

### 3 De adviesaanvraag

Met de adviesaanvraag van 29 oktober 2004 legt de staatssecretaris van SZW de kabinetsvisie over de evaluatie van de Arbowet 1998 aan de raad voor.

In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat de ontwikkelingen in de arboregelgeving eind jaren negentig een grotere effectiviteit en efficiency van het arbobeleid beoogden. De verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers in de ondernemingen is versterkt. In de arboregelgeving zijn meer beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk gekomen:

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

Volgens het kabinet komen uit de verschillende evaluatiebronnen de volgende hoofdpunten naar voren:

- de systeemaanpak werkt steeds beter, maar de kleine bedrijven (bedrijven met minder dan tien werknemers) blijven achter;
- de positionering van de arbodienst levert problemen op omdat de feitelijke advisering als dwingend wordt ervaren;
- de complexiteit van regels en de kosten vormen een knelpunt, vooral voor het midden- en kleinbedrijf;
- medezeggenschap heeft een positief effect op kwaliteit van arbozorg in het bedrijf maar de medezeggenschapsrol lijkt te stagneren;
- de arbocoördinator, die een duidelijke en actieve verantwoordelijkheid heeft op het arbeidsomstandighedenterrein, zorgt voor een positieve stimulans van de arbozorg;
- de handhaving door de AI behoeft verbetering.

Uit de resultaten van de evaluatie Arbowet 1998 concludeert het kabinet dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbowet 1998 (meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en ruimte voor maatwerk) nog steeds gelden maar onvoldoende werking hebben. In het huidige wettelijke stelsel wordt voor arbeidsomstandigheden nog te veel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en wordt de zelfwerkzaamheid onvoldoende uitgewerkt.

Volgens het kabinet betekent dit dat de overheid een andere sturingsrol moet gaan vervullen met meer focus op ernstige risico's. Ook moet de overheid zich meer richten op versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers in ondernemingen, met vooral aandacht voor het midden- en kleinbedrijf.

De adviesaanvraag bevat voorstellen tot aanpassing van het wettelijk arbostelsel, waardoor partijen die de primaire verantwoordelijkheid hebben meer dan nu hun verantwoordelijkheid kunnen en zullen nemen.

Volgens het kabinet gaat het om de volgende hoofdpunten:

- voorop in het wettelijk stelsel staat ruimte voor maatwerk, waarbij de wet meer als vangnet dient;
- de overheid stelt zich terughoudend op waar werkgevers en werknemers serieus werk maken van arbeidsomstandigheden in hun bedrijf of branche;
- bij lage risico's treedt de overheid terug zowel op wetgevingsterrein als op handhavingsgebied;
- bij misstanden treedt de overheid stevig op;
- verdere verlaging van de regeldruk;
- verdere ontwikkeling van succesfactoren voor zelfwerkzaamheid in bedrijven met vooral de ri&e en het pva als startpunten voor arbobeleid, de rol van de arbocoördinator en de rol van de medezeggenschap.

#### *Stimuleren eigen verantwoordelijkheid*

Bij het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid, een van de vier centrale thema's in de adviesaanvraag, onderscheidt het kabinet een drietal uitgangspunten.

- 1 *Het wettelijk stelsel moet meer ruimte bieden om eigen verantwoordelijkheid te nemen*  
Eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers staat voorop; de wettelijke regels gelden als vangnet. Belangrijk is dat ook werknemers een actieve rol vervullen en vooral het aspect veiligheid niet te licht opvatten.
- 2 *Het stelsel moet zelfwerkzaamheid en zelfregulering honoreren en daarmee stimuleren*  
Het kabinet heeft een denklijn ontwikkeld voor de consequenties die aan zelfregulering verbonden moeten worden. Deze gaat ervan uit dat afspraken over de belangrijkste risico's die werkgevers en werknemers onderling in brancheverband maken, gelden als invulling van de eisen in de wet. De AI toetst wel of de relevante arbeidsrisico's in de brancheaanpak zijn meegenomen en wijst op eventuele belangrijke risico's die buiten beeld blijven. Actieve inspectie in bedrijven die een brancheafspraken hebben over de belangrijkste risico's is eerst aan de orde als er sprake is van indicaties voor misstanden. Onmisbaar acht het kabinet vormen van monitoring op de daadwerkelijke aanpak van de risico's in de branche. De brancheafspraken worden aangemerkt als stand van de techniek waarop de AI kan handhaven.  
De voorgestelde denklijn impliceert het meer expliciet vastleggen van het beginsel dat verschillende wijzen van aanpak voor hetzelfde risico geaccepteerd worden als invulling van doelvoorschriften. Waar geen brancheafspraken zijn ontstaan en de situatie zich voordoet dat er sprake is van feitelijke misstanden, hanteert de overheid als uitgangspunt het voeren van een actief handhavingsbeleid. Daarbij kan de AI met gebruik van branchespecifieke oplossingen als aanknopingspunt voor de aanpak van de problematiek in andere branches (waar geen afspraken zijn gemaakt) een vertaling maken van de stand van de techniek van de ene branche naar de andere branche. Partijen behouden uiteraard de mogelijkheid hun beleidsvrijheid vorm te geven.

### 3 *Zelfhandhaving staat voorop bij zelfregulering*

Het kabinet vindt dat partijen zelf primair verantwoordelijk zijn om elkaar aan de gemaakte afspraken te houden. Wegen die openstaan om de partij die zich niet aan de afspraak houdt tot nakoming te bewegen zijn overleg, via de burgerlijk rechter nakoming afdwingen of, indien daarin bij de afspraak is voorzien, alternatieve geschillenbeslechting. Andere mogelijkheden zijn nog het vragen van een onderzoek door de 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. In de visie van het kabinet wordt de inschakeling van de AI geclausuleerd. Vereist is dat aan die inschakeling bemiddeling of vormen van mediation zijn voorafgegaan.

#### *Andere sturingsrol overheid*

Het voorzien in een andere sturingsrol van de overheid, het tweede centrale thema, betekent volgens het kabinet dat de overheid zich kan en moet terugtrekken bij lage risico's. Dit zijn risico's die niet leiden tot blijvend letsel of sterfte en ook geen aanleiding geven tot grote maatschappelijke kosten of onrust. De wetgeving die nu voor lage risico's bestaat, zal worden geschrapt en de overheid zal daarop dus niet langer handhaven. Ook voor de overige risico's ligt het primaat bij partijen, waarbij volgens het kabinet tevens overheidsinzet is geïndiceerd. Deze risico's zijn arbeidsrisico's waarvan de overheid wil dat ze op de agenda komen (of blijven) van of binnen bedrijven. De overheidsrol hierbij is stimulerend en varieert per onderwerp, evenals de invulling.

Voorzover de regelgeving vanwege Europese verplichtingen niet geschrapt kan worden, wordt in de zienswijze van het kabinet de handhaving van lage risico's in beginsel overgelaten aan het civiele recht. Het kabinet vindt het, uitgaande van civielrechtelijke handhaving, wenselijk een publiekrechtelijk vangnet te creëren voor lage risico's die nog wel wettelijk zijn genormeerd. Onder bijzondere omstandigheden kunnen lage risico's toch een misstand opleveren, vooral als sprake is van een cumulatie van lage risico's die tot grote individuele gezondheidsschade zou leiden of als sprake is van duidelijke misstanden op het werk.

Voor de aanpak van andere (niet-lage) risico's en misstanden is volgens het kabinet een stevige en gerichte handhaving als activerend instrument nodig. Dat omvat intensivering van de handhavingsdruk en verscherping van de sanctionering. Het kabinet noemt in dit verband twee aandachtspunten: de boetehoogte en het instrument 'naming and shaming'. Op korte termijn zal het kabinet de boetenormbedragen voor de ernstig beboetbare feiten verdubbelen. Op de lange termijn wil het kabinet de maximale boetes in de Arbowet 1998 door wetswijziging verdubbelen.

Met de wettelijke verankering van het 'naming and shaming'-instrument wil het kabinet mogelijk maken dat de AI in principe haar inspectieresultaten met naam en toenaam van instellingen en bedrijven openbaar kan maken. Daarvan verwacht het kabinet een gunstig effect op de handhaving.

*Terugdringing regeldruk*

In april 2004 hebben de bewindslieden van SZW in het kader van het derde centrale thema, terugdringing van de regeldruk, een pakket gelanceerd dat als uitgangspunt heeft: het waarborgen van goede arbeidsomstandigheden tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij is meegedeeld dat een verdere reductie van administratieve lasten op korte termijn minder gemakkelijk is te realiseren. Dat komt door de sterke internationale bepaaldheid van arboregelgeving. Nagegaan is welke mogelijkheden er zijn tot vereenvoudiging en deregulering in relatie tot de zogenoemde ‘nationale kop’ (nationale regelgeving die niet op internationale verplichtingen is gebaseerd).

Kern van de dereguleringsvoorstellen vormt, aldus het kabinet, het verminderen van overheidsregelgeving voor lage risico’s. Het deelt mee dat een doorlichtingsproces van de nationale kop op onderwerpsniveau is gestart, waarbij gekeken wordt naar wat kan vervallen, wat moet worden overgelaten aan de verantwoordelijkheid van partijen en welke delen van de nationale kop voorlopig behouden zouden moeten blijven<sup>1</sup>.

Verder benadrukt het kabinet nogmaals het belang van eenvoudige en duidelijke regelgeving en vraaggestuurde informatieverstrekking. Het Arbo Platform Nederland levert een forse inspanning voor de informatieverstrekking. Op het terrein van regelgeving zijn er het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving, de clusteraanpak gevaarlijke stoffen in het programma Andere Overheid, en het project ‘tegenstrijdige regels’.

De voorstellen tot deregulering en vereenvoudiging beïnvloeden volgens het kabinet vooral de (ervaren) regeldruk en de ergernisfactor.

Dereguleringsvoorstellen kunnen op Europeesrechtelijke belemmeringen stuiten.

Daarom staat op de Europese agenda van het kabinet de uitbreiding van de ruimte voor afwijkingen, in de vorm van maatwerk voor ondernemingen, waar Europa voor bepaalde risico’s doel- en middelvoorschriften oplegt. Andere agendapunten zijn vereenvoudiging, ‘ontdetaillering’ en deregulering. Startpunt daarvoor zijn de in het vooruitzicht gestelde voorstellen van de Europese Commissie tot simplificatie van de Europese kaderrichtlijn en vijf bijzondere arborichtlijnen.

*Voorzieningen voor zelfwerkzaamheid*

Bij het laatste centrale thema, voorzieningen voor zelfwerkzaamheid, noemt het kabinet de ri&e en het pva (als startpunt voor arbobeleid in het bedrijf), de rol van de arbocoördinator en de rol van medezeggenschap. Dit zijn de succesfactoren voor de vormgeving van een goed arbobeleid binnen de onderneming. Verdere ontwikkeling van deze succesfactoren is belangrijk, maar het initiatief daarvoor ligt bij de betrokken partijen en niet bij de overheid. Zij zal alleen een gericht beleid ter ondersteuning voeren.

1 In maart 2005 is van de zijde van het ministerie van SZW het resultaat van het doorlichtingsproces, een overzicht van verplichtingen uit de Arboret, het Arbobesluit en de Arboregeling die niet zijn terug te voeren op internationale verplichtingen, aan de commissie van voorbereiding van de onderhavige advisering verstrekt. Het overzicht is opgenomen in bijlage 3 bij dit advies.