

5 Naar een nieuwe arbostructuur

5.1 Inleiding

Zoals gezegd kan de raad een aantal aan de adviesaanvraag ten grondslag liggende elementen en uitgangspunten onderschrijven. Niettemin is hij van oordeel dat op een andere wijze dan in de adviesaanvraag is voorgesteld, gekomen zou moeten worden tot een herstructurering van het regelgevingscomplex op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Tegenover de in de adviesaanvraag gepresenteerde structuur plaatst de raad in dit hoofdstuk een model voor een nieuwe arbostructuur dat naar zijn oordeel in belangrijke mate tegemoetkomt aan de knelpunten die ook in de adviesaanvraag in het huidige regelgevingscomplex rond arbeidsomstandigheden zijn gesignaleerd. Tevens kan dit model een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen die de raad met de staatssecretaris deelt. In dit verband is te noemen het vereenvoudigen van de arboregelgeving en het nader vormgeven van de toegenomen rol en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op het gebied van arbeidsomstandigheden. Verder meent de raad dat waar sprake is van (echt) overbodige regelgeving, deze kan worden geschrapt en dat de structuur van de overblijvende regelgeving kan worden verhelderd. Ook ziet de raad aanleiding op het gebied van arbeidsomstandigheden te komen tot een versterking van het maatwerkbeginsel, waarbij dit beginsel geldt als een van de uitgangspunten van de wetgeving.

Ten slotte acht de raad van belang dat een herziene arbostructuur past in een samenhangende aanpak op uiteenlopende niveaus, de zogenoemde ‘ketenbenadering’, op grond waarvan een integrale benadering van preventiebeleid, arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid dient te worden bevorderd. Zoals eerder aangegeven, vormt deze ketenbenadering onderdeel van de Verklaring van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid van 5 november 2004. De Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van 15 april 2005 benadrukt opnieuw het belang van een dergelijke integrale benadering.

De raad ziet zijn voorstellen voor een nieuwe arbostructuur nadrukkelijk in het kader van een op langere termijn na te streven situatie. De centrale achtergrond van de door de raad voorgestelde structuur vormt zijn wens (uiteindelijk) te komen tot de realisatie van een Europees ‘level playing field’, een situatie waarin op Europees niveau sprake is van een gelijk beschermingsniveau voor alle werknemers.

In de navolgende paragrafen zal de raad eerst zijn visie op de doelstelling van (par. 5.2) en de verantwoordelijkheid voor (par. 5.3) de nieuwe arbostructuur belichten. Daarna gaat hij nader in op de door hem beoogde nieuwe arbostructuur in Europees verband (par. 5.4).

Ten slotte werkt de raad in schetsmatige zin de beoogde nationale structuur uit (par. 5.5 en 5.6).

5.2 Doelstelling

De raad is van oordeel dat een (nieuwe) arbostructuur dient bij te dragen aan de totstandkoming van adequate werkomstandigheden die van belang zijn voor het behoud van gezond en gemotiveerd personeel. Een adequaat beschermingsniveau voor werknemers bij de uitoefening van hun werkzaamheden dient in de visie van de raad in de nieuwe arbostructuur dan ook het uitgangspunt te blijven. Ook dient deze structuur bij te dragen aan preventie en beperking van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Dit is mede relevant voor het goed functioneren van de arbeidsorganisatie en voor de reputatie van een bedrijf of van een sector en heeft een positieve uitstraling voor de intrede van nieuwe werknemers.

Verder dient de nieuwe structuur meer ruimte te bieden aan werkgevers en werknemers om eigen verantwoordelijkheid te nemen ter zake van het arbeidsomstandighedenbeleid en te leiden tot een aanzienlijke vermindering van de (gevoelde) regeldruk en een afname van de complexiteit van de regelgeving.

5.3 Verantwoordelijkheid

De raad onderschrijft de opvatting van de staatssecretaris dat de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken en in stand houden van goede arbeidsomstandigheden bij werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau ligt. Het wettelijke kader voor deze verantwoordelijkheid is nu neergelegd in de Arbowet en in het BW.

In de Arbowet¹ is bepaald dat op de werkgever de plicht rust een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid te voeren en daarbij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, een aantal specifieke verplichtingen in acht te nemen.

De Arbowet bevat ook een werknemerspendant van deze verplichting². Op grond hiervan is de werknemer gehouden om in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen en zorg te dragen voor de eigen veiligheid en gezondheid en die van andere personen.

Verder is voor het wettelijke verantwoordelijkheidskader van belang de in het BW geregelde verplichting van werkgever en werknemer om zich als een goed werkgever en als een goed werknemer te gedragen³.

Tot slot is in dit kader van belang de zorgplicht van de werkgever voor de werkomgeving van de werknemer, die ook in het BW is geregeld⁴. Op grond hiervan is de werkgever aansprakelijk als hij toerekenbaar tekortschiet in zijn zorgverplichting.

1 Zie artikel 3 Arbowet.

2 Zie artikel 11 Arbowet.

3 Zie artikel 7: 611 BW.

4 Zie artikel 7: 658 BW.

Dat de primaire verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid ligt bij werkgevers en werknemers, neemt niet weg dat de raad van oordeel is dat ook de overheid op dit terrein verantwoordelijkheid blijft houden⁵. De raad verwijst in dit verband naar zijn overwegingen ter zake, als weergegeven in paragraaf 4.4.

5.4 Naar een Europese arbostructuur

De raad is van oordeel dat in de uiteindelijk na te streven situatie sprake zou moeten zijn van een Europees regelgevingskader waarin alle relevante arbeidsrisico's via publieke normering gedekt zijn. Het uitgangspunt van een adequate gezondheidskundige bescherming van werknemers is immers niet alleen op nationaal niveau relevant, maar zou dienen te gelden voor alle werknemers, waar ze ook werken. Op deze wijze kan ook worden voorkomen dat binnen Europa concurrentie op arbeidsomstandigheden tussen de lidstaten kan bestaan.

Naar het oordeel van de raad zou een Europese arbostructuur idealiter een onderverdeling kennen in een publiek en een privaat domein. In het publieke domein worden concrete en heldere doelvoorschriften met daaraan gekoppelde gezondheidskundige of veiligheidskundige grenswaarden opgenomen voor alle relevante arbeidsrisico's. In het private domein wordt op bedrijfsniveau – met inachtneming van de nationale wetgeving op het gebied van medezeggenschap – vastgelegd op welke wijze aan de doelvoorschriften wordt voldaan. Op sectoraal niveau kunnen eveneens afspraken worden gemaakt over de wijze waarop aan de doelvoorschriften kan worden voldaan. Uiteraard kunnen ook op centraal niveau afspraken worden gemaakt. Dit systeem houdt in dat voor alle (Europese) werknemers een gelijke publieke bescherming wordt geboden, terwijl in de in te zetten middelen of procedures om aan de publieke normen te voldoen, rekening kan worden gehouden met nationale verschillen en verschillen tussen bedrijven en sectoren.

Een dergelijke structuur zal volgens de raad ook de inzet van Nederland moeten zijn in het besluitvormingsproces van de Europese instellingen op het terrein van arbeidsomstandigheden. De raad meent dat Nederland dient te bevorderen dat op Europees niveau de randvoorwaarden worden gecreëerd om de voorgestelde arbostructuur volledig te kunnen uitvoeren. Uiteraard zullen ook in Europees verband helderheid, hanteerbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving centraal dienen te staan.

Verder is de raad van oordeel dat uniformering van de arbeidsomstandighedenregelgeving op Europees niveau niet mag leiden tot verlaging van het beschermingsniveau in de lidstaten (hetgeen overigens niet verhindert dat overbodige bepalingen kunnen worden geschrapt). Dit betekent dat Nederland dient te bevorderen dat vooral in de nieuwe lidstaten het beschermingsniveau van de werknemers zal worden verhoogd.

5 Zie ook SER-Advies (1997) *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*, publicatienr. 97/03; Den Haag, p. 35 en SER-Advies (2002) *Werken aan arbeidsgeschiedtheid: Voorstellen WAO-beleid*; publicatienr. 02/05, Den Haag, p. 87.

Om een daadwerkelijk gelijk beschermingsniveau te garanderen zal uiteraard ook de handhaving op een gelijkwaardig Europees niveau moeten plaatsvinden.

De raad realiseert zich dat zijn wens te komen tot een uniform Europees regelgevingskader op het gebied van arbeidsomstandigheden, gezien moet worden als een langetermijnperspectief. Dat betekent niet dat in Nederland zou moeten worden gewacht tot die beoogde situatie daadwerkelijk is bereikt. Het hierna nader uit te werken voorstel voor een nieuwe arbostructuur van de raad kan reeds nu bijdragen aan een oplossing van gesignaleerde knelpunten en inspelen op wenselijk geachte ontwikkelingen. Bovendien speelt het voorstel al in op het voorgestane Europese stelsel en kan te zijner tijd hierbij 'naadloos' worden aangesloten.

De raad meent dat op de weg naar het bereiken van een uniforme Europese arbostructuur, in nationaal verband (nog) niet zal kunnen worden volstaan met (alleen) het bestaande Europese regelgevingskader. Enerzijds zal het door de raad voorgestane stelsel dienen te voorzien in heldere, concrete doelvoorschriften waaraan zoveel mogelijk gezondheidkundige of veiligheidkundige grenswaarden gekoppeld zijn; hierbij zal eerst moeten worden gezien in hoeverre de huidige Europese regelgeving daarin thans voorziet. Anderzijds zal in het door de raad voorgestane stelsel moeten worden gezien welke van de huidige niet door Europese richtlijnen afgedwongen bepalingen in de arbo-regelgeving als niet relevant voor de bescherming van werknemers kunnen worden geschrapt.

De raad is van oordeel dat, na het bereiken van de beoogde uniforme Europese systematiek, in beginsel het internationale regelgevingskader ook op nationaal niveau maatgevend moet zijn. Indien op nationaal niveau dan nog behoefte zou blijken te bestaan aan aanvullende normering op het gebied van arbeidsomstandigheden, zal op dit niveau expliciet dienen te worden aangegeven waarom aanvullende regelgeving noodzakelijk zou zijn.

Het genoemde langetermijnperspectief laat onverlet dat naar het oordeel van de raad nu al een begin gemaakt kan worden met het doorlichten van de regelgeving voorzover het de nationale kop betreft. In dit verband onderschrijft de raad de inzet tot vermindering van de (gevoelde) regeldruk, zoals verwoord in de brief van de staatssecretaris van SZW van 13 mei 2005 aan de Tweede Kamer⁶. Hierbij betreft de raad ook de notitie van het ministerie van SZW van 21 maart 2005⁷, waarin voorstellen zijn uitgewerkt hoe om te gaan met de nationale kop. Het ministerie onderscheidt drie categorieën, te weten:

- 1 Delen die overgelaten kunnen worden aan partijen en dus uit de publieke regelgeving kunnen vervallen.

6 Zie bijlage 4 bij dit advies.

7 Zie bijlage 3 bij dit advies.

2 Delen waarvan overwogen wordt om die als de nationale kop te behouden.

3 Overwegingen om delen van de nationale kop vooralsnog of aangepast te behouden. De raad beschouwt de voorstellen als bruikbaar voor de realisering van het door de raad geschetste model van een uiteindelijk Europese, maar vooralsnog nationale uitwerking van het voorstel van de raad voor een nieuwe arbostructuur. De genoemde driedeling bevat goede aanknopingspunten voor die verdere uitwerking.

Als voorbeelden noemt de raad enkele onderwerpen uit de eerste twee categorieën. De raad is het eens met hetgeen wordt voorgesteld bij categorie 1, dat in de publieke regelgeving geen norm hoeft te worden vastgelegd voor het aantal beschikbare toiletten in fabrieken en werkplaatsen. Ook stemt de raad in met het verdwijnen van de beleidsregels uit het publieke domein voorzover zij betrekking hebben op middelvoorschriften. Wat categorie 2 betreft stemt de raad in met het oordeel dat voor de aanpak van de OPS-problematiek de onlangs tot stand gekomen regelgeving behouden blijft. Hetzelfde geldt voor de per 1 juli 2005 gewijzigde regelgeving over de arbodienstverlening. Met betrekking tot hetgeen onder categorie 3 ‘Overwegingen om delen van de nationale kop vooralsnog of aangepast te behouden’ is opgenomen, beveelt de raad aan dat sociale partners hierover met de overheid in overleg treden en dit overleg bij voorkeur vóór 1 september 2005 afronden, gelet op de gevoelde urgentie om daadwerkelijke stappen op dit terrein te zetten. Overigens vindt de raad dat dit overleg niet beperkt zou moeten blijven tot categorie 3.

5.5 Uitgangspunten nieuwe arbostructuur

5.5.1 Inleiding

De implementatie van de nieuwe arbostructuur in Nederland zal, gegeven de huidige duale structuur van nationale en Europese regelgeving, zodanig dienen te worden opgezet dat deze past binnen en voldoet aan de thans geldende Europese richtlijnen en andere internationale verplichtingen⁸. Het overgrote deel van de Nederlandse arbovoorschriften is gebaseerd op internationale, vooral Europese, regelgeving.

De door de raad voorgestane arbostructuur kent een duidelijk onderscheid tussen doelvoorschriften met daaraan gekoppelde grenswaarden in het publieke domein en methoden om aan die doelvoorschriften te voldoen in het private domein.

Zoals gezegd beschouwt de raad zijn hierna nader uit te werken voorstellen voor een nieuwe arbostructuur in Nederland als een ‘opmaat’ naar een situatie waarin sprake is van een Europees ‘level playing field’. In die zin is de nieuwe arbostructuur te beschouwen als een tussenstap op weg naar de situatie waarin de Europese regelgeving ook op een dergelijke wijze is gestructureerd.

8 Naast EU-richtlijnen liggen ook ILO-Verdragen ten grondslag aan nationale arbovoorschriften.

De hierna aan te duiden voorstellen van de raad geven de hoofdlijnen aan van de door de raad voorgestane nieuwe arbostructuur. Hij acht het van essentieel belang dat de centrales van werkgevers en van werknemers bij de nadere inrichting en uitwerking van deze nieuwe arbostructuur worden betrokken.

5.5.2 Kern nieuwe structuur

Kern van de door de raad voorgestane nieuwe arbostructuur is dat een duidelijker onderscheid tussen het publieke en het private domein tot stand wordt gebracht. In zijn visie blijven alleen de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling onderdeel uitmaken van het publieke domein⁹. De totstandkoming en handhaving van deze regelingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de overheid.

Het *publieke domein* bevat heldere concrete doelvoorschriften waaraan zoveel mogelijk gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden gekoppeld zijn. Doelvoorschriften omschrijven het te bereiken beschermingsniveau van werknemers tijdens de arbeid. De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft hier op. Waar (nog) geen handhaafbare doelvoorschriften kunnen worden geformuleerd, wordt voorzien in procesnormen.

De door de raad voorgestane nieuwe arbostructuur impliceert een herordening van regelgeving in het publieke domein, enerzijds door in de arboregelgeving voorzover nodig ook doelvoorschriften of procesnormen op te nemen die nu in de beleidsregels staan, anderzijds door thans in het publieke domein opgenomen middelvoorschriften, toelichtingen of onnodige detailleringen over te brengen naar het private domein. Middelvoorschriften verliezen daarbij de formele status van voorschrift.

Niet-handhaafbare doelvoorschriften die zijn opgenomen in het publieke domein, zullen zoveel mogelijk geherformuleerd moeten worden tot handhaafbare doelvoorschriften. Verder zullen onduidelijke doelvoorschriften moeten worden geherformuleerd tot duidelijke, goed toegankelijke bepalingen.

In het *private domein* worden door werkgever(s) en werknemers manieren vastgesteld waarop aan de doelvoorschriften kan worden voldaan. Dit kan gebeuren op het niveau van de individuele onderneming in het plan van aanpak behorend bij de risico-inventarisatie en -evaluatie, of op sectoraal of centraal niveau op basis van overeenstemming tussen werkgever en werknemers. Deze manieren van werken kunnen worden vastgelegd in een Arbocatalogus waarin door werkgevers en werknemers erkende middelen zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen. De huidige (Arbo)beleidsregels, de Arboinformatiebladen (AI-bladen), de NEN-normen en arboconvenanten kunnen bij de ontwikkeling en invulling van die Arbocatalogus een belangrijke rol spelen. De middelvoorschriften (die corresponderen met concrete doelvoorschrift

⁹ De raad ziet daarbij geen aanleiding de toepasselijkheid van de wetgeving te beperken, bijvoorbeeld ten aanzien van leerlingen en stagiairs.

ten) uit de huidige Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling en die zoals gezegd uit het publieke domein verdwijnen, kunnen (zij het niet meer in de vorm van een voorschrift) eveneens een rol spelen bij de samenstelling van de Arbocatalogus. Dit geldt mogelijk ook voor de overige elementen die uit het publieke domein verdwijnen.

Met de voorgestelde benadering van het verplaatsen van middelvoorschriften, toelichtingen en onnodige detailleringen uit de handhaafbare doelvoorschriften naar het private domein, valt naar het oordeel van de raad een aanzienlijke terugdringing van regelgeving te realiseren. Verder zal deze nieuwe structuur volgens de raad leiden tot een vereenvoudiging en een betere uitvoerbaarheid van de (resterende) publieke arboregelgeving en daarmee tot een (aanzienlijke) administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

5.5.3 *Overgangsfase en evaluatie*

De raad meent dat de mogelijke maatregelen helder in een Arbocatalogus zouden dienen te zijn verwoord, vooraleer de bedoelde stap op verantwoorde wijze kan worden gezet. De raad memoreert ten overvloede dat een onvoldoende zorgvuldige overgang van oud naar nieuw verregaande ongewenste gevolgen zou kunnen hebben.

In het verlengde hiervan zal bij de overgang naar de nieuwe arbostructuur een duidelijke invoeringsdatum en een daaraan gekoppelde overgangstermijn moeten worden aangegeven, opdat werkgevers en werknemers in staat worden gesteld methoden of middelen vast te stellen waarmee aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan.

Voorts acht de raad het gewenst dat in de volgens zijn voorstellen te wijzigen Arbowet een evaluatiemoment wordt ingebouwd. In het verlengde van zijn eerdere advisering over arbodienstverlening acht de raad hierbij een periode van vijf jaar in de rede liggen. Op basis van deze evaluatie zal moeten worden gezien hoe de nieuwe structuur in de praktijk functioneert, wat de effecten hiervan zijn voor het arbobeleid in ondernemingen en of naar aanleiding van deze uitkomsten bijstelling van de wetgeving noodzakelijk is.

5.6 **Nadere uitwerking nieuwe arbostructuur**

5.6.1 *Publiek domein*

In de arbostructuur die de raad voor ogen staat, worden in het publieke domein zoveel als mogelijk is heldere en concrete, handhaafbare doelvoorschriften opgenomen waaraan duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidkundige grenswaarden gekoppeld zijn. Deze dienen te gelden voor alle thans bekende en toekomstige relevante arbeidsrisico's waaraan werknemers blootstaan, zoals omschreven in de Arbowet en het Arbobesluit en voor prioritaire arbeidsrisico's zoals die ten grondslag zijn gelegd aan de arboconvenanten nieuwe stijl.

Bij het voldoen aan de doelvoorschriften dient het (huidige) principe van de arbeidshygiënische strategie, zoals geformuleerd in artikel 3, lid 1 sub b van de Arbowet, te worden toegepast. Dit principe (dat in het publieke domein blijft) houdt in dat, tenzij dit redelij-

kerwijs niet van de werkgever kan worden gevegd, hij de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan moet voorkomen of beperken. Naar de mate waarin dergelijke gevaren en risico's niet bij de bron kunnen worden voorkomen of beperkt, moeten andere doeltreffende maatregelen worden genomen waarbij maatregelen gericht op collectieve bescherming de voorrang dienen te hebben boven maatregelen gericht op individuele bescherming. Slechts indien redelijkerwijs niet kan worden gevegd dat maatregelen worden getroffen die zijn gericht op individuele bescherming, dienen doeltreffende en passende persoonlijke beschermingsmiddelen aan de werknemer ter beschikking te worden gesteld.

De kern van de voorgestelde structuur zal volgens de raad gevormd worden door de thans in het Arbobesluit opgenomen doelbepalingen. Deze zijn in de huidige vorm reeds themagewijs gegroepeerd. Een dergelijke of soortgelijke overzichtelijke structuur van het publieke domein zal de toegankelijkheid van de regelgeving bevorderen.

De in de huidige Arbowet opgenomen systeemvoorschriften, zoals de verplichting tot het opstellen van een ri&e met bijbehorend plan van aanpak en de registratie van arbeidsongevallen, blijven in de voorgestelde systematiek onderdeel uitmaken van het publieke domein. Ook deze zullen op een goed toegankelijke wijze in de nieuwe structuur moeten worden ingepast.

Ten slotte zullen, in de periode waarin wordt toegewerkt naar de beoogde uniforme Europese systematiek, de (huidige en mogelijk nog tot stand te brengen) op Europese regelgeving berustende middelvoorschriften 'noodgedwongen' onderdeel van het publieke domein (blijven) uitmaken. In de nieuwe structuur zal helder dienen te worden aangegeven welke voorschriften gebaseerd zijn op Europese regelgeving. In het voorstel van de raad gaat het hierbij overigens om een overgangssituatie.

De raad is zich ervan bewust dat er in de door hem voorgestelde structuur sprake kan zijn van situaties waarin *niet of nog niet* aan het doelvoorschrift of de doelvoorschriften kan worden voldaan.

In de eerste situatie, als geconstateerd wordt dat er in het geheel duidelijk geen ruimte of mogelijkheid is om aan de norm te voldoen, zou desgevraagd ontheffing kunnen worden verleend aan een individueel bedrijf (of vrijstelling aan een sector of categorie van bedrijven) om aan het doelvoorschrift te voldoen. De raad constateert dat ook de huidige arboregelgeving in deze mogelijkheden voorziet.

In de tweede situatie is te denken aan de omstandigheid waarin duidelijk is dat, bijvoorbeeld als gevolg van tijdelijke technische beperkingen, binnen een sector of binnen een aantal sectoren nog niet aan de gestelde doelbepaling kan worden voldaan. In dergelijke gevallen kan door middel van een redelijkerwijsclausule (tijds)ruimte voor de betreffende sector(en) worden gecreëerd om naar de gewenste situatie toe te werken. Ook in de huidige Arbowet en het Arbobesluit wordt een redelijkerwijsclausule gehanteerd. Deze clausule heeft in meer algemene zin tot doel om een afweging mogelijk te maken van de arbeidsomstandighedenbelangen tegen andere belangen, waaronder ook economische (zie onderstaand kader). Een dergelijke clausule, te koppelen aan het betreffende doelvoor-

schrift, zou er volgens de raad in de geschetste situatie in moeten voorzien dat bedrijven de mogelijkheid krijgen om een plan van aanpak met bijbehorende fasering op te stellen dat ertoe moet leiden dat uiteindelijk wel aan het doelvoorschrift kan worden voldaan.

De redelijkerwijsclausule

Zowel in de Arbeidsomstandighedenwet als in het Arbobesluit wordt gebruik gemaakt van het begrip ‘redelijkerwijs’. In situaties waarin dit begrip wordt gebruikt, zijn maatregelen vereist, tenzij zulks redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Deze clausule heeft tot doel om een afweging mogelijk te maken van de arbeidsomstandighedenbelangen tegen andere belangen, waaronder ook economische. Bij de beoordeling of een beroep op de redelijkerwijsclausule kan worden gehonoreerd, zal met name de technische, operationele en economische haalbaarheid van de maatregelen enerzijds worden afgewogen tegen de mate van het door de arbeid veroorzaakte gevaar voor de arbeidsomstandigheden anderzijds. Gezien het karakter van deze clausule is deze alleen daar geformuleerd waar te implementeren EG-regelgeving zulks toelaat.

Wat betreft het aspect van de technische haalbaarheid dienen werkgevers zich in beginsel te houden aan hetgeen overeenkomt met de algemeen erkende stand van de techniek en met de stand van de betreffende techniek in de betrokken bedrijfstak.

Bij operationele haalbaarheid gaat het om situaties waarbij bepaalde maatregelen toch niet worden genomen, omdat zij in een ander opzicht de arbeidsomstandigheden van de werknemers weer bedreigen of bijvoorbeeld de productkwaliteit substantieel beïnvloeden.

In situaties waarbij het treffen van maatregelen op financiële bezwaren stuit, zal in de praktijk met name rekening worden gehouden met te hoge absolute kosten en verstoorde concurrentieverhoudingen. Algemeen uitgangspunt daarbij is dat in beginsel het doelstellingsniveau niet ter discussie staat, maar dat toegespitst op de concrete situatie de uitvoeringsmodaliteit (de wijze waarop of het tijdpad waarin het doelstellingsniveau bereikt kan worden) ter discussie staat. De werkgever zal in ieder geval aannemelijk moeten maken dat zijn beleid planmatig is gericht op de verwezenlijking van de gewenste situatie. Het inschatten van de redelijkheid van maatregelen is eerst en vooral, gezien de zelfwerkzaamheid, een taak van de werkgever. Uiteraard dient hierover overleg plaats te vinden met de (vertegenwoordigers van de) werknemers. Het ligt daarbij op de weg van de werkgever om te beargumenteren waarom hij in een concrete situatie niet kan voldoen aan een in dit besluit gewenst doelstellingsniveau en om zo nodig met alternatieven te komen. Daarbij zullen ook de deskundige werknemers, deskundige personen of diensten worden ingeschakeld. Indien er geen bevredigende oplossing kan worden bereikt, kan in het uiterste geval aan de Arbeidsinspectie een oordeel worden gevraagd.

- Bron: Handboek Arbeidsomstandighedenwetgeving; de tekst is samengesteld op basis van de oorspronkelijke (nota van) toelichting bij het Arbobesluit.

Voorstelbaar is dat op een aantal terreinen waarvoor doelvoorschriften van belang zijn, zich de situatie voordoet dat er (nog) geen handhaafbare doelvoorschriften in de vorm van grensnormeringen bestaan of kunnen worden geformuleerd ter voorkoming van gezondheidsschade. In die gevallen kan volgens de raad het beschermingsniveau worden gewaarborgd door het formuleren van een procesnorm. In een procesnorm, die in formele zin een plek krijgt in het publieke domein, wordt vastgelegd dat voor een bepaald risico een nadere regeling is vereist waarin de elementen die onderdeel moeten uitmaken van het arbeidsomstandighedenbeleid, met betrekking tot het betreffende onderwerp dienen te worden meegenomen.

Volgens de raad zou aan een dergelijke procesnorm vorm moeten worden gegeven door het betreffende onderwerp als algemene beleidsvoeringverplichting op te nemen in (artikel 3 van) de Arbowet (inspanningsverplichting). In het Arbobesluit wordt deze beleidsvoeringverplichting vervolgens uitgewerkt door middel van een ‘agendabepaling’. Hierin worden de elementen genoemd die onderdeel uit moeten maken van het arbobeleid met betrekking tot het betreffende onderwerp binnen bedrijven. De verdere uitwerking geschiedt in het overleg tussen werkgever(s) en werknemers.

Samenvattend zijn in het proces naar invoering van de voorgestane arbostructuur voor wat betreft het publieke domein de volgende stappen te onderscheiden.

- De bestaande globale doelvoorschriften moeten worden geherformuleerd tot heldere, concrete en handhaafbare doelvoorschriften, waaraan duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidskundige grenswaarden zijn gekoppeld.
- Waar dergelijke heldere en concrete, handhaafbare doelvoorschriften al zijn geformuleerd in bijvoorbeeld beleidsregels of normalisatienormen, worden die voorschriften opgenomen in het publieke domein van regelgeving.
- Zodra de globale doelvoorschriften zijn geherformuleerd als hiervoor aangegeven, kunnen de corresponderende middelvoorschriften uit de regelgeving in het publieke domein worden geschrapt.
- Voor een aantal doelvoorschriften zal het herformuleren in concrete en heldere, handhaafbare doelvoorschriften (nog) niet mogelijk zijn. In dergelijke gevallen kan worden voorzien door het formuleren van een procesnorm.

De raad realiseert zich dat het herformuleren van globale doelvoorschriften in heldere en concrete, handhaafbare doelvoorschriften, gekoppeld aan duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde gezondheidskundige of veiligheidskundige grenswaarden, een ingrijpende en niet-eenvoudige operatie zal kunnen blijken te zijn. Onderdeel van een dergelijke operatie zal ook een thematische (her)ordering van de op de verschillende risico's betrekking hebbende bepalingen kunnen zijn. Zoals gezegd acht hij het gewenst dat de centrales van werkgevers en van werknemers bij de nadere inrichting en uitwerking van de nieuwe arbostructuur worden betrokken. Verder is het naar zijn oordeel van belang en ligt het overigens ook in de rede dat het ontwikkelen en beheren van gezondheidskundige en veiligheidskundige grenswaarden wordt opgedragen aan een onafhankelijk en gezaghebbend instituut.

5.6.2 *Privaat domein; Arbocatalogus*

In het voorstel van de raad voor een nieuwe arbostructuur is het in het private domein aan werkgevers en werknemers om in gezamenlijk overleg manieren (methoden of middelen) vast te stellen waarop aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan en vervolgens om afspraken te maken welke van de methoden of middelen zullen worden ingezet om aan de doelvoorschriften te voldoen¹⁰.

Ter bevordering van de overzichtelijkheid en kenbaarheid is het gewenst dat deze manieren worden vastgelegd; de Arbocatalogus acht de raad daarvoor een goed instrument. De Arbocatalogus is daarmee een richtinggevend, praktisch en toegankelijk hulpmiddel, dat mogelijkheden aanreikt om aan de doelvoorschriften te voldoen.

Een Arbocatalogus¹¹ kan op verschillende manieren zijn opgebouwd. Naast omschrijvingen van technieken kunnen er bijvoorbeeld zogeheten goede praktijken in worden opgenomen, die handreikingen vormen om de eisen te vervullen die de doelvoorschriften stellen. Ook kan de Arbocatalogus normerende documenten en praktische handleidingen bevatten en kunnen er afspraken in worden opgenomen die door CAO-partijen bindend worden opgelegd. Verder is het mogelijk dat elementen uit de huidige arboconvenanten, waarvan voor het merendeel de werking rond 2007 zal aflopen, in de toekomst een plaats krijgen in de Arbocatalogus, naast eventueel een plaats in CAO's. Als bouwstenen voor het opstellen van de Arbocatalogus kunnen tevens worden genoemd het programma Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen en het MKB-Arbo-activiteitenprogramma. De Arbocatalogus is in de ogen van de raad niet bedoeld als een limitatieve opsomming van mogelijkheden om aan de doelvoorschriften te voldoen. Dit betekent dat het ook mogelijk is om met andere methoden en middelen aan de doelvoorschriften te voldoen.

Bij het vormgeven van de Arbocatalogus zijn verschillende niveaus te onderscheiden: het sectorale en het centrale niveau. Hier worden de afspraken gemaakt door sociale partners op het betreffende niveau. Een mogelijkheid is dat de arbocatalogi op sectorniveau onder beheer komen te staan van paritaire sectororganen, zoals deze in het kader van enkele arboconvenanten al zijn of worden opgezet, of in bepaalde sectoren al langer bestaan (bijvoorbeeld Arbowet). Uiteraard kunnen partijen op sectorniveau ook opteren voor een ander beheersmodel.

Binnen de onderneming worden met inachtneming van de wettelijke medezeggenschapsbepalingen, eventueel met behulp van de Arbocatalogus, als onderdeel van het

10 De mogelijkheid voor maatwerk is in de huidige Arbowet geregeld via een uitzonderingsbepaling, en wel die van art. 17. In de thans door de raad voorgestelde structuur is het de bedoeling dat werkgevers en werknemers door middel van een eigen invulling nadere uitwerking geven aan de wettelijke doelbepalingen.

11 In de huidige arbopraktijk zijn al voorbeelden te vinden van de manier waarop een Arbocatalogus zou kunnen worden opgezet. Zie bijvoorbeeld: <http://www.datwerktwelzolekker.nl/Default.aspx?tabid=120>. Deze website maakt deel uit van de voorlichtingscampagne over het arboconvenant Koek en Snoep (datum raadpleging website: mei 2005).

plan van aanpak, methoden en werkwijzen vastgelegd met het oog op de veiligheid en gezondheid van werknemers in de onderneming.

De raad meent dat de beste basis voor het maken van afspraken is dat deze berusten op overeenstemming tussen de betrokken partijen. Op sectoraal en centraal niveau zal dit ook altijd het geval (moeten) zijn. Indien op ondernemingsniveau geen overeenstemming bereikt kan worden, zal volgens de raad het te voeren beleid in ieder geval onderhevig (dienen te) zijn aan het instemmingsrecht van het medezeggenschapsorgaan. Indien de instemming niet zou worden verkregen, acht de raad het gewenst dat de kantonrechter, in geval van een verzoek om vervangende instemming, desgewenst een beroep kan doen op de expertise van de AI.

De raad meent in dit verband overigens dat het instemmingsrecht ter zake van het arbo-beleid als zodanig geen onderwerp van onderhandelingen tussen de werkgever en het medezeggenschapsorgaan zou dienen te zijn.

Hoewel zoals gezegd afspraken, op te nemen in de Arbocatalogus, op verschillende niveaus kunnen worden gemaakt, acht de raad het wenselijk dat met name catalogi op het niveau van de sector tot stand komen. Een van de grote voordelen hiervan is dat op die manier een koppeling mogelijk is met vraagstukken en afspraken op belendende beleidsterreinen¹². Deze vorm van ketenbenadering bouwt dan voort op de bevordering van een integrale benadering van preventiebeleid, arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid die de sociale partners in de Stichtingsverklaring van 5 november 2004 met elkaar hebben afgesproken. Verwacht mag worden dat dit leidt tot meer maatwerk en tot een groter draagvlak in de sector. Op branche- of sectorniveau tot stand gekomen afspraken hebben voorts als voordeel dat deze een groot bereik hebben. De afspraken kunnen een nog groter bereik krijgen als deze bij CAO zijn bevestigd en eventueel algemeen verbindend zijn verklaard.

De voorgestelde structuur impliceert dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de inhoud van een Arbocatalogus volledig berust bij de werkgevers- en werknemers (organisaties) op het betreffende niveau. De raad acht het daarbij denkbaar dat sociale partners op het nationale niveau voor de inhoudelijke vulling van de catalogus gebruikmaken van de kennis en informatie van bijvoorbeeld het Arbo Platform Nederland. Het platform zou ook sector- en ondernemingscatalogi kunnen verzamelen en de middelen geordend per risico presenteren.

De Arbocatalogus of de anderszins overeengekomen methoden en middelen om aan de doelvoorschriften te voldoen, worden zoveel mogelijk aangepast aan de stand der techniek en aan ontwikkelingen in de wetenschap. Nieuwe middelen kunnen dan worden toegevoegd waaruit dan vervolgens ook weer een keuze kan worden gemaakt.

12 De raad wijst in dit verband ook op de ontwikkeling en totstandkoming van het instrument van de branche-ri&e.

Voor de keuze van in te zetten middelen, die plaatsvindt op sector- of ondernemingsniveau, zijn de hoofdlijnen van de arbeidshygiënische strategie bepalend (zie par. 5.6.1).

Afspraken tussen sociale partners op sectoraal niveau in het kader van het voldoen aan de doelvoorschriften, kunnen volgens de raad ook betekenis hebben voor de individuele bedrijven in de betreffende sector. Als bijvoorbeeld in een sector een bepaalde werkwijze bestaat en in het kader van de arbeidshygiënische strategie maatregelen zijn genomen gericht op collectieve bescherming, dan zullen de afzonderlijke ondernemingen in die sector die in plaats daarvan kiezen voor de inzet van persoonlijke beschermingsmiddelen, deze keuze goed onderbouwd moeten kunnen uitleggen.

Gemaakte afspraken tussen sociale partners in het kader van het voldoen aan de doelvoorschriften, laten onverlet de zorgplichtbepaling van artikel 7: 658 BW en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Deze bepaling ziet niet op de handhaving door de AI maar op een mogelijke civielrechtelijke procedure.

Indien een werkgever zich niet heeft gehouden aan methoden en werkwijzen als omschreven in de Arbocatalogus, loopt hij in het kader van een dergelijke procedure in ieder geval het risico tegengeworpen te krijgen dat hij daarmee zijn zorgverplichting ex artikel 7: 658 BW niet is nagekomen. Op basis van de jurisprudentie van deze bepaling kan verder worden gesteld dat ook wanneer de werkgever zich aan de geschreven normen houdt, dit hem niet ontslaat van de verplichting zelf onderzoek te doen en zich op de hoogte te stellen; dit geldt te meer in gevaarlijke situaties.

Ook kunnen gemaakte afspraken een rol spelen in het kader van de beoordeling van het 'goed werkgeverschap', als bedoeld in artikel 7: 611 BW.

Genoemde algemene arbeidsrechtelijke bepalingen zijn niet alleen in repressief opzicht van betekenis. Aan de hand van de jurisprudentie zoals die zich vooral over artikel 7: 658 BW heeft gevormd, doet de werking zich ook in preventief opzicht gevoelen.

Zorgplicht

De civielrechtelijke zorgplicht omvat onder meer de verplichtingen die de werkgever heeft krachtens de Arbeidsomstandighedenwet en andere publiekrechtelijke regelingen over arbeidsomstandigheden. Hij dient te streven naar een optimaal beschermingsniveau. Omdat het gaat om een eventuele gezondheidsschade van de werknemer, wordt aangenomen dat van een werkgever een forse inspanning mag worden verlangd. Veiligheidsmaatregelen moeten in ieder geval voldoen aan hetgeen gebruikelijk is in ondernemingen met soortgelijke activiteiten (minimumniveau).

Uit de jurisprudentie blijkt dat wat in redelijkheid van de werkgever mag worden verlangd, afhangt van de omstandigheden van het geval. De zorgplicht van de werkgever hangt nauw samen met zijn zeggenschap over de werkplek en zijn bevoegdheid om de werknemer aanwijzingen te geven over de uitoefening van werkzaamheden. De zorgplicht van de werkgever strekt zich uit over de werk-

omgeving. Op grond van artikel 7:658 BW is de werkgever aansprakelijk als hij toerekenbaar tekortschiet in zijn zorgverplichting. Het artikel vestigt een schuld-aansprakelijkheid maar uit de jurisprudentie blijkt dat relatief snel wordt aangenomen dat sprake is van een tekortkoming in de zorgplicht. In zijn advies *Nieuwe risico's* heeft de raad gesignaleerd dat de eisen die in de rechtspraak aan de zorgplicht van de werkgever worden gesteld – in combinatie met de sterke beperking van de eigen schuld van de werknemer, het aannemen van retroactieve aansprakelijkheid en de afwenteling van causaliteitsonzekerheid – leiden tot een resultaat dat de risicoaansprakelijkheid dicht benadert.

- Bron: SER-advies (2002) *Nieuwe risico's*, publicatienr. 02/06, Den Haag, p. 68.

In het kader van de arbeidsrechtelijke bepalingen rond de totstandkoming van afspraken is ten slotte de Wet op de ondernemingsraden (WOR) relevant. De WOR verplicht de ondernemer de instemming te vragen van de OR voor een voorgenomen besluit dat betrekking heeft op een regeling op het gebied van arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of reïntegratiebeleid of een wijziging daarvan¹³. Als zo'n regeling kan dat deel van de afspraken op ondernemingsniveau worden beschouwd dat is gericht op het voldoen aan de wettelijke doelvoorschriften en waarin mogelijk gekozen is voor specifieke, op de onderneming toegespitste onderdelen van een op sectorniveau tot stand gekomen Arbocatalogus.

De raad is van oordeel dat het huidige wettelijke arbeidsrechtelijke kader er niet alleen in voldoende mate borg voor staat en ook prikkels en stimulansen biedt dat afspraken in het kader van de nakoming van de doelvoorschriften tussen sociale partners tot stand zullen komen, maar ook dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Hij wijst daarbij tevens op het belang van de in de huidige Arbowet opgenomen bepalingen met betrekking tot overleg en informatie-uitwisseling voor het activeren van de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers. Ten aanzien van het nakomen van gemaakte afspraken zij overigens ook verwezen naar de navolgende paragraaf.

De raad meent ten slotte dat de hiervoor geschetste opzet en invulling van het private domein tevens een positieve beantwoording impliceert van in de adviesaanvraag voorgelegde vragen ten aanzien van de (vergroting van de) verantwoordelijkheid c.q. betrokkenheid van werknemers.

13 Artikel 27, lid 1 onder d, WOR spreekt over instemming voor elk door hem (dit is: de ondernemer) voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een regeling op het gebied van arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het reïntegratiebeleid.

5.6.3 *Naleving; de rol van de Arbeidsinspectie*

5.6.3.1 *Handhaving*

Het voorstel van de raad voor een nieuwe arbostructuur betekent voor de handhaving het volgende.

Voorwerp van de handhaving voor de AI zijn de doelvoorschriften, de grenswaarden en procesnormen zoals opgenomen in het publieke domein. Om vast te kunnen stellen of in een concrete situatie binnen de in de wet geformuleerde doelvoorschriften en grenswaarden wordt geopereerd, neemt de AI alle genomen (technische en organisatorische) maatregelen in beschouwing.

De AI vormt zich een mening over de mate waarin de Arbocatalogus, als referentiekader, redelijkerwijs voldoende is om aan de doelvoorschriften te voldoen. In uitzonderingssituaties (waarin er geen Arbocatalogus is of indien deze redelijkerwijs niet kan leiden tot het voldoen aan de doelvoorschriften) formuleert de AI zelfstandig de stand van de techniek die als norm wordt gebruikt. Dit betekent dat indien de in de Arbocatalogus opgenomen hulpmiddelen naar het oordeel van de AI duidelijk tekortschieten in het bieden van een afdoend beschermingsniveau of indien er geen Arbocatalogus is, de AI kan aangeven met welke hulpmiddelen een afdoend beschermingsniveau wordt bereikt. Zoveel als mogelijk is zal daarbij in overleg worden getreden met de branche.

De AI zal in haar werkmethode de stand van de techniek zo mogelijk tijdig vooraf bekend maken.

De raad heeft met instemming kennis genomen van de gedachte die de staatssecretaris van SZW ontvouwt in zijn brief van 13 mei 2005 aan de Tweede Kamer om inspectieprojecten vooraf, vergezeld van de van toepassing zijnde normering, in korte brochures kenbaar te maken aan de branche.

Gelet op de beperkte capaciteit in menskracht en middelen zal de AI bij haar handhaving prioriteiten dienen te stellen op basis van een risicoanalyse (kans x effect). Bij inspecties van de AI dient te worden gehandhaafd op de risico's die het doel van de inspectie vormen en op misstanden die inspecteurs tegenkomen.

Bij toepassing van de redelijkerwijsclausule (als nog niet aan de doelvoorschriften kan worden voldaan; zie par. 5.6.1), kan de AI aan de hand van de ri&e en het plan van aanpak bezien of volgens de daarin opgenomen normen wordt gewerkt.

De raad is overigens van oordeel dat de handhaving door de AI zich niet zou dienen te beperken, tot het, in geval van overtreding van de doelvoorschriften, opleggen van een boete of andere negatieve sanctie. Zo zou het aanreiken van praktische suggesties en verbetermogelijkheden door de AI bij een rondgang door de onderneming, werkgever en werknemers stimulansen kunnen bieden bij de naleving van de arboregelgeving. Hoewel de AI niet adviseert, mag wel van haar worden verwacht dat ze duidelijk maakt waarom een situatie als gevaarlijk wordt aangemerkt. Een verdere stimulans zou kunnen uitgaan

van het in voorkomende gevallen geven van een compliment, indien geconstateerd wordt dat de onderneming goed presteert op arbogebied (bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring dat bij inspectie geen overtredingen zijn geconstateerd). Een dergelijk genuanceerd sanctiebeleid zou volgens de raad tevens kunnen bijdragen aan een meer positieve beeldvorming over de AI.

Ten aanzien van de publiekrechtelijke procesnormen¹⁴ blijft de handhaving van de AI beperkt tot het nagaan of alle ‘agendapunten’ zijn behandeld. Dit zou volgens de raad dan inhouden dat de AI – in formele zin – beziet of bij de afspraken die in het kader van een bepaald risico zijn gemaakt, invulling is gegeven aan de bedoelde agendapunten en of op een redelijke wijze iets aan het risico wordt gedaan.

De beperking van de handhavingsinzet van de AI tot de doelvoorschriften en de daaraan gekoppelde grenswaarden, impliceert dat de mogelijke (vermeende) niet-nakoming van gemaakte afspraken tussen werkgever(s) en werknemers in het kader van het voldoen aan die doelvoorschriften, alleen door de betrokken partijen zelf aan de orde kan worden gesteld. Daarmee valt de naleving van deze afspraken volledig in het civielrechtelijke domein.

De raad ziet, uitgaand van zijn voorstel voor een nieuwe arbostructuur, geen aanleiding (verdere) wijziging aan te brengen in (de uitvoering van) het handhavingsbeleid. Ook ziet hij geen noodzaak te komen tot een beperking van de toegang tot de AI, als voorgesteld – binnen de gepresenteerde context – in de adviesaanvraag (zie ook onderstaand kader). Als min of meer vanzelfsprekende uitgangspunten in het kader van de toegang tot respectievelijk het inschakelen van de AI ziet de raad dat voorafgaand aan de mogelijke indiening van een klacht bij het handhavingsapparaat, eerst de ‘normale’ weg van het bedrijfs-intern aan de orde stellen van de vermeende problematiek is bewandeld en dat bij de behandeling van de klacht zelf conform de bestaande interne instructie van de AI wordt gehandeld.

Wel hecht de raad eraan het belang te benadrukken van een zorgvuldig, in de zin van evenwichtig en effectief, handhavingsbeleid. Hierin past onder meer dat ondernemingen in een zo vroeg mogelijk stadium weten waar zij aan toe zijn. De raad heeft al eerder aangegeven met instemming kennis te hebben genomen van het voornemen van de staatssecretaris van SZW, zoals opgenomen in zijn brief van 13 mei 2005 aan de Tweede Kamer, om het inspectiebeleid van de AI vanuit dat oogmerk aan te passen. Hierin past ook dat de AI zo snel mogelijk, doch in ieder geval binnen een redelijke termijn reageert op een verzoek om ontheffing of vrijstelling¹⁵. Verder acht de raad een zo kort mogelijke termijn van afhandeling in geval van bezwaar of beroep gewenst. In dit verband acht hij het van belang dat duidelijkheid wordt geboden over de procedures, inclusief de termijnen waar-

14 Deze kunnen voorzien in de situatie waarin (nog) geen handhaafbare doelvoorschriften in de vorm van grenswaarden bestaan ter voorkoming van gezondheidsschade; zie paragraaf 5.6.1.

15 De raad wijst erop dat er in deze context een rapport is verschenen (*Lex Silencio*); dit rapport is in maart 2005 aan de staatssecretaris van Economische Zaken aangeboden.

mee werkgevers rekening kunnen houden. Een adequate en evenwichtige reactie vanuit de AI acht de raad ten slotte bepalend voor de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid.

Toegang tot AI in de praktijk

Uit informatie ten aanzien van de toegang tot de AI in de praktijk blijkt het volgende*.

De formele relatie tussen de AI en de OR/pvt is vastgelegd in de Arbwet. Tijdens bedrijfsbezoeken – waarbij de inspecteur als het gaat om reguliere bezoeken in het kader van het inspectieprogramma zijn komst vooraf veelal zal aankondigen – hebben de leden van de OR of de pvt de mogelijkheid om de inspecteur bij zijn bedrijfsbezoek te vergezellen. Ook hebben zij het recht om ‘onder vier ogen’ met de inspecteur te spreken**. Verder heeft de werknemersvertegenwoordiging recht op informatie van de AI. Deze informatie omvat alle AI-rapporten, eventuele schriftelijke eisen van de AI en een eventueel bevel tot stillegging***. Tevens heeft de OR/pvt de mogelijkheid om de AI te verzoeken een onderzoek in te stellen. De AI is gehouden zo spoedig mogelijk gehoor te geven aan dit verzoek****.

Het aantal keren dat de AI van de OR of een vakbond het verzoek kreeg om in een bedrijf een onderzoek in te stellen is bijzonder laag. Een andere mogelijkheid waarover de werknemersvertegenwoordiging beschikt om op eigen initiatief het contact met de AI tot stand te brengen, is het indienen van een klacht bij de AI. Het blijkt dat het aantal klachten dat door een medezeggenschapsorgaan wordt ingediend zeer beperkt is. Aan de hand van AI-bronnen zoals jaarverslagen (met het jaarverslag van de AI over 2001 als meeste recente bron) is berekend dat van het aantal klachten dat over arbeidsomstandigheden bij de AI was ingediend, minder dan 1 procent afkomstig is van een medezeggenschapsorgaan. Uit het jaarverslag van de AI over 2003 komt naar voren dat klachten over arbeidsomstandigheden altijd in behandeling worden genomen tenzij de klacht niet ligt op het werkterrein van de AI. In 2003 zijn 1947 klachten binnengekomen en zijn 2052 zaken naar aanleiding van een klacht afgerond. De indruk van de AI is verder dat in de jaren 2002 en 2003 het aantal klachten ingediend door de OR/pvt en de door deze organen gevraagde onderzoeken ongeveer 1 procent bedraagt van het totale aantal klachten.

* Voornamelijk gebaseerd op: Jan Popma, *Het Arbo-effect van medezeggenschap: Over de bijdrage van ondernemingsraden aan het arbeidsomstandighedenbeleid*, proefschrift 29 oktober 2003, pp. 150 e.v. en pp. 189 e.v.

** Beide rechten zijn neergelegd in artikel 12, lid 3 Arbwet.

*** Dit recht op informatie is geregeld in de artikelen 24, lid 5; 27, lid 6 en 28 lid 6 van de Arbwet.

**** Geregeld in artikel 24, lid 7 Arbwet.

5.6.3.2 Sancties

In de adviesaanvraag worden, in de context van het daarin gepresenteerde model, voorstellen gedaan tot verdubbeling van het maximale boetebedrag dat kan worden opgelegd en tot wettelijke verankering van het instrument ‘naming and shaming’.

De raad meent dat ook in zijn voorstel voor een nieuwe arbostructuur, een stevige en gerichte handhaving als activerend instrument een plaats zou moeten krijgen. In het aan de adviesaanvraag mede ten grondslag liggende onderzoeksrapport *Arbowet in beeld* wordt het belang daarvan onderstreept en worden verbeterpunten aangegeven. Het handhavingsinstrumentarium dient naar het oordeel van de raad zodanig te zijn dat daarvan een preventief effect uitgaat en dat geconstateerde gezondheids- en veiligheidsrisico's daadwerkelijk worden opgeheven.

Boete(hoogte)

Het huidige boetebeleid is gebaseerd op de artikelen 33 en 34 van de Arbowet en nader uitgewerkt in Beleidsregel 33.

Als algemene beleidslijn dient volgens de raad te gelden dat bij een overtreding van de publieke voorschriften en een voorgenomen boeteoplegging een goed beeld bestaat van de aard en de omstandigheden van het geval en dat deze omstandigheden medebepalend dienen te zijn voor de vraag of tot boeteoplegging wordt overgegaan. In dat kader speelt ook de (mate van) verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding een rol.

Voor wat betreft de hoogte van een op te leggen boete in geval van overtreding van een publiek voorschrift, is de raad enerzijds van oordeel dat deze zodanig dient te zijn dat deze opweegt tegen het eventuele met de overtreding verkregen economische voordeel. Anderzijds mag het naar zijn oordeel in beginsel ook niet de bedoeling zijn dat met het opleggen van een bepaalde boete de continuïteit van het bedrijf in gevaar wordt gebracht. Voorts moet de AI, met inachtneming van de genoemde elementen aard en omstandigheden van het geval en mate van verwijtbaarheid, in voorkomende gevallen kunnen besluiten geen boete op te leggen of een lagere dan volgens de ‘tarieflijst’ van Beleidsregel 33. Weliswaar biedt Beleidsregel 33 reeds thans de mogelijkheid met ‘bijzondere omstandigheden’ rekening te houden¹⁶, maar naar de indruk van de raad kan hiervan een beter en evenwichtiger gebruik worden gemaakt.

16 Lid 9 van deze beleidsregel luidt:

Indien blijkt dat er bij een beboetbaar feit sprake is van bijzondere omstandigheden, kan van deze beleidsregel worden afgeweken. In dat geval wordt het belang van toepassing van de beleidsregel afgewogen tegen de gevolgen die onverkorte toepassing van de beleidsregel voor de belanghebbende zou hebben. Er kan worden besloten tot het niet opleggen of verlagen van een boete voor een bepaald feit. Als bijzondere omstandigheden kunnen genoemd worden overmachtssituaties, nieuwe feiten en/of evidente fouten.

De adviesaanvraag bevat ter zake van de hoogte van de boete het voorstel over te gaan tot verdubbeling van de maximaal op te leggen boete zoals genoemd in artikel 34 Arbowet. Dit biedt volgens de staatssecretaris ruimte voor verdergaande, naar gelang van de omstandigheden genuanceerde, verhogingen binnen Beleidsregel 33.

De raad tekent in de eerste plaats bij het voorstel van de staatssecretaris aan dat een verhoging van de maximaal op te leggen boetes, niet betekent dat ook de feitelijk op te leggen boetes automatisch zouden worden verhoogd. Verder herhaalt de raad als zijn oordeel dat een genuanceerd boetebeleid in voorkomende gevallen óók moet kunnen leiden tot het afzien van boeteoplegging of tot het opleggen van een lagere boete.

Ten slotte meent de raad dat bij een herstructurering van het boetebeleid gezocht zou dienen te worden naar een betere aansluiting op en afstemming met boetes in relatie tot overtredingen in andere delen van de rechtspraktijk (bijvoorbeeld in het verkeer).

Met inachtneming van deze overwegingen meent de raad dat het voorstel van de staatssecretaris een effectief instrument kan vormen in gevallen van overtreding met ernstige verwijtbaarheid of recidive; daarmee kan het een bijdrage leveren aan een goede werking van de door de raad voorgestane arbostructuur. In die zin kan hij zich dan ook bij dat voorstel aansluiten.

Naming and shaming

In de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat de AI tot nog toe altijd terughoudend is geweest met het noemen van bedrijven en instellingen bij het openbaar maken van haar inspectieresultaten. Daarbij wordt de vraag in het midden gebracht of deze terughoudendheid nog wel van deze tijd en opportuun is. Het kabinet vindt dat in beginsel de AI alle bestuursrechtelijke resultaten van haar taken met naam en toenaam van de instellingen moet kunnen melden (zonder vermelding van de persoonsgegevens) en wil dat ook wettelijk verankeren. Het gaat hierbij niet alleen om de Arbowet maar ook om de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen. Het kabinet verwacht met de openbaarmaking van inspectieresultaten gunstige effecten op de handhaving. Als bedrijven en instellingen van tevoren op de hoogte zijn dat hun arboprestaties openbaar (kunnen) worden gemaakt, dan kan dat leiden tot een betere naleving van de regelgeving. Een ander voordeel acht het kabinet dat voor het publiek zichtbaarder wordt dat de AI overtreders fors aanpakt. Ten slotte wijst het kabinet in dit verband op de Wet openbaarheid bestuur, op basis waarvan de overheid alleen in uitzonderingsgevallen informatie mag afschermen.

Als nadeel van het voorstel schetst het kabinet dat het, gelet op de vereiste zorgvuldigheid, meer werk zal opleveren voor de AI.

De raad plaatst bij het voorstel van de staatssecretaris de volgende kanttekeningen. Openbaarmaking van de naam van een onderneming kan ernstige gevolgen hebben voor de betreffende onderneming en mogelijk zelfs aanleiding vormen voor de sluiting van de onderneming. Een zeer zorgvuldige en evenwichtige toepassing van dit instrument zou volgens de raad dan ook een absolute noodzaak dienen te zijn. Zo meent de raad dat bij een mogelijke openbaarmaking van de naam van een bedrijf of instelling zorgvuldig de

omstandigheden van de overtreding zullen moeten worden gewogen. Verder merkt de raad op dat namen van bedrijven veelal persoonsgegevens zijn in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het ligt voor de hand dat zal worden afgezien van openbaarmaking als de betreffende onderneming zich duidelijk niet-verwijtbaar onbewust is geweest van de gemaakte overtreding of ingeval er zodanige omstandigheden zijn dat de onderneming van de overtreding geen of slechts in lichte mate een verwijt te maken valt. Dit noopt er naar het oordeel van de raad dan ook toe dat uiterste terughoudendheid zou moeten worden betracht bij eventuele gebruikmaking van dit instrument. Verder dient de strafrechtelijke of administratieve procesgang te zijn geëindigd.

Bij ondernemingen die daarentegen ‘een potje maken’ van de arbeidsomstandigheden, bewust economische belangen laten prevaleren boven de gezondheidkundige belangen van de werknemers of in geval van herhaalde ernstige overtreding van voorschriften, zou openbaarmaking mogelijk in de rede kunnen liggen.

De raad is daarbij evenwel van oordeel dat het grootste effect van het instrument van openbaarmaking niet, althans zeker niet in alle gevallen, is gelegen in de daadwerkelijke toepassing ervan; veelal zal in ernstige gevallen via de vrije nieuwsgaring de feitelijke openbaarmaking van de naam van de onderneming al in een vroeg stadium hebben plaatsgevonden. Het belangrijkste effect ligt dan eerder in het feit dat de mogelijkheid bestaat dat openbaarmaking van de naam van de overtredende onderneming plaatsvindt. Zoals gezegd doet dit effect zich al rechtstreeks gevoelen in ernstige gevallen. Maar ook in gevallen waarin de overtreding niet de ‘krantenkoppen’ haalt, kan het resultaat dat met naming and shaming wordt beoogd, vorm krijgen via de openbaarheid van het strafproces. Dat geldt ook in de huidige situatie.

De raad is verder van oordeel dat een belangrijk bestaand handhavingsinstrument van de AI is gelegen in de mogelijkheid om in ernstige situaties het werk stil te leggen. Het in voorkomende gevallen hanteren van dit instrument acht hij een meer effectieve manier om daadwerkelijk een gevaarlijke situatie tot een eind te brengen. Indien in een concreet geval voor de mogelijkheid van stillegging van het werk in de plaats zou worden gesteld het instrument van naming and shaming, zou dit zelfs kunnen leiden tot het laten voortduren van een voor werknemers onveilige situatie.

Het vorenstaande overwegend, komt de raad tot de conclusie dat het voorstel van de staatssecretaris tot het wettelijk verankeren van het instrument naming and shaming, ook in de door de raad voorgestelde nieuwe arbostructuur, onvoldoende toegevoegde waarde heeft als 'nieuw' handhavingsinstrument, en dan ook niet zou moeten worden gevolgd. Dit betekent uiteraard niet dat de raad enige wijziging zou bepleiten in de huidige mogelijkheden en bevoegdheden van de AI en in de wijze waarop zij thans haar bevindingen van inspecties rapporteert.

Den Haag, 17 juni 2005

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris