



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 26

Uw brief

Ons kenmerk
AVB/AIS 04 69630

Onderwerp
adviesaanvraag evaluatie Arbowet 1998

Datum
29 oktober 2004

Hierbij zend ik u een adviesaanvraag over de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Graag verneem ik het advies van uw Raad uiterlijk 1 mei 2005.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)

SER adviesaanvraag Evaluatie Arbowet 1998

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Evaluatie
 - 2.1. Aanpassingen arboregelgeving eind jaren '90
 - 2.2. Resultaten
3. Visie van het kabinet
 - 3.1. Stimuleren eigen verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers
 - 3.1.a. Ruimte bieden voor eigen verantwoordelijkheid
 - 3.1.b. Mogelijke consequenties voor de handhaving door de Arbeidsinspectie van het nemen van verantwoordelijkheid door partijen
 - 3.1.c. Zelfregulering: zelfhandhaving voorop
 - 3.2. Overheidsrol
 - 3.2.a. Uitgangspunten
 - 3.2.b. Specifieke aandachtspunten
 - 3.2.b.1. Civielrechtelijke handhaving; publiekrechtelijk vangnet
 - 3.2.b.2. Publiekrechtelijke handhaving bij hoge risico's
 - boetehoogte
 - naming and shaming
 - 3.3. Terugdringing regeldruk
 - 3.3.1. Deregulering, nationale kop en vereenvoudiging
 - 3.3.2. Effecten op administratieve lasten
 - 3.3.3. Europese context
 - 3.4. Voorzieningen voor zelfwerkzaamheid
4. Samenvatting

Bijlagen

1. Lage risico's
 2. Overheidsinzet op een aantal risicogebieden
 3. Enkele maatregelen voor efficiënter handhaven
 4. Nationale kop
 5. Aanvullende voorstellen m.b.t. vereenvoudiging
- Literatuurlijst

1. Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet 1998) is aan het parlement een evaluatie toegezegd van het wettelijke stelsel. In oktober 2002¹ heeft de toenmalige staatssecretaris van SZW de Kamer geïnformeerd over de voorgenomen aanpak van de evaluatie. Daarbij is gemeld dat aan de Sociaal-Economische Raad advies zou worden gevraagd over de visie van het kabinet naar aanleiding van de evaluatie.

Er zijn diverse activiteiten ondernomen die vele bouwstenen hebben opgeleverd voor de evaluatie. Dat omvat onderzoek, zoals het evaluatieonderzoek door het ITS dat geresulteerd heeft in de publicatie Arbowet in beeld. Ook zijn diverse gesprekken gevoerd tussen het Ministerie van SZW en deskundigen en organisaties van sociale partners, mede naar aanleiding van evaluatienota's van sociale partners. Daarnaast hebben interne evaluaties, zoals van de Arbeidsinspectie (AI), bouwstenen opgeleverd. De literatuurlijst geeft een beeld van bronnen die zijn gebruikt.

2. Evaluatie

2.1. Aanpassingen arboregelgeving eind jaren '90

De ontwikkelingen in de arboregelgeving eind jaren '90 beoogden een grotere effectiviteit en efficiency van het arbobeleid. Aan de ene kant is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in de ondernemingen versterkt. In de arboregelgeving kwam meer beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk:

- een vernieuwd arbozorgsysteem, met de risico-inventarisatie en –evaluatie (ri&e) als basis om de risico's in beeld te krijgen en deze aan te pakken;
- deskundig advies van professionele arbodienstverlening daarover;
- vereenvoudiging van regels en een slag van middel- naar doelvoorschriften.

Met de Arbowet 1998 en het Arbobesluit werd werkgevers en werknemers dus meer ruimte geboden om op een op hun situatie toegesneden wijze te voldoen aan de doelbepalingen van de wet, met inachtneming van de kaders van de Europese richtlijnen. Aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid brachten prikkels voor ondernemingen tot preventief beleid. Aan de andere kant werd de handhaving verscherpt, vooral door introductie van de bestuurlijke boete.

2.2. Resultaten

Uit de diverse bronnen komen volgens het kabinet de volgende hoofdpunten naar voren².

1. Systeemaanpak werkt steeds beter, maar kleine bedrijven blijven achter

Ondernemingen moeten weten wat de risico's zijn en daar gevolg aan kunnen geven. De daarop gestoelde systeemaanpak van de Arbowet 1998 is van toenemende betekenis voor ondernemingen. De ri&e jaagt de samenwerking op arbogebied binnen de onderneming aan en prikkelt tot het nemen van arbomaatregelen. De ri&e blijkt bij 50-plusbedrijven vrijwel geheel geïmplementeerd te zijn. De kleinste bedrijven met minder dan 10 werknemers vertonen achterstand. Een soortgelijk beeld tekent zich af ten aanzien van het plan van aanpak. Binnen ondernemingen is men overigens in meerderheid (vooral bij grotere) positief over de mogelijkheden die de wet biedt tot effectief arbobeleid.

¹ Brief van 21 oktober 2002, nr. AVB/AIS 02 67182

² Eerder dit jaar zijn de resultaten van het evaluatie onderzoek van ITS concreet gemeld. Zie het rapport Arbowet in beeld, ITS Nijmegen, juni 2004, aan de Kamer gezonden op 14 juni 2004, TK 25879, nr., 50.

2. Teveel dominantie van de aanbodzijde

Werkgevers hebben problemen met de positionering van de arbodienst. Waar de taak van de arbodienst formeel adviserend is wordt de feitelijke advisering vaak als dwingend ervaren. Dat geldt vooral voor kleinere bedrijven, die niet de basiskennis in huis hebben om te weten wat ze moeten en wat ze mogen. De diensten worden door bedrijven belangrijk gevonden op het punt van ziekteverzuim en verzuimbegeleiding, maar minder op het punt van preventie. Knelpunten worden ervaren op het punt van klantgerichtheid, adviesvaardigheid en specifieke kennis van de arbodienst in relatie tot een specifieke onderneming of branche.

3. Complexiteit van regels en kosten knelpunt voor m.n. het midden en kleinbedrijf

De doelvoorschriften die horen bij de systeemaanpak zijn van lieverlee ingevuld door beleidsregels, convenanten, private adviezen, certificaten, Arbo-Informatie bladen e.d.. De overheid lijkt als uitkomst van deze processen meer normstellend en handhavend te werk gegaan dan met de Arbowet '98 was beoogd. Branche informatie en private adviezen worden door met name het MKB als 'des overheids' ervaren. Al met al vindt circa 40% van de werkgevers, vooral kleine ondernemingen, het geheel van regels te complex (aldus ITS). Ongeveer 50% van de werkgevers, vooral kleine, vinden de kosten en administratieve lasten te hoog ten opzichte van de baten, die niet altijd zichtbaar genoeg zijn. Lang niet altijd is voor hen helder waartoe de wet nu precies verplicht en wat voorlichting of advies is. In kleine ondernemingen wil men vaak gewoon weten wat men moet doen om aan de wet te voldoen. In grotere ondernemingen is er juist vanuit de wens om maatwerk behoefte aan globale doelvoorschriften die ruimte laten voor eigen oplossingen van werkgevers en werknemers, in te vullen door arrangementen zoals convenanten, cao's, certificatie-eisen enz..

4. Medezeggenschap werkt maar stagneert

De medezeggenschap heeft een positief effect op de kwaliteit van arbozorg in het bedrijf. Arbo is ook een belangrijk aandachtspunt in het overleg. Met name indien sprake is van professionalisering is de werking gunstig, vanwege inhoudelijke inbreng van kennis en draagvlak voor de aanpak. De rol van de medezeggenschap bij arbeidsomstandigheden lijkt echter te stagneren. Dit heeft niet zozeer te maken met de wettelijke bevoegdheden op zich, maar veeleer met de moeite die de medezeggenschap heeft om haar rol verder te ontwikkelen in relatie tot professionele arbozorg en het management in de onderneming, alsmede met de benodigde inhoudelijke kennis en vaardigheden.

5. Arbocoördinator: een positieve stimulans

Waar iemand binnen de onderneming een duidelijke en actieve verantwoordelijkheid heeft op het terrein van arbeidsomstandigheden krijgt de arbozorg een positieve stimulans. De arbocoördinator – wat maar een van de namen is waaronder we zo'n functionaris kennen - heeft in de praktijk een belangrijke gangmakerrol en spilfunctie. Directie en medezeggenschap zien de arbocoördinator als voornaamste functionaris bij het arbobeleid. Zo'n figuur komt vaker voor naarmate het bedrijf groter is.

6. Handhaving door Arbeidsinspectie

In verreweg de meeste gevallen - intussen meer dan 90% - worden beboete overtredingen opgeheven. De verscherpte handhaving is redelijk succesvol en prikkelt ook tot preventie. Het kan echter ook beter. Zo zijn kanttekeningen te plaatsen bij de snelheid van boeteoplegging, de pakkans en de consequenties van gepakt worden. De AI wordt ook nogal eens geroepen op te treden bij zaken die partijen zelf op hadden kunnen lossen. Als het gaat om werknemers die de fout in gaan ziet de meerderheid van werkgevers, ondernemingsraden en arbocoördinatoren overigens geen steviger taak voor de AI.

3. Visie van het kabinet

Werkgevers, werknemers en overheid hebben een groot en gemeenschappelijk belang bij goede arbeidsomstandigheden. Werknemers moeten gezond hun pensioen kunnen halen en ook na hun werkzame leven gezond kunnen blijven. Dat zijn waarden waar we ons voor in willen en moeten zetten. Gezond personeel leidt ook tot een gezond bedrijf en draagt bij aan hogere arbeidsproductiviteit en winstgevendheid van ondernemingen. Goed arbobeleid is bovendien een belangrijke factor bij het terugdringen van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Voorts moeten incidenten met een maatschappelijk ontwrichtend karakter worden voorkomen. De primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van goede arbeidsomstandigheden ligt binnen de ondernemingen. Dáár kan het beste en moet ook concreet werk gemaakt worden van arbeidsomstandigheden. Investeren in arbo levert zijn geld op. Dat vraagt om ruimte voor werkgevers en werknemers om het arbobeleid zelf vorm te geven.

Deze belangen en verantwoordelijkheden hebben met de maatregelen in de sociale zekerheid in de jaren negentig een forse impuls gekregen. Meer recent zijn deze verder versterkt, zoals met de Wet verbetering poortwachter en de wetgeving loondoorbetaling 2^e ziektejaar. Onder invloed van deze wijzigingen zijn voorts nieuwe spelers actief geworden, zoals verzekeraars, van wier rol op zichzelf weer impulsen uitgaan op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

De toegenomen belangen en verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers zijn reden voor een bezinning op de invulling van de rol van de overheid.

De resultaten van de evaluatie Arbowet 1998 brengen het kabinet tot de conclusie dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbowet 1998 (verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers; ruimte voor maatwerk) nog steeds gelden maar dat de werking onvoldoende is. In het huidige wettelijk stelsel met betrekking tot arbeidsomstandigheden wordt nog teveel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en wordt de zelfwerkzaamheid nog onvoldoende uitgewerkt.

Dit betekent volgens het kabinet dat de overheid zich een andere sturingsrol aan moet meten naar meer focus op ernstige risico's, alsmede dat de overheid zich meer moet richten op versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers in ondernemingen. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het midden- en kleinbedrijf. Grote bedrijven zijn in het algemeen goed in staat vorm te geven aan actief arbobeleid; voor het midden- en kleinbedrijf is dat over het algemeen lastiger³.

De onderhavige adviesaanvraag bevat voorstellen tot aanpassingen in het wettelijke arbostelsel, zodanig dat nog meer dan nu het geval is de verantwoordelijkheid ook genomen kan en zal worden door de partijen die de primaire verantwoordelijkheid hebben⁴. Dit leidt tot de volgende hoofdpunten in deze adviesaanvraag, die in de paragrafen 3.1. tot en met 3.4. worden uitgewerkt⁵.

³ Dit blijkt uit verschillende onderzoeken, zoals Arbowet in beeld (ITS, juni 2004) en Arbopreventiecultuur in grote ondernemingen (Research voor beleid, juni 2004)

⁴ Heroverwegingen rond het wettelijk stelsel m.b.t. de inrichting van de deskundige bijstand hebben na SER advies inmiddels geleid tot een wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer in behandeling is. In de onderhavige adviesaanvraag over de evaluatie van de Arbowet 1998 wordt dat wetsvoorstel als gegeven beschouwd.

⁵ Overigens wordt verwezen naar de nota Bruikbare rechtsorde (TK 29279, nr. 9, blz. 12. e.v.) waarin globale lijnen worden geschetst, waarlangs wetgeving beter bruikbaar gemaakt kan worden, zoals abstracte normen toe te passen in permanente open communicatie met het veld, zelfregulering en vervanging middelvoorschriften door doelvoorschriften. De voorstellen in deze adviesaanvraag sporen met de voorstellen in die nota over vermindering van regeldruk en verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers.

- Ruimte voor maatwerk dient in het wettelijke stelsel meer voorop te staan. De wet zou meer als vangnet moeten dienen. Waar zelfsturing door middel van afspraken tot stand komt zijn partijen primair zelf verantwoordelijk voor de naleving. Werkgevers en werknemers op brancheniveau kunnen bij de invulling een belangrijke ondersteunende rol vervullen. Dit geldt vooral voor het midden- en kleinbedrijf. De overheid profileert zich daarbij ook als facilitator van noodzakelijke vraaggestuurde voorlichting, instrumenten en informatie op maat met betrekking tot belangrijke risico's aan betrokken verantwoordelijke partijen⁶.
- Waar werkgevers en werknemers serieus werk maken van arbeidsomstandigheden in hun bedrijf of branche wil de overheid terughoudend zijn. Zo behoort met zelfregulering door partijen rekening te worden gehouden in het handhavingsbeleid van de AI, waar het gaat om risico's waarbij een overheidsrol geïndiceerd is. Daarvan gaat een nieuwe stimulans uit op partijen.
- Waar het gaat om lage risico's zal de overheid in beginsel terugtreden, zowel qua wetgeving als qua publiekrechtelijke handhaving. Er zijn daarbij Europeesrechtelijke begrenzingsen, die nadrukkelijk aandacht behoeven. Voor bijzondere situaties wil het kabinet voorzien in een geclausuleerd publiekrechtelijk vangnet.
- Waar zich misstanden voordoen zal de overheid stevig optreden. Dat betekent intensivering van de handhavingdruk, alsmede een krachtiger sanctionering. Dat omvat een substantiële verhoging van de boetebedragen alsmede mogelijkheden voor de AI om in principe alle bestuursrechtelijke resultaten van haar taken met naam en toenaam van instellingen en bedrijven te kunnen melden (zgn. 'naming and shaming'). Dat werkt ook preventief.
- De regeldruk moet verder omlaag. Dit betreft niet enkel overheidsregels maar omvat ook private regelgeving, al dan niet ter invulling van wetgeving. Te hoge regeldruk roept weerstand op en verschaalt de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Met heldere regels, heldere voorlichting afgestemd op de behoeftes van het bedrijfsleven, en het wegnemen van tegenstrijdigheden in (de uitvoering van) de regels, in samenwerking met werkgevers en werknemers, ontstaat meer kans op het oppakken van verantwoordelijkheden. Het levert voor het arbobeleid kwaliteitswinst op als ondernemingen kostenefficiënt kunnen sturen.
- Succesfactoren voor zelfwerkzaamheid in bedrijven moeten verder ontwikkeld worden. Het gaat met name om de ri&e en het plan van aanpak als startpunt voor arbobeleid in het bedrijf, alsmede om de rol van de arbocoördinator en de rol van de medezeggenschap. Dit is in hoge mate de verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf en niet iets wat om nadere wetgeving vraagt.

⁶ Te noemen zijn o.a. het beleid rond arbo.nl, digitalisering van ri&e instrumenten, en programma's als Versterking Arbeidsveiligheid en VASt, waarbij bedrijven worden gestimuleerd en gefaciliteerd naar een grotere zelfwerkzaamheid. Dit is overigens niet alleen een rol van het ministerie van SZW. Zo voert het ministerie van VWS faciliterend beleid met betrekking tot Integraal Gezondheidsmanagement. Dat heeft niet alleen voor grote ondernemingen meerwaarde; stappen worden zodat dit ook voor het MKB een praktisch model is.

3.1. Stimuleren eigen verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers

In de ondernemingen moet het arbobeleid worden vormgegeven. Daar liggen de mogelijkheden tot kostenefficiënte sturing en eigen oplossingen, ingebed in de eigen organisatie. De uitgangspunten van het kabinet zijn de volgende.

- a. Het wettelijk stelsel moet meer ruimte bieden om eigen verantwoordelijkheid te nemen.
- b. Het stelsel moet zelfwerkzaamheid en zelfregulering honoreren en daarmee stimuleren.
- c. Bij zelfregulering is het primair aan partijen om elkaar daaraan te houden.

3.1.a. Ruimte bieden voor eigen verantwoordelijkheid

In de visie van het kabinet dient als uitgangspunt in de Arbowet 1998 de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers meer voorop te staan. Als voorbeeld wordt gewezen op de stappen zoals die met het wetsvoorstel maatwerk arbodienstverlening worden gezet. De wet biedt dan een kader om op terug te vallen maar primair alle ruimte voor afspraken op maat tussen werkgevers en werknemers in bedrijven en branches over zaken die voor hen van belang zijn. De wettelijke regels gelden dan als vangnet. Artikel 17 Arbowet 1998 voorziet al in afwijkingsmogelijkheden van wettelijke regels⁷, maar zelfregulering staat daarbij als principe niet voorop. Van artikel 17 is tot op heden geen gebruik gemaakt, deels omdat nooit is gevraagd om toepassing ervan, anderdeels omdat met de arboconvenanten een alternatieve route van maatwerk is bewandeld. Overigens onderkent het kabinet dat waar Europa middelvoorschriften oplegt en daarbij geen ruimte biedt voor afwijkingen, er thans nauwelijks ruimte is voor toepassing van artikel 17. Zie nader paragraaf 3.3, waar het gaat om de Europese agenda van het kabinet.

Het kabinet legt de Raad de volgende vragen voor, waarbij van belang is dat de mening van de Raad mede de inzet van het kabinet naar Europa toe zal bepalen.

- *Dient het uitgangspunt dat de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voorop moet staan als principe sterker in de wet verankerd te worden?*
- *Dienen daarbij verdere mogelijkheden dan het huidige artikel 17 biedt, te worden ingebouwd, bijvoorbeeld zodanig dat het ook bepalingen van de Arbowet 1998 omvat?*
- *Hoe ziet de Raad operationalisering van het huidige artikel 17 dan wel een qua reikwijdte aangepast artikel 17, bijvoorbeeld met betrekking tot welke onderwerpen?*

Een belangrijke factor in het realiseren van goede arbeidsomstandigheden is ook dat werknemers een actieve rol vervullen. Dat vraagt om meer bewustwording van risico's en het belang van veilig werken bij werknemers. Naar het oordeel van het kabinet is het van belang dat werknemers de veiligheid niet te licht opnemen, net zoals het van belang is voor personeel en bedrijf dat werkgevers die bijv. uit kostenoverwegingen arboregels veronachtzamen er op aangesproken worden dat goed arbobeleid loont.

Activering van werknemers wordt ondersteund met diverse maatregelen. Te noemen zijn de prikkels zoals met de wet verbetering poortwachter en het nieuwe WAO stelsel. Voorts is vraaggestuurde voorlichting voor werknemers relevant; dat is een van de acties van het Arboplatform Nederland de komende tijd. De overheid stimuleert met het VAV-programma verbetering van de veiligheidscultuur in bedrijven. Ook is beboeting door de AI van werknemers die wettelijke voorschriften overtreden een – overigens betrekkelijk weinig gehanteerd - middel. Voor een scherper boetebeleid naar werknemers bestaat volgens het onderzoek Arbowet in

⁷ Artikel 17 biedt de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat aan krachtens de wet vastgestelde bepalingen op een andere wijze kan worden voldaan, bij collectieve regeling dan wel een regeling waarover de werkgever met de OR of pvt schriftelijk overeenstemming heeft bereikt. Overigens biedt ook de systematiek van de beleidsregels ruimte voor maatwerk, die echter in de praktijk door m.n. het MKB niet zo wordt beleefd.

beeld (ITS) geen breed draagvlak; meer wordt verwacht van bedrijfsinterne sanctionering. Ook werknemersvertegenwoordigers en de arbocoördinator kunnen een activerende rol spelen. De vraag is of meer maatregelen mogelijk zijn om er aan bij te dragen dat werknemers meer actief zijn. Denkbaar is bijvoorbeeld dat werkgevers en werknemers in branche ri&e instrumenten⁸ de verantwoordelijkheden van werknemers concreet benoemen, wat vervolgens een basis is voor de werkgever om zijn instructies en voorlichting scherper vorm te geven. In zo'n branche ri&e instrument zou dan tevens aandacht moeten worden besteed aan bedrijfsinterne sanctionering.

Het kabinet legt de Raad de volgende vragen voor:

- *Hoe oordeelt de Raad over de mogelijkheid om op basis van branche ri&e instrumenten invulling te geven aan de verantwoordelijkheden van werknemers?*
- *Welke andere mogelijkheden ziet de Raad om werknemers meer te activeren?*

3.1.b. Mogelijke consequenties voor de handhaving door de AI van het nemen van verantwoordelijkheid door partijen

Aan verder het vormgeven van zelfwerkzaamheid en zelfregulering door partijen behoren uit principe door de overheid consequenties te worden verbonden voor het handhavingsbeleid door de AI. Bovendien kan daarvan op zichzelf weer een stimulans uitgaan op partijen om tot afspraken te komen. Het gaat dan om de invulling van doelvoorschriften, zoals over fysieke belasting, geluid, werkdruk en agressie en geweld.

De vraag is welke consequenties aan zelfregulering kunnen en moeten worden verbonden. Het kabinet legt op dit punt aan de Raad de volgende denklijn ter overweging voor met daarbij een aantal vraagpunten.

- Voor branches waarbij werkgevers en werknemers onderling afspraken maken over de belangrijkste risico's in de eigen sector en welke aanpak daarbij past, zouden deze afspraken als invulling van de eisen in de wet kunnen gelden.
- Punt van aandacht is of en zo ja welke condities hieraan verbonden zouden moeten worden. Daarbij gaat het kabinet er van uit dat branchegeenoten vooraf zekerheid willen dat de AI de aanpak zal accepteren. Dit impliceert enigerlei vorm van een toets van de overheid. In de denklijn van het kabinet zou zo'n toets niet inhoudelijk moeten zijn maar gericht moeten zijn op de vraag of de relevante arbeidsrisico's in de brancheaanpak zijn meegenomen. In dat geval kan de brancheaanpak gelden als invulling van de wet. Dat beklemtoont eens te meer de primaire verantwoordelijkheid van partijen. Indien belangrijke risico's buiten beeld blijven, dan ligt het in de rede dat de AI daar op zal wijzen. Natuurlijk ligt de verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken – en dus ook voor het niet maken van afspraken met betrekking tot bepaalde risico's – uiteindelijk bij werkgevers en werknemers.
- Indien een brancheafpraak over de belangrijkste risico's tot stand komt zou dat het volgende kunnen betekenen. In de eerste plaats kan er rekening mee worden gehouden in de prioritering van actieve inspecties; de betreffende branche komt dan voor de betreffende risico's lager op de lijst van inspectieprioriteiten. Actieve inspectie in bedrijven in die branche voor de betreffende risico's is eerst aan de orde als sprake is van indicaties voor misstanden. Dit veronderstelt uiteraard vormen van monitoring op de

⁸ Branche ri&e instrumenten zijn standaard of voorbeeld ri&e's die op brancheniveau worden overeengekomen tussen werkgevers en werknemer met inschakeling van deskundige bijstand. Ze dienen primair als faciliteit voor individuele ondernemingen, vooral in het midden- en kleinbedrijf, om makkelijker de ri&e te maken maar er zijn ook rechtsgevolgen aan verbonden zoals in de certificatieregeling arbodiensten.

daadwerkelijke aanpak van de risico's in de branche. In de tweede plaats kan met deze brancheafspraken inhoudelijk rekening gehouden in de handhaving; zij kunnen dan worden aangemerkt als stand van de techniek, waarop de AI kan handhaven. Beleidsregels zijn in aanvulling hierop in de visie van het kabinet dan overigens niet nodig.

- Van een carte blanche zou overigens in deze aanpak geen sprake zijn. Zo wordt een bedrijf, waar zich branchevreemde risico's voordoen die niet opgenomen zijn in de aanpak van de branche, door de AI bij misstanden daarop volgens de wet aangepakt.

Voor werkgevers en werknemers in de branche betekent dit dat men zich sterker kan richten op de risico's die voor die sector belangrijk zijn en daarbij een aanpak kan kiezen die bij de sector past, met de eigen instrumenten om de aanpak vorm te geven. In lijn met de eerder verwoorde uitgangspunten stelt de overheid zich dan terughoudend op. Daar waar geen afspraken tot stand komen wordt de handhavingdruk opgevoerd. De AI kan met deze aanpak beter vissen waar vis zit.

Voorts is deze aanpak, gelet op de vele afspraken die met name in de arboconvenanten zijn gemaakt, een belangrijke bijdrage aan het borgen van de aanpak en resultaten van die arboconvenanten.

Er zijn kansen op kwaliteitsimpulsen voor het arbobeleid. Hoewel geen situatie precies hetzelfde is, zijn er – zo leren ook de ervaringen met de convenanten - vaak ook veel overeenkomstigheden in de brancherisico's en de aanpak ervan. Branches kunnen van elkaar leren. Dat betekent dat met actief voorlichtingsbeleid aan goede praktijken in branches een bredere bekendheid kan worden gegeven, zodanig dat het ook voor andere branches aanknopingspunten voor arbobeleid bevat. Hierbij speelt vooral het Arboplatform een rol. Het komt dan aan op faciliteren en daarmee het stimuleren van afspraken. Vooral voor het midden- en kleinbedrijf zal flankerend beleid nodig zijn. Dat vraagt om een ondersteunende inzet van branches naar de ondernemingen toe, alsmede om een faciliterende inzet van de overheid naar branches toe als het gaat om kennis en informatie op maat. Daarbij geldt dat wat voor werkgevers en werknemers in het MKB effectief toepasbaar is ook voor grotere bedrijven faciliterend en kostenverlagend werkt.

Een dergelijke aanpak zou dus belangrijke voordelen hebben.

Er rijzen echter ook vragen.

Een eerste vraagpunt is het volgende.

Inherent aan de geschetste denklijn is dat met betrekking tot hetzelfde risico in diverse branches verschillende aanpakken tot stand komen met verschillende branchenormen. Daar moet in principe ook alle ruimte voor bestaan. Uitgangspunten zijn immers de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers alsmede dat branchespecifieke oplossingen effectiever zijn. Verschillende aanpakken voor hetzelfde risico moeten en zullen dus geaccepteerd worden. Niettemin is eveneens duidelijk dat dit in de praktijk problemen kan opleveren. Zo kan het zich voordoen dat individuele werkgevers zich niet gebonden achten aan de branche afspraken, omdat ze stellen niet tot de branche te behoren of geen lid zijn van de brancheorganisatie die de afspraak heeft gemaakt. Ook kan – hoewel geen situatie exact hetzelfde is - ter discussie worden gesteld waarom in de ene branche bijvoorbeeld andere tilnormen worden geaccepteerd dan in een andere branche, zulks – al dan niet terecht – onder verwijzing naar toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Dit kan de overheid voor bewijsproblemen stellen maar uiteindelijk ook het draagvlak in de branche voor de afspraken ondermijnen.

Een oplossing kan mogelijk gevonden worden in het meer expliciet vastleggen van het beginsel dat verschillende aanpakken voor hetzelfde risico geaccepteerd kunnen worden als invulling van doelvoorschriften. Dit geldt op zichzelf al met betrekking tot de concrete invulling van een doelvoorschrift, maar het geldt te meer omdat de gehele aanpak waarover de branche afspraken

heeft gemaakt in samenhang moet worden gezien. Dit ligt in het verlengde van het voorstel om de ruimte voor maatwerk in de wet voorop te stellen. Deze benadering biedt de AI dan voldoende houvast om in dit soort situaties toch effectief op te kunnen treden.

Een tweede vraagpunt houdt verband met het volgende. Waar geen afspraken tot stand komen en de situatie er naar is – er doen zich dus feitelijk misstanden voor – wordt als uitgangspunt een actief handhavingsbeleid gevoerd. Wat is dan het toetsingskader voor de AI? In beginsel is dan de standaard zoals vervat in regelgeving en de algemene stand der techniek leidend. Deze is met betrekking tot doelvoorschriften evenwel niet altijd ingevuld. Zo'n invulling heeft zelfs bezwaren omdat het standaardiserend werkt en dus te weinig het innovatief vermogen en de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers zelf mobiliseert. Maatwerkafspraken tussen partijen verdienen absoluut de voorkeur en kansen voor partijen. Niettemin dient de overheid wel de eigen verantwoordelijkheid te nemen waar zich misstanden voordoen. Daarbij is van belang dat – hoewel situaties telkens net anders zijn – er vaak ook veel gemeenschappelijks is te vinden in de brancherisico's en de aanpak ervan. Er zijn uitstralingseffecten. Waar branchespecifieke oplossingen aanknopingspunten bieden voor de aanpak van de problematiek in andere branches – waar geen afspraken zijn gemaakt – kan dat de AI dus mogelijkheden geven om in concrete inspectiesituaties toch een specifieke eis te stellen en stevig op te treden. Er wordt dan als het ware een vertaling gemaakt naar de stand van de techniek van de ene branche naar de andere. Dat is een arbeidsintensief proces voor de AI. Aan de andere kant wordt niet bij nul begonnen. Met convenanten en andere vormen van zelfregulering is er vaak al betrokkenheid van de overheid. Convenanten, die met sociale partners tot stand zijn gekomen, kunnen een duidelijk handvat zijn voor de handhaving door de AI. Afspraken met betrekking tot een bepaald risico kunnen overigens ook expliciet brancheoverstijgend zijn.

In een dergelijke aanpak zou de overheid haar verantwoordelijkheid voor de aanpak van misstanden kunnen nemen daar waar geen afspraken tot stand komen, met behoud van de mogelijkheden van partijen om hun beleidsvrijheid vorm te geven.

De bovenstaande denklijn heeft volgens het kabinet flinke potentiële voordelen en vraagt daarom om een nadere concretisering. Het kabinet verneemt daarover graag de opvatting van de Raad. Het kabinet overweegt om de geschetste lijn door middel van nauw afgebakende experimenten in de praktijk te beproeven⁹.

Het kabinet legt de Raad de volgende vragen voor.

- *Wat is de visie van de Raad op de geschetste denklijn met betrekking tot mogelijke consequenties van afspraken voor het handhavingsbeleid van de AI, de daarbij gesignaleerde vraagpunten en mogelijke oplossingen daarvoor?*
- *Ziet de Raad andere mogelijkheden, dan wel vraagpunten en oplossingen daarvoor?*
- *Heeft de Raad suggesties voor invulling van experimenten op dit terrein?*

3.1.c. Zelfregulering: zelfhandhaving voorop

Uitgangspunt van het kabinet is dat waar afspraken tot stand komen partijen primair zelf verantwoordelijk zijn om elkaar daaraan te houden. Dat is op zichzelf niets nieuws. Dit betekent in de eerste plaats dat van branches verwacht mag worden dat zij zich actief opstellen om de naleving van de afspraken te bevorderen. Het betekent in de tweede plaats dat waar een der partijen bij een afspraak vast stelt dat de ander de afspraak niet nakomt, daarvoor de geëigende wegen openstaan. Dat begint uiteraard met overleg. Uiteindelijk kunnen partijen zich, als zij er onderling niet uitkomen, tot de burgerlijke rechter wenden met een eis tot nakoming van wat is

⁹ Zo nodig dient daartoe een experimenteerartikel in de Arbwet 1998 te worden opgenomen.

overeengekomen. Daarbij zij aangetekend dat in afspraken zelf voorzien kan zijn in specifieke arrangementen om tot geschilbeslechting te komen. Dat heeft ook de voorkeur. Het kabinet stimuleert de totstandkoming van alternatieve geschilbeslechting, om de rechterlijke macht te ontlasten maar ook omdat dit kan leiden tot grotere tevredenheid over de afdoening van geschillen en een grotere mate van compliance aan de betreffende normen¹⁰.

Een andere route om tot een uitspraak te komen is het vragen van een onderzoek door een OR, personeelsvertegenwoordiging of werknemersorganisatie aan de AI op grond van artikel 24 Arbowet 1998 of het indienen van een klacht bij de AI door een individuele werknemer, bijvoorbeeld indien deze meent dat de werkgever niet voldoet aan de wettelijke eisen, zoals nader ingevuld in een brancheafpraak. Dit leidt dan eventueel tot vaststelling van een overtreding van een wettelijk voorschrift en de daarbij horende publiekrechtelijke actie. Welke route het meest geëigend is, hangt erg af van de situatie. Aan de ene kant kan, waar een geschil een belangrijk risico betreft en meer technisch van aard is, een uitspraak van de AI geïndiceerd zijn. Denkbaar is echter ook dat partijen afspreken dat m.b.t. een meer technisch vraagstuk aan een arbodienst advies wordt gevraagd. Een civielrechtelijke route ligt meer voor de hand als het vraagstuk in wezen een arbeidsconflict betreft. Bovendien hangt het af van de partijen bij een potentieel geschil; kaart een partij (een vakbond bijvoorbeeld) die zelf de afspraak heeft gemaakt de zaak aan of is er een individuele werknemer die – al dan niet terecht – meent rechten aan een collectieve afspraak te ontnemen.

Voor wat betreft de toegang tot de AI waar het gaat om onderzoek en klachten – zoals boven genoemd – wil het kabinet deze in die zin clausuleren dat eerst bemiddeling of vormen van mediation toegepast moeten zijn alvorens de AI tot actie overgaat. Dit geldt dan in het bijzonder met betrekking tot zaken waarover in de betreffende sector afspraken bestaan, alsmede met betrekking tot aangelegenheden waarbij het publiekrechtelijke vangnet van toepassing is, zoals dat hierna wordt voorgesteld in paragraaf 3.2.1.b..

Belangrijke overwegingen zijn hierbij dat daarmee het zelfoplossend vermogen van partijen beter wordt benut, de individuele arbeidsverhoudingen niet onnodig onder druk moeten worden gezet alsmede dat de capaciteit van de AI wordt benut voor de aanpak van daadwerkelijke misstanden.

Het kabinet legt de Raad de volgende vraag voor.

- *Hoe oordeelt de Raad over het voorstel en de overwegingen om de toegang tot de AI te clausuleren voor de bedoelde situaties?*

¹⁰ Zie de nota Bruikbare rechtsorde, TK 2003/04, 29279, nr. 9, blz. 15 en 27 (Reguleringsmodel 9) en de nota Mediation en het rechtsbestel, TK 2003/04, 29528, nr. 1.

3.2. Overheidsrol

3.2.a. Uitgangspunten

De ontwikkelingen in het stelsel – in het bijzonder de sterkere belangen en verantwoordelijkheden van partijen en de werking van het wettelijk arbostelsel - betekenen dat de overheid zich een andere sturingsrol aan moet meten: naar meer focus op ernstige risico's en meer activering van werkgevers en werknemers in ondernemingen.

Het kabinet is van oordeel dat er terreinen zijn waar de overheid zich terug kan en moet trekken. Dit is het geval bij lage arbeidsrisico's. Dit zijn risico's die niet leiden tot blijvend letsel of sterfte, en ook geen aanleiding zijn tot grote maatschappelijke kosten of onrust. Lage arbeidsrisico's zijn bijvoorbeeld daglicht, extreme koude en extreme hitte, staand werk, toiletgelegenheid en klimaat. Bijlage 1 geeft meer indicaties van wat in de visie van het kabinet lage risico's zijn. Uitgangspunt is dat met betrekking tot lage risico's bestaande regelgeving zal worden geschrapt en dat de overheid niet langer zal handhaven. Er zijn daarbij Europeesrechtelijke begrenzingen, die nadrukkelijk aandacht behoeven.

Ook met betrekking tot de overige risico's ligt het primaat bij partijen. Hierbij is in de visie van het kabinet tevens overheidsinzet geïndiceerd. Deze risico's zijn arbeidsrisico's waarvan de overheid wil dat ze op de agenda komen (of blijven) van of binnen bedrijven. De rol van de overheid hierbij is in eerste instantie stimulerend en zal per onderwerp variëren. De invulling van de rol van overheid zal onder andere afhankelijk zijn van:

- wat er op brancheniveau aan afspraken is gemaakt over bepaalde arbeidsrisico's, en de mate waarin zo'n aanpak effectief is;
- de mate waarin het arbeidsrisico beïnvloedbaar is door de overheid, dan wel werkgevers en werknemers in de bedrijven zelf;
- of sprake is van voorzieningen die gemeengoed zijn geworden;
- het aantal sectoren waar het risico zich voordoet;
- het draagvlak voor bepaalde maatregelen;
- het nalevingsniveau van regelgeving.

In bijlage 2 wordt voor een aantal arbeidsrisico's ter illustratie de overheidsinzet uitgewerkt. Regelgeving kan voor deze risico's aan de orde zijn, maar zal variëren tussen doelbepalingen die slechts het onderwerp op de agenda plaatst, zoals bijvoorbeeld voorgesteld wordt voor psychosociale arbeidsbelasting, en meer gedetailleerde regels vanwege Europese verplichtingen of anderszins risicovolle situaties, zoals bij geluid en kankerverwekkende stoffen zoals asbest. De gedachten van het kabinet met betrekking tot vereenvoudiging en de nationale kop komen in paragraaf 3.3 aan de orde.

Voor lage risico's zal (voor zover de regelgeving niet geschrapt kan worden vanwege Europese verplichtingen) de handhaving van regelgeving in beginsel worden overgelaten aan het civiele recht (zie hierna paragraaf 3.2.b.1). Voor de overige risico's zal de inzet van de AI per arbeidsrisico maatwerk vereisen. De prioriteit ligt bij onderwerpen of branches waarover of waarbinnen geen afspraken bestaan tussen werkgevers en werknemers, waarbij de focus is de aanpak van misstanden. Waar afspraken zijn gemaakt behoren daaraan in principe door de overheid consequenties te worden verbonden in het handhavingsbeleid door de AI.

Het kabinet legt de Raad de volgende vraag voor.

- *Hoe oordeelt de Raad over de criteria voor de afbakening van lage risico's en de criteria voor de overheidsinzet op andere risico's?*

3.2.b. Specifieke aandachtspunten

3.2.b.1. Civielrechtelijke handhaving; publiekrechtelijk vangnet

Voor lage risico's wordt, voor zover de regelgeving niet geschrapt kan worden vanwege Europese verplichtingen, de handhaving in beginsel overgelaten aan het civiele recht¹¹. Dit benadrukt ook de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Die bepalingen zullen dus niet meer als beboetbaar respectievelijk strafbaar feit worden aangemerkt en de AI zal op overtreding daarvan niet meer kunnen toezien, resp. overtreding daarvan niet kunnen opsporen.

Het kabinet heeft daarbij in ogenschouw genomen dat individuele werknemers niet altijd in de positie zijn om zonder nadelige gevolgen voor de arbeidsverhouding hun werkgever voor de rechter te dagen. Daarbij is echter ook van belang dat in het algemeen een laag risico pas werkelijk een punt is als er meer aan de hand is; daarbij gaat het kabinet er van uit dat dat dan – veelal met inschakeling van OR, personeelsvertegenwoordiging of werknemersorganisatie - ook op tafel komt in het bedrijf. Dit is daarmee geen reden om af te zien van civielrechtelijke naleving; in een aantal gevallen kan het werknemers ook prikkelen om beter voor zichzelf op te komen.

Het kabinet acht het niettemin wenselijk om, uitgaande van civielrechtelijke handhaving voor lage risico's die nog wel wettelijk genormeerd zijn, over te gaan tot een publiekrechtelijk vangnet. In concreto zou dat kunnen zijn dat in bepaalde situaties de AI een eis kan stellen met betrekking tot Europese regels; niet naleving van een eis van de AI zou dan worden aangemerkt als beboetbaar feit¹².

Immers, van belang is dat onder bijzondere omstandigheden lage risico's toch een misstand kunnen opleveren, met name als sprake is van cumulatie van lage risico's, zodanig dat het tezamen tot grote individuele gezondheidsschade zou leiden c.q. sprake is van duidelijke misstanden op het werk. Voordeel van een publiekrechtelijk vangnet is derhalve dat bij misstanden de overheid toch kan optreden.

Nadeel is dat een dergelijk vangnet een aanzuigende werking kan hebben en dus de verantwoordelijkheid juist weer bij werkgevers en werknemers weg trekt. Dit betekent dat de AI van zo'n vangnetbepaling zeer terughoudend gebruik zou moeten maken. Vastgelegd moet worden onder welke omstandigheden de AI in het handhavingsbeleid van deze bijzondere bevoegdheid gebruik maakt. Voorts zou ook de toegang tot de AI geclausuleerd moeten zijn, conform het voorstel in paragraaf 3.1.c.¹³

Het kabinet legt de Raad de volgende vraag voor.

- *Hoe oordeelt de SER over het voorstel voor een geclausuleerd publiekrechtelijk vangnet met betrekking tot lage risico's?*

3.2.b.2. Publiekrechtelijke handhaving

Waar de overheid zich voor lage risico's terugtrekt is voor de aanpak van andere risico's en misstanden een stevige en gerichte handhaving als activerend instrument geboden. Dat omvat zowel intensivering van de handhavingdruk als verscherping van de sanctionering. Het

¹¹ In deze adviesaanvraag wordt gemakshalve verwezen naar het civiele recht en wordt daarom gesproken over civielrechtelijke handhaving. De Arbowet 1998 is echter ook van toepassing op werknemers met een publiekrechtelijke aanstelling. Werknemers bij de overheid die niet op basis van een arbeidsovereenkomst maar op basis van een publiekrechtelijke aanstelling werkzaam zijn, kunnen voor de handhaving gebruik maken van de mogelijkheden van het ambtenarenrecht.

¹² Los daarvan blijft de zorgplicht van de werkgever in artikel 3 Arbowet 1998 gewoon gesanctioneerd.

¹³ Overigens kan civielrechtelijke handhaving met een publiekrechtelijk vangnet tot de situatie leiden dat er voor partijen twee routes open staan, nl. de civiele rechter en de AI. Dit vergt een afstemmingsbepaling in de regelgeving opdat beide wegen niet tegelijkertijd worden bewandeld.

onderzoek Arbowet in beeld (ITS) onderstreept het belang daarvan en bevat verbeterpunten. Het kabinet vraagt graag de aandacht van de Raad voor de navolgende twee punten (bijlage 3 bevat overigens enkele andere concrete maatregelen, voor efficiënter handhaven).

Het eerste punt is de boetehoogte, een van de factoren die werkgevers prikkelt om preventief beleid te voeren. In het handhavingsbeleid wordt hier een stelsel van maatvoering toegepast, zoals vormgegeven op basis van beleidsregel 33. Dit stelsel als zodanig (in het bijzonder de wegingsfactoren) behoeft geen aanpassing¹⁴, de maatvoering qua boetehoogte binnen het stelsel echter wel. Met het oog daarop treedt op korte termijn een aanpassing van beleidsregel 33 in werking die inhoudt dat de boetenormbedragen voor de categorie ernstige beboetbare feiten niet met 50% maar met 100% moeten worden verhoogd. Het kabinet ziet dit als maatregel voor de korte termijn; deze maatregel vindt plaats binnen de huidige wettelijke begrenzing. Voor de langere termijn wil het kabinet de maximale boetes zoals genoemd in de Arbowet 1998 (artikel 34) door wetwijziging verdubbelen. Dat biedt ruimte voor verdergaande, maar naar gelang de omstandigheden genuanceerde, verhogingen binnen beleidsregel 33.

Het tweede punt is het zgn. ‘naming and shaming’. De AI is tot nu altijd terughoudend geweest met het noemen van namen van bedrijven en instellingen bij het openbaar maken van haar inspectieresultaten. De vraag doet zich voor of deze terughoudendheid nog wel van deze tijd en opportuun is. Het kabinet is van mening dat de AI in principe alle bestuursrechtelijke resultaten van haar taken met naam en toenaam van instellingen en bedrijven moet kunnen melden¹⁵. Het kabinet wil dit instrument dan ook wettelijk verankeren. Persoonsgegevens (van klagers, slachtoffers, functionarissen in bedrijven en instellingen) worden niet vrijgegeven. Daarbij gaat het niet alleen om Arbeidsomstandighedenwet 1998 maar ook om de WAV en de Arbeidstijdenwet.

Van openbaarmaking van inspectieresultaten zijn gunstige effecten op de handhaving te verwachten. Als bedrijven en instellingen van tevoren op de hoogte zijn dat hun arbo-prestaties openbaar worden gemaakt, dan zal in veel gevallen sprake zijn van een betere naleving van de regelgeving. Een ander voordeel is dat voor het publiek zichtbaarder wordt dat de AI overtreders fors aanpakt. Bovendien heeft de burger er recht op kennis te nemen van de resultaten van het werk van de AI. Openheid is ook de kern van de Wet Openbaarheid Bestuur; volgens de wetgever moet de burger in principe toegang hebben tot overheidsinformatie. Alleen in uitzonderingsgevallen mag de overheid informatie afschermen.

Een nadeel is dat het meer werk oplevert voor de AI, vooral ook gelet op de in acht te nemen zorgvuldigheid. Die zorgvuldigheid moet er voor zorgen dat onterechte en onevenredige schade aan bedrijven wordt vermeden¹⁶.

Het kabinet legt de Raad de volgende vragen voor.

- *Hoe oordeelt de Raad over het voorstel tot verdubbeling van de maximale boetehoogte van de Arbowet 1998?*
- *Hoe oordeelt de Raad over het voorstel om de AI het instrument ‘naming and shaming’ voor haar bestuursrechtelijke resultaten toe te laten passen?*

¹⁴ Per 1 september 2003 is beleidsregel 33 gewijzigd, waarbij een nieuwe categorie bedrijven van minder dan 10 werknemers is geïntroduceerd voor wie lagere boetebedragen gelden.

¹⁵ Dit omvat dus niet de resultaten van strafrechtelijk onderzoek van de AI (sommige WAVcontroles, sommige ongevalsonderzoeken). Hierbij werkt de inspectiedienst onder gezag van het Openbaar Ministerie en moet geopereerd worden binnen diens richtlijnen voor publiciteit.

¹⁶ Ter toelichting van hoe dit zou uitwerken. Desgevraagd zou wel aan de media informatie worden gegeven over de oorzaak van een ongeval met een buschauffeur bij Connexxion en de hoogte van de boete daarbij. De uitslag van de aids-test bij de stagiaire die zichzelf verwondde tijdens een stage bij de Utrechtse universiteit wordt echter vanuit privacy overwegingen niet gegeven. De AI kan wel besluiten om op eigen initiatief, met naam en toenaam, de conclusies naar buiten te brengen van bijv. het ongeval in Landhorst waarbij een vakantiewerker is overleden nadat de stal waarin hij werkte, was ingestort, of van inspecties onder alle bedrijven die vuurwerkevenementen verzorgen.

3.3. Terugdringing regeldruk

Hoewel het draagvlak voor de waarden die in de regels zijn vervat in het algemeen groot is, roept hoge regeldruk ook weerstand op¹⁷. Het inactiveert waar juist actief beleid door partijen geboden is. Vermindering van regeldruk is niet voor niets speerpunt in het kabinetsbeleid. Waar het op aan komt is dat ondernemingen kostenefficiënt kunnen sturen: goed arbobeleid tegen zo laag mogelijke kosten. Dat levert voor het arbobeleid kwaliteitswinst op.

Het kabinet benadrukt dat de regeldruk niet uitsluitend een kwestie is van de overheid, als veroorzaker of oplosser van problemen. Zo is bijvoorbeeld een veelgehoorde klacht over certificatie, ook vrijwillige certificatie, dat de daaraan verbonden ‘regelboeken’ voor het midden en kleinbedrijf niet goed werkbaar zijn. De regeldruk kent derhalve een publieke en private kant, en de aanpak ervan dient ook beide kanten te omvatten. In trajecten zoals de stimulering van branche ri&e instrumenten en de aanpak van tegenstrijdige regels heeft dat de gezamenlijke aandacht van partijen en de overheid¹⁸.

Het gaat, waar publieke of private regels of combinaties daarvan aan de orde zijn, hoe dan ook om heldere, handhaafbare en uitvoerbare regels, met een zo laag mogelijke administratieve last. In de brief van 8 april 2004 van de Minister en (toenmalige) Staatssecretaris van SZW¹⁹ zijn de tot dusver getroffen en in gang gezette maatregelen – te zien als eerste tranche - ter vermindering van de administratieve lasten geschetst. Het gaat om een pakket met als uitgangspunt het waarborgen van goede arbeidsomstandigheden tegen zo laag mogelijke kosten. In totaal omvat het pakket een bedrag van €206 miljoen aan gekwantificeerde acties, dat wil zegen een bruto reductie van 18% in de jaren 2003 tot en met 2006, bovenop de 12% in voorgaande jaren reeds gerealiseerde reducties. Inhoudelijk gaat het om zowel deregulering en vereenvoudiging, als om verbetering van informatievoorziening en efficiencyverbetering in het arbobeleid, zoals met betrekking tot de ri&e. Aan implementatie wordt volop gewerkt, door partijen en door het Ministerie van SZW.

In genoemde brief is voorts gemeld dat verdere reductie van administratieve lasten op korte termijn minder makkelijk te realiseren is door de sterke internationale bepaaldheid van arboregelgeving. In vervolg op de brief is vervolgens nagegaan welke mogelijkheden er zijn van vereenvoudiging, deregulering, mede in relatie tot de nationale kop.

3.3.1. Deregulering, nationale kop en vereenvoudiging

De overheid focust – zoals eerder in deze adviesaanvraag aangegeven - op ernstige risico's en activering van werkgevers en werknemers. Heroverweging van voorschriften is dan ook vooral gericht op een grotere transparantie en effectiviteit van voorschriften die er werkelijk toe doen en het daarmee stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Die staat voorop.

Kern van de dereguleringsvoorstellen is het verminderen van overheidsregelgeving met betrekking tot lage risico's. Daarvan zal een aanmerkelijk effect op (ervaren) regeldruk (moeten) uitgaan. Het geeft meer ruimte voor eigen invullingen en prioriteiten in de sectoren.

Vanuit deze focus heeft ook voor wat betreft de nationale kop een eerste doorlichting op onderwerpsniveau plaatsgevonden. Bijlage 4 geeft voor diverse delen van de nationale kop

¹⁷ Zoals het rapport Kleine bedrijven en arbo, aan de Kamer gezonden bij brief van 13 november 2003, TK 25 883, nr. 19, en de rapportage Meldpunt Strijd ige regels

¹⁸ Bijzondere aandacht is er daarbij – gelet op de aard van de problematiek – voor het MKB. Er wordt dan ook intensief met organisaties uit het MKB samen gewerkt. Enkele voorbeelden zijn dat SZW al enkele jaren een specifiek MKB activiteitenprogramma heeft, samen met MKB Nederland en dat LTO Nederland actief meewerkt in de vernieuwing van arbo.nl.

¹⁹ TK 29515, nr. 3

inzicht in de redenen om die te laten vervallen en over te laten aan de verantwoordelijkheid van partijen alsmede in overwegingen om delen van de nationale kop (vooralsnog) te behouden. Het proces van doorlichting is overigens nog niet afgerond; de bijlage is dus niet definitief of uitputtend van aard. In het kader van vereenvoudiging en verhoging van de transparantie van regelgeving start hangende de adviesaanvraag een project waarin de hele arboregelgeving systematisch wordt doorgelopen. Daarbij wordt ook de nationale kop op artikelniveau betrokken en in dat verband de verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland in ILO-kader. Dat kan dus nog tot aanvullende overwegingen leiden.

Het belang van eenvoudige en duidelijke regelgeving en vraaggestuurde informatieverstrekking kan niet genoeg worden benadrukt. Waar de klacht is dat het zo complex is, moet het eenvoudiger.

Voor wat betreft de informatieverstrekking wordt daar een forse inspanning gepleegd, met name in het kader van het Arboplatform. Voor wat betreft de regelgeving wordt verwezen naar het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving. Te noemen is ook de clusteraanpak gevaarlijke stoffen in het programma Andere Overheid.

Voorts worden in het project ‘tegenstrijdige regels’ onder aanvoering van het ministerie van EZ praktische en duurzame oplossingen gegenereerd voor tegenstrijdige interpretaties en regels. Dit in goede samenwerking tussen inspectiediensten, waaronder de AI, gemeentes, beleidsmakers en ondernemers.

In bijlage 5 is een aantal aanvullende voorstellen tot vereenvoudiging van regelgeving opgenomen.

3.3.2. *Effecten op administratieve lasten*

De voorstellen tot deregulering (lage risico's, nationale kop) en vereenvoudiging (zoals wegnemen tegenstrijdigheden in de uitvoering, transparante regels) beïnvloeden vooral de (ervaren) regeldruk en de ergernisfactor. Een aantal voorstellen heeft geen effecten op de administratieve lasten, zoals dat in de gangbare rekenmodellen wordt gedefinieerd. Ook zijn sommige voorstellen modelmatig niet meetbaar qua administratieve lasten. Voor zover meetbaar leveren de voorstellen in de adviesaanvraag volgens de eerste grove ramingen een besparing van administratieve lasten op van 60 tot 70 miljoen (ca. 5 a 6% op de administratieve lasten op arboterrein). Resultaten van nadere exercities komen daar nog bij. Dit wordt in het kader van concrete aanpassingen van wet- en regelgeving geconcretiseerd.

3.3.3. *Europese context*

Dereguleringsvoorstellen kunnen op Europeesrechtelijke belemmeringen stuiten.

Artikelen over lage risico's die geïmplementeerde Europese wetgeving betreffen kunnen niet buiten de normstellende rol van de overheid worden geplaatst. Voor de handhaving is het voorstel te voorzien in een publiekrechtelijk vangnet. Waar de EU enkel doelvoorschriften bevat heeft Nederland de mogelijkheid om ruimte voor maatwerk voorop te stellen en kan daaraan door werkgevers en werknemers invulling aan worden gegeven.

Waar Europa met betrekking tot bepaalde risico's doel- en middelvoorschriften oplegt en daarbij geen ruimte biedt voor afwijkingen – wat nogal eens het geval lijkt te zijn - is er ook minder ruimte voor implementatie door middel van afspraken van werkgevers en werknemers. Deze ruimte zoveel mogelijk uitbreiden is een van de kernpunten in de agenda van het kabinet naar Europa toe.

Andere punten zijn vereenvoudiging, ontdeining en deregulering. Daarbij worden de in het vooruitzicht gestelde voorstellen van de Europese Commissie²⁰ tot simplificatie van de Kaderrichtlijn en 5 bijzondere arborichtlijnen als startpunt genomen. Omdat verwacht wordt dat

²⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 5 februari 2004, COM (2004) 62 definitief, blz. 46.

die zich goeddeels zullen beperken tot verbeterde afstemming tussen de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen, zal Nederland voorafgaand aan die voorstellen de Commissie nogmaals wijzen op de wenselijkheid van vergroting van de ruimte voor maatwerk in ondernemingen. Het kabinet streeft naar een gezamenlijke inzet met meerdere lidstaten om deze agenda ter uitvoering te brengen en te verbreden.

Het kabinet legt de Raad de volgende vragen voor.

- *Hoe oordeelt de Raad over de geschetste benadering van de problematiek van de regeldruk, waaronder in algemene zin de benadering van de nationale kop?*
- *Welke additionele mogelijkheden ziet de Raad om tot vermindering van regeldruk te komen?*

3.4. Voorzieningen voor zelfwerkzaamheid

Uit het onderzoek Arbowet in beeld blijkt dat voor de vormgeving van goed arbobeleid binnen ondernemingen een aantal factoren van belang zijn. Het gaat dan met name om de ri&e en het plan van aanpak als startpunt voor arbobeleid in het bedrijf, alsmede om de rol van de arbocoördinator en de rol van de medezeggenschap. Verdere ontwikkeling van deze succesfactoren is daarom van belang. Het kabinet merkt daarbij op dat dit in hoge mate de verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf is en niet iets wat om nadere wetgeving vraagt.

De ri&e jaagt de samenwerking op arbogebied binnen de onderneming aan en prikkelt tot het nemen van arbomaatregelen. Gelet op het belang van de ri&e en het plan van aanpak, is het juist zaak het gebruiksgemak ervan te bevorderen en de administratieve lasten ervan zoveel mogelijk te beperken. Daartoe zal het beleid om de informatiestructuren (zoals arbo.nl) zodanig in te richten dat recht wordt gedaan aan behoeftes van ondernemingen, leken én professionals, de komende jaren met kracht worden voortgezet. Daarbij staat maatvoering voor het midden- en kleinbedrijf en de brancheprioriteiten centraal. Een en ander geldt ook voor de faciliteiten die worden geboden op het terrein van de ri&e – zoals digitalisering van branche ri&e's. Deze voorzien in de behoefte.

ITS beveelt aan dat de arbocoördinator moet beschikken over praktijk- en materiekennis, beleidsmatige en diplomatieke vaardigheden. Met deze competenties wordt communicatie met alle betrokkenen in de arbeidsorganisatie bevorderd. Dit is naar het oordeel van het kabinet niet een kwestie van wetgeving. De versterking van de functie van arbocoördinator op ondernemingsniveau moet binnen ondernemingen gestalte krijgen. Ter ondersteuning daarvan is de arbocoördinator een van de doelgroepen bij de inrichting van de informatiestructuren, zoals boven genoemd. Voorts is van belang dat partijen – zeker in branches met veel kleine bedrijven – komen tot aanspreekpunten op brancheniveau, waar de werkgever snel pasklare informatie kan krijgen over het belang, de meerwaarde en het wat en hoe van arbobeleid, toegespitst op de prioriteiten in de eigen branche.

Ook de medezeggenschap heeft een positief effect op de kwaliteit van arbozorg in het bedrijf. Arbo is ook een belangrijk aandachtspunt in het overleg. Met name indien sprake is van professionalisering is de werking gunstig, vanwege inhoudelijke inbreng van kennis en draagvlak voor de aanpak. De rol van de medezeggenschap bij arbeidsomstandigheden lijkt echter te stagneren. Dit heeft niet zozeer te maken met de wettelijke bevoegdheden op zich, maar veeleer met de moeite die de medezeggenschap heeft om haar rol verder te ontwikkelen in relatie tot professionele arbozorg en het management in de onderneming, alsmede met de benodigde inhoudelijke kennis en vaardigheden. Naar het oordeel van het kabinet dienen partijen dat zelf op te pakken. Ter ondersteuning zal gericht beleid worden gevoerd, zoals in vervolg op het binnenkort gereed komende onderzoek naar arbo-informatiebehoeften van werknemers en methoden om daarin te voorzien.

Het kabinet legt de Raad de volgende vraag voor.

- *Welke mogelijkheden ziet de Raad voor de verdere ontwikkeling van de genoemde succesfactoren, waarbij het accent ligt op mogelijkheden van partijen zelf, dus anders dan door regelgeving?*

4. Samenvatting

Werkgevers, werknemers en overheid hebben een groot en gemeenschappelijk belang bij goede arbeidsomstandigheden. Gezond personeel leidt tot een gezond bedrijf en voorkomt kosten door onnodige uitval. Voorts moeten incidenten met een maatschappelijk ontwrichtend karakter worden voorkomen. De primaire verantwoordelijkheid ligt binnen de ondernemingen. Dáár kan het beste en moet ook concreet werk gemaakt worden van arbeidsomstandigheden. Dat vraagt om ruimte voor werkgevers en werknemers om het arbobeleid zelf vorm te geven.

Deze belangen en verantwoordelijkheden zijn met kabinetsmaatregelen zoals de wet verbetering poortwachter en de loondoorbetaling 2^e ziektejaar verder versterkt. Dat is reden voor een bezinning op de overheidsrol, in het bijzonder de inrichting van het wettelijke stelsel, waarop deze adviesaanvraag zich richt. De resultaten van de evaluatie Arbowet 1998 wijzen uit dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de wet (verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers; ruimte voor maatwerk) nog steeds gelden maar dat de werking onvoldoende is. In het huidige wettelijk stelsel wordt nog teveel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en wordt de zelfwerkzaamheid nog onvoldoende uitgewerkt.

Dit betekent dat de overheidsrol zich in de visie van het kabinet meer moet richten op ernstige risico's en op versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers in ondernemingen. Dit leidt ten aanzien van het wettelijk stelsel tot de volgende hoofdpunten in de adviesaanvraag.

- Ruimte voor zelfsturing. Maatwerk dient in het wettelijke stelsel voorop te staan. De wet is dan het vangnet. Werkgevers en werknemers kunnen daarbij op brancheniveau voor het MKB een belangrijke faciliterende rol vervullen. Waar nodig zal de overheid dat stimuleren.
- Werkelijk meer overlaten aan werkgevers en werknemers. Dat impliceert voor de overheid een terugtred als wetgever en handhaver met betrekking tot lage risico's. Er zijn daarbij Europeesrechtelijke begrenzingsen, die aandacht behoeven.
- Met zelfregulering door partijen wordt rekening gehouden in het handhavingsbeleid van de AI, waar het gaat om risico's waarbij een overheidsrol geïndiceerd is. Waar partijen actief zijn treedt de overheid in beginsel terug. Daarvan gaat een nieuwe stimulans uit op partijen.
- De regeldruk moet verder omlaag. Met heldere regels, heldere voorlichting afgestemd op de behoeftes van het bedrijfsleven, en het wegnemen van tegenstrijdigheden in (de uitvoering van) de regels, zijn er meer kansen op het oppakken van verantwoordelijkheden.
- Succesfactoren voor zelfwerkzaamheid in bedrijven moeten verder ontwikkeld worden. Het gaat met name om de ri&e als startpunt voor arbobeleid in het bedrijf, alsmede om de rol van de arbocoördinator en de medezeggenschap. Dit is in hoge mate de verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf is en niet iets wat om nadere wetgeving vraagt.
- Waar zich misstanden voordoen zal de overheid stevig optreden. Dat betekent intensivering van de handhavingdruk, alsmede een krachtiger sanctionering. Dat omvat een substantiële verhoging van boetebedragen alsmede mogelijkheden voor de AI om het instrument 'naming and shaming' toe te passen.

Bijlage 1

Lage risico's

Lage risico's zijn in de visie van het kabinet risico's die niet leiden tot blijvend letsel of sterfte, en ook geen aanleiding zijn tot grote maatschappelijke kosten of onrust. Deze bijlage geeft indicaties van wat in de visie van het kabinet tot de lage risico's gerekend kunnen worden. De lijst heeft derhalve geen definitief of uitputtend karakter.

Extreme hitte (> 36 °C droge lucht of > 28 °C Wet Bulb Globe Temperature)
 Extreme kou (< - 29 °C geen wind of < -18 °C met 4 m/sec wind)
 Hand- en arm trillingen
 Geknield/gehurkt werk (> 1 uur achtereen hurken/knielen)
 Staand werk (> 2 uur statisch op dezelfde plaats)
 Daglicht (geen daglicht zonder compenserende factoren, o.a publiek)
 Vloeren, muren en plafonds van arbeidsplaatsen
 Ramen en bovenlichtvoorzieningen van werkruimten
 Specifieke maatregelen voor roltrappen, rolpaden en laadplatforms
 Ontspanningsruimten
 Nachtverblijven
 Kledruimten
 Wasgelegenheden en doucheruimten
 Toiletten, urinoirs en wasbakken
 Dagindeling van de arbeid
 Maatregelen met betrekking tot de bescherming van de ogen en het gezichtsvermogen van de werknemers
 Binnen- en buitenklimaat
 Weren van zonlicht

Een aantal van deze arbeidsrisico's kan wel degelijk aanleiding zijn tot overlijden van de werknemer of blijvend letsel. Dit geldt bijvoorbeeld voor extreme hitte. Echter de huidige praktijk is zodanig dat het niet waarschijnlijk is dat dit voor zal komen. De kans dat extreme hitte in het Nederlandse bedrijfsleven leidt tot sterfte is te verwaarlozen. Daarom is bijvoorbeeld extreme hitte niet als hoog risico gekwalificeerd, ondanks het feit dat strikt genomen dit risico de dood tot gevolg kan hebben.

Bijlage 2

Overheidsinzet met betrekking tot een aantal risicogebieden

Voor zeven arbeidsrisico's is ter illustratie geïnventariseerd welke overheidsinzet in de visie van het kabinet geïndiceerd is, op basis van de uitgangspunten uit paragraaf 3.2 van de adviesaanvraag.

Extreme hitte en extreme kou

De Nederlandse regelgeving is gebaseerd op:

- Europese regelgeving (Richtlijnen 89/654/EEG, 92/57/EEG, 92/104/EEG en 92/91/EEG) met bepalingen over het binnen- en buitenklimaat en over het voorkómen van brand en temperatuurstijging.
- Nationale kop bestaat in de vorm van een eis tot een behaaglijk en gelijkmatig klimaat. Bovendien bestaat er een aantal beleidsregels met verwijzing naar NEN normen. Deze nationale kop kan geschrapt worden.

Regels terzake die i.v.m. internationale verplichtingen niet kunnen worden geschrapt, worden niet meer bestuurlijk of strafrechtelijk gesanctioneerd en dus in beginsel niet meer door de AI gehandhaafd. Bij klachten zal worden gewezen op de mogelijkheden van het civiele recht.

Stand werk

Dit onderwerp is nauw verweven met “zittend werk”. Daarom worden beide onderwerpen samengenomen. Opgemerkt wordt dat staand werk, evenals gehurkt en geknield werk in samenhang moet worden gezien met andere aanwezige arbeidsrisico's; bijna altijd is er sprake van een combinatie met tillen, trekken, duwen, etc. Een arbeidsrisico als fysieke belasting dient in samenhang met dergelijke aspecten te worden beoordeeld.

De Nederlandse regelgeving is gebaseerd op:

- Nationale kop: De definitie voor fysieke belasting in artikel 1.1, vierde lid, onder a, van het Arbobesluit bevat, in aanvulling op de definitie van Richtlijn 90/269/EEG betreffende “het manueel hanteren van lasten”, tevens “de in te nemen werkhouding” en “onder meer bestaande uit zitten en staan”. Deze nationale kop kan worden geschrapt. Het artikel dat specifiek betrekking heeft op zittend en staand werk (art. 5.4) is ook nationale kop. Deze bepaling kan worden geschrapt, evenals de beleidsregels die specifiek gaan over zittend en staand werk.

Concluderend betekent dit dat het onderwerp fysieke belasting nog alleen betrekking zal hebben op het tillen, duwen, trekken, dragen of op een andere wijze verplaatsen of ondersteunen van een of meer lasten. De bepalingen over fysieke belasting in de arboregelgeving zullen dus geen betrekking meer hebben op staand of zittend werk.

Geluid

De Nederlandse regelgeving is gebaseerd op:

- Europese richtlijnen (86/188/EEG en 94/33/EG)(de Nederlandse regelgeving zal voor 15 februari 2006 worden herzien ter implementatie van richtlijn 2003/10/EG)
- IMO-verdragen (de artikelen 6.21 t/m 6.23 zullen komen te vervallen als richtlijn 2003/10/EG is geïmplementeerd, aangezien deze richtlijn in tegenstelling tot richtlijn 86/188/EEG ook van toepassing is op werknemers in de zeescheepvaart en de luchtvaart)
- Nationale kop. Dit betreft:
 - de norm waarboven gehoorbeschermingsmiddelen moeten worden aangeboden is 80 dB(A) t.o.v. 85 dB(A) uit de richtlijn. Richtlijn 2003/10/EG kent dezelfde grens van 80 dB(A). Bij implementatie van Richtlijn 2003/10/EG vervalt dit verschil dus.

- het verbod voor jeugdigen om arbeid te verrichten op een arbeidsplaats waar zij worden blootgesteld aan een equivalent geluidsniveau van 90 dB(A) of hoger. Bezien wordt of dit verbod, voortvloeiend uit Richtlijn 94/33/EG, kan worden geschrapt, aangezien boven deze grens in elk geval persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar moeten zijn en met gehoorbeschermingsmiddelen dient te worden gewerkt.
- de beleidsregels. De beleidsregels met betrekking tot geluid beschrijven deels de meetmethode waarmee het geluidsniveau op de arbeidsplaats moet worden beoordeeld. Deels betreft het voorlichting. In Richtlijn 2003/10/EG wordt voor de beoordeling en meting van lawaainiveaus ISO-norm 1999:1990 voorgeschreven. Dit voorschrift zal opgenomen worden in het Arbobesluit. De overige informatie uit de beleidsregels kan worden gebruikt in voorlichtingsmateriaal.

Concluderend betekent dit dat de huidige nationale kop na de implementatie van Richtlijn 2003/10/EG vrijwel volledig zal zijn vervallen.

Seksuele intimidatie, agressie en geweld en werkdruk²¹

Deze arbeidsrisico's hebben met elkaar gemeen dat zij alle bijdragen aan de psychosociale arbeidsbelasting van werknemers. Voorts hebben zij met elkaar gemeen dat beheersmaatregelen bij uitstek maatwerk zijn. Afspraken hierover binnen bedrijven zijn effectiever dan het opstellen van gedetailleerde regelgeving. De drie arbeidsrisico's worden daarom gezamenlijk onder de noemer psychosociale arbeidsbelasting (PSA) gebracht. Bovendien wordt hier het arbeidsrisico "pesten" aan toegevoegd, omdat de genoemde gemeenschappelijkheden ook hiervoor gelden.

Gezien de ernst en omvang van het risico PSA, gelet op de WAO instroom en het (blijvende) persoonlijk leed, wordt het volgende voorgesteld.

- Het onderwerp PSA wordt als algemene beleidsvoeringverplichting opgenomen in artikel 3 van de Arbowet 1998 (inspanningsverplichting).
- In het Arbobesluit wordt de beleidsvoeringverplichting uitgewerkt door middel van een "agenda"bepaling. Hierin worden de elementen genoemd die onderdeel uit moeten maken van het arbobeleid voor PSA binnen bedrijven.
- Door middel van brancheaanpak/-afspraken wordt de agenda ingevuld. De AI handhaaft op basis van de brancheaanpak/-afspraken.
- Als er geen brancheaanpak/-afspraken bestaan dan handhaaft de AI op basis van de Arbowet en de agendabepaling.

Artikel 4 tweede lid van de Arbowet 1998 vervalt daarmee, evenals de specifieke bepalingen voor benzinstations, de artikelen 3.38, 3.39 en 3.40 uit het Arbobesluit en beleidsregel 3.40.

²¹ De onderwerpen seksuele intimidatie, agressie en geweld zijn voorwerp van een aparte wetevaluatie geweest en betrokken in de evaluatie Arbowet 1998; het betreffende rapport wordt binnenkort aan de Kamer toegezonden

Bijlage 3

Enkele maatregelen voor efficiënter handhaven

Snelheid boeteoplegging

Het instrument bestuurlijke boete werkt over het algemeen goed. Het is wel zo dat snelle oplegging van grote invloed is op de naleving van de wet. Inmiddels zijn organisatorische maatregelen genomen om de huidige doorlooptijd van beboeting te reduceren tot de wettelijke beslistermijn van maximaal 13 weken²². Ondertussen worden de mogelijkheden en voor- en nadelen van het instrument bestuurlijke schikking (transactievoorstel) bestudeerd. Indien in het voorjaar van 2005 blijkt dat de thans getroffen maatregelen onvoldoende effect sorteren en het kabinet tot het oordeel komt dat invoering van een bestuurlijke schikking een kansrijke maatregel zou zijn, dan zal de SER in de loop van 2005 terzake advies gevraagd worden.

Preventieve werking/bekendheid boete

Werkgevers die bekend zijn met de bestuurlijke boete leven de wet beter na. Daarom wordt de communicatie over het boetebeleid naar werkgevers, in het bijzonder het MKB, geïntensiveerd.

Artikel 32 Arbowet 1998

Het huidige artikel 32 is één van de bepalingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd (vangnetbepaling). Aan de werkgever die de arbowetgeving overtreedt terwijl hij weet of redelijkerwijs moet weten dat daardoor levensgevaar of ernstige gezondheidsschade ontstaat of is te verwachten strafrechtelijke sancties in het vooruitzicht gesteld. Vereist is dus dat de werkgever wist of kon weten dat de gevolgen intreden of konden intreden. Het bewijzen van opzet is in bewijsrechtelijke zin niet eenvoudig. Hierdoor komt strafrechtelijke handhaving moeilijk van de grond, hoewel dat gewenst is bij ernstige inbreuken op de rechtsorde. Daarom zal de wet zodanig gewijzigd worden dat niet meer het opzet, maar de gevolgen of redelijkerwijs te verwachten gevolgen bepalend worden voor de kwalificatie van strafbaar feit. Artikel 11:3 (Strafbepalingen) van de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet (Stb. 2004, 323) staat hierbij model. Daarbij is gekwalificeerde opzet niet meer vereist maar zijn de gevolgen of de te verwachten gevolgen bepalend.

Controle op (toetsing) ri&e

Er wordt niet afgezien van de directe beboetbaarheid van de afwezigheid van ri&e/pva. Handhaving op 'papier' wordt echter waar mogelijk voorkomen. In verband daarmee wordt wanneer bij inspectie geen overtreding wordt geconstateerd, niet gecontroleerd op de aanwezigheid van een ri&e. Voorts wordt, indien controle op de ri&e plaats vindt en deze niet getoetst blijkt te zijn, de werkgever in staat gesteld binnen een termijn van maximaal 3 maanden alsnog de toetsing gerealiseerd te hebben²³.

Ongevalsmelding

Het begrip ernstig letsel is gekoppeld aan de voorwaarde dat opname in een ziekenhuis ter behandeling of observatie binnen 24 uur moet plaatsvinden. Gelet op de ontwikkelingen in de gezondheidszorg en de ervaringen over de afgelopen jaren wil het kabinet deze periode middels wetswijziging verlengen tot 72 uur. In nogal wat gevallen worden slachtoffers naar huis gestuurd wegens uiteenlopende redenen die liggen bij de ziekenhuizen (gebrek aan opnamecapaciteit, medische indicatie, geen operatiecapaciteit, e.d.) terwijl anders het slachtoffer wel binnen 24 uur zou zijn opgenomen. Ernstig geestelijk letsel wordt in de huidige definitie

²² In de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet is de beslistermijn in artikel 37, eerste lid, Arbowet 1998, in lijn met de beslistermijn in de bestuurlijke boeteregeling van de Arbeidstijdenwet, vastgesteld op 13 weken.

²³ Daartoe is "het niet door een gecertificeerde arbodienst hebben laten toetsen van een schriftelijke ri&e" met ingang van 1 juli jl. geschrapt als direct beboetbaar feit (Besluit tot wijziging van de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving van 9 juni 2004, Stcrt.115)

gekoppeld aan ziekenhuisopname binnen 24 uur. In de oude definitie van artikel 9 was dit duidelijker geformuleerd.

Voor een aantal soorten ongevallen die thans nog onder de meldingsplicht aan de AI vallen (artikel 9 Arbowet 1998) is het kabinet voornemens de meldingsplicht uit te zonderen. De AI dient zich te beperken tot de arbeid; AI onderzoek moet bijdragen aan de verbetering van arbeidsomstandigheden van betrokkenen c.q. aan die van de betreffende organisatie als geheel. Dat is bij onderstaande situaties niet het geval:

- verkeersongevallen op de openbare weg. Verkeersongevallen worden niet bepaald door de arbeidsomstandigheden, maar door de verkeerssituatie. Het is dan ook logisch dat zij worden afgehandeld door de politie in het kader van de Wegenverkeerswet
- sport- en spelongevallen die aan leerlingen en studenten overkomen in het onderwijs hebben niets met arbeid te maken, maar met toezicht door de onderwijzende. Dit behoort dus tot de competentie van de Onderwijsinspectie.
- ongevallen in de beroepsport. Het uitvoeren van sportactiviteiten brengt nu eenmaal risico's met zich mee; dit is de verantwoordelijkheid van de sporter zelf.

Opgemerkt wordt nog dat meer ten principale de vraag kan worden gesteld naar de wenselijke reikwijdte van de Arbowet, zoals de toepassing ervan op leerlingen en vrijwilligers. Dit was geen deel van de evaluatie. Overwogen wordt hiernaar in 2005 een studie te verrichten.

Gegevensuitwisseling tussen de AI en andere toezichthoudende diensten

Er is een toenemende behoefte aan samenwerking en gezamenlijke projecten tussen toezichthoudende diensten. Ter verhoging van de effectiviteit en efficiency van de handhaving van de arbowetgeving zal in de Arbowet 1998 een juridische grondslag worden opgenomen voor de uitwisseling van gegevens tussen de AI en andere toezichthoudende c.q. bijzondere opsporingsdiensten. Gedacht wordt aan een bepaling naar het voorbeeld van artikel 16 van de Wet arbeid vreemdelingen.

Dwangsom

Het kabinet wil de AI in de Arbowet de bevoegdheid verlenen tot toepassing van het instrument 'last onder dwangsom' (afdeling 5.4 Awb). Dit kan aan de overtreder worden opgelegd en strekt er toe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen (art. 5:32 Awb). Toekenning van deze bevoegdheid vindt in de systematiek van de Awb plaats door toekenning van de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang (afdeling 5:3 Awb). De bedoeling is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toe te kennen terzake van de naleving van bij AMvB aan te wijzen overtredingen. Het gaat om die overtredingen waarbij het huidige handhavinginstrumentarium de AI onvoldoende mogelijkheden biedt om goed te handhaven. Primair wordt gedacht aan de naleving van het exploitatieverbod in de artikelen 23 van het 'Besluit risico's zware ongevallen 1999' (BRZO 1999) en 2.5h Arbobesluit. Dit betreft een exploitatieverbod voor bedrijven of inrichtingen, indien duidelijk onvoldoende maatregelen zijn genomen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan, resp. indien niet is voldaan aan de aanvullende voorschriften voor de risico-inventarisatie- en -evaluatie (ARI&E). Gebleken is dat het stilleggen van een inrichting o.g.v. artikel 28 Arbowet 1998 in de praktijk (bewijsrechtelijke) problemen oplevert omdat bij toepassing ervan door de AI aannemelijk moet worden gemaakt dat sprake is van ernstig gevaar voor personen. De bedoelde exploitatieverboden kunnen door de AI daardoor niet worden afgedwongen als er duidelijk onvoldoende maatregelen zijn getroffen of niet voldaan is aan de ARI&E voorschriften, maar ernstig gevaar voor personen moeilijk aantoonbaar is. Bezien wordt nog of toepassing ook voor andere bepalingen aan de orde dient te zijn.

Bijlage 4

Nationale kop

De overheid richt zich – zoals eerder in deze adviesaanvraag aangegeven - op ernstige risico's en activering van werkgevers en werknemers. Heroverweging van voorschriften is dan ook vooral gericht op een grotere transparantie en effectiviteit van voorschriften die er werkelijk toe doen en het daarmee stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Die staat voorop.

Vanuit deze insteek heeft voor wat betreft de nationale kop een eerste doorlichting op onderwerpsniveau plaatsgevonden. In algemene zin geldt daarbij dat om het instrument regelgeving te kiezen goede argumenten moeten bestaan. Deze bijlage geeft voor diverse delen van de nationale kop inzicht in de redenen om die te laten vervallen en over te laten aan de verantwoordelijkheid van partijen alsmede in overwegingen om delen van de nationale kop (vooralnog) te behouden.

Het proces van doorlichting is nog niet afgerond; deze bijlage is derhalve niet definitief of uitputtend van aard. In het kader van vereenvoudiging en verhoging van de transparantie van regelgeving start hangende de adviesaanvraag een project waarin de hele arboregelgeving systematisch wordt doorgelopen. Daarbij wordt ook de nationale kop op artikelniveau betrokken en in dat verband de verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland in ILO-kader. Dat kan dus nog tot aanvullende overwegingen leiden.

Tabel 1. Delen van de nationale kop die kunnen worden overgelaten aan partijen en dus uit de regelgeving kunnen vervallen.

Nationale kop	Overwegingen
Ongevalsregistratie bij enig verzuim	EU-Richtlijn verplicht tot ongevalregistratie bij verzuim van meer dan drie dagen. Leereffecten uit registratie zijn bij registratie van 'enig verzuim' niet wezenlijk anders dan bij registratie van verzuim van meer dan drie dagen. De bepaling inzake ongevalsregistratie bij enig verzuim kan worden gewijzigd in ongevalregistratie bij verzuim van meer dan drie dagen.
Overleg en informatie bepalingen Arbowet 1998	In de vormgeving zitten doublures en overbodigheden, mede gelet op de WOR. Deze kunnen vervallen.
Jaarlijkse schriftelijke rapportage uitvoering plan van aanpak	Andere bepalingen ter implementatie voorzien in jaarlijkse aandacht voor het arbobeleid, i.h.b. de overlegbepalingen. Kan aan partijen worden overgelaten en dus qua regelgeving vervallen.
Thuiswerkers	Voor zover het hier gaat om ernstige risico's lijken deze met regelgeving nauwelijks te beïnvloeden. Mogelijkheden voor effectiever beleid worden bekeken. Voor lage risico's kan de regelgeving in beginsel vervallen. Hierbij wordt ILO verdrag 177 betrokken.
Aanvullende voorschriften benzinstations	De rechtvaardiging voor deze specifieke bepalingen vervalst. Voor andere arbeidssituaties worden gelijke risico's gelopen (o.a. avondwinkels, discotheken). Het gaat om het bloot staan aan ernstige vormen van bedreiging en geweldpleging. Bescherming van werknemers in dergelijke situaties valt onder het algemene en aan te passen regime voor agressie en geweld. Zie bijlage 2.
Toiletten	Aanwezigheid en scheiden van toiletten naar geslacht is Europees voorgeschreven. Concretisering van het getalscriterium past niet in de huidige maatschappelijk context en kan vervallen.
Bepalingen over klimaat, verlichting en daglicht	Voor deze onderwerpen is private normering beschikbaar; dit kan aan partijen worden overgelaten. Nationale aanvullingen kunnen vervallen.
Bedrijfshulpverlening	De regelgeving met betrekking tot bedrijfshulpverlening wordt heroverwogen. Een van de doelen daarbij is meer maatwerk in organisaties. De nationale getalsnorm van "1 BHV-er op 50 werknemers" zal vervallen.

Keuringsverplichtingen liften	SZW heeft onderzoek laten doen naar de aard en omvang van het nationale keuringsregime ten aanzien van onder meer liften. De ingebruiknamekeuring kan vervallen. Voorts wordt, na overgang van deze regelgeving naar de Warenwet, onderzocht of een verdere verlichting van het keuringsregimes (bijvoorbeeld in periodiciteit en diepgang) kan worden doorgevoerd.
Voorschriften m.b.t. arbeid met loodwit.	Opname van lood in organische of anorganische vorm kan leiden tot schade aan het centrale zenuwstelsel. De voorschriften m.b.t. loodwit kunnen vervallen; de regulering hiervoor kan worden gevat onder het algemene gevaarlijke stoffen regime. In de uitwerking wordt ILO verdrag 13 betrokken.
voorschriften m.b.t. specifieke gezondheidsschadelijke stoffen	Steeds duidelijker wordt dat kwarts grote schade aan de gezondheid kan toebrengen (recentelijk gerapporteerde beginnende silicose bij groot aantal werknemers). Alvorens te dereguleren, past nader onderzoek, met de vraag hoe groot de kans is dat teruggevallen wordt in ongewenste situaties. De zandsteen- en zandstraalverboden maken deel uit van het actieplan 'vereenvoudiging en deregulering SZW wetgeving'. De certificatieplicht voor werken met zandsteen wordt wel binnenkort ingetrokken.
Beleidsregels	De status van beleidsregels is in de praktijk veelal onduidelijk. In juridisch opzicht zijn zij niet noodzakelijk. Overwogen wordt om een beperkt aantal essentialia in de wetgeving op te nemen, samen met een gelijkwaardigheidsbepaling op grond waarvan andere oplossingen zijn toegestaan mits qua beschermingsniveau gelijk. Beleidsregels met vooral informatieve waarde kunnen in voorlichting worden omgezet.

Tabel 2. Overwegingen om delen van de nationale kop te behouden

Nationale kop	Overwegingen
Arbeidsveiligheidsrapportage en ARIE	Dit is recent politiek gewogen. De ARIE regelgeving is voorjaar 2004 ingevoerd en betekent t.o.v. de oude AVR regeling een vereenvoudiging en verlaging van de administratieve lasten. Zij verplicht tot een aanvullende RI&E voor werknemersveiligheid in bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen.
Voorschriften m.b.t. arbeid met professioneel vuurwerk	De recente totstandkoming van deze regelgeving, de aanleiding daartoe (Enschede) en de vervlechting in interdepartementale regelgeving, zijn overwegingen om deze voorschriften te behouden.
Arbospreekuur	Dit is recent gewogen. De SER adviesaanvraag over de arbodienstverlening gaf aan dat beschikbaarheid van de bedrijfsarts een noodzakelijke minimumvoorwaarde is die voortvloeit uit de loondoorbetalingverplichting van de werkgever en diens verantwoordelijkheid voor verzuim. In het wetsvoorstel maatwerk arbodienstverlening is dat ook zo geformuleerd.
Deskundige ondersteuning door arbodiensten	Heroverweging is in 2004 reeds aan de orde geweest en maakt deel uit van het wetsvoorstel maatwerk arbodienstverlening, dit omvat de eisen aan diensten en certificatie van deskundigen.
Asbestregelgeving	Gelet op de zeer ernstige risico's voor de gezondheid kent NL kent sinds jaren een verbod op gebruik van asbest (met enkele uitzonderingen); voor het slopen zijn er eisen voor te nemen maatregelen, NL zal op korte termijn worden ingehaald door EU regels.
Arbeid met vluchtige organische stoffen	De recente totstandkoming, de aanleiding daartoe waaronder de ernst van de risico's en de uitgebreide politieke besluitvorming, zijn overwegingen om deze bepalingen te behouden.
Het maximaal toegestane geluidsniveau	In Nederland worden thans iets (5 dB) lagere blootstellingwaarden gehanteerd dan in de Europese richtlijn zijn genoemd. Begin 2006 moet echter een nieuwe Europese richtlijn voor lawaai zijn geïmplementeerd, waarin de blootstellingwaarden met 5 dB zijn aangescherpt en op het huidige Nederlandse niveau komen.
Arboverplichtingen m.b.t. zelfstandigen.	Zeer recent is door het kabinet, in het verlengde van een SER advies, het besluit genomen om een groot deel van de regels, aangaande ernstige risico's, op zelfstandigen van toepassing te laten zijn.

Tabel 3. Overwegingen om delen van de nationale kop vooralsnog of aangepast te behouden.

Onderwerp	Overwegingen
Beleidsverplichting seksuele intimidatie, agressie en geweld	Rust op EU aanbeveling. Problematiek neemt eerder toe dan af, blijkt recent onderzoek (NEA). Belangrijk deel WAO-instream om psychische redenen wordt veroorzaakt door dit type situaties, w.o. pesten wordt begrepen. Zie bijlage 2 voor voorstel om deze verplichting in aangepaste vorm te behouden.
Melding beroepsziekten	Indien het in relatie tot de WIA komt tot een wettelijke regeling van het beroepsrisico, zal in dat kader de verantwoordelijkheid en systematiek voor beroepsziektemeldingen worden heroverwogen. Vooralsnog behouden in de Arbowet 1998.
Aanvullende registratieverplichtingen reproductie-toxische stoffen	De registratieplicht voor reproductietoxische stoffen komt niet uit de EU. Het voornemen is om deze verplichting meer risicogegereleerd te maken. Dit wordt getoetst in het kader van het programma Versterking Arbobeleid Stoffen (VAST). Afhankelijk van de uitkomsten volgt aanpassing van regelgeving.
certificatie van vakbekwaamheid (gasdeskundige, duiker, springmeester, asbestsloper, vuurwerkdskundige, hijskraanmachinist)	I.v.m. de grote gevaren bij bepaalde werkzaamheden, mogen deze uitsluitend worden verricht door of onder toezicht van een persoon die daartoe gecertificeerd is ofwel voldoet aan opleiding- en ervaringseisen. Het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor het beheer van certificatie-eisen. Waar een passende deskundigheid vanzelfsprekend is, kan worden volstaan met de algemene verplichting dat de werkgever deskundig personeel moet inschakelen voor risicovolle activiteiten. Bepaalde certificaten van vakbekwaamheid zijn voor de AI van belang om vast te kunnen stellen dat op verantwoorde wijze met een gevaarlijk arbeidsmiddel wordt gewerkt. Per onderwerp wordt bezien of voldoende zelfregulering is gerealiseerd om de certificatieplicht te kunnen schrappen
voorschriften m.b.t. werken onder overdruk (caisson- en duikarbeid)	De gevaren van arbeid onder overdruk vloeien voort uit het gebruik van een ademhalingsgas op overdruk en van wisselende samenstelling, overdruk op het gehele lichaam, temperatuurwisselingen, en een continue afhankelijkheid van derden en van apparatuur. Duikarbeid is daarbij vaak gevaarlijk door slecht zicht, stroming en waterverontreiniging. De voorschriften zijn in nauwe samenwerking met de relatief kleine beroepsgroep ontwikkeld. De zelfwerkzaamheid en het besef van het belang van naleving zijn hoog. Gelet op de ernst van de risico's is het onverantwoord om de wettelijke verplichtingen op dit terrein geheel te laten vervallen. Zeer nadrukkelijk wordt ingezet op regeling binnen de beroepsgroep zelf buiten de wettelijk kaders. Waar dat slaagt, wordt overwogen detailvoorschriften te schrappen.
voorschriften m.b.t. explosieve stoffen	Springstoffen zijn, gelet op hun doel en werking, zeer gevaarlijk. Het onderhavige artikel richt zich op de werkzaamheden waarbij springstoffen worden gebruikt voor het springen van bijv. gebouwen, bruggen en aardlagen. Springwerkzaamheden waarbij deze stoffen worden gebruikt mogen slechts geschieden volgens een vooraf opgesteld springplan (beschrijft uit te voeren werkzaamheden, de daaraan verbonden gevaren, en de manier waarop die gevaren zoveel mogelijk worden beperkt). De risico's zijn hoog, maar ook evident. Afhankelijk van de mate van naleving en de inzet op zelfregulering zal worden bezien of vereenvoudiging van de voorschriften verantwoord is.
aanvullende voorschriften m.b.t. veiligheid aan, op of in tankschepen	Werkzaamheden in tankschepen, zoals onderhoud- en herstellingswerkzaamheden, hebben geleid tot explosies waarbij slachtoffers zijn gevallen. Deze regelgeving beoogt het voorkomen van brand of ontploffing bij het schoonmaken of herstellen van tankschepen die bepaalde gevaarlijke stoffen hebben vervoerd. Bezien zal worden in hoeverre deze specifieke voorschriften voor tankschepen, gelet op de aanwezigheid van algemene voorschriften voor de gevaren, nog nodig zijn.

Bijlage 5

Aanvullende voorstellen m.b.t. vereenvoudiging

In het kader van vereenvoudiging en verhoging van de transparantie van regelgeving start als vermeld hangende de adviesaanvraag een project waarin de hele arboregelgeving systematisch wordt doorgelopen. Daarbij wordt ook de nationale kop op artikelniveau betrokken. De volgende onderdelen zullen met voorrang worden bekeken.

Hoofdstuk 2 afdeling 5 bouwproces (BPAB)

Het Bouwprocesbesluit, het BPAB, is volledig geënt op geharmoniseerde wetgeving. Het doel is te komen tot verbetering van arbeidsomstandigheden op mobiele bouwplaatsen door meer aandacht te besteden aan preventie, samenwerking en coördinatie. In de praktijk blijkt deze doelstelling niet altijd gerealiseerd te worden zoals beoogd. Zowel in de bouwwereld als binnen de AI bestaat onvrede met dit onderdeel van het Arbobesluit. Knelpunten hierbij worden gevormd door onduidelijkheden in de tekst, interpretatieproblemen en beperkte handhavingsmogelijkheden. Door een duidelijkere formulering van de wettelijke bepalingen en een duidelijkere attributie van taken en verantwoordelijkheden, wordt beoogd de doelstellingen van het BPAB beter tot hun recht te doen komen.

Hoofdstuk 4 Arbobesluit ‘gevaarlijke stoffen’

Hoofdstuk 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit stelt regels over gevaarlijke stoffen en biologische agentia. Dit hoofdstuk is voor het overgrote deel samengesteld uit elkaar in de tijd opvolgende Europese richtlijnen. Grondige analyse heeft uitgemaakt dat de implementatie van die richtlijnen de duidelijkheid niet ten goede is gekomen. Herschikking van dit hoofdstuk zal ter hand worden genomen ter bevordering van de kwaliteit en de transparantie van dit deel van de arboregelgeving.

Overheveling

Voorschriften die wel relevant zijn voor de arbeidsomstandigheden maar beter in andere wettelijke kaders zijn of kunnen worden geregeld worden zoveel mogelijk overgeheveld. Zo kunnen de voorschriften in het Arbobesluit voor brandpreventie, beter in het kader van de bouwregelgeving worden geregeld en gehandhaafd.

Literatuurlijst

- Arbowet in beeld, ITS Nijmegen, juni 2004, aan de Kamer toegezonden bij brief van 14 juni 2004, TK 25 879 nr. 50
- Arbo in kleine ondernemingen, ITS Nijmegen, in opdracht van de Vakcentrale FNV, juni 2004
- Rapport Kleine bedrijven en arbo, aan de Kamer gezonden bij brief van 13 november 2003, TK 25 883, nr. 19
- Nota Arbo werkt! Vakcentrale FNV, juni 2004
- Nota Deregulering en vereenvoudiging van arboregelgeving, VNO-NCW, november 2003
- Nota Deregulering Arbowet en regelgeving, MKB Nederland, maart 2004
- Nota Evaluatie Arbowet 1998, Arbeidsinspectie, Ministerie SZW, nr. AI/IO/EC/04/10257, 13 februari 2004
- Nota evaluatie arbeidsomstandighedenwetgeving, Vakcentrale MHP, 23 juli 2004
- Rapport Arbopreventiecultuur in grote ondernemingen, Research voor Beleid, juni 2004
- Rapport "Evaluatie van de Arbowet inzake ongewenste omgangsvormen", Elsevier, oktober 2004 (wordt binnenkort aan het parlement aangeboden).
- Nederlands Arbobeleid 'In Perspective', Een vergelijkende analyse van ontwikkelingen in vier Europese landen, R. Prins & B. de Zwart, Astri, juli 2004
- Het arbo-effect van medezeggenschap, J. Popma (proefschrift), 2003
- Arbobalans 2003, Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland, Ministerie SZW, januari 2004