



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Eindrapportage
Programma
Overheidsdiensten
2011-2015

Voorwoord

De Inspectie SZW heeft gedurende vijf jaar vestigingen en locaties van verschillende overheidsdiensten¹ geïnspecteerd. Daarbij is veel aandacht besteed aan de aanpak van agressie. Ook heeft de Inspectie de risico's van het werken met kankerverwekkende stoffen, arbeidstijden en andere oorzaken van werkstress, zoals een hoge werkdruk en ongewenste omgangsvormen bekeken. Hoe gaan overheidsdiensten om met deze risico's voor gezond en veilig werken?

De Inspectie SZW constateert dat overheidsdiensten laten zien dat ze bescherming van werknemers tegen agressie belangrijk vinden. Er is al heel wat bereikt in de afgelopen jaren. De combinatie van voorlichting door het programma Veilige Publieke Taak (VPT) en inspecties door de Inspectie SZW heeft ertoe geleid dat in de meeste overheidsorganisaties de aanpak van agressie is uitgewerkt en verbeterd. Uit herinspecties bleek dat de meeste overheidsorganisaties eerdere overtredingen hadden aangepakt.

Ondanks de goede resultaten die zijn geboekt, vindt de Inspectie SZW het zorgelijk dat in een deel van de organisaties veel maatregelen niet lang beklijven. Zo ziet de Inspectie SZW dat de genomen maatregelen bij gerechtsdeurwaarders, woningcorporaties en politie nog onvoldoende toegepast worden op de werkvloer om de werknemers te beschermen tegen agressie. Inventarisatie van (nieuwe) risico's, en daarop gebaseerde voorlichting en training, maar ook melding en analyse van incidenten vragen blijvend aandacht. Voor goed arbobeleid en een veilige werkcultuur is meer nodig dan eenmalige actie. Het is een thema dat vraagt om voortdurende en actieve aandacht en alertheid.

Politieagenten, brandweermensen en gevangenisbewaarders lopen extra risico's. Het is hun taak om zich actief in gevaarlijke situaties te begeven. Daarom keek de Inspectie SZW niet alleen naar agressie, maar ook naar arbeidstijden en werkstress bij politie en justitiële inrichtingen en naar werken met kankerverwekkende stoffen en veiligheidsrisico's bij de brandweer.

De afgelopen jaren hebben overheidsdiensten op aandringen van Inspectie SZW hard gewerkt aan een veiligere werkomgeving voor hun werknemers. Daarin is veel verbeterd. De basisvoorwaarden zijn aanwezig: Er zijn voldoende instrumenten en communicatiemiddelen ontwikkeld. Er is commitment van de top van de organisaties, deze hebben verbetertrajecten in gang gezet. Nu is het de verantwoordelijkheid van werkgevers om de verbeteringen vast te houden en verder te ontwikkelen. De Inspectie SZW rondt het programma Overheidsdiensten in deze vorm af. Overheidsorganisaties waarbij een toezichttraject loopt, blijven in beeld bij de Inspectie SZW. En waar deze de risico's nog onvoldoende aanpakken inspecteert de Inspectie SZW de komende jaren opnieuw.

Het past de werkgevers van overheidsdiensten om alert en actief in te spelen op nieuwe risicovolle situaties door een goede veiligheidscultuur op de werkvloer te garanderen. Daarom roep ik iedereen, van hoog tot laag in de overheidsorganisaties, op om zich te blijven inzetten voor de veiligheid van de werknemers bij overheidsdiensten en het goede voorbeeld te geven in de aanpak van agressie en andere risico's. Zo kunnen incidenten en beroepsziekten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Ik hoop in 2016 te kunnen vaststellen dat de maatregelen van de diensten zo ver gevorderd zijn, dat werknemers zich bewust zijn van de risico's én dat ze dat ook de normaalste zaak van de wereld vinden. Dat politieagenten na hun dienst op tijd naar huis gaan, dat brandweermannen na het blussen van een brand een schoon pak aan trekken en dat werkgevers agressie tegen werknemers niet tolereren en incidenten voorkomen. En tot slot: dat daders van agressie tegen ambtenaren worden vervolgd.

Marc Kuipers
Inspecteur-Generaal Inspectie SZW

¹ Belastingdienst, brandweer, gemeenten, gerechtsdeurwaarders, immigratie- en naturalisatiedienst, justitiële inrichtingen, politie, provincies, raad voor de kinderbescherming, reclassering, Rijkswaterstaat, UWV, waterschappen en woningcorporaties.

Inhoud

Voorwoord	3
Leeswijzer	5
Inleiding	7
1 Het beeld van de sector overheidsdiensten	9
2.1 Inspectiebrede risicoanalyse overheidsdiensten	9
2.2 Verzuim en beroepsziekten bij overheidsdiensten	11
2.3 Arbozorgverplichtingen bij overheidsdiensten	11
2 De inspectieresultaten bij overheidsdiensten	13
3.1 Resultaten van inspectieprojecten uit het programma Overheidsdiensten	13
3.2 Resultaten van inspecties naar aanleiding van ongevallen en klachten.	17
3 Communicatie en samenwerking	19
4.1 Communicatie	19
4.2 Samenwerking met Programma Veilige Publieke Taak	19
4.3 Resultaten van overleg met overheidsdiensten en sociale partners	19
4.4 Samenwerking met andere inspectiediensten en ministeries	20
4 Conclusies, vervolgaanpak, oordeel en reflectie	23
5.1 Conclusies	23
5.2 Vervolgaanpak overheidsdiensten door de Inspectie SZW	24
5.3 Oordeel en reflectie	25
Bijlage A: Overzicht gepubliceerde factsheets	27

Leeswijzer

Dit rapport schetst eerst een algemeen beeld van de sector overheidsdiensten (hoofdstuk 2). Hiervoor gebruikt de Inspectie SZW interne en externe bronnen met gegevens over arbeidsrisico's, arbeidsuitval, beroepsziekten, ongevallen en naleving van arbozorgverplichtingen. Het beeld wordt daarna aangevuld met resultaten van de activiteiten in de periode 2011-2015. Deze bestaan uit inspecties en herinspecties die uitgevoerd zijn in het programma Overheidsdiensten, onderzoek naar klachten en ongevallen (hoofdstuk 3) en overige activiteiten zoals overleg en samenwerking (hoofdstuk 4). Tot slot volgen de conclusies en vervolgactiviteiten, het oordeel en een reflectie op het beeld en de resultaten binnen de sector (hoofdstuk 5).

1 Inleiding

De Inspectie SZW rapporteert regelmatig over de resultaten en inzichten die voortkomen uit haar programma's. In deze eindrapportage van het programma Overheidsdiensten staan de activiteiten en resultaten van het toezicht van de Inspectie SZW bij overheidsdiensten op het gebied van arbeidsomstandigheden in de periode 2011 tot en met 2015.

Het programma Overheidsdiensten kent een sectorgerichte aanpak, die voortvloeit uit het programma Agressie en Geweld 2009 - 2012 van de Inspectie SZW. Dat programma richtte zich op de bescherming van alle werknemers die bij de uitoefening van hun functie te maken krijgen met agressie en geweld.

Werknemers bij overheidsdiensten kunnen in hun contacten met burgers regelmatig te maken krijgen met agressief gedrag. Denk daarbij aan politie, brandweer en gevangenisbewaarders, maar ook aan werknemers van de Belastingdienst, woningcorporaties of de Kinderbescherming. Niet alleen de toezichthouders zelf, ook baliewerknemers, telefonisten en deurwaarders hebben relatief vaak te maken met agressie. De ernst varieert van lichte verbale agressie tot ernstige vormen van agressie en geweld, zoals bedreigingen en fysiek geweld. De gevolgen hiervan kunnen zowel voor de werknemers als voor de organisatie ingrijpend zijn. Agressie kan leiden tot angst bij de taakuitvoering, stress, verzuim en ziekte van werknemers, maar ook tot verminderde motivatie en verloop.

Het Programma Overheidsdiensten richt zich op de onderdelen van overheidsdiensten voor toezicht, uitvoering van regelingen, veiligheid van de burger en handhaving van de openbare orde.

Het programma ziet daarbij vooral toe op de aanpak van agressie en geweld bij overheidsdiensten, die eerder - in het programma 'Agressie en geweld' - overtredingen hadden. Daarnaast is bij de Justitiële inrichtingen en Politie gekeken naar arbeidstijden en andere oorzaken van werkstress. Bij de brandweer en decentrale overheden is gekeken naar omgang met gevaarlijke stoffen en veiligheid op de werkplek.

Wat is werkstress?

Iedereen die in Nederland werkt, moet dat gezond en veilig kunnen doen. Dat betekent dat werknemers geestelijk niet te bezwaar belast worden. Zij moeten de werkdruk aankunnen. Ze worden niet gepest, geïntimideerd of gediscrimineerd. Agressie en geweld horen niet op de werkvloer. Gebeurt dat toch, en voor een langere periode, dan kan een werknemer last krijgen van werkstress. Dit wordt ook wel 'psychosociale arbeidsbelasting' (PSA) genoemd. Aanhoudende werkstress kan tot diverse gezondheidsproblemen leiden, zoals een groter risico op hart- en vaatziekten en problemen als depressie en burn-out.

De doelstelling van het programma Overheidsdiensten is overheidsdiensten er toe aan te zetten de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet substantieel te verhogen.

2 Het beeld van de sector overheidsdiensten

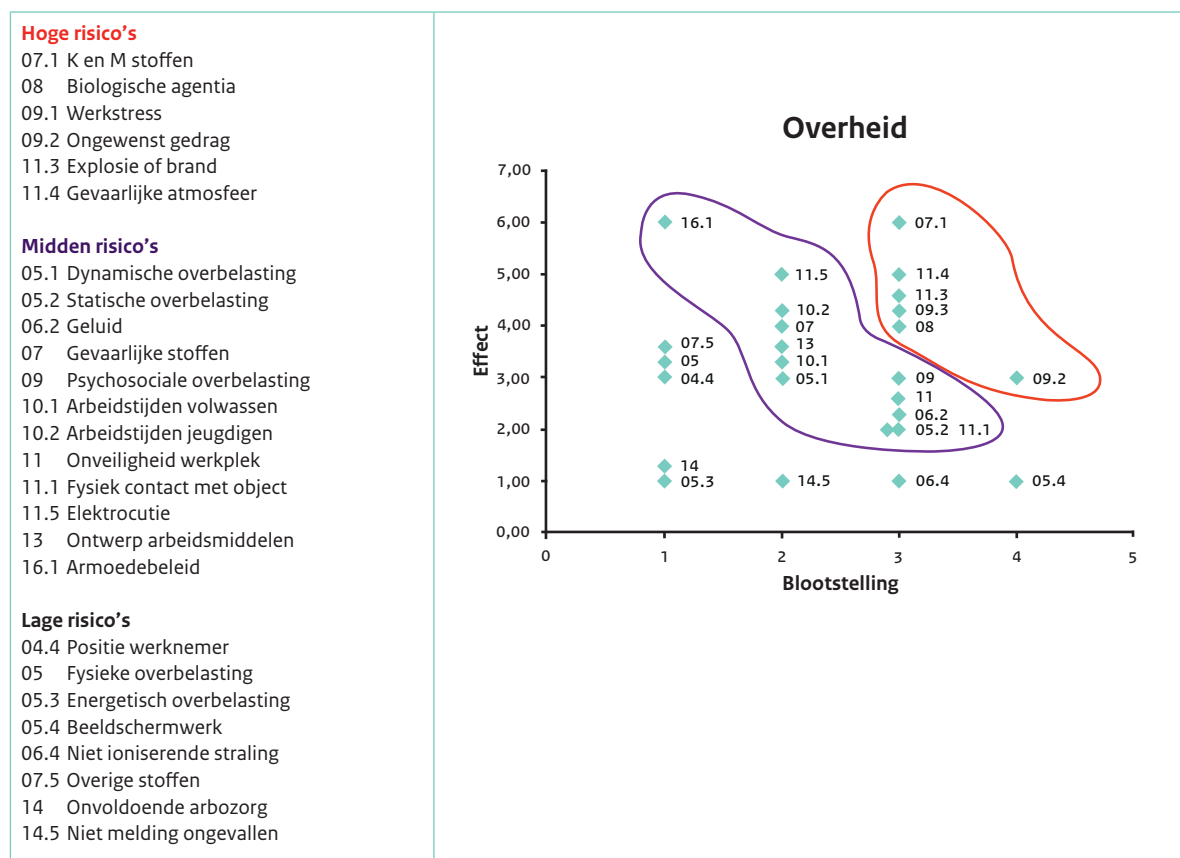
2.1 Inspectiebrede risicoanalyse overheidsdiensten

In de hele sector overheidsdiensten werken ongeveer een half miljoen werknemers².

In grafiek 1 staat de inspectiebrede risicoanalyse van de hele sector overheidsdiensten. De risicoanalyse geeft een rangorde van de risico's op basis van het aantal werknemers dat te maken kan krijgen met het risico en de ernst van de schadelijke effecten die de werknemer daarna kan ondervinden. Op basis daarvan onderscheidt de Inspectie SZW voor overheidsdiensten drie risicocategorieën: hoog, midden en laag.

- Hoge risico's zijn de arborisico's waaraan de meeste werknemers blootgesteld kunnen worden én die de meeste impact hebben. Aan deze risico's besteedt de Inspectie SZW veel aandacht.
- De middenrisico's kennen ofwel een hoge blootstelling ofwel een grote impact. De Inspectie SZW besteedt bij de doelgroepen waar grote effecten zijn, ook aandacht aan deze risico's binnen haar andere programma's.

Figuur 1: Inspectiebrede risicoanalyse overheidsdiensten



² CBS statline 2014

Er kunnen grote verschillen zijn in de mate waarin deze risico's voorkomen. Daarom is een nadere risicoanalyse binnen overheidsdiensten uitgevoerd, waarin tevens de ervaringen van inspecteurs, werkgeversorganisaties en vakbonden zijn meegewogen.

Werkstress en ongewenst gedrag (met name agressie) kan bij alle overheidsdiensten voorkomen en deze risico's hebben invloed op elkaar. Overschrijding van de arbeidstijden kan in combinatie met werkstress leiden tot extra uitputting bij werknemers. De aanpak van het risico agressie en geweld (A&G) heeft de hoogste prioriteit gekregen binnen het programma Overheidsdiensten. Uit de nadere risicoanalyse bleek dat werknemers met publiekscontacten, zoals politieagenten, deurwaarders, baliemedewerkers vaker te maken hadden met de gevolgen van agressie. Het programma Overheidsdiensten heeft veel aandacht besteed aan deze doelgroepen. Bij politie en justitiële inrichtingen is daarnaast ook geïnspecteerd op arbeidstijden en andere oorzaken van werkstress (PSA) vanwege de signalen die de inspectie SZW daarover kreeg. Hoge risico's, zoals kankerverwekkende en mutagene stoffen, explosie, brand en gevaarlijke atmosfeer komen vooral voor bij calamiteiten waarbij politie en

brandweer ingezet worden, maar kunnen ook voorkomen bij onderhoudswerkzaamheden van overheidsdiensten. Fysieke belasting, geluid, gevaarlijke stoffen, biologische agentia, elektrocutie, gevaarlijke werkplekken en onveilige machines komen met name voor bij buitendiensten en onderhoudsdiensten van overheidsorganisaties. Op basis van de nadere risicoanalyse is bij de brandweer, naast aandacht voor agressie en geweld, gekeken of de belangrijkste risico's, zoals het reinigen van vervuilde kleding, hittestuwing, omgaan met gevaarlijke machines en risicovolle situaties waren opgenomen in een actuele risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E). Bij de buitendiensten (bijvoorbeeld toezichthouders of onderhoudsdiensten) van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat is gekeken of er veilig gewerkt werd op de arbeidsplaats en de belangrijkste risico's, zoals omgaan met gevaarlijke stoffen, biologische agentia en gevaarlijke machines, waren opgenomen in de RI&E. Op de werkvloer is nagegaan of de brandweer en buitendiensten de risico's goed beheersten en de werknemers zich voldoende bewust waren van de risico's die zij zelf lopen.

Tabel 1: Overzicht van geselecteerde overheidsdiensten en geïnspecteerde risico's

Overheidsdienst	A&G	ATW	PSA	RI&E
Belastingdienst	x			
Brandweer	x			x
Gemeenten	x			x
Gerechtsdeurwaarders	x			
Immigratie- en Naturalisatiedienst	x			
Justitiële inrichtingen	x	x	x	
Politie	x	x	x	
Provincies	x			x
Raad voor de Kinderbescherming	x			
Reclassering	x			
Rijkswaterstaat	x			x
UWV	x			
Waterschappen	x			x
Woningcorporaties	x			

2.2 Verzuim en beroepsziekten³ bij overheidsdiensten

Het verzuim bij overheidsdiensten in het algemeen (SBI 84) is 4,7 procent. Dat is hoger dan het gemiddelde verzuimpercentage in Nederland van 4,0 procent. De kosten van het arbeidsgerelateerde verzuim worden voor ruim de helft veroorzaakt door werkstress. De kosten voor verzuim door werkstress per fte bij overheidsdiensten zijn ruim twee keer hoger dan gemiddeld in Nederland.

De kans dat werknemers van overheidsdiensten een beroepsziekte krijgen, is 1,4 procent lager dan gemiddeld in Nederland (4,4 procent vs 5,8 procent). Bij de overheidsdiensten heeft 0,7 procent van de werknemers kans om een psychische beroepsziekte te krijgen. Dat is 40 procent meer dan het landelijk gemiddelde van 0,5 procent.

2.3 Arbozorgverplichtingen⁴ bij overheidsdiensten

Overheidsdiensten leven de arbozorgverplichtingen veel beter na dan de gemiddelde werkgever in Nederland. 82 procent van de 65 bezochte overheidsorganisaties heeft zowel een RI&E als een contract voor arbodienstverlening, een preventiemedewerker en bedrijfshulpverleners (Nederland: 27 procent). Dit blijkt uit het rapport *Arbo in bedrijf 2014*. Daarin staan de nationale kerncijfers over de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet door bedrijven en een overzicht van de arbeidsomstandigheden die betrekking hebben op gezond en veilig werken.

Ongevallen en klachten⁵ bij overheidsdiensten

Op basis van de inspectiebrede risicoanalyse blijkt dat er bij overheidsdiensten een hoog risico bestaat op zware ongevallen. Ongevallen door gevaarlijk werk komen onder andere voor bij politie en brandweer.

De kans op een ongeval met letsel en verzuim bij de overheidsdiensten zijn even hoog als gemiddeld in Nederland (2,9 procent). Maar voor politie, brandweer en bewakers in justitiële inrichtingen is dat percentage bijna twee keer zo hoog (5,6 procent).

Uit onderzoeken van VPT⁶ blijkt dat een kwart van de werknemers in het openbaar bestuur in 2014 geconfronteerd is met agressie en geweld. In 2013 en 2012 was dat nog respectievelijk 35 en 40 procent. Vooral de lichte incidenten zijn afgenomen. In 2013 was 55 procent van de werknemers van politie en 45 procent van de werknemers in justitiële inrichtingen slachtoffer van een incident. Parallel aan het dalende aantal slachtoffers, blijkt dat een toenemend aantal gemeenten, provincies, waterschappen en departementen/ uitvoeringsorganisaties beleid ontwikkelen en uitvoeren om agressie en geweld door burgers tegenover werknemers terug te dringen.

Tabel 2: Verzuim en beroepsziekten overheidsdiensten

	Totale beroepsbevolking in Nederland	Werknemers Overheidsdiensten
<i>Bron: Arbobalans 2014</i>		
Aantal werknemers	7,7 mln fte	0,5 mln fte
Verzuim	4,0%	4,7%
Kosten verzuim in euro's	11.543 mln (100%)	1404 mln (100%)
Kosten verzuim arbeidsgerelateerd in euro's	4.955 mln (43%)	636 mln (45%)
Kosten verzuim werkstress in euro's	2.742 mln (24%)	403 mln (29%)
Beroepsziekten	5,8%	4,4%
Beroepsziekten bewegingsapparaat	3,8%	3,0%
Beroepsziekten psychisch	0,5%	0,7%

³ Arbobalans 2014

⁴ Arbobalans 2014

⁵ Arbobalans 2014

⁶ Monitor Veilige Publieke Taak 2014 en Monitor Openbaar bestuur 2014

3

De inspectieresultaten bij overheidsdiensten

De Inspectie SZW heeft werkgevers van overheidsorganisaties in hun werkgeversverantwoordelijkheid voor de zorg voor hun werknemers aangesproken. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, is het ministerie als werkgever aangesproken. Voor de politie, de brandweer gelden aangepaste regels, waar het gaat om de activiteiten in operationele dienst. Zij begeven zich in bepaalde omstandigheden bewust in risicovolle omstandigheden. Dat is inherent aan hun vak. Het is dan ook extra belangrijk voor hen om de risico's vooraf goed in te schatten en met de juiste voorlichting, procedures en trainingen de risico's voor henzelf te minimaliseren.

Verskillende soorten inspecties

De Inspectie SZW heeft verschillende soorten inspecties uitgevoerd bij de overheidsdiensten in de afgelopen jaren:

- Inspecties in het kader van het programma Overheidsdiensten.
- Herinspecties bij overtreders in het kader van het programma Overheidsdiensten.
- Inspecties naar aanleiding van ongevallen en klachten.

De meeste inspectiebezoeken zijn gebracht bij overheidsorganisaties die eerder overtredingen hadden (politie, brandweer, gemeenten) of bij niet eerder bezochte organisaties in segmenten waar veel overtredingen zijn geconstateerd (woningcorporaties, gerechtsdeurwaarders). De resultaten van de inspectieprojecten zijn daardoor niet representatief, maar noodzakelijk gericht op de risicovolle segmenten en organisaties.

De resultaten zijn al eerder gepubliceerd in 13 verschillende factsheets, die gedurende het programma Overheidsdiensten zijn verschenen. In deze factsheets vindt u uitgebreidere informatie over de resultaten en inspectiebevindingen per project. De factsheets vindt u terug op www.inspectieszw.nl of via de links in bijlage A.

3.1 Resultaten van inspectieprojecten uit het programma Overheidsdiensten

Er zijn achttien inspectieprojecten uitgevoerd in het kader van het programma Overheidsdiensten 2011-2015. In totaal zijn ruim twaalf honderd inspecties uitgevoerd. In tabel 3 staan zowel de resultaten van de inspecties als de resultaten van de herinspecties. In bijlage 1 staat het aantal organisaties, vestigingen, locaties of teams dat is bezocht per overheidsdienst per project.

Tabel 3: Totale handhavingspercentage per project en overheidsdienst

Segment	Project-nummer ⁷	Geïnspecteerd risico	2011	2012	2013	2014	2015
Belastingdienst	A1215	AG				100%	
Brandweer	A946	AG, RI&E ⁸	72%				
	A1221	AG, RI&E					100%
Gemeenten	A1043	AG, RI&E		94%			
	A1046*	AG			57%*		
	A1214*	AG				9%*	
Gerechtsdeurwaarders	A1034	AG	90%				
	A1110/A1221	AG				82%	
Immigratie- en naturalisatiedienst	A1044	AG		100%			
	A1046*	AG			0%*		
Justitiële inrichtingen	A992	AG, PSA	79%				
	A1108	AG, ATW, PSA				94%	
	A1220*	AG, ATW, PSA					29%*
Politie	A993	AG	100%				
	A1107	AG, ATW, PSA				100%	
	A1219*	AG, ATW					75%*
Provincie	A1043	AG, RI&E		100%			
Raad voor de Kinderbescherming	A1044	AG		94%			
	A1046*	AG			22%*		
Reclassering	A1044	AG		74%			
	A1046*	AG			0%*		
Rijkswaterstaat	A1043	AG, RI&E		100%			
UWV	A1046*	AG			30%*		
Waterschappen	A1043	AG, RI&E		40%			
Woningcorporaties	A1109/A1222	AG				68%	

* Dit betreft herinspecties bij organisaties met overtredingen. De herinspecties worden sinds 2013 in afzonderlijke projecten uitgevoerd.

Algemeen

Bij de initiële inspecties varieert het handhavingspercentage, op één positieve uitschieter na, tussen de 70 procent en 100 procent. Bij initiële inspecties bij de Belastingdienst, brandweer, Immigratie- en Naturalisatiedienst, politie, provincies en Rijkswaterstaat zijn in bepaalde projecten bij alle geïnspecteerde organisaties overtredingen geconstateerd. Er is vooral geïnspecteerd op (beleid voor) agressie en geweld en in mindere mate op andere risico's. Daardoor hebben de meeste overtredingen te maken met agressie.

De meeste organisaties maken na een bezoek van de Inspectie SZW de zaken snel in orde. Het percentage overtredingen bij herinspecties ligt, in het algemeen dan ook veel lager. Toch heeft de Inspectie, bij een nieuwe ronde inspecties ruim een jaar later, opnieuw veel overtredingen geconstateerd. De meeste organisaties hebben wel een arbozorgsysteem en beschikken over een RI&E, maar risicobeheersing over een langere periode was niet goed geborgd in de organisaties. De laatste jaren heeft de Inspectie SZW extra aandacht gevraagd voor de borging van de gewenste maatregelen in de gesprekken met de werkgevers van de overheidorganisaties.

⁷ Zie bijlage 1 voor link naar factsheet

⁸ Zie paragraaf 2.1, laatste alinea voor de risico's die zijn beoordeeld in de RI&E en in de praktijk.

Agressie

Zoals te zien is in tabel 4, verschilt het handhavingspercentage (voor agressie) per overheidsdienst. Zo had bijvoorbeeld bij de initiële inspecties 45 procent van de gemeenten te weinig maatregelen genomen om agressie tegen te gaan. Daarentegen had 94 procent van de Raden voor de Kinderbescherming en 100 procent van geïnspecteerde teams van de Belastingdienst onvoldoende maatregelen getroffen om hun werknemers te beschermen tegen agressie.

De Inspectie SZW zag in de loop der jaren wel flinke verbeteringen. Was er eerst geen beleid, nu waren de meeste organisaties bezig met de aanpak van agressie. Daardoor is agressie de laatste jaren bespreekbaar geworden, zijn bijna overal huisregels en meldingsprocedures en is er een goede opvang voor werknemers die te maken hebben gehad met agressie. Bij de herinspecties hadden de meeste organisaties voldoende maatregelen genomen om hun werknemers tegen agressie te beschermen.

Ondanks de geboekte resultaten moeten er nog de nodige concrete punten op de "i" worden gezet om de noodzakelijke maatregelen goed in de organisaties te borgen. Vooral de voorlichting en training en de melding en de analyse van incidenten schieten tekort. Ook waren de risico's van nieuwe activiteiten niet altijd goed in kaart gebracht. Voorbeelden daarvan zijn de inzet van AED en de benadering van mensen met een lichte psychische stoornis of met financiële moeilijkheden.

Een punt van zorg blijft de follow up na incidenten. Individuele werkgevers of werknemers én sociale partners geven iedere keer opnieuw aan bij de Inspectie SZW dat politie en Justitie ook bij herhaling geen gehoor geven aan de 'Eenduidige Landelijke Afspraken' over aangifte, strafvervolgning en assistentie in het geval van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, die zijn gemaakt naar aanleiding van het programma VPT. Daarnaast blijkt dat er regelmatig onduidelijkheid en discussie is over de inhoud van de afspraken.

Een voorbeeld uit de praktijk:

Een toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder werd door een debiteur achtervolgd.

De gerechtsdeurwaarder vertelde later dat er werd bedreigd met een vuurwapen. Na een telefoontje met 112 kwam er direct politie. De debiteur in kwestie stond bekend bij de politie als vuurwapengevaarlijk. De gerechtsdeurwaarder heeft aangifte gedaan. Al diezelfde dag werd kennis gegeven van seponering.

De Koninklijke Beroepsvereniging voor gerechtsdeurwaarders heeft besloten om de gerechtsdeurwaarders bij te staan als zij protest aantekenen tegen de beslissing van de officier van justitie om een zaak niet in behandeling te nemen. Dit is de zogenoemde artikel 12 Sv-procedure. Bovenstaand voorbeeld illustreert een veelvoorkomend probleem.

Tabel 4: Percentage handhaving op agressie en geweld.

Agressie en geweld	2011	2012	2013	2014	2015
Belastingdienst				100%	
Brandweer	17%				84%
Gemeenten		45%	57%*	9%*	
Gerechtsdeurwaarders	90%			82%	
Immigratie- en naturalisatiedienst		100%	0%*		
Justitiële inrichtingen	71%			75%	14%*
Politie	89%			100%	75%*
Provincie		80%			
Raad voor de Kinderbescherming		94%	22%*		
Reclassering		74%	0%*		
Rijkswaterstaat		67%			
UWV			30%		
Waterschappen		0%			
Woningcorporaties				68%	

* Herinspecties bij organisaties met overtredingen

Knelpunten bij politie en brandweer

Bij de politie zijn bij herhaling boetes gegeven voor overtreding van de Arbeidstijdenwet. Door de (risico) selectie van onderdelen van de politie waar eerder overtredingen waren, kwamen de handhavingpercentages in 2011, 2014 en 2015 uit op respectievelijk 100, 89 en 75 procent. Vijf van de elf geïnspecteerde eenheden hebben voor de tweede keer een boete gekregen voor vermijdbare overtredingen van de Arbeidstijdenwet.

De sturing op voorkoming van overtredingen en borging van het arbeidstijdenbeleid is daar nog onvoldoende. Bij de planning van de inzet houdt men bijvoorbeeld nog te weinig rekening met de arbeids- en rusttijden van de werknemers. Een goede aanpak van verzuim, werkstress en PTSS (post traumatisch stress syndroom) is nog in ontwikkeling.

De inspecties hebben ook geleid tot positieve ontwikkelingen bij de politie. Zo heeft de politie onlangs twee beleidsinitiatieven genomen om ATW-overtredingen terug te dringen: sturen op overuren en het protocol consignatie. Er is bij de politie een direct verband tussen capaciteitsplanning, overwerk en ATW-overtredingen die voortvloeien uit consignatie. De verwachting is dan ook dat deze nieuwe beleidsmaatregelen een positieve bijdrage leveren aan het terugdringen van ATW-overtredingen.

Bij brandweerorganisaties is, evenals in voorgaande jaren, gehandhaafd op het ontbreken van een volledige en actuele RI&E. Hoewel er verbeteringen zichtbaar zijn, wordt er onvoldoende ingespeeld op nieuwe situaties. De handhavingpercentages in 2007, 2011 en 2015 zijn daar respectievelijk 90, 72 en 100 procent. Enerzijds is dit te verklaren door de focus op de organisaties met eerdere overtredingen en het relatief omvangrijk aantal onderwerpen dat is bekeken. Anderzijds heeft de Inspectie SZW nu verschillende brandweerposten binnen één veiligheidsregio bezocht. De brandweezorg is nu georganiseerd in 25 veiligheidsregio's in plaats van in vier honderd gemeentelijke brandweren.

In 2015 ontbraken in de zogenoemde warme RI&E's van de brandweer, die gaan over de risico's tijdens het oefenen en repressief optreden van de brandweer, nog goede richtlijnen over de reiniging van kleding, hittestuwing en/of het "uitrukken op maat". In de zogenoemde koude RI&E's, die gaan over de werkzaamheden in de kazerne, was in enkele gevallen te weinig aandacht voor omgaan met gevaarlijke stoffen en gevaarlijke machines en de inrichting van de kleedkamers.

De Inspectie SZW ziet naast de overtredingen ook goede voorbeelden voor het beheersen van arborisico's bij politie en brandweer. Het delen van deze kennis en ervaring en het toepassen ervan gebeurt echter nog te weinig. Het is nodig dat er meer landelijke uniformiteit komt in de verschillende aanpakken van de risico's en dat de politie en brandweer leren van goede voorbeelden en van incidenten.

Tabel 5: Percentage handhaving op Arbeidstijdenwet, werkdruk en RI&E

Arbeidstijden	2011	2012	2013	2014	2015
Justitiële inrichtingen				81%	14%*
Politie	92%			100%	63%*
Werkdruk					
Justitiële inrichtingen	79%			38%	0%*
Politie				100%	
RI&E	2011	2012	2013	2014	2015
Brandweer	40%				100%
Gemeenten		47%			
Provincies		60%			
Rijkswaterstaat		20%			
Waterschappen		20%			

* herinspecties bij organisaties met overtredingen

Uit bestuurlijke reactie Brandweer Nederland naar aanleiding van Factsheet 'Inspecties bij de brandweer 2015':

De factsheet sluit goed aan bij de beweging die Brandweer Nederland momenteel maakt, waarbij wij samen optrekken met onze sociale partners. We nemen de signalen die erin staan serieus en zien het rapport als een katalysator in het proces. De beweging die we hebben ingezet betreft het versterken van de veiligheidscultuur en de grote omslag die daarin noodzakelijk is, de ontwikkeling van bewustzijn van ieders verantwoordelijkheid voor arbeidsveiligheid en het realiseren van eenduidige instrumenten daarvoor, zoals een ARBO-catalogus met branchebrede RI&E's voor de belangrijkste risico's. Kern daarbij is dat het om de inhoud en het doel gaat, niet om gedetailleerde regels en protocollen.

Ontwikkelingen bij andere overheidsdiensten

Bij ongeveer de helft van de gemeenten en provincies was de RI&E in 2012 voor verbetering vatbaar. Daar waren vooral de risico's van de buitendiensten onvoldoende uitgewerkt of er ontbrak een plan van aanpak met maatregelen om de risico's te beheersen. De belangrijkste aandachtspunten waren omgaan met biologische agentia en afscherming van gevaarlijke machines.

De gemeenten hadden bij de laatste herinspecties de tekortkomingen bijna allemaal opgeheven.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft, naar aanleiding van de resultaten van het project in 2014, toegezegd maatregelen te nemen om de overtredingen van de arbeidstijden, agressie, werkdruk en ongewenste omgangsvormen terug te dringen. DJI is deze toezegging ook nagekomen bij de inrichtingen die in 2015 zijn geïnspecteerd.

Bij de woningcorporaties bleek de helft van de organisaties waar eerder overtredingen waren geconstateerd, opnieuw een of meer overtredingen te hebben begaan.

Bij nieuwe inspecties bij gerechtsdeurwaarders in 2014 werd duidelijk dat de situatie in deze sector nog nauwelijks was verbeterd. Momenteel worden herinspecties uitgevoerd bij de woningcorporaties en gerechtsdeurwaarders, daaruit zal moeten blijken of de situatie daar inmiddels is verbeterd.

De andere geïnspecteerde overheidsdiensten hebben na de inspecties snel de nodige maatregelen genomen. Daar is geen tweede inspectieronde geweest.

De inspecteurs signaleren dat overheidsdiensten regelmatig reorganisaties en bezuinigingen aanvoeren als reden voor de vele overtredingen. Aan de andere kant zien inspecteurs ook goede voorbeelden binnen de overheidsdiensten. Die laten juist zien dat met een goed arbobeleid de risico's die voortvloeien uit veranderingen, zoals reorganisaties, beter kunnen worden beheerst.

3.2 Resultaten van inspecties naar aanleiding van ongevallen en klachten

Uit eigen analyse van de Inspectie SZW blijkt dat in de periode 2011 tot en met 2014 140 ongevallen en 92 klachten zijn onderzocht bij overheidsdiensten. De Inspectie heeft in totaal 439 overtredingen geconstateerd. Het aantal ongevallen en klachten bij overheidsdiensten is de afgelopen jaren toegenomen. De meeste klachten komen voor bij de Rijksoverheid, gemeenten en woningcorporaties. Klachten over agressie, werkdruk en arbeidstijden zijn zoveel mogelijk meegenomen binnen lopende inspectieprojecten. Ook is er vanuit de programma's Asbest en Certificatie geïnspecteerd naar aanleiding van de meldingen over asbest en afgekeurde liften.

Ongevallen waren er vooral bij de Rijksoverheid en gemeenten, gevolgd door Defensie, politie, brandweer en DJI. Bij de brandweer waren er dodelijke ongevallen met duikarbeid. Meerdere ongevallen bij gemeenten kwamen door het snoeien van bomen, besturen van voertuigen en vallen van hoogten. Uit ongevalsonderzoek blijkt dat de ongevallen zich niet alleen voordoen tijdens actieve dienst, maar ook tijdens testen en trainingen (bijvoorbeeld bij de politie en brandweer). Ook is uit inspecties gebleken dat de gevaarlijke situaties niet altijd zijn opgenomen in de RI&E's. De overtredingen hadden vooral te maken met onveilige machines en arbeidsplaatsen, persoonlijke beschermingsmiddelen, gevaarlijke stoffen en werkstress.

De Inspectie SZW heeft de inzichten uit ongevallen en klachten ook gedeeld met de overheidsdiensten en meegenomen in inspectierondes. Zo wordt er op duikarbeid geïnspecteerd vanuit het programma Certificering naar aanleiding van de dodelijke duikongevallen bij de brandweer.

Bij de brandweer en de politie heeft het bespreken van de inspectieresultaten in samenhang met de bevindingen uit onderzoek naar ongevallen en klachten geleid tot grootschalige initiatieven om de veiligheidscultuur te verbeteren. Daarnaast hebben politie en brandweer op aanraden van de Inspectie SZW direct organisatiebreed actie ondernomen naar aanleiding van ongevalsonderzoek. Zo is in overleg met de brandweer het gebruik van de stairmaster (in de traplooptest) stilgelegd, totdat er een veilige werkwijze was ontwikkeld, is er actie richting leverancier ondernomen na het constateren van gevaarlijke situaties bij het gebruik van ademhalingsbeschermingsmiddelen en zijn er richtlijnen opgesteld voor het veilig werken met asbest. Ook is er bij de politie actie ondernomen naar aanleiding van verschillende (schiet)incidenten en trainingssituaties waarbij agenten brandwonden hebben opgelopen.

4 Communicatie en samenwerking

4.1 Communicatie

De inspectieresultaten en ongevalsonderzoeken hebben regelmatig de aandacht van de media en de Tweede Kamer gekregen. Deze aandacht heeft bijgedragen aan de bewustwording en het oplossen van de knelpunten. Voorbeelden daarvan zijn het omgaan met beroepsziekten bij de brandweer in de uitzending van 'de Monitor', het aanpakken van extreme arbeidstijden bij justitiële inrichtingen en het omgaan met gevaarlijke stoffen bij het oprollen van drugslaboratoria. De inspectie SZW voerde bij deze organisaties overleg over de gewenste verbetertrajecten en volgt de voortgang aan de hand van herinspecties.

In 2010 is de Inspectie SZW gestart met voorlichting over agressie in campagne: '*Voorkom problemen, weet hoe het zit*'. De campagne richtte zich op werkgevers van Overheidsdiensten en Zorg en Welzijn om hen duidelijk te maken wat ze kunnen én moeten doen om hun werknemers tegen agressie te beschermen. Tijdens de inspecties is gebruik gemaakt van campagnemateriaal bij de geïnspecteerde overheidsdiensten en is een zelfinspectietool agressie ontwikkeld. Organisaties kunnen checken of ze voldoende maatregelen hebben doorgevoerd in de '*Zelfinspectietool Agressie*' van de Inspectie SZW.

4.2 Samenwerking met Programma Veilige Publieke Taak

In het programma Overheidsdiensten is de samenwerking voortgezet met het programma Veilige Publieke Taak (VPT) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Beide programma's hebben elkaars doelstellingen versterkt en ondersteund. VPT deed onderzoek naar het voorkomen van agressie, ontwikkelde communicatiecampagnes en noodzakelijke instrumenten en ondersteunde organisaties in de aanpak van agressie. SZW zorgde er via inspecties voor dat organisaties er ook daadwerkelijk op een goede manier mee aan de slag gingen.

Zo heeft de Inspectie SZW samen met VPT de stand der wetenschap vertaald naar elf maatregelen. Deze elf maatregelen zijn als uitgangspunt genomen voor de ondersteuning door VPT en de inspecties van SZW. Sociale partners hebben deze maatregelen gebruikt voor het opstellen van arbocatalogi. Voor de meeste overheidsorganisaties is er nu een arbocatalogus voor

het onderwerp agressie. Bij een aantal van deze organisaties is de arbocatalogus al geëvalueerd en aangepast op basis van de nieuwe inzichten uit inspecties en verbetertrajecten.

De resultaten van de inspecties hebben geleid tot nieuwe activiteiten in het programma VPT, zoals kennisbijeenkomsten over omgaan met verwarde personen en weerbaarheid. Ook ondersteunen ze regionale samenwerking in de aanpak van agressie.

VPT ontwikkelde in 2011 de SIRE campagne '*Handen af van onze hulpverleners*' en lanceerde eind oktober 2015 een nieuwe campagne '*Duidelijk over agressie*'.

4.3 Resultaten van overleg met overheidsdiensten en sociale partners

De Inspectie SZW heeft de resultaten besproken met de verantwoordelijken binnen grote overheidsorganisaties zoals de politie, DJI en de Belastingdienst. Bij andere overheidsdiensten, zoals gemeenten, woningcorporaties, gerechtsdeurwaarders en brandweer zijn de inspectieresultaten besproken met werkgeversorganisaties, vakbonden, beroepsorganisaties en/of sectorfondsen. Bij de politie, brandweer, DJI en de Belastingdienst is kritisch meegekeken of werkgevers de risico's inhoudelijk goed aanpakken en overtredingen blijvend oplossen. De factsheets (zie paragraaf 3.1 en bijlage 2) bevatten een reactie van werkgevers, waarin ze allen aangeven dat ze de risico's herkennen en de aanpak van risico's belangrijk vinden.

Voorbeelden van inspectie-effecten

De inspecties en de overleggen hebben invloed gehad op de activiteiten bij de brancheorganisaties. Meestal zijn lopende activiteiten geïntensiveerd of versneld, maar er zijn ook nieuwe instrumenten ontwikkeld. Ook hebben de sociale partners branchespecifieke RI&E's laten opstellen of actualiseren. Er zijn arbocatalogi voor de Rijksoverheid, de gemeenten en de provincies. Daarin is nog een beperkt aantal risico's opgenomen. Voor waterschappen, Defensie en brandweer worden nu specifieke arbocatalogi opgesteld, met daarin de inzichten uit de inspecties. Brandweer Nederland heeft het initiatief genomen om met brandweerorganisaties van 16 andere Europese landen de problemen rond verontreinigde kleding en hittestuwing gezamenlijk aan te pakken.

Tabel 6: Voorbeelden van activiteiten die overheidsdiensten (gaan) ondernemen

Overheidsdienst	Uitvoerende organisatie	Activiteiten
Belastingdienst	Belastingdienst	Actualisatie RI&E, trainingen de-escalerend gedrag, e-learning: de Agressiebox, centraal meldpunt agressie-incidenten, intensivering VPT
Brandweer	Brandweer Nederland VBV Vakbonden	Ontwikkeling branchespecifieke RI&E en arbocatalogus, onderzoek naar beroepsziekten (o.a. kankerverwekkende stoffen en hittestuwing), landelijke inrichting van arbozorgsysteem en ongevallenregistratie, Europese samenwerking bij aanpak beroepsziekten
Gemeenten	VNG O&A fonds	Ondersteuning gemeenten bij implementatie agressiebeleid, updaten arbocatalogus agressie
Gerechtsdeurwaarders	KBVG	Ontwikkeling handreiking agressie, overweging opname beleid agressie in audits bij gerechtsdeurwaarders
Immigratie- en Naturalisatiedienst	IND	Training agressiehantering en de-escalatie
Justitiële inrichtingen	Justitiële inrichtingen	Periodiek Medewerkerstevredenheidsonderzoek, plan van aanpak psychosociale arbeidsbelasting (werkstress), toolkit voor agressie, invoering centrale werktijdenregeling en zelfroosteren
Politie	Politie	Beleidsregel sturen op overuren, protocol consignatie, audits m.b.t. overtredingen Arbeidstijdenwet, training leidinggevenden, aanbesteding medewerkersmonitor
Raad voor de Kinderbescherming	Raad voor de Kinderbescherming	Plan van aanpak agressie, landelijk agressie protocol en registratiesysteem,
Reclassering	Reclassering Nederland	Plan van aanpak agressie
Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat	Ontwikkeling arbocatalogus
Woningcorporaties	AEDES	Individuele voorlichtingsgesprekken over FLOW arboportaal, branche RI&E, programma stressmanager, coachfaciliteiten (zie ook kader)

In tabel 6 ziet u welk soort maatregelen overheidsdiensten (willen) nemen om de risico's tot een minimum te beperken.

Uit bestuurlijke reactie AEDES op Factsheet 'Agressie en geweld in de publieke sector' (2015):

'Aedes heeft de nodige inspanningen verricht om de producten van het FLOW Arbo Portal onder de aandacht te brengen van de leden. De portal biedt veel instrumenten voor de aanpak van agressie en werkdruk binnen de corporatiesector. Deze instrumenten zijn ontwikkeld op basis van ervaringen uit het veld en good practices.'

Ook de Inspecteur-Generaal en de Directeur ARBO van de Inspectie SZW vragen in hun contacten met collega's bij andere overheidsorganisaties aandacht voor betere arbeidsomstandigheden als daartoe aanleiding is. Voorbeelden daarvan zijn politie, Belastingdienst en DJI.

Bij de grote overheidsorganisaties zijn er projecten die verbetering van de arbeidsomstandigheden tot doel hebben. Zo gingen de justitiële inrichtingen aan de slag met onder andere medewerkerstevredenheids-onderzoeken, toolkits voor de melding van incidenten en zelfroostering. De *grotere* organisaties hebben daarvoor een of meer projectleiders aangesteld.

Uit bestuurlijke reactie DJI op Factsheet 'herinspecties bij politie en justitiële inrichtingen 2015':

Werkdruk, agressie en geweld en psychosociale arbeidsbelasting krijgen extra aandacht in de verschillende onderdelen van DJI. Zowel gerichte acties naar aanleiding van bevindingen van de Inspectie SZW, als landelijke initiatieven en maatregelen zijn genomen om opnieuw aandacht te vragen voor deze belangrijke onderwerpen. Alle organisatieonderdelen nemen periodiek een medewerkertevredenheidsonderzoek af waarin deze onderwerpen terugkomen. Met de resultaten van die onderzoeken stellen de teams verbeterpunten vast voor de eigen plannen van aanpak.

Management en ondernemingsraad trekken samen op om dit proces te ondersteunen. Daarnaast ontwikkelde het gevangeniswezen van DJI een zogenoemd Plan van aanpak PSA, dat sinds medio 2015 in de inrichtingen wordt uitgerold. Onderdeel van dit plan was een toolkit om incidenten en de accurate afhandeling (waaronder melding en registratie) daarvan te communiceren en specifieke casussen te bespreken.

Verder is het met de invoering van een centrale werktijdenregeling nu beter mogelijk (ATW-)overtredingen tegen te gaan. Andere vernieuwingen, zoals kostprijsfinanciering en zelfroosteren, maken het beter mogelijk om piekbelasting van het personeel te voorkomen.

4.4 Samenwerking met andere inspectiediensten en ministeries

De belangrijkste andere rijkstoezichthouder bij de overheidsdiensten is de Inspectie Veiligheid en Justitie (V en J). De Inspectie SZW wisselt gegevens uit met de Inspectie V en J over voorgenomen en afgeronde inspectieprojecten. De inspectiediensten ontwikkelden een meer structurele en intensievere samenwerking bij de uitvoering van inspecties, de inzet van handhavingsmogelijkheden en het delen van informatie en kennis. Zo besteedt de Inspectie V en J in de onderzoeken aandacht aan de veiligheidsrisico's voor medewerkers van organisaties als de brandweer en justitiële inrichtingen. Ook leidt de Inspectie SZW ongevallen door naar de Inspectie V en J en worden calamiteiten zo nodig gezamenlijk onderzocht.

Delen van informatie

Via Inspectieview kunnen inspecteurs de handavingsgegevens van verschillende inspectiediensten raadplegen bij de voorbereiding van projecten. Zo wordt de selectie van te inspecteren organisaties mede gebaseerd op onderzoeksresultaten van beide inspecties. In de justitiële jeugdinstellingen neemt de Inspectie SZW deel aan gezamenlijke inspecties, onder coördinatie van de Inspectie Jeugdzorg.

5

Conclusies, vervolgaanpak, oordeel en reflectie

5.1 Conclusies

De sector overheidsdiensten is een van de prioritaire sectoren waar de Inspectie SZW de afgelopen vijf jaar, op basis van de inspectiebrede risicoanalyse, relatief veel capaciteit heeft ingezet voor verbetering van de arbeidsomstandigheden. De Inspectie constateert dat er in de afgelopen jaren veel ten goede is veranderd. Toch zijn er nog de nodige aandachtspunten, met name voor politie en brandweer.

Focus Inspectie SZW

Op basis van een nadere risicoanalyse binnen overheidsdiensten richtte de Inspectie SZW zich vooral op agressie bij verschillende overheidsdiensten. Bij de politie en bij justitiële inrichtingen was er aanleiding om ook naar de arbeidstijden (ATW) en werkstress ofwel psychosociale arbeidsbelasting (PSA) te kijken. Bij de brandweer was naast agressie en geweld aandacht nodig voor het voorkomen van ongevallen en beroepsziekten.

Werkstress

Het belangrijkste arbeidsrisico is werkstress. Zo komen agressie en geweld, werkdruk, traumatische ervaringen en seksuele intimidatie relatief vaak voor in de publieke dienstverlening. Het percentage werknemers bij overheidsdiensten dat te maken krijgt met agressie-incidenten is gedaald van ongeveer 40 procent in 2012 tot ongeveer 25 procent in 2014. Er zijn vooral minder *lichte* incidenten.

Relatief hoog verzuim

Het verzuim bij overheidsdiensten (4,7 procent) is hoger dan het gemiddelde verzuimpercentage in Nederland (4,0 procent). Ook is er meer dan gemiddeld in Nederland sprake van werkstress oftewel psychosociale overbelasting bij werknemers van overheidsdiensten. Bijna dertig procent van de verzuimkosten wordt veroorzaakt door werkstress bij overheidsdiensten. Oorzaken daarvan zijn agressie, werkdruk en posttraumatische ervaringen.

Aandacht voor gevaarlijke situaties

Bij de overheidsdiensten zijn er bepaalde onderdelen waar werknemers extra risico lopen. Het percentage ongevallen bij politie, brandweer en justitiële inrichtingen is bijna twee keer zo hoog als gemiddeld in Nederland. Bij politie, brandweer en DJI begeven werknemers zich gericht in gevaarlijke situaties. Dit stelt hoge eisen aan herkenning en beheersing van gevaren. Uit ongevalsonderzoek blijkt dat specifieke risico's onvoldoende zijn uitgewerkt in de RI&E's van

politie en brandweer. Melding en analyse van ongevallen en incidenten schieten tekort. Mede daardoor wordt er nog te weinig geleerd van ongevallen.

Goede naleving van arbobeleid

Uit de arbobalans blijkt dat overheidsdiensten de arbozorgverplichtingen veel beter naleven dan gemiddeld in Nederland. 82 procent van de 65 voor de arbobalans bezochte overheidsorganisaties heeft zowel een RI&E als een contract voor arbodienstverlening, een preventiemedewerker en een aantal bedrijfshulpverleners (Nederland: 27 procent). Uit de inspecties blijkt echter dat het arbozorgsysteem nog niet goed is geborgd in alle overheidsorganisaties. Daardoor komt het voor dat risico's in de praktijk onvoldoende worden beheerst. Zo zijn de RI&E's vaak onvolledig of niet meer actueel en worden voorlichting en training onvoldoende bijgesteld of herhaald.

Resultaten inspecties

Bij de initiële inspecties varieert het handavingspercentage, op één positieve uitschieter na, tussen de 70 procent en 100 procent. De meeste organisaties maken na inspectie de zaken snel op orde. Het percentage overtredingen bij herinspecties ligt veel lager, tussen 0 en 30 procent. Politie en gemeente zijn twee negatieve uitzonderingen en scoorden bij de herinspecties respectievelijk 75 procent en 57 procent. Bij een nieuwe ronde inspecties één of enkelen jaren later, constateert de Inspectie vaak opnieuw veel overtredingen. Zo was bijvoorbeeld bij politie, justitiële inrichtingen, brandweer en gerechtsdeurwaarders het handavingspercentage bij meer projecten hoger dan gemiddeld.

Verbetering zichtbaar

Overheidsdiensten laten zien dat ze bescherming van werknemers tegen agressie belangrijk vinden. De combinatie van voorlichting door Veilige Publieke Taak en inspecties door de Inspectie SZW heeft ertoe geleid dat in de meeste overheidsorganisaties de aanpak van agressie is geïmplementeerd. Overheidsorganisaties en hun sociale partners maakten veel gebruik van de kennis en mogelijkheden van Veilige Publieke taak om agressie bespreekbaar te maken en huisregels en meldingsprocedures op te stellen. Ook de opvang van werknemers die met agressie te maken hebben gehad, was goed geregeld. Verder bleek uit de onderzoeken van VPT dat overheidsdiensten steeds meer passende maatregelen treffen.

Uit de inspecties blijkt echter dat voorlichting en training en de melding en analyse van incidenten nog belangrijke aandachtspunten zijn. Daarnaast moeten overheidsdiensten proactief inspelen op nieuwe taken en veranderende rolopvattingen.

Follow up agressie-incidenten

Een punt van zorg blijft de *follow up* na incidenten. Tijdens inspecties en gesprekken met sociale partners blijven werkgevers of werknemers aangeven dat politie en justitie nog altijd geen gehoor geven aan de afspraken over aangifte en strafvervolgning die zijn gemaakt naar aanleiding van het programma VPT. ('Eenduidige Landelijke Afspraken' over aangifte, strafvervolgning en assistentie in het geval van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak). Daarnaast blijkt dat er regelmatig onduidelijkheid en discussie is over de inhoud van de afspraken.

Knelpunten brandweer, politie en justitiële inrichtingen

Bij politie, brandweer en justitiële inrichtingen is sprake van meer hoge of midden risico's, die elkaar weer beïnvloeden. Om ervoor te zorgen dat deze organisaties voldoende maatregelen treffen, is daar inmiddels drie keer achtereen op meer risico's tegelijk geïnspecteerd. Het resultaat:

- Bij justitiële inrichtingen concludeert de Inspectie SZW, na de derde inspectieronde, dat er voldoende maatregelen worden getroffen voor de aanpak van agressie; en dat de overtredingen van de arbeidstijdenwet nu zijn opgeheven.
- Bij de politie is het arbeidstijdenbeleid na drie inspectieronden nog steeds niet op orde. Het aantal overtredingen is het afgelopen jaar verminderd, maar dat heeft nog niet geleid tot voldoende aanpassing van de werk- en rusttijden om gezond en veilig te kunnen werken. Ook is er nog steeds discussie over een juiste invulling van de agressietrainingen. Een goede aanpak van verzuim, PSA en PTSS, is nog in ontwikkeling.
- Bij alle veiligheidsregio's van de brandweer ontbrak een actuele en/of volledige RI&E. De risico's van vervuilde kleding of hittestuwing waren onvoldoende uitgewerkt en deze waren niet aangemerkt als mogelijke oorzaak van (vermoede) beroepsziekten. Ook bij eerdere inspecties was dit niet in orde. De meeste veiligheidsregio's moeten de aanpak van agressie nog verder uitwerken.
- De Inspectie SZW ziet naast de overtredingen ook goede voorbeelden voor het beheersen van arborisico's bij politie en brandweer. Het delen van deze kennis en ervaring en het toepassen ervan gebeurt echter nog te weinig. Het is nodig dat er meer landelijke uniformiteit komt in de verschillende aanpakken van de risico's en dat de politie en brandweer leren van goede voorbeelden en van incidenten.

Activiteiten brancheorganisaties

De inspectiedruk en het overleg hebben invloed gehad op de activiteiten van de brancheorganisaties. Meestal zijn lopende activiteiten geïntensiveerd of versneld beschikbaar gekomen. Daarnaast zijn er nieuwe instrumenten ontwikkeld. Ook zijn er branchespecifieke RI&E's en arbocatalogi opgesteld of geactualiseerd. Er zijn verschillende arbocatalogi voor de Rijksoverheid, de gemeenten en de provincies. Nog niet alle hoge risico's zijn daarin opgenomen.

Samenwerking

De Inspectie SZW werkt structureel en intensief samen bij de uitvoering van inspecties met de Inspectie V en J en Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse zaken. Bijvoorbeeld door informatie en kennis te delen en door met de voorlichtingscampagnes van VPT en de inspecties van V en J meer aandacht te genereren voor arborisico's bij de organisaties die overtredingen hebben.

5.2 Vervolgaanpak overheidsdiensten door de Inspectie SZW

De afgelopen jaren hebben de overheidsdiensten op aandringen de Inspectie SZW hard gewerkt aan een veiligere werkomgeving voor hun werknemers. Daarin is veel verbeterd. Er zijn veel instrumenten en communicatiemiddelen ontwikkeld. Er is commitment van de top van de organisaties, deze hebben verbetertrajecten in gang gezet. De meeste overtredingen zijn opgeheven. Nu is het de verantwoordelijkheid van werkgevers om de verbeteringen vast te houden en verder te ontwikkelen.

De Inspectie SZW rondt het programma Overheidsdiensten in deze vorm af.

Overheidsorganisaties waarbij een toezichttraject loopt, blijven in beeld bij de Inspectie SZW. Waar deze de risico's nog onvoldoende aanpakken inspecteert de Inspectie SZW de komende jaren opnieuw.

Vanuit het programma Overheidsdiensten worden van november 2015 tot februari 2016 nog herinspecties worden uitgevoerd bij woningcorporaties en gerechtsdeurwaarders. Ook zal de Inspectie een aanpak opstellen voor de politie. In het najaar van 2016 staan de herinspecties bij de brandweer en de niet-naleversinspecties bij de politie en enkele andere overheidsorganisaties gepland. Met politie en brandweer vindt overleg plaats over het inrichten van goede arbozorg en de ontwikkeling van specifieke instrumenten, zoals geactualiseerde RI&E's, arbocatalogi, voorlichting en training of onderzoeken naar bijvoorbeeld werkstress en verzuim.

Ook blijven delen van deze sector in beeld waar nog aandacht nodig is voor bepaalde risico's. Er zijn verschillende (risicogerichte) programma's van de Inspectie, die aandacht besteden aan hoge risico's die voorkomen bij overheidsdiensten. Dit zijn de programma's Psychosociale arbeidsbelasting en psychische problematiek (werkdruk, agressie en andere ongewenste omgangsvormen en arbeidstijden), Asbest, Certificatie (gecertificeerde duikarbeid, liften en gebruiksveiligheid van arbeidsmiddelen) en Notoire overtreders. Vanuit deze programma's, zullen de komende jaren inspecties uitgevoerd worden bij onderdelen van overheidsdiensten waar deze hoge risico's onvoldoende worden aangepakt. Ook blijft de Inspectie SZW ernstige ongevallen en klachten onderzoeken bij overheidsdiensten.

5.3 Oordeel en reflectie

De overheid ziet toe op een goede naleving van wetten en regels, maar is zelf ook gehouden aan de naleving ervan. Hierna verbindt de Inspectie haar oordeel aan haar bevindingen en conclusies. Eerst een algemeen oordeel, vervolgens een oordeel per risico.

Algemeen oordeel

De afgelopen jaren hebben de overheidsdiensten op aandringen van de Inspectie SZW hard gewerkt aan een gezondere en veiligere werkomgeving voor hun werknemers. In de loop van het programma Overheidsdiensten zijn er duidelijk goede resultaten behaald. Niet alleen zijn de wettelijke arbozorgelementen in vrijwel alle organisaties aanwezig, ook is de kwaliteit in de loop van het programma verbeterd.

Oordeel: De Inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling.

Aan de andere kant vindt de Inspectie dat veel maatregelen niet lang in de organisatie bekliven. Het op orde houden van een veilige cultuur en een goed arbeidsomstandighedenbeleid vraagt om voortdurende en actieve aandacht en alertheid en om een lerende organisatie.

Oordeel: De Inspectie SZW vindt dat zorgelijk.

Agressie

De overheidsdiensten vinden bescherming van hun werknemers tegen agressie belangrijk en hebben daartoe veel activiteiten ontplooid. De combinatie van voorlichting en ondersteuning door het programma Veilige Publieke Taak en inspecties door de Inspectie SZW hebben ertoe geleid dat in de meeste overheidsorganisaties de aanpak van agressie is

verbeterd. Zo hebben de organisaties diverse projecten opgestart om werknemers bewuster te maken. Daardoor is agressie bespreekbaar geworden, zijn overal huisregels en meldingsprocedures en is er een goede opvang van werknemers die te maken hebben gehad met agressie.

Bij de eerste inspecties waren vooral de inventarisatie van (nieuwe) risico's, en daarop gebaseerde voorlichting en training, maar ook melding en analyse van incidenten en het doen van aangifte een punt van zorg. Bij de herinspecties zijn deze overtredingen vrijwel overal opgeheven. De aandacht voor agressie is echter nog onvoldoende geborgd in de organisaties. Bij een nieuwe ronde inspecties, een of enkele jaren later, zijn er namelijk opnieuw veel soortgelijke overtredingen geconstateerd.

Oordeel: Op de genoemde aspecten acht de Inspectie een intensieve en structurele inzet en actie noodzakelijk.

Meer hoge risico's en herhaalde lage naleving bij politie, brandweer en justitiële inrichtingen

Bij politieagenten, brandweermensen en gevangenisbewaarders keek de Inspectie SZW naar andere risico's. Justitiële inrichtingen, politie en brandweer werken alle drie aan verbetering van de veiligheidscultuur. Bij de derde inspectieronde bleek dat de inspanningen van justitiële inrichtingen inmiddels hebben geleid tot opheffing van de overtredingen van arbeidstijden en een betere aanpak van werkstress.

Oordeel: De Inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling, maar vindt tegelijkertijd dat er nog forse inspanningen nodig zijn bij de politie en brandweer.

Bij de politie vormen de arbeidstijden en de aanpak van werkstress en beroepsziekten sinds jaren een groot probleem. Bij de brandweer is de aanpak van beroepsziekten door verontreinigde kleding en door hittestuwing een probleem. Zowel de brandweer als de politie onderkennen de risico's van nieuwe ontwikkelingen en werkzaamheden niet tijdig. De Inspectie SZW vertrouwt erop dat ook zij snel, met de activiteiten die ze in gang gezet hebben, de overtredingen structureel zullen vermijden en daarmee verzuim, incidenten en beroepsziekten voorkomen.

Oordeel: De Inspectie acht blijvende zorg en concrete aandacht van leiding en werknemers zelf hierop noodzakelijk.

Reflectie

Van overheidsdiensten mag men verwachten dat zij ervoor zorgen dat het huis op orde is en het goede voorbeeld geven. Dat geldt ook voor de aanpak van risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden. Het kost de Inspectie SZW nog veel capaciteit hierop te handhaven, terwijl het de verantwoordelijkheid is van deze organisaties zelf om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving.

Zij die met hart en ziel werken voor de publieke zaak verdienen het respect van ieder van ons. Het past de werkgevers en werknemers van overheidsdiensten om alert en actief in te spelen op nieuwe risicovolle situaties door een goede veiligheidscultuur op de werkvloer blijvend te garanderen.

Respectvol omgaan met elkaar betekent dat het normaal is dat:

- politieagenten op tijd thuis zijn;
- politieagenten en gevangenisbewaarders acht uur kunnen slapen;
- brandweermannen na het blussen van een brand een schoon pak aan trekken;
- kleedkamers bij de brandweer schoon zijn en blijven;
- werkgevers agressie tegen werknemers niet tolereren en incidenten voorkomen;
- politie en andere ambtenaren goed getraind zijn in de-escalerende vaardigheden;
- baliemedewerkers en telefonisten agressieve klanten direct op de gevolgen wijzen;
- en agressie tegen ambtenaren leidt tot boete of celstraf voor de dader;

De Inspectie SZW vraagt de verantwoordelijken om, met krachtige woorden en daden, ervoor te zorgen dat de geboekte vooruitgang een goede *follow up* krijgt bij de overheidsorganisaties. En dat zij zich, samen met de leidinggevenden en werknemers binnen hun organisaties, blijvend inzetten voor goede arbeidsomstandigheden. Dit kan door:

- het arbozorgsysteem en agressiebeleid goed te borgen in de organisatie;
- de RI&E aan te passen zodra de omstandigheden wijzigen;
- werknemers bewust te maken van de risico's die zij lopen;
- alle werknemers goed te trainen voor nieuwe werkzaamheden;
- verzuim, ongevallen, psychosociale arbeidsbelasting en andere arborisico's in relatie met elkaar aan te pakken;
- beter gebruik te maken van leerpunten van incidenten, evaluaties, kennisdeling en samenwerking;
- toe te zien op de naleving van de arbeidstijdenwet en veiligheidsvoorschriften;
- bij reorganisaties meer rekening te houden met de arbeidsomstandigheden van werknemers;
- beroepsziekten te voorkomen en werknemers met (vermoede) beroepsziekten goed te begeleiden.

Kortom door het goede voorbeeld te geven!

Bijlage A: Overzicht gepubliceerde factsheets

Naam en link Factsheet	Projectnummer	Aantal organisaties	Aantal vestigingen, of eenheden	Aantal locaties, onderdelen of teams
Geïnspecteerde overheidsdiensten				
Rapportage Risico's uitvoering repressieve taken bij de brandweer2011				
Brandweer	A946	81		108
<i>Factsheet Veilig werken in justitiële inrichtingen 2011</i>				
Justitiële inrichtingen	A992	1		36
<i>Rapportage-Overwerken-bij-de-Politie-2011</i>				
Politie	A993	18		18
<i>Factsheet Agressie en geweld in de publieke sector- gerechtsdeurwaarderskantoren 2011</i>				
Gerechts-deurwaarders	A1034			30
<i>Factsheet-Veilig-en-gezond-werken-ook-bij-buitendiensten-2012</i>				
Provincie	A1043	5		17
Rijkswaterstaat	A1043	3		7
Gemeenten	A1043	66		258
Waterschappen	A1043	5		19
<i>Factsheet-Agressie-en-geweld-in-de-publieke-sector-2012</i>				
Raad voor de Kinderbescherming	A1044	1		17
Reclassering	A1044			38
Immigratie- en naturalisatiedienst	A1044	1		14
<i>Factsheet-Agressie-en-geweld-in-de-publieke-sector-2013</i>				
Gemeenten	*A1046	56		158
IND	*A1046	1		7
RvK	*A1046	1		9
Reclassering	*A1046			14
UWV	*A1046	1		10
<i>Factsheet-De-Nationale-politie-Arbeidsjiden-en-agressie-en-geweld-geïnspecteerd-2014</i>				
Politie	A1107	1	9	57
<i>Factsheet-Justitiële-inrichtingen-Consignatie-en-PSA-geïnspecteerd-2014</i>				
Justitie	A1108	1		16
<i>Factsheet-Agressie-en-geweld-in-de-publieke-sector-2014</i>				
Woningcorporaties	A1109/A1222			110
Gerechtsdeurwaarders	A1110/A1223			126
Gemeenten	*A1214	24		54
Belastingdienst	A1215	1		51
<i>Factsheet-Herinspecties-bij-politie-en-justitiële-inrichtingen-2015</i>				
Politie	*A1219	1	8	50
Justitiële inrichtingen	*A1220	1		7
<i>Factsheet-Inspecties-bij-de-brandweer-2015</i>				
Brandweer	A1221	19		86

*Herinspectieprojecten

Deze eindrapportage is een uitgave van:

Inspectie SZW

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

Projectleider

J.M.A. Hertogh-Huijbregts

Vormgeving en Productie

Xerox/OBT | 92853

© Rijksoverheid | mei 2016