

Vergaderjaar 2005–2006

30 552

Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en enige andere wetten in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 februari 2006 en het nader rapport d.d. 3 mei 2006, 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 2 december 2005, no. 05.004506, 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 het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid, met memorie van toelichting.

Op 1 februari 2006 heeft op verzoek van de Raad van State overleg over het voorstel van wet als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State plaatsgehad tussen een afvaardiging van de Raad en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid te vergroten². Hiermee beoogt de regering de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers voor een goed arbobeleid te versterken alsmede meer maatwerk mogelijk te maken.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat nadrukkelijker dan in de huidige wet het publieke domein van het private domein onderscheiden dient te worden: in het publieke domein wordt het te bereiken beschermingsniveau in de vorm van doelvoorschriften, grenswaarden of procesnormen wettelijk vastgelegd; aan het private domein van werkgevers en werknemers wordt overgelaten de wijze waarop aan de wettelijke doelvoorschriften vervolgens wordt voldaan. De mogelijkheid tot het in beginsel niet langer wettelijk voorschrijven van middelvoorschriften wordt echter begrensd door Europese regels, die veel middelvoorschriften kennen. Een zogenaamde «nationale kop» boven op deze Europese regels zal alleen in stand blijven voor de situatie van zeer ernstige risico's.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet dat werkgevers en werknemers zelf zogenaamde arbocatalogi zullen opstellen, die behulpzaam zijn bij het vormgeven van het arbobeleid in de ondernemingen. De Arbeidsinspectie handhaaft de naleving van de doelvoorschriften en zal daarbij deze arbocatalogi als referentiekader hanteren. Zij maakt de wijze van inspecteren en de inspectie-prioriteiten kenbaar in brochures.

Het wetsvoorstel volgt op een evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: Arbowet 1998) die is uitgevoerd door het Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS)³. Voorts is in de Tweede Kamer bij de

¹ 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.

² Memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragraaf 2, tweede alinea.

³ ITS, «Arbowet in beeld», maart 2004.

begrotingsbehandeling 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een motie van de leden Verburg en De Vries aangenomen, waarin de regering wordt verzocht voor 1 juni 2005 met een pakket maatregelen te komen om per 1 januari 2006 de arboregel- en uitvoeringslast te halveren. Er ligt voorts een SER-advies¹ van juni 2005 over de evaluatie van de Arbowet 1998 en een aanvullend advies van de Stichting van de Arbeid van september 2005 over de zogenaamde «nationale kop» in de arbowetgeving. De Raad maakt een aantal opmerkingen over het voorstel en is van oordeel dat enige aanpassing van (de toelichting bij) het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 december 2005, nr. 05.004506, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 februari 2006, nr. W12.05.0539/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen gemaakt over het voorstel en is van oordeel dat enige aanpassing van (de toelichting bij) het wetsvoorstel wenselijk is. De opmerkingen van de Raad zijn als volgt verwerkt.

1. Inleiding

Het centrale oogmerk van het wetsvoorstel is een herordering van de publieke en private verantwoordelijkheid voor het arbobeleid, aldus de toelichting. Deze algemene lijn laat zich goed verstaan tegen de achtergrond van het, ook op andere met het arbobeleid samenhangende terreinen, versterken van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers (en werknemers), zoals voor de preventie tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het advies van de SER ondersteunt deze lijn nadrukkelijk. Ook de ervaringen met de zogenaamde arbeidsconvenanten de laatste jaren wijzen in dezelfde richting. Het gaat in een Arbowet om de kwaliteit van de omstandigheden waaronder de arbeid wordt verricht. De SER² formuleert als uitgangspunt voor een nieuwe arbostructuur dat deze dienstbaar moet zijn aan adequate werkomstandigheden, die van belang zijn voor het behoud van gezond en gemotiveerd personeel. Een andere verantwoordelijkheidsverdeling, die het wetsvoorstel voorstaat, kán dienstbaar zijn aan de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden, maar dat is, naar het oordeel van de Raad, niet zonder meer verzekerd.

Vanuit deze algemene benadering spitst de Raad zijn advies toe op drie vragen:

- zijn de in de memorie van toelichting weergegeven ambities verenigbaar met (veelal gedetailleerde) Europese regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden³;*
- is wat het wetsvoorstel beoogt niet ook te realiseren op basis van de Arbowet 1998⁴;*
- is het wetsvoorstel een adequate reactie op de gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de Arbowet 1998⁵;*

Daarnaast gaat de Raad in op de voorstellen tot het vernieuwen van het handhavingsbeleid⁶.

1. De opmerking van de Raad dat het wetsvoorstel volgt op een evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet 1998) die is uitgevoerd door het Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS) is correct, maar niet volledig. Het rapport van het ITS is één van de bouwstenen van de evaluatie. Zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven zijn er diverse activiteiten ondernomen die bouwstenen hebben opgeleverd voor de evaluatie van de Arbowet 1998.

Daarnaast is de Raad van mening dat een andere verantwoordelijkheidsverdeling, tussen overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds, die het wetsvoorstel voorstaat, dienstbaar kán zijn aan de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden, maar dat is niet zonder meer verzekerd.

Ik ben de mening toegedaan dat de voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling zal bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden. Ook sociale partners in de SER hebben unaniem geadviseerd om te komen tot deze verantwoordelijkheidsverdeling. Ik ga er, met sociale

¹ SER 05/09 Evaluatie Arbowet 1998.

² Advies van de SER 05/09 «Evaluatie Arbowet 1998», paragraaf 5.2.

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragrafen 2 en 3.2.

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragrafen 3.1. en 4.

⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.

⁶ Memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragraaf 6.

partners, van uit dat werkgevers en werknemers ook gebruik gaan maken van deze verantwoordelijkheid en invulling gaan geven aan de mogelijkheden die geboden worden. Daarbij is het van belang dat werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) komen tot afspraken over de wijze waarop zij invulling zullen geven aan het arbeidsomstandighedenbeleid in de branche en in de onderneming. Bij een andere verantwoordelijkheidsverdeling is het de taak van de overheid om duidelijkheid te geven over wat deze nieuwe verdeling inhoudt voor sociale partners en de overheid. In dat kader zal de overheid een faciliterend beleid voeren waarvan een goede voorlichting en kennisoverdracht en een vraaggestuurde digitale arboinformatievoorziening onderdeel uitmaken. De overheid zal zich inspannen om het stelsel te laten werken. Ter stimulering hiertoe zal de overheid verschillende maatregelen treffen. In paragraaf 8 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de voorgenomen maatregelen in het kader van het faciliterend beleid.

2. Europese begrenzing

a. De memorie van toelichting schetst het doel van de regering een forse stap te zetten in het effectueren – als einddoel – van het hierboven beschreven heldere onderscheid tussen het publieke en private domein wat betreft doelvoorschriften respectievelijk middelvoorschriften¹. Deze ambitie, in de toelichting beschreven, is in het wetsvoorstel zelf minder herkenbaar. Een belangrijke verklaring voor dit contrast vormt ongetwijfeld de begrenzing die Europese regels stellen aan het overlaten aan private partijen van de keuze van de middelen om aan doelvoorschriften te voldoen. Deze Europese regels dienen uiteraard gerespecteerd te worden. Daarbij wijst de Raad erop dat de Europese arbovoorschriften veelal niet op zich zelf staan, maar vele dwarsverbanden kennen met bijvoorbeeld interne markttrilijnen.

De overzichtelijkheid en transparantie van regelgeving waaraan werkgevers en werknemers moeten voldoen, worden door deze situatie niet bevorderd: waar de Europese regels (nog steeds) een zwaartepunt hebben bij middelvoorschriften, beperken zij de ruimte voor de Nederlandse wetgever om, voor het publieke domein, het zwaartepunt te leggen op doelvoorschriften. De toelichting bij de Arbowet 1998 beschreef deze complicatie². De toelichting bij het huidige wetsvoorstel gaat daarentegen niet in op de gevolgen van deze samenloop van twee verschillende uitgangspunten voor de inrichting van de wetgeving voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Bovendien is het uit een oogpunt van een goed inzicht in de reële betekenis van het wetsvoorstel een gemis dat niet is aangegeven, welke concrete ruimte er nog over is om, gegeven de geldende Europese regelgeving, de keuze van middelen over te laten aan het private domein. De Raad acht het van belang dat de toelichting met de genoemde punten wordt uitgebreid.

Naar het oordeel van de Raad verdient het voorts aanbeveling dat in de memorie van toelichting wordt uiteengezet welk beleid ontwikkeld wordt om ook de Europese regels terzake arbeidsomstandigheden – die overigens mede onder verantwoordelijkheid van ons land tot stand zijn gekomen – zodanig te gaan inrichten, dat ook op dat niveau het beoogde onderscheid in verantwoordelijkheid tussen het publieke en private domein wordt aangebracht.

De Raad is van oordeel dat de toelichting van het wetsvoorstel aan waarde zal winnen wanneer wordt aangegeven welke vorderingen sinds 1998 op Europees niveau zijn gemaakt in de richting van de door de regering gewenste concentratie op publiek voorgeschreven doelvoorschriften, met het in beginsel overlaten van de keuze van middelen aan werkgevers en werknemers. Daarbij zou tevens moeten worden aangegeven of er een reëel perspectief is om op Europees niveau tot een soortgelijke aanpassing te komen als thans in de toelichting bij het wetsvoorstel als oogmerk wordt geformuleerd. Daarop gerichte inspanningen zullen rekening moeten houden met grote verschillen tussen de lidstaten in aard en niveau van (het vermogen tot) zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers en verschillen in intensiteit en kwaliteit van overleg van sociale partners op sectorniveau. Zijn er in de Europese Gemeenschap medestanders voor de beoogde veranderingen?

b. Het wetsvoorstel maakt melding van de zogenaamde «nationale kop» bovenop Europese regelgeving voor de situatie van zeer ernstige arbeidsrisico's.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

² Kamerstukken 1997/98, 25 879, nr. 3, paragraaf 3, onderdeel «Wet- en regelgeving».

Het is de Raad niet ontgaan dat het aanvankelijke voornemen van de regering om het publieke en private domein te verkavelen langs de lijnen van ernstige respectievelijk lage arbeidsrisico's, door de SER is ontraden; de SER zag problemen bij de afbakening van deze twee risico's. Bij de invulling van de «nationale kop» komt dit onderscheid echter toch terug.

Met het oog daarop adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten welke invulling de regering hierbij concreet voor ogen staat, mede tegen de achtergrond van de door de SER gesignaleerde problemen in de sfeer van praktische uitvoering en sanctionering van overtredingen.

2. Europese begrenzing

2a. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is vermeld dat het einddoel voor de overheid is het vaststellen van doelen in het publieke domein. Hiermee werd impliciet aangegeven dat de mogelijkheden om dit einddoel te bereiken op dit moment nog worden beperkt door de Europese regelgeving. De Raad acht het van belang dat de toelichting wordt uitgebreid met een omschrijving van de Europese mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot het bereiken van dit einddoel. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en gaat in paragraaf 3 in op de samenloop van de verschillende uitgangspunten van de Europese regelgeving en van het wetsvoorstel. Tevens is in de memorie van toelichting aangegeven welke ruimte er is, gegeven de Europese regelgeving, om de keuze van de middelen over te laten aan het private domein.

Daarnaast is aangegeven welke stappen er op Europees niveau zijn en worden ondernomen om te komen tot een Europees «level playing field».

Uitgangspunt daarbij is de door de regering en sociale partners gewenste concentratie op publiek voorgeschreven doelvoorschriften en het in beginsel overlaten van de keuze van middelen aan werkgevers en werknemers in het private domein.

2b. In de memorie van toelichting is vermeld dat voor het behoud van nationaal aanvullende normering (nationale kop) zwaarwegende redenen aanwezig moeten zijn. Het advies van de Raad om in de toelichting uiteen te zetten welke invulling de regering hierbij concreet voor ogen staat en hoe dit uitwerkt in de sfeer van praktische uitvoering en sanctionering is overgenomen (paragraaf 3). De memorie van toelichting is aangevuld met een nadere omschrijving van de zwaarwegende redenen die aanwezig moeten zijn om over te gaan tot nationaal aanvullende normering. Bij de handhaving zal de Arbeidsinspectie (AI) haar prioriteiten stellen op basis van een risicoanalyse, zoals de SER heeft geadviseerd. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij de Kadertellende visie op Toezicht¹. Paragraaf 6 van de memorie van toelichting is hiermee aangevuld.

3. Toegevoegde waarde ten opzichte van de Arbowet 1998

Het wetsvoorstel biedt ten opzichte van de Arbowet 1998, naar het oordeel van de Raad, niet veel nieuwe aanknopingspunten voor het vermelde centrale doel: het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Zo wordt artikel 3 van de Arbowet 1998, de kernbepaling die ziet op de verantwoordelijkheden van werkgevers, niet wezenlijk gewijzigd.²

Als de beoogde beperking van de Arbowet tot doelvoorschriften werkelijk zou zijn doorgevoerd, zou dat hebben moeten leiden tot een veel beknoptere redactie van het voorgestelde artikel 3, eerste lid. In feite zou dan hebben kunnen volstaan met de zorgplicht voor de werkgever zoals deze nu is neergelegd in de aanhef van dit eerste lid. De specificaties van die zorgplicht onder de letters a tot en met f van het eerste lid zijn eigenlijk al middelvoorschriften ten opzichte van deze zorgplicht als doel. Beperking, door deregulering, tot wat werkelijk een doelvoorschrift is, lijkt hier echter onder meer af te stuiten op de al genoemde Europese begrenzing.

De Raad onderschrijft overigens in dit verband de relativering die de memorie van toelichting zelf vermeldt wat betreft de betekenis van het onderscheid tussen doelen middelvoorschriften: een concreet doelvoorschrift is, gezien vanuit een hoger abstractieniveau, een middelvoorschrift³. In zoverre biedt het analytisch onderscheid tussen doelvoorschriften en middelvoorschriften nog weinig houvast bij de toedeling van deze typen voorschriften aan het publieke respectievelijk private domein.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 27 831, nr. 15.

² Wel sluit de nieuwe formulering beter aan bij de tekst van artikel 5 van richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad voor de Europese Gemeenschap 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.

³ Memorie van toelichting, blz. 6 onderaan en 7 bovenaan.

Verder wijst de Raad in dit verband op artikel 17 van de Arbowet 1998. Deze bepaling voorziet nu al in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wanneer door werkgevers en werknemers op een andere wijze dan wettelijk is voorgeschreven aan arboverplichtingen voldaan kan worden. Opvallend is dat dit artikel nooit toepassing heeft gevonden. De Raad is er zich van bewust dat een verdere operationalisering van een grotere verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers binnen de eerder genoemde Europese begrenzing, haar beslag zal dienen te krijgen in een aanpassing van het Arbobesluit en de Arboregeling. De memorie van toelichting maakt echter niet duidelijk waarom deze aanpassingen niet ook al mogelijk zijn op basis van de Arbowet 1998.

De Raad adviseert in de toelichting, toegespitst op de beoogde vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, de noodzaak van het voorstel uit een oogpunt van zijn toegevoegde waarde ten opzichte van de Arbowet 1998 en de op grond daarvan reeds bestaande mogelijkheden, te verduidelijken.

3. Toegevoegde waarde ten opzichte van de Arbowet 1998.

De memorie van toelichting is aangepast aan de opmerkingen van de Raad. In de memorie van toelichting (paragraaf 3) wordt nader ingegaan op de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de Arbowet 1998. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de doelstellingen van de Arbowet 1998 nog steeds gelden maar onvoldoende werking hebben. Er wordt nog teveel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en de zelfwerkzaamheid wordt onvoldoende uitgewerkt. De SER onderschrijft de noodzaak tot het aanpassen van het wettelijke arbostelsel dat ertoe moet leiden dat – nog meer dan nu het geval is – werkgevers en werknemers verantwoordelijkheid dragen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. De SER komt daarbij tot een ander onderscheidend criterium dan was voorgesteld. In plaats van een onderscheid tussen hoog/laag risico's wordt geadviseerd om in de arboregelgeving tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein te komen waarbij meer maatwerk mogelijk wordt. Deze door de SER voorgestelde structuur vormt de basis van het onderhavige wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is in lijn met de nota Bruikbare rechtsorde¹ waarin globale lijnen worden geschetst waarlangs wetgeving beter bruikbaar gemaakt kan worden, zoals abstracte normen toe te passen in permanente open communicatie met het veld, zelfregulering en vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften.

De doelstelling van de herziening van de Arbowet 1998 is verder niet alleen een effectiever arbobeleid met meer draagvlak in de ondernemingen en daarmee een verbetering van de veiligheid en gezondheid op de werkvloer. De herziening van de Arbowet heeft ook tot doel terugdringing van de regelgeving, vereenvoudiging en betere uitvoerbaarheid van de regelgeving en daarmee een administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven en burgers (vrijwilligers).

4. Adequate reactie op knelpunten in evaluatierapport?

De toegevoegde waarde van het wetsvoorstel zou kunnen liggen in een aanpassing van de arbowetgeving naar aanleiding van de analyse van het functioneren van de Arbowet 1998 in het ITS-rapport. Het is echter de vraag of dat voldoende gebeurt in het wetsvoorstel.

In dit verband is het de Raad opgevallen dat de toelichting amper ingaat op de analyse van het functioneren van de huidige Arbowet 1998. Deze analyse is met het ITS-rapport wel beschikbaar en geeft een genuanceerd beeld van de wijze waarop de huidige wet functioneert: van de geïnterviewde werkgevers geeft 20% te kennen dat de Arbowet 1998 duidelijk is ten aanzien van wat deze wet van hen vraagt; 35% is het daar gedeeltelijk mee eens en 17% is het daar niet mee eens. Het ITS-rapport wijst erop dat de Arbowet een breed terrein omvat, dat als geheel een woud van regels oplevert. Heeft een ondernemer in zijn bedrijf echter een specifiek probleem en krijgt hij met specifieke bepalingen te maken, dan blijkt vaak dat de afzonderlijke regels en bepalingen duidelijk en concreet zijn². Uit het ITS-rapport blijkt verder een gebrek aan regeltransparantie: vooral in kleinere ondernemingen kost het moeite uit te

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 29 279, nr. 9, blz. 12 e.v.

² ITS-rapport van maart 2004 «Arbowet in beeld», hoofdstuk 7, paragraaf 5.1.

vinden welke regels op welke activiteiten van toepassing zijn. Daarnaast wordt opgemerkt dat de signalering van arborisico's verschilt naar bedrijfsgrootte. Er bestaan bovendien nog belangrijke witte plekken (RSI, werkdruk, sociale veiligheid), waar regelgeving node wordt gemist.

De Raad onderkent in algemene zin dat de beoogde vergroting van de verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers van betekenis kan zijn voor het, meer dan nu, internaliseren van arbobeleid en daarmee voor de effectiviteit van arboregels. Zoals hiervoor al opgemerkt hebben werkgevers en werknemers in recente wetgeving meer directe verantwoordelijkheid gekregen voor de (financiële) lasten van verzuim. Aangenomen kan worden dat daarvan een prikkel uitgaat naar een actieve preventieve aanpak van het verzuim. De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag of daarmee ook een effectieve aanpak verwacht mag worden van de in het ITS-rapport gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de geldende Arbowet. Uit het ITS-rapport valt af te leiden dat er vooral behoefte is aan ordening van de voorschriften en heldere voorlichting daarover. De Raad doelt hierbij met name op de analyse in het evaluatierapport waaruit blijkt dat het voor (veelal de kleinere) werkgevers niet eenvoudig is uit de veelheid van regels en voorschriften juist die voorschriften te halen, die voor hun productieproces van belang zijn. Het is algemeen bekend dat zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers op bijvoorbeeld het cao-terrein niet een garantie is voor vermindering en vereenvoudiging van administratieve lasten en een grotere doorzichtigheid van regels. Juist daaraan bestaat grote behoefte, zo blijkt uit het ITS-rapport.

Transparantie en goede hanteerbaarheid van voorschriften hangen samen met de omvang van het regelbestand, de systematiek ervan en met de onderlinge consistentie van de bepalingen ten aanzien van verschillende veiligheidsaspecten.

In dat verband is het de Raad opgevallen dat het voorstel een reeks regels-oorten kent: doelvoorschriften, middelvoorschriften, grenswaarden, proces-normen, nationale kop. Deze soorten regels worden opgenomen in het publieke domein (Arbowet, Arbobesluit en Arboregeling) en daarnaast bestaan er regels in het private domein, met name arbocatalogi op het niveau van de individuele onderneming dan wel op sectoraal of nationaal niveau. Ten slotte zijn er nog de brochures van de Arbeidsinspectie. Er wordt veel gevraagd van werkgevers en werknemers om dit geheel van regels en bepalingen goed te verstaan en effectief te kunnen toepassen. Er wordt een ingewikkeld bouwwerk van diverse soorten regels geschapen, kennelijk het resultaat van een poging tot een zinvol geordend geheel te komen, laverend tussen publieke en private verantwoordelijkheid, tussen nationale en Europese regelgeving en tussen papier dat geduldig is en de dynamiek in de dagelijkse bedrijfsvoering van duizenden ondernemingen. Dat bouwwerk dreigt het zicht te blokkeren op de beoogde, duidelijke verantwoordelijkheids-verdeling tussen overheid en private partijen.

De Raad adviseert nadrukkelijker dan thans in de toelichting bij het wets-voorstel gebeurt uit een te zetten hoe de voorgestelde verantwoordelijkheids-verdeling kan bijdragen aan de gebleken behoefte aan een betere transparantie en hanteerbaarheid van de arbovoorschriften en aan te geven op welke wijze de vele onderscheiden regelsoorten en begrippen die het voorstel beschrijft, kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak van de in de evaluatie van de Arbowet 1998 gesignaleerde knelpunten. De Raad adviseert op basis daarvan het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Adequate reactie op knelpunten in evaluatierapport?

De Raad gaat uitvoerig in op de analyse van het functioneren van de Arbowet 1998 in het ITS rapport. Deze analyse is slechts één van de onderdelen van de evaluatie van de werking van de Arbowet 1998. De analyse van het ITS rapport had met name betrekking op de vraag in welke mate de met de Arbowet 1998 geïntroduceerde nieuwe instrumenten waren geïmplementeerd.

In de SER-adviesaanvraag¹ heeft het kabinet aangegeven dat op basis van de evaluatie met name de onderwerpen regeltransparantie en positie van kleine ondernemingen aandachtspunten zijn voor de herziening van de arboregelgeving. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van

¹ Brief van 29 oktober 2004, AVB/AIS/04 69630.

toelichting (paragraaf 3) aangevuld met een passage die aangeeft hoe de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling kan bijdragen aan de gebleken behoefte aan transparantie en hanteerbaarheid van voorschriften. Daarnaast zal de overheid zich inspannen om met faciliterend beleid het mogelijk te maken dat partijen hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen.

De Raad merkt op dat het voorstel een aantal regelsoorten kent in het publieke domein zoals doelvoorschriften, middelvoorschriften, grenswaarden, procesnormen, nationale kop. Daarnaast zijn er arbocatalogi in het private domein en wordt door de Arbeidsinspectie gebruik gemaakt van brochures. De Raad is van mening dat een ingewikkeld bouwwerk is geschapen. De door de Raad genoemde regelsoorten beogen geen wettelijk vastgelegde regelsoorten aan te duiden. Het betreft hier een concretisering van de abstracte termen die in het SER advies worden gehanteerd om aan te geven langs welke lijnen de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein tot stand zou moeten komen. Met andere woorden wie is waarvoor verantwoordelijk. In het kader van het verbeteren van de regeltransparantie en het bevorderen van de hanteerbaarheid van regels is ervoor gekozen om de abstracte terminologie in de memorie van toelichting te concretiseren. Aan de hand van deze terminologie wordt gekeken welk voorschriften in regelgeving worden opgenomen en welke voorschriften tot het private domein behoren. In de toelichting is een aanvulling gegeven op de omschrijving van deze termen en aan de hand van enkele voorbeelden wordt duidelijk gemaakt wat bedoeld wordt. Het is niet noodzakelijk om deze begrippen in het wetsvoorstel te definiëren c.q. op te nemen. Deze termen komen niet in het wetsvoorstel voor.

5. Handhaving: de rol van de arbeidsinspectie

De arbeidsinspectie handhaaft de door de wetgever in het publieke domein voorgeschreven doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen. Het wetsvoorstel beoogt aldus ook wat de handhaving door de arbeidsinspectie betreft, de zelfwerkzaamheid te stimuleren van werkgevers en werknemers. De arbeidsinspectie neemt daarbij de door werkgevers en werknemers op te stellen arbocatalogi als referentiekader, ten einde na te gaan of daarmee aan de doelvoorschriften kan worden voldaan. In het SER-advies wordt bepleit dat wanneer er geen arbocatalogus is, of indien deze naar het oordeel van de inspectie niet toereikend is, de arbeidsinspectie zelf aangeeft welke instrumenten aangewezen zijn. Daarmee kan echter een spanning ontstaan met de centrale gedachte van het wetsvoorstel: werkgevers en werknemers zelf ervoor verantwoordelijk houden om het arbobeleid zo in te richten, dat de arbeidsomstandigheden voldoen aan de wettelijk vastgelegde beschermingsniveaus. De vraag is bovendien welke status, bij ontstentenis van een arbocatalogus of in het geval van een niet toereikende catalogus, een door de arbeidsinspectie ontwikkeld middelenarsenaal heeft. Valt de arbeidsinspectie dan terug op de bestaande publieke voorschriften?

De memorie van toelichting vermeldt in dit verband enerzijds dat de overheid de catalogus marginaal zal gaan toetsen, anderzijds dat de catalogi als referentiekader gebruikt gaan worden bij de bepaling of in een concrete situatie binnen de geformuleerde doelvoorschriften en normen wordt gewerkt. De arbeidsinspectie zal in brochures de inspectieprioriteiten kenbaar maken, zo stelt de memorie van toelichting.

Het is niet zonder meer duidelijk of het in de voorgestelde systematiek voor ondernemers voldoende kenbaar is waaraan zij zich hebben te houden: wanneer is het oordeel van de arbeidsinspectie een advies en wanneer is er sprake van een dwingend voorschrift? Het belang van een ondubbelzinnig kenbaar zijn van de eventuele (nadere) verplichtingen geldt uiteraard in het bijzonder wanneer strafrechtelijke handhavinginstrumenten worden ingezet of boetes worden opgelegd.

De Raad adviseert in de toelichting de kenbaarheid van het optreden van de arbeidsinspectie nader te verduidelijken.

5. Handhaving

De Raad geeft aan dat er onduidelijkheid is over hoe de Arbeidsinspectie zal handelen in situaties dat er geen arbocatalogus tot stand is gekomen of de arbocatalogus niet toereikend is. Ook is het naar het oordeel van de Raad niet zonder meer duidelijk of in de voorgestelde systematiek voor ondernemers voldoende kenbaar is waaraan zij zich hebben te houden. De Raad wijst op het

belang van een ondubbelzinnig kenbaar zijn van de eventuele (nadere) verplichtingen in het bijzonder wanneer strafrechtelijke handhaving-instrumenten worden ingezet of boetes worden opgelegd. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is de kenbaarheid van het optreden van de Arbeidsinspectie nader verduidelijkt. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de inzet van het handhavinginstrumentarium en de voorlichting van de AI.

6. Overgang

De Raad heeft in de memorie van toelichting een bespreking gemist van de overgang van het huidige regime naar het voorgestelde nieuwe regime, met name voor de situatie waarin na het inwerkingtreden van de nieuwe Arbowet nog geen arbocatalogi tot stand zouden zijn gekomen. Voorkomen moet worden dat op dit punt een vacuüm zou ontstaan, waarin de zorg voor goede arbeidsomstandigheden onvoldoende is gewaarborgd.

De Raad adviseert, gelet op het voorgaande, het voorstel en de memorie van toelichting aan te vullen.

6. Overgang

De Raad adviseert het voorstel en de memorie van toelichting aan te vullen met een overgangsregeling. Hij vraagt met name aandacht voor de situatie dat er na de inwerkingtreding van de Arbowet nog geen arbocatalogi tot stand zouden zijn gekomen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid met paragraaf 9 Overgangsregeling. In artikel VI van het wetsvoorstel is aangegeven dat het wetsvoorstel gefaseerd in werking kan treden. Voor de verschillende artikelen of onderdelen van artikelen zijn verschillende inwerkingtredingdata mogelijk.

Uitgangspunt van de inwerkingtreding van de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving is zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Aandacht is er met name voor de situatie dat in lagere regelgeving middelvoorschriften vervallen en er nog geen arbocatalogi tot stand zijn gekomen. Ook wordt specifiek aandacht besteed aan het intrekken van de beleidsregels in relatie tot het totstandkomen van arbocatalogi. Voorkomen moet worden dat een vacuüm ontstaat.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen uit de bijlage van het advies zijn in het wetsvoorstel verwerkt met uitzondering van de door de Raad in overweging gegeven toevoeging aan artikel V van artikel 2 van de Wet privatisering RBB. Genoemd artikel 2 bevat namelijk een reeds uitgewerkte bepaling uit 1996 waarin de Minister van Binnenlandse Zaken op dat tijdstip werd gemachtigd om een naamloze vennootschap N.V. RBB op te richten, welke vennootschap tot voornaamste doelstelling zou hebben het uitoefenen van de taken zoals die op dat tijdstip in de toen van kracht zijnde Arbeidsomstandighedenwet waren omschreven.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele verduidelijkingen en technische en redactionele verbeteringen aan te brengen.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de omschrijving van het begrip vrijwilliger nog beter af te stemmen op de vrijwilligersregeling in de Wet op de loonbelasting 1964.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te vullen met een wijziging in de regeling van de arbodienstverlening. Hiermee wordt voldaan aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Aptroot¹ waarin wordt verzocht om de grens waarbij werkgevers zelf de taken van de preventiemedewerker op zich kunnen nemen, te verhogen van 15 naar 25 werknemers.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 127.

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 is gehouden.

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

Ik moge U hierbij verzoeken het 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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W12.05.0539/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het opschrift tot uiting brengen dat met het wetsvoorstel wordt beoogd ook enige andere wetten naast de Arbeidsomstandighedenwet 1998 te wijzigen.
- In artikel I, onder A, tweede lid, de in artikel 1, derde lid, onder f, voorgestelde definitie van «stress» wijzigen in: een toestand die als negatief ervaren lichamelijke, psychische of sociale gevolgen heeft.
- In artikel I, onder C, in de aanhef van artikel 3, eerste lid, «een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid» wijzigen in: een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.
- Aan artikel V toevoegen de Wet privatisering RBB in verband met de noodzakelijke aanpassing van artikel 2 en de Wet verbetering poortwachter in verband met de noodzakelijke aanpassing van artikel XV, eerste lid.