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
Wilhelmina van Pruisenweg 104
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 26

Uw brief	Ons kenmerk	Doorkiesnummer
	AVB/VBD/03 54055	
Onderwerp	**Datum**	**Contactpersoon**
Consequenties arrest Europese Hof inzake arbodienstverlening	15 juli 2003	

Met deze brief wil ik u informeren over de gevolgen van de ingebrekestelling van Nederland door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor de wijze waarop in de Nederlandse wetgeving de kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk is geïmplementeerd. Die gevolgen betreffen het stelsel van arbodienstverlening waarover ik u op 4 april j.l. om advies heb gevraagd.

1. Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft op 22 mei 2003[1] vastgesteld dat Nederland niet heeft voldaan aan de verplichtingen van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk (hierna: richtlijn)[2], door niet voor te schrijven dat een werkgever voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in zijn bedrijf pas een beroep kan doen op externe deskundigen, indien de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn. Het Hof is van oordeel dat artikel 7, lid 1, van de richtlijn de werkgever een primaire verplichting oplegt, namelijk de aanwijzing van een of meer werknemers die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's zullen bezighouden. Daarnaast voorziet artikel 7, lid 3 in de verplichting een beroep te doen op deskundigen van buiten het bedrijf. Deze verplichting is evenwel subsidiair ten opzichte van die neergelegd in artikel 7, lid 1, aangezien zij slechts geldt indien de mogelijkheden in het bedrijf of de inrichting onvoldoende zijn om deze beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren. Het Hof is dan ook van oordeel dat om duidelijk en nauwkeurig de volledige toepassing van de richtlijn te waarborgen, de omzetting ervan in Nederlands recht de rangorde tot uiting moet doen komen die in artikel 7 van de richtlijn is neergelegd.

[1] Arrest van 22 mei 2003, Commissie tegen Nederland in zaak C-441/01.
[2] Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (Pb EG L 183). Relevante artikelen zijn bijgevoegd.

Overigens moet worden opgemerkt dat de door de richtlijn verlangde rangorde betrekking heeft op alle activiteiten die de werkgever volgens de richtlijn moet verrichten op het terrein van de bescherming tegen en preventie van beroepsrisico's (verder: de preventie).
Voor een goed begrip volgt eerst een beknopte weergave van de kernpunten van de richtlijn resp. van de huidige Arbowet 1998 die betrekking hebben op de organisatorische aspecten van de deskundige ondersteuning op het gebied van bescherming en preventie.

2. Relevante bepalingen uit de richtlijn en de Arbowet 1998

De richtlijn verlangt in artikel 7 dat de werkgever een of meer werknemers aanwijst die zich met **de** activiteiten op het gebied van de preventie zullen bezig houden. De Lid -Staten kunnen, afhankelijk van de aard van de activiteiten en de grootte van het bedrijf, categorieën van bedrijven aanwijzen waarin de werkgever – mits beschikkend over de nodige capaciteiten – dit zelf doet.
Indien de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn om deze activiteiten (geheel) intern te organiseren, moet de werkgever (eventueel aanvullend) een beroep doen op externe deskundigen (personen of diensten). De aangewezen werknemers dan wel de externe personen of diensten moeten beschikken over de nodige capaciteiten/bekwaamheden. Welke capaciteiten en bekwaamheden nodig zijn moet door de Lidstaten worden bepaald[3].
In artikel 6, derde lid, onder b van de richtlijn is bepaald dat de werkgever, als hij een werknemer met de uitvoering van een taak belast, de bekwaamheid van de betrokken werknemer op het gebied van veiligheid en gezondheidsbescherming in aanmerking moet nemen.
Verder bepaalt artikel 14 van de richtlijn dat elke werknemer periodiek in de gelegenheid moet worden gesteld zich medisch te laten onderzoeken en dat dit gezondheidstoezicht onderdeel kan vormen van een nationaal stelsel van gezondheidszorg. Van belang is dat dit gezondheidstoezicht niet wordt gerekend tot de in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn bedoelde beschermings- en preventieactiviteiten, zodat de in artikel 7 van de richtlijn neergelegde rangorde intern/extern daarvoor niet geldt.

Artikel 7 van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 14 van de Arbowet 1998. In dat artikel wordt de werkgever verplicht zich ten aanzien van al zijn verplichtingen op grond van de wet te laten bijstaan door deskundige werknemers al dan niet georganiseerd in een interne dienst, dan wel door een externe dienst of door een combinatie van beide.
De taken waarbij de werkgever zich in elk geval moet laten bijstaan zijn opgesomd in artikel 14, derde lid, de onderdelen a tot en met f van de Arbowet 1998. Dat zijn:

a. medewerking aan de risico-inventarisatie en –evaluatie, waaronder begrepen het toetsen en adviseren;
b. bijstand bij de ziekteverzuimbegeleiding;
c. het uitvoeren van:
   1. het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (pago);
   2. de aanstellingskeuring;
d. het houden van een arbeidsomstandighedenspreekuur;
e. het adviseren aan OR, PVT of belanghebbende werknemers;
f. de uitvoering van maatregelen op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

[3] Arrest van het Europese Hof van 15 november 2001 in zaak C-49/00 van de Commissie tegen Italië.

Voor de taken, genoemd in de onderdelen a tot en met d moet de werkgever zich laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst. Voor de taken, genoemd in de onderdelen e en f, is bijstand door een gecertificeerde arbodienst niet voorgeschreven. Voor deze taken geldt dus dat de werkgever zich, overeenkomstig het eerste lid, moet laten bijstaan door interne of externe deskundigen, waaraan in artikel 14 geen deskundigheidseisen zijn gesteld.

De opsomming van taken waarbij de werkgever zich moet laten bijstaan in artikel 14, derde lid is niet limitatief. De richtlijn (artikel 7, eerste lid) verlangt immers bijstand bij de –lees alle- activiteiten op het gebied van preventie. Ook artikel 14 van de Arbowet 1998 verplicht de werkgever nu al tot bijstand bij zijn (in beginsel dus alle) verplichtingen op grond van deze wet.
Van de taken, bedoeld in de onderdelen a tot en met d, stammen alleen onderdeel a (het verlenen van medewerking bij het verrichten en opstellen van een ri&e) en onderdeel c, subonderdeel 1 (het uitvoeren van het pago), uit de richtlijn. De andere genoemde taken komen voort uit nationaal beleid. Voor het uitvoeren van het pago is al opgemerkt dat daarvoor niet de verplichte rangorde intern/extern geldt.

3. Beleidsopgave arrest

De eerste beleidsopgave ten gevolge van het arrest is beperkt tot het aanbrengen van een rangorde in de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken. In het vervolg van deze brief worden daarom de verzuimbegeleiding, het pago en de aanstellingskeuring buiten beschouwing gelaten. Het voornemen in de adviesaanvraag van 4 april jl. om de mogelijkheid te openen van een afzonderlijk certificaat voor de preventie, maakt opvolging van het arrest in zoverre eenvoudiger dat het in de gevallen dat interne bijstand vereist is, niet noodzakelijk hoeft te gaan om volledige, geïntegreerde arbodienstverlening.

De tweede beleidsopgave ten gevolge van het arrest heeft betrekking op het regelen van de deskundigheid voor de bijstand bedoeld in onderdeel e (adviseren en nauw samenwerken met OR, PVT of belanghebbende werknemers) en onderdeel f (het uitvoeren van maatregelen). Dit heeft in de praktijk van het arbeidsomstandighedenbeleid tot dusverre weinig nadruk gekregen. Over het algemeen zijn deze bepalingen opgevat als facultatieve dienstverlening door arbodiensten. Hiervoor is al opgemerkt dat de opsomming niet limitatief is. Het gaat om alle taken op het gebied van de preventie. Gemakshalve wordt verder gesproken van bijstand bij de overige taken. In het licht van de uitleg van de richtlijn door het Hof verdienen de bepalingen over de bijstand bij deze overige taken nieuwe aandacht.

Voor een correcte opvolging van het arrest is voorts van belang dat artikel 4, lid 2, van de richtlijn verlangt dat de wettelijke bepalingen voorzien in voldoende controle en toezicht. In casu: de rangorde intern/extern alsmede de bepalingen over de vereiste deskundigheid moeten publiekrechtelijk handhaafbaar zijn. Voorts is het volgens de jurisprudentie van het Hof met het oog op de rechtszekerheid van belang dat bij de implementatie van richtlijnen in nationale wetgeving de rechtspositie van particulieren nauwkeurig wordt vastgelegd, zodat deze al hun rechten en plichten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechtelijke instanties kunnen doen gelden[4]. Dit vereiste, dat uiteraard door de Nederlandse regering ten

[4] Arrest van het Europese Hof van 19 september 2000 in zaak C-236/95 van de Commissie tegen Griekenland.

volle wordt onderschreven, staat echter op enigszins gespannen voet met de opvattingen die van de zijde van de Commissie in onderhavige zaak naar voren zijn gebracht over de wijze waarop bepaald moet worden of "*de mogelijkheden in **het** bedrijf onvoldoende zijn*". Van de zijde van de Commissie is gesteld dat in eerste instantie binnen elk afzonderlijk bedrijf beoordeeld moet worden of de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn om de beschermings- en preventieactiviteiten intern te organiseren. Een strikte indeling door de wetgever in categorieën (naar bijvoorbeeld grootte en risicoklasse) van bedrijven die wel dan niet verplicht zouden zijn een interne dienst in te stellen, zou daarmee in strijd zijn. Het gaat dus om maatwerk per bedrijf. Deze opvatting van de Commissie steunt op de letterlijke tekst van de richtlijn ("de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting"). In het arrest van het Hof wordt ook de opvatting van de Commissie herhaald dat de aanwezigheid van werknemers met de vereiste deskundigheid bepalend is voor de beoordeling van de mogelijkheden in het bedrijf. In dit verband zijn de overwegingen 19 en 24 uit het arrest van het Hof van belang[5]. Uit deze overwegingen kan worden afgeleid dat het de lidstaten is toegestaan, naast capaciteiten en bekwaamheden andere objectieve criteria vast te stellen om werkgevers houvast te bieden bij de beoordeling van de mogelijkheden in hun bedrijf, maar ook om de toezichthoudende instanties houvast te bieden bij hun toezicht op de naleving van de betreffende bepalingen.

4. Nadere overwegingen

Bij de vormgeving van de voorgenomen implementatie van het arrest spelen nog enkele overwegingen van nationaal arbeidsomstandighedenbeleid een rol.

Stimuleren van interne bedrijfsverantwoordelijkheid

In de eerste plaats kan worden gesteld dat de Commissie een gerechtvaardigde reden heeft om het accent te leggen op interne bedrijfsverantwoordelijkheid voor het preventiebeleid. De Nederlandse verdediging van het stelsel van ondersteuning door een (meestal externe) gecertificeerde arbodienst, heeft wel tot de indruk geleid dat in het Nederlandse beleid het belang van deskundigheid boven bedrijfsinterne betrokkenheid en verantwoordelijkheid werd gesteld. Niets is echter minder waar. Uitgangspunt van de arbowetgeving en van veel beleidsmaatregelen was en is de verantwoordelijkheid van de werkgever –met medezeggenschap van de werknemers- voor het arbeidsomstandighedenbeleid in het eigen bedrijf. De wijze van implementatie van de kaderrichtlijn begin jaren negentig vormde daar geen uitzondering op. Weliswaar kwam er een grote nadruk op de deskundigheid van de ondersteuning, maar de arbodienst is van stonde af aan uitdrukkelijk gepositioneerd als adviseur, niet als verantwoordelijke.

Groot winstpunt van de introductie van de arbodienst vanaf 1994 is geweest dat, anders dan voorheen, een hoog niveau van deskundigheid beschikbaar kwam voor àlle bedrijven en

---

[5] Overweging 19: Evenzo is het niet uitsluitend de werkgever die moet uitmaken of de mogelijkheden in het bedrijf al dan niet voldoende zijn, maar kunnen de beslissingen van de werkgever worden geverifieerd door de nationale autoriteiten.

Overweging 24: De vrees dat de werkgever of aan de in artikel 7, lid 3, van de richtlijn gestelde voorwaarde is voldaan, geheel subjectief zal beoordelen, is ongegrond. Artikel 7, lid 8, van de richtlijn verplicht de lidstaten immers te bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de werknemers moeten beschikken, en zij mogen daarbij ook andere objectieve criteria vaststellen om de werkgevers te leiden bij hun beoordeling van de in hun bedrijf voorhanden zijnde mogelijkheden."

werknemers, en dat dit dus niet langer beperkt was tot de grootste bedrijven en hun werknemers.
Verder hebben de nieuwe wettelijke verplichtingen per 1994 geleid tot de (verdere) introductie van een systematische aanpak in bedrijven. Van alle werkgevers beschikt nu 71% over een getoetste ri&e; bij werkgevers met meer dan 100 werknemers is dat 94%[6]. Nader onderzoek van de Arbeidsinspectie[7] over arbozorg leert dat het niet alleen gaat om het voldoen aan formele vereisten. Gemeten praktische zorg is bij de grote meerderheid van middelgrote en grote bedrijven redelijk tot goed. Betrokkenheid van werknemers bij het inventariseren van de risico's en het treffen van maatregelen groeit, niet in het minst bij kleine bedrijven.

Niet te ontkennen valt echter dat de aansluiting bij een externe dienst voor bijstand bij de ri&e bij een deel van de bedrijven weinig effect heeft gehad omdat het onder omstandigheden weinig prikkelde tot het beter opnemen van de interne verantwoordelijkheid of zelfs leidde tot de gedachte dat met het uitbesteden van de ri&e aan alle verplichtingen voldaan zou zijn. Bij een aantal grote bedrijven die voorheen een eigen veiligheidsdienst hadden, heeft het stelsel ook geleid tot het (deels) vervangen van interne door externe dienstverlening. Hoewel van dit laatste verschijnsel geen evaluaties bekend zijn, lijkt het niet positief gewaardeerd te moeten worden. De veiligheidskundigen zelf hebben het in elk geval bij monde van hun beroepsvereniging negatief gewaardeerd[8].

De conclusie is dat het beleid aan effect kan winnen wanneer de prikkel tot het opnemen van de bedrijfsinterne verantwoordelijkheid kan worden vergroot. Het arrest verdient daarom niet alleen opvolging omdat het moet, maar ook omdat het als impuls kan dienen om het Nederlandse beleid langs deze weg verder te versterken.

Handhaven van een hoog niveau van deskundigheid bij de ri&e
Bij de oorspronkelijke implementatie van de richtlijn is gekozen voor het hoogste deskundigheidsniveau van de dienstverlening met de mogelijkheid van maatwerk per bedrijf onder die hoogste verantwoordelijkheid. Daarmee werd een nauwere aansluiting van de dienstverlening op de feitelijke bedrijfsbehoeften beoogd dan mogelijk zou zijn met een gedetailleerde regelgeving voor het deskundigheidsniveau naar bedrijfsgrootte en risicoklasse. Hoewel dit doel niet geheel is gerealiseerd, en in het bijzonder het maatwerk voor de kleinere bedrijven verbetering behoeft, zoals uiteengezet in de adviesaanvraag van 4 april 2003, dient het uitgangspunt naar de mening van het kabinet gehandhaafd te blijven.

Beleidsvrijheid en administratieve lasten
Het mag vanzelfsprekend zijn dat bij het construeren van een oplossing de beleidsvrijheid van werkgevers en werknemers zoveel mogelijk gerespecteerd dient te worden en waar mogelijk administratieve lasten moeten worden vermeden.

---

[6] Arbeidsinspectie, arbomonitor 2002, voorlopige cijfers; daarnaast heeft van alle werkgevers 7% een nog niet getoetste ri&e; dat is 4% bij 100+ werkgevers.
[7] R. Spijkerman, Arbeidsinspectie, *"Systematische arbozorg in middelgrote bedrijven (2000); een herhalingsonderzoek"*, SZW/Elsevier, Doetinchem, oktober 2001. Hierin zijn naast 7 aspecten van formele zorg 7 navenante aspecten van praktische zorg gemeten. Drie kwart van middelgrote en negen tiende van grote bedrijven scoort redelijk of goed op praktische zorg. Bij middelgrote bedrijven was een vergelijking met 1997 mogelijk, en bleek vooruitgang.
[8] M. Hitzert, *"Veiligheidskundige houdt spiegel voor"*, Arbo & Milieu, februari 1995.

5. Implementatie op hoofdlijnen
In artikel 14 van de Arbowet 1998 zal, in aansluiting op artikel 7, lid 1, van de richtlijn, worden voorgeschreven dat de bijstand aan de werkgever verleend wordt door eigen werknemers, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn. De bepaling heeft betrekking op alle taken op het terrein van het preventiebeleid van de werkgever, dus zowel op de bijstand bij de ri&e, als bedoeld in artikel 14, derde lid, onder a, als op de bijstand bij de overige preventietaken.

Voorrang voor interne gecertificeerde dienst voor bijstand bij de ri&e
De regeling van de eisen van deskundigheid voor de bijstand bij de ri&e zal gehandhaafd blijven, dit wil zeggen door een gecertificeerde dienst (onverminderd hetgeen daarover in de adviesaanvrage van 4 april 2003 is opgemerkt). In een beleidsregel op basis van artikel 14 zal de zinsnede "tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn" nader worden uitgewerkt. Daarmee wordt de werkgever houvast geboden bij de keuze tussen een interne of een externe dienst en wordt tevens de toezichthoudende taak van de Arbeidsinspectie vergemakkelijkt.

Bepaling van de deskundigheid van aan te wijzen werknemers voor de overige taken
Hiervoor is geconstateerd dat voor de uitvoering van de overige taken thans geen deskundigheidseisen worden gesteld. Er zal daarom voor deze deskundigen worden voorzien in een bepaling overeenkomstig het huidige vijfde lid van artikel 14, waarin wordt aangegeven aan welke eisen de aangewezen werknemers voor wat deskundigheid, ervaring en aantal etc. moeten voldoen. Ook deze bepaling zal nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. In de bedoelde beleidsregel zou kunnen worden bepaald dat in de ri&e (in het bijzonder in het daarvan deel uitmakende plan van aanpak) moet worden ingegaan op de benodigde deskundigheid en ervaring en het vereiste aantal deskundige werknemers. Hiermee wordt beoogd dat het niveau van deskundigheid en ervaring en het aantal werknemers wordt afgestemd op aard en omvang van de in het bedrijf aanwezige risico's. Omdat de gecertificeerde dienst over de ri&e moet adviseren, moet deze zich ook daarover een oordeel vormen en adviseren. Indien de werkgever deze taken door een interne dienst laat verrichten, voldoet hij uiteraard ook aan deze deskundigheidseisen. De werkgever kan in zijn ri&e (plan van aanpak) met argumenten van het advies van de dienst afwijken en kiezen voor een ander niveau van deskundigheid en ervaring. De Arbeidsinspectie heeft dan echter de mogelijkheid om een eis tot naleving als bedoeld in artikel 27 van de wet te stellen, indien zij van mening is dat niet is voldaan aan de in de wet gestelde deskundigheidseisen. Bij een dergelijk systeem hoort ook een bepaling dat een kleinere werkgever (stel minder dan vijftien werknemers) indien hij de vereiste deskundigheid bezit, geen werknemer hoeft aan te wijzen, maar deze taken zelf kan verrichten. Tenslotte is een bepaling nodig dat waar bijstand nodig is waarvoor de deskundigheid niet in het bedrijf voorhanden is, externe bijstand dient te worden ingeschakeld[9]. Een overeenkomstige bepaling voor de bijstand bij de ri&e is niet nodig, omdat daar de hoofdregel al luidt dat de werkgever zich laat bijstaan door zijn interne dienst, tenzij de mogelijkheden in zijn bedrijf onvoldoende zijn om een interne dienst ingesteld te hebben.

---

[9] Te denken is aan specialistische of incidentele zaken, zoals introductie van of controle op veiligheidsvoorzieningen zoals aan machinerie.

6. Uitwerking

6.1 Deskundige ondersteuning bij de ri&e

In het navolgende wordt uitgegaan van het voornemen in de adviesaanvrage van 4 april 2003 tot het mogelijk maken van deelcertificaten voor respectievelijk preventie en verzuimbegeleiding.
Gegeven het hiervoor gestelde, zijn hier de belangrijkste vragen op welk niveau de grens gelegd zou moeten worden waarboven een interne preventiedienst ingesteld zou moeten worden en hoe die grens, met inachtneming van de genoemde juridische randvoorwaarden in een beleidsregel geformuleerd zou kunnen worden.

Hoge of lage grens?
Een argument dat op zich zelf wijst in de richting van een hoge grens is het periodieke karakter van de ri&e. De ri&e behoeft bijstelling "zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven". De frequentie en omvang van de behoefte aan deskundige inzet zal in het algemeen stijgen met bedrijfsomvang en risicoklasse. Naarmate die hoger zijn ontstaan schaalvoordelen wat betreft inzet. Die kunnen meegewogen worden bij het bepalen van een grens.

Voor een lage grens pleit uiteraard het belang van een grotere interne verantwoordelijkheid voor het preventiebeleid.
Een mogelijkheid om de grens lager te leggen, is een versoepeling van de definitie van wat een interne dienst is. In de overgangsperiode voor het oprichten van arbodiensten, van 1994 tot 1998, was er de mogelijkheid om een samenwerkingsverband van één deskundige werknemer met drie (voor een geïntegreerde arbodienst) externe deskundigen als dienst te certificeren. Bovendien ging en gaat het niet noodzakelijk om een werknemer in volledige werktijd. Een dergelijke constructie voor een interne preventiedienst verlaagt de drempel voor het instellen van een dergelijke dienst, en wel in aansluiting op deskundigheidsgebieden waarover het bedrijf uit de aard van werkzaamheden al kan beschikken. Een administratief bedrijf zou bijvoorbeeld met een eigen arbeids- en organisatiedeskundige en een samenwerkingsverband met een externe dienst voor inbreng van de minder frequent noodzakelijke arbeidshygiënische en veiligheidsexpertise, een interne dienst kunnen instellen.
Houvast biedt de situatie vóór 1994, waar een veiligheidsdienst verplicht was voor industriële en stuwadoorsbedrijven met meer dan 500 werknemers[10]. Het hoofd van die dienst moest voldoen aan eisen van opleiding en ervaring die nu gelden voor veiligheidskundigen van arbodiensten. Er waren toen in hoofdzaak interne diensten.

Formulering van een beleidsregel en handhaving door de Arbeidsinspectie
In een beleidsregel zou nader moeten worden aangegeven hoe de wettelijke bepaling "onvoldoende mogelijkheden in het bedrijf" zal worden uitgelegd door de Arbeidsinspectie. Het ligt voor de hand om daarbij te denken aan bedrijfsgrootte en aard van het bedrijf als operationalisering van risicoklasse.

[10] Besluit verplichtstelling veiligheidsdiensten Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1989, 304).

Een beleidsregel die slechts zou stellen dat in een bepaalde risicoklasse boven een bepaalde omvang van het aantal werknemers de mogelijkheden voldoende worden geacht, voldoet echter niet geheel. Weliswaar brengt het karakter van een beleidsregel met zich mee dat de Arbeidsinspectie daarvan kan afwijken indien de toepassing wegens bijzondere omstandigheden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (AWB, art. 4:84). Dat betekent dat de werkgever bijzondere omstandigheden van het bedrijf kan aanvoeren om geen interne dienst in te stellen.
Maar een dergelijke beleidsregel zou niet voldoen aan een tweede aspect van beoordeling per bedrijf, namelijk dat de Arbeidsinspectie ook in het geval van een kleiner bedrijf dan de aangegeven grootte zou moeten kunnen oordelen dat de mogelijkheden toch voldoende zijn.

Welbeschouwd zijn risicoklasse en bedrijfsgrootte geen criteria die rechtstreeks aangeven of er mogelijkheden zijn in het bedrijf. Deze criteria geven veeleer aan bij welke omvang en aard van de risico's er zoveel werk (i.c. aan opstellen en onderhoud van de ri&e) gedaan moet worden, dat het instellen van een interne dienst redelijk mogelijk is zonder onevenredige nadelen voor het bedrijf.
Een beleidsregel die wel voldoet aan de genoemde voorwaarde zou dan geformuleerd kunnen worden langs de volgende lijn:

a. "onvoldoende mogelijkheden" worden aanwezig geacht indien de voorgeschreven deskundige bijstand bij de ri&e in het bedrijf, gelet op omvang en risicoklasse, zodanig van omvang is, dat het instellen van een interne dienst de bedrijfsbelangen onevenredig zou belasten.
b. Bij bedrijfsgrootte x en risicoklasse y worden de mogelijkheden in het bedrijf voldoende geacht.

Een dergelijke formulering heeft tot gevolg dat de werkgever (groter dan x, die toch geen interne dienst wil instellen) bijzondere bedrijfsomstandigheden die leiden tot een geringere omvang van het werk aan de ri&e, voor zijn beslissing kan aanvoeren.
Anderzijds kan ook de Arbeidsinspectie in voorkomende gevallen op soortgelijke gronden verlangen dat een interne dienst wordt ingesteld bij een bedrijf kleiner dan x.

6.2 Deskundige bijstand bij de overige preventietaken van de werkgever

Eerder is uiteengezet dat implementatie van arrest en richtlijn ook voor de bijstand bij de overige taken van de werkgever op het terrein van preventie vraagt om regeling van de rangorde intern/extern en van de vereiste deskundigheid.

Rangorde intern/extern
De rangorde is praktisch nauwelijks een probleem. Het zal vrijwel altijd mogelijk zijn om intern een of meer werknemers te belasten met specifieke taken in het preventiebeleid. Het in paragraaf 3 bedoelde in artikel 14 van de Arbowet op te nemen voorschrift kan uitgangspunt zijn. Voorzien moet wel worden in een uitzondering. Wanneer hoeft de werkgever geen werknemer aan te wijzen omdat hij de taken zelf verricht?

Werkgever verricht de taken zelf
De richtlijn zelf (artikel 7, zevende lid) bevat al de voorziening dat de Lidstaten de categorieën van bedrijven kunnen bepalen waarin de werkgever zelf –mits hij de nodige

capaciteiten bezit- de bedoelde taken op zich kan nemen. Het ligt voor de hand om van deze bevoegdheid gebruik te maken voor kleinere bedrijven. De invulling van het "mits", de bepaling van de nodige deskundigheid, wordt hierna besproken. De vraag is dan waar de grens getrokken moet worden. In verband met duidelijkheid en handhaafbaarheid verdient aansluiting bij een reeds bestaande grens de voorkeur. Gedacht zou kunnen worden aan de grens van 15 werknemers zoals genoemd in artikel 15, vierde lid, van de Arbowet 1998 voor de bijstand door bedrijfshulpverleners.

Bepaling van vereiste deskundigheid
Om gedetailleerde regelgeving te vermijden en te zorgen voor een zo groot mogelijke aansluiting op omvang en aard van de arbeidsrisico's in het bedrijf, verdient een regeling die aansluit bij de ri&e de voorkeur. Concreet is het voornemen om in een beleidsregel te bepalen dat in de ri&e vastgelegd wordt welke deskundigheid bij welke taken en in welke omvang nodig is. Dat betekent dat de deskundige dienst daarover adviseert en dat de werkgever (met inachtneming van de medezeggenschap van de werknemers) in zijn plan van aanpak vastlegt wie hij met de taken belast.
De richtlijn verlangt dat de bepaling van het vereiste deskundigheidsniveau handhaafbaar is. Het voornemen is om hiertoe in de beoogde beleidsregel te bepalen dat het advies van de deskundige dienst maatgevend is. Daarmee wordt bereikt dat de werkgever beleidsvrijheid houdt, maar zich moet kunnen verantwoorden in geval van afwijking van het advies, en de Arbeidsinspectie een eis tot naleving kan stellen.

De bestaande bepalingen in de Arbowet 1998 die betrekking hebben op de organisatie van het preventiebeleid in bedrijven krijgen door de voorgenomen bepaling een meer expliciet karakter.
Ook in feite is het niet nieuw. Middelgrote en grote werkgevers kennen binnen hun aandachtsgebied of afdeling personeelszaken medewerkers die (mede) taken hebben op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Daarmee gecombineerd of apart bestaat vaak de figuur van 'arbocoördinatoren', werknemers met beleidsontwikkelende en uitvoerende taken wat betreft (mogelijke) risico's in het bedrijf en bescherming daarbij. Daaronder valt niet in het minst de functie voorlichting aan collega's te geven respectievelijk voor hen (vertrouwelijk) aanspreekpunt te zijn bij vermeende gebreken in arbeidsomstandigheden. Een 'Netwerk arbocoördinatoren'[11], met een scala aan activiteiten, kent inmiddels meer dan duizend leden; het aantal arbocoördinatoren als zodanig wordt op zeker het tienvoudige geschat. De gebruikelijke gang van zaken bij zeer vele werkgevers is dat seniormedewerkers of anderszins opgeleide of ervaren medewerkers, al dan niet met de titel 'arbocoördinator', een goede balans weten te vinden tussen adviseren aan en assisteren van enerzijds de werkgever en anderzijds de werknemers, met het oog op het bereiken van een adequaat beschermingsniveau bij de arbeid. Voorts zijn er in een aantal sectoren in verband met specifieke risico's specialistische medewerkers, zoals de 'veiligheidsmedewerkers' in de bouw en de 'tilinstructeurs' in de zorgsectoren.
De Arbeidsinspectie signaleert in haar monitoronderzoeken een toenemende betrokkenheid van werknemers. Een van die metingen, in 2000[12], bevat een relevant gegeven over de hier bedoelde aan te wijzen werknemers. Onderzocht is toen de aanwezigheid in het bedrijf van

[11] Netwerk Arboco, TNO Arbeid, bestond 10 jaar op 15 mei 2003.
[12] A. Peters, E.C. van Hoorn, Arbeidsinspectie, *"Arbomonitor 2000"*, SZW/Elsevier, Doetinchem, oktober 2001.

werknemers "met toezichthoudende taken op het gebied van arbeidsomstandigheden", een smalle invulling van de hierboven kwalitatief geschetste huidige praktijk. Dergelijke werknemers waren er in:
- 63 procent van de bedrijven met 100 of meer werknemers;
- 36 procent van de bedrijven met 10 tot 100 werknemers;
- 14 procent van de bedrijven tot 10 werknemers.

Aan het vereiste van de richtlijn (artikel 7, tweede lid) dat de aangewezen werknemers geen nadeel mogen ondervinden van hun activiteiten op het gebied van de preventie, wordt al door de huidige Arbowet voldaan (artikel 14, tweede lid).

7. Administratieve lasten

Lasten in verband met veranderingen in de deskundige bijstand bij de ri&e komen neer op een verschuiving van uitgaven aan een externe arbodienst naar een interne preventie- of arbodienst. Voor bedrijven die een interne arbo- (maar waarschijnlijker preventie-)dienst starten zijn er zeker initiële kosten. Het zal van de omvang van bedrijven afhangen of die op termijn wegvallen tegen vermindering van de kosten die nu via de tarieven van de externe arbodienst in rekening wordt gebracht.

De bestaande wetgeving verplicht al tot het aanwijzen van werknemers voor andere preventietaken dan de ri&e-toetsing. Vele bedrijven beschikken al over dergelijke werknemers. De lastentoename is bescheiden te achten.
De specificering in de ri&e welke deskundigheid bij welke taken in welke omvang nodig is, zou als nieuw kunnen worden aangemerkt. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat in artikel 8, eerste lid, tweede zin, van de Arbowet 1998 al is voorgeschreven dat de werkgever zijn werknemers moet informeren over de wijze waarop de organisatie van de deskundige bijstand in zijn bedrijf is georganiseerd, hetgeen impliceert dat de benodigde deskundigheid is gespecificeerd en georganiseerd. De lasten in verband met bedoelde specificering vergen nog nadere verkenning[13].

Een in te dienen wetsvoorstel zal vergezeld gaan van een raming.

8. Slot

Nederland is gehouden in het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht "onverwijld" de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Europese Hof. Gelet op de samenhang met de inhoud van de adviesaanvrage van 4 april over de arbodienstverlening ligt het evenwel voor de hand om de noodzakelijke wetswijziging te combineren met een wetswijziging zoals bedoeld in die adviesaanvrage. Dit voorkomt de eventualiteit dat eerst in een aantal gevallen een volledige interne arbodienst zou moeten worden voorgeschreven en eventueel kort daarop deze verplichting weer zou worden beperkt tot een preventiedienst. Het combineren van

[13] De belangrijkste vraag is in hoeveel gevallen de ri&e zou uitwijzen dat een werknemer aan aanvullende cursus zou moeten volgen. Bij de aanname dat dat het geval zou zijn bij een op de drie bedrijven met 10 of meer werknemers (bedrijven met industriële activiteiten), met elke 4 jaar een 'opfriscursus', zouden de lasten uitkomen op ± € 10 mln.

implementatie met nationaal beleid mag er echter niet toe leiden dat de implementatie van het arrest wordt vertraagd.

Ik verzoek u daarom de voornemens, uiteengezet in deze aanvullende brief, te willen betrekken bij uw advisering over de aanvraag van 4 april jl. Voorzover dat niet in een kort tijdsbestek mogelijk is, verzoek ik u voorrang te willen geven aan hetgeen nodig is voor de implementatie van het arrest.
Ik heb er overigens kennis van genomen dat de in juni gemaakte werkafspraken van de Commissie Arbodienstverlening vooruitzicht bieden op een concept advies in september a.s. Voor wat betreft deze aanvullende brief beschouw ik september, gezien de noodzaak van onmiddellijke implementatie van het arrest, als een uiterste adviestermijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(M. Rutte)

BIJLAGE BIJ AVB/VBD/03 54065

Enkele artikelen uit de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1
Doel
1. Deze richtlijn heeft ten doel maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.
2. Daartoe bevat zij algemene beginselen betreffende de preventie van beroepsrisico's en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, het uitsluiten van risico- en ongevalsfactoren, voorlichting, raadpleging, evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken, de opleiding van de werknemers en hun vertegenwoordigers, alsmede algemene regels voor de tenuitvoerlegging van die beginselen.
3. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bestaande of toekomstige nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

Artikel 3
Definities
Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:
a) werknemer: iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel;
b) werkgever: iedere natuurlijke of rechtspersoon die wederpartij is in de arbeidsverhouding met de werknemer en die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf en/of de inrichting;
c) werknemersvertegenwoordiger met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers: iedere persoon die overeenkomstig nationale wetten en/of praktijken gekozen of aangewezen is tot afgevaardigde van de werknemers voor wat betreft de problemen inzake de bescherming van de veiligheid en gezondheid der werknemers op het werk;
d) preventie: het geheel van bepalingen of maatregelen die zijn genomen of vastgesteld in alle stadia van de activiteit in de onderneming ten einde beroepsrisico's te voorkomen of te verminderen.

VERPLICHTINGEN VAN DE WERKGEVERS

Artikel 5
Algemene bepaling
1. De werkgever is verplicht te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten.
2. Indien een werkgever overeenkomstig artikel 7, lid 3, een beroep doet op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting, ontslaat dit hem niet van zijn verantwoordelijkheden op dat gebied.

3. De verplichtingen van de werknemers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk doen geen afbreuk aan het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever.
4. Deze richtlijn vormt geen belemmering voor de bevoegdheid van de lidstaten tot uitsluiting of vermindering van de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor feiten die te wijten zijn aan abnormale en onvoorzienbare
omstandigheden buiten de wil van de werkgevers of buitengewone gebeurtenissen, indien de gevolgen van die omstandigheden of gebeurtenissen ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden voorkomen.
De lidstaten zijn niet gehouden de in de eerste alinea bedoelde bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 6
Algemene verplichtingen van de werkgevers
1. In het kader van zijn verantwoordelijkheden treft de werkgever de nodige maatregelen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, met inbegrip van de maatregelen ter preventie van beroepsrisico's, voor informatie en opleiding alsmede voor de organisatie en de benodigde middelen.
De werkgever moet ervoor zorgen dat deze maatregelen worden aangepast, ten einde rekening te houden met gewijzigde omstandigheden, en streven naar verbetering van bestaande situaties.
2. Bij de tenuitvoerlegging van de in lid 1, eerste alinea, genoemde maatregelen neemt de werkgever de volgende algemene preventieprincipes in acht:
a) risico's voorkomen;
b) evalueren van risico's die niet kunnen worden voorkomen;
c) bestrijding van de risico's bij de bron;
d) aanpassing van het werk aan de mens, met name voor wat betreft de inrichting van de arbeidsplaats en de keuze van werkuitrusting en werk- en productiemethoden, met name om monotone arbeid en tempogebonden arbeid draaglijker te maken en de gevolgen daarvan voor de gezondheid te beperken;
e) rekening houden met de ontwikkeling van de techniek;
f) vervanging van wat gevaarlijk is door dat wat niet gevaarlijk of minder gevaarlijk is;
g) planning van de preventie met het oog op een samenhangend geheel dat de volgende aspecten in de preventie integreert: techniek, organisatie van het werk, arbeidsomstandigheden, sociale betrekkingen en invloed van de omgevingsfactoren op het werk;
h) voorrang voor maatregelen inzake collectieve bescherming boven maatregelen inzake individuele bescherming;
i) verstrekken van passende instructies aan de werknemers.
3. Onverminderd de andere bepalingen van deze richtlijn moet de werkgever, rekening houdend met de aard van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting:
a) de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers evalueren, met inbegrip van de keuze van de werkuitrusting, de chemische stoffen of preparaten en de inrichting van de arbeidsplaatsen.
Op grond van deze evaluatie en voor zover nodig moeten de preventieactiviteiten en de door de werkgever gebruikte werk- en productiemethoden
- een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers verzekeren;
- geïntegreerd worden in het geheel van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting en betrekking hebben op alle niveaus;
b) wanneer hij een werknemer met de uitvoering van een taak belast, de bekwaamheid van de betrokken werknemer op het gebied van veiligheid en gezondheidsbescherming in aanmerking nemen;

c) ervoor zorgen dat over de planning en invoering van nieuwe technologieën overleg wordt gepleegd met de werknemers en/of hun vertegenwoordigers, wat betreft de gevolgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers van de keuzen inzake uitrusting, de arbeidsomstandigheden en de invloed van de omgevingsfactoren op het werk;
d) de nodige maatregelen nemen opdat alleen werknemers die passende instructies hebben gekregen, tot de zones met ernstige en specifieke gevaren toegang hebben.
4. Wanneer er werknemers van verschillende bedrijven op een zelfde arbeidsplaats aanwezig zijn, moeten de werkgevers, onverminderd de andere bepalingen van deze richtlijn, samenwerken bij de uitvoering van de maatregelen inzake veiligheid, hygiëne en gezondheid en, rekening houdend met de aard van de activiteiten, hun optreden coördineren met het oog op de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's en elkaar wederzijds alsmede hun werknemers en/of hun vertegenwoordigers van deze risico's op de hoogte stellen.
5. De maatregelen inzake de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk mogen in geen geval financiële lasten voor de werknemers met zich brengen.

Artikel 7
Beschermings- en preventiediensten
1. Onverminderd de in de artikelen 5 en 6 bedoelde verplichtingen wijst de werkgever een of meer werknemers aan die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf en/of de inrichting zullen bezighouden.
2. De aangewezen werknemers mogen geen nadeel ondervinden van hun activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's.
De aangewezen werknemers moeten, ten einde de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen te kunnen nakomen, over voldoende tijd beschikken.
3. Indien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om deze beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren, moet de werkgever een beroep doen op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting.
4. Indien de werkgever een beroep doet op dergelijke deskundigen, moeten de betrokken personen of diensten door de werkgever worden ingelicht over de factoren waarvan bekend is of vermoed wordt dat zij van invloed zijn op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en toegang hebben tot de in artikel 10, lid 2, bedoelde informatie.
5. In alle gevallen:
- moeten de aangewezen werknemers over de nodige capaciteiten en middelen beschikken,
- moeten de geraadpleegde personen of diensten van buitenaf de nodige bekwaamheden hebben en over de nodige personele en professionele middelen beschikken
en
- moeten de aangewezen werknemers en de geraadpleegde personen of diensten van buitenaf voldoende in aantal zijn, om de beschermings- en preventieactiviteiten op zich te nemen, afhankelijk van de grootte van het bedrijf en/of de inrichting en/of de risico's waaraan de werknemers zijn blootgesteld, alsmede de verdeling ervan over het gehele bedrijf en/of de gehele inrichting.
6. Voor de bescherming tegen en de preventie van risico's voor veiligheid en gezondheid waarvan sprake is in dit artikel, wordt gezorgd door een of meer werknemers, door een enkele dienst of door verschillende diensten, ongeacht of hij (zij) al dan niet deel uitmaakt (uitmaken) van het bedrijf en/of de inrichting.
De werknemer(s) en/of dienst(en) moeten voor zover nodig samenwerken.
7. De lidstaten kunnen, rekening houdend met de aard der actitiveiten en de grootte van het bedrijf, de categorieën van bedrijven bepalen waarin de werkgever - mits hij de nodige capaciteiten bezit-zelf de in lid 1 bedoelde taak op zich kan nemen.
8. De lidstaten bepalen welke capaciteiten en welke bekwaamheden als bedoeld in lid 5 nodig

zijn.
Zij kunnen bepalen welk aantal als bedoeld in lid 5 voldoende is.

Artikel 9
Diverse verplichtingen van de werkgevers
1. De werkgever moet:
a) beschikken over een evaluatie van de risico's voor de veiligheid en de gezondheid op het werk, met inbegrip
van de risico's voor de groepen werknemers met bijzondere risico's;
b) de te nemen beschermende maatregelen en, indien nodig, de te gebruiken beschermingsmiddelen vastleggen;
c) een lijst bijhouden van arbeidsongevallen welke voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van meer dan drie werkdagen;
d) overeenkomstig de nationale wetten en praktijken rapporten opstellen ten behoeve van de bevoegde autoriteiten over de arbeidsongevallen die zijn werknemers zijn overkomen.
2. Rekening houdend met de aard van de activiteiten en de grootte van de bedrijven, bepalen de lidstaten aan welke verplichtingen de diverse categorieën bedrijven moeten voldoen voor wat betreft de opstelling van de in lid 1, onder a) en b), bedoelde documenten en bij de opstelling van de in lid 1, onder c) en d), bedoelde documenten.

DIVERSE BEPALINGEN

Artikel 14
Gezondheidstoezicht
1. Om ervoor te zorgen dat de werknemers onder passend gezondheidstoezicht staan dat afgestemd is op de risico's voor hun veiligheid en hun gezondheid op het werk, worden er maatregelen vastgesteld overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken.
2. De in lid 1 bedoelde maatregelen moeten van dien aard zijn dat elke werknemer op gezette tijden in de gelegenheid wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken.
3. Het gezondheidstoezicht kan een onderdeel vormen van een nationaal stelsel van gezondheidszorg.

Artikel 15
Risicogroepen
Bijzonder kwetsbare risicogroepen moeten worden beschermd tegen voor hen specifieke gevaren.