

The background of the page features large, 3D, light-colored Hebrew characters 'סוף' (Sof) mounted on a textured, greyish wall. The characters are slightly tilted and cast soft shadows. A horizontal white band is overlaid across the middle of the image, containing the text 'SAMENVATTING' in a dark green, sans-serif font.

SAMENVATTING



## Samenvatting

Dit advies is een reactie op de adviesaanvraag van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 29 oktober 2004 over de evaluatie van de Arboret 1998. Het advies is door de raad vastgesteld in zijn vergadering van 17 juni 2005.

### *Adviesaanvraag*

De adviesaanvraag bevat voorstellen tot aanpassingen in het wettelijke arbostelsel die ertoe moeten leiden dat – nog meer dan nu het geval is – werkgevers en werknemers verantwoordelijkheid dragen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. Verder vindt het kabinet 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.

Naast de genoemde kernthema's, het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en een andere sturingsrol van de overheid, stelt de adviesaanvraag nog twee kernthema's centraal. Het gaat om het terugdringen van de regeldruk en het verder ontwikkelen van voorzieningen voor zelfwerkzaamheid. Aan de hand van deze vier thema's legt de staatssecretaris de raad een aantal gerichte vragen voor.

### *Beschouwingen over de adviesaanvraag*

De raad constateert dat het kabinet in de adviesaanvraag inzet op een verdere toename van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en op een aanzienlijke terugtrek van de overheid. De raad signaleert en onderschrijft de toegenomen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau en van de sociale partners op sectoraal en centraal niveau, onder meer op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Deze verantwoordelijkheid vormt het uitgangspunt voor een goed arbobeleid. Volgens de raad moet evenwel ook de overheid op dit terrein een nadrukkelijke en duidelijke rol blijven houden. In de visie van de raad behoort de vaststelling van het beschermingsniveau op het arbeidsomstandighedenterrein tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Zij dient dat te doen door heldere en concrete doelvoorschriften te formuleren die met dat beschermingsniveau samenhangen. Ook hoort daarbij volgens de raad een bij dat niveau passende adequate handhaving van overheidswege.

Verder onderstreept de raad het belang en is voorstander van maatwerk, waarvoor de grondslag op branche- of bedrijfsniveau gelegen is in afspraken tussen werkgever(s) en werknemers.

Niet goed bruikbaar in de praktijk vindt de raad de indeling in lage en overige (hoge) risico's die het kabinet in zijn adviesaanvraag voorstelt en de daaraan gekoppelde terugtrek van de overheid op het vlak van regelgeving en handhaving.

De raad komt tot de conclusie dat de voorstellen die het kabinet in zijn adviesaanvraag presenteert, niet de meest geschikte weg zijn om te komen tot een herstructurering van

het complex van arboregelgeving. De raad schetst in plaats daarvan een eigen model voor een nieuwe arbostructuur.

#### *Nieuwe arbostructuur*

De voorstellen voor een nieuwe arbostructuur die de raad doet, ziet hij nadrukkelijk in het kader van een op langere termijn na te streven situatie: de centrale achtergrond van de structuur die de raad voorstelt, 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.

De nieuwe arbostructuur heeft tot doel 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 blijft in de visie van de raad uitgangspunt in de nieuwe arbostructuur. Ook dient deze structuur bij te dragen aan preventie en beperking van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Verder moet de nieuwe structuur meer ruimte bieden aan werkgevers en werknemers om eigen verantwoordelijkheid te nemen ter zake van het arbeidsomstandighedenbeleid en leiden tot een aanzienlijke vermindering van (gevoelde) regeldruk en een afname van de complexiteit van de regelgeving.

De nieuwe arbostructuur is aldus te beschouwen als een tussenstap op weg naar de situatie waarin de Europese regelgeving op eenzelfde wijze is gestructureerd.

Kern van de nieuwe arbostructuur die de raad voorstaat, is een duidelijker onderscheid tussen het publieke en private domein. In de visie van de raad blijven alleen de Arboret, het Arbobesluit en de Arboregeling onderdeel uitmaken van het publieke domein en vallen de instandhouding en handhaving van deze regelingen onder de verantwoordelijkheid van de overheid.

De raad acht het van essentieel belang dat de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers worden betrokken bij de nadere invulling en uitwerking van de voorgestelde structuur.

#### *Publiek domein*

In het voorstel van de raad voor een nieuwe arbostructuur bevat het publieke domein heldere en concrete doelvoorschriften waaraan duidelijke wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden zijn gekoppeld. Doelvoorschriften omschrijven het te bereiken beschermingsniveau van werknemers tijdens de arbeid.

De nieuwe arbostructuur impliceert een herordening van regelgeving in het publieke domein. Dat komt enerzijds doordat in de arboregelgeving voorzover nodig ook doelvoorschriften of procesnormen worden opgenomen die nu in de beleidsregels staan. Anderzijds gebeurt dat door middelvoorschriften, toelichtingen of onnodige detailleringen die nu in het publieke domein zijn opgenomen, 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.

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 dergelijke gevallen kan de mogelijkheid van ontheffing (dan wel vrijstelling), respectievelijk het gebruik van de redelijkerwijsclausule uitkomst bieden.

Waar (nog) geen handhaafbare doelvoorschriften kunnen worden geformuleerd, wordt voorzien in procesnormen. In een procesnorm 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.

#### *Privaat domein*

In het private domein worden door werkgever(s) en werknemers manieren vastgesteld waarop aan de doelvoorschriften kan worden voldaan. Dit kan gebeuren op sectoraal of centraal niveau op basis van overeenstemming tussen sociale partners. Deze manieren van werken kunnen worden vastgelegd in een Arbocatalogus, waarin door werkgevers en werknemers erkende middelen en methoden zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen. Op het niveau van de individuele onderneming kunnen door werkgever en werknemers afspraken worden gemaakt via het plan van aanpak behorend bij de risico-inventarisatie en -evaluatie. De huidige (Arbo-)beleidsregels, de Arboinformatiebladen (AI-bladen), de NEN-normen en de arboconvenanten kunnen bij de ontwikkeling en invulling van die Arbocatalogus een belangrijke rol spelen. De Arbocatalogus is daarmee een richtinggevend, praktisch en toegankelijk hulpmiddel, dat mogelijkheden aanreikt om aan de doelvoorschriften te voldoen.

Naast omschrijvingen van technieken kunnen in de Arbocatalogus bijvoorbeeld zogeheten goede praktijken worden opgenomen, die handreikingen vormen om aan de eisen te voldoen 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.

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.

#### *Handhaving*

Het raadsvoorstel voor een nieuwe arbostructuur betekent dat het voorwerp van de handhaving door de Arbeidsinspectie (AI) wordt gevormd door de doelvoorschriften, de grenswaarden en de procesnormen zoals opgenomen in het publieke domein.

De raad vindt dat de handhaving van de AI zich niet zou dienen te beperken tot negatieve sanctionering. Het aanreiken van praktische suggesties of het in voorkomende gevallen

geven van een compliment kan stimulansen bieden bij de naleving van de regels en tevens bijdragen aan een meer positieve beeldvorming over de AI.

De raad vindt dat het in de adviesaanvraag voorgestelde instrument van *naming and shaming* onvoldoende toegevoegde waarde heeft; de voorgestelde verdubbeling van de maximaal op te leggen boetes kan de raad, in bepaalde gevallen van ernstige overtreding van de arbovoorschriften, wel onderschrijven.