

Vergaderjaar 1998–1999

25 879

Arbeidsomstandighedenwet 1998

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 mei 1999

Tijdens de plenaire behandeling op 27 oktober 1998 van het wetsvoorstel Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 879) heb ik de Tweede Kamer een notitie toegezegd over de wijze waarop ik wil aansturen op modernisering van regelgeving in Europa en de kansen en belemmeringen daarbij.

Zulks mede in verband met de constatering dat de bestaande Europese regelgeving Nederland weinig ruimte laat voor een stevige invulling van het maatwerkartikel uit dat wetsvoorstel. Voorts zegde ik toe in die notitie aandacht te besteden aan de verschillen in standpunten tussen Nederland en de Europese Commissie rond de implementatie van de zogenaamde kaderrichtlijn Veiligheid en gezondheid (89/391/EEG).

Bedoelde notitie, die ik ook aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal heb toegestuurd, gaat hierbij.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

De Nederlandse inzet gericht op modernisering van Europese regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden

1. Inleiding

Met name sinds begin 1991 is hard gewerkt aan de verbetering van de effectiviteit van het Nederlandse instrumentarium voor arbeidsomstandighedenbeleid. Bij de analyse kwam als een van de belangrijkere problemen naar voren dat de normering van overheidswege de direct betrokkenen onvoldoende prikkelt tot inspanningen tot verbetering van veiligheid en gezondheid op het werk. Dit mede door een te geringe actualiteit, kenbaarheid en toepasbaarheid daarvan. Gedetailleerde voorschriften sporen werkgevers onvoldoende aan tot verbetering en worden nogal eens achterhaald door nieuwe ontwikkelingen. Te grote regeldichtheid bemoeilijkt dat ondernemingen nieuwe inzichten snel vertalen naar gewenste aanpassingen in het productieproces. Een opeenstapeling van (administratieve) verplichtingen is vooral ook voor kleine werkgevers extra belastend en demotiverend. Van belang is voorts dat de mate van detaillering van regelgeving de overheid dwingt tot steeds nieuwe wetgevingsprocessen tot aanpassing van regels aan nieuwe inzichten, wat op zichzelf al tijdrovend is maar – belangrijker – ook het draagvlak voor regelgeving niet ten goede komt.

Op nationaal niveau heeft die analyse geleid tot een breed scala van maatregelen. Van belang is de versterking van de incentivestructuur (gestart met TZ-ARBO) waarmee ondernemingen worden aangezet tot eigen beleid, en waarbij instrumenten voor eigen beleid zijn aangereikt (risico-inventarisatie en -evaluatie, plan van aanpak, deskundige ondersteuning). De handhaving van de arboregelgeving is verbeterd door een planmatige benadering en een branchegewijze aanpak, gericht op probleemsituaties. De arboregelgeving zelf is verbeterd; zo betekent de integratie van de vele arbobesluiten in het Arbeidsomstandighedenbesluit een forse vereenvoudiging. In dat traject is ook al meer de klemtoon gelegd op formulering van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Voorts zijn in het wetsvoorstel Arbeidsomstandighedenwet 1998 administratieve verplichtingen waar mogelijk beperkt. Dat wetsvoorstel voorziet er voorts in (artikel 17) dat sociale partners onder bepaalde voorwaarden kunnen afwijken van (bij AMvB aangewezen) middelvoorschriften. Hiermee wordt beoogd (nog meer) ruimte te maken voor maatwerk.

Als probleem is geconstateerd dat de Europese regelgeving beperkingen stelt aan de wenselijk geachte ontwikkeling van het scheppen van meer ruimte voor zelfwerkzaamheid en zelfregulering op met name ondernemingsniveau. Hierdoor worden in Nederland kansen gemist om de gewenste verbetering van de arbeidsomstandigheden op werkvloerniveau te bewerkstelligen aangepast aan de situatie ter plaatse. De Europese regelgeving is naar de huidige Nederlandse maatstaven niet in alle opzichten flexibel genoeg en beperkt ook de toepassing van artikel 17 van het wetsvoorstel Arbeidsomstandighedenwet 1998.

In deze notitie wordt gezien hoe Nederland dit probleem zou kunnen verkleinen.

Daartoe wordt eerst kort stilgestaan bij doel en inhoud van de bestaande Europese regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de eisen die de Commissie stelt aan de omzetting daarvan in nationaal recht.

Vervolgens worden de diverse denkbare oplossingsrichtingen verkend op hun haalbaarheid.

2. De bestaande Europese arbo-regelgeving in vogelvlucht

De Europese regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden laat zich globaal verdelen in twee hoofdsorten.

Ten eerste zijn er de productrichtlijnen – met name op basis van artikel 100A EG-verdrag – waarin eisen op het gebied van de productveiligheid worden geharmoniseerd (zoals machines, persoonlijke beschermingsmiddelen en toestellen onder druk). Oudere richtlijnen van dit type zijn vaak zeer gedetailleerd en soms niet goed op elkaar afgestemd. Vanaf 1987 is overgegaan op een nieuwe aanpak voor deze richtlijnen. Sindsdien wordt in dergelijke richtlijnen volstaan met vastlegging van fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften; de nadere uitwerking daarvan vindt plaats via het proces van normalisatie, door opdrachtverlening door de Europese Commissie aan de Europese normalisatie-instellingen. Dit betekende een belangrijke verbetering, immers leidde tot meer verantwoordelijkheid voor betrokkenen in de praktijk.

Ten tweede – en in dit kader van grotere betekenis – zijn er richtlijnen over de bevordering van de veiligheid en gezondheid van werknemers op de werkplek op basis van artikel 118A EG-verdrag. Deze stellen minimum-eisen en laten, anders dan bij de 100A-richtlijnen, de vrijheid van lidstaten tot vaststelling van verdergaande normen onverlet. Over 118A-richtlijnen kan sinds inwerkingtreding van de Europese Akte met gekwalificeerde meerderheid worden besloten. Mede door die impuls zijn sinds vaststelling van de Kaderrichtlijn¹ 14 bijzondere richtlijnen vastgesteld ter uitwerking daarvan, o.a. over eisen gesteld aan arbeidsplaatsen, arbeidsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, het hanteren van lasten, beeldschermen, mobiele bouwplaatsen en de bescherming van zwangere werkneemsters en jongeren.

Benadrukt zij dat Nederland de totstandkoming van de meeste bestaande EG-richtlijnen op arbeidsomstandighedenterrein heeft gesteund, gezien de bijdrage daarvan voor harmonisatie van het minimale beschermingsniveau in Europa. Voorts gold voor de meeste 118A-richtlijnen, elk voor zich beschouwd, dat op de inhoud vanuit de toenmalige Nederlandse inzichten niet zo heel veel was aan te merken. Positief effect van ten minste een deel van de richtlijnen (en m.n. de Kaderrichtlijn) is de impuls geweest op de beleidsvorming inzake het nationale instrumentarium ter verbetering van arbeidsomstandigheden. Dit geldt zeker niet alleen voor Nederland.

Vanuit een oogpunt van het bevorderen van zelfwerkzaamheid van sociale partners, middels onder andere het scheppen van ruimte voor maatwerk, dreigen met name de 118A richtlijnen problematischer te worden. Deze verplichten lidstaten er in het algemeen toe om werkgevers, naast doelstellingen en procedures, ook veelal zeer concrete en gedetailleerde plichten op te leggen om bepaalde risico's voor werknemers uit te sluiten of te beperken. Vaak mogen de lidstaten dan niet bepalen dat werkgevers die risico's op een andere dan de voorgeschreven wijze beperken, zelfs niet als alternatieve methoden minstens even geschikt zijn². De ruimte voor lidstaten om op meer creatieve en effectieve wijze te bewerkstelligen dat het met de richtlijnen beoogde effect wordt gerealiseerd, lijkt daarmee onnodig te worden beperkt.

Een omzetting waarin bepaalde dwingend voorgeschreven middelvoorschriften en rechten van werknemers uit de richtlijn niet expliciet zijn terug te vinden in de nationale wetgeving, voldoet niet aan de eisen van het EG-Verdrag. Voorts heeft de Commissie meer aandacht voor de implementatie. Dit blijkt ook uit het tussentijds verslag (van september 1998) over het Actieprogramma van de Commissie op het gebied van

¹ Richtlijn over de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werkplek, 12 juni 1989 (89/391/EEG).

² Zie bijvoorbeeld de bepalingen over de inrichting van de werkplek uit de richtlijn inzake veiligheid en gezondheid met betrekking tot het werken met beeldschermen (90/270/EEG).

veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming op het werk (1996–2000). Daaruit blijkt dat de Commissie vanaf 1996 circa 30 met redenen omklede adviezen heeft uitgebracht over de wijze waarop lidstaten de 118A-richtlijnen hadden omgezet en is in zes gevallen besloten een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken.

Wat Nederland betreft is van belang dat de Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht over de haar inziens onjuiste Nederlandse implementatie van enkele onderdelen van de Kaderrichtlijn. Het belangrijkste punt van kritiek van de Commissie is dat in de Arbeidsomstandighedenwet geen voorrang voor een interne arbodienst, boven inschakeling van een externe is opgenomen. De regering is van oordeel dat de Kaderrichtlijn zich er niet tegen verzet dat de werkgever de keuze wordt gelaten voor een interne dan wel een externe arbodienst en is dan ook niet voornemens de wet op dit punt aan te passen.

De twee overige kritiekpunten betreffen:

- A. de toegang van voor met veiligheids- en gezondheidstaken belaste personen tot lijsten/rapporten over arbeidsongevallen (art. 10, derde lid, onderdeel b van de kaderrichtlijn) en
- B. raadpleging van werknemersvertegenwoordigers met specifieke taken op het gebied van de gezondheid en veiligheid over deze documenten en over het aantal werknemers dat wordt belast met het verlenen van voorzieningen voor eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie, alsmede over de opleiding en de uitrusting van deze werknemers (art. 11, tweede lid, onderdeel c van de kaderrichtlijn). De Commissie stelt zich op het standpunt dat de desbetreffende richtlijnbevestigingen niet – althans niet voldoende expliciet – geïmplementeerd zijn. Hoewel de regering die kritiek niet geheel deelt, is aan de Commissie toegezegd dat de regering het initiatief zal nemen tot wetswijziging. Het Nederlandse verweer op het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie is als bijlage¹ bij deze notitie gevoegd². Een wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk worden ingediend.

3. De denkbare oplossingsrichtingen verkend

Uit het bovenstaande volgt dat, wil Nederland meer mogelijkheden krijgen om sociale partners meer ruimte te geven voor maatwerk, de Europese regelgeving aanpassing behoeft.

De mogelijkheden om het Europese wetgevingsproces te beïnvloeden zijn in het algemeen niet bijzonder groot en in ieder geval niet erg direct, omdat in het proces van Europese regelgeving veel actoren een rol spelen met elk hun eigen opvatting. Een centrale rol speelt de Commissie, die formeel als enige initiatiefrecht heeft. Daarnaast spelen Europese sociale partners een steeds grotere rol. Bij de hierna te bespreken denkbare oplossingsrichtingen zullen, mede in verband met de haalbaarheid daarvan, ook de opvattingen van enkele belangrijke actoren vermeld worden.

3.1. Vermindering van middelvoorschriften

De speelruimte voor lidstaten wordt in eerste instantie bepaald door de inhoud van de richtlijn zelf. Bevatten die naast concrete doelvoorschriften geen onnodige of te rigide middelvoorschriften, dan is er in beginsel geen probleem. Dat is echter zeker niet in alle richtlijnen het geval.

Bij 100A-richtlijnen nieuwe stijl is het probleem niet zo groot omdat het bedrijfsleven via het normalisatiecircuit invloed uit kan oefenen op de nadere uitwerking van de normen.

Bij een deel van de 118A-richtlijnen is er wel een probleem. Wil Nederland meer vrijheid krijgen om sociale partners meer ruimte voor maatwerk te gunnen ten aanzien van in Europese richtlijnen opgenomen dwingende

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Indien de Europese Commissie deze zaak aanhangig zou maken bij het Hof van Justitie is de zaak overigens «onder de rechter» en is meer terughoudendheid met betrekking tot de openbaarheid betreffende processtukken geboden.

middelvoorschriften, dan zou getracht kunnen worden in elk geval een deel van de middelvoorschriften uit bestaande richtlijnen te doen verwijderen en waar nodig te vervangen door (andere) doelvoorschriften. Bovendien zou bij de totstandkoming van nieuwe richtlijnen de inzet meer gericht moeten zijn op het zoveel mogelijk beperken van middelvoorschriften.

Eigenlijk betreft het dan de toepassing van algemene dereguleringsnoties op Europese arbo-regelgeving. Net als in Nederland geldt op Europees niveau dat zolang de discussie over terughoudendheid met regelgeving zich op een hoog abstractieniveau afspeelt, er een hoge mate van consensus valt waar te nemen. De lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement zijn dan alle voorstander van het beperken van Europese regelgeving tot die zaken die echt beter op dat niveau kunnen worden geregeld (subsidiariteit) en het zoveel mogelijk beperken van de regelgeving tot de hoofdzaken.

Op het hoogste abstractieniveau zijn in het verleden ook wel vorderingen geboekt, zoals ten aanzien van de technische kwaliteit van regelgeving¹.

De Europese werkgeversorganisatie UNICE pleit al langer voor herijking van de wetgevingscultuur op Europees en nationaal niveau. Zie bijvoorbeeld het rapport «Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform» (1995). UNICE wil deregulering waar regels niet meer voldoen aan de oorspronkelijke opzet, vereenvoudiging, stroomlijning en meer aandacht voor convenanten en andere vormen van zelfregulering. Ook wensen veel ondernemingen meer harmonisatie op Europees niveau en een betere uitvoering en handhaving van Europese regels in de lidstaten. Overigens menen veel werkgevers dat het effect op het concurrentievermogen van de (lokale, nationale en Europese) regels over veiligheid en gezondheid op het werk, klein is.

Ook de Europese Commissie heeft in het recente verleden stappen gezet om tegemoet te komen aan klachten van met name het Europese bedrijfsleven maar ook van lidstaten over onder meer de gedetailleerdheid van de Europese regelgeving.

Het door de Commissie ingestelde Comité van onafhankelijke deskundigen voor administratieve en wettelijke vereenvoudiging (Molitor-Comité) heeft in zijn eindrapport (van 22 juni 1995) algemene aanbevelingen gedaan voor kwaliteitsverbetering van communautaire regelgeving, met het accent op vereenvoudiging en deregulering. Het rapport bevatte ook aanbevelingen op deelgebieden, zoals de machinerichtlijn en sociaal beleid, de regels over veiligheid en gezondheid op het werk in het bijzonder.

In haar reactie op dit rapport (december 1995) gaf de Commissie aan de algemene aanbevelingen gericht op verbetering van Europese regelgeving mee te nemen bij het proces van herziening van EG-regelgeving langs de lijnen in haar rapport «better law-making»² (uit 1995). Zij tekende daarbij direct aan dat dit onder geen beding het proces van vervolmaking van de interne markt noch de handhaving van een hoog beschermingsniveau mocht schaden. De Commissie zegde toe nog beter toe te zien op de omzetting en toepassing van gemeenschapswetgeving, om verstoringen in de interne markt te voorkomen. In dit verband is vermeldenswaard het SLIM-traject (Simpler Legislation for the Internal Market) waarbij deskundigen, zoals gebruikers van regelgeving, adviseren over verbetering van de kwaliteit van regelgeving die de interne markt beheerst.

Voor wat betreft de arbeidsomstandighedenregelgeving onderschrijft de Commissie de wenselijkheid van versnelling van codificatie en herziening van richtlijnen (onder meer om nieuwe wetenschappelijke en technische inzichten te verdisconteren) en legt een grotere nadruk op effectieve

¹ De MDW-werkgroep kwaliteit van EG-regelgeving heeft voorstellen gedaan voor meer discipline op Europees niveau, zowel bij de keuze tot regelgeving via richtlijnen of via verordening, als voor de verdere ontwikkeling van richtsnoeren voor de kwaliteit van Europese regels. De voorstellen zijn in 1996 onder de aandacht gebracht van andere lidstaten en de EU-instellingen. Dit heeft geleid tot een verklaring bij het Verdrag van Amsterdam over de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving. Ter uitvoering daarvan is een interinstitutioneel akkoord opgesteld dat op 22 september 1998 door de Raad is aanvaard.

² COM (95)580 final.

implementatie en handhaving door lidstaten. Zij verzet zich overigens nadrukkelijk tegen de suggestie dat de noodzaak van wetgeving niet altijd zorgvuldig is gewogen. De aanbeveling van het Molitor-Comité om verplichtingen niet onnodig gedetailleerd te maken en gedetailleerde verplichtingen zoveel mogelijk de vorm te geven van «guidelines» voor werkgevers of aanbevelingen aan lidstaten, onderschrijft de Commissie deels: zij ziet «guidelines» als nuttige aanvulling op wetgeving maar voelt er niet voor als ze de vorm zouden aannemen van een vervanging die feitelijk resulteert in een lager beschermingsniveau. Overigens wijst zij erop dat veel bijlagen bij richtlijnen inleidende opmerkingen bevatten in de zin van: «toepassing waar noodzakelijk», waarmee al enige speelruimte voor lidstaten gegeven wordt.

Net als in Nederland zijn er ook in landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beleidsinitiatieven geweest inzake deregulering die geleid hebben tot een groter bewustzijn van de effecten van Europese regelgeving op de systematiek van de nationale regels. Dat betekent echter nog niet dat – zelfs binnen die groep – gelijklopend wordt gedacht over de gevolgen die daaraan moeten worden verbonden voor Europese regelgeving in het algemeen en de arboregelgeving in het bijzonder. Zelfs binnen het terrein van de arbeidsomstandigheden zal de uiteindelijke opstelling van andere lidstaten – net als dat in Nederland het geval is – per dossier bepaald worden. Een aspect als haalbaarheid zal daarbij vaak zwaarder wegen de wens de wetgevingskwaliteit te verhogen en/of de wens richtlijnen op onderdelen te dereguleren. Men zal in het algemeen immers het betere niet de vijand van het goede willen laten worden. Het is dan ook tegen deze achtergrond dat de navolgende inschattingen moeten worden gezien.

In landen met een traditie van het regelen van veel zaken op arbeidsverhoudingenterrein via CAO's (zoals het VK, Ierland en de Scandinavische landen) kan in het algemeen meer gevoel verwacht worden voor een pleidooi om bij Europese arboregelgeving terughoudender te zijn met dwingende middelvoorschriften dan bij landen met een meer legalistische benadering (zoals Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk). Ook van lidstaten waarvoor geldt dat de Europese normen op delen van het arboterrein de enige normen terzake zijn (met name zuidelijke lidstaten zoals Italië) valt doorgaans minder steun voor Europese deregulering op arboterrein te verwachten.

Het Europees Parlement heeft enerzijds de diverse algemene acties van de Commissie tot verbetering van Europese regelgeving in verband met de werking van de interne markt steeds van harte gesteund. Anderzijds is het bij sociale regelgeving vaak juist het EP dat – ook op instigatie van de Europese vakbeweging – aandringt op verdere aanscherping of detailering van regelgeving.

Vermoedelijk zal de Europese vakbeweging de grootse weerstand bieden tegen schrapping van middelvoorschriften, zoals reeds enkele malen het geval is geweest. Men ziet daarin in het algemeen onmisbare concretiserings van algemene bepalingen. Hoewel de Europese vakbeweging – net als de Europese werkgeversorganisaties – in principe voorstander is van ruimte voor zelfregulering, ziet zij die meer als instrument ter nadere concretisering of invulling van basisnormen dan ter voorkóming van middelvoorschriften.

Conclusie

Tussen de belangrijkste actoren bestaat geen overeenstemming over de opportuniteit van schrappen van middelvoorschriften in Europese arboregelgeving. Mede in verband daarmee zijn van de Commissie, als

hoedster van het bestaande acquis, geen voorstellen van die strekking te verwachten. Wel valt – onder invloed van de zwaardere nadruk op terughoudendheid met Europese regelgeving – te verwachten dat de Europese Commissie behoedzamer te werk zal gaan bij het ontwikkelen van nieuwe gedetailleerde regelgeving. In genoemd tussentijds verslag over het Actieprogramma van de Commissie is één van de prioriteiten het effectiever maken van de wetgeving. Daartoe wordt onder meer de tenuitvoerlegging en de praktische toepassing van wetgeving, aan de hand van landenrapporten en eigen onderzoek door de Commissie, onderzocht. Ook zal de Commissie de standpunten van sociale partners in het evaluatieproces betrekken. Dit zware accent op consolidatie en codificatie, in plaats van op verdere uitbouw van de regelgeving, komt mede door de ontwikkelingen rond uitbreiding van de Gemeenschap. Van nieuwe toetreders wordt immers gevergd om in elk geval het gehele bestaande acquis op het terrein van arbeidsomstandigheden direct toe te passen.

3.2. «Vervanging» van wettelijke middelvoorschriften door Europese normalisatienormen

Een andere – minder vergaande – methode om tegemoet te komen aan het probleem van te gedetailleerde middelvoorschriften in richtlijnen, is die waarbij richtlijnen volstaan met het vastleggen van bepaalde fundamentele eisen en de uitwerking daarvan bevorderen, via niet-verbindende geharmoniseerde normen. In feite zou daarmee de aanpak die al meer dan een decennium wordt toegepast bij de 100A-richtlijnen, ook worden toegepast op het terrein van de 118A-richtlijnen.

Van Nederlandse zijde zijn in het kader van herziening van een aantal 118A-richtlijnen suggesties in die richting gedaan¹.

Probleem bij het gebruik van deze methode is dat zowel reikwijdte als draagvlak daarvoor vooralsnog zeer beperkt is. In het algemeen wordt voor deze methode bij 118A-richtlijnen alleen ruimte gezien als het gaat om precisering van meetmethoden (bij het vaststellen of bepaalde grenswaarden worden overschreden). Het vaststellen van de grenswaarden zelf zou bijvoorbeeld te politiek bepaald zijn om via normalisatie vast te stellen. Ook is de betrokkenheid van de Europese vakbeweging bij Europese normalisatieprocessen beperkt. Bedacht dient voorts te worden dat Europese normalisatie – vanuit het gezichtspunt van meer beleidsvrijheid op bedrijfsniveau – als suboptimaal kan worden gezien.

Conclusie

Daar waar mogelijk is toepassing van de systematiek van fundamentele eisen in combinatie met niet-verbindende geharmoniseerde normen op zichzelf positief. De reikwijdte van toepassing van dit instrument en het draagvlak ervoor is vooralsnog echter beperkt.

3.3. Creëren van manieren om onder voorwaarden af te wijken van middelvoorschriften

Een andere methode om tegemoet te komen aan de Nederlandse beleidswens om sociale partners meer ruimte te gunnen voor maatwerk zou kunnen zijn om de implementatie van middelvoorschriften in EG-richtlijnen of bijlagen anders in te richten: van dergelijke middelvoorschriften zou moeten kunnen worden afgeweken indien sociale partners overeenstemming bereiken over een andere – minstens even adequate – wijze waarop een bepaald risico beperkt of uitgesloten kan worden.

Daarmee wordt evident aan sociale partners beleidsvrijheid gegeven over

¹ Zo is in de Nederlandse rapportage over de praktische uitvoering van EG-richtlijn 89/655/EEG (veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats) voorgesteld om specifieke middelvoorschriften en uitvoeringsdetails uit te werken in normalisatienormen, zoals dat ook gebeurt bij de machinerichtlijn.

de wijze waarop men de doelstellingen van de arboregels wil realiseren, zonder dat die doelstellingen als zodanig ter discussie staan. De middelvoorschriften behouden hun gelding ingeval sociale partners geen overeenstemming bereiken over andere manieren om het doel te realiseren.

In zijn advies over de heroriëntatie op het arbeidsomstandighedenbeleid¹ bepleitte de SER al iets dergelijks. Van Nederlandse zijde is dit idee ook enkele malen ingebracht in het kader van de evaluatie van 118A-richtlijnen, bijvoorbeeld in de rapportage over de praktische tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn.

Tot op heden was de respons daarop – op arbeidsomstandigheden terrein – relatief gering. Dat wil echter niet zeggen dat dit idee kansloos is. Tot optimisme stemt dat de Commissie in het recente verleden op arbeidsverhoudingenterrein enkele voorstellen heeft ingediend, waarin aan sociale partners op ondernemingsniveau veel ruimte voor zelfregulering werd gelaten: de richtlijn Europese ondernemingsraden en de richtlijn over de rol van de werknemers bij de Europese vennootschap. Dat idee, ruimte voor zelfregulering met vangnet voor het geval overleg over de nadere invulling mislukt, is toen vrij goed gevallen, zowel bij Europese sociale partners als de Raad en het Europees Parlement.

De kans is dus aanwezig dat de Commissie – zeker wanneer daar door lidstaten of anderen op wordt aangedrongen – ook op arbeidsomstandigheden terrein bij herziening van bestaande richtlijnen dan wel in nieuwe voorstellen deze ruimte voor geconditioneerde zelfregulering zal bieden. Ook is denkbaar dat het initiatief hiertoe afkomstig zal zijn van het voorzitterschap indien dat daarin een door voldoende lidstaten geaccepteerde oplossingsrichting ziet. Onzeker is intussen of het mogelijk zal zijn de lidstaten voor wat betreft dit punt op één lijn te brengen; daarover bestaan thans weinig indicaties.

Conclusie

Het bieden van ruimte voor geconditioneerde zelfregulering in bestaande richtlijnen en in nieuwe voorstellen komt goed tegemoet aan de Nederlandse wens om meer ruimte voor maatwerk te creëren voor sociale partners. Het is in het proces van Europese wetgeving een route die in elk geval op andere terreinen bij de betrokken actoren vrij goed is gevallen. Het lijkt alleen al om die reden zeker de moeite waard om uitdrukkelijk te verkennen of deze lijn te volgen is wanneer het gaat om het arbeidsomstandigheden terrein.

4. Slotopmerkingen

Wil Nederland de hiervoor geschetste aanpassing in de Europese arboregelgeving bewerkstelligen, dan zal langs meerdere sporen gewerkt moeten worden.

In de eerste plaats is het van belang het beleid te intensiveren van het zowel op ambtelijk als politiek niveau duidelijk aan te geven welke aanpassingen Nederland voorstaat in de structuur van de Europese arboregelgeving. Dit dient ertoe om in de Europese gremia en bij andere lidstaten de bewustwording te vergroten dat flexibele Europese regelgeving beter is dan inflexibele. Dit betreft o.a. een inbreng in het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats en de (Raadswerkgroep van de) Sociale Raad, op de zich daarvoor lenende momenten. Ook zullen de bilaterale contacten met potentiële medestanders geïntensiveerd moeten worden.

¹ SER-advies 1997/03, Heroriëntatie arboreleid en Arbowet, 21 februari 1997.

Ik ben voornemens daartoe een «position paper» op te stellen waarin met name de wenselijke vergroting van de ruimte voor geconditioneerde zelfregulering als algemeen aandachtspunt bij arboregelgeving onder de aandacht wordt gebracht bij de diverse bij Europese regelgeving betrokken partijen.

In de tweede plaats dient zoveel mogelijk concreet aan te worden gegeven welke wijzigingen Nederland wenst in bestaande richtlijnen. Daartoe zal ik het beleid continueren om bij rapportages over de toepassing van richtlijnen aanpassingen voor te stellen, gericht op verhoging van de effectiviteit en handhaafbaarheid van die richtlijnen. Dit mede om daarover in het Raadgevend Comité een discussie te kunnen aangaan opdat de Commissie wordt aangespoord om die suggesties mee te nemen in haar rapport aan de Sociale Raad.

Uiteraard is het – ten derde – van belang dat Nederland de gewenste structuur ook bepleit bij de totstandkoming van nieuwe richtlijnen en dit zoveel mogelijk concreet maakt.

Zoals aangegeven is de invloed van Nederland op het Europese wetgevingsproces relatief beperkt. Derhalve zijn al te hoge verwachtingen – zeker op korte termijn – niet reëel. Dat neemt niet weg dat de gewenste wijziging van de structuur de Europese arboregelgeving met kracht moet worden bepleit.