

Vergaderjaar 2004–2005

**29 814**

## **Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 september 2004 en het nader rapport d.d. 28 september 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2004, no. 04.002593, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen, met memorie van toelichting.*

*Met het voorstel wordt in de eerste plaats beoogd een niet correct gebleken implementatie te herstellen, in die zin dat de werkgever niet langer verplicht zal zijn om voor beschermings- en preventieactiviteiten ten behoeve van werknemers in het bedrijf en/of de inrichting een externe gecertificeerde arbodienst in te schakelen, maar voortaan eerst zal moeten bezien in hoeverre daarvoor intern werknemers kunnen worden ingeschakeld. Het voorstel bevat tevens een vrij omvangrijke maatwerkregeling waarmee wordt beoogd de organisatie van alle arbowerkzaamheden per bedrijf te optimaliseren, ook wat betreft de verdeling over interne en externe diensten.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot deze herstelimplementatie, meer in het bijzonder met betrekking tot de samenhang tot het voorgestelde maatwerk voor bedrijven.*

*Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel enige aanpassing behoeft.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 juni 2004, nr. 04.0002593, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 16 september 2004, nr. W12.04.0270/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen, maar adviseert wel de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel op enkele onderdelen aan te passen. De opmerkingen van de Raad zijn als volgt verwerkt.

*1a. Uitgangspunt van de te implementeren voorrangregel is dat de werkgever zich in beginsel ten aanzien van alle bijstandstaken laat bijstaan*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

door één of meer deskundige werknemers. Deze voorrangsregel is neergelegd in artikel 13 van het voorstel. Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat de aan te wijzen werknemers onder meer over een zodanige deskundigheid, ervaring en uitrusting beschikken, dat zij de bijstand naar behoren kunnen verlenen. De omvang van de te verlenen bijstand wordt geregeld in het zevende lid van artikel 13. Het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: RI&E) maakt daarvan onderdeel uit. Indien er geen mogelijkheden zijn om deze bijstand binnen het bedrijf te organiseren of de mogelijkheden daartoe onvoldoende zijn, dan moet de werkgever voor het geheel of een deel beroep doen op externe deskundigen.

In artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a (de zogenoemde maatwerkregeling), wordt bepaald dat de werkgever zich bij het toetsen van de RI&E, bedoeld in artikel 5, en het daarover adviseren, laat bijstaan door één of meer deskundige personen ten behoeve van wie overeenkomstig artikel 20 een certificaat is afgegeven. Aangezien de RI&E het bepalende brondocument is voor de formulering van het arbeidsomstandighedenbeleid, wordt op grond van artikel 14 respectievelijk 14a de inschakeling van meer deskundigheid (gecertificeerde deskundige respectievelijk arbodienst) geëist bij de toetsing van de opgestelde RI&E, aldus de toelichting.<sup>1</sup> De bijstand bij de taak, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, wordt ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, van dit artikel zo mogelijk binnen het bedrijf of de inrichting georganiseerd. Artikel 14a, derde lid (de zogenoemde vangnetregeling), geeft de werkgever, in voorkomend geval, de mogelijkheid om zich met betrekking tot onder meer de toetsing van de opgestelde RI&E te laten bijstaan door een externe arbodienst. De toelichting maakt niet duidelijk hoe de in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, neergelegde taak om de RI&E te toetsen en daarover te adviseren zich verhoudt tot de voorrangsregeling die de richtlijn voorschrijft, en of de richtlijn ruimte biedt voor zo'n toetsing.

b. De Raad leidt uit de onder a aangehaalde bepalingen af dat de opgestelde RI&E, bedoeld in artikel 13, zevende lid, onderdeel a, door toepassing van artikel 14 respectievelijk 14a, naar aanleiding van de toetsing en advisering door een gecertificeerde (externe) deskundige of arbodienst door de werkgever kan worden aangepast. Indien dat inderdaad is beoogd, dan rijst ook hier de vraag naar de verhouding tussen artikel 13 (de voorrangsregel) en artikel 14 (de maatwerkregeling) respectievelijk artikel 14a (de vangnetregeling), in het bijzonder of als gevolg van het bepaalde in de laatstgenoemde artikelen de voorrangsregel van artikel 13 niet wordt aangetast of uitgehold, zodanig dat mogelijk opnieuw strijd ontstaat met de richtlijn.

De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op hetgeen hiervoor onder a en b is opgemerkt en zo nodig het voorstel aan te passen.

1a. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State onder punt 1a is artikel 14, tweede lid, gewijzigd en de toelichting hierop aangevuld. Ook bij de in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, neergelegde taak om de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) te toetsen en daarover te adviseren geldt dat hierbij de voorrangsregel in acht moet worden genomen. De voorrangsregel is in artikel 14, tweede lid, onderdeel b, tot uitdrukking gebracht waarbij is bepaald dat de bijstand bij de bedoelde taak zo mogelijk binnen het bedrijf of de inrichting wordt georganiseerd. In een nieuw onderdeel c, van het tweede lid van artikel 14 is de voorrangsregel opnieuw geformuleerd waarbij aansluiting is gezocht bij de redactie van de voorrangsregel in artikel 13. In verband hiermee is ook de redactie van de voorrangsregel in artikel 14a, derde lid, aangepast. Hiermee wordt een betere aansluiting gecreëerd bij de redactie van de voorrangsregel in artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn. Met de artikelen 14 en 14a wordt aanvullende deskundige bijstand voorgeschreven. Voor de ri&e is aanvullende bijstand voorgeschreven op het punt van toetsing en advisering. Met betrekking tot de vraag in hoeverre deze aanvullende bijstand zich verhoudt tot de kaderrichtlijn wordt er op gewezen dat op grond van artikel 7, achtste lid, van de richtlijn het aan de lidstaten is te bepalen welke capaciteiten en bekwaamheden moeten worden gesteld aan de deskundige werknemers, personen en diensten. Op grond van de artikelen 14 en 14a wordt voor de betreffende aanvullende bijstand een certificaat van bekwaamheid voorgeschreven. Op grond van de voorrangsregel dient ook deze bijstand binnen het bedrijf of de inrichting te worden georganiseerd

---

<sup>1</sup> Zie de toelichting op het voorgestelde artikel 13.

indien daartoe mogelijkheden zijn. Deze regeling spoort derhalve geheel met de kaderrichtlijn.

1b. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State onder punt 1b zijn de artikelen 13, eerste lid, en 14, eerste lid, gewijzigd en de toelichting hierop aangepast. In artikel 13, eerste lid, is bepaald dat hierbij ook de artikelen 14 en 14a in acht dienen te worden genomen. Hiermee is beoogd om duidelijk te maken dat naast de bijstand, bedoeld in artikel 13, ook bijstand in de zin van artikel 14 en 14a moet plaatsvinden. Om elk misverstand op dit punt te vermijden en de verhouding tussen de betreffende artikelen te verduidelijken, is de betreffende zinsnede in artikel 13, eerste lid, geschrapt en is in artikel 14, eerste lid, expliciet bepaald dat in aanvulling op artikel 13 de werkgever zich moet laten bijstaan bij de in dit artikel bedoelde taken door één of meer gecertificeerde deskundige personen. In het opschrift van de artikelen 14 en 14a is voorts tot uitdrukking gebracht dat het hierbij gaat om aanvullende bijstand. Ook bij de aanvullende bijstand met betrekking tot het toetsen van de ri&e en het daarover adviseren is de voorrangsregel van toepassing (zie hiervoor onder punt 1a). Steeds moet de (aanvullende) bijstand intern worden geregeld indien hiertoe de mogelijkheden aanwezig zijn, waarmee de eis in de kaderrichtlijn op dit punt wordt ingevuld.

Indien op grond van de ri&e blijkt dat voor de deskundigheid van de aan te wijzen werknemer(s) op grond van artikel 13 een certificaat van bekwaamheid is vereist, wordt deze gecertificeerde werknemer(s) aangemerkt als gecertificeerde deskundige persoon bij de toepassing van de maatwerkregeling casu quo de vangnetregeling.

In de paragrafen 2.1.1 en 3 van het algemeen deel van de toelichting en in de toelichting op artikel 14 is de verhouding tussen artikel 13 (bijstand door deskundige werknemers) en de artikelen 14 (maatwerkregeling) en 14a (vangnetregeling) duidelijker uiteengezet.

In dit verband wordt voorts nog opgemerkt dat in het ambtelijk overleg met vertegenwoordigers van de diensten van de Europese Commissie vergelijkbare vragen zijn gesteld over dit wetsvoorstel als de opmerkingen van de Raad van State in de punten 1a en 1b. De aangebrachte wijzigingen komen tevens tegemoet aan die vragen van de zijde van de Commissie.

*2. Het voorgestelde overgangsrecht, zoals dit wordt uitgelegd in de memorie van toelichting, brengt verdere vertraging van het daadwerkelijk doorvoeren van de voorrangsregel mee. Het is van belang de voorbereidingsperiode tot wijziging van de bijstandstaken voor het bedrijfsleven zo kort mogelijk te houden en de strijdigheid met de richtlijn niet langer te laten voortbestaan dan strikt noodzakelijk is. Verondersteld mag worden dat juist de professionele arbodiensten op de hoogte zijn van de aanwezigheid van de voorrangsregel in de richtlijn, zoals ook in het arrest naar voren komt; zij behoren dat althans te zijn.*

*Met het oog op andere aanpassingen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 die ook in dit voorstel zijn opgenomen, is in artikel 52 van het voorstel bepaald dat, in de situatie waarin sprake is van bijstand voor de desbetreffende taken, van buiten het bedrijf of de inrichting, artikel 14a, tweede lid, eerst van toepassing is nadat de overeenkomst met deze externe arbodienst is geëxpireerd doch uiterlijk 12 maanden na de inwerkingtreding van de wijziging van de wet. Uit de toelichting blijkt niet waarom de juiste implementatie van de voorrangsregeling nog een zo lange overgangstermijn vereist en rechtvaardigt.*

*De Raad beveelt aan om in de toelichting op deze noodzaak in te gaan en zo nodig artikel 52 aan te passen.*

2. Paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting is gewijzigd, waarbij meer aandacht is besteed aan de motivering voor de uitgestelde inwerkingtreding en het overgangsrecht. Het voornemen is om de bepalingen van het wetsvoorstel die op de deskundige ondersteuning betrekking hebben in werking te laten treden op 1 juli 2005. Bij een beoogde plaatsing van de wet in het staatsblad voor 31 december 2004 is er dan een oriëntatieperiode tussen de openbaarmaking van het wetsvoorstel en publicatie van de wet, en vervolgens een half jaar voorbereidingstijd. Die tijd is nodig om werknemers de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op een gelijkwaardig overleg

dat immers de basis is van de maatwerkregeling. Ook worden daarmee al te abrupte veranderingen die een risico zouden kunnen vormen voor de continuïteit van met name de verzuimbegeleiding, van groot belang voor het voorkomen van WAO-toetreding, voorkomen.

Ten aanzien van het in artikel 52 geformuleerde overgangsrecht wordt opgemerkt dat de termijn van 12 maanden primair is bedoeld om de werkgevers de gelegenheid te bieden om op ordentelijke wijze interne deskundigen aan te stellen of een interne arbodienst op te richten. Voorts worden hiermee bestaande contracten gerespecteerd voor een maximum duur van die termijn. Het feit dat op grond van het EU-Verdrag het arrest van het Europese Hof van Justitie zo snel mogelijk dient te worden geïmplementeerd, brengt enerzijds met zich mee dat de termijn van overgangsrecht zo kort mogelijk moet worden gehouden. Anderzijds dient een redelijke termijn te worden geboden om het bedrijfsleven (met inbegrip van arbodiensten) een voorbereidingstijd te geven om de organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid te wijzigen. Bij een afweging van de betrokken belangen wordt een overgangstermijn in artikel 52 van zes maanden redelijk geacht. Hierbij is rekening gehouden met de veronderstelling, zoals die ook door de Raad van State naar voren is gebracht, dat juist de professionele arbodiensten op de hoogte zijn van het bestaan van de voorrangregel in de kaderrichtlijn. De termijn die dan beschikbaar is voor voorbereiding is in totaal 12 maanden en opgebouwd uit een termijn van zes maanden in verband met de uitgestelde inwerkingtreding en een termijn van zes maanden op grond van het overgangsrecht in artikel 52.

In verband hiermee is de termijn van 12 maanden in artikel 52 teruggebracht naar 6 maanden. Voorts is paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting en de toelichting op artikel 52 hiermee in overeenstemming gebracht. Voorts is een omissie in artikel 52 hersteld. De overgangstermijn dient ook te gelden ten aanzien van de voorrangregel voor interne bijstand bij de toepassing van de maatwerkregeling in artikel 14. Dit was reeds wel vermeld in paragraaf 6 van de toelichting maar niet doorgevoerd in artikel 52.

Voorts wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het voorstel van wet en de memorie van toelichting op een aantal punten als volgt te wijzigen:

- a. In de considerans is voorts tot uitdrukking gebracht dat het wetsvoorstel mede strekt tot een hernieuwde implementatie van artikel 7 van de kaderrichtlijn. In verband hiermee is aan het slot van de memorie van toelichting een transponeringstabel opgenomen waarmee wordt aangegeven op welke wijze dit artikel met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd in de Arbowet.
- b. De redactie van artikel 13, tiende lid, is gewijzigd. De bepaling brengt thans beter tot uitdrukking dat de werkgever bevoegd is om de bijstandstaken zelf uit te voeren maar hiertoe niet is verplicht.
- c. Artikel VII (de inwerkingtreddingsbepaling) is gewijzigd zodanig dat het mogelijk wordt om de verschillende onderdelen van de wet op verschillende tijdstippen in werking te laten treden.
- d. In de paragrafen 1.2, 2.1.1.1 en 5 van het algemeen deel van de toelichting zijn tekstuele verbeteringen en verduidelijkingen aangebracht.
- e. In paragraaf 2.1.4 van het algemeen deel van de toelichting is verder ingegaan op de samenwerkingsverplichting van de deskundige personen die de bijstand verlenen in het kader van de maatwerkregeling.
- f. Paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting is geheel herschreven. Mede op grond van de opmerkingen van de Raad, is de verhouding tussen de artikelen 13 (interne preventiemedewerker) en 14 of 14a (aanvullende deskundige bijstand) verduidelijkt. In het verlengde hiervan is een helder criterium geformuleerd voor de beantwoording van de vraag wanneer in een bedrijf de mogelijkheden voldoende zijn om ook de aanvullende bijstand bedrijfsintern te organiseren. Het deskundigheidsniveau van de interne preventiemedewerker van artikel 13 zal daarvoor bepalend zijn.
- g. In de toelichting op artikel 14, elfde lid, is vermeld dat de delegatiebepaling ook wordt gebruikt als grondslag voor het voorgenomen beleid ten aanzien van werkgevers met ten hoogste 10 werknemers (geen toetsing van de ri&e indien gebruik wordt gemaakt van een branche ri&e-instrument).

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. A. L. van Hoof