

Binnen de lijnen

“Een onderzoek betreffende de verplichtingen van de werkgever conform de Arbeidsomstandighedenwet in geval medewerkers worden geconfronteerd met agressie- en geweldsincidenten.”

Merve Özer

9 januari 2018

In opdracht van de gemeente Oss

Binnen de lijnen

‘Een onderzoek betreffende de verplichtingen van de werkgever conform de Arbeidsomstandighedenwet in geval medewerkers worden geconfronteerd met agressie- en geweldsincidenten.’

Naam:	Merve Özer
Studentnummer:	2059427
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Oss
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerperiode:	4 september 2017 t/m 9 januari 2018
Afstudeermentor:	dhr. H. te Braak
Eerste afstudeerdocent:	mevr. A.K.P. (Astrid) Cobben
Tweede afstudeerdocent:	dhr. A.J.M (Ad) van Dooren

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Binnen de lijnen', een verslag van het onderzoek naar de verplichtingen die voortvloeien uit de Arbeidsomstandighedenwet. Het onderzoek is uitgevoerd op de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss. Deze scriptie is geschreven ter voltooiing van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. Dit praktijkgerichte juridische onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2017 tot en met december 2017.

In de eerste fase van het onderzoek is de onderzoeksvraag geformuleerd. Samen met mijn stagebegeleider, Henri te Braak, heb ik de vormgeving van het onderzoek bepaald. Na vele (productieve en aangename) discussies met zowel mijn stagebegeleider als mijn docente, Astrid Cobben, ben ik gestart met de uitvoering van mijn onderzoek. Henri en Astrid stonden te allen tijde klaar om mijn vragen te beantwoorden en om mij tips te geven als ik door de bomen het bos niet meer zag.

Door middel van dit voorwoord wil ik dan ook mijn waardering laten blijken aan mijn begeleiders voor de prettige ondersteuning en de feedback die ik van hen heb mogen ontvangen. Verder wil ik alle personen bedanken die hebben meegewerkt aan de interviews en die mijn vragen hebben beantwoord. Zonder hen had ik dit onderzoek niet naar behoren kunnen uitvoeren.

Tot slot wil ik iedereen bedanken die, zowel direct als indirect, een bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van het onderzoek. In het bijzonder wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de morele steun en hun motiverende en wijze raad tijdens het schrijftraject.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Merve Özer

Oss, 9 januari 2018

Inhoudsopgave

Begrippenlijst 7

Lijst van afkortingen	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Afstudeerorganisatie	10
1.3 Probleembeschrijving	10
1.4 Doelstelling	11
1.5 Centrale vraag	11
1.6 Deelvragen	11
1.7 Onderzoeksstrategieën, -methoden en gehanteerde bronnen	12
1.7.1 Onderzoek van het recht	12
1.7.2 Onderzoek van de praktijk	12
1.8 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Kwalificatie van de werkgever en zelfregulering	14
2.1 De gemeente als werkgever	14
2.1.1 Werkgever in de zin van het Burgerlijk Wetboek (BW)	14
2.1.2 Werkgever en werknemer volgens de Ambtenarenwet (AW)	15
2.2.1 Aansprakelijkheid	16
2.3 De overheid	17
2.3.1 Zelfregulering ten aanzien van arbeidsomstandigheden	17
2.4 Protocollen	19
2.5 Bindende krachtzelfregulering	19
2.5.1 De invloed van de OR	20
2.6 Conclusie	21
Hoofdstuk 3 Wettelijk kader	22
3.1 Zorgplicht	22
3.1.1 Arbobeleid	23
3.1.2 Arbocatalogus Agressie en Geweld	23
3.1.3 Maatregelen Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0	24
3.2 Beleid werkgever	24
3.2.1 Inspectie SZW	25

3.3	Pijlers Arbowet	25
3.3.1	RI&E.....	25
3.3.2	Preventiemedewerker	26
3.4	Conclusie	27
Hoofdstuk 4	Praktijkbeschrijving	29
4.1	Arbobeleid gemeente Oss	29
4.2	Veiligheidsprotocol gemeente Oss	30
4.2.1	De inleiding van het protocol.....	30
4.2.2	Handelingswijze bij overlast	31
4.2.3	Maatregelen	31
4.2.4	Afhandeling melding	32
Hoofdstuk 5	Vergelijking van de praktijk met het recht	34
5.1	Toetsing inspectiepunten SZW	34
5.1.1	Risico inventarisatie en evaluatie (RI&E)	34
5.1.2	Procedure en analyse van meldingen	35
5.1.3	Agressieprotocol	35
5.1.4	Voorlichting en trainingen	36
5.1.5	Huisregels	37
5.1.6	Organisatorische en personele maatregelen.....	37
5.1.7	Bouwkundige voorzieningen, alarmsystemen en de alarmprocedure	38
5.1.8	Opvang, ondersteuning, nazorg en evaluatie	39
5.1.9	Aanpak daders	39
Hoofdstuk 6	Conclusie.....	40
6.2	Verplichtingen voortvloeiende uit de Arbowet.....	40
6.3	Beleid gemeente Oss	41
6.4	Eindconclusie	41
Hoofdstuk 7	Aanbevelingen	42
7.1	Aanbevelingen met betrekking tot het veiligheidsprotocol	42
7.2	Aanbevelingen met betrekking tot de handhaving van het beleid	43
Bronnenlijst	45	
Bijlagen	47	
-	Bijlage 1: Inspectiepunten ministerie van SZW.....	47
-	Bijlage 2: Arbobeleidsplan gemeente Oss.....	47
-	Bijlage 3: Brochure inspectiepunten SZW	47

- Bijlage 4: Takenpakket Arbo coördinator en beleidsadviseur Arbo	47
- Bijlage 5: Interview Renske van Dijk.....	47
- Bijlage 6: Interview Henri te Braak.....	47
- Bijlage 7: Frank Pubben	47
- Bijlage 8: Interview C (anoniem)	47
- Bijlage 9: Wim Massar	47
- Bijlage 10: Veiligheidsprotocol.....	47
- Bijlage 11: Veiligheidsprotocol concept.....	47
- Bijlage 12: Evaluatierapport trainingen.....	47
- Bijlage 13: Illustratief afhandeling incident.....	47
- Bijlage 14: Huisregels gemeente Oss	47

Begrippenlijst

Doelvoorschriften	Voorschriften die een bepaald doel voorschrijven. De wijze waarop het betreffende doel wordt verwezenlijkt wordt zelf bepaald.
Interventieteam	Houdt zich bezig met handhavings- en controleactiviteiten betreffende agressie- en geweldsincidenten. Het interventieteam van de gemeente Oss bestaat uit 2 personen, Wim Massar en Henri te Braak.
Kaderwet	Deze vorm van een wet bevat algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures. Een kaderwet bevat geen gedetailleerde regels.
Principeakkoord	Dit akkoord wordt in het eindstadium van collectieve onderhandelingen gedaan. Dit is een voorlopig akkoord waarin de cao-partijen zich kunnen vinden. Dit akkoord is geen formele ondertekening van de collectieve arbeidsovereenkomst.
Veiligheidsteam	Een team die de veiligheid binnen het gemeentehuis waarborgt. Ingeval een voorval worden zij op de hoogte gesteld, zodat zij op locatie aanwezig kunnen zijn.

Lijst van afkortingen

Arbowet	Arbidsomstandighedenwet
AW	Ambtenarenwet
BHV	Bedrijfshulpverlening
BMW	Bedrijfsmaatschappelijk werk
BW	Burgerlijk Wetboek
CAG	Coördinator agressie en geweld
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CMHF	Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen
College van B&W	College van Burgemeester & Wethouders
FNV	Federatie Nederlandse Vakvereniging
GIR	Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem
OR	Ondernemingsraad
PSA	Psychosociale- arbeidsbelasting

PvT	Personeelsvertegenwoordiging
RI&E	Risico- Inventarisatie & Evaluatie
SZW	Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WOR	Wet op de ondernemingsraden

In opdracht van de gemeente Oss is onderzoek gedaan naar de verplichtingen die voortvloeien uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). De gemeente Oss wil te weten komen of zij dient te voldoen aan het profiel van de werkgever op grond van deze wet en of met het opgestelde veiligheidsprotocol de veiligheid van de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen gewaarborgd wordt. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *‘Welke aanpassingen aan het veiligheidsprotocol vloeien noodzakelijkerwijs voort uit een onderzoek naar de verplichtingen van art. 3 Arbeidsomstandighedenwet en de agressie- en geweldsincidenten binnen de afdeling Werk en Inkomen?’*.

Het doel van dit onderzoek is om een herschreven en aangevuld veiligheidsprotocol te overhandigen aan de opdrachtgever, de gemeente Oss. In het protocol zullen maatregelen met betrekking tot de agressie- en geweldsincidenten worden opgenomen met het oog op de veiligheid van haar medewerkers. De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen, namelijk de vraag met betrekking tot het profiel van de gemeente Oss als werkgever en de mogelijkheden tot het opstellen van een veiligheidsprotocol met bindende kracht. Ook komt de vraag met betrekking tot de verplichtingen van de werkgever op grond van de Arbowet omtrent agressie- en geweldsincidenten aan bod. Verder wordt uiteengezet hoe de gemeente Oss de zorgplicht van art. 3 Arbowet heeft geïmplementeerd in het huidige arbobeleid. Tot slot wordt de vraag met betrekking tot de verhouding van de bepalingen die zijn opgenomen in het veiligheidsprotocol tot de verplichting van de werkgever conform de zorgplicht van art. 3 Arbowet en de inspectiepunten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beantwoord.

De werkgever heeft op grond van art. 3 Arbowet een zorgplicht ten aanzien van haar medewerkers. Dat wil zeggen dat de werkgever een gericht beleid dient te voeren met betrekking tot de arbeidsomstandigheden in haar organisatie. De gemeente Oss draagt de verantwoordelijkheid voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels betreffende de arbeidsomstandigheden van haar medewerkers. Om te zorgen voor een vermindering van de regel- en handhavingsdruk van de overheid, wordt zelfregulering gestimuleerd. De OR speelt een voorname rol bij de totstandkoming van het arbobeleid op grond van het instemmingsrecht.

De totstandkoming van het arbobeleidsplan en het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss zijn conform de kaders die zijn gesteld in de Arbowet. In grote lijnen zijn de inspectiepunten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geïmplementeerd in het beleid van de gemeente Oss. Op basis van het kwalitatief onderzoek, namelijk de gebruikte documenten en de geïnterviewde personen blijkt dat de uitvoering van het beleid in de praktijk niet verloopt zoals gewenst. In het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd: de raadsheer van het sociaal domein van de gemeente Oss, leden van het Interventieteam en het veiligheidsteam en consultants van de afdeling Werk en Inkomen. Ook zijn diverse rapporten met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever op grond van art. 3 Arbowet en onderzoeken op het terrein van arbeidsomstandigheden geanalyseerd.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de probleemstelling van het onderzoek aan bod komen. De centrale vraag van het onderzoek is geformuleerd aan de hand van deze probleembeschrijving. Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn tevens deelvragen geformuleerd. Deze worden in dit hoofdstuk benoemd. De verschillende methoden van onderzoek zijn uiteengezet en er is ruime gemaakt voor de beschrijving van de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

1.2 Afstudeerorganisatie

Oss is een moderne gemeente met een modern bestuur, wat terugkomt in de manier waarop de gemeentelijke organisatie in elkaar zit en in de wijze waarop gemeentelijk beleid tot stand komt.¹ Bij de voorbereiding van plannen worden de inwoners van de gemeente, voor wie het gemeentelijk beleid bedoeld is, in staat gesteld om mee te denken en hun stem te laten horen.

De afdeling Facilitaire Zaken van de gemeente Oss levert facilitaire ondersteuning en advies aan de gehele gemeentelijke organisatie, waardoor de medewerkers van de gemeente effectief en efficiënt kunnen werken. De afdeling Facilitaire Zaken houdt zich voornamelijk bezig met de beveiliging van de werknemers van de organisatie.

Dit onderzoek is gericht op de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss. Er is gekozen voor deze afbakening, omdat de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen zich bezighouden met de uitvoering van de Participatiewet. Als gevolg van de invoering van de Participatiewet dienen in sommige gevallen ingrijpende besluiten genomen te worden ten aanzien van de burgers. Hierbij valt te denken aan het tijdelijk verlagen of geheel schorsen van de uitkering en/of dienstverlening van de gemeente. Dit heeft als gevolg dat medewerkers van de organisatie mogelijk geconfronteerd kunnen worden met agressief gedrag.

1.3 Probleembeschrijving

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Nederlandse gemeenten zijn er sindsdien verantwoordelijk voor dat alle burgers die in staat zijn om te werken, naar werk geleid worden. De gemeenten bieden waar nodig ondersteuning aan burgers. Alle burgers die kunnen werken, maar het op de arbeidsmarkt niet redden zonder (tijdelijke) ondersteuning, vallen onder de Participatiewet. Deze burgers ontvangen een inkomen op bijstandsniveau. De tegenprestatie die zij moeten leveren voor deze uitkering, is het leveren van een bijdrage aan de samenleving, bij voorkeur in de vorm van een (betaalde) baan.

De afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen nemen besluiten die ingrijpend kunnen zijn voor de burger. Zo kan de aanvraag voor een uitkering worden afgewezen, omdat de wet stelt dat in bepaalde gevallen geen uitkering uitgekeerd mag worden. De wetgever heeft in artikel 54 van de Participatiewet tevens bepaald dat de uitkering kan worden stopgezet. De medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss moeten dergelijke besluiten communiceren met cliënten en krijgen om die reden soms te maken met gevoelens van woede en frustratie bij deze cliënten. De emoties kunnen resulteren in grensoverschrijdend gedrag naar de ambtenaar toe, zoals uitschelden, bedreigingen, intimidatie en fysiek geweld.² Het gedrag van de burger kan effect hebben op de besluitvorming

¹Bron: www.oss.nl (zoekterm 'organisatie'). Bron geraadpleegd op 6 september 2017.

²Bron: www.oss.nl (zoekterm 'jaarverslag 2015'). Bron geraadpleegd op 6 september 2017.

van de ambtenaar.³ De ambtenaar kan zich namelijk bedreigd voelen en hierdoor een besluit nemen dat gunstig is voor de cliënt, maar niet conform de wet is.

Het is van belang dat de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss een integer besluit kunnen nemen. Publieke functionarissen hebben integriteit hoog in het vaandel staan. Dat wil zeggen dat de functie zorgvuldig en met inachtneming van verantwoordelijkheden van de ambtenaar dient te worden uitgeoefend. Om dit te garanderen, heeft de gemeente Oss een veiligheidsprotocol opgesteld waarin faciliteiten en acties worden beschreven die een veilige dienstverlening mogelijk maken. Daarnaast wordt beschreven hoe de veiligheid van medewerkers mogelijk wordt aangetast en wat de medewerker kan doen om dit te voorkomen. De maatregelen en middelen die beschreven staan in het veiligheidsprotocol zijn bedoeld om de medewerkers effectief tegen agressie van de cliënten te beschermen.

Op grond van de Arbowet hebben werkgevers de verplichting om zorg te dragen voor een veilig werkklimaat voor hun medewerkers. In de Arbowet staat beschreven dat medewerkers moeten kunnen werken zonder dat zij lichamelijke of geestelijke problemen oplopen. De gemeente Oss heeft een veiligheidsprotocol opgesteld om de veiligheid van haar medewerkers te waarborgen. Met het oog op de veiligheid van haar medewerkers, vraagt de gemeente zich af welke verplichtingen er voortvloeien uit de Arbowet. Anders gezegd: de gemeente Oss wil te weten komen of zij voldoet aan het profiel van een werkgever volgens de Arbowet en of met het opgestelde veiligheidsprotocol de veiligheid van de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen gewaarborgd wordt.

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om op 9 januari 2018 een herschreven en aangevuld veiligheidsprotocol te overhandigen aan de opdrachtgever, de gemeente Oss. In dit protocol dienen maatregelen met betrekking tot de agressie- en geweldsincidenten opgenomen te zijn die de veiligheid van de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen, die de Participatiewet in de praktijk brengen, waarborgen. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zullen concrete aanbevelingen gedaan worden aan de gemeente Oss met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. Deze zullen worden verwerkt in het herschreven protocol.

1.5 Centrale vraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *‘Welke aanpassingen aan het veiligheidsprotocol vloeien noodzakelijkerwijs voort uit een onderzoek naar de verplichtingen van art. 3 Arbeidsomstandighedenwet en de agressie- en geweldsincidenten binnen de afdeling Werk en Inkomen?’*.

1.6 Deelvragen

1. Hoe kan de gemeente Oss, in het geval zij al dan niet wettelijk kan worden aangemerkt als werkgever, een agressieprotocol met bindende kracht ten aanzien van haar werknemers realiseren?
2. Welke verplichtingen voor medewerkers met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten vloeien voort uit de Arbowet?
3. Hoe heeft de gemeente Oss de zorgplicht van de werkgever met betrekking tot de arbeidsomstandigheden op basis van art. 3 Arbowet, geïmplementeerd in het huidige arbobeleid?
4. Hoe verhouden de bepalingen die zijn opgenomen in het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss zich tot de verplichting van de werkgever conform de zorgplicht van art.

³Bron: www.vng.nl (zoekterm ‘jaarverslag 2015’). Bron geraadpleegd op 6 september 2017.

3 Arbowet en de inspectiepunten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

1.7 Onderzoeksstrategieën, -methoden en gehanteerde bronnen

In deze paragraaf zal het type vraagstelling worden toegelicht dat in dit onderzoek gehanteerd is. Ook worden de onderzoeksstrategieën, -methoden en geraadpleegde bronnen besproken.

1.7.1 Onderzoek van het recht

Het is van belang dat er tijdens het onderzoek betrouwbare bronnen worden geraadpleegd en dat er vakkundige personen worden benaderd. De bevindingen van het onderzoek dienen het resultaat te zijn van het nauwkeurig analyseren en bestuderen van betrouwbare informatie met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Er dient op een vakkundige wijze antwoord gegeven te worden op de centrale vraag van het onderzoek aan de hand van de antwoorden op de deelvragen. De bronnen die in dit onderzoek zijn geraadpleegd, zijn afkomstig van vakkundige personen. Om die reden kunnen de bronnen worden beschouwd als betrouwbaar. Het hanteren van betrouwbare bronnen draagt bovendien bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Naast recente rechtsbronnen en primaire bronnen is er literatuur met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever en de arbeidsomstandigheden geraadpleegd.

In dit onderzoek is een 'mag dit?'-vraag toegepast. Een 'mag dit?'-vraag is gericht op het onderzoeken van het recht. Het recht met betrekking tot de arbeidsomstandigheden en de zorgplicht van de werkgever is onderzocht aan de hand van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De rechtsbronnen hadden voornamelijk betrekking op de Arbeidsomstandighedenwet, de Ambtenarenwet en de Wet op ondernemingsraden. Er is tevens jurisprudentie geraadpleegd, namelijk het arrest van de Hoge Raad over arbeidsaansprakelijkheid en een uitspraak over GAVO-voorschriften van de Hoge Raad op 13 juli 2007.⁴

In het kader van het literatuuronderzoek zijn onder andere de werken van de volgende auteurs geraadpleegd: C.J. Loonstra, J.W. Klinckhamers, A.F.M. Dorresteyn en R.H. van het Kaar. Bovendien zijn er diverse rapporten met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever op grond van art. 3 Arbowet en onderzoeken geanalyseerd, zoals een onderzoek naar zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden, het normstellend kader Sociale Diensten en Werkplein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de leidraad voor de totstandkoming van Arbocatalogus. Zowel de rechtsbronnen als de geraadpleegde literatuur zijn onderzocht aan de hand van een inhoudsanalyse.

1.7.2 Onderzoek van de praktijk

De praktijk is onderzocht door middel van een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek betrof een 'casestudy'. Documenten en personen zijn beschouwd als relevante bronnen. De relevante bronnen die geraadpleegd zijn, omvatten protocollen en dossiers die betrekking hebben op agressie- en geweldsincidenten binnen de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss. Ook zijn er rapporten onderzocht. Om de deelvragen te kunnen beantwoorden, zijn de geraadpleegde bronnen aan een inhoudsanalyse onderworpen. Het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss diende bijvoorbeeld geanalyseerd te worden voor de beantwoording van de derde deelvraag, die betrekking heeft op de maatregelen en middelen die zijn opgenomen in het veiligheidsprotocol van de organisatie. Tot slot zijn de eerste deelvraag en de vierde deelvraag beantwoord door middel van interviews.

Aan de hand van de interviews is een beeld gevormd van de uitvoering van het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss. Hieruit volgt de validiteit van het onderzoek. De

⁴HR 13 juli 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA4200.

geïnterviewde personen hebben hun ervaringen met de omgang met het veiligheidsprotocol beschreven en hebben benoemd wat hun behoeftes zijn. De interviews zijn opgenomen met behulp van een voicerecorder en zijn vervolgens verwerkt in verslagen. Deze gegevens zijn vervolgens getoetst aan de wettelijke eisen met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever. Hieruit kan worden geconcludeerd dat deze gegevens betrouwbaar zijn.

In het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd: de raadsheer van het sociaal domein van de gemeente Oss, leden van het Interventieteam en consultants van de afdeling Werk en Inkomen, van wie één consultant tevens lid is van de OR van de gemeente Oss. De interviews hadden voornamelijk betrekking op de vraag of het veiligheidsprotocol volgens de respondenten voldoende veiligheid biedt. Deze vraag betrof de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Arbowet en de mate waarin deze zijn geïmplementeerd in het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss. Ook zijn de geïnterviewden gevraagd naar hun ervaringen met het protocol. De wensen van de geïnterviewden ten aanzien van het veiligheidsprotocol kunnen worden verwerkt in het herschreven protocol. Aan de consultants en de leden van het interventieteam van de gemeente Oss is bovendien gevraagd naar de middelen en maatregelen die zijn opgenomen in het veiligheidsprotocol en in hoeverre deze in de behoeften van de medewerkers voorzien die in aanraking komen met agressie- en geweldsincidenten.

De interviews waren half-gestructureerd. Dit betekent dat een deel van de vragen vooraf is bepaald en als leidraad voor het interview gold. Tijdens de interviews was er echter ruimte om door te vragen aan de hand van de gegeven antwoorden. De afgenomen interviews bieden inzicht in de werking van het veiligheidsprotocol. De interviews zijn betrouwbaar en valide, omdat ze kennis geven van de praktijk en de ervaringen van diverse medewerkers van de gemeente Oss met betrekking tot het veiligheidsprotocol. Tevens waren de interviews voorzien van een leidraad, waardoor de betrouwbaarheid wordt gegarandeerd. De interviewleidraad is in de bijlage van de verschillende interviews toegevoegd.

De beantwoording van de laatste deelvraag is gebaseerd op de verzamelde gegevens voor de voorgaande deelvragen. Deze data vormen de leidraad aan de hand waarvan de laatste deelvraag kon worden beantwoord. De laatste deelvraag is namelijk gericht op de totstandkoming en de inhoud van het veiligheidsprotocol en de uitvoering van het beleid van de gemeente Oss.

1.8 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit zeven hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is de inleiding. Hierin komen de aanleiding, centrale vraag en deelvragen van het onderzoek aan bod. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de manier van onderzoek doen. In hoofdstuk 2 wordt besproken of de gemeente Oss kan worden aangemerkt als werkgever in de zin van de Arbowet en hoe de overheid zich mengt in het proces betreffende de regulering van arbeidsomstandigheden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de zorgplicht van de werkgever op grond van de Arbowet. In hoofdstuk 4 wordt de inhoud van het arbobeleid en de ruimte voor het opstellen van een veiligheidsprotocol besproken. Hoofdstuk 5 omvat de beschrijving van de toetsing van het arbobeleid met het toetsingskader van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tevens zal worden benoemd wat door de respondenten wenselijk wordt geacht ten aanzien van het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies en in hoofdstuk 7 de aanbevelingen uiteengezet.

Hoofdstuk 2 Kwalificatie van de werkgever en zelfregulering

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, hierna aangeduid als Arbowet, is een werkgever verplicht te zorgen voor optimale arbeidsomstandigheden.⁵ Optimale arbeidsomstandigheden zullen leiden tot meer werkplezier, een laag verzuimpercentage en een hoge mate van tevredenheid onder werknemers, wat resulteert in een vitale organisatie.⁶ De Arbowet geeft richting aan het beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden dat werkgevers dienen te hanteren binnen hun organisatie. De werknemers dienen er vervolgens zorg voor te dragen dat de arbeidsomstandigheden op een veilige manier worden benut en dat zij hun werkzaamheden op een veilige manier verrichten.⁷

Hoe organisaties hun voorgeschreven doelen behalen, valt onder de verantwoordelijkheid van de werkgever. Overheidsbemoeienis kan echter niet geheel worden uitgesloten. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierna aangeduid als het ministerie van SZW, streeft ernaar dat bedrijven de gestelde verantwoordelijkheden waarmaken. Zij biedt hiervoor ondersteuning aan organisaties.

In dit hoofdstuk zal worden bepaald of de gemeente Oss kan worden aangemerkt als werkgever in de zin van de Arbowet. Vervolgens zal worden beschreven hoe de overheid zich mengt in het proces met betrekking tot de regulering van arbeidsomstandigheden.

2.1 De gemeente als werkgever

Voordat er wordt gekeken naar de verplichtingen van werkgevers met betrekking tot de Arbowet, dient er bepaald te worden of de gemeente Oss wettelijk kan worden aangemerkt als werkgever. De verplichtingen uit de Arbowet zijn immers enkel van toepassing op organisaties die wettelijk als werkgever beschouwd worden.

2.1.1 Werkgever in de zin van het Burgerlijk Wetboek (BW)

Conform art. 7:611 BW bestaat er voor zowel werkgevers als werknemers de verplichting zich te gedragen als respectievelijk werkgever en werknemer. In art. 7:615 BW staat echter dat de bepalingen uit Titel 10 Boek 7 BW niet van toepassing zijn op personen die in dienst zijn bij de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam, tenzij anders bepaald. Dit wil zeggen dat de verplichtingen ten aanzien van medewerkers die horen bij werkgeverschap, niet gelden voor de gemeente Oss.

In art. 1 lid 1 sub a onder 1 Arbowet is echter anders bepaald. De werkgever wordt conform de Arbowet namelijk als volgt omschreven:

“Degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten.”⁸

Er is sprake van een publiekrechtelijke aanstelling als er gesproken kan worden van een arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer die berust op een aanstelling door een overheidsorgaan. Ondanks de bepalingen uit art. 7:615 BW kan dus gesteld worden dat de gemeente werkgever is in de zin van de Arbowet. Ook kan een persoon of organisatie volgens de Arbowet als werkgever worden aangemerkt, wanneer er onder het gezag van deze persoon

⁵Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm ‘Arbowet en regelgeving’). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁶Bron: www.vng.nl (zoekterm ‘arbeidsomstandigheden’). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁷Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm ‘Arbowet en regelgeving’). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁸Art. 1 lid 1 sub a onder 1 Arbowet

of instantie door een persoon die geen werknemer is in de zin van Titel 10 boek 7 BW, arbeid wordt verricht.⁹

2.1.2 Werkgever en werknemer volgens de Ambtenarenwet (AW)

Medewerkers van een gemeente hebben een bijzondere positie in vergelijking met medewerkers van reguliere bedrijven. Gemeentemedewerkers vallen namelijk onder de Ambtenarenwet. Op grond van art. 1 lid 1 AW is degene die is aangesteld om in een openbare dienst werkzaam te zijn, ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven die worden beheerd door de staat en openbare lichamen.¹⁰

De Ambtenarenwet is dus tevens van toepassing op de medewerkers van de gemeente Oss. De verplichtingen van respectievelijk werkgever en werknemer volgens art. 7:611 BW zijn namelijk ook vastgelegd in deze wet. Volgens art. 125ter AW zijn het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht om zich als respectievelijk werkgever en werknemer te gedragen.

2.2 De Arbeidsomstandighedenwet

In de Arbowet zijn de plichten van werkgevers en werknemers vastgelegd. Deze wet geeft richting aan het arbobeleid en de arbeidsomstandigheden die aan dit beleid moeten voldoen. Zowel de werkgever als werknemer zijn verantwoordelijk voor het creëren van een gezonde en veilige werkplek. Werknemers dienen de gerealiseerde arbeidsomstandigheden te benutten en dienen hun werkzaamheden op een veilige manier te verrichten.¹¹ De voornaamste verplichting van de werkgever is het creëren van optimale arbeidsomstandigheden binnen de organisatie aan de hand van een arbobeleid waarin maatregelen met betrekking tot de veiligheid en gezondheid van de werknemers zijn opgenomen. Deze verplichting wordt ook wel de zorgplicht van de werkgever genoemd. De verplichting tot het realiseren van optimale arbeidsomstandigheden is opgenomen in art. 3 van de Arbowet en zal in hoofdstuk 3 worden uitgewerkt.

De Arbowet wordt aangepast aan de hand van actuele ontwikkelingen. Recente wijzigingen hebben ertoe geleid dat werkgevers meer vrijheid hebben bij het opstellen van een beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van medewerkers.¹² Omdat de Arbowet een kaderwet is, schrijft deze wet niet voor hoe vastgestelde normen nageleefd dienen te worden. De wet biedt voorschriften in de vorm van verplichtingen, ook wel doelvoorschriften genoemd. Doelvoorschriften zijn wettelijke bepalingen die gericht zijn op specifieke arbeidsrisico's.¹³

Dit onderzoek is gericht op agressie- en geweldsincidenten die plaatsvinden op de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss. In art. 1 lid 3 sub e Arbowet wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten incidenten. Ook is bepaald dat deze incidenten aangemerkt kunnen worden als factoren voor Psychosociale arbeidsbelasting (PSA). De oorzaken van PSA zijn onder andere seksuele intimidatie, agressief gedrag en gewelddadige uitingen, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie die stress teweeg kan brengen. De definitie voor stress is opgenomen in sub f van artikel 1 lid 3 Arbowet. Stress is op grond van dit artikel een toestand die als negatief ervaren wordt en lichamelijke, psychische en sociale gevolgen kan hebben. De zorgplicht van art. 3 Arbowet heeft tevens betrekking op het voeren van beleid om PSA te voorkomen. Tabel 1 toont de opgestelde doelvoorschriften uit de Arbowet die gericht zijn op het voorkomen van PSA.

⁹Art. 1 lid 2 onder a sub 1 Arbowet.

¹⁰Art. 2 AW

¹¹Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'Arbowet en regelgeving'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

¹²Bron: www.inspectieszw.nl (zoekterm 'nieuwe Arbowet'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

¹³Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'Arbowetgeving'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

Artikel	Doelvoorschrift
Art. 3 lid 1 Arbowet	De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers
Art. 3 lid 2 Arbowet	De werkgever voert een beleid dat gericht is op het voorkomen en beperken van PSA.
Art. 5 Arbowet	De werkgever legt in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid mogelijk voor de werknemers met zich mee brengt. Deze risico-inventarisatie en -evaluatie bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de risicobeperkende maatregelen.
Art. 8 Arbowet	De werkgever zorgt ervoor dat de werknemers worden ingelicht, van instructies worden voorzien en trainingen volgen met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.
Art. 2.15 lid 1 Arbobesluit	De werkgever stelt maatregelen om PSA te voorkomen of te beperken.
Art. 2.15 lid 2 Arbobesluit	De werkgever dient voorlichting en onderricht te geven indien medewerkers worden blootgesteld aan PSA.

Tabel 1. *Opgestelde doelvoorschriften met betrekking tot PSA.*

2.2.1 Aansprakelijkheid

Het vastleggen van een bepaling met betrekking tot goed werkgeverschap is van belang in het kader van de verplichtingen van de werkgever. Het is echter tevens van belang om te bepalen of er sprake is van een werkgever in de zin van de Arbowet bij procedures over de aansprakelijkheid naar aanleiding van schade tijdens dienstuitoefening.¹⁴

Omdat de gemeente Oss kan worden aangemerkt als werkgever conform de Arbowet en de Ambtenarenwet, gelden de verplichtingen die in de Arbowet worden gesteld ten aanzien van de werkgever ook voor deze gemeente. Dit betekent dat de gemeente aansprakelijk zou kunnen worden gesteld voor de opgelopen schade bij agressie- en geweldsincidenten. De aansprakelijkheid van de werkgever heeft namelijk betrekking op de zorgplicht van art. 3 Arbowet.

De Hoge Raad heeft bepaald dat de zorgplicht van de werkgever niet enkel de fysieke veiligheid van de werknemers omvat, maar ook hun psychische veiligheid. In een zaak tegen de gemeente Utrecht is de gemeente op grond van art. 6:170, 7:758 jo. 7:611 BW aansprakelijk gesteld voor de schade die een medewerker van de gemeente heeft opgelopen. Er bestond in de betreffende zaak een verband tussen de opgedragen werkzaamheden en het gedrag van de betrokkenen. Tevens heeft het ongeval plaatsgevonden in de werksfeer van de gemeente.¹⁵ Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, hierna aangeduid als de Raad, strekt de zorgplicht van de werkgever zich tevens uit tot het voorkomen van werkomstandigheden die psychisch ziekmakend zijn. De zorgplicht van de werkgever komt slechts aan de orde wanneer de schade tijdens de uitoefening van de werkzaamheden is geleden. Dat wil zeggen dat er een oorzakelijk verband moet bestaan tussen de werkomstandigheden en de geleden schade. Dit geldt ook voor psychische schade. De Hoge Raad voegt hier echter het volgende aan toe:

“De zorgplicht kan niet zo ruim worden opgevat dat van de werkgever wordt verlangd op voorhand bescherming te bieden tegen alle denkbare wrijvingen en (samenwerkings-)problemen die zich op de werkvloer kunnen voordoen. De in het werk of de werkomstandigheden gelegen bijzondere factoren, die de schade zouden hebben veroorzaakt, moeten worden geobjectiveerd. Wanneer de gestelde schade in sterkere mate van psychische aard is, zal in meerdere mate sprake moeten zijn van factoren

¹⁴Mr. J.W. Klinckhamers. ‘Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht’. TAR 2009, afl. 5, p. 246-250.

¹⁵HR 30 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ6020.

die in verhouding tot dat werk of die werkomstandigheden - objectief gezien - een buitensporig karakter dragen.”¹⁶

2.3 De overheid

Op grond van art. 3 Arbowet zijn werkgevers verantwoordelijk voor het creëren van optimale arbeidsomstandigheden binnen hun organisatie. Werkgevers dienen, binnen het juridische kader, zorg te dragen voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels betreffende arbeidsomstandigheden. Om te zorgen voor een vermindering van regeldruk en handhavingsdruk van de overheid, wordt het gebruik van zelfregulering gestimuleerd.¹⁷ Zelfregulering betekent dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels, indien dit nodig is binnen het wettelijke en rechtelijke kader.¹⁸ ‘Zelf doen’ en ‘zelf organiseren’ zijn kernbegrippen bij zelfregulering. De overheid kan daarentegen wel een bevorderende positie innemen ten behoeve van zelfregulering. De overheid biedt in bepaalde gevallen ondersteuning aan organisaties door middel van juridische of technische adviezen en door het geven van informatie en voorlichting over de te hanteren normen betreffende de arbeidsomstandigheden van werknemers.

Black omschrijft zelfregulering als volgt: “Whatever self-regulation is, it is not state regulation”.¹⁹ Volgens Van den Bergh is zelfregulering een vorm van regelgeving in privaatrechtelijke verhoudingen waarbij de wetgever zich geheel afzijdig houdt.²⁰ Echter, er bestaat de mogelijkheid dat zelfregulering binnen wettelijke kaders wordt opgesteld.²¹ De wetgever is bij het proces van zelfregulering betrokken door middel van het geven van advies of het opstellen van randvoorwaarden.²² Hierbij kan gedacht worden aan gedragscodes, protocollen en algemene voorwaarden.²³

2.3.1 Zelfregulering ten aanzien van arbeidsomstandigheden

In 2011 is op verzoek van het ministerie van SZW een onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden. Het doel van dit onderzoek was om informatie te verschaffen over de verantwoordelijkheid die werkgevers en werknemers zelf nemen voor het creëren van verantwoorde arbeidsomstandigheden. Het streven van de wetgever is een toezichtvermindering door de overheid door middel van zelfregulering.²⁴ Tabel 2 toont de meest voorkomende instrumenten om zelfregulering op het gebied van arbeidsomstandigheden te bevorderen.²⁵

Instrument	Voorbeeld
Techniekgerichte instrumenten	Normen, Nederlands Technische Afspraken (NTA) en regulering door techniek

¹⁶Rb. Amsterdam 8 maart 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP9475

¹⁷Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

¹⁸I. Giesen. *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*. Kluwer, 2007, pag. 8 en 9.

¹⁹J. Black. *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a Post-Regulatory World*, 54 *Current Legal Problems*. 2001, p. 113.

²⁰R. van den Bergh. *De maatschappelijke wenselijkheid van gedragscodes vanuit rechtseconomisch perspectief*, WPNR 2008, p. 792-798.

²¹W.J. Witteveen, I. Giesen & J.L. de Wijkerslooth. *Alternatieve regelgeving. Preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging*, Deventer: Kluwer 2007, p. 77.

²²J. Mulder & B. Baarsma. ‘Goed(koop) geregeld? Het gebruik van een kostenbatenmethodiek bij de beoordeling van (zelf)regulering’. Themanummer *RdW* 2006, p. 152.

²³B.E. Baarsma (e.a). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, SEO-rapport nr. 664, Amsterdam: SEO 2003, p. 23.

²⁴Tien Organisatieadvies. *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, p. 13.

²⁵Tien Organisatieadvies. *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2011, p. 4.

Gedraggerichte instrumenten	Gedragcodes, protocollen en convenanten
Informerende instrumenten	Keurmerken, erkenningsregelingen, certificatie en ketengarantiestelsels
Contractuele instrumenten	Collectieve arbeidsovereenkomst (cao)

Tabel 2. De meest voorkomende instrumenten ter bevordering van zelfregulering op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Gedraggerichte instrumenten zijn vaak gebaseerd op *best practices* binnen een branche en worden in de meeste gevallen ontwikkeld op brancheniveau.²⁶ De letterlijke vertaling van *best practice* is 'beste werkwijze'. Hiermee wordt de werkwijze, methode, techniek of oplossing bedoeld die bewezen effectiever is dan enige andere werkwijze.²⁷

Bij de regels betreffende de arbeidsomstandigheden die binnen de gemeente Oss worden gehanteerd, is er sprake van gemandateerde co-regulering. Er worden namelijk doelen opgesteld door de overheid in de Arbowet die gericht zijn op de zorgplicht van de werkgever volgens art. 3 Arbowet. De normstelling, implementatie, controle en sanctionering worden echter overgelaten aan maatschappelijke partijen.²⁸ De Arbowet biedt werkgevers ruimte om een eigen invulling te geven aan het begrip 'gezond en veilig werken'; de Arbowet dient als kader waarbinnen deze invulling dient plaats te vinden. De werkgevers bepalen zelf hoe zij de vastgestelde normen naleven. De Arbowet biedt dus een basis voor het invullen van zelfregulering door organisaties en ondernemingen.

In de memorie van toelichting van de Arbowet staat dat het de verantwoordelijkheid van sociale partners is om op landelijk en op sectoraal niveau een arbocatalogus te ontwikkelen. Op sectorniveau worden onderlinge afspraken gemaakt betreffende de aanpak van bepaalde zaken, zoals richtlijnen voor het handelen bij en het voorkomen van agressie- en geweldsincidenten. Partijen mogen zelf bepalen of zij hiermee akkoord gaan. Er bestaat de mogelijkheid om afspraken te maken met betrekking tot het garanderen van beschermingsniveaus. Hoewel de arbocatalogus niet verplicht is, is het ook geen geheel vrijblijvend document. Wanneer partijen eenmaal overeenstemming hebben bereikt over een catalogus en deze is getoetst door de Arbeidsinspectie, wordt van de werkgevers binnen de branche verwacht dat zij zich houden aan de voorschriften die in de catalogus zijn opgenomen.²⁹

"De werkgever is de primair verantwoordelijke voor goede arbeidsomstandigheden. De Arbowet verplicht hem om een arbobeleid te voeren. Dit beleid moet gericht zijn op het realiseren van zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. De uitvoering van dit beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werkgever en de werknemers. De wetgever schrijft de doelen voor waaraan het beleid dient te voldoen. De concrete invulling van die doelen gebeurt op individueel ondernemingsniveau of op branche-/sectorniveau. Sociale partners kunnen deze invulling vaststellen. Zij kunnen dat doen in de vorm van een Arbocatalogus. De Arbocatalogus is een beschrijving van de door sociale partners erkende middelen en maatregelen waaruit een keuze kan worden gemaakt om aan de gestelde doelen te voldoen. De Arbocatalogus wordt niet in de wet genoemd en heeft daarom geen formele (wettelijke) status. Niettemin speelt de Arbocatalogus bij inspectie door de Arbeidsinspectie een belangrijke rol. De Arbeidsinspectie toetst de Arbocatalogus marginaal en hanteert deze vervolgens als referentiekader bij inspecties."³⁰

²⁶Tien Organisatieadvies. *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, p. 29.

²⁷J. van der Kuil. *Vastleggen van Best Practices*, 2012, p.50.

²⁸Tien Organisatieadvies. *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, p.51.

²⁹www.cnv.nl (zoekwoord 'handreiking 'arbocatalogus'). Bron geraadpleegd op 3 oktober 2017.

³⁰NTA 8050. *Leidraad voor de totstandkoming van Arbocatalogi*. NEN 2007.

2.4 Protocollen

Zoals benoemd zijn gedragsgerichte een van de meest voorkomende instrumenten om arbeidsomstandigheden te reguleren. Dit onderzoek is gericht op het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss. Een protocol geeft voor specifieke situaties een concrete uitwerking van gedragsregels en is meer voorschrijvend dan een gedragscode.³¹

In een protocol staat beschreven hoe men in bepaalde situaties dient te handelen. Omdat een protocol vaak dient als de uitwerking van een gedragscode, is deze meer voorschrijvend dan een gedragscode. Protocollen zijn dan ook vaak gericht op beleidsuitvoerders. Ook ondernemingen, consumenten en bijvoorbeeld belangenorganisaties kunnen echter protocollen opstellen.

Uit de factsheets die de overheid heeft opgesteld blijkt dat een protocol kan worden gezien als een overeenkomst.³² De wettelijke basis van een protocol valt dan ook onder het privaatrecht.³³ Dit betekent dat de eisen die worden gesteld aan een rechtsgeldige overeenkomst ook gelden voor de totstandkoming van een rechtsgeldig protocol. Er dient ten eerste sprake te zijn van een wilsovereenstemming in de zin van art. 3:33 BW. Zowel de wilsovereenstemming als de verklaring van de partijen moeten met elkaar overeenkomen. Op grond van art. 6:213 BW is een overeenkomst een meerzijdige rechtshandeling.³⁴ Dit betekent dat er bij de totstandkoming van een overeenkomst dient te worden gekeken naar het aanbod en de aanvaarding in de zin van art. 6:217 BW.

Juridisch gezien is een protocol een beleidsinstrument dat zowel stimulerend als repressief van aard kan zijn. Een protocol is dan ook een specifiek beleidsinstrument, omdat het altijd is afgebakend voor een bepaalde doelgroep. In een protocol worden voorschriften opgenomen die bedoeld zijn om het gedrag van de betreffende doelgroep te beïnvloeden. Protocollen worden vaak beschouwd als een richtlijn. Er is bij een protocol echter wel sprake van private rechtsnormen. De Hoge Raad neemt in haar standaardoverweging mee dat er gesproken kan worden van 'recht' in de zin van art. 79 RO indien er sprake is van naar buiten werkende, dus tot eenieder gerichte algemene regelingen, die uitgaan van een openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet, in de zin van een regeling door de wetgevende macht, ontleent.³⁵ Dat betekent dat er geen sprake is van 'recht' in de zin van art. 79 RO, wanneer wordt gekeken naar de gedragsregels die zijn opgesteld in het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss; het veiligheidsprotocol van de organisatie is namelijk een naar binnen toe werkende regeling.

2.5 Bindende krachzelfregulering

Bij een arrest over gasinstallatievoorschriften (GAVO) heeft de Hoge Raad een aantal criteria geformuleerd betreffende de bindende kracht van protocollen bij zelfregulering.³⁶ Aan de hand van deze criteria kan bepaald worden in hoeverre private regels (in dit geval het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss) private personen (de werknemers van de gemeente

³¹B.E. Baarsma (e.a.) *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. SEO-rapport nr. 664, Amsterdam: SEO 2003, p. 89.

³²Bron: www.kcwj.nl (zoekwoord 'factsheets protocol'). Bron geraadpleegd op 3 oktober 2017.

³³Bron: www.kcwj.nl (zoekwoord 'factsheets protocol'). Bron geraadpleegd op 3 oktober 2017.

³⁴B.E. Baarsma (e.a.) *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. SEO-rapport nr. 664, Amsterdam: SEO 2003, p. 29.

³⁵HR 10 juni 1919, NJ 1919/647

A. Kristic, F.A. van Tilburg & P.W.J. Verbruggen. *Private normstelling: criteria voor toepassing van private regelgeving in de rechtszaal*. RegelMaat 2009, p. 200.

³⁶HR 13 juli 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA4200.

Oss) binden.³⁷ Zo is bepaald in dit arrest dat draagvlak, representatie en inspraak de voornaamste criteria zijn ten aanzien van de bindende kracht van een protocol of reglement.

Zelfregulering dient vooral ter invulling van de open norm die de werkgever heeft bij het opstellen van een beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden op grond van de Arbowet. Reglementen die tot stand zijn gekomen middels inspraak van de leden van de ondernemingsraad, hierna aangeduid als OR, hebben dan ook een groter draagvlak, zijn representatief en hebben een hoog juridisch gehalte.³⁸

2.5.1 De invloed van de OR

Zoals benoemd is in jurisprudentie is bepaald dat draagvlak, representatie en inspraak de voornaamste criteria zijn ten aanzien van de bindende kracht van zelfregulering.³⁹ De rol van de OR is van belang bij deze criteria. De OR is namelijk een vertegenwoordiging van werknemers in een onderneming.⁴⁰

Door middel van een OR wordt er medezeggenschap toegekend aan de werknemers van een organisatie.⁴¹ Het is van belang dat de OR wordt ingesteld voor het optimaal functioneren van de onderneming, omdat de OR een stimulerende taak heeft ten aanzien van de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden.⁴² Op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) heeft de OR verschillende rechten verkregen, namelijk het recht op informatie, het initiatiefrecht, het recht van advies en het instemmingsrecht.⁴³

De OR heeft een invloedrijke rol bij de totstandkoming van het beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden. De OR mag zowel gevraagd als ongevraagd advies geven. Besluiten die gericht zijn op arbeidsomstandigheden vallen onder het instemmingsrecht en dienen dus te allen tijde goedkeuring te krijgen van de OR.⁴⁴ De OR dient bijvoorbeeld in te stemmen met de opzet en uitvoering van de risico inventarisatie en evaluatie, hierna te noemen RI&E, en het opstellen en uitvoeren van het plan van aanpak. De RI&E is een onderzoek naar de mogelijke gevaren of schade aan de gezondheid van werknemers die het werk kan opleveren. Dit onderzoek dient schriftelijk te worden vastgesteld.⁴⁵ Verder dient de OR in te stemmen met de persoon en de positie van de preventiemedewerker, het kiezen van een arbodienstverlener en het vormgeven van de inhoud van het contract van de arbodienstverlener.⁴⁶

Op grond van de Wet op ondernemingsraden is elke onderneming met vijftig of meer werknemers verplicht een ondernemingsraad in te stellen.⁴⁷ De leden van een ondernemingsraad worden gekozen door de werknemers van de onderneming. Een onderneming is op grond van art. 1 sub c WOR een in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband, waarin krachtens een arbeidsovereenkomst of overheidsbesluit arbeid wordt verricht. Overheidsinstellingen die minstens vijftig ambtenaren

³⁷ L. Westhoff, 'De beginnende jurist', p. 76.

³⁸ L. Westhoff, 'De beginnende jurist', p. 82.

³⁹ HR 13 juli 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA4200.

⁴⁰ C.J. Loonstra, *Hoofdpijnen Nederlands Recht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2016, p. 258.

⁴¹ A.F.M. Dorresteyn, R.H. van het Kaar, *De juridische organisatie van de onderneming*, Deventer: Kluwer 2012, p. 225.

⁴² A.F.M. Dorresteyn, R.H. van het Kaar, *De juridische organisatie van de onderneming*, Deventer: Kluwer 2012, p. 229.

⁴³ A.F.M. Dorresteyn, R.H. van het Kaar, *De juridische organisatie van de onderneming*, Deventer: Kluwer 2012, p. 231.

⁴⁴ Art. 27 WOR

⁴⁵ Bron: www.rie.nl (zoekterm 'wetgeving'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁴⁶ Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'ondernemingsraad'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁴⁷ Art. 2 lid 1 WOR

in dienst hebben, zijn conform art. 2 lid 1 WOR verplicht om een ondernemingsraad op te stellen.⁴⁸

2.6 Conclusie

Op grond van de Arbowet is de werkgever verplicht te zorgen voor optimale arbeidsomstandigheden.⁴⁹ De gemeente Oss kan worden aangemerkt als werkgever in de zin van de Arbowet op grond van art. 1 lid 1 sub a onder 1 jo. lid 2 onder a sub 1 Arbowet. De gemeente Oss dient zich te gedragen als een werkgever en de ambtenaren dienen zich te houden aan de verplichtingen van werknemers op grond van art. 7:611 BW jo. 125ter AW. De verplichtingen die worden gesteld in de Arbowet ten aanzien van de werkgever gelden dus ook voor de gemeente Oss. Dit betekent tevens dat de gemeente aansprakelijk zou kunnen worden gesteld voor de opgelopen lichamelijke of psychische schade bij werknemers als gevolg van agressie- of geweldsincidenten. De aansprakelijkheid van de werkgever heeft betrekking op de zorgplicht van art. 3 Arbowet. Dit is de voornaamste verplichting van de werkgever ten aanzien van de Arbowet. De werkgever dient aandacht te besteden aan de arbeidsomstandigheden binnen de organisatie en dient zorg te dragen voor het voeren van een arbobeleid met betrekking tot de veiligheid en gezondheid van de werknemers.⁵⁰

De werkgever draagt de verantwoordelijkheid voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels betreffende arbeidsomstandigheden. Om te zorgen voor een vermindering van de regeldruk en handhavingsdruk van de overheid, wordt zelfregulering gestimuleerd.⁵¹ Er bestaan verschillende instrumenten om zelfregulering op het gebied van arbeidsomstandigheden te bevorderen. Gedragsgerichte instrumenten, waaronder protocollen, vallen onder de meest voorkomende instrumenten om arbeidsomstandigheden te reguleren. Juridisch gezien is een protocol een beleidsinstrument dat zowel stimulerend als repressief van aard kan zijn omdat hierin gedragsvoorschriften zijn opgenomen. Deze voorschriften zijn bedoeld om het gedrag van de betreffende doelgroep te beïnvloeden.

Protocollen worden vaak beschouwd als een richtlijn. Bij een arrest met betrekking tot de GAVO-voorschriften heeft de Hoge Raad een aantal criteria geformuleerd betreffende de bindende kracht bij zelfregulering.⁵² Draagvlak, representatie en inspraak zijn benoemd als de voornaamste criteria ten aanzien van de bindende kracht van een protocol of reglement.

De OR heeft invloed op de totstandkoming van het beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Op grond van art. 27 WOR mag de OR zowel gevraagd als ongevraagd advies geven over het beleid met betrekking tot agressie en geweld, omdat beslissingen omtrent dit beleid vallen onder het instemmingsrecht van de OR.

⁴⁸C.J. Loonstra. *Hoofdpijnen Nederlands Recht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2016, p. 259

⁴⁹Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'Arbowet en regelgeving'). Bron geraadpleegd op 29 september 2017.

⁵⁰Art. 3 Arbowet

⁵¹*Kamerstukken II* 2003/04, 29 362, nr. 1.

⁵²HR 13 juli 2007, ECLI:NL,PHR:2007:BA4200.

Hoofdstuk 3 Wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt de opennorm van de Arbowet, namelijk de zorgplicht van de werkgever, nader uitgewerkt. De focus zal liggen op het beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van werknemers dat de werkgever dient te voeren. De pijlers van de Arbowet zullen worden beschreven. Aan de hand van de open norm en de pijlers van de Arbowet zal het huidige beleid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van de gemeente Oss getoetst worden aan de wettelijke eisen die gelden voor het voeren van het beleid.

3.1 *Zorgplicht*

Conform artikel 3 van de Arbowet hebben werkgevers een zorgplicht:

“De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.”

De werkgever dient op onderstaande wijzen invulling te geven aan de zorgplicht:⁵³

- De werkgever organiseert de arbeid zodanig dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer.⁵⁴
- De gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer worden zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan voorkomen of beperkt. Er dienen doeltreffende maatregelen getroffen te worden, gericht op collectieve bescherming.⁵⁵
- De inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud worden zoveel als redelijkerwijs kan worden gegeven aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers aangepast.
- Monotone en tempo gebonden arbeid wordt, zoveel als redelijkerwijs kan worden gegeven, vermeden dan wel, indien dat niet mogelijk is, beperkt.⁵⁶
- Doeltreffende maatregelen worden getroffen op het gebied van eerste hulp bij ongevallen, brandbestrijding en evacuatie van werknemers en andere aanwezige personen, en doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulpverleningsorganisaties.⁵⁷
- Elke werknemer moet bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen veiligheid of die van anderen, rekening houdend met zijn technische kennis en middelen, de nodige passende maatregelen kunnen nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen.⁵⁸

Bij de uitvoering van bovenstaande punten dient de werkgever te zorgen voor een verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bij de werkgever werkzame personen, waarbij rekening gehouden wordt met de bekwaamheden van de medewerkers.⁵⁹

Op grond van artikel 3 lid 2 van de Arbowet is de werkgever verplicht een beleid te voeren, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, gericht op het voorkomen en indien dat niet mogelijk is, het beperken van PSA. In lid 4 van dit artikel is bepaald dat de werkgever het arbeidsomstandighedenbeleid regelmatig dient te toetsen aan de ervaringen die daarmee zijn

⁵³Bron: www.xperthr.nl (zoekterm 'arbobeleid'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁵⁴Art. 3 lid 1 sub a Arbowet

⁵⁵Art. 3 lid 1 sub b Arbowet

⁵⁶Art. 3 lid 1 sub c Arbowet

⁵⁷Art. 3 lid 1 sub d Arbowet

⁵⁸Art. 3 lid 1 sub e Arbowet

⁵⁹Art. 3 lid 3 Arbowet

opgedaan en dat hij de maatregelen aan moet passen als de daarmee opgedane ervaring daartoe aanleiding geeft.

3.1.1 Arbobeleid

Art. 3 Arbowet verplicht werkgevers dus een beleid te voeren dat is gericht op het creëren van optimale arbeidsomstandigheden. De doelvoorschriften die zijn opgesteld in de Arbowet dienen geïmplementeerd te worden in het eigen beleid van een onderneming. Hierbij dient de werkgever de regels die zijn opgesteld in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling in acht te nemen.

De werkgever is op grond van de Arbowet en het Burgerlijk Wetboek verplicht om tot een zorgvuldig arbobeleid te komen. De volgende inspanningen zijn daarvoor noodzakelijk:⁶⁰

- Het dragen van zorg voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in verband met de zorgplicht van de werkgever;
- Het voeren van een arbobeleid en daarbinnen een beleid gericht op het voorkomen of beperken van PSA;
- Het maken van een risico-inventarisatie en-evaluatie en het opstellen van het daarbij behorende plan van aanpak;
- Het aanwijzen van één of meerdere preventiemedewerkers;
- Het zich laten bijstaan door een arbodienstverlener;
- Het periodiek aanbieden van een arbeidsgezondheidskundig onderzoek aan werknemers;
- Het voorlichten en onderrichten van werknemers met betrekking tot de veiligheid en gezondheid;
- Het registreren en melden van arbeidsongevallen bij de Inspectie SZW;
- Het nemen van maatregelen ter voorkoming van gevaar voor derden en het daadwerkelijk voorkomen van gevaar voor derden;
- Het organiseren van bedrijfshulpverlening;
- Het treffen van maatregelen om zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, te voorkomen;
- Het opstellen van beleid en procedures voor risico's die van toepassing zijn op het bedrijf.

3.1.2 Arbocatalogus Agressie en Geweld

In 2002 hebben de VNG, FNV, CNV en CMHF cao-afspraken gemaakt met betrekking tot het opstellen van een agressieprotocol binnen Nederlandse gemeenten. Vanaf 2001 stond de meet- en actieplicht voor agressie en geweld bij deze afspraken centraal en in 2005 zijn vervolgens afspraken gemaakt over de invoering van een agressieregistratiesysteem.

De VNG, FNV, CNV en CMHF hebben op 4 juli 2017 een principeakkoord gesloten voor de cao Gemeenten. In het principeakkoord zijn verschillende afspraken gemaakt over de aanpak van agressie en geweld op de werkvloer. De nieuwe cao Gemeenten is van kracht in de periode mei 2017 tot januari 2019.⁶¹ In dit akkoord staat het volgende beschreven over de verschillende partijen:

- Arbocatalogus: biedt handvatten voor een integrale aanpak van agressie en geweld;
- Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR): gemeenten dienen per eind 2010 een systeem voor het registreren van incidenten te hebben geïnstalleerd;

⁶⁰Bron: www.xperthr.nl(zoekterm 'inspanningen'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁶¹A+O fonds Gemeenten. *Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 Sector Gemeenten Portalboekje*, 2014.

- Coördinator agressie en geweld (CAG): eind 2010 dienen alle gemeenten te beschikken over een CAG, zodat er structurele aandacht kan worden besteed aan agressieproblematiek.

Sinds 2014 is de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 van kracht. Deze arbocatalogus is bestemd voor organisaties met werknemers op wie de cao van de sector gemeenten van toepassing is. Deze sector bestaat uit gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁶² In de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 wordt gestreefd naar een integrale aanpak van publieksagressie voor medewerkers die daarmee worden geconfronteerd. De catalogus is opgesteld aan de hand van de inspectiepunten van het ministerie van SZW. De inspectiepunten van het ministerie van SZW komen overeen met de criteria die de Expertisecentrum Veilige Publieke Taak heeft opgesteld.

3.1.3 Maatregelen Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0

Tabel 3 toont de verschillende vormen van agressie die in de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 zijn opgenomen en welk gedrag er wordt verwacht van medewerkers wanneer een agressie-incident plaatsvindt. Het onderscheid in diverse soorten agressie en het gedrag dat medewerkers tijdens incidenten dienen te vertonen, bieden werkgevers richtlijnen bij het opstellen van een beleidsplan met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten.⁶³ In de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 wordt gepleit voor een bredere integrale aanpak binnen gemeenten, zodat de werknemers in hoge mate zijn beschermd tegen agressie.

	Verbale agressie	Persoonlijke bedreiging	Fysiek geweld
Aanpak	Grenzen stellen	Grenzen stellen en beëindigen gesprek	Eigen veiligheid voorop stellen
Voorbeeld van ongewenst gedrag	Beledigen, schelden en vernederen	Intimideren, dwingend gedrag, stalken, verbale bedreiging en tonen of dragen van wapens	Duwen, trekken, vernielen, schoppen, knijpen, slaan, aanranding of betasting
Verwacht gedrag van de werknemer	Zelfcontrole en risicotaxering	Zelfcontrole en risicotaxering	Veilige afstand creëren Beveiliging alarmeren Leidinggevende bellen Zelfcontrole

Tabel 3. *Verskillende vormen van agressie volgens de Arbocatalogus.*

Met zelfcontrole wordt bedoeld dat de medewerker zijn of haar emoties in bedwang houdt.

Bovenstaande instrumenten zijn voornamelijk gericht op het implementeren van beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Het voornaamste is volgens de arbocatalogus dat er een beleid met betrekking tot de aanpak van agressie en geweld aanwezig is. Voor de implementatie van het beleid op de werkvloer zijn er normstellende kaders ontwikkeld. Een normstellend kader is een hulpmiddel om tot praktische werkafspraken en een gedragen teamnorm te komen. Deze afspraken dienen vervolgens te worden vastgelegd in een afdelingsprotocol.⁶⁴

3.2 **Beleid werkgever**

Het beleid dat de werkgever binnen de organisatie voert, is in beginsel vormvrij. De werkgever dient zich echter wel te houden aan de inspectiepunten die zijn opgesteld door het ministerie van SZW. Deze inspectiepunten zijn verwerkt in de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0, in

⁶²Bron: www.aeno.nl (zoekterm 'Arbocatalogus agressie en geweld'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017 1.

⁶³A+O fonds Gemeenten. *Normstellend kader Sociale Diensten en Werkplein*, 2014.

⁶⁴Bron: www.arboborta.nl (zoekterm 'Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

de vorm van elementen waar de werkgever rekening mee dient te houden. De Inspectie SZW toetst het beleid van de werkgever aan deze elementen. In Bijlage 3 is een brochure opgenomen waarin het toetsingskader van de Inspectie SZW staat beschreven.

Een effectief beleid kan pas worden opgesteld als medewerkers daadwerkelijk melding doen van de agressie- en geweldsincidenten die hebben plaatsgevonden. Als medewerkers worden gesteund door hun leidinggevende zullen zij het gestelde beleid volgen. Leidinggevendens daarentegen zullen zich pas actief inzetten voor het beleid met betrekking tot veiligheid als zij zich gesteund voelen door de medewerkers. Om die reden dienen er duidelijke regels met betrekking tot de veiligheid opgesteld te worden. Ook moet worden aangegeven wat er onder agressie wordt verstaan en hoe hier door betrokkenen op gereageerd dient te worden.

3.2.1 Inspectie SZW

De Inspectie SZW controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan de Arboregels. Bij een overtreding van de regels kan de Inspectie SZW maatregelen aan de werkgever opleggen, variërend van een waarschuwing tot een boete en het stilleggen van de werkzaamheden.

De Inspectie SZW toetst het beleid van de werkgever aan verschillende criteria. In hoofdstuk 5 zal het arbobeleid van de gemeente Oss worden getoetst aan deze eisen. In Bijlage 1 is een overzicht van de criteria van de Inspectie SZW opgenomen.⁶⁵ Tevens is in Bijlage 3 de brochure opgenomen waarin het toetsingskader van de Inspectie SZW wordt weergegeven.⁶⁶

3.3 Pijlers Arbowet

Hoewel alle verplichtingen die in de Arbowet zijn opgenomen, van belang zijn om geïmplementeerd te worden door werkgevers, worden twee soorten verplichtingen extra benadrukt, namelijk de RI&E en het aanwijzen van een preventiemedewerker. Deze verplichtingen worden gezien als de pijlers van de Arbowet.⁶⁷

3.3.1 RI&E

Sinds 1 januari 1994 zijn werkgevers verplicht een risico inventarisatie en evaluatie (RI&E) op te stellen. De RI&E is een onderzoek naar de mogelijke gevaren die de werkzaamheden van het personeel opleveren en in welke mate deze schade kunnen veroorzaken aan de gezondheid van de werknemers. Dit onderzoek dient schriftelijk te worden vastgelegd.⁶⁸ Het doel van de RI&E is dat een onderneming de risico's gestructureerd kan aanpakken om de kans op arbeidsgelateerde gezondheidsklachten en ongevallen tot een minimum te beperken. De verplichting van de werkgever met betrekking tot het opstellen en vastleggen van een RI&E is vastgelegd in artikel 5 van de Arbowet.

In de RI&E dienen de volgende onderdelen te zijn opgenomen:⁶⁹

- Een inventarisatie van de aanwezige gevaren en van de reeds genomen risicobeperkende maatregelen op het gebied van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de medewerkers;
- Een evaluatie van de risico's die aan de gevaren zijn verbonden;
- Een prioritering van de risico's;

⁶⁵Zie Bijlage 1.

⁶⁶Zie Bijlage 3.

⁶⁷Bron: www.xperthr.nl (zoekterm 'arbobeleid'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁶⁸Bron: www.rie.nl (zoekterm 'wetgeving'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁶⁹Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'risico-inventarisatie en -evaluatie'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

- Het plan van aanpak, waarin de maatregelen die getroffen zullen worden, zijn vastgelegd.

In een RI&E komen, aan de hand van bovengenoemde punten, doorgaans de volgende aspecten aanbod, namelijk de fysieke overbelasting van medewerkers, beeldschermwerk, arbeidsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, seksuele intimidatie, agressie en geweld.

Uit de RI&E blijkt wat de huidige stand van zaken van het arbobeleid van een bedrijf is en welke werkzaamheden er eventueel kunnen worden verricht.⁷⁰ Indien werknemers (kunnen) worden blootgesteld aan PSA, worden in het kader van de RI&E de risico's ten aanzien van PSA beoordeeld en worden in het plan van aanpakmaatregelen vastgesteld en uitgevoerd om PSA te voorkomen of te beperken.⁷¹

Een verplicht onderdeel van de RI&E is het plan van aanpak.⁷² In het plan van aanpak staat beschreven welke maatregelen er reeds genomen zijn om de risico's aan te pakken die zijn opgenomen in de RI&E. Het is van belang dat in het plan van aanpak wordt genoemd binnen welke termijn de maatregelen worden uitgevoerd en bij wie de verantwoordelijkheid ligt met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen. Na het opstellen van de RI&E dient de werkgever deze voor te leggen aan een gecertificeerde arbodienst of een gecertificeerd arbodeskundige die vervolgens beoordeelt of deze voldoende compleet en betrouwbaar is. Tevens dient de werkgever uit te gaan van de actualiteit op de werkvloer bij het opstellen van de RI&E en het plan van aanpak. Dat wil zeggen dat de werkgever de RI&E dient aan te passen als de arbeidsomstandigheden in de organisatie veranderen.⁷³ Aan de hand van de toetsing brengt de arbodienst of de arbodeskundige een advies met betrekking tot de RI&E en het bijbehorende plan van aanpak uit aan de werkgever.⁷⁴

Medewerkers kunnen indirect invloed uitoefenen op de totstandkoming van zowel de RI&E als het plan van aanpak.⁷⁵ Medewerkers hebben namelijk via het instemmingsrecht van de OR inspraak in dit proces.⁷⁶ De OR kan door middel van het instemmingsrecht een bijdrage leveren aan de totstandkoming van de RI&E en het plan van aanpak door het aangeven van eventuele verbeteringen en aanvullingen.⁷⁷ Op grond van de Arbowet bestaat er geen verplichting tot een jaarlijkse rapportage aan de OR van de voortgang van het opstellen van het plan van aanpak. De OR kan echter, conform de WOR, jaarlijkse rapportage eisen van de werkgever. Tevens hebben medewerkers conform art. 5 lid 6 Arbowet inzagerecht. Dat wil zeggen dat de werkgever inzage in de RI&E aan medewerkers niet mag weigeren.

3.3.2 Preventiemedewerker

Het aanwijzen van preventiemedewerker(s) is de tweede pijler van de Arbowet. Het is verplicht dat elk bedrijf tenminste één preventiemedewerker in dienst heeft die de maatregelen, gericht op veiligheid en gezondheid binnen een bedrijf, kan uitvoeren.⁷⁸

⁷⁰ Bron: www.xperthr.nl (zoekterm 'pijlers arbobeleid'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁷¹ Art. 2.15 lid 1 Arbobesluit

⁷² Art. 5 lid 3 Arbowet

⁷³ Bron: www.rie.nl (zoekterm 'wetgeving'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁷⁴ Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'risico-inventarisatie &- evaluatie'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁷⁵ Bron: www.arboportaal.nl (zoekterm 'risico-inventarisatie &- evaluatie'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁷⁶ Art 27 WOR

⁷⁷ Bron: www.rie.nl (zoekterm 'ondernemingsraad'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

⁷⁸ Art. 13 lid 1 Arbowet

Op grond van artikel 13 lid 7 Arbowet dient de preventiemedewerker in ieder geval belast te zijn met de volgende taken:

- Het verlenen van medewerking aan het verrichten en opstellen van een risico inventarisatie en evaluatie;
- Het adviseren aan en nauw samenwerken met de OR of de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemers, inzake de genomen en de te nemen maatregelen gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid;
- De uitvoering van de maatregelen, dan wel de medewerking daaraan.⁷⁹

De aanwijzing van de preventiemedewerker is met name van belang omdat deze zijn medewerking verleent bij het opstellen van de RI&E. De preventiemedewerker dient mee te werken aan de RI&E en advies uit te brengen aan en samen te werken met de OR, de personeelsvertegenwoordiging of andere belanghebbende medewerkers. Het is van belang dat de preventiemedewerker kennis heeft van de risico's binnen het bedrijf en van de maatregelen die volgens de RI&E getroffen moeten worden.

In beginsel kan elke medewerker van een organisatie worden aangewezen als preventiemedewerker. Bij bedrijven met maximaal 25 werknemers mag de directeur zelf de preventiemedewerker zijn. Tevens dient het bedrijf rekening te houden met het gegeven dat de preventiemedewerker niet iemand van buiten de organisatie is, tenzij er geen mogelijkheden zijn om de bijstand binnen het bedrijf of de inrichting te organiseren. Ook bij de aanwijzing van een preventiemedewerker speelt de OR een rol: de OR moet namelijk instemmen met de benoeming van de betreffende persoon. Ook dient de organisatie rekening te houden met de deskundigheid en de ervaring waarover de aangewezen preventiemedewerker beschikt. De preventiemedewerker dient zijn taken naar behoren uit te kunnen voeren. Tot slot is het van belang dat in de RI&E wordt opgenomen hoe medewerkers in contact kunnen komen met de preventiemedewerker.

3.4 Conclusie

In artikel 3 van de Arbowet is de zorgplicht van de werkgever opgenomen. De werkgever is verplicht een beleid te voeren dat gericht is op het creëren van optimale arbeidsomstandigheden. De doelvoorschriften die in de Arbowet zijn opgenomen, dienen te worden geïmplementeerd in het eigen beleid van de organisatie.

Het beleid dat de werkgever binnen de organisatie vormt, is in beginsel vormvrij. Werkgevers dienen zich echter wel te houden aan de inspectiepunten die zijn opgesteld door het ministerie van SZW. Deze inspectiepunten zijn verwerkt in de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0, in de vorm van criteria waar de werkgever aan moet voldoen. De Inspectie SZW toetst het beleid van de werkgever aan de opgestelde inspectiepunten.

Sinds 2014 is de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 van kracht. Deze arbocatalogus is bestemd voor organisaties met werknemers op wie de cao van de sector gemeenten van toepassing is. In de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 wordt gestreefd naar een integrale aanpak voor medewerkers die worden geconfronteerd met publieksagressie. De catalogus is opgesteld aan de hand van de inspectiepunten van het ministerie van SZW.

De werkgever is, in het kader van zijn zorgplicht, verplicht een RI&E op te stellen. De RI&E is een onderzoek naar de mogelijke gevaren die het werk kan opleveren en of deze gevaren schade kunnen veroorzaken aan de gezondheid van de medewerkers. De RI&E is een weergave van het huidige arbobeleid van een onderneming en maakt duidelijk welke

⁷⁹Bron: www.xperthr.nl (zoekterm 'taken preventiemedewerker'). Bron geraadpleegd op 1 oktober 2017.

werkzaamheden er de komende jaren zouden moeten worden verricht. Daarnaast dient de werkgever een of meerdere preventiemedewerkers aan te wijzen. Het is verplicht dat elk bedrijf tenminste één preventiemedewerker in dienst heeft die de maatregelen, gericht op veiligheid en gezondheid binnen een bedrijf, kan uitvoeren.

Hoofdstuk 4 Praktijkbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente Oss de zorgplicht van art. 3 Arbowet heeft uitgewerkt in haar beleid, waarbij de focus ligt op het opgestelde veiligheidsprotocol. Bovendien komt het beleid van de gemeente Oss ter voorkoming en beperking van PSA aan bod.⁸⁰

4.1 Arbobeleid gemeente Oss

Zoals reeds benoemd heeft de overheid wettelijke regels opgesteld met betrekking tot de gezondheid, veiligheid en het welzijn van de medewerkers waar zowel werkgevers als de medewerkers zelf zich aan dienen te houden. Deze regels zijn gecodificeerd in de Arbowet. De gemeente Oss heeft een arbobeleidsplan opgesteld ten aanzien van deze wettelijke regels om te kunnen voldoen aan de wettelijke zorgplicht van de werkgever conform art. 3 Arbowet. Het doel van het arbobeleidsplan is het voeren van een beleid op het gebied van de veiligheid en gezondheid van medewerkers en het beheersen van PSA. Het arbobeleidsplan van de gemeente Oss is opgenomen in Bijlage 2.

Het college van B&W van de gemeente Oss is belast met de werkgeversrol. De bevoegdheden en verplichtingen volgens de Arbowet zijn dan ook overgedragen aan de algemeen directeur en dienstdirecteuren. Dat wil zeggen dat zij belast zijn met de concrete vormgeving en uitvoering van het arbobeleid. Het college blijft echter wel verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid, zo is bepaald in het arbobeleidsplan.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot de arbeidsomstandigheden is laag in de organisatie gelegd. Dat wil zeggen dat iedere werknemer belast is zorg te dragen voor een veilige en gezonde werkplek. Het is aan de leidinggevenden van de afdelingen van de gemeente Oss om in het werkoverleg met het team de arbeidsomstandigheden te bespreken. De arbocommissie heeft de taak om de arbeidsomstandigheden van alle medewerkers van de organisatie te bewaken. In het arbobeleidsplan is opgenomen dat er eens per vijf jaar een RI&E uitgevoerd dient te worden en een plan van aanpak wordt gemaakt.

In het arbobeleidsplan van de gemeente Oss wordt een voorname taak toegedeeld aan de medewerkers zelf. Van hen wordt verwacht dat zij de nodige voorzichtigheid in acht nemen met betrekking tot hun eigen veiligheid, welzijn en gezondheid, maar ook die van collega's en cliënten. Conform het arbobeleidsplan van de gemeente Oss zijn de medewerkers verplicht om aanwezige machines, toestellen, werktuigen, gevaarlijke stoffen, transportmiddelen en andere hulpmiddelen op de aangewezen manier te kunnen gebruiken. Ook dienen zij de persoonlijke beschermingsmiddelen die zij ter beschikking hebben correct te gebruiken. Daarnaast is het verplicht dat zij meewerken aan de voor hen georganiseerde cursussen of opleidingen. Tot slot dienen zij gevaren voor de veiligheid of gezondheid altijd direct aan te geven bij hun directe leidinggevende. Als medewerkers zich niet houden aan een van deze verplichtingen, kan de gemeente in uiterste gevallen rechtspositionele maatregelen treffen.

In het arbobeleidsplan van de gemeente Oss wordt het veiligheidsprotocol genoemd. Het veiligheidsprotocol is tevens een verplichting die voortvloeit uit art. 3 van de Arbowet. De werkgever dient namelijk een beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen en afhandelen van agressie- en geweldsincidenten. Het veiligheidsprotocol heeft als doel om agressie als een reële en incidentele bedreiging voor de dienstverlening te beschrijven en om handvatten te bieden om agressief gedrag zoveel mogelijk te voorkomen of om effectief te handelen bij een agressie-incident.

Het veiligheidsprotocol geldt voor alle medewerkers die werkzaam zijn bij de gemeente Oss. Iedere medewerker draagt verantwoordelijkheid voor wat er binnen en buiten de gebouwen

⁸⁰Art. 3 Arbowet jo. 2.15 Arbobesluit

met bezoekers, cliënten en collega's gebeurt. Het management is eindverantwoordelijke en dient op de hoogte gebracht te worden wanneer er sprake is van een agressie-incident of een dreiging. Om die reden wordt van de medewerkers verwacht dat zij informatie over hun veiligheid met hun directe leidinggevende delen.

4.2 Veiligheidsprotocol gemeente Oss

Het protocol 'Veilige Dienstverlening' is in 2017 tot stand gekomen. Het doel van het veiligheidsprotocol is om zowel medewerkers als cliënten een veilige dienstverlening te kunnen garanderen. In het protocol wordt beschreven hoe de gemeente Oss de veiligheid van haar medewerkers en cliënten wil waarborgen.

4.2.1 De inleiding van het protocol

In de inleiding van het protocol wordt de reden van de totstandkoming van het protocol beschreven. Iedere medewerker, ongeacht zijn of haar aanstelling, dient veilig en zonder enige vorm van oneigenlijke beïnvloeding of overlast te kunnen werken. Besluiten die zijn genomen op basis van oneigenlijke beïnvloeding of overlast, worden door de gemeente Oss als ongeldig beschouwd.

Het veiligheidsprotocol is bovendien gericht op de cliënten van de gemeente Oss. Iedere bezoeker van het gemeentehuis heeft het recht op een veilige dienstverlening. Volgens de schrijver van het protocol, de heer Te Braak, wordt er echter onvoldoende actie ondernomen met betrekking tot het voorkomen en afhandelen van agressie- en geweldsincidenten – dit tot onvrede van zowel de werknemers als de cliënten van de gemeente Oss.⁸¹

De heer Te Braak geeft het volgende antwoord op de vraag betreffende de totstandkoming van het protocol: "Burgers mogen terecht boos zijn als wij zaken vragen die onredelijk zijn. Voor een stevige en goede aanpak van veiligheid is zelf kritisch kijken naar ons werk, inclusief alle mogelijke vormen van tegenspraak, belangrijk. Uiteindelijk vormde dit de basis van een andere blik op veiligheid. De geüniformeerde medewerker verdween. Wij moeten zelf, vooral door onze vaardigheden, veiligheid vorm gaan geven."⁸²

De voornaamste bedreiging van de veiligheid binnen de gemeente Oss is verbale en non-verbale agressie en dit brengt onrust teweeg bij medewerkers. Iedere vorm van gedrag die onrust teweegbrengt bij de medewerkers en bezoekers van de gemeente Oss, wordt aangemerkt als overlast. In het veiligheidsprotocol wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van overlast (zie Tabel 4).

Vorm overlast	Uitwerking
Instrumentele overlast	Agressie wordt bewust ingezet om een besluit te beïnvloeden of om iemand aan te spreken. Er wordt onrust gecreëerd waarmee de veroorzaker van de overlast probeert de dienstverlening naar zijn of haar hand te zetten.
Overlast door frustratie	Bij de uitvoering van de Participatiewet wordt gewerkt met complexe regelingen, met als gevolg dat cliënten bijvoorbeeld soms lange tijd moeten wachten op een besluit. Dit kan resulteren in gevoelens van woede en frustratie bij de cliënt.
Overlast door psychische problemen	Agressie of overlast kan het gevolg zijn van een persoonlijkheidsstoornis.

Tabel 4. Vormen van overlast bij de gemeente Oss.

⁸¹Zie Bijlage 6.

⁸²Zie Bijlage 6.

Het belang van het onderscheid tussen de diverse vormen van overlast heeft betrekking op de te nemen maatregelen en afspraken naar aanleiding van de vorm van overlast. Er dienen bijvoorbeeld andere maatregelen getroffen te worden wanneer overlast bewust wordt veroorzaakt dan wanneer de overlast het gevolg is van de psychische stoornis van de veroorzaker.

4.2.2 Handelingswijze bij overlast

Verwachte overlast

Er bestaat een onderscheid in de manier van handelen bij verwachte overlast en acute overlast. Verwachte overlast kan bijvoorbeeld ontstaan bij het moeten voeren van 'slecht nieuws'-gesprekken. Ook kan uit ervaring gebleken zijn dat de kans op overlast bij de uitvoering van een bepaalde dienstverlening groot is. Bij verwachte overlast dient de medewerker dit te melden via agressiemeldingen@oss.nl. Binnen 48 uur zal er vervolgens contact worden opgenomen met deze medewerker door een lid van het Interventieteam en zal de situatie worden besproken. Vervolgens worden er maatregelen getroffen voor het waarborgen van de veiligheid van de medewerker. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is de aanwezigheid van een lid van het Interventieteam bij een gesprek waar mogelijk overlast kan ontstaan. Ook kan de politie op voorhand worden ingelicht over de situatie.

Acute overlast

Bij acute overlast dienen er andere maatregelen genomen te worden dan bij verwachte overlast. Acute overlast kan zich te allen tijde en op alle plekken voordoen, bijvoorbeeld in de publiekshal of in een spreekkamer maar ook via de telefoon of het internet. Voor deze vorm van overlast heeft de gemeente Oss reeds verschillende maatregelen getroffen. Zowel de receptiemedewerkers als de bodes in de publiekshal kunnen gebruikmaken van alarmknoppen. Ook in de spreekkamers in de publiekshal en in de spreekkamers op de afdeling Werk en Inkomen zijn alarmknoppen bevestigd. Wanneer een alarmknop wordt ingedrukt, krijgen de ploegleiders van de BHV, het Veiligheidsteam en het Interventieteam een melding waarna zij zich begeven naar de locatie van de melding.

De besloten spreekkamers beschikken tevens over de mogelijkheid tot deurvergrendeling. Deze kan worden geactiveerd na het verlaten van de spreekkamer, zodat de deur tot het gesloten gedeelte van het gemeentehuis vergrendeld is.

Bij telefonische overlast dient de medewerker hiervan een melding te maken door te bellen naar de helpdesk van de gemeente Oss, waarna deze de melding verspreidt zodat de gastheer of gastvrouw op de hoogte is. Overlast via het internet dient te worden gemeld via het e-mailadres agressiemeldingen@oss.nl. Iedere medewerker van de gemeente Oss is verantwoordelijk voor de veiligheid van collega's en cliënten. Het is dan ook van belang dat iedere medewerker die te maken krijgt met overlast hiervan melding maakt.

4.2.3 Maatregelen

Aan de hand van de aard van de overlast kan bij een melding worden bepaald welke maatregel genomen dient te worden door een van de leden van het Interventieteam. Het treffen van een maatregel is dan ook geen standaardprocedure. Het Interventieteam neemt binnen 48 uur een beslissing met betrekking tot de te treffen maatregel. Tabel 5 toont een overzicht van de verschillende maatregelen die door het Interventieteam genomen kunnen worden.

	Maatregel	Uitwerking	Bevoegdheid
1.	Zelf corrigeren	Er dient te worden bepaald of de overlast kan worden aangepakt door met de veroorzaker in	Iedere medewerker

		gesprek te gaan. Het is van belang dat de vraag wat een medewerker zelf kan doen centraal staat.	
2.	Vorderen verlaten gebouw	Een bezoeker kan, wanneer deze overlast veroorzaakt, gevraagd worden het gebouw te verlaten. De vordering kan echter alleen worden gedaan in het bijzijn van minimaal één andere medewerker. Indien geen gehoor wordt gegeven aan de vordering, wordt de politie geïnformeerd. Indien de bezoeker vervolgens nog steeds geen gehoor aan de vordering geeft, wordt er aangifte gedaan.	Leden van het Interventieteam, de gastheer of gastvrouw en de ploegleiders BHV
3.	Ordegesprek	Indien de dienstverlening niet kan worden voortgezet, wordt met de veroorzaker van de overlast binnen 48 uur een afspraak gemaakt voor een gesprek waarin gemaakte afspraken over hoe en of de dienstverlening kan worden voortgezet, zullen worden besproken. De veroorzaker dient een veilige dienstverlening te garanderen.	Iedere medewerker
4.	Opschorten dienstverlening	Het opschorten van dienstverlening is een maatregel die wordt toegepast als uit het ordegesprek is gebleken dat de veiligheid van de dienstverlening niet of onvoldoende kan worden gegarandeerd. Indien dit het geval is, blijft de dienstverlening opgeschort. Dat wil zeggen dat de veroorzaker van de overlast niet langer gebruik kan maken van de dienstverlening. Tevens kan de desbetreffende persoon met een lid van het Interventieteam in gesprek gaan. In dit gesprek wordt dan ook enkel de garantie van een veilige dienstverlening besproken.	Lid van het Interventieteam
5.	Beperking dienstverlening	Bij de beperking van de dienstverlening dient er sprake te zijn van ernstige overlast. De veroorzaker kan dan enkel schriftelijk een verzoek tot een afspraak indienen. Vervolgens wordt beoordeeld of en hoe aan dit verzoek gehoor zal worden gegeven.	Lid van het Interventieteam

Tabel 5. Overzicht van de verschillende maatregelen die door het Interventieteam genomen kunnen worden.

4.2.4 Afhandeling melding

In deze paragraaf zullen de stappen met betrekking tot de afhandeling van een melding worden beschreven. In Bijlage 13 is het stappenplan opgenomen, dat de gemeente Oss doorloopt bij de afhandeling van een melding. Dit stappenplan is gemaakt aan de hand van een incident dat in werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Namen zijn uiteraard geanonimiseerd.⁸³

De receptiemedewerkers van het gemeentehuis hebben toegang tot alle informatie met betrekking tot de opgelegde maatregelen bij een agressie- of geweldsincident. Daarnaast zijn de maatregelen in het computerbeheersysteem van de gemeente, het DMS, zichtbaar. Het hoofd Servicecentrum registreert alle meldingen van agressie- en geweldsincidenten. De meldingen worden bovendien opgeslagen in een digitaal archief. Het archiveren van de meldingen is een wettelijke verplichting op grond van de inspectiepunten van het ministerie van SZW.

Aangifte of melding bij de politie

Nadat er een melding is gedaan van overlast, wordt bepaald of er aangifte wordt gedaan bij de politie. Indien de overlast niet leidt tot een aangifte, kan er alsnog een melding hiervan worden gedaan bij de politie, omdat dit van belang kan zijn wanneer de betreffende situatie

⁸³Zie Bijlage 13.

zich in de toekomst herhaalt. Een lid van het Interventieteam heeft de bevoegdheid tot het doen van een melding bij de politie.

Aangifte wordt gedaan wanneer een medewerker van de gemeente Oss wordt bedreigd of met ernstige agressie te maken krijgt, bijvoorbeeld indien een medewerker wordt geconfronteerd met fysiek geweld. Het doen van aangifte of het afleggen van een getuigenverklaring gaat altijd in overleg met het Interventieteam, maar de medewerker doet zelf aangifte. Indien er bezwaren bestaan voor de medewerker tegen het doen van aangifte, dan doet een lid van het Interventieteam aangifte bij de politie.

Indien de aangifte leidt tot vervolging, dient een lid van het Interventieteam de hoorzitting bij te wonen, om vervolgens verslag van de zitting te doen aan degenen die betrokken zijn geweest bij het betreffende incident.

Advies

Na de afhandeling van een incident kan er een advies worden uitgebracht over het al dan niet voortzetten van de dienstverlening. Dit advies kan zowel gericht zijn op de direct betrokken medewerkers als op de direct betrokken leidinggevende. Tevens heeft het advies betrekking op de wijze waarop de dienstverlening is uitgevoerd. Dus het advies is ook gericht op de werkwijze van de medewerker in kwestie. Het advies wordt gegeven door een lid van het Interventieteam.

Nazorg

Incidenten kunnen nadelige gevolgen hebben voor de betrokkenen en getuigen. Ze kunnen ervaren worden als traumatisch en kunnen leiden tot gevoelens van angst, met als gevolg dat de betreffende medewerker het plezier in zijn of haar werk verliest. Leden van het Interventieteam handelen daarom iedere melding af, inclusief de eventuele nazorg. De leidinggevende van de betrokkene(n) kan op eigen initiatief of op advies nazorg bieden. Wanneer er aangifte is gedaan, kan de betrokkene tevens aanspraak maken op slachtofferhulp.

Scholing

Medewerkers van de gemeente Oss die in direct contact staan met klanten, krijgen eens per jaar een veiligheidstraining. Het doel van deze training is het herkennen van overlast en het tijdig kunnen toepassen van een eerste interventie. De afspraken die voortvloeien uit het veiligheidsprotocol worden tijdens deze training besproken.

Nieuwe medewerkers krijgen een introductie met betrekking tot het veiligheidsprotocol. Deze introductie wordt verzorgd door een lid van het Interventieteam. Tevens verzorgen leden van het Interventieteam periodiek een aantal workshops over de aanpak van agressie- en geweldsincidenten waar medewerkers vrijwillig aan kunnen deelnemen.

Hoofdstuk 5 Vergelijking van de praktijk met het recht

Na een analyse van de Arbowet en het huidige beleid van de gemeente Oss met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten kan de wettelijke situatie getoetst worden aan de inspectiepunten die het ministerie van SZW heeft opgesteld. Aan de hand van deze criteria zal in dit hoofdstuk bepaald worden of het beleid van de gemeente Oss voldoet aan de gestelde eisen.⁸⁴

5.1 Toetsing inspectiepunten SZW

In deze paragraaf zal worden vastgesteld of de inspectiepunten van het ministerie van SZW zijn verwerkt in het huidige arbobeleid van de gemeente Oss.⁸⁵ Aan de hand van enerzijds de afgenomen interviews met consultants van de afdeling Werk en Inkomen, de raadsheer van het sociaal domein, lid van het interventieteam en lid van het veiligheidsteam en anderzijds verschillende documenten, zal worden bepaald hoe de uitwerking van deze elementen in de praktijk wordt ervaren.

5.1.1 Risico inventarisatie en evaluatie (RI&E)

Volgens de Arbowet is een werkgever verplicht om een duidelijk beeld te schetsen van de agressie- en geweldsincidenten waarmee werknemers op de werkvloer te maken (kunnen) krijgen. De werkgever dient bij te houden hoeveel agressie- en geweldsincidenten er plaatsvinden.⁸⁶ De werkgever dient dit te doen aan de hand van een RI&E en dient daarbij een plan van aanpak op te stellen.⁸⁷

De RI&E moet een inventarisatie bevatten van de aanwezige gevaren en van de reeds genomen risicobeperkende maatregelen op het gebied van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de medewerkers. De RI&E vormt de basis voor een effectief arbobeleid. In het plan van aanpak dienen de risico's op PSA te worden opgenomen, met als doel om PSA te voorkomen of indien niet mogelijk, te beperken.

Uit het interview met de heer Te Braak, schrijver van het veiligheidsprotocol, lid van het interventieteam en veiligheidsteam, is gebleken dat het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss niet is opgesteld aan de hand van de risico-inventarisatie van de incidenten die op de afdeling Werk en Inkomen hebben plaatsgevonden. Ook benoemde de heer Te Braak dat de preventiemedewerkers van de gemeente Oss geen invloed hadden bij het opstellen van het veiligheidsprotocol. Preventiemedewerkers dienen echter wel een RI&E op te stellen met betrekking tot de incidenten die plaatsvinden op de afdeling Werk en Inkomen. Aan de hand van deze gegevens kunnen maatregelen getroffen worden die vervolgens worden genoemd in het plan van aanpak.

Een verplichting die gepaard gaat met het opstellen van een RI&E is het aanwijzen van een of meerdere preventiemedewerkers. Preventiemedewerkers zijn namelijk belast met de ontwikkeling van de RI&E en het plan van aanpak. Zij dienen mee te werken aan de totstandkoming van het RI&E en dienen advies uit te brengen aan en samen te werken met de OR.⁸⁸ De preventiemedewerkers moeten kennis hebben van de risico's binnen het bedrijf en van de maatregelen die getroffen worden wanneer er een agressie- of geweldsincident plaatsvindt. De arbocoördinator en de arbobeleidsadviseur van de gemeente Oss zijn

⁸⁴Zie Bijlage 3.

⁸⁵Zie Bijlage 1.

⁸⁶Zie Bijlage 3.

⁸⁷Art. 5 Arbowet

⁸⁸Art. 13 lid 7 Arbowet

aangewezen als preventiemedewerkers. Zij zijn tevens belast met de ontwikkeling van de RI&E.⁸⁹

De gemeente Oss heeft met betrekking tot de totstandkoming van de RI&E niet conform de wet gehandeld. De preventiemedewerkers van de gemeente hebben geen RI&E met een bijbehorend plan van aanpak opgesteld. Ook hebben zij de risico's van PSA op de afdeling Werk en Inkomen niet in kaart gebracht.

5.1.2 Procedure en analyse van meldingen

In het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss is een procedure opgenomen voor het melden, registreren en analyseren van incidenten. In deze procedure wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van agressie. Meldingen die binnen komen worden opgeslagen in een digitaal archief.⁹⁰

Uit het interview met mevrouw Van Dijk, consulente op de afdeling Werk en Inkomen, blijkt dat er geen algemeen geldende definitie van agressie is. Dat wil zeggen dat medewerkers van de afdeling het begrip agressie verschillend interpreteren. "Ik kan vinden dat iemand grensoverschrijdend bezig is, maar een ander hoeft dit niet zo te ervaren. Het veiligheidsprotocol biedt ondersteuning, net zoals een ontruimingsplan. Op het moment dat er geen melding wordt gemaakt, dan denkt men dat er geen agressie voorkomt, terwijl dit elke dag voorkomt".⁹¹ Volgens mevrouw Van Dijk worden dus niet alle incidenten gemeld en geregistreerd omdat er geen duidelijkheid bestaat over wat als agressief gedrag aangemerkt kan worden. In het veiligheidsprotocol staat echter opgenomen dat er melding gemaakt moet worden van alle voorgevallen incidenten.

In het kader van het onderzoek is een verslag van een teamoverleg van de afdeling Werk en Inkomen opgevraagd. Inzage in dit document werd echter door de gemeente Oss geweigerd. Aan de hand van de interviews is geprobeerd een antwoord te formuleren op de vraag of er in teamoverleg aandacht wordt besteed aan agressie- en geweldsincidenten. Onder de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen is er volgens de heer Te Braak in toenemende mate aandacht voor de preventie van agressie- en geweldsincidenten.⁹² Dit gebeurt binnen de afdeling Werk en Inkomen echter niet op een uniforme manier. Tijdens het teamoverleg wordt volgens de heer Te Braak niet gesproken over de incidenten en deze incidenten worden tevens niet teruggekoppeld naar de medewerkers.⁹³ Meldingen van incidenten worden dus niet altijd geanalyseerd.⁹⁴

5.1.3 Agressieprotocol

Uit de afgenomen interviews is gebleken dat het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss geen duidelijke richtlijnen biedt voor het melden en afhandelen van incidenten die plaatsvinden op de afdeling Werk en Inkomen. Mevrouw Van Dijk: "Op het moment dat een collega iets niet als agressie ervaart, zal hij dit niet melden, maar als een medewerker dit niet meldt omdat diegene het niet als agressie ervaart, wordt de melding niet geregistreerd en zal er geen actie worden ondernomen". Het gevolg is dat de cliënt die agressief gedrag vertoont vaak niet wordt aangesproken op zijn of haar gedrag.

De heer Massar, lid van het interventieteam en het veiligheidsteam, is het eens met mevrouw Van Dijk. Hij vertelt dat er binnen de gemeente caseloads zijn waarbinnen consulenten in

⁸⁹Zie Bijlage 4.

⁹⁰Zie hoofdstuk 4.

⁹¹Zie Bijlage 5.

⁹²Zie Bijlage 6.

⁹³Zie Bijlage 5,6 en 7.

⁹⁴Zie Bijlage 7.

aanraking komen met cliënten van andere consultants.⁹⁵ Het varieert onder de consultants welk gedrag geaccepteerd wordt en wanneer een cliënt wordt aangesproken op zijn of haar gedrag.⁹⁶ Volgens de heer Massar leidt het gebrek aan duidelijkheid over wat wel en niet getolereerd wordt en de verschillende omgangsvormen tot frustratie en uiteindelijk tot agressie bij cliënten.

Er blijkt tevens behoefte te zijn, onder consultants van de afdeling Werk en Inkomen, aan het evalueren van agressie- en geweldsincidenten en de meldingsprocedure. Niet alle medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen zijn op de hoogte van de inhoud van het veiligheidsprotocol en de kennis die tijdens trainingen en voorlichtingen wordt opgedaan, blijft niet hangen, aldus mevrouw Van Dijk: “Ik vraag me dan ook af of werknemers weten wat ze moeten doen”.

Mevrouw Van Dijk: “Mijn ideaalbeeld is dat iedereen op dezelfde manier handelt, dus dat we allemaal zeggen: ‘die pet moet af’ of ‘er mogen geen kinderen mee in de spreekkamer’, en dat we elkaar erop aanspreken”. De heer Massar denkt hier hetzelfde over. In het interview benoemde hij dat verschillende consultants het gedrag van een collega bij hem melden. “Ze melden bij mij dat die cliënt een pet op heeft, maar spreken elkaar hierop niet aan”, aldus de heer Massar. Verder geeft de raadsheer van de gemeente Oss, de heer Pubben, aan dat een interventie het voornaamste middel is om agressief gedrag te voorkomen.⁹⁷

Ook zijn de leden van het Interventieteam van mening dat er onvoldoende werknemers zijn die zich bezighouden met de veiligheid van de medewerkers ten aanzien van de zorgplicht van de werkgever op grond van art. 3 Arbowet.⁹⁸ In paragraaf 5.1.6 zal dit standpunt nader worden uitgewerkt.

5.1.4 Voorlichting en trainingen

In het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss is opgenomen dat medewerkers die in direct contact staan met cliënten jaarlijks een training moeten volgen met betrekking tot het thema veiligheid. Het doel van de training is dat medewerkers leren om overlast tijdig te herkennen en dat zij op tijd een eerste interventie kunnen toepassen. De afspraken die zijn opgenomen in het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss vormen de basis van de training.

Leden van het Interventieteam van de gemeente Oss volgen jaarlijks een specifieke training over de veiligheid binnen de gemeente Oss.⁹⁹ Daarnaast worden er periodiek workshops aangeboden door leden van het Interventieteam waarin verschillende onderwerpen rondom het thema veiligheid centraal staan. Via het Intranet van de gemeente Oss worden deze workshops aangekondigd en medewerkers kunnen zich voor deze workshops inschrijven via de Trainingskalender.

Uit het evaluatierapport van SPAN Organisatieadvies en Opleidingen blijkt dat de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Oss gemiddeld een 8,2 scoren bij het volgen van de Anti-agressietraining.¹⁰⁰

In beginsel kan gesteld worden dat de verplichting betreffende het beschikbaar stellen van voorlichtingen en trainingen op het gebied van veiligheid geheel conform de arbowetgeving is. Uit het verslag van de vergadering van de OR en de WOR-bestuurder van de gemeente Oss van 23 maart 2017 is echter gebleken dat de cursussen worden gegeven op basis van het voormalige veiligheidsprotocol. De trainingen zijn dus niet geactualiseerd en zijn niet

⁹⁵Zie Bijlage 6.

⁹⁶Zie Bijlage 8.

⁹⁷Zie Bijlage 6.

⁹⁸Zie Bijlage 6 en 9.

⁹⁹Zie Bijlage 9.

¹⁰⁰Zie Bijlage 12.

aangepast aan het huidige protocol. Daarnaast is uit het interview met mevrouw Van Dijk gebleken dat de opgedane kennis bij de jaarlijkse trainingen relatief snel wegzakt. In de periode na afloop van de training krijgen onderwerpen rondom agressie- en geweldsincidenten aandacht van het personeel, maar dit is slechts van korte duur.¹⁰¹ “De trainingen zouden misschien kunnen worden gesplitst en in twee keer een dagdeel worden aangeboden, zodat men er toch twee keer in een jaar tijd mee bezig is,” suggereert mevrouw Van Dijk. Uit het gesprek met de heer Massar is echter gebleken dat het budget dat de gemeente Oss beschikbaar stelt voor het realiseren van trainingen niet toereikend is om het aantal trainingen uit te breiden.¹⁰²

5.1.5 Huisregels

Cliënten of bezoekers van het gemeentehuis dienen zich te houden aan de opgestelde huisregels. In de huisregels staat centraal dat er rekening met elkaar dient te worden gehouden en dat de cliënt of de bezoeker de aanwijzingen van het personeel van de gemeente Oss in principe dient op te volgen. In de huisregels staat tevens beschreven dat onder andere schelden, schreeuwen en het uiten van dreigingen niet worden getolereerd. Wanneer een cliënt of bezoeker gedrag vertoont dat volgens de huisregels niet getolereerd wordt, is de mogelijke consequentie dat de medewerkers van het gemeentehuis de betreffende persoon niet verder zullen helpen.¹⁰³

Zowel cliënten als bezoekers kunnen zich eenvoudig op de hoogte stellen van deze huisregels. De regels hangen namelijk op verschillende plaatsen in de publiekshal. Zoals benoemd zijn er sancties voor het overtreden van de huisregels. Ook de verplichting met betrekking tot de huisregels voor bezoekers en cliënten, is conform de arbowetgeving. Uit het interview met de heer Te Braak is echter gebleken dat de huisregels omzeild kunnen worden.

In het kader van het onderzoek is steekproefsgewijs aan zeven personen die het gemeentehuis bezochten gevraagd of zij op de hoogte waren van de huisregels van de gemeente Oss. Vier personen gaven aan de huisregels geheel niet te kennen en ook niet gezien te hebben. Twee personen vonden de huisregels niet de moeite waard om te lezen. Een van hen zei: “Er staat overal altijd hetzelfde”. Van de zeven ondervraagde personen had slechts één persoon de huisregels daadwerkelijk gelezen.

5.1.6 Organisatorische en personele maatregelen

In de inspectiepunten van het ministerie van SZW is opgenomen dat de werkgever het bedrijf dient afstemmen op de inzet van het personeel en de risico's. Het is hierbij van belang dat de gemeente de risico's met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten in kaart heeft gebracht door middel van een RI&E. Aan de hand van de risico's dient de organisatie in te schatten hoeveel personeel er nodig is voor de afhandeling van een incident.

Het Interventieteam van de gemeente Oss bestaat uit de heer Massar en de heer Te Braak. Zij hebben tevens het veiligheidsprotocol ontwikkeld. Indien een van de alarmknoppen in het gemeentehuis wordt ingedrukt, krijgen beide personen een melding. Uit het interview met de heer Massar bleek dat hij en de heer Te Braak worden benaderd bij agressie- en geweldsincidenten.¹⁰⁴ Het veiligheidsteam van de gemeente Oss zorgt voor mankracht voor het afhandelen van een incident.

Uit het verslag van de vergadering van de OR en de WOR-bestuurder van de gemeente Oss van 23 maart 2017 blijkt echter dat er behoefte is aan versterking van het Interventieteam

¹⁰¹ Zie Bijlage 5.

¹⁰² Zie Bijlage 8.

¹⁰³ Zie Bijlage 14.

¹⁰⁴ Zie Bijlage 8.

onder de medewerkers van de gemeente Oss. Tevens vraagt de OR hoe de leden van het Interventieteam worden benoemd en benaderd. Uit het interview met de heer Massar is gebleken dat er op afdelingsniveaueen personeelsleden zijn aangewezen die benaderd kunnen worden wanneer er een incident plaatsvindt. De verhouding tussen de betrokken werknemers en de te benaderen personen bij agressie- of geweldsincidenten is niet duidelijk.

Zoals genoemd handelen de heer Massar en de heer Te Braak de incidenten af die gemeld worden door medewerkers van alle afdelingen van de gemeente Oss. De heer Te Braak: “Dat is veel te weinig; we zoeken ook ondersteuning. Het hoofd Facilitaire Zaken – de eindverantwoordelijke voor veiligheid – probeert dit ook te doen. Nadeel is dat veel mensen wel een mening hebben over veiligheid, maar het uitvoeren van de taken die daarbij horen vaak als lastig ervaren”.¹⁰⁵

5.1.7 Bouwkundige voorzieningen, alarmsystemen en de alarmprocedure

Een werkgever dient volgens de Arbowet bouwkundige en technische voorzieningen die bijdragen aan het waarborgen van de veiligheid van de werknemers, zoals camerabewaking, deurvergrendeling en vluchtroutes, in de werkomgeving aan te brengen.¹⁰⁶

Zoals reeds benoemd in hoofdstuk 4 hebben zowel de receptiemedewerkers als de bodes in de publiekshal van het gemeentehuis in Oss toegang tot alarmknoppen. Ook in de spreekkamers in de publiekshal en de spreekkamers op de afdeling Werk en Inkomen zijn alarmknoppen bevestigd. De besloten spreekkamers kunnen vergrendeld worden. De deurvergrendeling kan worden geactiveerd na het verlaten van de spreekkamer, zodat de deur tot het gesloten gedeelte van het gemeentehuis vergrendeld is. In beginsel kan gesteld worden dat de gemeente Oss conform de wet heeft gehandeld met betrekking tot het aanbrengen van bouwkundige en technische voorzieningen om de veiligheid van haar werknemers te waarborgen.

Uit het interview met de heer Massar is gebleken dat er meerdere gebouwen zijn waar cliënten en bezoekers worden ontvangen door medewerkers van de gemeente Oss. De consultants van de afdeling Werk en Inkomen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om in het gebouw van de Sociale Hulpdienst (SHD) werkzaamheden te verrichten. In de andere gebouwen waar de medewerkers van de gemeente Oss werkzaam zijn, zijn er echter geen faciliteiten aangebracht die de veiligheid van de aanwezige werknemers waarborgen. Wanneer er een incident plaatsvindt, kan in deze gebouwen geen gebruikgemaakt worden van een alarmknop of deurvergrendeling.¹⁰⁷ Dit wordt bevestigd door consultant C., die werkzaam is op de afdeling Werk en Inkomen en regelmatig werkt vanuit het SHD-gebouw.

Hoewel consultants als hoofdregel aanhouden dat gesprekken met een beladen inhoud, zoals sanctiegesprekken, gevoerd worden in het gemeentehuis zelf, kan voorafgaand aan een gesprek niet bepaald worden of er sprake gaat zijn van agressief gedrag. Ook de heer Massar heeft bezwaar tegen het feit dat deze plekken niet beveiligd zijn zoals het gemeentehuis beveiligd is. Hij ervaart het als vervelend dat leden van het Veiligheidsteam niet meteen ter plaatse kunnen zijn wanneer er een agressie- of geweldsincident plaatsvindt.¹⁰⁸ Uit het interview met de heer Te Braak is tevens gebleken dat hierdoor niet alle incidenten die hebben plaatsgevonden, worden gemeld. Hij geeft aan dat er door medewerkers slechts af en toe een melding wordt gedaan van agressief of gewelddadig gedrag, terwijl burgers deze incidenten vaker melden. Dit betekent dus dat medewerkers die buiten het gemeentehuis werkzaamheden verrichten, minder snel melden dat overlast heeft plaatsgevonden dan hun collega's in het gemeentehuis. Burgers daarentegen doen vaak onbewust een melding door

¹⁰⁵Zie Bijlage 6.

¹⁰⁶Zie Bijlage 3.

¹⁰⁷Zie Bijlage 7.

¹⁰⁸Zie Bijlage 8.

boos naar het gemeentehuis te bellen. Zo wordt duidelijk dat er een incident heeft plaatsgevonden. Indien de burger niet belt, wordt er ook niets bekend en kan het incident dus niet geregistreerd worden.¹⁰⁹

In het veiligheidsprotocol wordt geen aandacht besteed aan werknemers die buiten het gemeentehuis kunnen worden geconfronteerd met agressie- en geweldsincidenten. Er wordt in het protocol daarentegen wel aandacht besteed aan agressie bij huisbezoeken.

5.1.8 Opvang, ondersteuning, nazorg en evaluatie

De leden van het Interventieteam van de gemeente Oss handelen iedere melding af en vragen de betrokkenen of er behoefte is aan nazorg en zo ja, hoe deze nazorg ingevuld zou kunnen worden. Vervolgens onderzoeken de leden van het Interventieteam wie zij kunnen inschakelen voor het invullen van deze nazorg, bijvoorbeeld het bedrijfsmaatschappelijk werk (BMW). Medewerkers van BMW bieden ondersteuning bij problemen die voortvloeien uit de werksituatie, maar ook bij problemen uit de privésituaties van de werknemers. Het doel van deze ondersteuning is om het welzijn van de medewerkers van de gemeente Oss te vergroten, met als gevolg dat ook hun motivatie en inzetbaarheid wordt verhoogd.

De leden van het Interventieteam brengen de leidinggevende(n) van de medewerkers die betrokken waren bij het incident altijd op de hoogte van de voortgang en de afhandeling van de melding. Indien er aangifte is gedaan, kunnen betrokkenen een beroep doen op slachtofferhulp. De gemeente Oss wil voorkomen dat het slachtoffer zelf de schade op de dader moet verhalen.¹¹⁰

Indien er sprake is van materiële schade aan persoonlijke eigendommen van medewerkers van de gemeente Oss, dan valt deze onder de schadeverzekering van de organisatie. De slachtoffer ontvangt een voorschot dat verstrekt wordt door de gemeente en verhaalt de schade vervolgens op de dader. Het slachtoffer machtigt de gemeente om namens hem of haar de veroorzaakte schade te verhalen. Wanneer er aangifte is gedaan, bestaat in bepaalde gevallen de mogelijkheid om immateriële schadevergoeding te ontvangen. Wanneer de rechter heeft bepaald dat er een schadevergoeding wordt toegekend, wordt deze door de gemeente Oss betaald. De schade wordt vervolgens verhaald op de dader. Ook medische kosten worden vergoed door de gemeente en worden indien mogelijk verhaald op de dader.

Uit de afgenomen interviews is echter gebleken dat er behoefte is aan meer aandacht voor de nazorg voor medewerkers die betrokken zijn geweest bij een agressie- of geweldsincident. Mevrouw Van Dijk vertelt dat de OR er actief mee bezig is geweest om nazorg aan te kunnen bieden binnen de gemeente Oss. "Hoe groot of hoe klein het incident ook is, er moet nazorg zijn. Het is gewoon belangrijk dat de emotie van de consulent die agressie heeft meegemaakt in de gaten wordt gehouden...Het zou goed zijn als iedereen die een agressie-incident meemaakt, een gesprek voert met zo iemand. Ik vind dat daar weinig aandacht voor is," aldus mevrouw Van Dijk.

5.1.9 Aanpak daders

Het is van belang dat er binnen een organisatie een regeling is voor de maatregelen die getroffen moeten worden bij het aanpakken van de daders van agressie- en geweldsincidenten. De gemeente Oss heeft in het veiligheidsprotocol opgenomen welke maatregelen er worden getroffen en heeft daarbij onderscheid gemaakt tussen de verschillende mate van ernst van de incidenten. In hoofdstuk 4 is reeds benoemd welke maatregelen er in welke gevallen kunnen worden genomen.

¹⁰⁹Zie Bijlage 6.

¹¹⁰Zie Bijlage 9.

Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie naar aanleiding van de onderzoeksresultaten beschreven. Er wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek: *‘Welke aanpassingen aan het veiligheidsprotocol vloeien noodzakelijkerwijs voort uit een onderzoek naar de verplichtingen van art. 3 Arbeidsomstandighedenwet en de agressie- en geweldsincidenten binnen de afdeling Werk en Inkomen?’*.

6.1 Kwalificatie werkgever en zelfregulering

Op grond van art. 1 lid 1 sub a jo. lid 2 onder a sub 1 Arbowet is de gemeente Oss werkgever. Tevens dient de gemeente zich op grond van art. 7:611 BW jo. 125ter AW als werkgever te gedragen en de ambtenaren dienen zich te houden aan de verplichtingen van een werknemer. De verplichtingen die worden gesteld in de Arbowet met betrekking tot het waarborgen van de veiligheid van medewerkers bij agressie- en geweldsincidenten zijn om die reden van toepassing op de gemeente Oss. Ook kan de gemeente Oss aansprakelijk worden gesteld wanneer er een agressie-incident plaatsvindt. Als werkgever heeft de gemeente Oss op grond van art. 3 Arbowet namelijk een zorgplicht ten aanzien van haar werknemers. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels die resulteren in optimale arbeidsomstandigheden.

Om de regeldruk en handavingsdruk van de overheid betreffende het beleid omtrent arbeidsomstandigheden te kunnen verminderen, wordt het gebruik van zelfregulering gestimuleerd door de wetgever. Met behulp van gedragsgerichte instrumenten kunnen de arbeidsomstandigheden gereguleerd worden. De Hoge Raad heeft bepaald dat draagvlak, representatie en inspraak de voornaamste criteria zijn voor de bindende kracht van zelfreguleringsinstrumenten. Een protocol is een van de meest toegepaste zelfreguleringsinstrumenten.

Leden van de OR van de gemeente Oss hebben invloed op de totstandkoming van zowel het beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden als het veiligheidsprotocol dat binnen de organisatie wordt gehanteerd. Op grond van art. 27 WOR mag de OR zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen over het beleid met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten. Besluiten met betrekking tot arbeidsomstandigheden vallen namelijk onder het instemmingsrecht van de OR. Dat wil zeggen dat het implementeren van een veiligheidsprotocol te allen tijde de goedkeuring van de OR vereist.

6.2 Verplichtingen voortvloeiende uit de Arbowet

Zoals benoemd geldt er op grond van art. 3 Arbowet voor de werkgever een zorgplicht. De werkgever dient zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van de medewerkers inzake alle met de arbeidverbonden aspecten en moet daartoe een beleid voeren dat gericht is op het realiseren van optimale arbeidsomstandigheden. De werkgever is tevens verplicht om binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid een beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen of beperken van PSA.

De doelvoorschriften die zijn opgesteld in de Arbowet dienen te worden omgezet in een eigenbeleid. In de memorie van toelichting van de Arbowet staat dat het de verantwoordelijkheid van sociale partners is om landelijk en vooral op sectoraal niveau een arbocatalogus tot stand te brengen. Sinds 2014 is de Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 van kracht. Dit beleid is bestemd voor organisaties met werknemers op wie de cao Gemeenten van toepassing is. In deze catalogus, die is opgesteld aan de hand van de inspectiepunten

van het ministerie van SZW, is een integrale aanpak opgenomen voor medewerkers die worden geconfronteerd met agressie- en geweldsincidenten. De inspectiepunten van het ministerie van SZW dienen als richtlijn voor de werkgever bij het opstellen van een beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden, omdat de werkgever vrijheid geniet bij de invulling van het voeren van het beleid.

Het beleid van de werkgever met betrekking tot de veiligheid van medewerkers dient dus te voldoen aan de inspectiepunten van het ministerie van SZW. Dat betekent dat ook het beleid van de gemeente Oss moet worden opgesteld conform de arbocatalogus. Er worden twee verplichtingen conform de Arbowet voor de werkgever benadrukt. De werkgever is verplicht een RI&E uit te voeren, een onderzoek naar de mogelijke gevaren die het werk kan opleveren en de eventuele gevolgen van deze gevaren voor de gezondheid van de medewerkers. Het plan van aanpak, waarin de risico's van PSA en maatregelen met betrekking tot het voorkomen en beperken van PSA zijn opgenomen, is een verplicht onderdeel van de RI&E. Daarnaast dient een werkgever een of meerdere preventiemedewerkers aan te wijzen die de maatregelen uitvoeren met betrekking tot de veiligheid en gezondheid van werknemers.

6.3 *Beleid gemeente Oss*

Conform de verplichtingen die zijn opgesteld in de Arbowet met betrekking tot de gezondheid en de veiligheid van medewerkers, heeft de gemeente Oss een arbobeleidsplan ontwikkeld om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen. Het doel van het arbobeleidsplan is het voeren van een beleid op het gebied van de veiligheid en gezondheid van medewerkers en het beheersen van PSA. In het arbobeleidsplan van de gemeente Oss wordt verwezen naar het veiligheidsprotocol van de gemeente. Het veiligheidsprotocol is een verplichting die voortvloeit uit de zorgplicht van de werkgever en de inspectiepunten van het ministerie van SZW. Er is onder andere bepaald dat de werkgever een beleid dient te voeren dat gericht is op agressie- en geweldsincidenten.

6.4 *Eindconclusie*

Zowel de totstandkoming van het arbobeleidsplan als het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss zijn conform de Arbowet. De inspectiepunten van het SZW zijn geïmplementeerd in het beleid van de gemeente Oss. De uitvoering van het beleid verloopt in de praktijk niet zoals gewenst. De gemeente Oss heeft namelijk geen RI&E en het bijbehorende plan van aanpak opgesteld met betrekking tot de agressie- en geweldsincidenten binnen de afdeling Werk en Inkomen. De preventiemedewerkers die zich op grond van art. 13 Arbowet bezig moeten houden met de totstandkoming van de RI&E, hebben hun taak niet volledig vervuld. Het veiligheidsprotocol dat gericht is op het voorkomen en beperken van agressie- en geweldsincidenten is niet gericht op de huidige situatie. Als reden hiervoor kan worden aangevoerd dat de huidige situatie met betrekking tot het plaatsvinden van deze incidenten niet voldoende in kaart is gebracht. Aan de hand van een analyse zou er een effectiever protocol ontwikkeld kunnen worden. Ook de trainingen waarin het beperken en voorkomen van agressie- en geweldsincidenten centraal staat, zouden vervolgens tijdig aangepast kunnen worden aan de huidige situatie op de afdeling Werk en Inkomen. Op deze manier zou de zorgplicht die de werkgever heeft op grond van art. 3 Arbowet ook daadwerkelijk verwerkt zijn in het beleid.

Indien de agressie- en geweldsincidenten wel in kaart zouden zijn gebracht, zouden de oorzaken van deze incidenten verduidelijkt kunnen worden. Uit het onderzoeken van de praktijksituatie bij de gemeente Oss is gebleken dat het veiligheidsprotocol bruikbaar is voor het afhandelen van agressie- en geweldsincidenten. Naast de afhandeling dient er echter aandacht te worden besteed aan het voorkomen van deze incidenten.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

De wettelijke verplichtingen met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever, de analyse van het veiligheidsprotocol van de gemeente Oss, het arbobeleid en de interviewresultaten zijn verwerkt in concrete aanbevelingen aan de hand waarvan de gemeente Oss aanpassingen kan aanbrengen aan het huidige veiligheidsprotocol. Het huidige protocol en het aanbevolen protocol zijn opgenomen in Bijlage 10 en Bijlage 11.

7.1 Aanbevelingen met betrekking tot het veiligheidsprotocol

De taakomschrijving van de preventiemedewerkers benadrukken

De wettelijke verplichtingen van art. 13 Arbowet voor de preventiemedewerkers dienen onder de aandacht te worden gebracht van werkgever. De aanbeveling is om de taakomschrijving van de preventiemedewerkers Arbo in de inleiding van het veiligheidsprotocol op te nemen, zodat alle medewerkers hiervan op de hoogte zijn, omdat de gemeente Oss stelt dat alle medewerkers verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van cliënten en collega's.

Het opstellen van een RI&E en een bijbehorend plan van aanpak

Het advies aan de gemeente Oss luidt om een RI&E te ontwerpen met een bijbehorend plan van aanpak, gericht op agressie- en geweldsincidenten waar medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen mogelijk mee te maken krijgen. De onderzoeksresultaten zullen worden toegevoegd aan het veiligheidsprotocol, zodat de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen inzicht krijgen in de oorzaken van agressie- en geweldsincidenten en welke maatregelen er genomen moeten worden wanneer er sprake is van dergelijke incidenten.

De RI&E van de gemeente Oss dient te voldoen aan de volgende punten op grond van art. 5 Arbowet:

- De aanwezige gevaren en de reeds getroffen risicobeperkende maatregelen op het gebied van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemers van de gemeente Oss dienen geïnventariseerd te zijn;
- De risico's die aan de gevaren zijn verbonden, zijn in kaart gebracht;
- Deze risico's zijn van een prioritering voorzien;
- Het plan van aanpak (de maatregelen die genomen zullen worden) is opgesteld.

Verplichte gesprekken met medewerkers van de bedrijfsmaatschappelijke zorg

Om ziekteverzuim door PSA te voorkomen en te voldoen aan de zorgplicht die de werkgever heeft conform art. 3 Arbowet, is het van belang dat er aandacht wordt besteed aan de nazorg van medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen die te maken krijgen met agressie- en geweldsincidenten. Het advies luidt om in het veiligheidsprotocol op te nemen dat werknemers die een melding maken van een agressie- of geweldsincident in elk geval één gesprek voeren met een medewerker van de bedrijfsmaatschappelijke zorg direct na het incident. In overleg met de betreffende werknemer dient vervolgens te worden bepaald of er een vervolgesprek zal plaatsvinden.

 Het treffen van bouwkundige voorzieningen in andere gebouwen waar medewerkers aanwezig zijn

De zorgplicht van de werkgever ten aanzien van de veiligheid van werknemers heeft tevens betrekking op medewerkers die buiten het gemeentehuis werkzaamheden verrichten. Er dient in het veiligheidsprotocol aandacht te worden besteed aan de gebouwen waar medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen werkzaamheden verrichten, maar die niet zijn beveiligd. Ook in deze gebouwen dienen er bouwkundige voorzieningen te worden bevestigd die de veiligheid van medewerkers waarborgen.¹¹¹

 Gedragsregels in de bijlage van het protocol opnemen

In een bijlage van het veiligheidsprotocol zullen de gedragsregels worden toegevoegd waar cliënten en medewerkers van de gemeente Oss zich aan dienen te houden, zoals een verbod op kinderen in spreekkamers.

 Een pop-up die verwijst naar het veiligheidsprotocol

Om ervoor te zorgen dat het veiligheidsprotocol bij alle medewerkers bekend is, dient elke medewerker te worden herinnerd aan het protocol. Op de interne site van de gemeente Oss, Intranet, kan een pop-up worden geplaatst die de medewerkers verwijst naar het veiligheidsprotocol.

7.2 Aanbevelingen met betrekking tot de handhaving van het beleid

De onderstaande aanbevelingen hebben betrekking op de medewerkers van alle afdelingen van de gemeente Oss. Hoewel het onderzoek in beginsel beperkt was tot de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen, wordt aanbevolen om het beleid met betrekking tot agressie- en geweldsdelicten te handhaven op alle afdelingen binnen de organisatie.

 Vervolgonderzoek met betrekking tot de meldingsbereidheid van medewerkers

Er wordt aanbevolen aan de gemeente Oss om vervolgonderzoek te doen naar de meldingsbereidheid van medewerkers wanneer zij in aanraking komen met agressie- en geweldsincidenten. Naar aanleiding van het vervolgonderzoek kan er een beeld worden gevormd van het huidige aantal meldingen dat wordt gedaan. Het vervolgonderzoek zou gericht kunnen zijn op het opstellen van maatregelen met betrekking tot het melden van agressie- en geweldsincidenten.

 Medewerkers aanwijzen of in dienst nemen die de veiligheid waarborgen

Het is van belang dat alle medewerkers van de gemeente Oss kennis hebben van het veiligheidsprotocol. Om die reden luidt het advies aan de gemeente Oss om per afdeling een medewerker in dienst te nemen die zorgt voor wekelijkse interviews. Deze medewerkers dienen tevens lid te zijn van het Interventieteam van de gemeente Oss. Op deze manier wordt er per afdeling wekelijks aandacht besteed aan de veiligheid van de medewerkers en het te volgen protocol bij agressie- en geweldsincidenten. Daarnaast kan het Interventieteam aan de hand van de wekelijkse interviews huidige maatregelen met betrekking tot de veiligheid van medewerkers indien nodig aanpassen of andere maatregelen formuleren.

 Leden van het veiligheidsteam plaatsen in gebouwen buiten het gemeentehuis

Om de veiligheid van de medewerkers op alle werklocaties te kunnen waarborgen, dienen alle gebouwen waar werknemers van de gemeente Oss hun werkzaamheden uitvoeren, beveiligd te zijn. Ondanks de aanwezigheid van bouwkundige voorzieningen kunnen er agressie- en geweldsincidenten plaatsvinden. Het is van belang dat medewerkers tijdig en effectief kunnen

¹¹¹ Bouwkundige voorzieningen, zoals deurvergrendeling, alarmknoppen en camerabewaking.

handelen bij een incident. De aanbeveling luidt om minstens één lid van het veiligheidsteam aanwezig te laten zijn op elk van de werklocaties.

 Maandelijkse rapportage van leden van het Interventieteam en preventiemedewerkers Arbo met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten

Elke maand dienen leden van het Interventieteam en de preventiemedewerkers Arbo een overleg te organiseren waarin de veiligheid van de medewerkers van de gemeente Oss wordt besproken. In dit overleg zullen de meldingen en intervisies met betrekking tot agressie- en geweldsincidenten worden benoemd en gerapporteerd. Aan de hand van deze rapportage kunnen maatregelen met betrekking tot de veiligheid, gezondheid en het welzijn van medewerkers worden opgenomen in het arbobeleid en het veiligheidsprotocol. Op deze manier kunnen zowel het beleid als het protocol up-to-date worden gehouden.

Bronnenlijst

Literatuur

- Black 2001

J. Black, *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a „Post-Regulatory“ World*, 54 *Current Legal Problems* 2001.

- Dorresteyn & van het Kaar 2012

A.F.M. Dorresteyn, R.H. van het Kaar, *De juridische organisatie van de onderneming*, Deventer: Kluwer 2012.

- Giesen 2007

Giesen, *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, Kluwer, 2007.

- Klinckhamers 2009

Mr. J.W. Klinckhamers, 'Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht', TAR 2009.

- Kristic, van Tilburg & Verbruggen 2009

Kristic, F.A. van Tilburg & P.W.J. Verbruggen, 'Private birnstelling: criteria voor toepassing van private regelgeving in de rechtzaal', *RegelMaat* 2009.

- Loonstra 2016

C.J. Loonstra, *Hoofdlijnen Nederlands Recht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2016.

- Mulder & Baarsma 2006

J. Mulder & B. Baarsma, „Goed(koop) geregeld? Het gebruik van een kostenbatenmethodiek bij de beoordeling van (zelf)regulering“, *Themanummer RdW* 2006.

- Van den Bergh 2008

R. van den Bergh, „De maatschappelijke wenselijkheid van gedragscodes vanuit rechtseconomisch perspectief“, *WPNR* 2008.

- Westhoff

L. Westhoff, 'De beginnende jurist', p. 76.

- Witteveen, Giesen & de Wijkerslooth 2007

W.J. Witteveen, I. Giesen & J.L. de Wijkerslooth, *Alternatieve regelgeving, Preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging*, Deventer: Kluwer 2007.

Handleidingen

- A+O fonds Gemeenten, *Arbocatalogus Agressie en Geweld 2.0 Sector Gemeenten* Portalboekje, 2014
- A+O fonds Gemeenten, *Normstellend kader Sociale Diensten en Werkplein*, 2014

- B.E. Baarsma (e.a), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, SEO-rapport nr. 664, Amsterdam: SEO 2003.
- J. van der Kuil, *Vastleggen van Best Practices*, 2012
- NTA 8050, Leidraad voor de totstandkoming van arbocatalogi, NEN 2007
- Tien Organisatieadvies, *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 2011.

Elektronische bronnen

www.aeno.nl

www.arboportaal.nl

www.cnv.nl

www.inspectieszw.nl

www.kcwj.nl

www.oss.nl

www.rie.nl

www.vng.nl

www.xperthr.nl

Jurisprudentie

Hoge raad

HR 10 juni 1919, NJ 1919/647

HR 13 juli 2007, ECLI:NL,PHR:2007:BA4200.

HR 30 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ6020.

Rechtbank

Rb. Amsterdam 8 maart 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP9475

Kamerstukken

Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

Wet- en regelgeving

Ambtenarenwet

Arbeidsomstandighedenwet

Arbobesluit

Burgerlijk Wetboek

Wet op de ondernemingsraden

Bijlagen

- Bijlage 1: Inspectiepunten ministerie van SZW
- Bijlage 2: Arbobeleidsplan gemeente Oss
- Bijlage 3: Brochure inspectiepunten SZW
- Bijlage 4: Takenpakket Arbo coördinator en beleidsadviseur Arbo
- Bijlage 5: Interview Renske van Dijk
- Bijlage 6: Interview Henri te Braak
- Bijlage 7: Frank Pubben
- Bijlage 8: Interview C (anoniem)
- Bijlage 9: Wim Massar
- Bijlage 10: Veiligheidsprotocol
- Bijlage 11: Veiligheidsprotocol concept
- Bijlage 12: Evaluatierapport trainingen
- Bijlage 13: Illustratief afhandeling incident
- Bijlage 14: Huisregels gemeente Oss