= 177 ; politie 2012, n=214 ; justitie 2011, n=142 ; justitie 2012, n=157 .

⁶ In 2009 werden bij twaalf van de dertien geïnspecteerde korpsen overtredingen vastgesteld. Het bleek onder meer dat politiemensen te weinig werden voorgelicht en getraind (met name op het gebied van communicatieve vaardigheden) en dat incidenten onvoldoende werden gemeld, geregistreerd en geëvalueerd.

Registratie van incidenten bij de politie

De politie registreert de voorvallen van agressie en geweld tegen politieambtenaren onder de projectcode GTPA. In 2011 werden er 5124 GTPA-incidenten geregistreerd en in 2012 6034. In het eerste half jaar van 2013 zijn er 2589 GTPA-incidenten geregistreerd (extrapoleren we dit half jaar naar geheel 2013, dan komen we uit op 5178 GTPA-incidenten).

Figuur 4.4 Aantal geregistreerde incidenten met agressie en geweld door externen bij de politie in 2011, 2012 en eerste helft 2013



Bron: Politie Nederland

Justitie

De Inspectie SZW onderzocht in 2011 honderd locaties van 39 penitentiaire inrichtingen, forensisch psychiatrische centra en detentiecentra. Daarbij bleek het beleid rondom agressie en geweld door derden in 71 procent van de instellingen niet aan de vereisten te voldoen. De belangrijkste tekortkomingen waren de daderaanpak, (weerbaarheids)training, het vaststellen van een protocol, alarmering en het melden, registreren en evalueren van incidenten.

Uit de NEA blijkt dat de meeste medewerkers bij justitie en justitiële inrichtingen vinden dat er geen maatregelen tegen externe agressie en geweld nodig zijn, vooral omdat er al voldoende maatregelen zijn (figuur 4.3). Ongeveer één op de twintig medewerkers vindt dat de al genomen maatregelen onvoldoende zijn. Volgens enkele procenten zijn in het geheel nog geen maatregelen.

Brandweer

In 2011 inspecteerde de Inspectie SZW 81 brandweerkorpsen op onder meer de aanwezigheid van beleid tegen agressie en geweld. Het betrof geen representatieve steekproef van korpsen, maar een selectie korpsen op basis van onder meer een eerdere inspectieronde. 83 procent van deze korpsen bleek naar het oordeel van de Inspectie voldoende maatregelen te treffen. De belangrijkste overtredingen waren het onvoldoende melden, registreren en evalueren van incidenten.

Van de 17 in de NEA ondervraagde brandweermedewerkers geven er twee aan dat er meer maatregelen nodig zijn. In 2012 geeft geen van de 16 ondervraagden aan meer maatregelen nodig te achten.

Gerechtsdeurwaarders

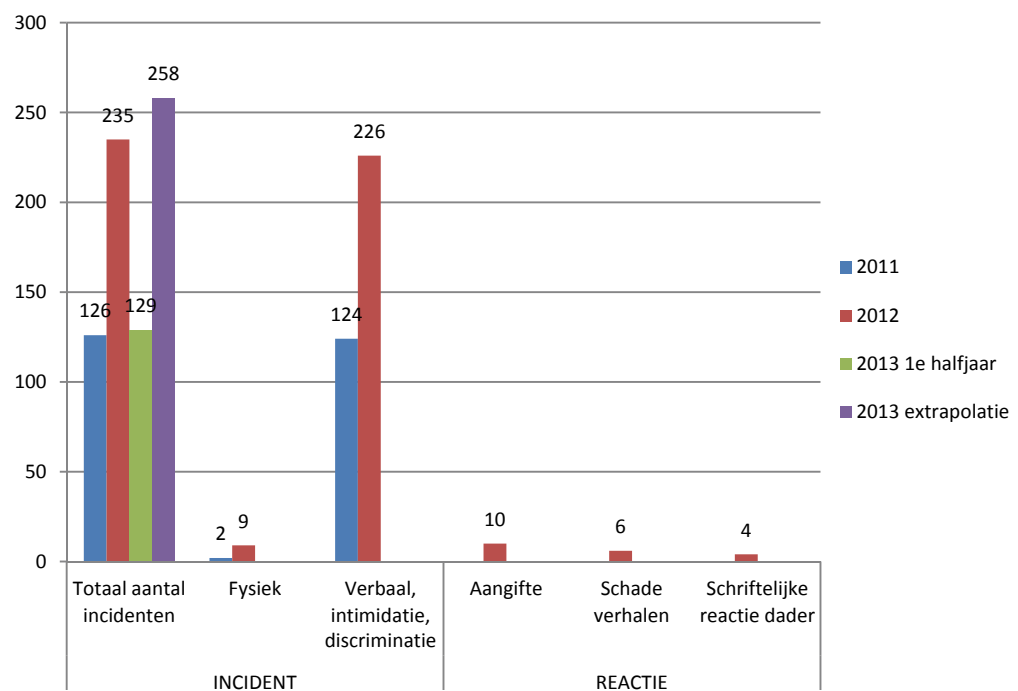
Uit inspecties van de Inspectie SZW bij 30 gerechtsdeurwaarderskantoren in 2011 blijkt dat bij de meeste kantoren nog geen (beschreven) procedures bestaan voor het melden en reageren op incidenten van agressie en geweld door debiteuren. Uit gesprekken met medewerkers bleek dat in de meeste organisaties het risico van agressie en geweld door tal van beheersmaatregelen is aangepakt. Een agressieprotocol inclusief een meldingsprocedure bij incidenten ontbrak echter regelmatig. Bij 18 kantoren (60%) ontbrak een agressieprotocol, bij 6 kantoren (20%) een meldingsprocedure. Bij bijna alle kantoren wordt wel voldoende training en voorlichting gegeven.

Registratie van incidenten bij IND

De IND registreert incidenten met agressie en geweld in een centraal systeem. In 2012 zijn in totaal 235 incidenten geregistreerd, waaronder 9 fysiek geweld betroffen en de rest verbaal geweld, intimidatie of discriminatie (figuur 4.5). Dit zijn meer geregistreerde incidenten dan in 2011, toen er 126 geregistreerd werden. Voor de eerste helft van 2013 staan er 129 incidenten geregistreerd; als dit aantal geëxtrapoleerd wordt voor dit hele jaar, zal het aantal hoger uitkomen dan in 2012.

In 2012 is er tien keer aangifte gedaan na een incident. In zes gevallen is er gepoogd schade op de dader te verhalen (overigens steeds zonder succes). Sinds september 2012 is het beleid om persoonlijk of schriftelijk naar de dader te reageren. Een schriftelijke reactie gebeurde in vier gevallen.

Figuur 4.5 Aantal geregistreerde incidenten met agressie en geweld door externen bij de IND en opvolging daarvan, 2011, 2012 en eerste helft 2013

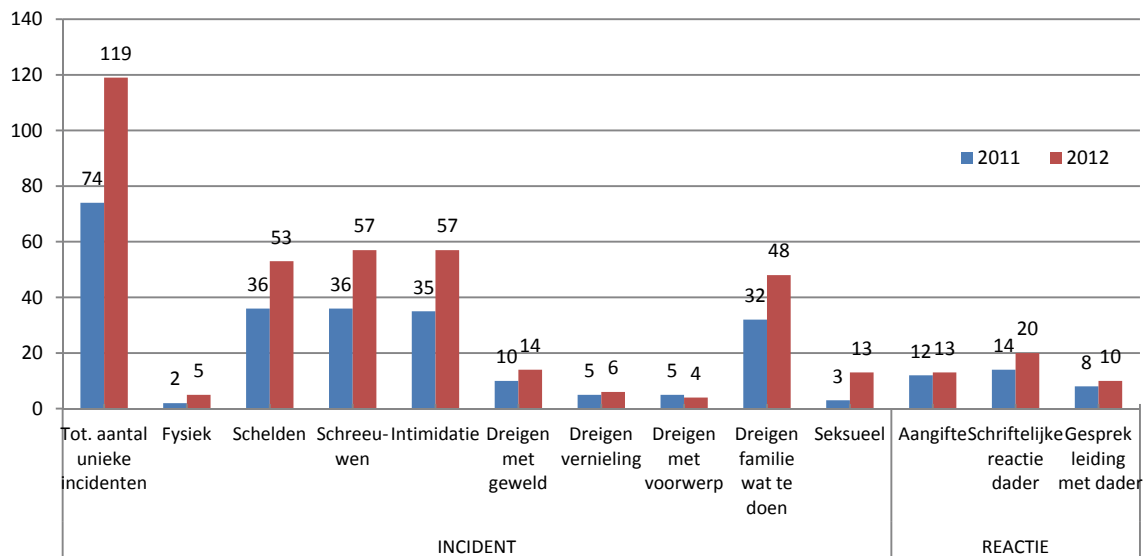


Bron: IND

Registratie van incidenten bij de Reclassering

Bij de Reclassering worden incidenten centraal geregistreerd, waarbij informatie over de aard van het incident en de opvolging bekend zijn (figuur 4.6)

Figuur 4.6 Aantal geregistreerde incidenten met agressie en geweld door externen bij de reclassering en opvolging daarvan, 2011, 2012 en eerste helft 2013



Bron: Reclassering Nederland

In 2012 werden 119 incidenten gemeld, tegen 74 incidenten een jaar eerder. Dat gaat meestal om verbaal geweld of intimidatie en dreigen. Fysiek en seksueel geweld komen bij minder incidenten voor. In 2012 werd bij een zesde van de incidenten een schriftelijke reactie aan de dader gegeven en bij nog eens een twaalfde een gesprek met de dader gevoerd. In dat jaar werd in 13 gevallen aangifte gedaan.

Inspecties bij IND, Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming

Tussen 2012 en 2013 is het beleid tegen agressie en geweld bij de IND, de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering Nederland en de Reclassering van het Leger des Heils sterk verbeterd. In 2013 stelde de Inspectie SZW bij herinspecties van eerder bezochte locaties geen tekortkomingen ten opzichte van wet- en regelgeving meer vast. In 2012 werd bij een (risicogerichte) controle nog vastgesteld dat 66 van de 77 geïnspecteerde locaties (86%) één of meerdere tekortkomingen kenden. Ondanks het instellen van allerlei maatregelen bleek lastig voor de organisaties om de ingezette maatregelen ten uitvoer te brengen op de werkvloer. De belangrijkste tekortkomingen waren het melden, registreren en analyseren van incidenten (34%); voorlichting en training (19%) en het in kaart brengen en beoordelen van risico's op het gebied van agressie en geweld (16%). Het aanpakken van daders en de technische en bouwkundige voorzorgsmaatregelen hadden de meeste vestigingen juist wel op orde.

4.5 Effecten van agressie en geweld

Hieronder schetsen we de effecten van slachtofferschap van agressie en geweld door externen voor politie en justitie, op basis van de NEA. Voor de brandweer zijn (op basis van een beperkt aantal respondenten) geen effecten te zien.

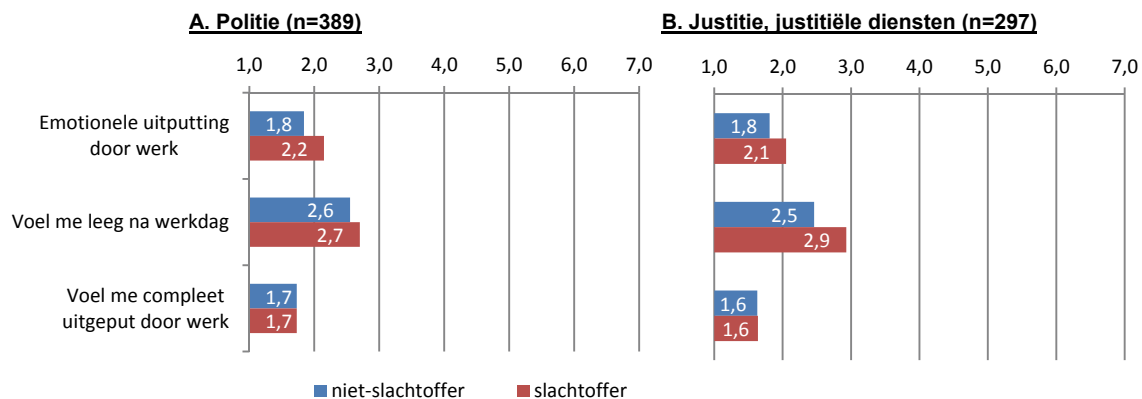
Werktevredenheid

Bij politie, justitie en brandweer heeft slachtofferschap geen relatie met tevredenheid met het werk. Zowel in 2011 als in 2012 geldt dat er geen significant verschil bestaat tussen slachtoffers en niet-slachtoffers in werktevredenheid, zo blijkt uit de NEA.

Psychische uitputting

Zowel voor politie als justitie is er een samenhang tussen slachtofferschap van agressie en geweld en emotionele uitputting door het werk (figuur 4.7). Voor justitie is er eveneens een samenhang tussen slachtofferschap en het zich leeg voelen na een werkdag.⁷ Een gevoel van complete uitputting door het werk hangt niet samen met slachtofferschap.

Figuur 4.7 Uitputting door het werk bij werknemers bij politie en justitie (gemiddelde op een schaal 1 t/m 7), uitgesplitst naar slachtoffers en niet-slachtoffers van agressie/geweld door externen, 2011 en 2012 samen



Bron: NEA

Ziekteverzuim

In de NEA is voor politie, justitie en brandweer zowel in 2011 als 2012 geen relatie tussen slachtofferschap van agressie en geweld enerzijds en

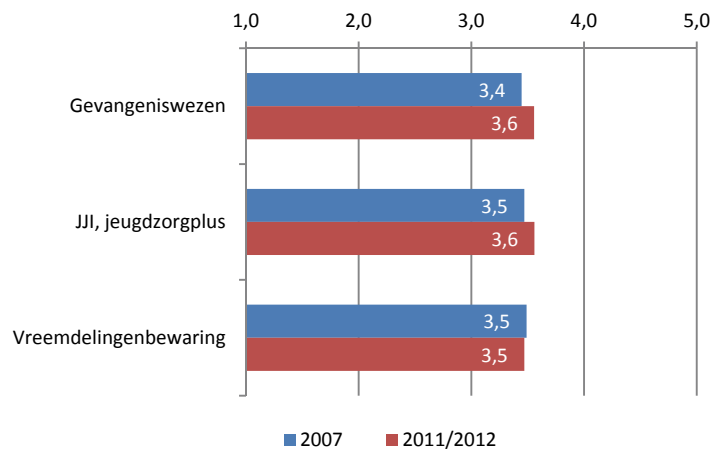
⁷ Voor emotionele uitputting door het werk is er een significant verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffers voor 2011 en 2012 samengenomen bij zowel politie als justitie. Bij de politie is er alleen een significant verschil voor 2012, bij justitie alleen voor 2011. Het zich leeg voelen na een werkdag verschilt significant tussen (niet-)slachtoffers bij justitie voor 2012 afzonderlijk en 2011 en 2012 samengenomen.

ziekteverzuim anderzijds te zien. Dat geldt voor het wel of niet verzuimen gedurende het voorgaande jaar, voor de verzuimfrequentie per jaar en voor het totaal aantal verzuimdagen. Wel is het zo dat voor justitie en justitiële diensten voor 2011 en 2012 samen er een significant verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffers is in het aantal keren verzuim. Slachtoffers verzuimen gemiddeld jaarlijks 1,36 keer, niet-slachtoffers 0,91 keer. Reclassering Nederland legt in haar registratiesysteem per incident vast of er verzuimd is als gevolg van het incident. Dat was in 2012 in geen van de 119 incidenten het geval. Wel werd er één maal letsel veroorzaakt.

4.6 Beleving van (on)veiligheid

Over het gevoel van (on)veiligheid beschikken we alleen voor justitie over gegevens. Figuur 4.8 laat zien dat op een schaal van 1 tot en met 5 het gevoel van veiligheid zich rond 3,5 bevindt. Dat is iets boven het schaalgemiddelde van 3. Voor het gevangeniswezen en jeugdinrichtingen is een (statistisch significante) stijging tussen 2007 en 2011 respectievelijk 2012 te zien.

Figuur 4.8 Gevoel van veiligheid op het werk bij werknemers justitie (gemiddelde op een schaal 1 t/m 5), 2007 en 2011 (gevangeniswezen), 2012 (JJI en vreemdelingenbewaring)



Bron: WODC

5 OPENBAAR VERVOER EN INFRASTRUCTUUR

5.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Sectorale enquêtegegevens voor het stads- en streekvervoer laten zien dat het aantal incidenten van agressie en geweld tegen medewerkers in de sector tussen 2010 en 2012 is gedaald. Met name de strafbare (en dus ernstiger) vormen komen minder vaak voor (bedreiging, mishandeling en diefstal).

Over de effecten van agressie en geweld zijn geen gegevens bekend. Wel is vastgesteld dat het gevoel van veiligheid is toegenomen in stads- en streekvervoer. Werknemers schrijven dat vooral toe aan meer toezicht en controle en de bestrijding van zwartrijden, meer veiligheidsvoorzieningen en aan een afname van negatieve ervaringen (al melden sommigen ook dat hun tolerantie is toegenomen en dat ze dus meer over zich heen laten komen).

Het beleid (of onderdelen ervan) is iets vaker bij de medewerkers bekend dan in 2010 en de tevredenheid is licht toegenomen. Een minderheid is met name ontevreden over de opvang na incidenten.

Er is nog geen centrale sluitende registratie, zodat niet goed bekend is hoe het aantal geregistreerde incidenten zich ontwikkelt. Volgens de werknemers neemt de meldingsbereidheid (licht) toe.

5.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Stads- en streekvervoer	KPVV (2013). <i>Sociale veiligheid van personeel in het stads- en streekvervoer: personeelsmonitor.</i>	2010, 2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Programmarapportage Agressie en Geweld 2009-2012.</i>	2010
NS	Medewerkerstevredenheidsonderzoek (niet openbaar)	2013

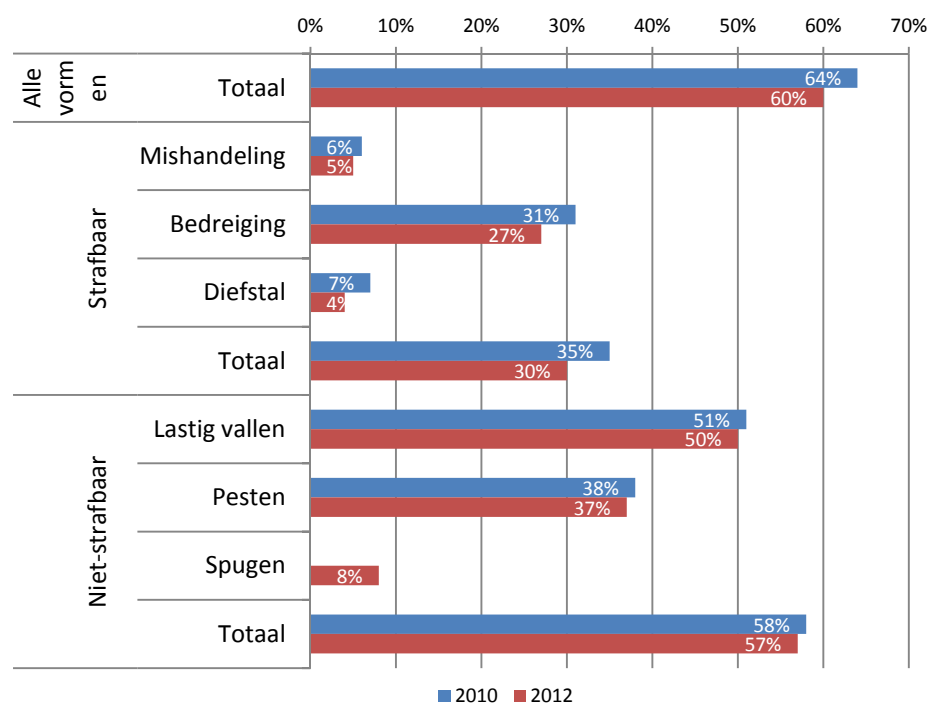
Registratiegegevens

Registratiegegevens (het aantal geregistreerde incidenten) zijn beschikbaar voor zowel de branches stads- en streekvervoer als de NS.

5.3 Aard en omvang van agressie en geweld

Het slachtofferschap van agressie en geweld door externen is in stads- en streekvervoer tussen 2010 en 2012 gedaald, van 64 procent naar 60 procent (figuur 5.1). Deze daling vindt met name plaats in het aantal strafbare incidenten, namelijk bedreiging, mishandeling en diefstal. Dat geldt zowel voor ieder van deze incidenten afzonderlijk, als voor alle strafbare incidenten samengenomen (35 procent slachtoffers van een van deze incidenten in 2010 tegen 30 procent in 2012). De dalingen op het gebied van niet-strafbare incidenten (lastig vallen, spugen) zijn niet significant.

Figuur 5.1 Percentage werknemers in stads- en streekvervoer dat in betreffende jaar heeft te maken gehad met agressie en geweld door externen



Bron: KPVV; 2010, n=3.928; 2012, n=4.220

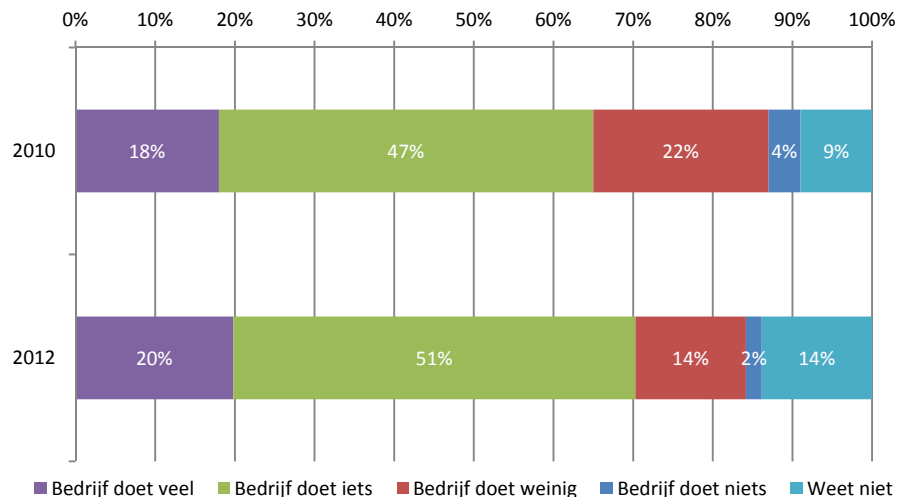
5.4 Beleid tegen agressie en geweld

Algemeen beleid

Werknemers in stads- en streekvervoer is gevraagd hoe zij oordelen over het veiligheidsbeleid van hun werkgever. Daaruit blijkt dat in 2012 20 procent van de medewerkers vindt dat zijn bedrijf veel doet, tegen 18 procent in 2010. Het percentage werknemers dat vindt dat zijn bedrijf weinig of niets doet neemt af tussen 2010 en 2012.

De Inspectie SZW keek in 2010 naar het beleid tegen agressie en geweld bij elf (van de twaalf) openbaarvervoerbedrijven. Op twee bedrijven na bleken alle bedrijven voldoende maatregelen genomen te hebben om incidenten zo veel mogelijk tegen te gaan.

Figuur 5.2 Oordeel werknemers in stads- en streekvervoer over veiligheidsbeleid van het bedrijf



Bron: KPVV; 2010, n=3.928; 2012, n=4.220.

Registratie van incidenten

De incidenten van agressie en geweld tegen personeel van vervoersbedrijven wordt centraal bijgehouden door de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN).¹ Uit de verstrekte gegevens blijkt dat er in 2011 in totaal 6798 incidenten zijn geregistreerd, in 2012 in totaal 5393 incidenten en in het eerste kwartaal van 2013 in totaal 800 incidenten. Als de gegevens van het eerste kwartaal van 2013 worden geëxtrapoleerd voor dat hele jaar komt het aantal op 3200 incidenten. Overigens zijn deze gegevens niet per jaar te vergelijken omdat in de loop der tijd steeds meer vervoersbedrijven de incidenten aan FMN zijn gaan doorgeven.

De NS registreert de incidenten van agressie en geweld via de Railpocket van medewerkers. Het aantal geregistreerde incidenten in 2011 betrof 4848 (in 591 gevallen werd er aangifte gedaan) en in 2012 in totaal 5513 incidenten (in 672 gevallen werd er aangifte gedaan). In de eerste helft van 2013 zijn er 3159 incidenten geregistreerd (aangiftecijfers niet beschikbaar). Extrapoleren we de gegevens van de eerste helft van 2013 naar geheel 2013, dan zouden we komen op 6318 incidenten. Overigens blijkt uit de gegevens van de NS dat iets minder dan de helft van de incidenten verbaal geweld (uitschelden) betreft

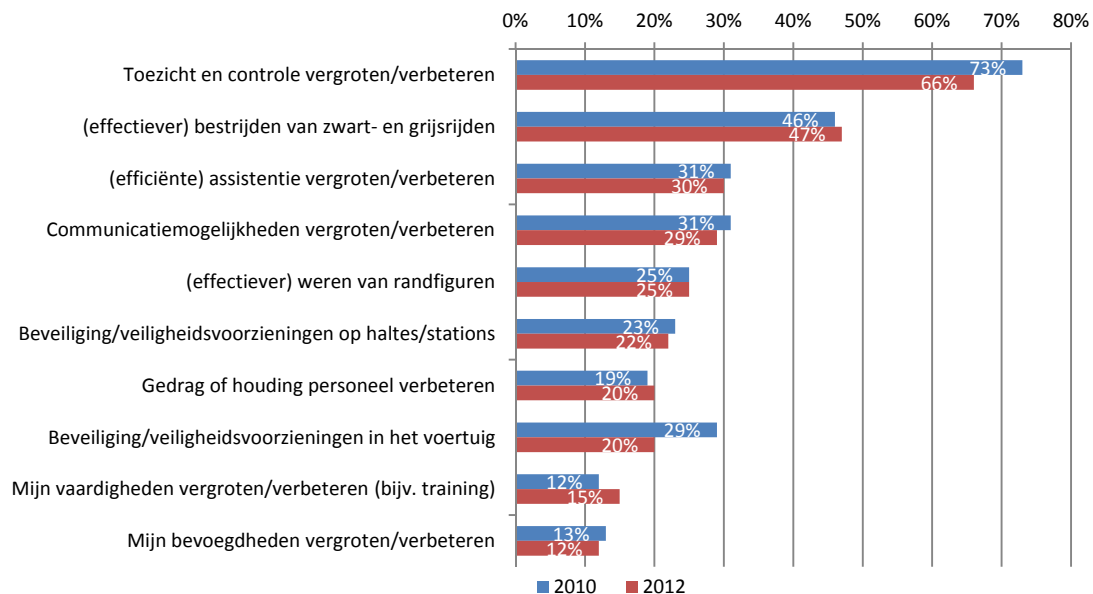
¹ Dit betreft incidenten bij FMN aangesloten bedrijven. Daaronder vallen niet de drie stedelijke vervoersbedrijven GVB, RET en HTM.

en ongeveer 40 procent van de incidenten bedreiging/intimidatie. De aanleiding voor de incidenten is vaak het aanspreken van een reiziger op het gedrag of het uitschrijven van een uitgesteld vervoersbewijs.

Specifieke maatregelen

Wat zouden bedrijven in stads- en streekvervoer volgens hun werknemers anders of extra moeten doen? Met andere woorden: op welke punten van het veiligheidsbeleid zien werknemers nog verbetermogelijkheden? Uit figuur 5.3 blijkt dat de meeste werknemers heil zien in meer toezicht en controle in het vervoer en in het bestrijden van zwartrijden. Relatief weinig behoefte is er aan meer training en het vergroten van bevoegdheden van werknemers. De meeste maatregelen worden in 2012 iets minder vaak genoemd dan in 2010.

Figuur 5.3 Belangrijkste zaken die bedrijven in stads- en streekvervoer volgens werknemers anders of extra moeten doen



Bron: KPVV; 2010, n=3.928; 2012, n=4.220.

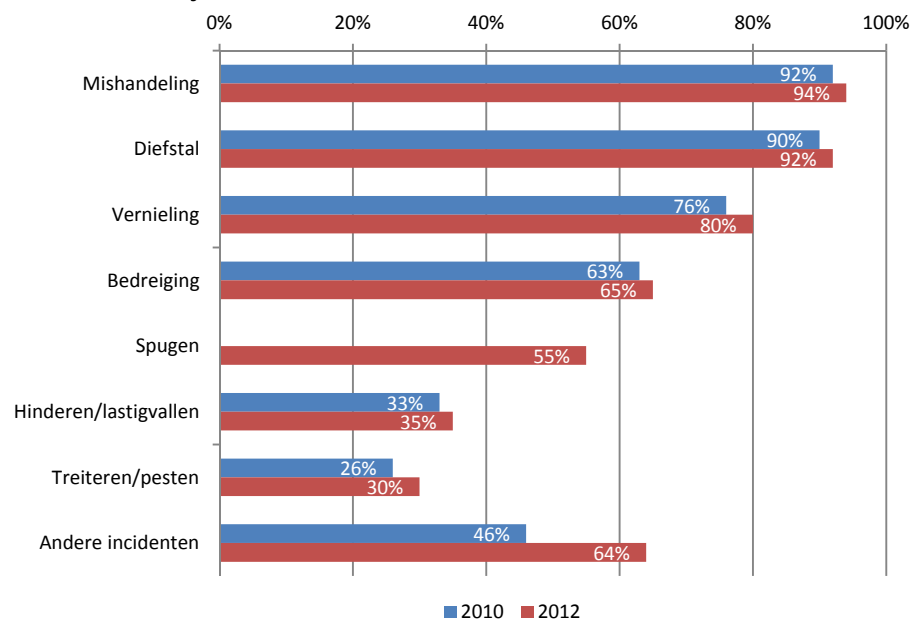
Melding van en opvang na incident

Volgens 72 procent (in 2010: 71%) van de medewerkers kent het vervoerbedrijf de mogelijkheid om incidenten te registreren, volgens 1 procent is registratie niet mogelijk en 26 procent weet niet of het mogelijk is.

Hoe ernstiger het incident, des te vaker dat gemeld wordt. Mishandeling en diefstal worden door vrijwel alle werknemers, naar eigen zeggen, altijd gemeld, vernieling door een grote meerderheid (figuur 5.4). Incidenten die door meeste werknemers niet in alle gevallen worden gemeld zijn treiteren en lastig vallen. Opvallend is dat de meldingsbereidheid voor alle soorten incidenten tussen 2010 en 2012 licht toeneemt.

Over de opvang na een incident is 46 procent tevreden. Dit is een stijging ten opzichte van 2010, toen 41 procent tevreden was. Onvoldoende opvang na een incident is er volgens 9 procent (in 2010: 16%). Volgens de ontevredenen schort het vooral aan de deskundigheid van de opvang (50%), de steun van de leidinggevende (46%) en de informatievoorziening over de nazorgmogelijkheden (37%). In 2010 lagen deze percentages op respectievelijk: 53%, 58% en 43%.

Figuur 5.4 Percentage werknemers in stads- en streekvervoer dat zegt incident altijd te melden



Bron: KPVV; 2010, n=3.928; 2012, n=4.220.

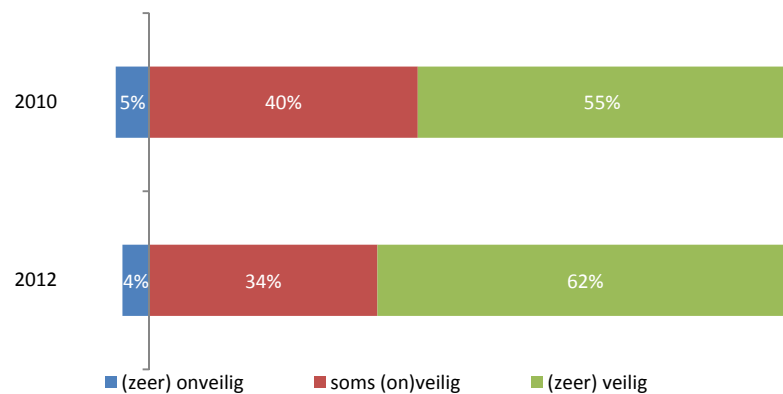
5.5 Effecten van agressie en geweld

Voor zowel het stads- en streekvervoer als de Nederlandse Spoorwegen hebben we geen sectorale informatie over de effecten van agressie en geweld.

5.6 Beleving van (on)veiligheid

In het stads- en streekvervoer neemt het veiligheidsgevoel onder werknemers tussen 2010 en 2012 toe. Het aandeel werknemers dat zich veilig of zeer veilig voelt op het werk neemt toe van 55 procent naar 62 procent.

Figuur 5.5 Gevoel van (on)veiligheid tijdens het werk van werknemers in stads- en streekvervoer

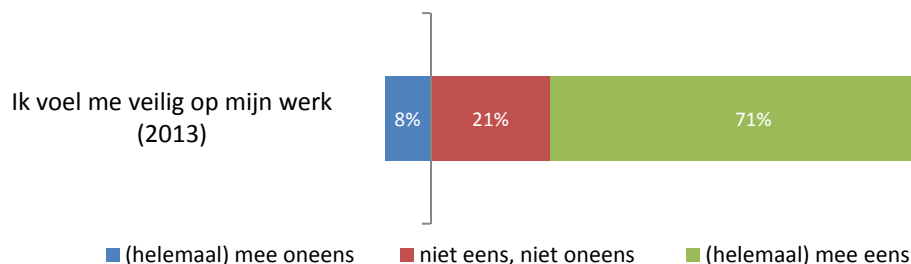


Bron: KPVV 2010, n=3.928; 2012, n=4.220.

Van de medewerkers die zich in 2012 wel eens onveilig voelen voelt 22 procent zich vooral onveilig in het voertuig. 20 procent voelt zich vooral onveilig op een eindpunthalte en 19 procent vooral bij een halte of station. Voor de grootste groep (39%) maakt de locatie echter geen verschil. Deze cijfers zijn niet goed vergelijkbaar met 2010 omdat de categorisering afwijkt.

In 2013 voelt 71 procent van de NS-medewerkers in de buitendienst (onder andere in treinen en op stations) zich veilig op het werk. Eén op de twaalf voelt zich juist niet veilig.

Figuur 5.6 Gevoel van (on)veiligheid tijdens het werk van werknemers in de buitendienst van de Nederlandse Spoorwegen



Bron: NS, 2013, n=4.845

Stads- en streekvervoer: oorzaken veranderde veiligheidsbeleving

In 2012 geeft 13 procent van de medewerkers in stads- en streekvervoer aan zich minder veilig te voelen dan in het jaar daarvoor. Dat zijn er minder dan in 2010, toen dat percentage 18 procent bedroeg. In beide jaren zegt 5 procent zich juist veiliger te voelen; voor 82 procent (2012) respectievelijk 77 procent (2010) bleef de veiligheidsbeleving hetzelfde.

Belangrijkste redenen waarom medewerkers zich in 2012 naar eigen zeggen onveiliger zijn gaan voelen zijn:

- minder toezicht en controle (58%), minder (efficiënte) assistentie (36%) en minder communicatiemogelijkheden (16%);
- toename van criminaliteit en agressie (69%), meer randfiguren (57%) en meer zwart/grijsrijders (43%).

Aan de andere kant zijn de belangrijkste redenen voor een veiliger gevoel:

- meer toezicht en controle (55%) en meer beveiliging en/of veiligheidsvoorzieningen in het voertuig (37%) en op haltes/stations (14%);
- zelf toleranter geworden (24%), eigen ervaringen zijn dit jaar gunstiger (25%) en minder zwart/grijsrijders (28%).
- Minder vaak genoemd werden: training(en) gevolgd hebben, meer/minder bevoegdheden gekregen hebben en andere veranderingen in eigen gedrag of houding.

6 SOCIALE ZEKERHEID

6.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Op basis van bestaande onderzoeken en registraties is geen goed beeld te schetsen van de stand van zaken binnen de sector sociale zekerheid. Uit inspectieonderzoek blijkt in ieder geval dat een aanzienlijk deel van de GSD's, gemeentelijke balies en vestigingen van het UWV nog niet voldoet aan de gestelde regels. Registratiecijfers zijn alleen voor het UWV beschikbaar. Daaruit blijkt dat de meeste registraties betrekking hebben op persoonlijke bedreiging van een medewerker en verbale agressie. Ook blijkt dat er steeds meer incidenten worden geregistreerd.

6.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
UWV Sociale diensten ¹	Arbeidsinspectie (2011). <i>Agressie en geweld in de publieke sector: inspectieresultaten agressie en geweld bij de keten van werk en inkomen</i>	2010
	Inspectie SZW (2013). <i>Factsheet agressie en geweld in de publieke sector</i>	2013

Registratiegegevens

Registratiegegevens (het aantal geregistreerde incidenten) zijn beschikbaar voor het UWV. Dat betekent dat we in dit onderzoek niet de beschikking hebben gehad over registratiegegevens van de sociale diensten.

Voorbehoud

Omdat dit hoofdstuk alleen is gebaseerd op de resultaten van de Inspectie SZW we het extra belangrijk om nog eens te benadrukken dat deze resultaten **niet** representatief zijn voor de gehele sector. De Inspectie SZW heeft er namelijk voor gekozen om die vestigingen te inspecteren waar, op grond van eerdere inspecties, agressie en geweld een serieus risico vormen.

¹ Medewerkers van gemeentelijke sociale diensten zijn ondervraagd in de Monitor agressie en geweld openbaar bestuur (Regioplan, 2012). Resultaten voor de sociale diensten afzonderlijk zijn echter niet beschikbaar.

6.3 Resultaten van het inspectieonderzoek

De Inspectie SZW bekeek in 2010 223 vestigingen van GSD's, UWV en balies. Daarbij bleek dat:

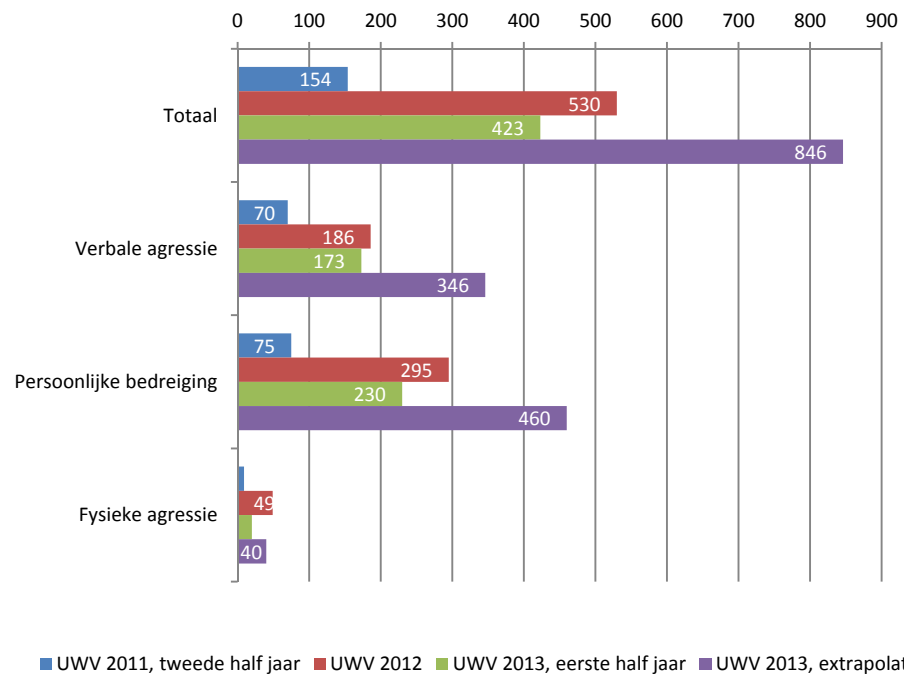
- er vooral sprake is van verbale agressie en minder vaak van fysieke agressie; verbale agressie wordt naar zeggen van de medewerkers meestal niet gemeld (kost te veel tijd, hoort erbij of het verandert toch niets), fysieke agressie wordt wel gemeld volgens de medewerkers en leidt naar zeggen tot een goede aanpak van de daders;
- twee derde van de bezochte vestigingen (73% van de bezochte GSD's, 68% van de bezochte vestigingen van UWV en 49% van de bezochte gemeentebalies) minimaal één van de arbo-regels ten aanzien van agressie en geweld overtreedt;
- zes op de tien van deze overtredingen een overtreding betrof op het onderdeel beleid (melden, registreren en analyseren van incidenten: 26% van de overtredingen; voorlichting en training: 25% van de overtredingen; protocol en huisregels en minimale personeelsbezetting: 18% van de overtredingen; technische en bouwkundige voorzieningen: 11% van de overtredingen; alarmsysteem en -procedure: 14% van de overtredingen). Een derde van de overtredingen had betrekking op een onvolledige risico-inventarisatie.

In 2013 zijn vervolgininspecties gedaan bij organisaties waar in 2010 veel overtredingen werden vastgesteld. Daaruit bleek dat de situatie sterk verbeterd is. Op enkele van de geïnspecteerde locaties zijn nog overtredingen geconstateerd. Overtredingen betroffen met name onvoldoende training en onvoldoende inventariseren en evalueren van risico's.

6.4 Registratie van incidenten door het UWV

Het UWV registreert sinds juli 2011 de incidenten van agressie en geweld tegen medewerkers in het Agressie Registratiesysteem Overheid (ARO). Daaruit blijkt dat ieder jaar meer incidenten worden geregistreerd. In de tweede helft van 2011 werden in totaal 154 incidenten geregistreerd, in heel 2012 530 incidenten en in de eerste helft van 2013 in totaal 423 incidenten (846 incidenten voor heel 2013 als dit cijfer wordt geëxtrapoleerd). De meeste incidentenregistraties betreffen persoonlijke bedreiging en verbale agressie.

Figuur 6.1 Registratie van incidenten van agressie en geweld door het UWV



Bron: ARO

7 ZORG EN WELZIJN

7.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Binnen de sector Zorg en welzijn worden werknemers in de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg het meest met agressie en geweld geconfronteerd en werknemers in de thuiszorg, de kinderopvang en de ziekenhuizen het minst. Deze verschillen tussen de branches hangen samen met het feit dat agressie in veel zorgbranches vaak cliëntgebonden is, oftewel agressie hangt samen met de aard van de ziekte of beperking. Dat speelt meer in gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg dan in bijvoorbeeld ziekenhuizen.

Alleen in ziekenhuizen en de VVT-branche is er een beperkte invloed van agressie en geweld op de werktevredenheid. In ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingshuizen, thuiszorg en welzijn hebben slachtoffers meer last van psychische uitputting. In ziekenhuizen en de VVT-branche melden slachtoffers van agressie en geweld zich in 2011 vaker en langer ziek dan niet-slachtoffers; in de gehandicaptenzorg zijn zij niet langer, maar wel vaker ziek.

De meerderheid van de werknemers vindt het niet nodig dat er meer maatregelen tegen agressie en geweld worden genomen. Het aandeel medewerkers dat vindt dat er wel extra maatregelen nodig zijn, is tussen 2011 en 2012 afgenomen, met name in de jeugdzorg (van 35% naar 21%). Alleen in de branches waar agressie en geweld het meest voorkomen, is het aandeel voorstanders van extra maatregelen juist toegenomen (gehandicaptenzorg (van 21% naar 27%) en ggz (van 24% naar 27%)).

Er is geen centrale incidentenregistratie; elke instelling voert een eigen registratie. Voor de ambulancezorg is bekend dat het aantal geregistreerde incidenten tussen 2010 en 2011 is toegenomen, van 171 naar 289, een stijging van ruim 70 procent. De achtergrond van deze stijging is een grotere aandacht binnen de branche voor het melden van incidenten.

7.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Ambulancediensten	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i> *	2009, 2011
	Ambulancezorg Nederland (2012). <i>Ambulances in zicht 2011</i>	2009 – 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
Ziekenhuizen	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
Jeugdzorg	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Aanpakken & voorkomen van agressie: Jeugdzorg</i>	2010/2011; 2012**
GGZ	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Aanpakken & voorkomen van agressie: Geestelijke gezondheidszorg</i>	2010/2011; 2012**
Gehandicaptenzorg	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	Bureau Bartels (2011). <i>Evaluatie nieuwe instrumenten arbocatalogus Profijt van arbobeleid</i> .	2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
VVT	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Aanpakken & voorkomen van agressie: Kraam- en thuiszorg</i>	2010/2011; 2012**
Welzijn	Prismant (2010) & Panteia (2012). <i>Werknemersonderzoek Zorg en WJK</i>	2009, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA)</i>	2011, 2012
	Inspectie SZW (2012). <i>Aanpakken & voorkomen van agressie: Maatschappelijke opvang</i>	2010/2011; 2012**

* Eind 2013 komt een nieuwe meting van het Werknemersonderzoek Zorg en WJK beschikbaar. Daarin wordt meer aandacht aan agressie en geweld besteed dan in eerdere metingen.

** De gegevens van 2012 komen uit: Inspectie SZW (2013). *Gezond & veilig werken. Sectorrapportage zorg en welzijn 2010-2012*

Registratiegegevens

Volgens opgave van diverse partijen in de zorg- en welzijnssector¹ zijn er binnen zorgbranches geen eenduidige registratiesystemen voor incidenten in gebruik. Individuele organisaties hanteren verschillende systemen met verschillende doelen en verschillende definities van agressie en geweld.² Een uitzondering vormt de ambulancezorg, die separaat rapporteert over registratiegegevens in de publicaties 'Ambulances in zicht'.

7.3 Aard en omvang van agressie en geweld

Uit de monitor in de zorg en welzijnssector hebben we vooral informatie over 2011 (figuur 7.1). Het gaat hier om het aandeel werknemers dat vaak of zeer vaak met vijf vormen agressie en geweld door patiënten/cliënten te maken had.³ Er is in deze monitor geen totaalcijfer bekend voor slachtofferschap van één of meerdere geweldsvormen.⁴

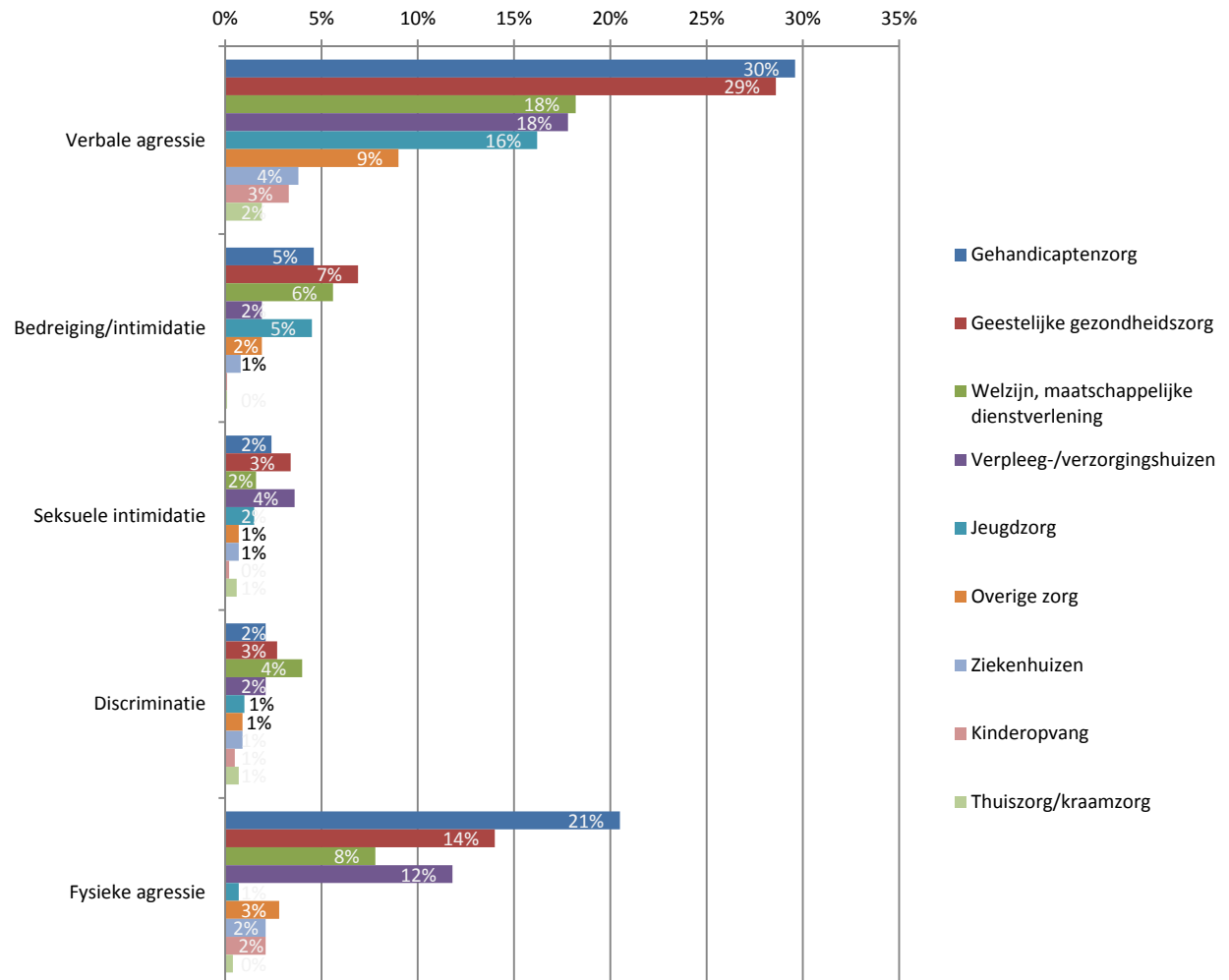
¹ Actiz, Abvakabo FNV, BTN, CNV Publieke Zaak, FBZ, GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, NFU, NU'91, NVZ en VGN.

² Dat wil overigens niet zeggen dat er binnen deze branches geen registraties worden bijgehouden. Zoals in paragraaf 2.4 aan bod kwam, zijn alleen de 'centraal te bevragen' registratiesystemen betrokken in het onderzoek.

³ Uit de rapportage is alleen informatie beschikbaar over agressie en geweld van patiënten en cliënten. Omstanders zijn hierbij niet betrokken.

⁴ 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.

Figuur 7.1 Percentage werknemers in zorg en welzijn dat in afgelopen jaar vaak of zeer vaak had te maken met agressie en geweld door patiënten, 2011



Bron: Werknemersenquête Zorg en WJK 2011, Panteia; n=10.227

In de gehandicaptenzorg en de GGZ komt agressie en geweld het meest voor. Dit betreft met name verbale agressie en fysieke agressie. Branches waar relatief weinig agressie en geweld voorkomen zijn de kinderopvang, de thuiszorg en de kraamzorg en ziekenhuizen.

In de vorige meting van deze monitor (2009) is enkel gevraagd naar ongewenste intimiteiten door patiënten/cliënten. Dit overkwam minder dan 1 procent van de werknemers regelmatig. In de GGZ komt het relatief vaak voor (ruim 2%).

Trend

Op basis van de sectorale monitor is geen trend te schetsen. Om hier toch een idee van te krijgen zijn de resultaten van de NEA voor 2011 en 2012 bekeken. Daar is voor de meeste branches en meeste vormen van geweld geen statistisch significante trend te zien. In de branche welzijn (exclusief

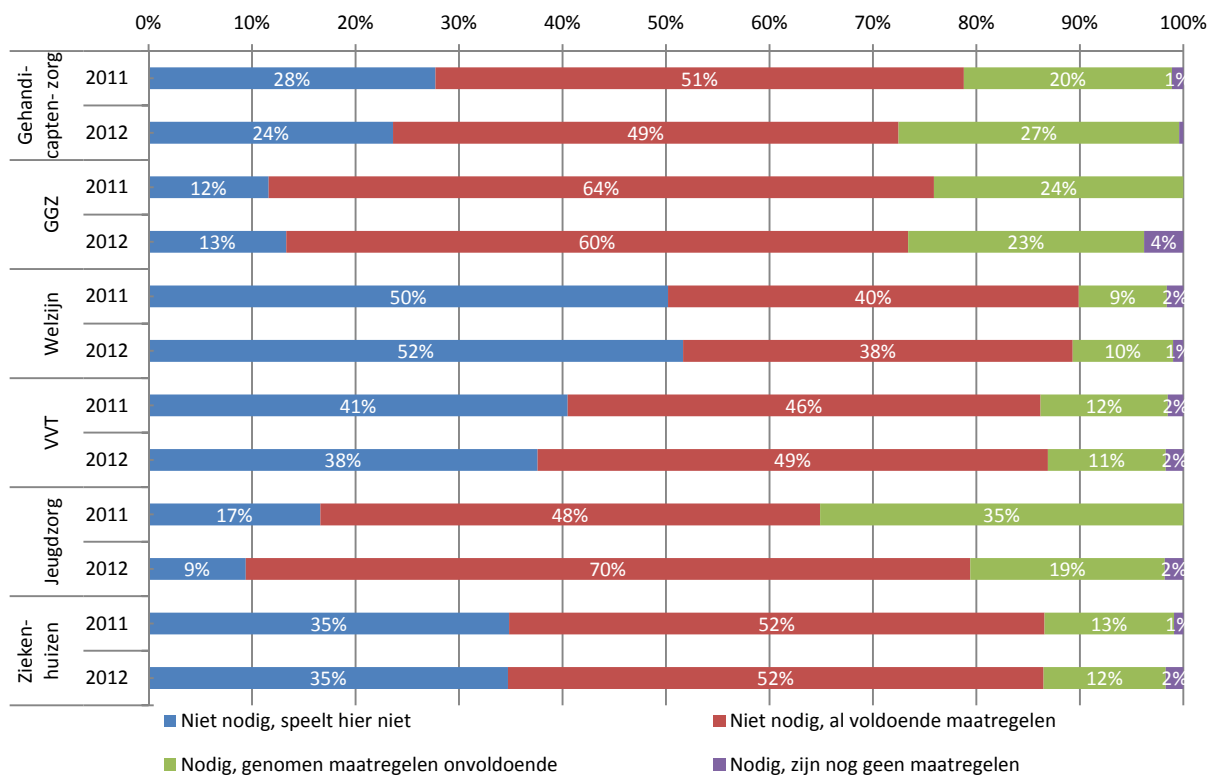
jeugdzorg) is een stijging te zien van het percentage medewerkers dat te maken kreeg met seksuele intimidatie (van 8% in 2011 naar 10% in 2012).

7.4 Beleid tegen agressie en geweld

Noodzaak van maatregelen

Volgens een meerderheid van de werknemers in zorg en welzijn zijn (aanvullende) maatregelen tegen agressie en geweld niet nodig. In de branches welzijn⁵, VVT⁶ en ziekenhuizen oordeelt een substantiële groep medewerkers dat maatregelen onnodig zijn, omdat agressie en geweld in hun branche niet spelen. In de GGZ en de jeugdzorg wordt in meerderheid gesteld dat er al voldoende maatregelen genomen zijn.

Figuur 7.2 Oordeel van werknemers in zorg en welzijn of maatregelen nodig zijn tegen agressie/geweld door externen, 2011, 2012.



Bron: NEA; gehandicaptenzorg, n=405; GGZ, n=213; welzijn, n=2.082; VVT, n=2.493, jeugdzorg, n=103, ziekenhuizen, n=1.836

⁵ In de NEA vallen onder welzijn onder meer: maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk/dienstverlening, kinderopvang, sociaal-cultureel werk.

⁶ VVT staat voor verpleeg- en verzorgingshuizen, thuiszorg.

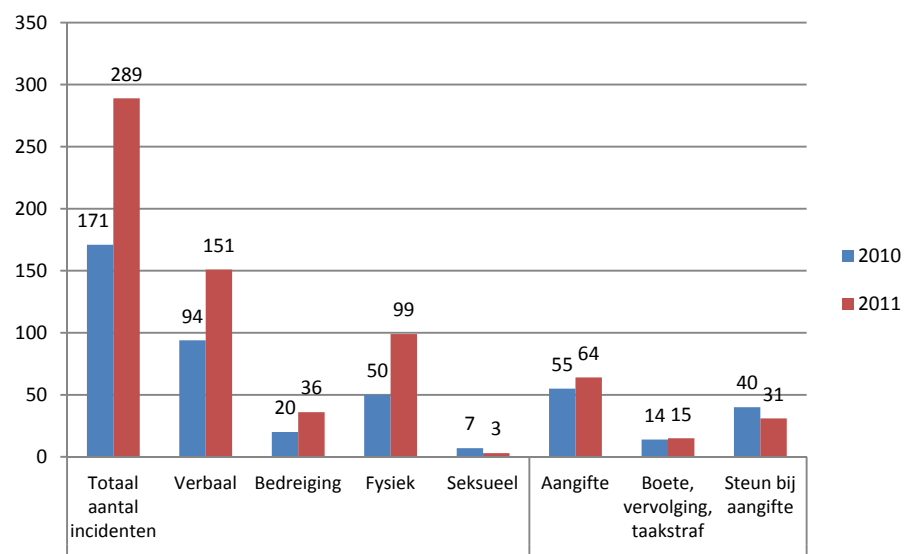
In de meeste branches is geen trend tussen 2011 en 2012 te zien. Bij de jeugdzorg is er een statistische significante groei van het aandeel werknemers dat aangeeft dat er al voldoende maatregelen zijn.⁷

Ambulancedienst: incidentenregistratie

Voor de ambulancedienst hebben we informatie beschikbaar over het aantal geregistreerde incidenten (figuur 7.3). In 2011 werden 289 incidenten bedreiging, verbaal, fysiek en seksueel geweld geregistreerd, tegen 171 een jaar eerder. In 2011 registreerden alle 24 veiligheidsregio's incidenten, tegen 22 in 2010. Verder blijkt Ambulancezorg Nederland in 2011 extra aandacht besteed te hebben aan agressie en geweld en het melden ervan, onder meer door trainingsdagen.

Meest voorkomend typen geweld zijn verbaal en fysiek geweld. In 2010 werd van bijna één derde van de incidenten aangifte gedaan, in 2011 van bijna één kwart. Drie kwart (2010) tot de helft (2011) van de aangiften werd met hulp van de werkgever gedaan.

Figuur 7.3 Aantal geregistreerde incidenten met agressie en geweld door externen bij ambulancediensten en opvolging daarvan, 2010, 2011.



Bron: Ambulancezorg Nederland

Ongeveer een kwart van de aangiftes leidt tot een vervolging of een straf. Hierbij moet aangetekend worden dat niet alle aangiftes in het betreffende jaar al zijn afgewikkeld, zodat voor een deel nog niet bekend is of en welke straf er is gegeven.

Ten slotte werd aan 44 slachtoffers van agressie en/of geweld in 2011 hulp verleend door een zogenoemd bedrijfsopvangteam.

⁷ Voor ambulancediensten is een beperkt aantal werknemers in de NEA ondervraagd. In 2011 gaven 3 van de 20 werknemers (15%) aan dat maatregelen nodig zijn, in 2012 waren dat er 6 van de 16 (38%).

Inspecties bij geestelijke gezondheidszorg

In 2010/2011 beoordeelde de Inspectie SZW het beleid bij 26 GGZ-instellingen, vooral crisisdiensten en verslavingszorginstellingen. De selectie van instellingen is niet representatief, maar risicogericht. Bij ruim de helft (15 instellingen) bleek het beleid op orde. Bij vijf instellingen werden incidentele tekortkomingen vastgesteld, bij zes instellingen structurele. De meest voorkomende lacunes in het beleid waren voorlichting en training van personeel, alarmeringssystemen en -procedures (om hulp in te roepen wanneer nodig) en de analyse en evaluatie van incidenten. In alle instellingen waren gedragsregels voor cliënten.

Inspecties bij maatschappelijke opvang

Bij twaalf van de veertig in 2010/2011 door de Inspectie SZW bezochte instellingen voor maatschappelijke opvang (waaronder vrouwenopvang) is het beleid tegen agressie op orde. Bij de overige instellingen zijn tekortkomingen gezien, die bij 25 instellingen structureel waren. Het ontbrak met name aan het in kaart brengen van risico's, het opstellen van beleid en het treffen van maatregelen als voorlichting en training, het instellen van gedragsregels en de opvolging van incidenten. De geïnspecteerde instellingen vormen geen representatieve doorsnee van de maatschappelijke opvang, omdat het inspectietoezicht risicogericht is.

Inspecties bij jeugdzorg

Inspecties van 48 instellingen voor jeugdzorg (zowel brede jeugdzorginstellingen als bureaus jeugdzorg) door de Inspectie SZW in 2010/2011 leerde dat bij de helft van de instellingen structurele tekortkomingen in het agressiebeleid te vinden waren. De andere helft van de instellingen had het beleid op orde of was goed op weg. Zaken waar bij veel instellingen nog verbetering mogelijk was waren: de risicotaxatie, gedragsregels voor cliënten, alarmsystemen en de evaluatie van het beleid. De Inspectie bezocht instellingen met relatief groot risico, waardoor het beeld niet representatief is voor de Jeugdzorg als geheel.

Inspecties bij kraam- en thuiszorg

Bij 29 van de 51 bezochte kraam- en thuiszorginstellingen oordeelde de Inspectie SZW in 2010/2011 dat het beleid op orde was. Het betrof risicogerichte inspecties, waardoor er geen sprake is van een representatieve doorsnee van instellingen. Negen instellingen waren goed op weg om het beleid op orde te krijgen; bij dertien instellingen werden structurele tekortkomingen gevonden. De belangrijkste aandachtspunten in de thuiszorg en de kraamzorg zijn de inventarisatie van de risico's, de evaluatie van de maatregelen, de incidentanalyse en voorlichting en training.

Herinspecties in 2012

In de genoemde branches zijn in 2012 herinspecties uitgevoerd. Daaruit blijkt dat er meer aandacht is voor agressie. De implementatie van maatregelen is beter op orde, met name op het gebied van gedragsregels, toezicht en alarmering bij incidenten.

7.5 Effecten van agressie en geweld

Op basis van de NEA geven we in deze paragraaf een beeld van de gevolgen van ervaringen met agressie en geweld op werktevredenheid, psychische uitputting en ziekteverzuim. Voor de ambulancediensten zijn er te weinig werknemers in de NEA ondervraagd om hier betrouwbare uitspraken over te doen.

Werktevredenheid

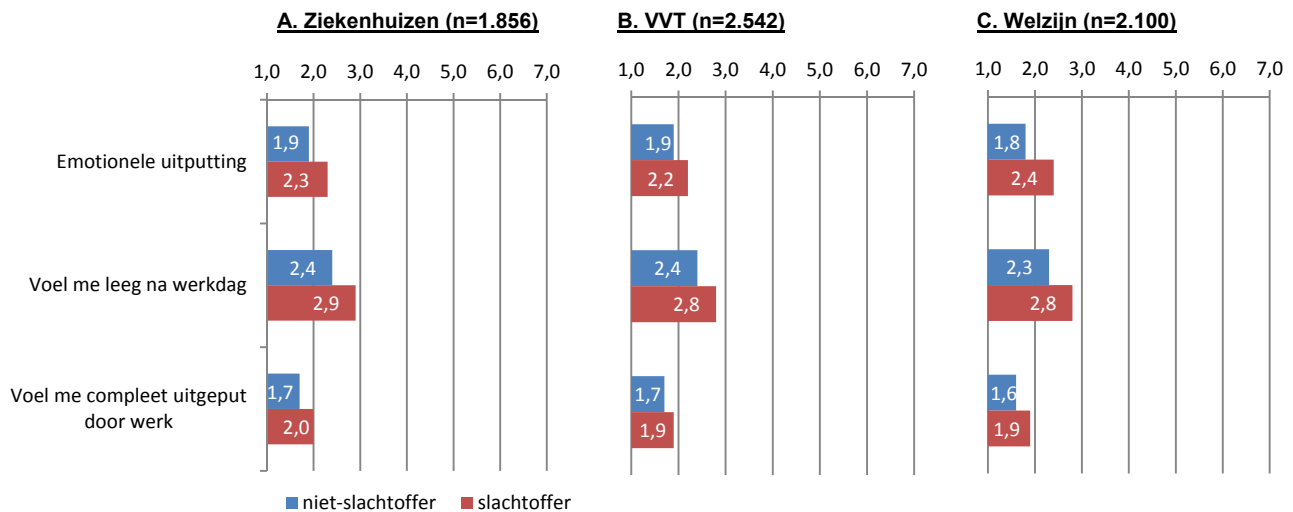
In ziekenhuizen en de welzijnsbranche is er in 2011 een relatie tussen de tevredenheid over het werk en het al dan niet slachtoffer zijn geweest van agressie en geweld door externen. Op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot en met 5 (zeer tevreden) scoren slachtoffers een 3,9, terwijl niet-slachtoffers een 4,0 scoren. Dit is een klein en statistisch significant verschil. Voor beide branches geldt dan in 2012 geen verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffers is te zien. Bij de andere branches (GGZ, VVT, gehandicaptenzorg, jeugdzorg) is er in de NEA geen relatie tussen werktevredenheid en slachtofferschap.

Psychische uitputting

Ervaringen met agressie en geweld blijken tot psychische uitputting te leiden. We gebruiken hiervoor drie indicatoren (figuur 7.4). Voor ziekenhuizen en de branches VVT en welzijn zijn zowel in 2011 als in 2012 significante verschillen te zien tussen slachtoffers en niet-slachtoffers in alle indicatoren voor psychische uitputting. In andere branches zijn er alleen verschillen voor 2011 en/of 2012 te zien voor een of twee van de indicatoren.⁸

⁸ In de GGZ en in de jeugdzorg is er een significant verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffers in 2011 voor emotionele uitputting. In de gehandicaptenzorg is er een significant verschil voor emotionele uitputting in 2011 en 2012, en in 2011 voor het zich leeg voelen na een werkdag.

Figuur 7.4 Uitputting door het werk bij werknemers bij ziekenhuizen, VVT en welzijn (gemiddelde op een schaal 1 (nooit) t/m 7 (elke dag)), uitgesplitst naar slachtoffers en niet-slachtoffers van agressie/geweld door externen, 2011 en 2012 samen.



Bron: NEA

Ziekteverzuim

Uit gegevens van de NEA blijkt dat er met name in ziekenhuizen en de VVT-branche een relatie bestaat tussen slachtofferschap van agressie en geweld en ziekteverzuim. Dit geldt met name voor het jaar 2011. We noemen hier de statistisch significante verschillen.

In ziekenhuizen verzuimen slachtoffers vaker en langer dan niet-slachtoffers. Slachtoffer verzuimden in 2011 1,4 keer, niet-slachtoffers 1,0 keer. Het gemiddeld aantal dagen verzuim in 2011 bedraagt voor slachtoffers 9,5 dagen, tegen 5,8 dagen voor niet-slachtoffers. In 2012 is er onder ziekenhuispersoneel geen significant verschil tussen slachtoffers en niet-slachtoffer te zien.⁹

Voor de VVT-branche zijn soortgelijke verschillen te zien, eveneens alleen voor 2011. Slachtoffers verzuimden toen gemiddeld 1,3 maal, terwijl niet-slachtoffers 1,0 maal verzuimden. Het gemiddeld aantal verzuimdagen bedraagt respectievelijk 9,8 dagen en 7,4 dagen.¹⁰

In de gehandicaptenzorg ten slotte is er in 2011 een verschil in het aantal malen verzuim te zien tussen slachtoffers (1,2 maal) en niet-slachtoffers (0,8 maal).¹¹

⁹ In dat jaar verzuimden niet-slachtoffers gemiddeld 1,09 keer, slachtoffers 1,31 keer; het verzuim onder niet-slachtoffers duurde gemiddeld 6,5 dagen, onder slachtoffers 6,7 dagen. Zoals gezegd zijn de verschillen niet significant.

¹⁰ In 2012 verzuimden niet-slachtoffers gemiddeld 1,0 maal, slachtoffers 1,2 maal. Het verzuim duurde onder niet-slachtoffers gemiddeld 7,0 dagen, onder slachtoffers 8,4 dagen. De verschillen zijn niet significant.

¹¹ In 2012 verzuimden zowel slachtoffers als niet-slachtoffers gemiddeld 1,0 maal.

7.6 Beleving van (on)veiligheid

Over de beleving van onveiligheid zijn voor de sector zorg en welzijn geen (sectorale) gegevens beschikbaar.

8 ONDERWIJS

8.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Werknemers in het primair onderwijs worden (zoals mag worden verwacht) minder met agressie en geweld geconfronteerd dan werknemers in het voortgezet onderwijs; in het middelbaar beroepsonderwijs lijkt het probleem weer wat kleiner dan in het vo. Voor zover er een trend zichtbaar is, is die dalend, zij het licht. Uitzonderingen zijn een forse afname van verbaal geweld in het vo en een (kleine, maar significante) toename van pesten en discriminatie in het mbo.

Veel medewerkers zijn bekend met het beleid in hun school (gedragsregels, registratie, ondersteuning, aangifteprocedures). Het niveau van kennis is tamelijk stabiel; alleen de kennis over ondersteuning na incidenten is toegenomen. De ruime bekendheid met het beleid heeft wellicht te maken met de reikwijdte van de regels. Veel gedragsregels gaan immers niet alleen over leerkrachten en andere medewerkers, maar ook over leerlingen en studenten.

Medewerkers die met agressie en geweld zijn geconfronteerd, zijn iets ontevredener over hun werk dan gemiddeld. Ze hebben meer last van psychische uitputting (in 2012 vaker dan in 2011), ze melden zich vaker en langer ziek en ze hebben meer last van angst en spanningen (in het mbo).

Toch voelt de grote meerderheid van de werknemers zich veilig, met name in de school.

In het onderwijs is er geen centrale of uniforme registratie van incidenten. Er zijn daarom geen gegevens over een trend in geregistreerde gevallen van agressie en geweld.

8.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Primair onderwijs	Regioplan/ITS (2012). <i>Sociale veiligheid in en rond scholen: primair onderwijs 2010-2012, voortgezet onderwijs 2006-2012</i> .	2010, 2012
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)</i> .	2011, 2012

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Voortgezet onderwijs	Regioplan/ITS (2012). <i>Sociale veiligheid in en rond scholen: primair onderwijs 2010-2012, voortgezet onderwijs 2006-2012.</i>	2010, 2012
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).</i>	
Middelbaar beroepsonderwijs	ECBO (2009, 2012). <i>Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2008/2011. Deel 2: Personeel en Deel 3: Beleid</i>	2008, 2011
	TNO (2011, 2012). <i>Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).</i>	2011, 2012

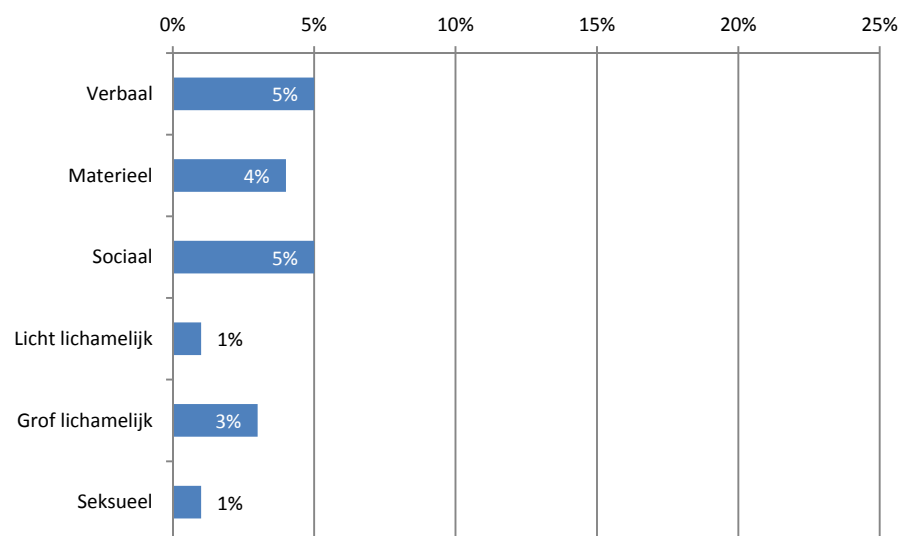
Voor gegevens over de aard en omvang van agressie en geweld, de effecten van slachtofferschap en de veiligheidsbeleving zijn in het po en vo leerkrachten en ondersteunend personeel ondervraagd. In het mbo gaat deze informatie over docenten, ondersteunend personeel en leidinggevenden. We maken in deze metamonitor omwille van de helderheid geen onderscheid tussen deze functiegroepen. Informatie over het beleid wordt in het po en vo van leidinggevenden verkregen, terwijl in het mbo daarover zowel studenten, medewerkers als leidinggevenden zijn ondervraagd.

Registratiegegevens

In geen van de onderwijssectoren is er een centraal incidentenregistratiesysteem; iedere school kiest zijn eigen wijze van registratie. Daardoor zijn er geen bruikbare registratiegegevens voor deze metamonitor beschikbaar.

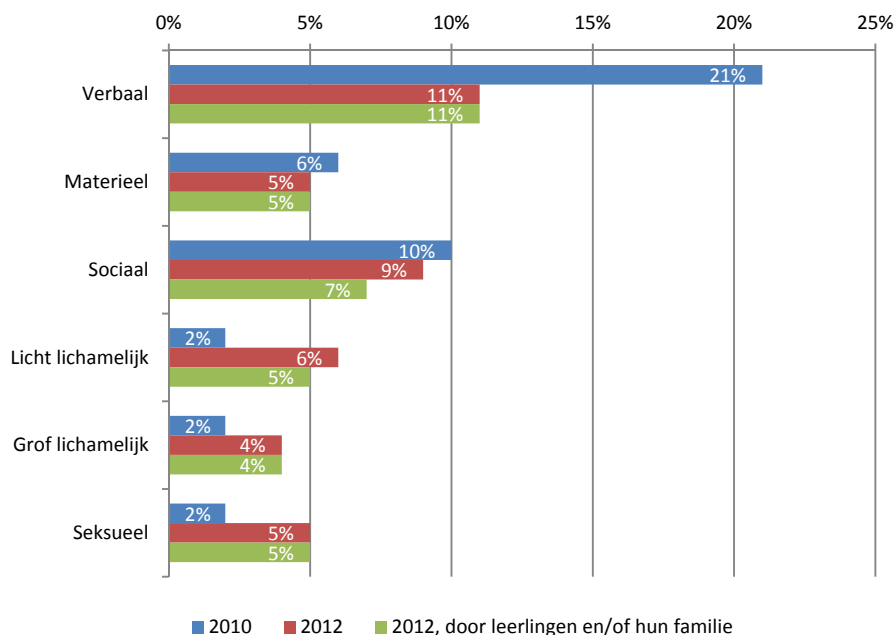
8.3 Aard en omvang van agressie en geweld

Figuur 8.1 Percentage leerkrachten/OOP in primair (speciaal) onderwijs dat heeft aangegeven geweld door leerlingen en/of hun familie te hebben ervaren als slachtoffer



Bron: Regioplan/ITS; 2012, n=163. Gegevens over 2010 niet beschikbaar.

Figuur 8.2 Percentage leerkrachten/OOP in voortgezet (speciaal) onderwijs dat heeft aangegeven geweld te hebben ervaren als slachtoffer *



Bron: Regioplan/ITS; 2010, n = 1.184; 2012, n=187

* Noot: gegevens van 2010 betreffen agressie door zowel leerlingen, hun familie als collega's. Een onderscheid naar alleen agressie door externen is niet te maken om technische redenen. In 2012 is dat onderscheid (net als voor het primair onderwijs) wel gemaakt.

Zowel in het po als in het vo komen verbaal en sociaal geweld het meest voor. Lichamelijk en seksueel geweld komen minder voor, bij 1 tot 3 procent van de werknemers in het po, tot bij 4 tot 6 procent in het vo.

Trends

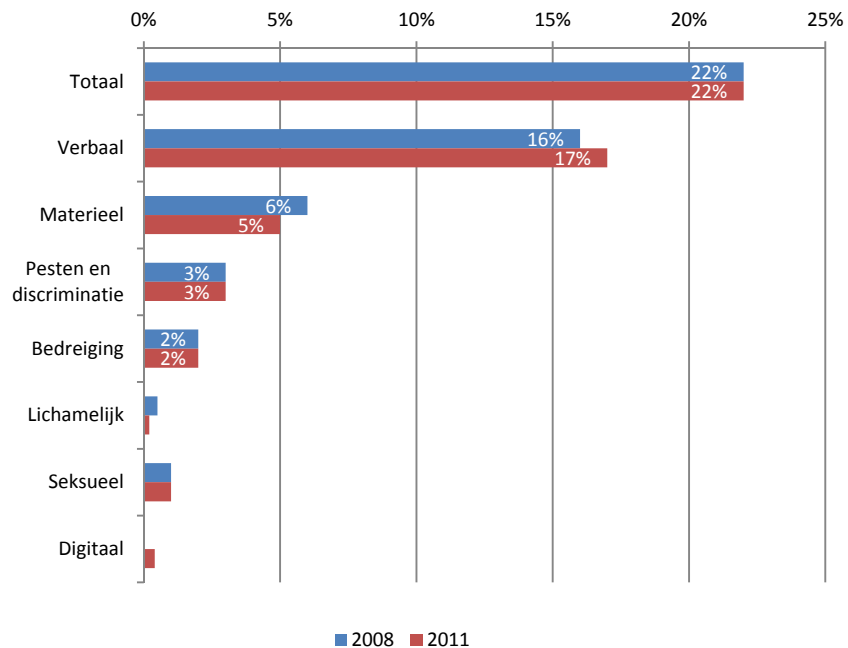
We concluderen dat er tussen 2010 en 2012 nauwelijks verschillen zijn voor po en vo in de omvang van agressie en geweld. De meeste verschillen tussen de jaren blijken niet statistisch significant.

- Voor het po zijn er in de monitor geen gegevens voor 2010 beschikbaar, omdat toen om technische redenen geen onderscheid te maken was naar slachtoffers, daders en getuigen van geweld. Uit een analyse van de NEA, waarin het slachtofferschap door specifiek externen is gemeten, blijkt dat er geen verschil is te zien tussen 2011 en 2012 in de mate van pesten, intimidatie, lichamelijk geweld en ongewenste seksuele aandacht.
- De verschillen tussen 2010 en 2012 zijn voor de meeste vormen van geweld in het vo niet statistisch significant. Voor deze jaren is het slachtofferschap bij deze geweldsvormen dus constant. Wel statistisch significant is de afname van het slachtofferschap van verbaal geweld in het vo.¹

In figuur 8.3 is het slachtofferschap in het mbo weergegeven.

¹ Hierbij moet wel de aantekening worden gemaakt dat in 2010 ook verbaal geweld door collega's in het cijfer is opgenomen.

Figuur 8.3 Percentage docenten/OOP/leidinggevenden in middelbaar beroepsonderwijs dat heeft aangegeven geweld te hebben ervaren als slachtoffer



Bron: ECBO; 2008, n=8.522; 2011, n=8.296

Ruim één op de vijf werknemers in het mbo wordt slachtoffer van één of meer vormen van agressie en geweld. Verbaal geweld komt van alle geweldsvormen veruit het meest voor. 17 procent heeft ermee te maken. Materieel geweld en pesten/discriminatie komen bij 5 procent van de werknemers voor. Seksueel, digitaal en lichamelijk geweld komen het minst voor, bij 1 procent of minder.

Trends

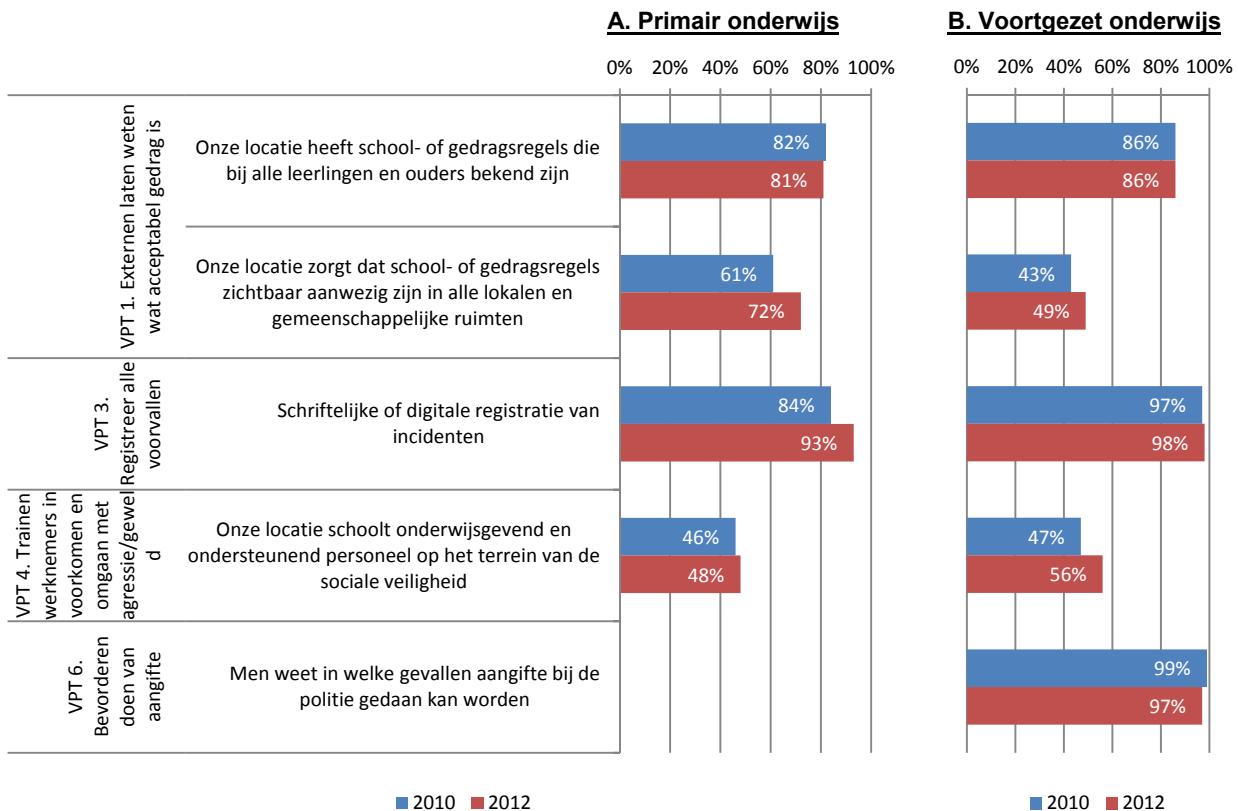
Vergeleken met 2008 komen in 2011 drie vormen van geweld (statistisch significant) minder voor in het mbo. Dat zijn materieel geweld, bedreiging en lichamelijk geweld. De omvang van één vorm is toegenomen, namelijk pesten en discriminatie. Statistisch gezien is de mate van verbaal geweld en seksueel geweld gelijk gebleven.

8.4 **Beleid tegen agressie en geweld**

Primair en voortgezet onderwijs

Voor vier VPT-maatregelen is er informatie over het beleid van scholen in po en vo bekend (figuur 8.4).

Figuur 8.4 Percentage leidinggevenden in po en vo dat heeft aangegeven dat op de locatie een stelling in grote mate van toepassing is. Stellingen geordend naar VPT-maatregel



Bron PO: Regioplan/ITS; 2010, n=106; 2012, n=163
 Bron VO: Regioplan/ITS; 2010, n = 1.184; 2012, n=187

VPT-maatregel 1: Externen laten weten wat acceptabel gedrag is

Veruit de meeste scholen hebben gedragsregels opgesteld en hebben deze ook aan leerlingen en ouders bekend gemaakt. Zowel in het po als vo betreft die meer dan acht op de tien scholen. Zichtbare aanwezigheid in ruimten op school komt vaker voor in het po (72%) dan in het vo (49%). De gedragsregels zullen overigens niet alleen betrekking hebben op gedrag tegenover personeel van de school, maar ook op gedrag tussen leerlingen onderling.

VPT-maatregel 3: Registeren alle voorvallen

Anno 2011 is er op vrijwel alle scholen in het po en vo sprake van registratie van incidenten van agressie en geweld. In het vo is registratie iets gebruikelijker dan in het po. Ook vindt registratie al in 2008 op vrijwel alle scholen plaats, terwijl dan in het po op dat moment niet zo is.

VPT-maatregel 4: Trainen werknemers in voorkomen en omgaan met agressie/geweld

Op ongeveer de helft van de scholen in het po (48%) en vo (56%) wordt het personeel geschoold op het gebied van sociale veiligheid. Dit terrein is

overigens breder dan alleen agressie en geweld tegen personeel. Het gaat bijvoorbeeld ook over incidenten tussen leerlingen.

VPT-maatregel 6: Bevorderen van het doen van aangifte van strafbare feiten

Alleen voor het vo is gevraagd naar het doen van aangifte bij incidenten waarbij strafbare feiten gepleegd zijn. Vrijwel alle leidinggevenden geven daarbij aan dat mensen op school (waaronder personeel) weten wanneer er aangifte gedaan kan worden.

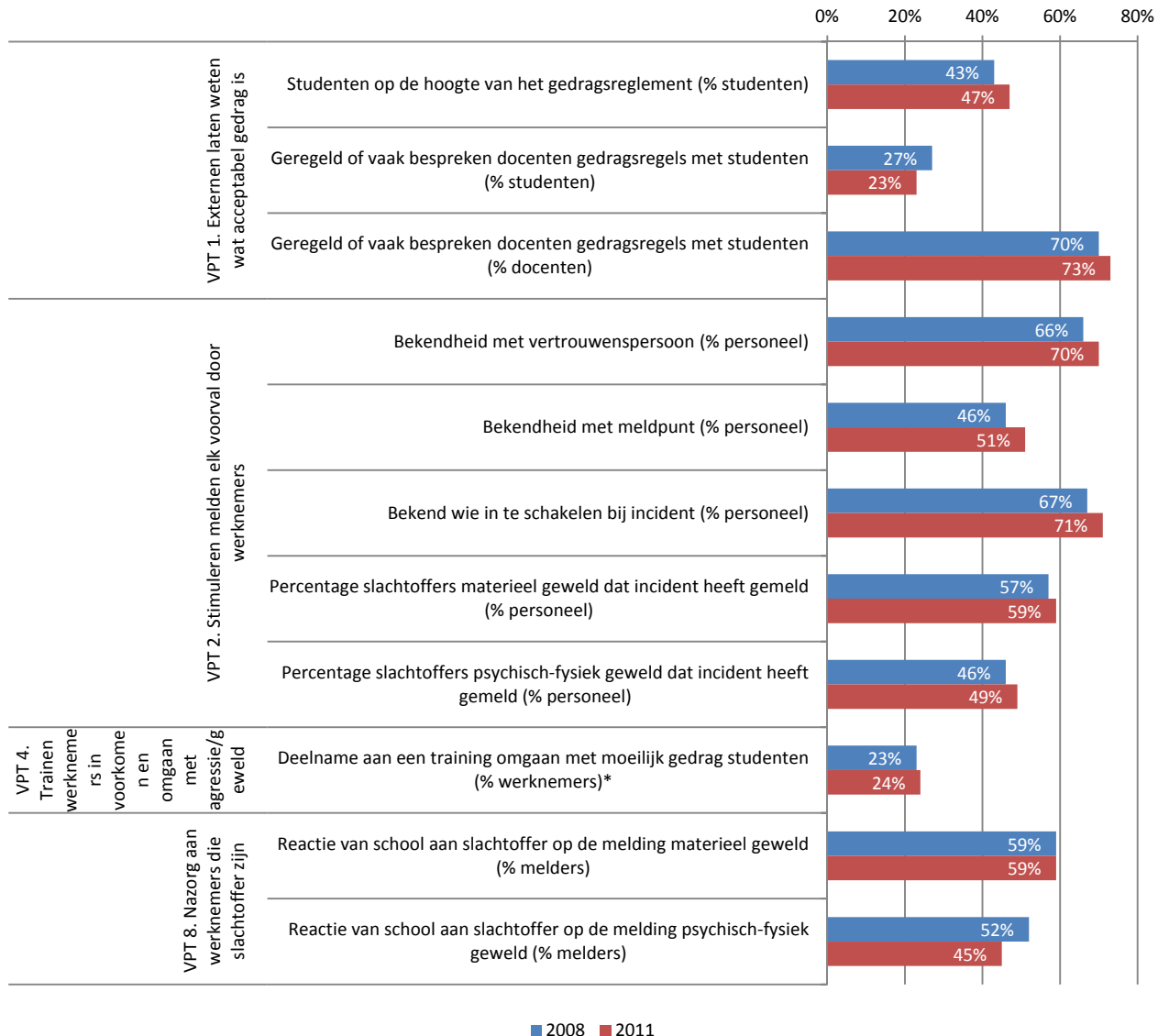
Trend

Voor de meeste bovengenoemde aspecten van beleid is er geen statistisch significante ontwikkeling tussen 2008 en 2011 te zien. Uitzondering daarop is het op school zichtbaar aanbrengen van gedragsregels in het po. Dit is sinds 2008 toegenomen.

Middelbaar beroepsonderwijs

Aan studenten en medewerkers in het mbo is in de monitor een aantal vragen voorgelegd over het veiligheidsbeleid op hun schoollocatie. Voor deze groepen beschikken we over kwantitatieve informatie. Voor vier van de acht VPT-maatregelen is informatie in de monitor aanwezig (figuur 8.5).

Figuur 8.5 Beleidsmaatregelen in het mbo op het gebied van sociale veiligheid. Items geordend naar VPT-maatregel.



Bron: ECBO; 2008, n=8.522; 2011, n=8.296

* Afzonderlijke cijfers voor onderwijs en ondersteunend personeel herberekend tot een totaalcijfer (berekening RegioPlan).

VPT-maatregel 1: Externen laten weten wat acceptabel gedrag is

Aan niet alle studenten blijkt duidelijk gemaakt te zijn wat de school als acceptabel gedrag ziet. Bijna de helft van de studenten geeft aan op de hoogte te zijn van het gedragsreglement. Minder dan een kwart geeft aan dat docenten geregeld of vaak de gedragsregels met studenten bespreken. Opvallend is dat docenten dat laatste heel anders zien: bijna drie kwart zegt geregeld of vaak de gedragsregels te bespreken.

VPT-maatregel 2: Stimuleren melden van voorvallen

Onder een meerderheid (70% in 2011) van de medewerkers is bekend dat er een vertrouwenspersoon is om incidenten te bespreken. Een ongeveer even grote groep weet wie in te schakelen is in het geval van een incident. Het interne meldpunt voor incidenten is echter minder bekend: daar heeft de helft van de medewerkers weet van. Het is overigens niet zo dat medewerkers als ze een incident meemaken via-via bij vertrouwenspersoon of meldpunt terechtkomen. De bekendheid van deze twee instanties is onder slachtoffers niet groter dan bij niet-slachtoffers. In hoeverre worden incidenten daadwerkelijk gemeld? Dat blijkt bij materieel geweld (diefstal en vernieling) in grotere mate te gebeuren (59% van de slachtoffers) dan bij psychisch-fysiek geweld (49%).

Uit kwalitatieve interviews met beleidsmedewerkers van mbo-instellingen blijkt dat hun ervaring is dat niet alle incidenten die gemeld worden bij docenten of afdelingsmanagers, ook centraal geregistreerd worden (VPT-maatregel 3).

VPT-maatregel 4: Trainen werknemers in voorkomen en omgaan met agressie/geweld

Bijna een kwart van de werknemers in het mbo heeft deelgenomen aan een training over de omgaan van moeilijk gedrag van studenten. Dit cijfer is stabiel tussen 2008 en 2011.

VPT-maatregel 8: Nazorg verlenen aan werknemers die slachtoffer zijn

Slachtoffers van materieel geweld hebben in meerderheid (59%) een reactie van de school op hun melding gehad. Op psychisch-fysiek geweld wordt door de school wat minder vaak gereageerd. In 2011 had 45 procent van de melders van een dergelijk incident een reactie van de school gekregen.

Trend

Een aantal aspecten van het beleid is sinds 2008 sterker in de organisatie van mbo-instellingen verankerd.² Zo zijn studenten beter op de hoogte van het gedragsreglement. Ook is de bekendheid van vertrouwenspersonen en meldpunten bij het personeel toegenomen, evenals het deel van de incidenten dat door personeel wordt gemeld. De opvolging vanuit de school op incidenten is echter stabiel (voor materieel geweld) of afgenomen (voor psychisch-fysiek geweld).

8.5 Effecten van agressie en geweld

Primair en voortgezet onderwijs

In de beschikbare monitoren voor primair en voortgezet onderwijs is geen informatie over de effecten van agressie en geweld bekend. Wel zijn in de NEA enkele gegevens beschikbaar.

² Vanwege de grote aantallen ondervraagde medewerkers en studenten zijn de meeste verschillen tussen 2008 en 2011 statistisch significant. We bespreken hier alleen verschillen van enige omvang.

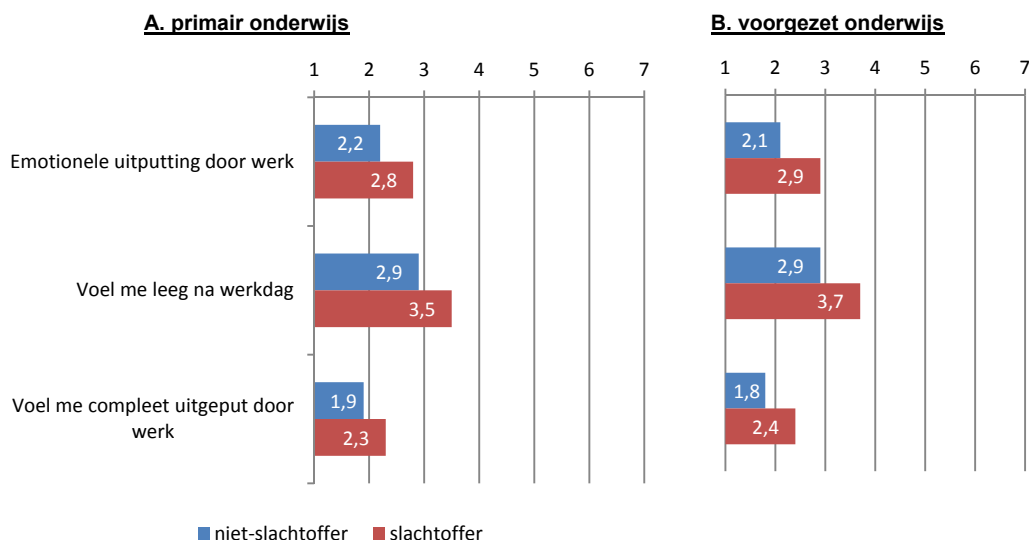
Werktevredenheid

In het voortgezet onderwijs heeft slachtofferschap van agressie en geweld een relatie met werktevredenheid. Slachtoffers zijn iets ontevredener over hun baan dan niet-slachtoffers (3,9 versus 4,1 op een schaal van 1 t/m 5). Dat is alleen in 2012 het geval, niet in 2011.

Psychische uitputting

Slachtoffers hebben zowel in po als in vo gemiddeld meer last van psychische uitputting in het werk dan niet-slachtoffers. Het effect van slachtofferschap is in het vo iets sterker dan in het vo.

Figuur 8.6 Uitputting door het werk bij werknemers bij po en vo (gemiddelde op een schaal 1 t/m 7), uitgesplitst naar slachtoffers en niet-slachtoffers van agressie/geweld door externen, 2011 en 2012 samen.



Bron: NEA; PO, n= 831; VO, n=883

Ziekteverzuim

In het voortgezet onderwijs is er een relatie te zien tussen slachtofferschap en ziekteverzuim. Slachtoffers melden zich vaker ziek dan niet slachtoffers (61% tegen 52%) en het aantal dagen verzuim ligt ook hoger (9,0 versus 5,8).

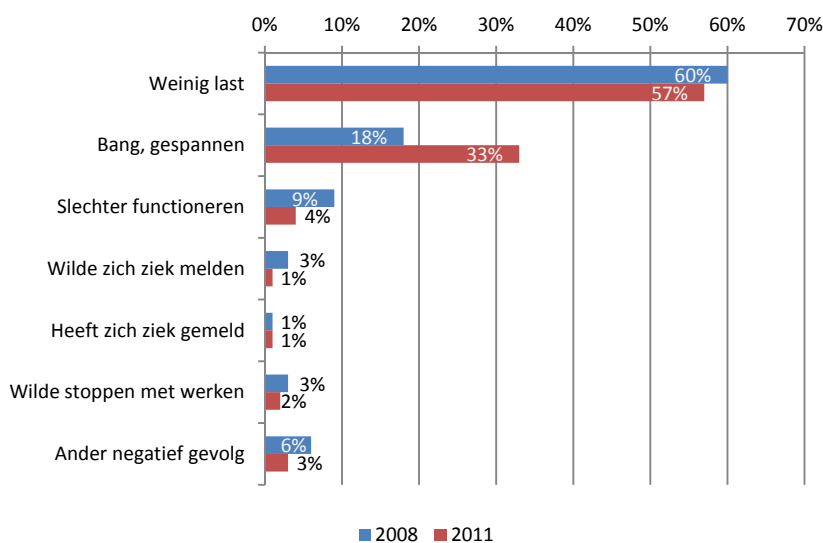
Middelbaar beroepsonderwijs

Ruim vier op de tien slachtoffers van agressie en geweld door externen in het mbo ondervindt negatieve gevolgen van het meegemaakte incident. Het vaakst hebben slachtoffers daarbij last van angst en spanningen. Een klein deel van de slachtoffers functioneert door het incident slechter. Ziekteverzuim door een agressie- of geweldsincident komt bij één op de honderd slachtoffers voor. Tussen 2008 en 2011 neemt het aandeel slachtoffers dat gevolgen ondervindt van een incident iets toe. Vooral het aantal angst- en spanningsklachten neemt toe.

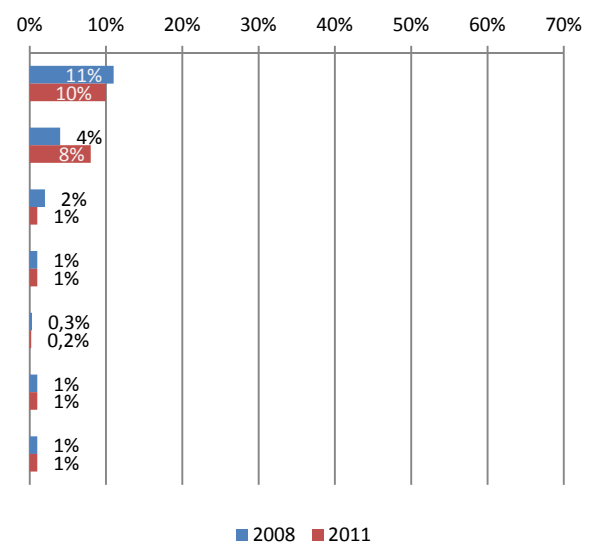
Van alle werknemers in het mbo ondervindt in 2011 één op de twaalf angst of spanning als gevolg van een agressie- of geweldsincident. Minder dan één op de honderd werknemers heeft zich als gevolg van een incident ziek gemeld. Eén op de tien heeft wel een incident meegemaakt, maar ondervindt daar weinig last van.³

Figuur 8.7 Gevolgen van slachtofferschap van psychisch-fysiek geweld in het mbo door studenten, familie van studenten en buitenstaanders. Percentage van slachtoffers cq. alle werknemers dat last heeft van genoemde gevolgen

A. Percentage slachtoffers*



B. Percentage alle werknemers**



Bron: ECBO; 2008, n=1.389 2011, n=1.253

* Uitsluitend slachtoffers van geweld door externen (berekening Regioplan)

** Inclusief gevolgen van geweld door collega's en leidinggevenden.

8.6 Beleving van (on)veiligheid

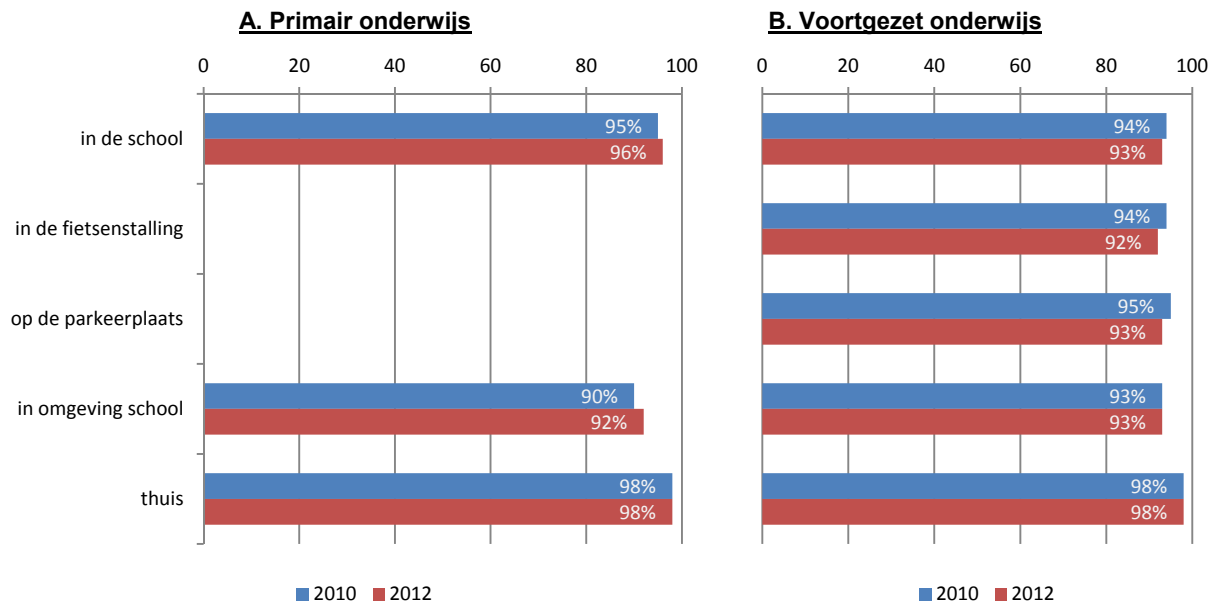
Voortgezet en voortgezet onderwijs

De beleving van onveiligheid binnen en buiten school door leraren in po en vo is laag. Veruit de meeste leraren voelen zich veilig in de school, in de omgeving van de school en in hun huis (figuur 8.8). Verschillen tussen 2010 en 2012 zijn dermate klein dat er niet van een betekenisvolle trend te spreken is.⁴

³ De cijfers voor alle werknemers in het mbo gaan zowel over incidenten door externen als door collega's en leidinggevenden. Op basis van de rapporten van de monitor voor het mbo is er bij het cijfer voor alle werknemers geen onderscheid naar dader te maken.

⁴ In het po zijn er geen statistisch significante verschillen tussen 2010 en 2012. In het vo zijn de verschillen tussen de jaren voor het veiligheidsgevoel in de fietsenstalling en op de parkeerplaats significant.

Figuur 8.8 Percentage leerkrachten/OOP in po en vo dat zich veilig voelt. 2010



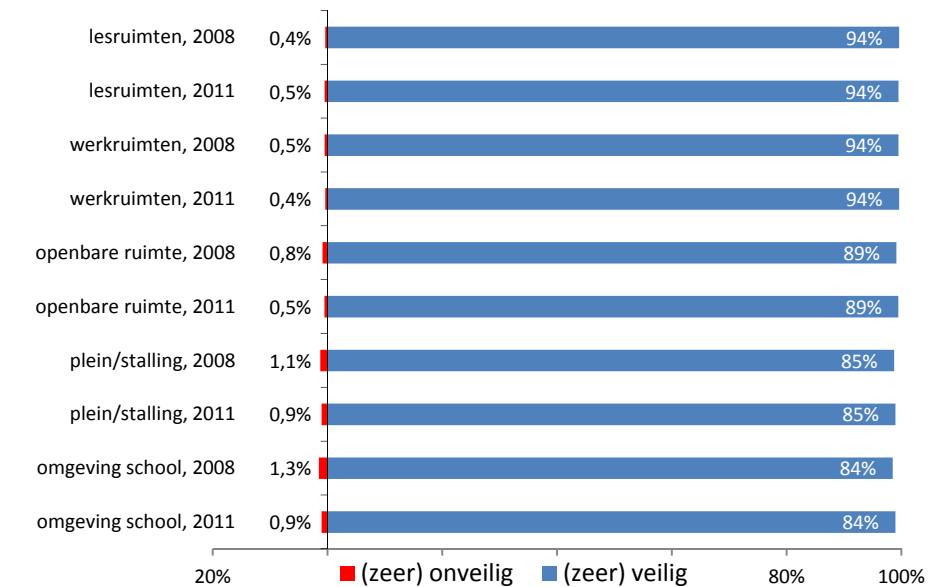
Bron PO: Regioplan/ITS; 2010, n= 560; 2012, n=931

Bron VO: Regioplan/ITS; 2010, n = 3.153; 2012, n=942

Middelbaar beroepsonderwijs

Veruit de meeste werknemers in het middelbaar beroepsonderwijs voelen zich veilig in en rond de school. Het gevoel van veiligheid is het grootst in lesruimten en werkruimten. In de omgeving van de school en op het schoolplein en de stallingen ligt het veiligheidsgevoel wat lager. Het omgekeerde geldt voor het onveiligheidsgevoel: buiten de school is dat wat hoger dan binnen de school. Voor alle ruimten geldt in 2011 dat minder dan één procent van de werknemers zich onveilig voelt. Tussen 2008 en 2011 zijn nauwelijks verschillen te zien.

Figuur 8.9 Gevoel van (on)veiligheid van werknemers in vijf situaties in en rond de instelling. Percentage dat zich (zeer) (on)veilig voelt



Bron: ECBO 2008, n=8.114; 2011, n=7.908.

Slachtofferschap en veiligheidsbeleving

In de laatste monitor voor het mbo is voor de jaren 2006, 2008 en 2011 tezamen geanalyseerd of er verschillen zijn tussen slachtoffers en niet-slachtoffers in de beleving van (on)veiligheid. Dat blijkt niet het geval voor materieel geweld (vernieling en diefstal). Slachtoffers en niet-slachtoffers voelen zich even veilig. Bij psychisch-fysiek geweld is er wel een verschil te zien. Slachtoffers voelen zich gemiddeld minder veilig dan niet-slachtoffers. Op een schaal van 1 tot en met 7 voelen slachtoffers van psychisch-fysiek geweld zich circa een halve punt minder veilig dan niet-slachtoffers. Wel is het zo dat zowel slachtoffers als niet-slachtoffers zich binnen en buiten de school overwegend veilig voelen.

9 OPENBAAR BESTUUR

9.1 Samenvatting

Uit de bronnen die we in dit onderzoek gebruikten, blijkt het volgende:

Ambtsdragers en werknemers in het openbaar bestuur worden regelmatig met agressie en geweld geconfronteerd, het meest in gemeenten en in mindere mate bij waterschappen, provincies en het Rijk. Voor de werknemers is de omvang van agressie en geweld tussen 2010 en 2012 gelijk gebleven; bij de ambtsdragers is er een toename te zien, met name voor burgemeesters en wethouders. Ook voor ambtsdragers van waterschappen is er een toename, zij het op een lager niveau.

Werknemers ervaren geen duidelijke gevolgen van agressie en geweld voor hun herstelbehoefte of hun ziekteverzuim; wel voelen ze een hogere werkdruk. De medewerkers voelen zich in grote meerderheid veilig, al is het aantal werknemers dat zich nooit onveilig voelt tussen 2010 en 2012 licht afgenomen. Een belangrijk gevolg van agressie en geweld in het openbaar bestuur heeft betrekking op de integriteit van het bestuur. Medewerkers en ambtsdragers zien de neiging (bij collega's) om hun beslissingen door de dreiging te laten beïnvloeden.

In het openbaar bestuur zijn er uniforme registratiesystemen, die centraal kunnen worden afgetapt. Bij het Rijk is er tussen 2011 en 2012 geen duidelijke toename van het aantal geregistreerde incidenten, bij provincies evenmin. Bij de gemeenten is er wel een forse toename. De meldings- en registratiebereidheid lijkt er toe te nemen, ook al blijft het aantal geregistreerde incidenten het topje van een ijsberg.

9.2 Onderverdeling van de sector en informatiebronnen

De sector openbaar bestuur wordt gevormd door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Binnen deze organisaties onderscheiden we politieke ambtsdragers enerzijds en overheidsmedewerkers anderzijds.

In de onderstaande tabel geven we de beschikbare informatiebronnen per branche weer (voor een toelichting bij de indeling van branches, zie par. 1.3).

Branche	Bron(nen)	Voor jaren
Rijk / Provincies / Gemeenten / Waterschappen	Ministerie van BZK (2010). <i>Bedreigd Bestuur 2010: agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen.</i>	2010
	Ministerie van BZK (2010). <i>Agressie en geweld: onderzoek naar agressie en geweld door externen tegen overheidsmedewerkers</i>	2010
	Regioplan (2012). <i>Monitor agressie en geweld Openbaar Bestuur 2012.</i>	2012
Gemeenten	Inspectie SZW (2013). <i>Factsheet agressie en geweld in de publieke sector</i>	2013

In de beschikbare monitoren wordt consequent een onderscheid gemaakt tussen politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers. Gegevens over beide groepen gezamenlijk zijn niet beschikbaar. In dit hoofdstuk behandelen we deze twee groepen dan ook steeds afzonderlijk. Politieke ambtsdragers zijn burgemeesters, wethouders en raadsleden bij gemeenten, Commissarissen van de (destijds) Koningin, gedeputeerden en statenleden bij provincies en dijkgraven en leden van dagelijks en algemeen bestuur bij waterschappen.

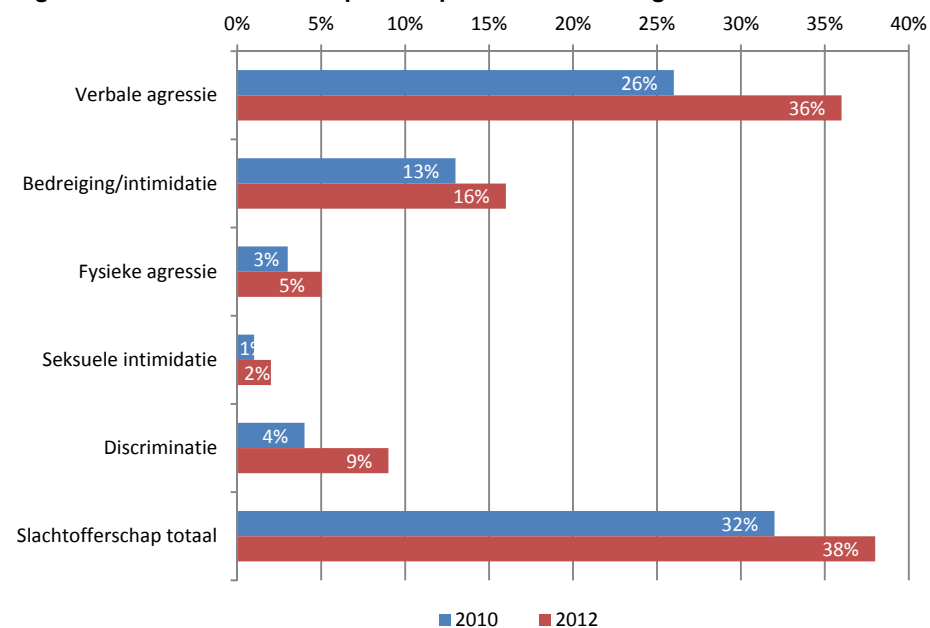
9.3 Aard en omvang van agressie en geweld

Politieke ambtsdragers

In 2010 werd iets minder dan een derde van de politieke ambtsdragers (32%) slachtoffer van agressie en geweld (figuur 9.1). Twee jaar later is dit gestegen tot bijna één op de vier (38%). Vooral verbale agressie tegen politieke ambtsdragers is de laatste jaren toegenomen en komt het vaakst voor.

Uitgesplitst naar bestuurslagen blijkt dat in 2012 met name burgemeesters (61%) en wethouders (53%) slachtoffer waren van agressie en geweld (figuur 9.2). Vooral agressie en geweld tegen burgemeesters blijkt te zijn gestegen (van 50% in 2010 naar 61% in 2012). Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers van de waterschappen komt niet vaak voor maar is sinds 2010 wel flink gestegen.

Figuur 9.1 Slachtofferschap onder politieke ambtsdragers in 2010 en 2012.



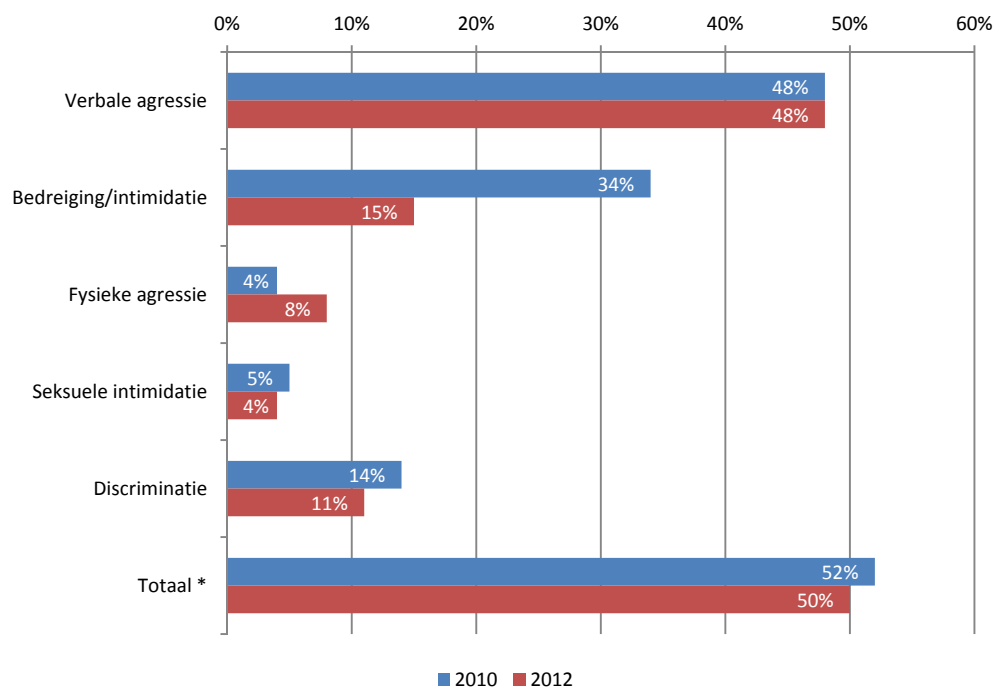
Bron: BZK (2010) en Regioplan (2012); 2010, n = 2502; 2012, n = 2755.

Overheidsmedewerkers

Veertig procent van de overheidsmedewerkers in de verschillende bestuurslagen heeft de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met agressie en geweld. Voor overheidsmedewerkers met burgercontacten geldt dit iets vaker (50%). Meestal gaat het om verbale agressie (48%), minder vaak om bedreiging/intimidatie (15%) en discriminatie (11%) (figuur 9.2).

Het slachtofferschap van agressie en is het grootst bij gemeenten. Bij waterschappen en provincies komen incidenten het minst voor, terwijl het Rijk een tussenpositie inneemt. Voor geen van de bestuurslagen is een significante trend tussen 2010 en 2012 te zien.

Figuur 9.2 Slachtofferschap van agressie en geweld onder overheidsmedewerkers met burgercontact, in 2010 en 2012



* Totaalcijfer 2010 is op zes geweldsvormen (inclusief pesten) gebaseerd, tegen vijf in 2012. De totaalcijfers zijn dus niet geheel vergelijkbaar.
Bron: BZK (2010) en Regioplan (2012)

Conclusies over aard en omvang

Met name ambtsdragers bij provincies en gemeenten en medewerkers met burgercontact bij gemeenten komen in aanraking met agressie en geweld. Het aantal slachtoffers van een of meer incidenten neemt bij ambtsdragers toe tussen 2010 en 2012. Bij medewerkers is er geen duidelijke trend te zien. Verbale agressie komt het meest voor in het openbaar bestuur. Ook intimidatie en bedreiging kennen relatief veel slachtoffers. Fysieke agressie en seksuele intimidatie komt bij enkele procenten van de ambtsdragers en medewerkers voor.

9.4 **Beleid tegen agressie en geweld**

Beleving van het algemene beleid

Politieke ambtsdragers

Van de politieke ambtsdragers weet meer dan een derde niet of hun organisatie het beleid op het gebied van agressie en geweld op een goede manier opgezet heeft. Voor zover ze er wel van op de hoogte zijn, is hun mening meestal positief. In vergelijking met 2010 hebben burgemeesters, wethouders en ambtsdragers van waterschappen meer waardering voor het organisatiebeleid gekregen. In andere bestuurslagen is een dergelijke verandering niet zichtbaar.

Overheidsmedewerkers

Overheidsmedewerkers zijn vaker op de hoogte van het beleid van hun organisatie dan de politieke ambtsdragers en ze zijn ook vaker op de hoogte dan in 2010. Vooruitgang is er vooral bij de provincieambtenaren. Overheidsmedewerkers die het beleid kennen, oordelen vaker positief dan negatief, zij het minder uitgesproken dan de ambtsdragers (die zijn minder vaak negatief). Ten opzichte van 2010 is de tevredenheid toegenomen over de aangifteprocedure (net als bij de ambtsdragers) en voor het daadkrachtig optreden tegen daders (anders dan bij de ambtsdragers). Bij de provincies en de departementen is de tevredenheid van de overheidsmedewerkers niet of nauwelijks veranderd. Anders dan bij de ambtsdragers geldt dat overheidsmedewerkers die met agressie en geweld zijn geconfronteerd vaker ontevreden zijn over de ondersteuning vanuit de organisatie dan andere overheidsmedewerkers (met uitzondering van de aangifteprocedure).

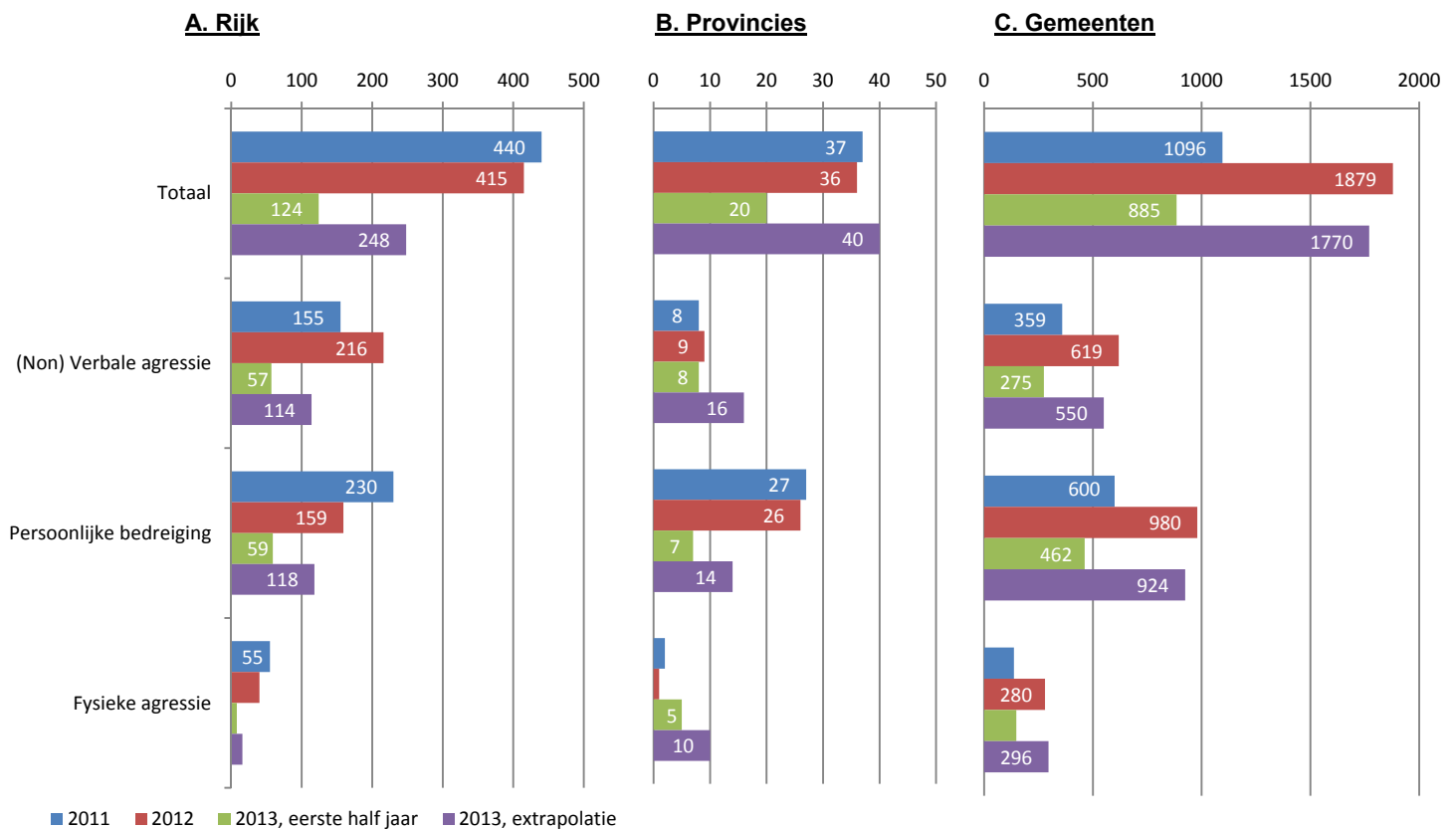
Registratie van incidenten

De bestuurslagen binnen de sector Openbaar Bestuur registreren de incidenten van agressie en geweld in het GIR (gemeentelijk incidenten registratiesysteem), het PAR (Provinciaal Agressie Registratiesysteem), het ARO (Agressie Registratie Systeem Overheid). Voor de metamonitor VPT 2013 zijn deze registratiesystemen (excl. waterschappen) centraal bevraagd.

De registratiegegevens uit het ARO, PAR en het GIR zijn niet volledig door onderregistratie. Enerzijds omdat de registratiesystemen niet door alle organisaties in het openbaar bestuur worden gebruikt, anderzijds omdat naar verwachting niet alle incidenten daadwerkelijk intern worden geregistreerd (zie ook verderop in deze paragraaf). Tevens zijn de bestuurslagen onderling niet te vergelijken omdat ze qua personeelsomvang verschillen.

In onderstaande figuur zijn de geregistreerde incidenten per bestuurslaag in de periode 2011 – eerste helft 2013 weergegeven.

Figuur 9.3 Geregistreerde incidenten in 2011, 2012 en eerste helft 2013



VPT-maatregelen

Stellen van een norm

Uit de meting uit 2012 blijkt dat er in ruim 80 procent van de gemeenten, 60 procent van de provincies, 53 procent van de departementen en 31 procent van de waterschappen een duidelijke norm is gesteld voor het gedrag van burgers.

Intern melden

In 91 procent van de gemeenten, 87 procent van de departementen en 75 procent van de waterschappen bestaan procedures voor het intern melden van agressie en geweld. Voor gemeenteraadsleden zijn er echter maar in 18 gemeenten interne meldingsprocedures, voor Statenleden in 14 procent van de gevallen.

Registratie van incidenten

Van de departementen voert 82 procent een registratie, van de gemeenten 65 procent, van de waterschappen 54 procent en van de provincies

44 procent. Bijna een kwart van de gemeenteambtenaren zegt dat het laatste incident waarmee ze te maken kregen is geregistreerd. Bij de departementen is dat 19 procent, bij de provincies 11 procent en bij de waterschappen 20 procent. Bij de ambtsdragers worden nog minder incidenten geregistreerd: 13 procent in gemeenten, 3 procent in provincies en 6 procent bij waterschappen.

Voorlichting en training

Voor medewerkers met publiekscontacten is er in de afgelopen twee jaar training geweest in 86 procent van de gemeenten, bij alle provincies en 63 procent van de waterschappen en departementen. Voor volksvertegenwoordigers is er nauwelijks training of voorlichting over de omgang met agressie en geweld.

Reactie naar de dader

Regels voor een reactie naar de dader over het niet tolereren van agressie en geweld zijn minder goed geïmplementeerd dan veel andere VPT-maatregelen, behalve in de gemeenten (80%). Bij departementen is er in 56 procent van de gevallen een procedure voor reacties naar de dader, bij 47 procent van de waterschappen en bij 56 procent van de departementen. Voor volksvertegenwoordigers is dat nog minder het geval, in 13 procent van de gemeenten en in geen enkele provincie.

Stimuleren van aangifte doen

Bij 90 procent van de gemeenten, 88 procent van de departementen, 70 procent van de provincies en (slechts) 27 procent van de waterschappen bestaat een procedure voor het doen van aangifte bij de politie in geval van agressie en geweld. Overigens blijkt dat overheidsmedewerkers en ambtsdragers gemiddeld in nog geen 10 procent van de gevallen daadwerkelijk aangifte doen.

Nazorg

Naast interne melding en aangifte is opvang/nazorg een van de best geïmplementeerde VPT-maatregelen: 84 procent van de gemeenten, 80 procent van de provincies, 63 procent van de waterschappen en 87 procent van de departementen heeft er procedures voor.

Schadeverhaal

Procedures voor schadeverhaal zijn er in 59 procent van de gemeenten, 50 procent van de provincies, 20 procent van de waterschappen en bij 63 procent van de departementen. Voor volksvertegenwoordigers zijn er veel minder vaak procedures voor het verhalen van schade: in 13 procent van de gemeenten en in geen enkele provincie.

Inspecties bij gemeentebalies

In 2013 voerde de Inspectie SZW controles uit bij 99 publieksbalies van 46 gemeenten. Dit betreft geen representatieve steekproef, omdat er risicogericht

geïnspecteerd werd. Bij 55 procent van de balies werden een of meer overtredingen vastgesteld. De meeste tekortkomingen (26%) hadden te maken met voorlichting, instructie en training. Dit betrof zowel het onvoldoende geven van voorlichting en instructie over de genomen maatregelen en de uitvoering daarvan, als het onvoldoende trainen van werknemers in het omgaan met agressie en geweld. Twintig procent van de overtredingen betrof het alarmeringssysteem en/of de alarmeringsprocedure. Het alarmeringssysteem werkte niet, er vond geen alarmopvolging plaats of medewerkers waren niet bekend met het alarmeringssysteem/-procedure.

9.5 Effecten van agressie en geweld

Gevolgen voor werk en welzijn

Uit de meting 2012 blijkt dat duidelijke gevolgen in termen van ziekteverzuim door agressie en geweld of een grote herstelbehoefte er niet zijn. Het ziekteverzuim als gevolg van agressie en geweld ligt bij de politieke ambtsdragers onder de één procent en is bij de overheidsmedewerkers evenmin hoger dan één procent. Wel ervaart een deel (afhankelijk van de bestuurslaag 4 tot 7%) van de overheidsmedewerkers, die met agressie en geweld zijn geconfronteerd, een hogere werkdruk.

Gevolgen voor de kwaliteit van het bestuur

Politieke ambtsdragers

De gevolgen voor de kwaliteit en de integriteit van het bestuur zijn groter. Uit de meting 2012 blijkt dat van de politieke ambtsdragers, achttien procent het moeilijk vindt om beslissingen te nemen als ze met een dreiging van agressie en geweld worden geconfronteerd. Negen procent geeft aan dat beslissingen ook daadwerkelijk worden beïnvloed en vijftien procent ziet dat collega's zich door de risico's laten beïnvloeden – en daar heeft twaalf procent begrip voor. Bijna een vijfde van de ambtsdragers (18%) vindt dat het bestuur zijn rug niet altijd recht houdt. Ten opzichte van 2010 zijn er twee keer zoveel ambtsdragers die zeggen dat zij het moeilijk vinden om bij een dreiging met geweld beslissingen te nemen, zijn er veel meer ambtsdragers die zeggen dat beslissingen worden beïnvloed (2% in 2010, 9% in 2012) en zeggen ambtsdragers vaker dat het bestuur de rug niet recht houdt (van 15% naar 18%).

Overheidsmedewerkers

Ongeveer evenveel overheidsmedewerkers (16%) als ambtsdragers (18%) vinden dat het moeilijk is om beslissingen te nemen als er een dreiging van agressie en geweld is en ze vinden ook even vaak dat de eigen beslissingen worden beïnvloed (8% bij overheidsmedewerkers en 9% bij de ambtsdragers). Ze zijn vaker van mening dat collega's zich laten beïnvloeden (30%), waar 22 procent ook begrip voor heeft. Veel vaker dan de ambtsdragers vinden de overheidsmedewerkers dat het bestuur de rug niet altijd recht houdt (40%). De verschillen tussen de bestuurslagen zijn klein.

9.6 Beleving van (on)veiligheid

Gevolgen voor de veiligheidsbeleving

Politieke ambtsdragers

Meer dan 90 procent van de ambtsdragers voelt zich nooit onveilig in de werksituatie. Dit is niet anders dan in 2010. Als ambtsdragers met agressie en geweld te maken hebben gehad, voelen ze zich niet vaker onveilig, maar wel minder vaak veilig. Opvallend is dat ambtsdragers zichzelf niet vaak onveilig voelen, maar dat het vaker voorkomt dat ze denken dat collega's met agressie en geweld kunnen worden geconfronteerd (17% van de ambtsdragers).

Hoewel de grote meerderheid van de ambtsdragers zich niet onveilig voelt, ook niet als ze eerder met agressie en geweld te maken hadden, zijn ze zich er wel van bewust dat ze bij hun werkzaamheden kans lopen om met agressie en geweld te worden geconfronteerd. Dit geldt vooral voor burgemeesters (68%) en wethouders (48%) en des te sterker als zij in het verleden slachtoffer waren. Ervaring met agressie en geweld leidt dus wel tot een hoger risicobewustzijn, maar niet tot meer onveiligheidsgevoelens. In het algemeen achten de ambtsdragers de kans dat ze met agressie en geweld worden geconfronteerd zeer klein (en ook niet groter dan in 2010), met uitzondering van de kans op verbale agressie. Van de ambtsdragers vindt twaalf procent die kans (zeer) groot, twee keer zoveel als in 2010. Ook hier geldt dat slachtoffers een hoger risicobewustzijn hebben dan anderen (27% van de slachtoffers acht de kans op agressie en geweld (zeer) groot tegen 2% van de niet-slachtoffers).

Overheidsmedewerkers

Ook de grote meerderheid van de overheidsmedewerkers (90%) voelt zich zelden tot nooit onveilig. En ook voor hen geldt dat er, ten opzichte van 2010, iets minder overheidsmedewerkers zijn die zich nooit onveilig voelen. Nog sterker dan bij de ambtsdragers denken de overheidsmedewerkers dat hun collega's slachtoffer van agressie en geweld kunnen worden (25%). Ook veel overheidsmedewerkers (33%) vinden dat hun werk risicovolle situaties met zich mee kan brengen. Dit is vooral bij de gemeenten en het Rijk het geval, en minder bij provincies en waterschappen. Wie eerder met agressie en geweld is geconfronteerd, is zich sterker van de risico's bewust (48%). Toch vinden de overheidsmedewerkers de kans dat ze met agressie en geweld worden geconfronteerd klein, met uitzondering van verbale agressie.

Gemeenteambtenaren achten de kans het grootst, gevolgd door overheidsmedewerkers van het Rijk, de provincie en de waterschappen. De verdeling komt dus overeen met die van het feitelijke slachtofferschap.

10 OVERZICHT EN CONCLUSIES: AGRESSIE EN GEWELD IN DE VPT-SECTOREN

10.1 De metamonitor Veilige Publieke Taak 2013

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak is door de overheid aangemerkt als een belangrijk probleem, dat met gerichte maatregelen van een groot aantal partijen bestreden moet worden. Het ministerie van BZK stimuleert met het programma Veilige Publieke Taak (VPT) werkgevers om beleid te voeren dat hun werknemers daartegen beschermt. Bij deze rol hoort het bijeenbrengen van gegevens over de omvang en ontwikkeling van agressie en geweld, de effecten ervan en de maatregelen die ertegen worden genomen: monitoring dus.

In het verleden gebeurde dat enkele keren door het houden van aparte enquêteonderzoeken onder werkgevers en werknemers in de VPT-sectoren. In 2013 is voor een andere opzet gekozen. Er is geen nieuwe dataverzameling opgezet, maar er is gebruikgemaakt van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en van onderzoeken die in de VPT-sectoren zijn gehouden, in opdracht van brancheorganisaties en andere overheden. Dit bespaart kosten en onderzoeksbelasting en zorgt ervoor dat sectorspecifieke omstandigheden beter in beeld kunnen worden gebracht. Ook voorkomt het verwarring, omdat er niet langer verschillende onderzoeken over het onderwerp in dezelfde sectoren worden uitgevoerd. Een consequentie van gebruik van sectorale monitoren is wel dat de vergelijkbaarheid van cijfers niet gegarandeerd is en dat meetjaren en -perioden niet gelijk op lopen. De NEA kent deze bezwaren niet.

In dit rapport doen we verslag van de metamonitoring. Er wordt gebruikgemaakt van onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en dit rapport bevat dus geen nieuwe gegevens. Wel worden ze bijeengebracht en zorgen ze voor een overzicht over de stand van zaken en ontwikkelingen in de sectoren die door VPT worden bestreken.

10.2 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 slachtoffers in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en bij gemeenten melden zich vaker ziek dan niet-slachtoffers. 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.

10.3 Stand van zaken in de sectoren

Omvang, aard en ontwikkeling

Uit sectorale monitoren komt naar voren dat in de VPT-sectoren politie, justitie en openbaar vervoer meer dan de helft van de werknemers persoonlijk met agressie en geweld heeft te maken. 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. 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 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 (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). Duidelijk is wel 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, met name in het onderwijs: agressie en geweld raakt mensen geestelijk. In het middelbaar beroeps-onderwijs 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.¹ 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. In geen enkele andere sector is hiernaar gevraagd. Wellicht speelt deze relatie ook in andere sectoren en moet agressie en geweld niet alleen (of vooral) als een probleem van arbeidsomstandigheden worden gezien, maar ook als een risico voor de kwaliteit van het overheidsbeleid en de integere uitvoering ervan.

10.4 Lessen uit de eerste metamonitor

De meting 2013 is de eerste die op basis van metamonitoring is uitgevoerd en levert inzichten op over de relevantie van metamonitoring voor VPT.

De beschikbaarheid van gegevens

Om een algemeen beeld over 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.

Er zijn een tiental recente monitoren waarmee de ontwikkeling van agressie en geweld in de VPT-sectoren in kaart wordt gebracht. Alle gevonden monitoren zijn aan de hand van methodologische criteria beoordeeld om vast te stellen in

¹ 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.

hoeverre ze in de metamonitoring meegenomen konden worden. Niet alle aspecten die binnen VPT centraal staan komen in de sectorale monitoronderzoeken aan de orde. De meeste onderzoeken meten de omvang van agressie en geweld. Doordat sommige in dezelfde vorm en opzet herhaald worden, is ook de ontwikkeling van agressie en geweld vaak bekend, zij het dat de meetperiodes uiteenlopen. 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 sectorale monitoronderzoeken, zoals het onderwijs, de zorg, stads- en streekvervoer en het openbaar bestuur. Voor andere sectoren zijn er minder bruikbare of volledige onderzoeken beschikbaar. Opvallend is ook dat enkele (deel)sectoren waar agressie en geweld tegen werknemers soms sterk in de publieke belangstelling staat (zoals de ambulancezorg, de politie, de brandweer en de eerstehulpdiensten in ziekenhuizen) niet of zeer beperkt gemonitord worden. Voor een grote organisatie als de politie kunnen desondanks uitspraken over de omvang van agressie en geweld worden gedaan, omdat politiemedewerkers goed in de NEA-enquête zijn vertegenwoordigd, maar voor kleinere (deel) sectoren als de ambulancezorg, de brandweer en de eerste hulp is dat niet mogelijk.

De 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, zoals verwacht, beperkt. De opzet en uitvoering van de monitoring verschilt sterk per sector. Er is soms wel en soms geen cijfer over het totale slachtofferschap; in het laatste geval zijn dan alleen gegevens over slachtofferschap van bepaalde vormen van agressie en geweld (zoals verbaal geweld of fysiek geweld) gerapporteerd. 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.

De grootste verschillen zijn er nog in de mate van (en de manier waarop) de toepassing en de uitvoering van maatregelen tegen agressie en geweld worden gemeten en gemonitord. In sommige sectoren is daar veel over bekend (zoals het onderwijs of het openbaar bestuur), bij andere weinig of niets. Het NEA-onderzoek vraagt op overkoepelend niveau naar de mate waarin werknemers vinden dat er voldoende maatregelen worden genomen. Dat geeft een beeld over de mate waarin beleid wordt gevoerd, maar niet over de aard ervan.

Sectorspecifieke inzichten

Een duidelijke meerwaarde van het betrekken van sectorale monitoren in de metamonitor ligt in de aandacht voor sectorspecifieke omstandigheden. Bij het inventariseren van de sectorale monitoren komt dat duidelijk naar voren.

Voorbeelden zijn 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 ontwikkeling van agressie en geweld te vormen. Dit blijkt in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk. Er is 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. In sommige sectoren wordt op een uniforme wijze geregistreerd, waardoor landelijke cijfers kunnen worden afgetapt, in andere sectoren is er geen landelijk beeld te vormen omdat de registratie geheel decentraal gebeurt. De cijfers kunnen dan door de decentrale organisaties worden gebruikt om de ernst van het probleem te volgen en het effect van maatregelen te evalueren, maar ze zijn niet beschikbaar voor het volgen van het probleem op een hoger aggregatieniveau.

10.5 De waarde van een metamonitor

Bruikbaarheid voor beleid

Om jaarlijks op hoofdlijnen een 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. Wel verschilt het per sector hoe uitgebreid de sectorale monitor is. Over het beleid is in enkele sectoren veel bekend, maar in andere erg weinig. Hetzelfde

geldt voor de effecten van agressie en geweld en de relatie tussen agressie en geweld en veiligheidsgevoelens. Voor een gedetailleerder beeld, op het niveau van (typen) organisaties of op het gebied van sectorspecifieke maatregelen, is metamonitoring minder geschikt. 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. In dit opzicht heeft metamonitoring dus 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 dat niet vanzelfsprekend is gebleken. Wellicht kunnen sectororganisaties ook ideeën over specifieke beleidsmaatregelen van elkaar overnemen.

Monitoren, registraties en acties

Gegevens in sectorale monitoren kunnen ideeën en beelden opleveren die voor sectororganisaties en organisaties binnen sectoren aanleiding zijn tot maatregelen om agressie en geweld terug te dringen. De monitorgegevens zijn zelden of nooit voldoende gedetailleerd om vorm te geven aan de maatregelen. Daarvoor is specifiekere analyse nodig. In de praktijk worden daarvoor veelal gegevens uit registraties gebruikt. Dit wijst op het grote belang van registraties: ze geven niet alleen inzicht in aard, omvang en trend, maar ze bevatten ook informatie die voor de vormgeving van maatregelen kan worden gebruikt. In dit opzicht is het belangrijk dat de registratiebereidheid toe lijkt te nemen; tegelijkertijd is er nog steeds sprake van een forse onderregistratie, waardoor lang niet alle incidenten voor nadere analyse in aanmerking komen.

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.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

ONTBREKENDE INFORMATIE (WITTE VLEKKENANALYSE)

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de inhoud van de diverse sectorale monitoren. Ook geven we aan over welke alternatieve bronnen, zoals de NEA of rapporten van ISZW, we konden beschikken. Ten slotte wordt vermeld of er centraal te bevragen registratiegegevens voor ons beschikbaar waren.

Per onderwerp valt het volgende op.

Aard en omvang

- In de sectoren openbaar vervoer, zorg en welzijn, onderwijs en openbaar bestuur geven sectorale monitoren een goed beeld. De gemeten soorten agressie en geweld variëren per sector.
- In de sector veiligheid en justitie wordt de aard en omvang in enkele branches gemeten, namelijk gevangenissen, vreemdelingendetentie en JJI's. Voor de politie en brandweer zijn alleen NEA-gegevens beschikbaar. Voor andere branches is geen informatie uit monitoren bekend.
- In de sector sociale zekerheid is er geen informatie over aard en omvang uit monitoren beschikbaar.

Beleid

- Alleen in het onderwijs, openbaar vervoer (stads- en streekvervoer) en openbaar bestuur is uit een sectorale monitor informatie over beleidsmaatregelen bekend. In het onderwijs en stads- en streekvervoer gaat het daarbij om de perceptie van werknemers over genomen maatregelen. In het openbaar bestuur is zowel informatie bekend van beleidsmakers over het bestaande beleid, als van werknemers over hun perceptie.
- In de sectoren veiligheid en justitie, sociale zekerheid en zorg en welzijn gaan sectorale monitoren (voor zover aanwezig) niet in op maatregelen omtrent agressie en geweld. Voor een aantal branches zijn deze witte vlekken op te vullen met de NEA en rapporten van ISZW

Effecten

- De meeste sectorale monitoren gaan niet in op de effecten van agressie en geweld (in termen van verzuim, werktevredenheid, psychische gevolgen).
- Uitzonderingen daarop zijn de monitoren van het middelbaar beroepsonderwijs en het openbaar bestuur. In het middelbaar beroepsonderwijs is daardoor inzicht in het ziekteverzuim als gevolg van ervaringen met agressie en geweld en de psychische gevolgen ervan. In het openbaar bestuur is er daarbovenop informatie over de werktevredenheid.

- Voor een aantal sectoren en branches is informatie uit de NEA over de effecten beschikbaar.

Beleving

- Sectorale monitoring geeft informatie over veiligheidsgevoelens in de volgende sectoren: veiligheid en justitie (voor het gevangeniswezen), openbaar vervoer (alleen stads- en streekvervoer), het onderwijs en het openbaar bestuur. Voor het openbaar bestuur gaat de monitor ook in op de inschatting van het risico op een incident.
- Binnen de sociale zekerheid en de sector zorg en welzijn is er geen informatie over de beleving van (on)veiligheid. Daarvoor zijn ook geen andere bronnen beschikbaar.

Sector / branche	Aard en omvang	Beleid			Effecten		Beleving	
		Maatregelen	Centrale registratie	Werk- tevredenheid	Psychische uitputting	Verzuim	Veiligheid	Risico- inschatting
Veiligheid en Justitie								
Politie	NEA	NEA	Ja	NEA	NEA	NEA		
OM								
Rechterlijke macht								
Raad van de Kinderbescherming		(I-SZW)						
Justitie/justitiële diensten		NEA / (I-SZW)		NEA	NEA	NEA		
Gevangenen	Monitor						Monitor	
Vreemdelingenbewaring	Monitor						Monitor	
JJI, jeugdzorgplus	Monitor						Monitor	
Reclassering		(I-SZW)	Ja					
IND		(I-SZW)	Ja					
Deurwaarders		(I-SZW)						
Brandweer	(NEA)	(NEA) / (I-SZW)		(NEA)	(NEA)	(NEA)		
Openbaar vervoer en infrastructuur								
Stads- en streekvervoer	Monitor	Monitor / (I-SZW)	Ja				Monitor	
NS			Ja				Monitor	
Sociale zekerheid								
UWV	(I-SZW)	(I-SZW)	Ja					
Sociale diensten	(I-SZW)	(I-SZW)						
Zorg en Welzijn								
Ambulancediensten			Ja					
Ziekenhuizen	Monitor	NEA		NEA	NEA	NEA		
Jeugdzorg	Monitor	NEA / (I-SZW)		NEA	NEA	NEA		
GGZ	Monitor	NEA		NEA	NEA	NEA		
Gehandicaptenzorg	Monitor	NEA / (I-SZW)		NEA	NEA	NEA		
VVT		NEA		NEA	NEA	NEA		
- Verpleeg- en verzorgingshuizen	Monitor							
- Thuiszorg en kraamzorg	Monitor	(I-SZW)						
Welzijn inclusief kinderopvang		NEA		NEA	NEA	NEA		
- Welzijn	Monitor	(I-SZW)						
- Kinderopvang	Monitor							
Onderwijs								
Primair (speciaal) onderwijs	Monitor	Monitor		NEA	NEA	NEA	Monitor	
Voortgezet (speciaal) onderwijs	Monitor	Monitor		NEA	NEA	NEA	Monitor	
Middelbaar beroepsonderwijs	Monitor	Monitor		NEA	Monitor	Monitor	Monitor	
Openbaar bestuur								
Rijk	Monitor	Monitor	Ja	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor
Provincies	Monitor	Monitor	Ja	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor
Gemeenten	Monitor	Monitor / (I-SZW)	Ja	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor
Waterschappen	Monitor	Monitor		Monitor	Monitor	Monitor	Monitor	Monitor

Legenda: lege cel = geen informatie beschikbaar;

Monitor = informatie uit sectorale monitor; NEA = informatie alleen uit NEA, niet uit sectorale monitor; () = indicatieve informatie uit deze bron.

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