

SLOTAKKOORD ARBO+CONVENANT DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN

1. Inleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen, de gezamenlijke vakorganisaties en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn in maart 2005 een ambitieus convenant overeengekomen om onderlinge agressie en geweld (OAG) terug te dringen, het loopbaanperspectief van het executief personeel te verbeteren en het ziekteverzuim te verminderen¹. Een speciale commissie is voor de duur van twee jaar belast met de uitvoering van het convenant: de branchebegeleidingscommissie Arboplusconvenant DJI (BBC DJI). Op 19 juni 2007 loopt het convenant ten einde. De BBC DJI maakt met alle betrokkenen de balans op van haar werkzaamheden en presenteert aanbevelingen voor de borging en de verdere aanpak van deze belangrijke onderwerpen.

2. Aanleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen kent op uitvoerend (ook wel executief) niveau zo'n 12.500 medewerkers. Deze medewerkers kunnen elke dag worden geconfronteerd met spanningsvolle situaties, waarin onverwacht en onvoorspelbaar gedrag van justitiabelen kan leiden tot conflictsituaties. Deze conflicten kunnen al dan niet gepaard gaan met verbaal of fysiek geweld. Uit onderzoek komt naar voren dat het werken met justitiabelen substantieel bezwarend is door de psychische (agressie, spanning, menselijk leed, tijdsdruk, autonomie) en perceptief-mentale (alertheid, oordeelvorming, reactiesnelheid) belasting². Deze determinanten zijn binnen DJI de afgelopen jaren eerder sterker dan zwakker voelbaar. Daarbij geldt dat hoe langer men in een dergelijke situatie werkt, hoe groter de kans op slijtage is. Dalende arbeidssatisfactie en toename van functiejaren worden daarmee veroorzakers van verzuim.

¹ Het convenant is op 23 maart 2005 door de volgende partijen getekend: DJI, Ministerie van SZW, Abvakabo FNV, CNV Publieke Zaak, BPSAG en CMHF

² TNO (1999)

Uit onderzoek naar de mobiliteit van PIW'ers blijkt daarenboven dat deze functiegroep een geringe mobiliteit kent³. Daarbij is sprake van zogenaamde “fuikwerking”. Uit onderzoek blijkt eveneens dat agressie en geweld ook tussen collega's bij penitentiaire inrichtingswerkers (PIW'ers) twee keer zo vaak voorkomt als bij de zeven andere onderzochte beroepsgroepen die werken in de (semi-)openbare ruimte en te maken hebben met geweld⁴. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers van een GW breed medewerkerstevredenheidsonderzoek (BASAM DJI) uit 2004, waaraan op verzoek van de BBC de Monitor Agressie en Geweld werd toegevoegd.⁵ Reden voor de BBC om zich gezamenlijk te richten op de aanpak van deze twee belangrijke onderwerpen.

OAG en mobiliteit zijn verbonden met het arbeidsverzuim. De ambitie van de BBC is om met de maatregelen op het terrein van OAG en mobiliteit ook een vermindering van het verzuim te realiseren. De sociale partners hebben vanwege de aard en omvang van de problematiek in 2004 een ambitieus programma opgesteld waarin de volgende doelstellingen zijn geformuleerd:

- een stijging van 20% van het aantal medewerkers dat in de Basisvragenlijst Amsterdam (BASAM) aangeeft voldoende mogelijkheden te hebben om zich persoonlijk te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat de score op deze BASAM-schaal toeneemt met 0,8% van 3,9 in 2004 naar 4,7 in 2006⁶;
- een reductie van het percentage werknemers dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden te zijn geïntimideerd met 30%, zodat intimidatie door één collega van 17% verminderd wordt naar 12%, intimidatie door meerdere collega's van 9% naar 6,3%. Intimidatie door de leidinggevende moet met 50% worden teruggebracht van 15% naar 7,5% in 2006;
- een reductie van het percentage werknemers dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden te zijn geconfronteerd met ongewenste seksuele aandacht met 30%, zodat ongewenste seksuele aandacht van één collega en van meerdere collega's van 9% verminderd wordt naar 3,6% en 6,3%. Seksuele aandacht van de leidinggevende moet met 50% worden teruggebracht van 3% naar 1,5% in 2006;
- een reductie van het percentage werknemers dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden te zijn geconfronteerd met lichamelijk geweld met 50%, zodat lichamelijk

³ “Hoezo Mobiel?” TNO (2004)

⁴ “Geweld tegen medewerkers in (semi-) openbare ruimte Driessen (2001)

⁵ De monitor agressie en geweld (MAG) is gebaseerd op vragenlijsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het IvP. De MAG kent een onderverdeling naar daders, type geweld en de effecten/gevolgen voor de slachtoffers.

geweld door één collega van 3% verminderd wordt naar 1,5% en lichamelijk geweld door meerdere collega's en door de leidinggevende met 80%, van 2% naar 0,4% in 2006.

- een reductie van het ziekteverzuimpercentage⁷ van executief personeel⁸ met 20% (ten opzichte van het langjaargemiddelde 8,94% in 2003 naar 7,2% op 1 mei 2007).

3. Werkzaamheden

OAG en mobiliteit zijn ingewikkelde onderwerpen die al snel in de taboesfeer belanden. Zeker OAG is een zeer gevoelig thema voor medewerkers, maar ook voor de buitenwereld. Aan het bespreekbaar maken van het loopbaanperspectief hangt ook een zeker taboe. Het maakt medewerkers onzeker over de toekomst. De BBC heeft gekozen om deze taboe's te doorbreken, de onderwerpen bespreekbaar te maken en op de agenda te zetten.

De afgelopen twee jaar heeft de BBC een reeks van activiteiten ondernomen. Gekozen is voor een benadering die nauw aansluit bij de problematiek zoals die zich op de lokatie voordoet. In totaal zijn er twaalf trajecten en pilots uitgevoerd: negen op het terrein van OAG en drie op het terrein van mobiliteit⁹. Daarbij ging het vooral om het experimenteren met aanpakken en benaderingswijzen. Verder heeft de BBC verschillende onderzoeken laten uitvoeren om nader inzicht in de problematiek te krijgen¹⁰.

Op het terrein van OAG is er, ook internationaal, weinig bekend over de manier waarop gerichte interventies ingezet kunnen worden. Sterker: uit een internationaal onderzoek naar OAG bij aan de sector TBS gerelateerde organisaties blijkt dat Nederland voorop loopt in het agenderen en aanpakken van OAG¹¹.

Leren van de pilots, ook met het oog op een verdere uitrol en borging, om OAG verder terug te dringen was één van de prioriteiten van de BBC. Daarbij is van belang dat, als "spin off" van de aanpak van één van de BBC pilots, binnen alle overige 43 locaties een GW-breed OAG traject is uitgevoerd. Dit traject bestond uit een korte opleidingsmodule

⁶ Hoe lager de scores op deze BASAM-schaal, hoe lager de tevredenheid over de ontwikkelingsmogelijkheden.

⁷ Ex. zwangerschap

⁸ Definitie executieven: alle functies opgenomen in het functiehuis DJI m.u.v. niveau 4 (leidinggevende functies); Handboek functiedifferentiatie DJI, maart 2003

⁹ Eindevaluatie pilots OAG en eindevaluatie pilots loopbaanperspectief, dr. J. Paul, werkdocumenten BBC DJI, (2007)

¹⁰ Zie voor een overzicht dr. Jeanette Paul, Eindevaluatie arboplus convenant Dienst Justitiële Inrichtingen, (2007)

¹¹ Terugdringen en voorkomen van onderlinge agressie en geweld in TBS-inrichtingen, H. Verwey Jonker Instituut (2007).

voor alle leidinggevendenden inclusief een terugkoppeling van de locatie- en afdelingsspecifieke OAG-cijfers gevolgd door een intensief traject van 4 tot 8 maanden door een externe procesbegeleider (intervisie). Daarnaast legt het WODC de laatste hand aan een tweetal verdiepende onderzoeken naar de verbanden tussen OAG in relatie tot welbevinden en naar de “slachtoffers” van OAG. Deze onderzoeken zullen nog in juni 2007 verschijnen.

4. Resultaten

OAG wordt gemeten door naar de beleving van medewerkers te vragen. In het voorjaar van 2007 is DJI breed (uitgezonderd TBS) een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd (BASAM DJI inclusief Monitor Agressie en Geweld). Het onderzoek kent meer dan 10.000 respondenten.

Uit het onderzoek blijkt dat de convenantsdoelstellingen niet zijn gehaald.

Het aantal medewerkers dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden te zijn geconfronteerd met ongewenste seksuele aandacht is min of meer gelijk gebleven. 10,1% van de medewerkers geeft aan hiermee te maken te hebben gehad terwijl het streven was 3,1%. Voor intimidatie is sprake van een stijging naar 26,4%. Het streven was een daling naar 14,2%. Een positieve ontwikkeling is dat het lichamelijk geweld in de afgelopen twee jaar significant is afgenomen, maar minder dan beoogd. In 2007 gaf 3,3 % van de respondenten aan te maken hebben gehad met lichamelijk geweld. De doelstelling was 0,8%.

Het zijn vooral de medewerkers in executieve dienst die last hebben van onderlinge agressie en geweld. Medewerkers met een niet executieve functie hebben aanzienlijk minder last van onderlinge agressie en geweld. Voor deze laatste groep zijn de convenantsdoelen wél behaald met uitzondering van agressie en geweld door leidinggevende(n). Zowel medewerkers in executieve dienst als niet executief personeel ervaren veel vaker agressie en geweld door leidinggevendenden dan de doelstellingen aangeven.

Ook de doelstelling op het terrein van mobiliteit is niet gehaald. De score in het medewerkerstevredenheidsonderzoek van het aantal executieve medewerkers dat aangeeft voldoende mogelijkheden te hebben zich persoonlijk te ontwikkelen is tussen 2004 en 2007 gelijk gebleven.

Tot slot is het arbeidsverzuim onder executieven gedaald, maar nog onvoldoende: van circa 9% in 2004 naar circa 8% in 2007. Het streven was 7%.

Dit zijn teleurstellende cijfers. DJI is daarmee nog steeds één van de organisaties die bovengemiddeld scoren op het terrein van onderlinge agressie en geweld.

Uit de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden 2006 blijkt dat medewerkers op alle categorieën beduidend meer kans hebben geconfronteerd te worden met OAG dan de gemiddelde Nederlandse werknemer¹².

¹² Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, 2006. Ongewenste seksuele aandacht 2006: 3,1% , intimidatie 14,2% en fysiek geweld 0,8%.

5. Nadere analyse resultaten

De kwantitatieve resultaten zijn minder dan beoogd. Ondanks de grote inzet van alle betrokkenen bij het Arboplusconvenant is er nog geen sprake van een generieke daling op het terrein van ongewenste seksuele aandacht en intimidatie. Een nadere beschouwing van de resultaten van de BASAM en de Monitor Agressie en Geweld uit 2007 en de kwalitatieve evaluatie van de pilots en het convenant laat wel een nuancering van de resultaten toe.

Bewustwording

Uit het kwalitatieve onderzoek van de BBC¹³ naar de ervaringen en effecten van de pilots alsmede uit de rapportage van het GW-brede traject blijkt dat het convenant heeft geleid tot bewustwording en het bespreekbaar maken van de thema's OAG, loopbaanperspectief en mobiliteit. Het convenant heeft ook bijgedragen aan inzicht, kennis en beleidsaanbevelingen over de convenantthema's. Daarnaast zijn op diverse locaties de eerste verbeteringen zichtbaar. Van belang is het maatwerk op locatieniveau. De pilots hebben volgens de evaluatie een aantal 'best practices' opgeleverd, onder meer:

- Het gebruik van aansprekende instrumenten zoals theater, outdooractiviteiten, managementdrives en het persoonlijkheids-voorkeurenonderzoek Insights.
- Het toepassen van meerdere samenhangende projectactiviteiten, die ook verbonden zijn met het staande personeelsbeleid en de organisatie.
- Het gebruik van strategische en systematische communicatie.
- Individuele begeleiding en ondersteuning gericht op loopbaanperspectief en mobiliteit blijkt effectief.

Verder heeft het traject een belangrijke bijdrage geleverd aan kennisontwikkeling, met name op het terrein van OAG. Voorafgaand aan de gezamenlijke aanpak was er weinig bekend en weinig onderzoek verricht naar aard, oorzaken en aanpak van OAG. Internationaal loopt Nederland, zo blijkt uit onderzoek, inmiddels voorop in het onderzoeken van en het zoeken naar verbetering van OAG.

Integriteitsparadox

De aanpakken hebben niet rechtstreeks geleid tot een daling van het aantal medewerkers dat aangeeft geconfronteerd te zijn met OAG c.q. dat een verbetering waarneemt van het loopbaanperspectief. Het vraagstuk blijkt echter wel duidelijk op de

¹³ Zie onder meer de onderzoeken naar Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003 Vrije Universiteit (2004)

agenda gezet en het taboe om erover te communiceren is doorbroken. Dit is de eerste belangrijke stap in het zoeken naar oplossingen.

Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat in de pilotlocaties het aantal meldingen over OAG, en in het bijzonder over intimidatie is toegenomen. De locaties van GW laten eenzelfde beeld zien. Uit wetenschappelijk onderzoek naar integriteitvraagstukken is een bekend fenomeen en meerdere malen vastgesteld dat méér meldingen aanvankelijk het gevolg zijn van de toegenomen aandacht voor de problematiek. Hierdoor expliciteren mensen bepaalde vormen van gedrag eerder als intimidatie of ongewenste seksuele aandacht. Na agendering van de problematiek zie je in eerste instantie een stijging en vervolgens pas een daling.

Een mogelijke bevestiging van deze “integriteitsparadox” is te vinden in de resultaten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek GW 2007. Het valt op dat onder andere het welbevinden op de schalen “ondersteuning door collega’s”, “conflicten op de afdeling”, “agressie” en “integriteit” een significante verbetering laten zien ten opzichte van 2004.

Stijl van leidinggeven

De resultaten uit de Monitor Agressie en Geweld 2007, evenals de eerste resultaten van het WODC-onderzoek, bevestigen verder de analyse van de BBC dat de problematiek van OAG vooral betrekking heeft op stijlen van leidinggeven en meer in het algemeen op de gesloten cultuur. Een van de belangrijkste factoren is het voorbeeldgedrag en stijl van leidinggevendenden, dit heeft een grote uitstraling naar gehele de organisatie. In afdelingen waar het management in hoge mate corrigerend leiding geeft lopen medewerkers een grotere kans op om met OAG te worden geconfronteerd. De stijl van leidinggeven van het management heeft meer impact dan agressie en geweld door gedetineerden. De meting van 2007 bevestigen deze eerdere conclusies. Het is daarom van groot belang dat er verder geïnvesteerd wordt in het verbeteren van de stijl van leidinggeven.

Cultuur

In de pilots is op verschillende manieren getracht de gesloten cultuur open te breken via bewustwording. Een algemene conclusie is dat bij die locaties die meer op behandeling gericht zijn, het bespreekbaar maken van (on)gewenst gedrag meer ingebed is dan die meer op ‘klassiek opsluiten’ gericht zijn (‘behandel’ versus ‘repressie’ regimes). Verder blijkt dat het veranderen van een gesloten naar een open cultuur (gericht op transparantie, elkaar aanspreken en het bespreekbaar maken van elkaars beroepsprofessionaliteit) meer tijd kost dan de duur van het convenant.

6. Hoe verder?

De afgelopen twee jaar is de geslotenheid om over deze thema's te spreken doorbroken en zijn de thema's op de agenda geplaatst zowel aan de directietafel als voor de afzonderlijke inrichtingen en diensten. Er is ervaring opgedaan met verschillende manieren van aandacht vragen voor andere en betere omgangsvormen, sommige met succes en andere juist niet. De BBC is dan ook van mening dat de inspanningen en investering van de afgelopen periode zeker de moeite waard zijn geweest. Het is nu zaak de aandacht voor de onderwerpen vast te houden en om verdere maatregelen te nemen. Met het fundament dat door de BBC is gelegd zullen sociale partners ook in de komende periode veel werk moeten verzetten. Het aanpakken van OAG en het verbeteren van het loopbaanperspectief van executieven is een zaak van lange adem.

DJI heeft voorzien in een aantal P&O gerelateerde programma's waarbinnen in de komende jaren de problematiek van OAG en het loopbaanperspectief voor executieven zullen worden voortgezet. Op het terrein van OAG gaat het om de programma's Leiderschapsontwikkeling en Integrale Personele Veiligheid. Op het terrein van mobiliteit is er het zogeheten FIDUX-programma (Flexibele In- Door- en Uitstroom Executieven). Binnen dit programma is tevens voorzien in de uitvoering van het plan van aanpak Substantieel Bezwarende Functies DJI.

De BBC gaat er vanuit dat de ervaringen en aanbevelingen van het convenant in deze programma's verder geborgd en ter hand genomen zullen worden. Mede op basis van de conclusies van het evaluatieonderzoek van de BBC raadt zij sociale partners aan nadere binnen het eigen Georganiseerde Overleg nadere bindende en concrete afspraken te maken over de invulling, doelstelling en monitoring van deze programma's en daarbij tevens aandacht te besteden aan de navolgende aanbevelingen:

Monitoring

Hierbij wil de BBC wijzen op het belang van een goede monitoring. Nu wordt er om de twee jaar gemeten maar de ervaring leert dat dichterbij de problematiek zitten noodzakelijk is. Intensiever en frequenter monitoren is noodzakelijk voor de uitvoering van dergelijke programma's. Het geeft ook de mogelijkheid om waar nodig bij te sturen. Dat hoeft niet altijd met een landelijke meting, maar kan onder meer ook door de regelmatige aandacht voor en activiteiten rondom het thema in de teams en het beleidsmatig bespreken van meldingen met bedrijfsartsen en vertrouwenspersonen.

Inrichtingsspecifieke aanpak.

Uit de Monitor Aggressie en Geweld blijken grote verschillen tussen de verschillende inrichtingen en afdelingen. De te nemen maatregelen moeten aansluiten bij de specifieke problematiek binnen de inrichtingen. Maatwerk en het organiseren van draagvlak is cruciaal voor een succesvolle aanpak. Omdat de situatie en geschiedenis van iedere locatie uniek is, biedt een inrichtingsspecifieke aanpak de grootste kans op succes. Dit vraagt wel om voldoende tijd en financiële middelen, en de inbreng van deskundigheid. De decentrale aanpak zou ondersteund kunnen worden door continuering van de convenantaanpak: een vraaggestuurde financiering van de locaties door DJI.

Communicatie.

De BBC heeft de onderwerpen op de agenda gezet en taboe's doorbroken. Daar is nog niet in ruime mate over gecommuniceerd in de DJI-organisatie. Het is nu de tijd om de resultaten en de verworvenheden evenals binnenkort te verschijnen onderzoeken uit te wisselen met alle medewerkers van DJI. Het is aan te bevelen om juist de komende periode veelvuldig te gaan communiceren over OAG en de gewenste cultuur en om de uitwisseling tussen locaties te bevorderen.

Beroepscode executief personeel.

Een kernthema voor de komende jaren is het nader invullen en uitwerken van het begrip 'beroepseer en professionaliteit' als medewerker van DJI. In de opleidingen, maar ook daarna op de werkvloer zou dit thema centraal moeten staan. Een officiële heldere en beknopte beroepscode voor executief personeel is niet voorhanden. In een dergelijke beroepscode zou invulling gegeven kunnen worden aan de verschillende dimensies van het beroep van executieve functionarissen van DJI zoals integriteit, betrouwbaarheid en transparant handelen, sociale vaardigheden, persoonlijke assertiviteit en effectiviteit, zicht op beroepsrollen, teamfunctioneren, gezondheid, kennis en beroepseer. De gezamenlijke vakorganisaties zullen in nauwe samenwerking met medewerkers deze beroepscode uitwerken en vastleggen in een professioneel statuut voor executieve medewerkers, waarin op een positieve manier beschreven wordt wat het gewenste gedrag inhoudt.

PIW'er als beroepsgroep

Het op peil houden van de kennis en vaardigheden is een belangrijk onderdeel van beroepsprofessionaliteit. Na- en bijscholing zijn dan ook voor een aantal beroepsgroepen in Nederland verplichte onderdelen in het onderhouden van de beroepsprofessionaliteit. Bij Piw-ers is dat niet het geval. Voor het behoud van de titel Piw-er is men niet formeel afhankelijk van het volgen van na- en bijscholing. Een van de ervaringen van de pilots en onderzoek van de BBC is dat na- en bijscholing van groot belang is voor PIW'ers. Verplichte na- en/of bijscholing kan mogelijke slijtage van de beroepsprofessionaliteit voorkomen en het mobiliteitsbewustzijn bevorderen. Dit door bijvoorbeeld gericht aandacht te schenken aan zaken als loopbaanperspectieven en stressmanagement.

Activiteiten Mobiliteit

Het verbeteren van het loopbaanperspectief voor executieven is noodzakelijk om meer doorstroming te krijgen. Mobiliteit moet daarbij niet meer gezien worden als iets negatiefs maar juist positief. Een reeks van activiteiten moeten worden gestart om dat te realiseren. Eén van de activiteiten kan het organiseren van een campagne zijn waarin op de verschillende locaties op een positieve wijze aandacht wordt gevraagd voor mobiliteit. Het idee daarbij is dat (ex-)medewerkers oud-collega's informeren over hun loopbaan en de overstap naar een andere functie. Tevens dient aansluiting te worden gevonden bij de activiteiten in het kader van het Plan van Aanpak SBF DJI (CAO Rijk 2005-2006).

Branchebruggen en regionale netwerken

In het FIDUX-programma zijn de lijnen voor de komende periode uitgewerkt. De verbinding met verschillende overheidssectoren wordt versterkt door zogenaamde 'branchebruggen'. De ervaring uit de pilots leert dat op regionaal niveau nog veel resultaten geboekt kunnen worden, onder meer door het ontwikkelen van regionale netwerken voor de uitwisseling van personeel. Dit zou verder gestimuleerd moeten worden.

Ondersteuning vanuit de P-functie

Een van de ervaringen van de drie pilots is dat de ondersteuning vanuit de staf nog meer aandacht verdient. Voor het bevorderen van het loopbaanperspectief is goede en voldoende ondersteuning vanuit de SSC's een randvoorwaarde. Met name ondersteuning vanuit de P-functie dient meer zichtbaar en voldoende aanwezig te zijn op de werkvloer. Uit de evaluatie is gebleken dat individuele begeleiding en persoonlijk toegesneden ondersteuning als de meest effectieve aanpak geldt.

Een aparte commissie

In 2005 schreven we in het convenant: “Het aanpakken van OAG is een langdurig proces. Een onveilige cultuur laat zich immers niet van de ene op de andere dag veranderen [...]De richtlijnen zijn duidelijk: iedere vorm van geweld is onaanvaardbaar en moet consequent aangepakt worden.”

Deze woorden zijn nog steeds (2007) onverkort van kracht. Het is ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers om dit aan te pakken. De bouwstenen voor een aanpak tegen OAG zijn gelegd. In het GO zal deze gezamenlijke verantwoordelijkheid nader uitgewerkt moeten worden. De uitvoering en monitoring van de afspraken zal belegd moeten worden bij een aparte commissie van werkgevers en werknemers die de komende jaren met een ambitieus programma aan de slag zal moeten.