

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet 1998) is aan het parlement een evaluatie toegezegd van het wettelijke stelsel. In oktober 2002<sup>1</sup> heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen aanpak daarvan. Daarbij is gemeld dat aan de Sociaal-Economische Raad (SER) advies zou worden gevraagd over de visie van het kabinet naar aanleiding van de evaluatie.

Er zijn diverse activiteiten ondernomen die vele bouwstenen hebben opgeleverd voor de evaluatie. Dat omvat onderzoek, zoals het evaluatieonderzoek door het ITS dat geresulteerd heeft in de publicatie Arboret in beeld<sup>2</sup>. In de literatuurlijst die bij de SER-adviesaanvraag is gevoegd is een overzicht gegeven van de onderzoeksrapporten en documenten die zijn gebruikt bij de evaluatie van de Arboret 1998<sup>3</sup>. Ook zijn diverse gesprekken gevoerd tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en deskundigen en sociale partners, mede naar aanleiding van evaluatienota's van sociale partners. Daarnaast hebben interne evaluaties, zoals van de Arbeidsinspectie (AI), inbreng geleverd. Verder is gebruik gemaakt van het onderzoek naar de vermindering van regelgeving en de resultaten van onderzoek naar administratieve lasten op arbeidsomstandigheden gebied, evenals tussentijdse resultaten voortvloeiend uit het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving<sup>4</sup>.

In het kader van de vaststelling van de begroting van SZW voor 2005 is een motie van de Tweede Kamerleden Verburg en de Vries<sup>5</sup> aangenomen. De regering wordt verzocht voor 1 juni 2005 een pakket maatregelen aan de Kamer te sturen, waarin de arboregelen uitvoeringslast per 1 januari 2006 wordt gehalveerd. De motie strekt zich ook uit tot vrijwilligersorganisaties. In zijn brief van 13 mei 2005<sup>6</sup> aan de Tweede Kamer gaat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in op de stand van zaken rond de herziening van de Arboret 1998. Daarbij geeft hij aan

<sup>1</sup> Brief van 21 oktober 2002, nr. AVB/AIS 02 67182.

<sup>2</sup> Rapport Arboret in beeld, ITS Nijmegen, maart 2004, Kamerstukken 2004/05, 25 879, nr. 50.

<sup>3</sup> Brief van 29 oktober 2004, AVB/AIS 0469630.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2004/5, 29 515, nr. 61.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 XV, nr. 55.

<sup>6</sup> Brief van 13 mei 2005, nr. ARBO/A&V 05 35624.

dat zijn inzet erop is gericht om uiterlijk een maand na het verschijnen van het SER-advies met een reactie op hoofdlijnen op het advies te komen.

De SER heeft zijn advies Evaluatie Arbowet 1998 op 17 juni 2005 vastgesteld (SER-advies)<sup>1</sup>. Bij brief van 8 juli heeft het kabinet zijn reactie op hoofdlijnen kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer<sup>2</sup>. Op 13 september 2005 heeft de Stichting van de Arbeid een aanvullend advies uitgebracht over de nationale kop Arbowetgeving. Bij brief van 4 oktober 2005<sup>3</sup> heeft het kabinet zijn conclusies naar aanleiding van dat advies aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. In aansluiting daarop is tevens bij brief van 30 november 2005<sup>4</sup> een meer uitgewerkt overzicht van de nationale kop aan de Tweede Kamer toegezonden.

De Tweede Kamer heeft op 31 januari 2006 ingestemd met de motie-Rambocus c.s.<sup>5</sup> waarin gevraagd wordt om de in dit wetsvoorstel voorziene vermindering van belastende arboregels voor vrijwilligers zoveel mogelijk naar voren te halen en los te koppelen van dit wetgevingstraject. Aan deze motie is voldaan door de vrijstellingsregeling vrijwilligers die per 15 maart 2006 van kracht is geworden<sup>6</sup>.

Tevens heeft de Tweede Kamer op 31 januari 2006 de motie-Aptroot c.s.<sup>7</sup> aangenomen waarin gevraagd wordt om de huidige uitzondering op de verplichting om een preventiemedewerker aan te wijzen te verruimen van werkgevers met niet meer dan 15 werknemers tot werkgevers met niet meer dan 25 werknemers.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt aan beide moties uitvoering gegeven. De algehele toepasselijkheid van de arbowetgeving op vrijwilligers is vervangen door de bevoegdheid om ten aanzien van vrijwilligers nader aan te wijzen voorschriften met betrekking tot de ernstige risico's van toepassing te verklaren. Tevens maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat een werkgever met ten hoogste 25 werknemers onder bepaalde voorwaarden zelf de taken van de preventiemedewerker kan uitvoeren.

## 2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Werkgevers, werknemers en overheid hebben een groot en gemeenschappelijk belang bij goede arbeidsomstandigheden. Werknemers moeten gezond hun pensioen kunnen halen en ook na hun werkzame leven gezond kunnen blijven. Dat zijn waarden waar de regering zich voor wil en moet inzetten. Gezond personeel draagt ook bij aan een gezond bedrijf en hogere arbeidsproductiviteit en winstgevendheid van ondernemingen. Goed arbobeleid is bovendien een belangrijke factor bij het terugdringen van verzuim en arbeidsongeschiktheid. De primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van goede arbeidsomstandigheden ligt binnen de ondernemingen.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers voor het arbobeleid te vergroten. De regering is van mening dat arbobeleid niet op gedetailleerd niveau door de centrale overheid moet worden geregeld, maar zoveel mogelijk tot stand moet komen binnen ondernemingen, zodat maatwerk mogelijk is. Werkgevers en werknemers moeten ruimte hebben – en die ruimte benutten – om in goed overleg invulling te geven aan arbobeleid. Dat moet op een zo kosten-efficiënt mogelijke manier, ingebed in het ondernemingsbeleid, met zo min mogelijk klemmende regeldruk maar wel binnen zekere wettelijke begrenzingsen. Arbobeleid, passend voor de situatie in de onderneming en in samenspraak tot stand gebracht, kan rekenen op draagvlak van werkgever en werknemers. Daarnaast is arbobeleid op maat economisch voordeliger, aangezien meer specifiek vorm wordt gegeven aan onderdelen van het arbobeleid die noodzakelijk zijn voor de onderneming c.q. de sector.

<sup>1</sup> SER-advies Evaluatie Arbowet 1998, publicatienr. 05/09, Den Haag, 2005.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 25 883, nr. 50.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 25 883, nr. 55.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 25 883, nr. 63.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 25 883 nr. 69.

<sup>6</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 maart 2006, Directie Arbeidsomstandigheden, nr.

ARBO/A&V/2006/14012, tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenregeling in verband met de vrijstelling van een aantal verplichtingen ten aanzien van vrijwilligers (Stcrt. 51).

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 127.

Einddoel voor de lange termijn is dat de overheid zich in het publieke domein (Arbowet, Arbobesluit en Arbeidsomstandighedenregeling (Arbo-regeling)) beperkt tot het vaststellen van doelen. De doelvoorschriften worden waar mogelijk voorzien van gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden. Waar geen concrete doelvoorschriften mogelijk zijn, wordt zoveel mogelijk voorzien in het formuleren van procesnormen. Dit zijn onderwerpen waarop de werkgever een beleid moet ontwikkelen. In het Arbobesluit worden deze verplichtingen zoveel mogelijk uitgewerkt in agendabepalingen. In de agendabepalingen staan de elementen die onderdeel moeten uitmaken van het arbobeleid over een bepaald onderwerp. In het private domein zijn sociale partners verantwoordelijk voor de invulling van de doelvoorschriften, dus de manieren waarop de doelen gerealiseerd kunnen worden. Zij doen dit door in arbocatalogi een lijst van middelen op te nemen waar werkgevers uit kunnen kiezen om het door de wet gestelde arbodoel te bereiken.

Het einddoel van uitsluitend doelvoorschriften moet worden gezien in het licht van een op de lange termijn te bereiken situatie van een Europees «level playing field»: een gelijke publieke bescherming voor alle werknemers die in de Europese lidstaten werken. Het zal de nodige inspanning vergen om dit doel op Europees niveau te bereiken. Europese regelgeving bevat nog veel middelvoorschriften en Nederland is verplicht die regels om te zetten in nationale wetgeving.

Voor de lange termijn is het – voor het kunnen bereiken van het uiteindelijke beoogde stelsel – nodig dat op Europees niveau meer ruimte wordt gecreëerd voor een decentrale uitvoering en voor implementatie van Europese Richtlijnen op andere wijze dan via algemeen verbindende voorschriften. Ook is vereenvoudiging en modernisering van bestaande richtlijnen wenselijk.

Met de herziening van de arboregelgeving wil de regering een stap zetten in het bereiken van doelvoorschriften. Op korte termijn betekent dit op hoofdlijnen de volgende veranderingen in het publieke domein:

- Waar dat Europees mogelijk is, wil de regering in de komende wetgevingsoperatie de slag maken naar (concrete) doelvoorschriften, of anders procesnormen.
- Voor behoud van nationaal aanvullende normering (nationale kop) moeten zwaarwegende redenen bestaan. Leidend criterium daarbij is dat er sprake moet zijn van zeer ernstige risico's voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers.

In het private domein kunnen door sociale partners de komende periode in arbocatalogi manieren beschreven worden waarop aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan.

In de handhaving door de Arbeidsinspectie worden scherper prioriteiten gesteld. De Arbeidsinspectie gebruikt de catalogi als referentiekader bij de inspecties. Dit zal zelfwerkzaamheid stimuleren. De nieuwe werkwijze zal in inspectieprojecten vooraf in korte sectorbrochures kenbaar worden gemaakt. Primaire doel van de brochures is bedrijven duidelijkheid te geven over de normstelling die de AI hanteert in de handhaving. Winst hierbij is onder meer dat de overheid meer voorspelbaar wordt en dat er meer draagvlak is voor de zaken die gecontroleerd worden.

Het kabinetsbeleid is erop gericht om, waar mogelijk, de administratieve lastendruk te verminderen en de regeldruk voor het bedrijfsleven terug te dringen. Minder regels en meer kwaliteit. Terugdringing van regeldruk wordt in het wetvoorstel gerealiseerd door het tegengaan van te vergaande detaillering, het bevorderen van transparantie van regelgeving, het vermijden van dubblures met andere wetgeving en mogelijkheden om aan werkgevers en werknemers een grotere verantwoordelijkheid toe te

kennen. Een voorbeeld is de stroomlijning van meldingen en kennisgevingen van werkgevers aan de Arbeidsinspectie. Waar mogelijk (i.v.m. Europese verplichtingen) zal het aantal regels worden verminderd. De totale vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven van deze wetwijziging bedraagt ruim € 63 miljoen.

Schematisch samengevat betekent dit voor het publieke domein:

Huidige situatie	Komende wetgevingsoperatie	Einddoel
Doelen en middelen zijn in het publieke domein geregeld (Arbowet, Arbobesluit, Arboregeling, Arbobeleidsregels)	Waar mogelijk concrete doelvoorschriften, of anders procesnormen, in het publieke domein (Arbowet, Arbobesluit, Arboregeling). Europees verplichte middelvoorschriften blijven bestaan. Nationale aanvullende normering alleen bij zwaarwegende redenen (ernstige veiligheids en/of gezondheidsrisico's)	Publieke domein beperkt tot doelvoorschriften, in het licht van Europees level playing field. Nationale aanvullende normering alleen bij zwaarwegende redenen (ernstige veiligheids en/of gezondheidsrisico's)
Handhaving vindt plaats op basis van publieke regelgeving (wetgeving en beleidsregels)	Handhaving vindt plaats op basis van publieke regelgeving (wetgeving), met private invullingen als referentiekader	Handhaving vindt plaats op basis van publieke regelgeving (wetgeving), met private invullingen als referentiekader
Te hoge arboregel- en administratieve lastendruk	Arboregeldruk en administratieve lasten worden zoveel mogelijk en structureel teruggedrongen	

### 3. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

#### 3.1. Algemeen kader

Werkgevers, werknemers en overheid hebben een groot en gemeenschappelijk belang bij goede arbeidsomstandigheden. Werknemers moeten gezond hun pensioen kunnen halen en ook na hun werkzame leven gezond kunnen blijven. Dat zijn waarden waar de regering zich voor in wil en moet zetten. Gezond personeel leidt ook tot een gezond bedrijf en draagt bij aan hogere arbeidsproductiviteit en winstgevendheid van ondernemingen. Goed arbeidsomstandighedenbeleid is bovendien een belangrijke factor bij het terugdringen van verzuim en arbeidsongeschiktheid.

De primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van goede arbeidsomstandigheden ligt binnen de ondernemingen. Dáár kan het beste en moet ook concreet werk gemaakt worden van arbeidsomstandigheden. Dat vraagt om ruimte voor werkgevers en werknemers om het arbeidsomstandighedenbeleid zelf vorm te geven. Arbobeleid dat past bij de bedrijfssituatie en in goed overleg tot stand is gebracht, kan rekenen op draagvlak van werkgever en werknemers en is effectiever.

De toenemende verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers speelt overigens niet alleen op het arbeidsomstandighedenterrein maar is bijvoorbeeld ook zichtbaar op het terrein van de sociale zekerheid. Opeenvolgende wijzigingen in de sociale zekerheidswetgeving op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid, zoals de Wet verbetering poortwachter en de wetgeving loondoorbetaling 2e ziektejaar, hebben ertoe geleid dat het voor werkgever en werknemer steeds belangrijker wordt om zelf adequate inspanningen te leveren om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Onder invloed van deze wijzigingen zijn voorts nieuwe spelers actief geworden, zoals verzekeraars, van wier rol op zichzelf weer impulsen uitgaan op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

Voor een samenhangend beleid gericht op een effectieve preventie en begeleiding van ziekteverzuim ligt de primaire verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers. Dit komt ook tot uitdrukking in de Verklaring van de Stichting van de Arbeid van 5 november 2004<sup>1</sup>. Daarin benadrukt de Stichting dat een integrale benadering van preventiebeleid, arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid dient te worden bevorderd. In aansluiting daarop stelt de Stichting dat het de verantwoordelijkheid is van de werkgever om in overleg met werknemers een goed sociaal beleid te voeren, waaronder een arbeidsomstandighedenbeleid. Dit om tijdig de kenmerken van mogelijk toekomstig (ziekte)verzuim te onderkennen en daarop preventie-maatregelen te nemen. Hier ligt uiteraard, aldus de verklaring, ook een eigen verantwoordelijkheid voor de werknemers.

Inmiddels is per 1 juli 2005 de wijziging van de Arbowet 1998 inzake de wijziging in de arbodienstverlening van kracht geworden. Deze wijziging is in lijn met het unanieme SER-advies over Arbodienstverlening<sup>2</sup>. Met deze wetswijziging hebben branches en bedrijven meer keuze hoe ze de preventie en begeleiding van ziekteverzuim regelen. De arbodienstverlening kan worden aangepast aan de omstandigheden en mogelijkheden van het bedrijf.

De resultaten van de evaluatie Arbowet 1998 brengen de regering tot de conclusie dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers; ruimte voor maatwerk) nog steeds gelden maar dat de werking onvoldoende is. In het huidige wettelijk stelsel met betrekking tot arbeidsomstandigheden wordt nog teveel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en wordt de zelfwerkzaamheid nog onvoldoende uitgewerkt.

Dit betekent volgens de regering dat de overheid zich een andere sturingsrol aan moet meten en zich meer moet richten op versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers in ondernemingen. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het midden- en kleinbedrijf. Op basis van het unanieme SER-advies wordt in de arboregelgeving nu een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein voorgesteld, waarbij meer maatwerk mogelijk wordt. Het wetsvoorstel is in lijn met de nota Bruikbare rechtsorde<sup>3</sup> 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.

Daarnaast zal de overheid zich inspannen om met faciliterend beleid het mogelijk te maken dat partijen hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. Onderdelen van dit beleid zijn een goede kennisoverdracht, een vraaggestuurde digitale arboinformatievoorziening en tijdelijke subsidiëring voor de totstandkoming van arbocatalogi.

Als onderdeel van het nieuwe arbobeleid zijn de afgelopen jaren parallel aan de ontwikkeling van de nieuwe Arbowet diverse beleidsintensiverings-trajecten gestart die tot doel hebben de verbetering van arbeidsomstandigheden binnen bedrijven zonder dat dit leidt tot een verhoging van de regeldruk. Voorbeelden hiervan zijn het MKB-Arbo-activiteitenprogramma, versterking van de kennisinfrastructuur via het Arboplatform Nederland, het Programma Versterking Arbeidsveiligheid, het programma versterking Arbobeleid stoffen en de arboconvenanten, zoals die in een groot aantal sectoren tot stand zijn gekomen.

In de SER-adviesaanvraag<sup>4</sup> is aangegeven dat maatwerk in het wettelijk stelsel voorop dient te staan. Werkgevers en werknemers kunnen op

<sup>1</sup> Stichting van de Arbeid Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers, Den Haag, 5 november 2004, pp. 1–2.

<sup>2</sup> SER-advies Arbodienstverlening, publicatienr. 04/03, Den Haag 2004.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 279, nr. 9, blz. 12 e.v.

<sup>4</sup> Brief van 29 oktober 2004, nr. ARBO/AIS 04 69630.

brancheniveau of ondernemingsniveau verder invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid. De overheid heeft een stimulerende rol. Ter operationalisering werd een onderscheid tussen hoge en lage risico's voorgesteld. De overheid treedt daarbij terug als wetgever en handhaver met betrekking tot lage risico's voorzover dat mogelijk is binnen Europeesrechtelijke grenzen. In het handhavingsbeleid van de AI zal rekening gehouden worden met de zelfregulering van partijen, maar waar zich misstanden voordoen zal de overheid krachtig optreden. De regeldruk zal verder worden verlaagd door heldere regels en voorlichting afgestemd de behoeftes van het bedrijfsleven.

Het SER-advies onderschrijft deze uitgangspunten met betrekking tot versterking van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, het belang van het terugdringen van de regeldruk en de meer activerende vormgeving van het handhavingsbeleid. De SER kiest daarbij eveneens voor een structuur die gebaseerd is op verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein, maar hanteert als onderscheidend criterium doelen/middelen. In het publieke domein worden door de overheid de doelen vastgesteld, in het private domein zijn sociale partners verantwoordelijk voor de manier waarop die doelen worden bereikt (de middelen die in arbocatalogi worden vastgelegd). De SER adviseert voorts dat de AI bij haar handhaving prioriteiten zal dienen te stellen op basis van een risicoanalyse. In de reactie op het SER-advies heeft het kabinet aangegeven dat in het voorstel van sociale partners over de arbostructuur duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en waarop de overheid dan wel werkgevers en werknemers kunnen worden aangesproken. Inzet voor de nieuwe structuur zal zijn dat waar mogelijk concrete doelvoorschriften en grenswaarden in het publieke domein thuishoren, met inachtneming van de uitgangspunten van het Europees «level playing field». De inspectieprioriteiten van de AI zullen vooraf in korte brochures kenbaar worden gemaakt aan de branche. Bij de inspecties van de AI zal gehandhaafd worden op de risico's die het doel van inspectie vormen en dus – in lijn met het SER-advies – tot prioriteit zijn gesteld, alsmede op misstanden die inspecteurs tegenkomen.

De huidige internationale verplichtingen bieden, waar het gaat om het formuleren van doelvoorschriften beperkte ruimte voor het bereiken van het beoogde stelsel. Een groot gedeelte van de arboregelgeving is gebaseerd op Europese richtlijnen. In 1997 is al geconcludeerd<sup>1</sup>, dat circa 90% van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) rechtstreeks voortvloeit uit EG-richtlijnen en ILO-Verdragen. Omdat sinds dat jaar verschillende EG-richtlijnen in het Arbobesluit zijn geïmplementeerd kan dat percentage thans eerder hoger dan lager worden geschat. Gegeven de internationale verplichtingen zullen de doelstellingen ten aanzien van de wet- en regelgeving en in het bijzonder ten aanzien van de materiële regels niet direct volledig gerealiseerd kunnen worden. Het uitgangspunt kan voorts nog alleen worden gebruikt voor regels die niet uit Europese verplichtingen voortvloeien en in situatie waar Europese regelgeving dit toelaat.

Dit laat onverlet dat Nederland zich in internationaal verband inspant om te komen tot een Europees «level playing field». In de eerste plaats door het agenderen van aanpassingen in de Kaderrichtlijn arbeidsomstandigheden<sup>2</sup> en de daarop gebaseerde bijzondere richtlijnen indien voorstellen worden gedaan tot aanpassing van de richtlijnen en in het kader van de evaluatie van de richtlijnen. De kaderrichtlijn en nagenoeg alle van de daarop gebaseerde bijzondere richtlijnen bevatten een bepaling op grond waarvan de lidstaten eens in de vier of vijf jaar de Europese Commissie een rapport moeten doen toekomen over de praktische tenuitvoerlegging. In dit kader heeft Nederland al stelselmatig de aandacht gevraagd voor de wenselijkheid om op Europees niveau een omslag te maken van concen-

<sup>1</sup> Zie blz. 132 van de Nota van toelichting op het Arbeidsomstandighedenbesluit, Stb. 1997, 60.

<sup>2</sup> Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk ((Pb. EG L 183,) (Richtlijn nr. 89/391/EEG).

tratie op middelvoorschriften naar een focus op doelbepalingen en concrete suggesties daarvoor aangereikt. Op grond van bedoelde rapportages van alle lidstaten zou de Commissie hebben moeten rapporteren welke aanpassing zij in de betreffende richtlijn voorstaat. Helaas heeft zij (in 2004) nog slechts laten weten het daar nu nog veel te vroeg voor te achten. Mede daarom zijn de activiteiten sindsdien vooral gericht op het Europees agenderen van de wenselijkheid van vergroting van de ruimte voor maatwerk. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004 is op de EU-voorzitterschapconferentie «Towards Effective Intervention and Sector Dialogue in Occupational Safety and Health» het debat geopend over de wenselijkheid van verbetering van de kwaliteit van de Europese arboregeling. Tijdens het Britse voorzitterschap is in Liverpool een conferentie gehouden over de EU arbostrategie voor de periode 2007–2012. In de contacten op politiek en ambtelijk niveau met collega's in de EU wordt het onderwerp waar mogelijk geagendeerd. Uit deze contacten blijkt dat steeds meer lidstaten de signaleerde problemen met de bestaand arborichtlijnen (overregulering en de te hoge administratieve lasten voor met name de kleine bedrijven) beginnen te (h)erkennen. Een groepje lidstaten onder leiding van Duitsland (waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk) spannen zich gezamenlijk in te komen tot een meer systematische evaluatie van de kaderrichtlijn Arbeidsomstandigheden en de daarop gebaseerde richtlijnen. In het kader van de discussie over de verbetering van de Europese regelgeving is ook de Europese arboregeling als belangrijk onderdeel erkend. Dit heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie<sup>1</sup> een voorstel heeft ontwikkeld ter stroomlijning van de bovengenoemde rapportageverplichtingen. Daarnaast staan inmiddels diverse arborichtlijnen geagendeerd in het actieplan van de Commissie voor betere regelgeving en heeft de Commissie aangekondigd te gaan werken aan de verbetering van de aanpak rond normalisatie en uitbreiding daarvan tot zoveel mogelijk sectoren, waaronder ook de sector veiligheid en gezondheid op het werk.

Samenvattend: Het arbeidsomstandighedenbeleid is primair een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid stelt wettelijke kaders vast waarbij werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid nemen. De overheid doet dat door in de regelgeving, waar dat mogelijk is, duidelijke doelvoorschriften op te nemen en de regeldruk te verminderen. Bij misstanden zal de overheid krachtig optreden.

### 3.2. Doel van de wetswijziging

In de considerans van het wetsvoorstel is aangegeven dat de wijziging van de Arbowet 1998 tot doel heeft om de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid te vergroten. Tevens wordt de regelgeving zoveel mogelijk beperkt, vereenvoudigd en verduidelijkt. Ook dat draagt bij aan meer ruimte voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid door werkgevers en werknemers, alsmede vermindering van regeldruk. Door zoveel als mogelijk doelvoorschriften op te nemen in de regelgeving en middelvoorschriften te beperken, krijgen werkgevers en werknemers de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan het bereiken van de wettelijke doeleinden. De ontwikkeling, vormgeving en kenbaarheid van private arbocatalogi is een belangrijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Daarin geven zij aan op welke manieren invulling kan worden gegeven aan de wettelijke doelvoorschriften. De overheid heeft daarbij een stimulerende rol.

---

<sup>1</sup> COM 2005 535 final, Implementing the Community Lisbon Process: «A strategy for the simplification of the regulatory environment».

#### a. versterking van verantwoordelijkheid en het maatwerkbeginsel

De Arbowetgeving biedt het wettelijk kader waarbinnen ruimte bestaat

voor afspraken op maat tussen werkgevers en werknemers in bedrijven en branches over de wijze waarop wettelijke doelen worden gerealiseerd. Arbeidsomstandighedenbeleid, passend voor de situatie in de onderneming en in samenspraak tot stand gebracht, kan rekenen op draagvlak van werkgever en werknemers. Daarnaast is arbobeleid op maat economisch voordeliger, aangezien meer specifiek vorm wordt gegeven aan onderdelen van het arbobeleid die noodzakelijk zijn voor de onderneming c.q. de sector.

Bij meer eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers hoort ook meer aanspreekbaarheid. Werknemers dienen de veiligheid niet te licht op te nemen en dragen een grote eigen verantwoordelijkheid en werkgevers dienen de werknemers daarop ook aan te sturen. In dit kader is in artikel 11 geëxpliciteerd dat de werknemers verplicht zijn instructies van de werkgever op te volgen. Die aanspreekbaarheid zal ook in het handhavingsbeleid gevolgen hebben, in die zin dat meer dan thans het geval is bij overtreding van wettelijke voorschriften, zowel werkgever als werknemers beboet zullen worden.

In de opbouw van de arbeidsomstandighedenregelgeving wordt – opdat meer ruimte ontstaat voor verantwoordelijkheid en maatwerk – een onderverdeling gemaakt in een publiek en een privaat domein.

#### *Publiek domein*

Tot het publieke domein behoren alleen de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling.

In het publieke domein worden heldere en concrete, handhaafbare doelvoorschriften opgenomen waaraan zoveel mogelijk duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidskundige grenswaarden gekoppeld zijn. Deze dienen te gelden voor alle relevante arbeidsrisico's waaraan werknemers blootstaan.

#### *Doelvoorschriften*

Doelvoorschriften zijn bepalingen in de wetgeving die de werkgever verplichten tot het realiseren van een beschermingsniveau voor zijn werknemers. Deze doelvoorschriften zijn *algemeen* of meer gericht op *specifieke arbeidsrisico's*.

Een doelvoorschrift in algemene zin is bijvoorbeeld artikel 3, lid 1, sub a, van de Arbowet. Hierin is bepaald: «Tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd organiseert de werkgever de arbeid zodanig dat daarvan geen nadelige invloed van uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van werknemers.»

Doelvoorschriften gericht op specifieke arbeidsrisico's zijn met name te vinden in het Arbobesluit. Een voorbeeld hiervan is artikel 3.10 Arbobesluit: «Op arbeidsplaatsen waar gevaar voor verdrinking bestaat wordt dit gevaar zoveel mogelijk voorkomen en zijn doelmatige middelen voor het redden van drenkelingen op een goed zichtbare plaats aanwezig.»

Een doelvoorschrift is *concreet* als dit een eenduidige veiligheids- of gezondheidskundige grenswaarde bevat. Die grenswaarde is dan een concretisering (kwantitatief) van het beschermingsniveau. Dat niveau kan door de werkgever langs diverse wegen worden bereikt. Een voorbeeld hiervan is artikel 6.8, lid 3, van het Arbobesluit waarin is bepaald dat wanneer de blootstelling aan lawaai hoger is dan 85 dB(A), technische of organisatorische maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd om de blootstelling tot een minimum te beperken. Of concrete doelvoorschriften gesteld kunnen worden is afhankelijk van een aantal factoren; is een wetenschappelijke grenswaarde denkbaar, zijn de risico's sterk situatie-afhankelijk of sectorspecifiek, zijn er algemeen toepasbare oplossingen (stand van de techniek en wetenschap).

Over wetenschappelijke grenswaarden kan gezegd worden dat de overheid deze in de regelgeving zal opnemen indien daartoe aanleiding



bestaat. De wetenschappelijke grenswaarde moet dan algemeen erkend zijn, Dat wil zeggen dat partijen die het betreffen het erover eens zijn dat dit inderdaad de wetenschappelijke grenswaarde is. Daarnaast moet er een breed draagvlak zijn in de maatschappij. Hierbij zal ook gekeken worden naar technische, operationele en economische uitvoerbaarheid en het Europese level playing field. De wetenschappelijke grenswaarde moet algemeen toepasbaar zijn, dus niet alleen in bepaalde sectoren.

Waar (nog) geen concrete doelvoorschriften kunnen worden geformuleerd, wordt voorzien in *procesnormen*. Een procesnorm als een vorm van een doelvoorschrift schrijft de werkgever voor een beleidsproces te doorlopen om risico's te onderkennen, te beoordelen en te beheersen. In het Arbobesluit of de Arboregeling kan deze procesnorm vervolgens uitgewerkt worden door middel van een «agendabepaling». In een agenda-bepaling wordt aangegeven welke elementen deel moeten uitmaken van het beleid dat de werkgever moet voeren. Voorbeelden van deze aanpak zijn de reeds eerder genoemde artikelen 3, eerste lid, Arboret en 3.10 Arbobesluit en de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen met betrekking tot de psychosociale arbeidsbelasting. In het Arbobesluit zal worden aangegeven welke elementen deel uitmaken van het te voeren beleid op het terrein van de psychosociale arbeidsbelasting.

Samengevat: Doelvoorschriften zijn bepalingen in wet- en regelgeving die de werkgever verplichten tot het realiseren van een beschermingsniveau voor zijn werknemers, Zij kunnen algemeen zijn of gericht op specifieke arbeidsrisico's. Zij kunnen concreet zijn als ze een eenduidige veiligheids- of gezondheidskundige grenswaarde bevatten. Zij kunnen ook een procesnorm omvatten eventueel aangevuld met agendabepalingen. Doelvoorschriften kunnen ook gecombineerd zijn met middelvoorschriften indien dit op basis van internationale regelgeving verplicht is.

De doelvoorschriften met betrekking tot materiële risico's zijn veelal opgenomen in het Arbobesluit en de Arboregeling. Deze voorschriften zullen in de komende wijzigingen zo concreet mogelijk worden geformuleerd binnen de ruimte die de Europese Gemeenschap laat en in lijn met de verplichte implementatie van Europese bepalingen waar deze concreet zijn. Uiteraard zullen middelvoorschriften die voortvloeien uit de Europese regelgeving zo lang als de Europese Gemeenschap dat vereist deel uit blijven maken van het publieke domein.

Welke maatregelen (middelen) getroffen moeten worden op basis van doelvoorschriften is in principe een zaak van werkgevers en werknemers. Op dit moment worden nog in veel gevallen middelen Europees voorgeschreven en zijn dus opgenomen in de arboregelgeving als middelvoorschrift.

Voor nationale aanvullingen op het Europese kader is alleen reden bij zeer ernstige risico's.

Overigens is van belang er op te wijzen dat het onderscheid tussen doelvoorschriften en middelvoorschriften minder zwart/wit is dan wel eens wordt verondersteld. Zo kan een concreet doelvoorschrift, gezien vanuit een hoger abstractieniveau, toch als middelvoorschrift worden gezien. Per arbeidsrisico zal voor de keuze voor een bepaalde wettelijke formulering bepalend zijn:

- ernst en omvang van het risico;
- mate waarin er diversiteit is aan mogelijkheden om dat risico te beheersen;
- de mate waarin en wijze waarop de Europese regelgeving bindend is en
- de uitvoerbaarheid voor de praktijk.

### *Privaat domein*

In het private domein van de nieuwe structuur van de arboregeling worden door sociale partners tezamen manieren beschreven waarop aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan. Dit kan gebeuren op het niveau van de individuele onderneming of op sectoraal of centraal niveau. Deze manieren van werken kunnen worden vastgelegd in een arbocatalogus waarin door sociale partners erkende middelen zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen. Bestaande middelvoorschriften uit de Arbowet 1998, Arbobesluit en Arboregeling kunnen een rol spelen in de samenstelling van dergelijke catalogi, evenals de thans bestaande en af te schaffen arbobeleidsregels, bruikbare informatie uit voorlichtingsmateriaal/bladen en afspraken gemaakt in arboconvenanten en opbrengsten hiervan zoals een overzicht van de stand van de techniek en nieuw te ontwikkelen werkwijzen en technieken. Het is de verantwoordelijkheid van sociale partners om op landelijk en vooral sectoraal niveau arbocatalogi tot stand te brengen. De vormgeving, inhoud en kenbaarheid daarvan is hun verantwoordelijkheid.

### b. terugdringing regeldruk

Het kabinetsbeleid is erop gericht om, waar mogelijk, de administratieve lastendruk te verminderen en de regeldruk voor het bedrijfsleven terug te dringen. Regelgeving moet transparant zijn in zijn doelstellingen en ruimte geven voor ondernemingen om snel in te spelen op veranderende omstandigheden. Dit draagt bij aan de noodzakelijke verbetering van het ondernemingsklimaat. Het waarborgen van het doel goede arbeidsomstandigheden moet tegen zo laag mogelijke kosten plaatsvinden.

In de «Industriebrief»<sup>1</sup>, die het kabinet in oktober 2004 naar de Tweede Kamer heeft gezonden, is als een van de actiepunten opgenomen dat, om extra administratieve lasten en (nalevingskosten) te voorkomen, internationale wetgeving voortaan in principe één-op-één wordt overgenomen. Het kabinet kondigde aan dat kritisch gekeken zal worden of eerdere «nationale koppen» echt noodzakelijk waren. In dat verband kan worden opgemerkt dat binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2004, als uitvloeisel van het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, is gestart met een doorlichting van de huidige arboregeling op nationale koppen, waarmee kan worden vastgesteld dat tevens aan de uitgangspunten van de Industriebrief is voldaan. Deze doorlichting is begin 2005 afgerond. Bij deze doorlichting is onderscheid gemaakt tussen internationale regelgeving (EG Richtlijnen, ILO-Verdragen) en de zogenoemde nationale kop. Daarbij is van belang te bedenken dat arboregeling in sterke mate wordt bepaald door internationale regelgeving. Internationale arboregeling geeft een gelijke publieke bescherming voor alle werknemers. Dat houdt in dat het internationale regelgevingskader in beginsel ook op nationaal niveau maatgevend moet zijn. De Stichting van de Arbeid heeft op 13 september 2005 advies uitgebracht over de zgn. nationale kop. Uitgangspunt voor het kabinet is dat voor het behoud van de bestaande nationale kop zwaarwegende redenen moeten bestaan. Leidend criterium daarbij is dat van nationaal aanvullende regelgeving alleen sprake moet zijn bij zeer ernstige risico's die tot onherstelbare schade kunnen leiden.

Terugdringing van regeldruk krijgt in het wetsvoorstel gestalte door het tegengaan van te vergaande detaillering, het bevorderen van transparantie van regelgeving, het vermijden van doublures met andere wetgeving en mogelijkheden om aan werkgevers en werknemers een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen. Zo zijn verplichtingen tot melding en kennisgeving van werkgevers aan de AI, alsmede de bepalingen in het kader van het overleg met en informatie van werknemers over het door de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 9 826, nr. 1.

ondernemer te voeren arbobeleid, gestroomlijnd en op doelniveau geformuleerd. De huidige Arbobeidsregels zullen worden ingetrokken<sup>1</sup>. Bij de voorbereiding van de wijziging van Arbobesluit en Arboregeling wordt bekeken in hoeverre en op welke wijze doelnormering en grenswaarden uit huidige Arbobeidsregels met betrekking tot ernstige risico's in de publieke arboregelgeving wordt opgenomen.

Verdere substantiële terugdringing van de (ervaren) regel- en administratieve lastendruk is vooral afhankelijk van de wijze waarop sociale partners op landelijk en vooral sectoraal niveau private arrangementen c.q. catalogi tot stand brengen. De vormgeving, inhoud en kenbaarheid daarvan is hun verantwoordelijkheid. In de optiek van de regering moet het streven naar deregulering ook op die niveaus een belangrijke rol spelen.

#### **4. Wijziging van de Arbowet 1998**

De Arbowet 1998 gaf structuur aan de veranderende opvattingen over de taken en verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers en de overheid. De systematiek van de wet werd verbeterd en artikelen vereenvoudigd, geactualiseerd en aangepast om de uitvoering en handhaving daarvan te verbeteren. Daarnaast werd het systeem van bestuurlijke boete geïntroduceerd en werden de bepalingen met betrekking tot het toezicht veranderd.

Om de door de regering voorgestelde herallocatie van bevoegdheden en verdergaande vereenvoudiging tot stand te brengen is het niet noodzakelijk om de Arbowet integraal opnieuw vast te stellen. Er is daarom gekozen voor aanpassing van de Arbowet 1998. De wijzigingen benadrukken nog meer dan nu het geval is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming.

#### **5. Wijzigingsvoorstellen**

##### *5.1. Werkingsfeer*

Uitgangspunt voor de regering is dat bescherming tegen bijzondere gevaren bij de arbeid dient te gelden voor allen die deze arbeid verrichten. Van belang is voorts dat de context waarbinnen de arbeid wordt verricht voor verschillende groepen werkenden anders is. Zo is bij vrijwilligers geen sprake van een duurzame werkgever/werknemer relatie met loonafhankelijkheid. Zij kunnen zich zonder ernstige consequenties, vooral in financieel opzicht, aan het werk onttrekken. Dat geldt niet voor andere groepen werkenden zonder arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling, zoals de zgn. proefplaatsers die vanuit een uitkering op proef te werk worden gesteld. Hoewel vrijwilligers geen loonafhankelijke relatie met de werkgever hebben, kunnen ook zij worden blootgesteld aan zeer ernstige gevaren in het werk, hetgeen toepassing van publieke regelgeving kan verlangen. Voor bijzondere, kwetsbare groepen als zwangeren en jeugdigen is er reden voor aanvullende wettelijke bescherming, gelet op de ernst van de gevaren voor deze groepen. Overwegingen om essentiële veiligheidseisen die ook voor werkgevers/werknemers gelden op zelfstandigen toe te passen zijn onder meer dat concurrentie ten koste van veiligheid door zelfstandigen dan niet mogelijk is, alsmede dat de werkzaamheden van zelfstandigen ook invloed kunnen hebben op derden (derdenbescherming).

Bovenstaande uitgangspunten en overwegingen brengen het kabinet tot de navolgende conclusies voor verschillende groepen werkenden.

---

<sup>1</sup> Dit geldt overigens niet voor beleidsregel 33 (Boeteoplegging). Deze is bestuurlijk-juridisch noodzakelijk voor de boeteoplegging.

Voor kwetsbare groepen werknemers zoals *zwangeren en jeugdigen* gelden bijzondere wettelijke voorzieningen (aanvullende bescherming). In het algemeen is dat in de Nederlandse regelgeving vormgegeven conform het Europese regelniveau. De nationale kop is zeer beperkt. Waar sprake is van nationale kop vervalt deze in beginsel. Een voorbeeld is de opdracht aan werkgevers om jeugdige werknemers, zoveel als redelijkerwijs kan worden geveerd, bij de arbeid te betrekken op een wijze die bevorderlijk is voor hun leer- en vormingsproces.

Voor wat betreft werknemers die *thuiswerk* verrichten is thans de wet van toepassing (zoals de algemene verplichting tot het vastleggen van de risico's in de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E)) en gelden verder alleen specifieke in het Arbobesluit aangewezen bepalingen. In lijn met het uitgangspunt dat nationale kop alleen behouden blijft als het gaat om zeer ernstige risico's zullen in het kader van de komende wijziging van het Arbobesluit deze bepalingen opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Er zijn daarnaast *bijzondere groepen werknemers* zoals in de beroeps-sport, artistieke beroepsbeoefening en in het circus. Op deze bijzondere groepen is de Arbowet gewoon van toepassing. Artikel 3 Arbowet brengt echter voor deze werknemers een soepeler toepassing van de wet met zich, in die zin dat beschermingsmaatregelen van lagere orde mogen worden gehanteerd. Bijzonder aan deze groepen is immers dat het nemen van risico's – en het managen van die risico's – een noodzakelijke voorwaarde is om het beroep uit te kunnen oefenen. Dat onderscheidt deze groepen van gewone werknemers, waarbij het werk risico's met zich brengt. De «arbeidshygiënische strategie» van artikel 3 Arbowet eist aanpak van risico's bij de bron, maar als dat in redelijkheid niet kan worden geveerd zijn lichtere maatregelen voldoende. Zo kan voor een kliminstructeur (werknemer) geen vaste ondergrond worden verlangd maar wel valbeveiliging.

Op zelfstandigen zijn, in lijn met het SER-advies uit 2004, alleen wettelijke maatregelen met betrekking tot ernstige risico's van toepassing. Dat omvat niet de systeembepalingen uit de wet, zoals de ri&e-plicht, maar wel een aantal concrete/materiële bepalingen, zoals het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, het asbestverbod en regels voor duikarbeid. De wettelijke basis hiervoor is overigens al vervat in de Arbowet 1998 en zal blijven bestaan. In de komende wijziging van het Arbobesluit zal worden aangegeven welke bepalingen op zelfstandigen van toepassing zullen zijn.

De regering stelt vast dat ook voor vrijwilligers geldt dat de huidige regelgeving verder gaat dan uit Europa voortvloeit. Zij kunnen tijdens het uitoefenen van het vrijwilligerswerk worden blootgesteld aan zeer ernstige gevaren, hetgeen toepassing van publieke regelgeving kan verlangen. In het wetsvoorstel worden – zoals aangekondigd bij brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> – vrijwilligers enerzijds uitgezonderd van de toepassing van de wet en wordt anderzijds een basis gegeven om voor deze categorie wettelijke voorschriften uit de arboregelgeving voor ernstige arborisico's toe te passen, in lijn met de systematiek voor zelfstandigen. Het is de bedoeling daarbij uit te gaan van de artikelen zoals die thans op grond van de huidige vrijstellingsregeling in artikel 1.12 van de Arboregeling ten aanzien van vrijwilligers van toepassing zijn. De eerdergenoemde motie-Verburg/De Vries strekte zich ook uit tot vrijwilligers. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan voldaan.

Voor bijzondere groepen werkenden zonder arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling, zoals proefplaatsers, degenen die arbeid verrichten in het kader van een alternatieve straf en leerlingen en

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005/05, 25 883, nr. 55.

studenten, die in onderwijsinrichtingen risicovolle activiteiten verrichten (vergelijkbaar met werk in de beroepspraktijk), geldt dat zij niet zonder ernstige consequenties aan de arbeid kunnen onttrekken. Dat is reden dat deze groep onder de werkingssfeer van de wet blijft vallen.

### 5.2. Psychosociale arbeidsrisico's

Onder psychosociale arbeidsbelasting (PSA) worden de factoren seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie verstaan die stress teweegbrengen. (Chronische) stress in combinatie met onvoldoende herstel kan leiden tot negatief ervaren lichamelijke en sociale gevolgen en psychische aandoeningen als burnout, overspanning, depressie en posttraumatische stressstoornis, met langdurig ziekteverzuim en een grote kans op instroom in de WAO tot gevolg. Het aandeel psychische klachten van het totale verzuim neemt toe naarmate het verzuim langer duurt. Het aandeel in de WAO als gevolg van werkgebonden psychische klachten wordt geschat op 14%<sup>1</sup>. De ernst en grote mate van voorkomen van deze risico's rechtvaardigt dat in aanvulling op Europees beleid, nationale regels voor beheersing van deze risico's worden gesteld. In dit wetsvoorstel wordt in artikel 3 een doelvoorschrift ten aanzien van psychische arbeidsbelasting opgenomen dat werkgevers verplicht op dit terrein een beleid te voeren. De PSA doelbepaling krijgt in het Arbobesluit nadere invulling door middel van een agendabepaling doordat hier op doelniveau de elementen zullen worden genoemd die in elk geval onderdeel uit moeten maken van het PSA beleid. Iedere organisatie zal moeten onderzoeken wat en in welke situatie de bronnen en oorzaken voor psychosociale arbeidsbelasting zijn. De uitkomsten van de risico-inventarisatie zijn daarvoor het startpunt. Vervolgens kunnen daarbij passende maatregelen gezocht worden.

### 5.3. Overleg- en informatiebepalingen

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid komt ook tot uitdrukking bij de medezeggenschap van werknemers over het arbeidsomstandighedenbeleid. Medezeggenschap is een belangrijk instrument om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor goede arbeidsomstandigheden in bedrijven gestalte te geven. Uitgangspunt is dat de medezeggenschap van werknemers met betrekking tot de arbeidsomstandigheden primair is geregeld in de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Daarnaast is in een aantal andere wetten de medezeggenschap in bepaalde sectoren geregeld, zoals voor de onderwijssector en voor Defensie. Voor de sector Onderwijs geldt dat daar waar OR staat ook de Medezeggenschapsraad gelezen kan worden. Alleen onderwerpen die niet vanzelfsprekend uit de WOR en die andere wetten voortvloeien zijn opgenomen in de Arbowet. Dit uitgangspunt is ook in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd. In het kader van vereenvoudiging en vergroting van de transparantie van regelgeving is nog eens kritisch gekeken naar de diverse bepalingen met betrekking tot overleg en informatie, waarbij met name gelet is op doublures, inconsequenties en zaken die al impliciet geregeld zijn met betrekking tot de informatieverplichtingen van de werkgever. De bepalingen met betrekking tot overleg en informatie van de ondernemingsraad (OR) of personeelsvertegenwoordiging (PVT) en de informatie van de belanghebbende werknemers zijn gestroomlijnd. Voor zover de overlegbepalingen in de artikelen 5 en 12 Arbowet samenlopen met overleg- en informatiebepalingen in de WOR en andere wetten zijn deze geschrapt. De overlegbepalingen blijven alleen gehandhaafd voor werkgevers in ondernemingen met minder dan 10 werknemers waarin geen OR of PVT is ingesteld. De wetgever heeft aan werkgevers en werknemers opgedragen samen te

<sup>1</sup> Blatter et al, Gezondheidsschade en kosten als gevolg van RSI en psychosociale arbeidsbelasting in Nederland, rapport TNO kwaliteit van leven, 2005.1.

werken bij de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid. De werkgever is verantwoordelijk voor de wijze waarop hij invulling geeft aan deze opdracht. Hij zal daarbij de voorschriften met betrekking tot het overleg, de informatie, het vragen van instemming of advies op basis van de WOR en andere wetten moeten betrekken. In het overleg kan worden afgesproken hoe de OR/PVT c.q. de personeelsvergadering danwel het overlegorgaan betrokken wordt bij de uitvoering van het arbobeleid en hoe hij betrokken wordt bij de actualisering van de ri&e en het plan van aanpak. Het doel is samenwerking tussen werkgever en werknemers bij de totstandkoming van het arbobeleid in de onderneming. Over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze verplichtingen kan de werkgever afspraken maken met de werknemervertegenwoordiging (middelloorschriften). Om te bewerkstelligen dat werkgever en werknemers- (vertegenwoordiging) overleg voeren over het arbobeleid zijn in de WOR en andere wetten al diverse bepalingen opgenomen. Het is overbodig de bepalingen in de Arbowet met betrekking tot de jaarlijkse schriftelijke rapportage over de uitvoering van het plan van aanpak en het voorafgaand overleg daarover met de OR/PVT, overlegorgaan of belanghebbende werknemers te handhaven. Dit geldt ook voor de verplichting voor de werkgever om in het voorafgaand overleg de actualiteit van de ri&e aan de orde te stellen. Dit zijn middelvoorschriften om het arbeidsomstandighedenbeleid regelmatig op de agenda te krijgen bij het overleg tussen werkgever en werknemers. Met deze wijziging wordt bureaucratisering teruggedrongen en worden administratieve lasten beperkt.

#### *5.4. Melding en registratie van arbeidsongevallen*

Ongevallen zijn manifest geworden risico's. Wanneer zich een ongeval voordoet moet worden nagegaan of de risico's juist zijn aangepakt en wat nodig is om herhaling te voorkomen.

Met deze wetwijziging zijn alle verplichtingen die een werkgever heeft bij ongevallen met werknemers in één artikel geplaatst. Dit vergroot de transparantie.

De specifieke verplichting is gerelateerd aan de gevolgen van het ongeval. In de situatie dat een arbeidsongeval de dood, een blijvend letsel of ziekenhuisopname van het slachtoffer tot gevolg heeft, moet de werkgever het ongeval melden bij de Arbeidsinspectie. Met de wijziging is het tijdspect in het meldcriterium vervallen. Het gaat dus niet alleen om ziekenhuisopname binnen 24 uur, maar om elke opname ten gevolge van een arbeidsongeval. Hiermee vermindert de invloed van het opnamebeleid van ziekenhuizen op de meldingsplicht.

De Arbeidsinspectie beoordeelt op basis van de initiële melding of nader onderzoek geboden is. Het merendeel van de gemelde ongevallen wordt onderzocht. De schriftelijke rapportage die de werkgever in vervolg op de eerste melding moet toesturen voegt daar weinig aan toe. Bij de wetwijziging is het opstellen en toesturen van een schriftelijke rapportage nog slechts verplicht als de Arbeidsinspectie daarom vraagt.

De verplichting tot het registreren van ongevallen die leiden tot verzuim is beperkt tot verzuim van drie of meer dagen. Deze verhoging van de registratiedrempel sluit beter aan bij de Europese voorschriften. De wijze van registreren wordt aan werkgevers zelf overgelaten.

In plaats van het actief moeten informeren van werknemers met een specifieke taak over gedane ongevalsmeldingen is nu voorgeschreven dat de registratie van ongevallen voor inzage beschikbaar moet zijn.

In dit artikel is het onderscheid naar lichamelijk of geestelijk letsel vervallen. Ongeacht de aard van het letsel moeten ongevallen die leiden tot ziekenhuisopname of een blijvend letsel worden gemeld. Met de

aanpassing van de reikwijdte van de wet (zie paragraaf 5.1) behoeven sport- en spelongevallen niet langer te worden gemeld.

De verplichting tot het melden van beroepsziekten blijft ongewijzigd.

Al deze wijzigingen in artikel 9 betekenen een vereenvoudiging, versterking van de samenhang, betere aansluiting bij de Europese voorschriften en een vermindering van administratieve lasten.

#### *5.5. Deskundige bijstand*

Werkgevers zijn verplicht zich bij een vijftal taken te laten bijstaan door een gecertificeerde deskundige of gecertificeerde arbodienst (artikel 14 van de Arbowet). Dat betreft de RI&E en het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO); deze verplichtingen vloeiën voort uit de Richtlijn nr. 89/391/EEG. De aanstellingskeuring is als noodzakelijk complement van de Wet medische keuringen in de wet opgenomen, opdat deze deskundig en volgens de regels wordt uitgevoerd. De ondersteuning bij de taak verzuimbegeleiding, eveneens Nederlands beleid, is onmisbaar omdat het ook in de privaatrechtelijke verhouding van belang is dat een onafhankelijke medisch deskundige beschikbaar is voor advies bij concrete ziekteverzuimgevallen, ter bescherming van zowel werknemer als werkgever.

De vijfde taak waarbij een werkgever zich aldus moet laten bijstaan, is het arbeidsomstandighedenspreekuur. Dit komt niet voort uit de EG-richtlijn. Het is in de wet opgenomen om de werknemer individueel toegang te geven tot deskundig advies over arbeid en gezondheid. Aanvankelijk (1994) ging het om een «arbeidsgezondheidskundig» spreekuur, als extra zekerstelling dat de werkgever aan de arbodienst, c.q. bedrijfsarts ruimte zou geven voor diens beroepsopvatting dat werknemers toegang moeten kunnen hebben tot de bedrijfsarts, ook zonder ziekteverzuim. Later (1999) is de wettelijke plicht verbreed tot «arbeidsomstandighedenspreekuur» om te benadrukken dat ook de preventie en andere deskundigheid dan de medische expertise hierbij aan bod kunnen komen.

De regering stelt vast dat er geen zwaarwegende redenen zijn om dit element van de nationale kop te behouden. Toegankelijkheid voor werknemers van door de werkgever ingeschakelde deskundige adviseurs over arbeid en gezondheid is een onderwerp dat sociale partners uitstekend kunnen regelen op sectorniveau, resp. dat onderdeel kan zijn van overleg tussen werkgever en het medezeggenschapsorgaan. Het arbeidsomstandighedenspreekuur staat verder in een nieuwe context sinds geborgd is dat er binnen de arbeidsorganisatie een aanspreekpunt is voor kwesties van veiligheid en gezondheid in de dagelijkse bedrijfsvoering, d.i. door de wettelijke plicht tot preventiemedewerkers in arbeidsorganisaties.

Opgemerkt zij dat meer elementen van deze deskundige bijstand uitgaan boven wat vanwege de EU verplicht is. Hierbij valt te denken aan de wijze waarop de wetgever invulling geeft aan de EU-plicht tot bepaling van het deskundigheidsniveau, namelijk door certificering c.q. keuzes daarbinnen. De regering respecteert in deze de wens van sociale partners om dergelijke onderwerpen te laten rusten, gezien de per 1 juli 2005 in de wet aangebrachte wijziging in de organisatie van de arbodienstverlening. Met name ook op advies van de SER zijn sinds 1 juli 2005 gecertificeerde arbodiensten in concurrentie gebracht met alternatieven onder regie van sociale partners. Uiteraard komen deze onderwerpen wel aan de orde bij de evaluatie van de wetswijziging van juli 2005, alsmede bij de nog voor de lopende kabinetsperiode voorgenomen tussenevaluatie die in het bijzonder ingaat op dan nog nodige initiatieven om de vraagsturing verder te versterken.

In het wetsvoorstel wordt, zoals verzocht door de Tweede Kamer<sup>1</sup>, voorgesteld om de werkgever met ten hoogste 25 werknemers zelf de taken van de preventiemedewerker op zich kan nemen in plaats van de huidige grens van 15 werknemers. Op grond van artikel 13 Arbowet wijst de werkgever deskundige werknemers (preventiemedewerkers) aan die belast zijn met de algemene bijstand bij de preventietaken. Deze medewerkers verlenen medewerking aan het opstellen van een RI&E en de uitvoering van de maatregelen die daaruit voortvloeien. Artikel 13 is gebaseerd op de Europese Kaderrichtlijn. De Europese Kaderrichtlijn staat toe dat de lidstaten bepalen dat de werkgever zelf de preventietaken mag uitoefenen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de aard van de activiteiten, de grootte van het bedrijf. Daarnaast moet de werkgever de nodige capaciteiten bezitten om zelf de preventietaken te kunnen verrichten. In de Arbowet werd dat mogelijk gemaakt voor werkgevers met niet meer dan 15 werknemers. De Europese Kaderrichtlijn verzet zich niet tegen deze wijziging. Een werkgever met 25 werknemers zal in het algemeen nog dicht genoeg bij de werkvloer staan voor zicht op noodzaak van maatregelen respectievelijk het kunnen implementeren van beschermingsmaatregelen. Het wettelijk vereiste blijft dat de aangewezen werknemer of werkgever zelf voor de dagelijkse zorg voor veilig en gezond werken voldoende toegerust is, waartoe de RI&E het nodige voorschrijft.

Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening kent zijn grondslag in de Richtlijn nr. 89/391/EEG. De Arbowet wordt in dit wetsvoorstel meer in lijn gebracht met artikel 8 uit die richtlijn. Belangrijk uitgangspunt bij de aanpassing is dat de werkgever zelf meer ruimte krijgt, en moet nemen, voor de invulling van de organisatie van de bedrijfshulpverlening. De ri&e die elk bedrijf moet hebben, is daarbij het primaire uitgangspunt. Op basis van deze stroomlijning zal ook het Arbobesluit worden aangepast. Waar mogelijk zullen ten opzichte van Europese regelgeving aanvullende nationale bepalingen worden geschrapt.

## 6. Handhaving

De overheid heeft naar het oordeel van de regering een eigen verantwoordelijkheid om daar waar zich misstanden voordoen adequaat handhavend op te treden, o.a. door lik-op-stuk beleid te voeren. Voorwerp van de handhaving door de Al zijn daarbij primair de concrete doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen in het publieke domein. De overheid zal terughoudender zijn als het gaat om de middelen waarmee aan die doelvoorschriften kan worden voldaan. De regering acht het van belang om in het handhavingsbeleid in sterke mate rekening te houden met zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers over de wijze waarop aan wettelijke doelvoorschriften invulling wordt gegeven. Dit doet immers recht aan de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers alsmede aan de ruimte voor maatwerk die partijen nodig hebben. Het stimuleert op zichzelf ook de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers.

Serius rekening houden met zelfwerkzaamheid in het handhavingsbeleid gebeurt op meerdere manieren.

In de eerste plaats worden door werkgevers en werknemers op sectorniveau dan wel landelijk niveau ontwikkelde (private) werkwijzen, praktijken en normen (hierna: catalogi) in het handhavingsbeleid van de overheid als referentiekader genomen. Dit vergt – uitgaande van wettelijke doelvoorschriften in het publieke domein – een verbinding tussen die wettelijke doelvoorschriften en de private catalogi (houdende de middelen waarmee die doelen gerealiseerd kunnen worden). Die verbinding is noodzakelijk om de catalogi, in de handhaving door de Al, te kunnen hanteren bij de beoordeling of aan de wettelijke verplichtingen is voldaan.

---

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



In de tweede plaats kan de overheid terughoudender zijn met actief optreden daar waar uit monitoring blijkt dat catalogi doorwerken in de sector. Dit betekent een stimulans voor partijen om tot zelfwerkzaamheid te komen alsook efficiencywinst bij de inzet van inspectiecapaciteit. De aandacht kan dan immers meer gericht worden op sectoren met forse arboproblematiek waar niettemin geen of zeer beperkt zelfwerkzaamheid tot stand komt.

In de derde plaats wordt de wijze van inspecteren meer toegesneden op de mate waarin bedrijven hun verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden nemen.

#### *Catalogi als referentiekader voor het handhavingsbeleid*

De AI heeft een eigen verantwoordelijkheid om vast te kunnen stellen of in een concrete situatie binnen de in de wet geformuleerde doelvoorschriften en normen wordt geopereerd en neemt daarbij alle genomen (technische en organisatorische) maatregelen in beschouwing. De catalogi, waarin middelen worden beschreven waarlangs de wettelijke doelen gerealiseerd kunnen worden, vormen daarbij een referentiekader. De AI zal bij de handhaving dus gebruik maken van de private – door belanghebbende partijen opgestelde – catalogi. Concreet betekent dit dat werkgevers zullen worden gehouden aan de invulling van doelbepalingen zoals deze door de sociale partners uit de sector zijn opgenomen in een arbocatalogus. Dat vergt verwijzing naar en een vorm van toetsing van de (landelijke- of sector)catalogi door de overheid. De wijze van toetsing alsmede de verwijzing naar de catalogi die door de overheid als referentiekader worden gebruikt, zal door de overheid op kenbare wijze worden vastgelegd (publicatie in de Staatscourant). De catalogi zullen door de overheid marginaal worden getoetst. Waar sprake is van strijdigheid, zal dat naar partijen toe expliciet gemaakt worden. Dit betekent dat er in beginsel vanuitgegaan wordt dat naleving van de door partijen in een arbocatalogus afgesproken middelvoorschriften zal leiden tot het voldoen aan de wettelijke doelverplichtingen. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid daarvoor bij partijen gelaten.

Werkgevers die werk maken van het toepassen van de arbocatalogus kunnen op een soepele opstelling van de AI rekenen. Deze werkgevers zal de ruimte worden geboden om overtredingen, waarbij geen ernstig gevaar voor personen bestaat, op te heffen, zonder dat daar een sanctie van de AI op volgt. Bij degenen die niet aan de slag zijn gegaan met de arbocatalogus en waarbij overtredingen worden geconstateerd zal stringent gehandhaafd worden. Op deze wijze verwacht de AI een bijdrage te leveren aan grotere zelfwerkzaamheid op arbogebied in bedrijven en instellingen. Alleen als wordt geconstateerd dat de naleving van de arbocatalogus in redelijkheid niet kan leiden tot naleving van de wettelijke doelverplichtingen zal de AI de arbocatalogus geheel of ten dele niet bij de handhaving als uitgangspunt gebruiken. Dit legt een zware bewijslast bij de overheid als deze van mening is dat de maatregelen in de catalogi onvoldoende zijn om aan de wettelijke doelen te voldoen.

Dit betekent terughoudendheid van de zijde van de overheid, die door de regering – als gezegd – ook beoogd wordt. Er zijn immers meerdere manieren om aan wettelijke doelen te voldoen (maatwerk). Zo kan het risico fysieke belasting in de verpleeghuizen geminimaliseerd worden met andere maatregelen dan in de ziekenhuizen en de kinderopvang. Sectoren hebben ruimte om een arbopakket op maat van de sector te ontwikkelen en daarin ook tot een meer integrale benadering te komen, zoals door de Stichting van de Arbeid is beoogd in de verklaring van 5 november 2004. Indien voor een sector geen arbocatalogus is opgesteld of een catalogus heeft de toets van de overheid niet doorstaan dan betekent dit dat voor die doelbepalingen uit de wet- en regelgeving welke voldoende concreet zijn de AI handhavend kan optreden. Voor bepalingen die niet voldoende concreet zijn zal de AI zelf – op basis van voorhanden informatie over de

stand van de techniek of de wetenschap – invulling geven aan de door de werkgever te nemen maatregelen. Dit gebeurt veelal door middel van het stellen van een eis tot naleving. In een nog nader te bepalen overgangsperiode zullen de huidige – zij het enigszins opgeschoonde – beleidsregels van kracht blijven op sectoren waarvoor geen arbocatalogus voorhanden is.

#### *Sectorbrochures Arbeidsinspectie*

Zoals aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 13 mei 2005 zal de AI per sector de inspectieprioriteiten in korte brochures kenbaar maken aan de sectoren. Deze inspectieprioriteiten zullen ook worden besproken met de betreffende sectoren. De prioritering en aanpak van risico's die de sector zelf in (branche) ri&e-instrumenten tot uitdrukking heeft gebracht zal daarbij meegewogen worden, met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de AI. In de Staatscourant zal worden bekend gemaakt dat er een brochure is verschenen. Bovendien zal de brochure worden verstuurd aan alle bedrijven die volgens de Kamer van Koophandelregisters tot de doelgroep behoren. Bij de inspecties van de AI wordt gehandhaafd op de risico's die het doel van de inspectie vormen en op misstanden die inspecteurs tegenkomen. Primair doel van de brochures is bedrijven duidelijkheid te geven over de normstelling die de AI hanteert in de handhaving. Deze normstelling is gebaseerd op de wet- en regelgeving en de arbocatalogi. In de brochures wordt er voorts op gewezen dat er private arbocatalogi zijn die manieren omschrijven waarmee aan de wettelijke doelvoorschriften kan worden voldaan.

Secundair is dat in de brochures wordt aangegeven aan welke onderwerpen de AI binnen een branche de hoogste prioriteit geeft en daar dus ook op zal inspecteren in de handhaving. Ten slotte wordt met de brochure de sector in algemene zin geïnformeerd over de status van die private middelvoorschriften in de arbocatalogi in concrete handhavingssituaties voor de AI.

Zoals hiervoor aangegeven heeft de AI als uitgangspunt een eigen verantwoordelijkheid om vast te kunnen stellen of in een concrete situatie binnen de in de wet geformuleerde doelvoorschriften en normen wordt geopereerd. De arbocatalogi zijn van betekenis voor de handhaving door de AI, in die zin dat zij een referentiekader voor de AI vormen voor het antwoord op de vraag of aan het doelvoorschrift wordt voldaan.

De sectorbrochures van de AI worden voor een aantal jaren vastgesteld; dat geeft zekerheid en bestendigheid voor de uitvoeringspraktijk.

Naar het oordeel van de regering gaat van deze werkwijze een aanmerkelijke verlichting van de door werkgevers ervaren regeldruk uit. De winst zit hierin dat de overheid meer voorspelbaar wordt en dat er meer draagvlak is voor de zaken die wel gecontroleerd worden. Bovendien geeft de werkwijze aan werkgevers en werknemers op ondernemings- en sectorniveau handvatten voor meer gerichte, geprioriteerde sturing op de inschakeling van arbodeskundigheid. Dit vermindert bij elkaar de ervaren regeldruk.

#### *Wijze van inspecteren*

Ook de wijze van inspecteren is van invloed op de zelfwerkzaamheid van bedrijven en de naleving van de regelgeving. Inspecties moeten niet onnodig weerstand en ervaren regeldruk oproepen maar stimulerend en constructief zijn. Waar echter een bedrijf zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt en overtredingen resulteren, zal de AI krachtdadig optreden. De dreiging van effectief repressief optreden werkt immers ook preventief.

Startpunt van de actieve inspectie door de inspecteur is in de praktijk veelal de rondgang door het bedrijf. Er kan echter ook voor gekozen

worden om te inspecteren op de wijze waarop de werkgever zijn arbobeleid heeft georganiseerd (inspecteren op systeemniveau). De inspecteur vormt zich daarbij een voorlopige indruk van de feitelijke situatie en focust op de inspectieprioriteiten als vastgelegd in de betreffende sectorbrochure van de AI. In het onderhoud tussen inspecteur en bedrijf dat daarop volgt, wordt in de context van de specifieke bedrijfssituatie ingegaan op de voor het bedrijf meest relevante risico's, de blootstelling, de door het bedrijf toegepaste (publieke en/of private) normen en maatregelen en de uitvoering daarvan. Daar waar een bedrijf zijn verantwoordelijkheid voor een goed arbobeleid niet heeft waargemaakt, zal de inspecteur sanctioneren; in omgekeerde situaties is ruimte voor een compliment. Bij misstanden zal de AI altijd een eigen verantwoordelijkheid nemen en die misstanden aanpakken.

Het toetsingskader van de inspecteur wordt gevormd door de wettelijke doelvoorschriften, waarbij de private arbocatalogi referentiekader zijn voor de gehanteerde middelen. Uiteraard zal de inspecteur hierbij de nodige sensitiviteit moeten hebben voor de specifieke bedrijfsomstandigheden.

Als een bedrijf bepaalde risico's niet aanpakt terwijl wel in de catalogus daarvoor middelen zijn opgenomen, zal de inspecteur kunnen optreden op basis van de publieke normen met de catalogus als referentiekader voor de middelen. De bewijslast voor de inspecteur is hierbij minder zwaar dan ingeval het bedrijf de aanpak van de catalogus volgt. Indien een bedrijf in gebreke blijft risico's aan te pakken zal de inspecteur er mee kunnen volstaan dat vast te stellen en onder verwijzing naar het publieke normenkader, met de private catalogus als referentiekader, een boete aanzeggen. Individuele bedrijven mogen afwijken van hetgeen er in hun catalogus is opgenomen indien de werkgever kan aantonen dat het alternatief eenzelfde veiligheidsniveau biedt. De bewijslast ligt in dat geval uiteraard bij de werkgever.

Als in een sector een bepaalde werkwijze bestaat en in het kader van de arbeidshygiënische strategie maatregelen zijn genomen gericht op collectieve bescherming, dan zullen afzonderlijke ondernemingen in die sector die in plaats daarvan kiezen voor de inzet van persoonlijke beschermingsmiddelen, deze keuze goed onderbouwd moeten kunnen uitleggen. Duidelijk zal moeten worden dat maatregelen van hoger niveau in redelijkheid niet genomen konden worden.

#### *Handhavinginstrumentarium*

Het handhavinginstrumentarium dient zodanig te zijn dat daarvan een preventief effect uitgaat en dat geconstateerde gezondheids- en veiligheidsrisico's daadwerkelijk worden opgeheven. Hogere boetes of andere sancties zijn geen doel op zich maar passen in dit beleid.

De AI kent de volgende wettelijke handhavinginstrumenten:

- Eisen tot naleving voor die overtredingen waarvoor geen vastgestelde normering bestaat in het publieke of private domein, en waarbij de AI de stand van de wetenschap of de techniek als basis gebruikt voor een specifieke oplossing om een geconstateerde overtreding op te heffen.
- Bestuurlijke boetes ingeval er sprake is van ernstig gevaar voor personen (lik op stuk) of wanneer een waarschuwing of een eis niet is nageleefd.
- Stillegging van werkzaamheden bij ernstig gevaar voor personen, meestal in combinatie met een bestuurlijke boete.
- Proces-verbaal ingeval van overtreding van strafbare feiten, meerdere malen recidive of indien er sprake is van een misdrijf.
- Bestuursdwang ingeval van specifiek in het Arbobesluit benoemde bepalingen.

Daarnaast kan een waarschuwing gegeven worden voor die overtredingen waarbij geen ernstig gevaar voor personen bestaat en waarbij

duidelijk is wat van de werkgever wordt verlangd (heldere norm uit publieke of private domein).

De SER-adviesaanvraag bevat het voorstel om over te gaan tot verdubbeling van de maximaal op te leggen boete zoals genoemd in artikel 34 Arbowet, dat ruimte biedt voor, naar gelang van de omstandigheden genuanceerde, boeteverhogingen. Een meer genuanceerd boetebeleid houdt overigens ook in dat in voorkomende gevallen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van dat geval, overgegaan kan worden tot matiging van de boete dan wel van boeteoplegging voorshands wordt afgezien.

In het wetsvoorstel zijn de maximale boetebedragen in bovengenoemde zin aangepast. In het wetsvoorstel wordt voorts de in de adviesaanvraag aangekondigde maatregel omtrent bestuursdwang vormgegeven. In de adviesaanvraag is aangekondigd dat artikel 32 zodanig gewijzigd zou worden dat niet meer opzet, maar de gevolgen of redelijkerwijs te verwachten gevolgen bepalend zouden worden voor de kwalificatie van het strafbaar feit. Dit alles om strafrechtelijke handhaving bij ernstige inbreuken op de rechtsorde makkelijker mogelijk te maken. In de handhavingpraktijk van het afgelopen jaar is echter gebleken dat in steeds meer gevallen het mogelijk blijkt artikel 32 toe te passen. Dit wordt nog versterkt door de protocollen die zijn vastgelegd tussen Openbaar Ministerie en AI, waarbij duidelijke afspraken zijn gemaakt over beider rollen in het geval van dodelijke ongevallen en ongevallen met ernstig letsel. Beide ontwikkelingen hebben ertoe geleid op dit moment af te zien van wijziging van het huidige artikel 32.

## **7. Financiële gevolgen (incl. administratieve lasten)**

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen voor de bedrijven van de onderhavige wetswijziging beschreven. De nieuwe wet levert een belangrijke bijdrage aan de beperking en vereenvoudiging van de verplichtingen voor het bedrijfsleven. Hiermee wordt het proces voortgezet om de «arbo-last» voor bedrijven naar een aanvaardbaar niveau terug te dringen en veel ergernis weg te nemen. Het accent ligt hierbij op de vermindering van de administratieve lasten, die vooral door een betere aansluiting bij het Europees niveau van regelgeving met ruim € 89 miljoen worden vermindert (inclusief de voorgenomen wijzigingen in het Arbobesluit).

Er zijn ook besparingen te verwachten op het terrein van de nalevingskosten. Deze laten zich echter moeilijk op voorhand kwantificeren. Dit effect is mede afhankelijk van de invulling en kwaliteit van de arbocatalogi, de toegankelijkheid en benaderbaarheid van de kennis over het omgaan met arbeidsrisico's (kennisinfrastructuur) en de mate waarin het bedrijfsleven deze hulpmiddelen weet te vinden. Als indicatie een voorbeeld van een mogelijke kostenbesparing voor nieuwe bedrijven. Het beter op de vraag van de bedrijven aansluitende aanbod leidt in vergelijking met de huidige situatie tot tijdwinst bij het kennisnemen door nieuwe bedrijven van de uit de Arbowet voortvloeiende verplichtingen. Jaarlijks hebben ca. 40 000 bedrijven voor het eerst personeel in loondienst. Als deze bedrijven gemiddeld elk één uur tijd zouden besparen ten opzichte van de huidige situatie, dan wordt bij een gemiddeld uurloon van € 40,00 jaarlijks € 1,6 miljoen bespaard.

Verdere substantiële terugdringing van de (ervaren) regel- en administratieve lastendruk is vooral afhankelijk van de wijze waarop sociale partners op landelijk en vooral sectoraal niveau private arrangementen c.q. catalogi tot stand brengen. De vormgeving, inhoud en kenbaarheid daarvan is hun verantwoordelijkheid.

Bij de berekening van de besparingen op de administratieve lasten is gebruik gemaakt van het Standaardkostenmodel (SKM). Het merendeel

van deze besparingen komt door het vrijwel afbouwen van de nationale kop. Het gaat hierbij om de volgende onderdelen van de Arbowet die in totaal een lastenvermindering van ruim € 63 miljoen voor het bedrijfsleven veroorzaken.

- De bepaling in de wet om jaarlijks schriftelijk te rapporteren komt te vervallen. Dit levert een daling van de administratieve lasten op van € 56,2 miljoen.
- Het jaarlijkse overleg met de OR in grote bedrijven en de terugkoppeling naar het personeel in de kleine bedrijven wordt efficiënter ingericht. In plaats van verplicht overleg over de schriftelijke rapportage volstaat voortaan terugkoppeling over de stand van zaken en resultaten om de risico's voor werknemers te beperken. De hiermee samenhangende administratieve lasten lopen met de helft terug van € 12,1 miljoen naar € 6,0 miljoen.
- De registratieplicht van arbeidsongevallen wordt verlicht. Tot dusverre moet de werkgever alle ongevallen registreren die leiden tot minimaal één dag verzuim. Voortaan geldt de EG-norm van registratie van ongevallen met meer dan drie dagen verzuim, waardoor het aantal verplichte registraties met 30% terugloopt. Hierdoor dalen de administratieve lasten met € 0,3 miljoen van € 1,0 miljoen naar € 0,7 miljoen. Ook de verplichte rapportage van ernstige arbeidsongevallen aan de AI komt te vervallen. In plaats daarvan bepaalt de AI of het nodig is dat het bedrijf een rapport maakt, wat volgens de AI voortaan nog bij ca. 30% van de ernstige ongevallen het geval zal zijn. Hierdoor zal het aantal meldingen van ernstige ongevallen aan de AI dalen van ca. 2 300 naar 700 per jaar. Verder wordt de verplichting om de ongevallen te melden aan de bedrijfshulpverlening, ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging omgezet in een verplichting dat men kennis kan nemen van de ongevalrapportages en de lijst van arbeidsongevallen. Door beide beperkingen dalen de administratieve lasten voor bedrijven met € 120 000 van € 180 000 naar € 60 000 per jaar.
- In aansluiting op de EG zal de melding aan de AI van wijzigingen in het gebruik van biologisch agentia voortaan worden beperkt tot de meest wezenlijke veranderingen. De administratieve lasten van deze in het Arbobesluit opgenomen verplichting lopen hierdoor met ca. 80% ofwel met € 27,5 miljoen terug.
- Het vervallen van het arbeidsomstandighedensprekkuur als verplichte taak van de arbodienst leidt tot een vermindering van administratieve lasten van € 0,2 miljoen.
- De bovengrens waarbij de werkgever zelf de taken van de preventiemedewerker mag verrichten wordt verruimd van 15 werknemers naar 25 werknemers. De taak van de preventiemedewerker betreft veilig en gezond werken in de dagelijkse bedrijfsvoering. Dat vergt niet meer deskundigheid dan in de meeste bedrijven nodig en gewoonlijk al aanwezig is. Om die redenen is er, enkele gevallen daargelaten, theoretisch noch feitelijk sprake van een effect op de administratieve lasten en overige bedrijfskosten, zo onderschreef ook het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) bij het toenmalige wetsvoorstel<sup>1</sup>. De voorgestelde grensverlegging van 15 naar 25 werknemers brengt dan ook geen noemenswaardige lastenbesparing.
- Vooruitlopend op de herziening van de Arbowet (artikel I, onderdelen A (artikel 1, derde lid, onderdeel 1) en R (artikel 16, zevende lid)) zijn in maart 2006 de verplichtingen voor organisaties die werken met vrijwilligers al sterk beperkt (zie artikel 1.12 Arboregeling). Hiermee is veel ergernis bij deze organisaties weggenomen omdat aan bestuurders en andere vrijwilligers eisen werden gesteld op een voor hen wezensvreemd terrein. Vrijwilligersorganisaties zonder personeel in loondienst zijn ontlast van de plicht om een ri&e te maken en ook de bepalingen over de bedrijfshulpverlening zijn vervallen, behalve waar het gaat om het werken met gevaarlijke stoffen. De zorg voor vrijwilligers

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 184, nr. 3.

in risicovolle situaties blijft bestaan, wat slechts voor een gering aantal organisaties zal gelden. Wel blijven voor deze veelal aan een stad, dorp of streek verbonden verenigingen de gemeentelijke verordeningen van politie en brandweer bestaan. Een globale berekening van de huidige administratieve lasten voor de burgers komt uit op een jaarlijkse tijdsbesteding van ca. 70 000 uur. De verwachting is dat zeker 95% van deze lasten voor georganiseerde burgers komen te vervallen.

Naast de gevolgen voor de administratieve lasten voor de bedrijven zijn er nog twee andere financiële gevolgen. Ten eerste wordt in de Arbowet een rechtsgrondslag gecreëerd voor het heffen van retributies bij certificerende instellingen als vergoeding voor de kosten van het aanwijzingsonderzoek. Tot dusverre kwamen deze kosten geheel voor rekening van SZW. Nu er de laatste jaren meer sprake is van marktwerking, ligt het in de rede dat de kosten van de certificerende instellingen hieraan worden aangepast. De verwachting is dat de certificerende instellingen de kosten van (hernieuwde) aanwijzing zullen doorberekenen aan het bedrijfsleven via de tarieven voor de afgifte van de certificaten. Er zal worden onderzocht in hoeverre de kosten van het periodieke toezicht door de overheid kunnen worden verhaald op de hiervoor gecertificeerde instellingen. Ten tweede gaan de boetebedragen voor overtredingen omhoog. Tegenover meer vrijheid voor de bedrijven bij de invulling van het arbobeleid staat een hogere boete voor bedrijven waar de AI risicovolle situaties constateert. Vooralsnog wordt er voor de begroting 2007 uitgegaan van kostenneutraliteit. De omvang van de financiële effecten van deze maatregel kan immers op voorhand niet worden geschat. Onzekere factor is met name de mate waarin arbocatalogi tot stand komen. In 2007 zal ten behoeve van de begroting 2008 en verder meer inzicht ontstaan.

ACTAL heeft bij brief van 27 oktober 2005 positief geadviseerd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbowet 1998. Het College stelt vast dat het wetsvoorstel bijdraagt aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers met 25% te beperken. Met het onderhavige wetsvoorstel is in deze kabinetsperiode in totaal een daling van 315 miljoen euro (ruim 27%) op het Arboterrein gerealiseerd, aldus het College.

## **8. Flankerend beleid**

De nieuwe arboregelgeving vergt flankerend beleid. Het gaat hierbij zowel om tijdelijke kosten in verband met de invoering en implementatie van de wet als om structurele kosten. Voor een deel gaat het hierbij om een substitutie van structurele kosten die kunnen vervallen.

- Voor de nieuwe werkwijze wordt gestreefd naar een zo soepel mogelijke invoering. Er komt daarom een voorlichtingscampagne gericht op een heldere communicatie richting bedrijven, werkgevers en werknemers. In deze campagne ligt het accent op de grotere eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en wat in de praktijk het nieuwe stelsel voor hen betekent.
- Er zullen andere accenten worden gelegd bij het handhavingsbeleid van de AI. Er zal meer energie worden gestopt in het bevorderen van de naleving, waarbij de preventieve kant van de handhaving meer in beeld komt. Voor de andere invulling van de rol van de inspecteurs is training en opleiding noodzakelijk, wellicht zullen zelfs nieuwe functies ontstaan. Inspecties worden het sluitstuk van een sectoraanpak, waarbij tijdelijk extra menskracht wordt ingezet om in het kader van de sectoraanpak op branches toegesneden brochures te schrijven over de handhaving van de nieuwe regels. De verwachting is dat de nieuwe aanpak met het accent op hoge risico's en met inzet van arbocatalogi

- en sectorbrochures als referentiekader zal leiden tot een andere prioriteit van de handhaving.
- Er zal een vraaggestuurde digitale (publieke) arboinformatiestructuur worden ingericht voor werkgevers en werknemers. Om hun verantwoordelijkheid op het terrein van arbeidsomstandigheden te kunnen waarmaken moeten werkgevers en werknemers in voldoende mate toegang hebben tot informatie over hun verplichtingen betreffende de keten preventie, verzuim en reïntegratie, alsook over de wijzen waarop zij aan de verplichtingen kunnen voldoen. Voor zover partijen daartoe niet voldoende in staat zijn, en ook de markt er onvoldoende voor zorgt, draagt de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor optimale werking van het stelsel bij aan het toegankelijk maken van dergelijke kennis en het beschikbaar stellen van instrumenten op dit terrein. Dit houdt in dat de informatie zo wordt aangeboden dat het aansluit bij de belevingswereld van de individuele werkgever en werknemer. De informatie kan worden aangeboden naar branche, bedrijfsgrootte en risico. Zo draagt zij bij aan een effectief en efficiënt arbeidsomstandighedenbeleid binnen organisaties. Vanwege efficiency is het voor de hand liggend dat werkgevers en werknemers zoveel mogelijk vanuit één «loket» worden bediend. Daarbij moet de informatie onpartijdig zijn, vrij van belangen, goed toegankelijk, betrouwbaar en breed geaccepteerd. Bovendien voorziet zo'n nieuw informatiekanaal in de behoeften voor ondersteuning bij implementatie in regelgeving en kan aan de behoefte naar ordening van voorschriften en heldere voorlichting worden voldaan. Zo krijgt de werkgever tegen geringe kosten snel de goede informatie.
  - De monitorgegevens zullen op systematische wijze worden verzameld en teruggekoppeld naar de (sectorale) werkgevers en kunnen dan dienen als input voor brancheafspraken.

## 9. Overgangsregelingen

Het is van belang dat de wetswijziging en daarmee de andere verantwoordelijkheidsverdeling voor het arbeidsomstandighedenbeleid tussen overheid en werkgevers en werknemers zodanig wordt ingevoerd dat de zorg voor goede arbeidsomstandigheden gewaarborgd blijft. In dit kader is gekeken welke overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn. Bij de afweging of een overgangsregeling noodzakelijk is spelen een aantal overwegingen, zoals:

- de effecten van dit wetsvoorstel in het kader van de deregulering en vermindering van administratieve lasten,
- de handhaafbaarheid tijdens de overgangsperiode,
- de kenbaarheid van de stand der techniek,
- de bevordering van de zelfwerkzaamheid van sociale partners, en
- het voorkomen van een vacuüm in de praktijk.

### *Arbowetgeving*

De herziening van de Arbowet en de daarop gebaseerde aanpassingen van het Arbobesluit en de Arboregeling kunnen direct in werking treden, er is geen overgangsregeling nodig. Gestreefd wordt naar een inwerking-tredingdatum van 1 januari 2007. De wijzigingen die betrekking hebben op *werkings sfeer*, met name de regeling voor vrijwilligers, zijn een effectue-ring van de vrijstellingsregeling die thans van toepassing is. Er is geen aanleiding om de wetswijzigingen met betrekking tot *psychosociale arbeidsrisico's* op een later tijdstip te laten ingaan. De wetswijzigingen met betrekking tot de *overleg- en informatiebepalingen* kunnen direct ingevoerd worden, aangezien de Wet op de Ondernemingsraden voorziet in informatie- en overleg- en instemmingsrechten op het terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid. De beperking van de melding en regi-stratie van ongevallen kan direct in werking treden, evenals de wijzigingen

ten aanzien van de deskundige bijstand. Bij al deze wijzigingen ontstaat er bij directe inwerkingtreding in de praktijk geen vacuüm.

#### *Arbobesluit en Arboregeling*

Het gaat met name om onderdelen of elementen uit bepalingen die *vervallen en middelvoorschriften* inhouden. Werkgevers en werknemers moeten actie ondernemen om in arbocatalogi afspraken te maken over de middelen die zij gaan gebruiken om aan de doelvoorschriften te voldoen. Zij zullen daarvoor enige tijd nodig hebben en krijgen. Hoewel het instellen van een overgangsregeling sociale partners niet stimuleert tot het maken van arbocatalogi is het gewenst om te voorkomen dat er in de praktijk een vacuüm ontstaat. Voor deze bepalingen zal een overgangstermijn van 6 maanden gelden. *Nieuwe concrete doelvoorschriften* die vanuit de beleidsregels worden opgenomen krijgen formeel een andere basis, maar materieel verandert er niets, werkgevers en werknemers zijn al bekend met de voorschriften. Deze voorschriften kunnen dus gelijktijdig met de Arbowet in werking treden, een overgangsregeling is niet nodig.

#### *Arbobeleidsregels*

Als bij de herziening van de Arbowet in één keer alle beleidsregels worden afgeschaft in een situatie waar er nog geen of enkele arbocatalogi tot stand zijn gekomen, kan er een vacuüm ontstaan. Er zal worden overgegaan tot sectorgewijze intrekking van de beleidsregels. Voor werkgevers prikkelt dit zelfregulering, omdat men liever met eigen regels dan met die van de overheid te maken heeft. Voor de werknemers biedt dit de zekerheid dat er geen vacuüm ontstaat. Daarbij zullen de beleidsregels die blijven bestaan geactualiseerd en opgeschoond worden. Om deze situatie (d.w.z. het bestaan van beleidsregels) niet oneindig te laten bestaan worden alle beleidsregels ingetrokken 3 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I, onderdeel A**

*(artikel 1, tweede lid)*

In het tweede lid, onderdeel a, ten eerste, en onderdeel b, wordt onder het begrip werkgever tevens verstaan degene die onder zijn gezag personen arbeid doet verrichten zonder dat deze personen werkzaam zijn op grond van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijk aanstelling of dat het gaat om inleenkrachten. Hierbij kan worden gedacht aan vrijwilligers maar bijvoorbeeld ook aan leerlingen en stagiair(e)s die werkzaam zijn bij een bedrijf. Verder vallen hieronder personen die arbeid verrichten op basis van een zogenoemde proefplaatsing in het kader van verschillende sociale verzekeringswetten en personen die arbeid verrichten in het kader van de uitvoering van een (alternatieve) sanctie. Al deze personen zijn op grond van het tweede lid, onderdeel b, met werknemers gelijkgesteld. De wijziging van het tweede lid, onderdeel b, brengt met zich mee dat vrijwilligers niet meer worden aangemerkt als werknemer. Vrijwilligers vallen voortaan in beginsel niet meer onder de werkingssfeer van de wet, echter waar het gaat om voorschriften die betrekking hebben op arbeid waaraan bijzondere gevaren zijn verbonden voor de veiligheid of de gezondheid, kunnen op grond van artikel 16, zevende lid, bij algemene maatregel van bestuur die voorschriften worden aangewezen die wel van toepassing zijn op werkgevers van vrijwilligers en vrijwilligers zelf. In het nieuwe onderdeel I is het begrip «vrijwilliger» gedefinieerd. Waar het gaat om leerlingen en stagiair(e)s betreft dit de implementatie van artikel 3, onderdeel a, van de Richtlijn 89/391/EEG; deze categorieën werkenden blijven met een werk-



nemer gelijkgesteld. Hierbij gaat om personen die werkzaam zijn in het bedrijf van de werkgever, bijvoorbeeld op grond van een stageovereenkomst of een leerovereenkomst, en niet om leerlingen en studenten in onderwijsinrichtingen die met arbeid vergelijkbare handelingen verrichten. Deze laatste categorie valt op grond van artikel 2, onderdeel b, reeds onder de werkingssfeer van de wet.

*(artikel 1, derde lid, onderdeel d)*

In de definitie van toezichthouder is expliciet tot uitdrukking gebracht dat het hierbij gaat om personen die op grond van artikel 24 van de wet als zodanig zijn aangewezen. Op elke plaats in de wet waar wordt verwezen naar de ambtenaren als bedoeld in artikel 24 wordt nu verwezen naar de toezichthouder.

*(artikel 1, derde lid, onderdelen e en f)*

In artikel 1, derde lid, worden de definities van seksuele intimidatie en agressie en geweld vervangen door een definitie van psychosociale arbeidsbelasting. Dit houdt verband met de opname in artikel 3, tweede lid, van de verplichting voor de werkgever tot het voeren van een beleid ter voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting en het in samenhang daarmee laten vervallen in artikel 4, tweede lid, van de verplichting voor de werkgever om een beleid te voeren met betrekking tot het beschermen van de werknemers tegen seksuele intimidatie en agressie en geweld.

Onder psychosociale arbeidsbelasting worden factoren in de arbeidssituatie verstaan, die stress veroorzaken. Het gaat om seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk.

Werkstress kan gepaard gaan met emotionele, gedragsmatige en lichamelijke kenmerken. Werkstress kan leiden tot ziekte, als dit lang aanhoudt en de werknemer onvoldoende rust kan nemen of afleiding en ontspanning krijgt. Overspannenheid en burnout, depressie en posttraumatische stress stoornis zijn voorbeelden van aan (chronische) stress gerelateerde psychische aandoeningen.

Onder seksuele intimidatie wordt verstaan enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd. Zowel in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (art. 1a, derde lid), het Burgerlijk Wetboek (art. 646, achtste lid, van boek 7) als in het kader van de Arbowet zal worden uitgegaan van eenzelfde definitie van seksuele intimidatie. Deze definitie is gebaseerd op de definitie zoals geformuleerd in de Richtlijn nr. 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (Pb EG L 269). Seksuele intimidatie, kan zich voordoen in een aantal verschijningsvormen. Het kan gaan om dubbelzinnige opmerkingen, onnodig aanraken, gluren, pornografische afbeeldingen op het werk, maar ook om aanranding en verkrachting. De definitie van seksuele intimidatie geeft tevens aan dat hieronder moeten worden verstaan de gevallen waarin sprake kan zijn van seksuele chantage, zodanig dat de kans op promotie en beslissingen over het werk afhangt van verrichte seksuele diensten. Door dit gedrag kan een vijandige of seksueel intimiderende en kwetsende omgeving ontstaan die een aanslag

is op de waardigheid van de betrokken werknemer. In een dergelijke omgeving kan tegelijkertijd psychologisch geweld gedijen die mogelijk-erwijs ook ruimte biedt aan seksuele chantage als hiervoor bedoeld.

Onder pesten wordt verstaan alle vormen van intimiderend gedrag met een structureel karakter, van een of meerdere werknemers (collega's, leidinggevenden) gericht tegen een werknemer of een groep van werknemers die zich niet kan of kunnen verdedigen tegen dit gedrag. Een belangrijk element aangaande pesten op het werk is de herhaling van die gedraging in de tijd. Het gaat bij pesten dus niet om een eenmalige gedraging. Dit gedrag uit zich op verschillende manieren maar in het bijzonder door woorden, gebaren, handelingen of bedreigingen. Deze opsomming is niet limitatief. Veelal is het doel van de dader om opzettelijk een andere persoon te kwetsen en te vernederen.

Onder agressie en geweld wordt verstaan voorvallen waarbij een werknemer psychisch of fysiek wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van arbeid. Bij agressie en geweld gaat het om gedragingen van verbaal geweld (uitschelden, beledigen) en fysiek geweld (schoppen, slaan, met een wapen dreigen en/of overvallen worden). Het kan ook gaan om psychisch geweld: bedreigen, intimideren, onder druk zetten, thuis-situatie bedreigen en het beschadigen van eigendommen.

Er is sprake van werkdruk als een werknemer niet kan voldoen aan de gestelde kwalitatieve en kwantitatieve taakeisen. Met taakeisen worden bedoeld de eisen die aan het werk gesteld worden. Zij kunnen variëren in hoeveelheid, kwaliteit en werktempo. Bij werkdruk werkt een werknemer voortdurend onder hoge tijdsdruk en/of in een hoog tempo. Vooral in combinatie met beperkte regelmogelijkheden of anders gezegd beperkte zeggenschap in en over het werk vormt werkdruk een risico voor de gezondheid van werknemers. Werkdruk kan naast deze taakeisen veroorzaakt worden door diverse aspecten van organisaties en hun directe omgeving zoals communicatiepatronen, werkorganisatie, technologie en de externe sociaal-economische omgeving. Niet iedereen die aan werkdruk wordt blootgesteld, krijgt echter stress of wordt ziek. Of het daadwerkelijk gebeurt, hangt mede af van de persoonlijke wijze van omgaan door de betreffende werknemer met werkdruk. De ene werknemer kan wellicht wat makkelijker afstand nemen tot het werk en zijn situatie makkelijker relativiseren, dan de andere. De een ziet meer regelmogelijkheden dan de andere. De één weet of durft beter gebruik te maken van de bestaande regelmogelijkheden dan de ander. Tevens is bekend dat bij een goede lichamelijke en geestelijke conditie of een goed verwerkingsvermogen de kans op stress kleiner is.

*(artikel 1, derde lid, onderdeel h)*

De definitie van het begrip «arbeidsmiddelen» is in overeenstemming gebracht met richtlijn nr. 89/655/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (PbEG L 393). «transportmiddelen» is uit de definitie geschrapt, omdat dit begrip ook niet voorkomt in de definitie van de genoemde richtlijn. Volgens de richtlijn zijn alle op de arbeidsplaats gebruikte machines of apparaten arbeidsmiddelen. Bij transportmiddelen is er sprake van «mobiele arbeidsmiddelen» waarop de voorschriften van hoofdstuk 7 van het Arbobesluit van toepassing zijn.

*(artikel 1, derde lid, onderdeel l)*

In onderdeel l is het begrip «vrijwilliger» gedefinieerd. Hierbij is zoveel

mogelijk aansluiting gezocht bij de vrijwilligersregeling in artikel 2, zesde lid, van de Wet op de Loonbelasting 1964. Zowel voor organisaties die met vrijwilligers werken als voor het toezicht op de naleving van de Arbowet wordt hiermee helderheid gegeven wanneer vrijwilligers al dan niet onder de wet vallen. In bedoeld artikel 2, zesde lid, wordt onder vrijwilliger verstaan «*degene die niet bij wijze van beroep arbeid verricht voor een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk lichaam dat niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting dan wel voor een sportorganisatie*». Deze omschrijving is in de definitie voor de arbowetgeving volledig overgenomen. Er is slechts sprake van vrijwilliger als sprake is van werkzaamheden die niet bij wijze van beroep worden verricht. Bij de vraag of iemand beroepshalve werkzaamheden verricht, is de beloning die voor de werkzaamheden wordt ontvangen van belang en of deze beloning enigszins in overeenstemming is met het werk. Het gaat er daarbij om of de beloning in redelijke mate in overeenstemming is met de (aard van de) verrichte werkzaamheden. Bij een beloning die aangemerkt kan worden als een marktconforme beloning is geen sprake van «vrijwilligerswerk». Een belangrijk kenmerk van vrijwilligerswerk is immers dat een eventuele vergoeding in geen verhouding staat tot het tijdsbeslag en de aard van de verrichte werkzaamheden, maar meer het karakter heeft van een forfaitaire kostenvergoeding. Daarvan is doorgaans sprake in de sportwereld. De voorwaarde dat de arbeid wordt verricht voor een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk lichaam dat niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting betekent dat personen die werken voor commerciële organisaties niet onder de definitie vallen. Er geldt een uitzondering voor sportorganisaties. Personen werkzaam bij sportorganisaties, ongeacht of deze belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting, vallen dus onder de definitie van vrijwilliger. Of er sprake is van vrijwilligerswerk voor een sportorganisatie hangt daardoor alleen af van de vraag of de arbeid al dan niet bij wijze van beroep wordt verricht.

Aan de omschrijving die uit artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is overgenomen is de voorwaarde toegevoegd «*en die geen werknemer is in de zin van artikel 2 van de Wet op de loonbelasting 1964*». Met deze voorwaarde wordt tot uitdrukking gebracht dat de vrijwilliger onder de definitie valt als wordt voldaan aan het kwantitatieve criterium uit artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 dat de vrijwilliger uitsluitend vergoedingen en verstrekkingen ontvangt van ten hoogste € 150 per maand en € 1500 per kalenderjaar. Mits de arbeid niet bij wijze van beroep wordt verricht, valt de vrijwilliger dan zonder meer onder de definitie van de Arbowet.

Bij hogere vergoedingen en verstrekkingen kan de vrijwilliger echter ook onder de definitie vallen, namelijk als hij alleen maar zijn kosten krijgt vergoed. In die situatie is bij gebrek aan loon geen sprake van dienstbetrekking in de zin van artikel 2 van de Wet op de loonbelasting 1964. Een vergoeding die niet hoger is dan de naar redelijkheid te bepalen werkelijke kosten kan niet worden aangemerkt als loon in de zin van Wet op de loonbelasting 1964. Evenmin is dan sprake van inkomen in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Ter verdere verduidelijking van de definitie volgen hierna drie voorbeelden.

1. Een vrijwilliger ontvangt € 180 per maand, gesplitst in € 30 beloning en € 150 kostenvergoeding. De vrijwilliger valt niet onder de definitie, aan de kwantitatieve voorwaarde van vergoedingen en verstrekkingen tot ten hoogste € 150 per maand wordt immers niet voldaan, tenzij de werkelijke kosten van de vrijwilliger per maand € 180 of hoger zijn.
2. Een vrijwilliger die € 110 per maand aan reiskostenvergoeding ontvangt valt onder de definitie, tenzij het gaat om een verkapte beloning die per uur op een marktconform niveau ligt.
3. Een vrijwilliger die € 600 per maand aan reiskostenvergoeding

ontvangt, valt onder de definitie als deze vergoeding niet hoger is dan de naar redelijkheid te bepalen werkelijke kosten.

Voor vrijwilligers geldt dat hierop de wet in beginsel niet van toepassing is. Wel kunnen op grond van artikel 16, zevende lid, bepaalde voorschriften van toepassing worden verklaard.

*(artikel 1, vierde lid)*

Het vierde lid is afgestemd op de overeenkomende bepaling in artikel 1:7, tweede lid, van de Arbeidstijdenwet. Met de thans in de wet afwisselend gebruikte begrippen boete en bestuurlijke boete wordt het zelfde bedoeld. Door het opnemen van een definitie van het begrip boete wordt het gebruik van deze term geüniformeerd.

## **Artikel I, onderdeel B**

*(artikel 2)*

In het nieuwe onderdeel a is de reikwijdte van de wet uitgebreid naar arbeid verricht binnen de exclusieve economische zone. Bij de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (hierna Rijkswet) is de mogelijkheid geopend om een exclusieve economische zone (EEZ) in te stellen. De instelling van de EEZ is wenselijk om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83) (hierna VN-Zeerechtverdrag). Met ingang van 28 april 2000 is de instelling van de EEZ daadwerkelijk gerealiseerd (Besluit grenzen Nederlands exclusieve economische zone).

In het VN-Zeerechtverdrag is de mogelijkheid tot uitbreiding van rechtsmacht door het instellen van een EEZ gecodificeerd en de omvang van die rechtsmacht aangegeven. De EEZ is qua buitengrens identiek aan het aan Nederland toekomende deel van het continentale plat. De voor het continentale plat van toepassing zijnde wetten gelden dus ook in de EEZ. Alleen wordt via de EEZ de reikwijdte uitgebreid. Het gaat om de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen anders dan voor de winning van bodemrijksdommen.

In de EEZ blijven onaangetast de vrijheid van scheepvaart, de vrijheid van overvliegen en de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen, alsmede andere met deze vrijheden samenhangende internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee. Staten dienen echter bij de uitoefening van hun rechten en de vervulling van hun plichten in de EEZ rekening te houden met de rechten van de kuststaat. Zij dienen de door de kuststaat in overeenstemming met het internationale recht aangenomen wetten en voorschriften na te leven. De verplichting tot het nemen van maatregelen door de verdragsstaten beperkt zich niet tot maatregelen welke direct zijn gericht op voorkoming van verontreiniging van de zee. Ook maatregelen die betrekking hebben op het voorkomen van ongevallen en hulpverlening in noodsituaties, ter verzekering van de veiligheid van werkzaamheden op zee en ter regeling van het ontwerp, de constructie, uitrusting en bemanning van installaties of werktuigen (artikel 194, derde lid, onderdeel d, VN-zeerechtverdrag) dienen door de verdragsstaten genomen te worden.

In dit verband wordt gewezen op de Wet beheer rijkswaterstaatwerken. Op grond van deze wet is een vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat vereist voor de exploitatie van onder andere kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ. Ingevolge artikel 3 van voornoemde wet omvat het afwegingskader zowel belangen van waterstaatkundige aard als andere belangen, voor zover in de bescherming

daarvan niet is voorzien door andere toepasselijke wettelijke voorschriften. De waterstaatkundige belangen betreffen de bescherming van waterstaatswerken, in casu de zee en de bodem daarvan, en de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken. Waar het gaat om andere belangen, zoals het belang van arbeidsveiligheid en -gezondheid, zouden deze belangen in beginsel kunnen worden betrokken bij de vergunningverlening.

Met de uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar de EEZ wordt structureel tegemoetgekomen aan de eisen die voortvloeien uit het VN-Zeerechtverdrag om maatregelen te nemen met het oog op de arbeidsveiligheid op (toekomstige) kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan arbeid aan de bouw en de exploitatie van windmolenparken in de EEZ voor de opwekking van energie. In het huidige onderdeel a was de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet beperkt tot mijnbouwactiviteiten op het continentaal plat. Aangezien ook deze activiteiten deel uitmaken van de EEZ is een aparte vermelding van deze activiteiten in de gewijzigde bepaling overbodig geworden.

In artikel 2, onderdeel b, is de arbowetgeving mede van toepassing verklaard op verrichtingen van leerlingen en studenten in onderwijsinrichtingen. Deze bepaling heeft als doel om voor bedoelde leerlingen en studenten een niveau van bescherming tot stand te brengen vergelijkbaar met dat voor werknemers. Daarbij is er van uit gegaan dat leerlingen en studenten vaak met arbeid vergelijkbare activiteiten verrichten, waaraan soortgelijke risico's voor de veiligheid en de gezondheid zijn verbonden als aan arbeid. Omdat in onderwijsinrichtingen door leerlingen en studenten echter geen arbeid wordt verricht (niet wordt gewerkt) is in onderdeel b de term «verrichtingen» gebruikt. Dit heeft onbedoeld tot gevolg gehad dat de arbowetgeving onder meer ook van toepassing is geworden op niet met arbeid vergelijkbare «verrichtingen» als sport- en spelactiviteiten in de lessen lichamelijke opvoeding, tijdens sport- en speldagen of anderszins, zoals in pauzes. Deze activiteiten staan echter ver af van arbeid zoals die door werknemers wordt verricht. De term verrichtingen wordt daarom zodanig afgebakend dat de bedoeling van de bepaling, nl. dat de arbowetgeving ook van toepassing is op activiteiten van leerlingen en studenten die vergelijkbaar zijn met de arbeid en werkzaamheden in de beroepspraktijk duidelijker daarin tot uitdrukking wordt gebracht. Bij met arbeid vergelijkbare activiteiten kan worden gedacht aan werkzaamheden in praktijklokalen waarbij leerlingen onder begeleiding van een docent het geleerde in praktijk brengen in een situatie die vergelijkbaar is met de werkzaamheden in de beroepspraktijk, zoals automonteurs in een reparatiewerkplaats of laboranten in een laboratorium. Daarnaast gaat het niet alleen om de bedoelde activiteiten in het beroeps- onderwijs maar ook om vergelijkbare activiteiten in het overige onderwijs, zoals het werken met gevaarlijke stoffen en gevaarlijke apparatuur en het werken met beeldschermapparatuur.

De beperking van het toepassingsgebied van de arbowetgeving tot alleen die verrichtingen van leerlingen en studenten die vergelijkbaar zijn met de arbeid in de beroepspraktijk, impliceert dat de verplichting tot melding en registratie van arbeidsongevallen, bedoeld in artikel 9 van de wet, niet meer betrekking heeft op ongevallen aan leerlingen en studenten overkomen tijdens de bedoelde sport- en spelactiviteiten. Bij de laatstbedoelde ongevallen kan worden gedacht aan ernstige blessures als gevolg van dergelijke activiteiten op een speelplaats, in een overblijflokaal, in een gymlokaal of zwembad. Dit betekent dat de huidige rol van de Arbeidsinspectie bij de melding van deze ongevallen verandert. Deze ongevallen behoeven niet meer door de Arbeidsinspectie te worden onderzocht. Het

is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen en de sector zelf om aandacht te besteden aan zulke ongevallen in de arbocatalogus.

## **Artikel I, onderdeel C**

*(artikel 3, eerste lid)*

In artikel 3, eerste lid, is in de aanhef een algemene zorgplicht voor de werkgever opgenomen om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Met de formulering van deze zorgplicht wordt beter aangesloten bij de redactie van artikel 5, eerste lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG. De algemene zorgplicht komt materieel overeen met de civiele zorgplicht van de werkgever in artikel 658, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het niet in acht nemen van de in artikel 3, eerste lid, opgenomen publieke zorgplicht kan ingevolge artikel 33, eerste lid, bestuurlijk worden beboet.

Onderdeel d is sterk vereenvoudigd, waarbij aansluiting is gezocht bij de terminologie van artikel 6, tweede lid, onderdeel d, van Richtlijn nr. 89/391/EEG. In de huidige bepaling is aangegeven dat wanneer de betreffende arbeid niet kan worden vermeden, de werkgever deze door anderzortige arbeid of pauzes regelmatig moet afwisselen. In de voorgestelde redactie zijn deze middelvoorschriften niet meer opgenomen waardoor het voorschrift meer het karakter krijgt van een doelvoorschrift.

In onderdeel e zijn diverse bepalingen uit bijzondere EG-richtlijnen geïmplementeerd. Het betreft echter in hoofdzaak de implementatie van artikel 8, eerste lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG en artikel 18 van ILO-Verdrag 155. Het onderdeel wordt vereenvoudigd door dit nog meer af te stemmen op de tekst van genoemd artikel 8, eerste lid, en wel zodanig dat duidelijk wordt dat dit onderdeel een algemene verplichting inhoudt voor werkgevers tot het treffen van maatregelen op het gebied van de bedrijfshulpverlening.

De richtlijnverplichting tot het treffen van de *nodige, aan de aard en de grootte van de activiteiten van het bedrijf of de inrichting aangepaste* maatregelen is omgezet in een verplichting tot het treffen van *doeltreffende* maatregelen. Maatregelen zijn alleen doeltreffend als daarbij onder meer rekening is gehouden met de aard en grootte van de activiteiten en de ligging van het bedrijf.

Onderdeel f bevat de zorgplicht voor de werkgever om elke werknemer in staat te stellen bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen of anderen veiligheid de nodige passende maatregelen te nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 8, vijfde lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG. Het moet daarbij volgens de richtlijn gaan om situaties waarin de tijd ontbreekt om contact op te nemen met de bevoegde leidinggevende. Omdat volgens de richtlijn het optreden van de werknemer voor hem geen enkel nadeel met zich mag brengen, tenzij hij ondoordacht heeft gehandeld of zich schuldig heeft gemaakt aan grove nalatigheid, wordt artikel 29, eerste lid, derde zin, van overeenkomstige toepassing verklaard, waarin is bepaald dat de werknemer niet mag worden benadeeld in zijn positie in het bedrijf of de inrichting.

*(artikel 3, tweede lid)*

In artikel 3 wordt in een nieuw tweede lid een verplichting voor de werkgever opgenomen om een beleid te voeren ter voorkoming en beperking van psychosociale arbeidsbelasting. In artikel 1, eerste lid, onder e, is

omschreven wat onder psychosociale arbeidsbelasting moet worden verstaan.

Het beleid op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting moet onderdeel zijn van het algemene arbeidsomstandighedenbeleid. Dit betekent dat ook bij de ontwikkeling van beleid ten aanzien van psychosociaal belastende arbeid de algemene preventieprincipes in artikel 3, eerste lid, gelden. Uitgangspunt is dat psychosociale arbeidsbelasting waarbij schade aan de veiligheid en gezondheid van de werknemer kan worden veroorzaakt, dient te worden voorkomen. Indien dat redelijkerwijs niet mogelijk is, moet de werkgever psychosociale arbeidsbelasting zoveel mogelijk, in de eerste plaats bij de bron, beperken. De benodigde maatregelen voor voorkomen dan wel beperken van psychosociale arbeidsbelasting dienen gebaseerd te zijn op de risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet. De plicht tot het voeren van beleid houdt niet in dat steeds de uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid doelmatigste van alle mogelijke maatregelen getroffen zou dienen te worden. Wel dienen die maatregelen te worden getroffen die door vakdeskundigen in brede kring worden aanvaard als toepasbaar in de praktijk. Er wordt ook wel gesproken van «best practical means», hetgeen inhoudt dat ook de economische, operationele en technische aspecten meegewogen mogen worden. Een en ander onderstreept dat beleid op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting een aspect is van de gewone bedrijfsvoering. Voor een echt preventief beleid en goede zorg voor de medewerkers is het nodig dat de aandacht voor psychosociale arbeidsbelasting permanent in het reguliere beleid verankerd is. In veel bedrijven wordt in het kader van Human Resources Management of Personeel- en Organisatiebeleid gericht gewerkt aan het voorkomen van problemen als gevolg van psychosociale arbeidsbelasting bij de medewerkers.

Er is echter niet één beste weg die voor iedere organisatie kan worden aanbevolen. Iedere organisatie zal zelf moeten onderzoeken wat en in welke situatie de bronnen voor psychosociale arbeidsbelasting zijn. Vervolgens kunnen daarbij passende maatregelen gezocht worden. In het Arbobesluit zal een «agendabepaling» worden opgenomen waarin op doelniveau is aangegeven welke elementen in ieder geval deel moeten uitmaken van het op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting te voeren beleid.

*(artikel 3, vierde lid)*

Omdat het geven van regels over het bevorderen van het welzijn bij de arbeid niet wordt gezien als een taak van de overheid wordt artikel 3, vierde lid, geschrapt. Het artikellid wordt overigens ook geschrapt omdat het niets toevoegt aan hetgeen al in artikel 3, eerste lid, onder c en d is geregeld.

Opgemerkt wordt overigens dat het begrip «welzijn» in relatie tot de arbeidsomstandigheden geen wettelijke verankering behoeft omdat het begrip gezondheid in de context van de arbeidsomstandigheden een dynamisch begrip is, waarvan de interpretatie meegaat in de tijd. Het begrip gezondheid heeft voor zover het ziet op aspecten van welbevinden relevantie voor de toepassing van de wet, waar dat welbevinden direct te relateren is aan gevaarssituaties.

## **Artikel I, onderdeel D**

*(artikel 4 (oud))*

Het huidige artikel 4 bevat een verplichting tot het voeren van een ziekteverzuimbeleid dat in ieder geval betrekking moet hebben op enerzijds het voorkomen en beperken van ziekte van werknemers en ander-

zijds het begeleiden van zieke werknemers. De verplichting is in 1994 in samenhang met de Wet terugdringing ziekteverzuim in de Arbowet opgenomen, als een extra waarborg voor verzuimbeleidsvoering, omdat indertijd de collectieve verzekering van de Ziektewet veranderde. Preventie en beperking van ziekte, alsmede reïntegratie, zijn een vanzelfsprekende doelstelling van het door de werkgever te voeren beleid. De bepaling voegt dan ook niets toe en wordt daarom geschrapt. De begeleiding en reïntegratie van individuele zieke werknemers heeft inmiddels een kader gekregen op basis van de Wet verbetering poortwachter zodat ook deze bepaling betreffende het voeren van een eigen bedrijfsbeleid inzake de begeleiding van zieke werknemers kan worden geschrapt.

## **Artikel I, onderdeel F**

*(artikel 5)*

Artikel 5 wordt op een aantal punten gewijzigd. Allereerst is de in het tweede lid opgenomen verplichting tot het bijhouden van een lijst van arbeidsongevallen overgebracht naar artikel 9, zodat alle bepalingen met betrekking tot arbeidsongevallen en beroepsziekten overzichtelijk in één artikel zijn terug te vinden. Zie verder de toelichting op artikel 9 (artikel I, onderdeel J).

Verder zijn de bepalingen betreffende de jaarlijkse schriftelijke rapportage over de uitvoering van het plan van aanpak en het voorafgaand overleg daarover met de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers, vervallen. De risico-inventarisatie en -evaluatie en het daarvan deel uitmakende plan van aanpak vallen immers onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging en, bij ontbreken van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, onder het adviesrecht van de personeelsvergadering. Het voorschrift dat bij het voorafgaand overleg over de schriftelijke rapportage de actualiteit van de risico-inventarisatie en -evaluatie aan de orde zou moeten komen is eveneens geschrapt, omdat dit overbodig wordt geacht. De werkgever is immers op grond van het vierde lid (oud) verplicht de risico-inventarisatie en -evaluatie – en daarmee ook het plan van aanpak – te actualiseren. Omdat de risico-inventarisatie en -evaluatie, zoals gezegd onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging en, bij ontbreken van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, onder het adviesrecht van de personeelsvergadering valt, zal het actueel zijn van de ri&e bij het overleg in dat kader aan de orde kunnen komen. De werkgever zal ook een geactualiseerde versie van de ri&e ter instemming moeten voorleggen. De ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging hebben aldus op grond van de Wet op de ondernemingsraden voldoende mogelijkheden om het actueel zijn van de ri&e aan de orde te stellen.

De verplichting voor de werkgever om er voor te zorgen dat iedere werknemer kennis kan nemen van de ri&e is geschrapt omdat de werknemers al op grond van artikel 8 over de aan hun werk verbonden risico's en de in verband daarmee genomen maatregelen moeten worden ingelicht.

## **Artikel I, onderdelen G en Z**

*(artikelen 6, tweede lid, en 30, zevende lid (nieuw))*

In artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat het bezwaar of beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald. Bij artikel 6, tweede lid, en artikel 30, zevende lid (nieuw), is van deze afwijkmogelijkheid gebruik gemaakt door te bepalen dat de werking



van een aanwijzing als bedoeld in artikel 6, tweede lid, of een beschikking inzake een ontheffing wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. Hoewel bedoelde artikelleden naar de letter alleen betrekking lijken te hebben op het instellen van beroep, is het de bedoeling van de wetgever geweest dat de opschortende werking mede betrekking heeft op de bezwaartermijn en het maken van bezwaar. In de praktijk is daar door de Arbeidsinspectie ook altijd vanuit gegaan. Ten einde aan de onduidelijkheid op dit punt een einde te maken wordt dit met zoveel woorden in de betreffende artikelen tot uitdrukking gebracht.

### **Artikel I, onderdeel I**

*(artikel 8)*

De tweede zin van het vijfde lid wordt geschrapt. Hierin werd bepaald dat de werkgever zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd het leer- en vormingsproces van jeugdige werknemers bevordert. Het behoort niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid om daartoe te verplichten. De betreffende zin heeft overigens geen internationale oorsprong.

### **Artikel I, onderdeel J**

*(artikel 9)*

De in artikel 9 opgenomen verplichting tot melding en rapportage van arbeidsongevallen aan de Arbeidsinspectie is sterk vereenvoudigd. Tevens is de verplichting om arbeidsongevallen te registreren beperkt tot de gemelde arbeidsongevallen en de arbeidsongevallen met een verzuim van meer dan drie werkdagen en van artikel 5, tweede lid, overgebracht naar artikel 9, tweede lid. Daarmee zijn alle bepalingen met betrekking tot de melding en registratie van arbeidsongevallen en beroepsziekten in een overzichtelijk artikel bij elkaar gebracht.

De meldingsverplichting is beperkt tot dodelijke arbeidsongevallen en arbeidsongevallen die leiden tot blijvend letsel of ziekenhuisopname. Het meldingscriterium ernstig lichamelijk of geestelijk letsel en de daarvan in het eerste lid gegeven definitie «schade aan de gezondheid, die binnen 24 uur na het tijdstip van de gebeurtenis leidt tot opname in een ziekenhuis ter observatie of behandeling, dan wel naar redelijk oordeel blijvend zal zijn» zijn geschrapt. In de praktijk is namelijk gebleken dat het criterium binnen 24 uur ziekenhuisopname niet altijd recht doet aan de ernst van het arbeidsongeval. Het in de definitie opgenomen criterium schade aan de gezondheid die blijvend zal zijn is echter gehandhaafd. De bedoelde arbeidsongevallen moeten worden gemeld aan de daartoe aangewezen toezichthouder zodra duidelijk is dat ziekenhuisopname heeft plaatsgevonden of zal gaan plaatsvinden of het arbeidsongeval tot blijvend letsel heeft geleid of zal leiden. De melding kan mondeling plaatsvinden per telefoon, maar ook via de fax of per mail. Een schriftelijke rapportage achteraf over de aan de Arbeidsinspectie gemelde arbeidsongevallen behoeft niet meer in alle gevallen plaats te vinden, maar alleen nog als de Arbeidsinspectie naar aanleiding van de melding daarom vraagt. Met de beperking van de registratieverplichting tot de gemelde arbeidsongevallen en de arbeidsongevallen met meer dan drie dagen verzuim wordt aangesloten bij artikel 9, eerste lid, onder c, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, dat voorschrijft dat de werkgever een lijst moet bijhouden van arbeidsongevallen welke voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van meer dan drie werkdagen. De registratieverplichting is vormvrij en beperkt zich tot het bijhouden van een lijst met vermelding van aard en data van de arbeidsongevallen. Het wordt aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers overgelaten om

in onderling overleg te bepalen hoe de registratie in het bedrijf plaatsvindt en of er nog meer gegevens worden opgenomen zoals namen van betrokkenen, gevolgen en te nemen maatregelen.

De beperking van de schriftelijke rapportageverplichting tot die gevallen waarin de Arbeidsinspectie daarom vraagt en de beperking van de registratieverplichting leiden tot een vermindering van de administratieve lasten van werkgevers.

De in het huidige tweede lid opgenomen (*actieve*) verplichting voor de werkgever om meldingen van arbeidsongevallen *te melden* aan de bedrijfshulpverleners en de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemers, is overgebracht naar een nieuw artikel 15a, en tegelijkertijd vervangen door een (*passieve*) verplichting voor de werkgever om er voor te zorgen dat de bedrijfshulpverleners en andere deskundige werknemers *kennis kunnen nemen* van de ongevalsrapportages en de lijst van arbeidsongevallen. Zie daarvoor verder de toelichting op artikel 15a.

### **Artikel I, onderdeel K**

(artikel 11)

Artikel 11 betreft de implementatie van artikel 13 (verplichtingen van werknemers) van Richtlijn nr. 89/391/EEG. Met de gewijzigde aanhef van artikel 11 is een betere afstemming gerealiseerd met de redactie van artikel 13, eerste lid, van de richtlijn. De zinsnede «in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid» in de aanhef van het huidige artikel 11 volgt niet expliciet uit artikel 13, eerste lid, van de richtlijn en is dan ook niet meer opgenomen. Voorts is de eis op grond van artikel 13, eerste lid, van de richtlijn dat de werknemersverplichtingen gelden overeenkomstig de opleiding van de werknemer en de door de werkgever aan de werknemer gegeven instructies in de gewijzigde aanhef van artikel 11 opgenomen. De formulering van de aanhef van artikel 11 sluit nu geheel aan bij de formulering van artikel 13, eerste lid, van de richtlijn. Met betrekking tot de eis dat het gedrag van de werknemer op de arbeidsplaats in overeenstemming moet zijn met door de werkgever gegeven instructies wordt er op gewezen dat dit aansluit bij de verplichting van de werkgever op grond van artikel 8, vierde lid, dat hij moet toezien op de naleving van gegeven veiligheidsinstructies aan de werknemers. Het beoogde gedrag van de werknemer op de arbeidsplaats moet niet alleen gericht zijn op zijn eigen bescherming maar ook op die van andere betrokken personen.

### **Artikel I, onderdeel M**

(artikel 12)

De in het eerste lid, tweede en derde zin, opgenomen overlegverplichting met betrekking tot het arbeidsomstandighedenbeleid is geschrapt, omdat dit overleg al geregeld is in de Wet op de ondernemingsraden. De in het huidige tweede lid opgenomen verplichting om een afschrift van de ri&e aan de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan, aan de belanghebbende werknemers te zenden is geschrapt, omdat ook dit al in de Wet op de ondernemingsraden is geregeld. De risico-inventarisatie en -evaluatie valt immers onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging of het adviesrecht van de personeelsvergadering. Dit betekent niet alleen dat de ri&e, in de vorm van een voorgenomen besluit, schriftelijk ter instemming aan het overlegorgaan moet worden voorgelegd, maar ook dat de ondernemer het overlegorgaan schriftelijk moet informeren over het definitieve besluit dat hij heeft genomen en daarbij ook de vast-

gestelde ri&e toezendt. Ook in de situatie dat er geen ondernemingsraad of personeelvertegenwoordiging is wordt er op gewezen dat op grond van artikel 8, eerste lid, de werkgever ervoor moet zorgen dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze risico's te voorkomen of te beperken. Derhalve worden de werknemers op grond hiervan over de ri&e geïnformeerd. Met de regeling in de Wet op de ondernemingsraden wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, derde lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, waarin is bepaald dat de werknemersvertegenwoordigers overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken toegang moeten hebben tot de ri&e.

In het nieuwe tweede lid van artikel 12 is voorzien in een overlegverplichting voor die ondernemingen met minder dan 10 werknemers waarin een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging ontbreekt. Deze ondernemingen vallen namelijk buiten het medezeggenschapsregime voor kleine ondernemingen van de Wet op de ondernemingsraden.

### **Artikel I, onderdeel N**

*(artikel 13, tiende lid)*

Bij deze wijziging is de grens van 15 werknemers verruimd naar 25 werknemers. Met betrekking tot de eis dat de werkgever zelf deskundig dient te zijn om de preventietaken uit te mogen voeren wordt er op gewezen dat de mate van deskundigheid wordt bepaald door de aard van de arbeidsrisico's die in het geding zijn. In de risico-inventarisatie en -evaluatie worden deze risico's in beeld gebracht. Gelet op de aard van de arbeidsrisico's wordt in de door een gecertificeerde deskundige of arbodienst getoetste risico-inventarisatie en -evaluatie bepaald wat het deskundigheidsniveau van de werkgever dient te zijn om zelf de preventietaken uit te kunnen voeren.

De in artikel 13, tiende lid, opgenomen mogelijkheid om niet deskundige werknemers of personen aan te wijzen, maar om de taken op het gebied van preventie en bescherming zelf te verrichten wordt alleen gegeven aan de werkgever-natuurlijk persoon met niet meer dan (aanvankelijk) 15 werknemers, thans voorgesteld 25 werknemers, Omdat niet is in te zien waarom deze afwijkingsmogelijkheid ook niet zou gelden voor werkgevers-rechtspersonen met een klein aantal werknemers waarbij de directeur een met de werkgever-natuurlijk persoon vergelijkbare positie inneemt is het artikellid aangepast. Ook directeurs van kleine rechtspersonen mogen de beschermings- en preventietaken zelf uitvoeren als zij beschikken over voldoende deskundigheid, ervaring en uitrusting om die taken naar behoren te vervullen.

### **Artikel I, onderdeel O**

*(artikel 14, eerste lid)*

In artikel 14, eerste lid, onderdeel d, was als één van de taken van de gecertificeerde deskundige personen of de arbodienst vermeld het houden van een arbeidsomstandighedenspreekuur. Aangezien deze taak niet voortvloeit uit de Richtlijn nr. 89/391/EEG is deze wettelijke taak geschrapt. Het eventueel organiseren van een arbeidsomstandighedenspreekuur is primair een aangelegenheid tussen werkgever en werknemers en kan, indien hieraan behoefte bestaat, worden afgesproken in het kader van de maatwerkregeling, bedoeld in dit artikel of kan worden afgesproken bij de inschakeling van de arbodienst. Sociale partners kunnen zelf vorm geven aan het oogmerk van het spreekuur, te weten de mogelijkheid van toegang van individuele werknemers tot deskundigen. De

beroepsopvatting van de betrokken deskundigen impliceert overigens dat zij zich voor werknemers openstellen.

## **Artikel I, onderdeel P**

*(artikel 15)*

In artikel 15 wordt, in aanvulling op de algemene zorgverplichting van de werkgever in artikel 3, eerste lid, onder e, bepaald dat de werkgever zich voor de feitelijke uitvoering van die verplichting moet laten bijstaan door daartoe aangewezen werknemers. De taken van die bedrijfshulpverleners worden omschreven en er wordt bepaald aan welke eisen de bedrijfshulpverleners moeten voldoen.

Het artikel is vereenvoudigd en nog meer afgestemd op artikel 8, tweede lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, waarvan het de implementatie vormt. Daartoe zijn ondermeer de volgende wijzigingen doorgevoerd. «het voorkomen en beperken van ongevallen» is gewijzigd in het beperken van de gevolgen van ongevallen, waarbij het voorkomen van ongevallen als taak van de bedrijfshulpverleners is geschrapt. Ongevalspreventie wordt ook in de richtlijn niet beschouwd als behorend tot de taak van de bedrijfshulpverlener.

De taak voor de bedrijfshulpverleners om hulpverleningsorganisaties te alarmeren en daarmee samen te werken, is komen te vervallen. In artikel 8, eerste lid, van de richtlijn wordt het onderhouden van de nodige verbindingen met diensten van buitenaf geformuleerd als een verplichting voor de werkgever. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bepalen wie hij met deze taak belast. Dit behoeven dus niet per se de bedrijfshulpverleners te zijn. De bedoelde verplichting heeft daarom een plaats gekregen in de algemene werkgeversverplichtingen in artikel 3, eerste lid, onder e.

Het derde lid is eveneens meer afgestemd op de richtlijn, die voorschrijft dat de werknemers een opleiding moeten krijgen, talrijk genoeg moeten zijn en over geschikt materiaal moeten beschikken. De ervaringseis is daarbij geschrapt, omdat het voor zich spreekt dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden.

De bepaling dat de werkgever-natuurlijke persoon met niet meer dan 15 werknemers zelf bedrijfshulpverleningstaken mag verrichten is komen te vervallen. De in het eerste lid opgenomen verplichting voor de werkgever om zich voor de bedrijfshulpverlening te laten bijstaan door werknemers impliceert namelijk al dat in kleine bedrijven de werkgever zelf die taken ook kan uitvoeren, waarbij hij wel een bedrijfshulpverlener moet aanwijken om hem bij afwezigheid te vervangen zodat kan worden voldaan aan de eis dat er altijd een bedrijfshulpverlener aanwezig moet zijn.

Naast algemene verplichtingen voor de werkgever op het terrein van veiligheid en gezondheid van werknemers worden, op grond van Richtlijn nr. 89/391/EEG, specifieke verplichtingen opgelegd op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van werknemers bij ernstig en onmiddellijk gevaar. De werkgever moet maatregelen nemen om te zorgen dat deze crisissituaties op een goede manier worden beheerst. Deze maatregelen zijn een kwestie van maatwerk; de werkgever moet ze afstemmen op de aard en de grootte van de activiteiten van zijn bedrijf. Bij het nemen van maatregelen zal de werkgever rekening moeten houden met de normaliter in het bedrijf of instelling aanwezige werknemers. Zo vragen mensen met verstandelijke of fysieke beperkingen een andere inzet van de bedrijfshulpverlening dan een groep doorsnee werknemers zonder beperkingen.

Om de maatregelen uit te voeren moet de werkgever zich laten bijstaan door een of meer werknemers, de bedrijfshulpverleners. Bedrijfshulpverleners moeten zijn opgeleid voor hun taken op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen. Bovendien moeten ze

kunnen beschikken over het nodige materieel om hulpverlenende taken uit te kunnen voeren. Het juiste voorzieningenniveau zal moeten worden bepaald op basis van de risico's.

Om in noodsituaties adequaat te kunnen opereren zal het nodig zijn het opleidingsniveau van de bedrijfshulpverleners op peil te houden. Dit betekent (afhankelijk van onder meer de complexiteit van de bedrijfsactiviteiten) dat er regelmatig naaf bijscholing van bedrijfshulpverleners zal moeten plaatsvinden. Ook kunnen de vaardigheden op peil worden gehouden door het regelmatig organiseren van oefeningen in het bedrijf. Het aantal bedrijfshulpverleners dat een werkgever aanwijst hangt samen met de grootte van het bedrijf en de specifieke risico's van het bedrijf, en is dus ook een kwestie van maatwerk. Op basis van de risico's zal de werkgever dus het juiste aantal bedrijfshulpverleners moeten vaststellen. Er zullen voldoende bedrijfshulpverleners aangewezen en opgeleid moeten worden zodat, rekening houdend met ziekte, vakanties of ploegendiensten op elk moment voldoende hulpverleners binnen het bedrijf aanwezig zijn. Het is denkbaar dat in kleine bedrijven de werkgever zelf de hulpverleningstaken op zich neemt, mits hij ook de vervanging heeft geborgd.

Uiteraard betreft de verplichting aan de werkgever tot het doeltreffend inlichten van werknemers over de risico's en de maatregelen om deze risico's te voorkomen of te beperken van artikel 8 van de wet, ook voorlichting over de maatregelen in geval van noodsituaties.

### **Artikel I, onderdeel Q**

*(artikel 15a (nieuw))*

Op grond van dit nieuwe artikel zorgt de werkgever ervoor dat de in de aanhef aangeduide personen met een specifieke taak op het terrein van de arbeidsomstandigheden of de arbodienst kennis kunnen nemen van in de betreffende onderdelen bedoelde informatie. Daarmee zijn alle bepalingen die informatieverplichtingen inhouden in een overzichtelijk artikel bij elkaar gebracht. Deze verplichtingen zijn thans nog verspreid opgenomen in de artikelen 9, tweede lid (arbeidsongevallen), 27, zesde lid (eis tot naleving), 28, zesde lid (stillegging van werk) en 30, zevende lid (verzoek om ontheffing). Deze bepalingen komen te vervallen.

De in het huidige artikel 9, tweede lid, opgenomen (*actieve*) verplichting voor de werkgever om meldingen van arbeidsongevallen *te melden* aan de bedrijfshulpverleners en de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemers is vervangen door een (*passieve*) verplichting voor de werkgever om er voor te zorgen dat de bedrijfshulpverleners en andere deskundige werknemers *kennis kunnen nemen* van de schriftelijke ongevalsrapportages en de lijst van arbeidsongevallen. De omzetting van een actieve naar een passieve informatieverplichting heeft ook plaatsgevonden met betrekking tot de eis tot naleving, de stillegging van werk en het verzoek om ontheffing. De informatieverplichting is tevens van toepassing verklaard op de andere in de wet geregelde instrumenten voor optreden van overheidszijde, zoals het opmaken van een boeterapport door de Arbeidsinspectie, het opleggen van boetes door de boeteoplegger, het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Hiermee wordt gerealiseerd dat de middelen waarmee werkgevers de werknemers informeren de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers zijn, terwijl het doel dat de informatie beschikbaar is wettelijk wordt geregeld.

Met deze nieuwe bepaling wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, derde lid, aanhef en onder b, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, waarin is voorgeschreven dat bedoelde werknemers of de werknemersvertegenwoordigers tot

deze documenten toegang dienen te hebben. Aan deze bepaling is voor wat betreft de werknemersvertegenwoordigers uitvoering gegeven met het informatierecht van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging in artikel 31 van de Wet op de ondernemingsraden.

## **Artikel I, onderdeel R**

*(artikel 16)*

Evenals voor arbeid bij mijnbouwactiviteiten is in het nieuwe onderdeel e van het vierde lid de mogelijkheid opgenomen om ten aanzien van arbeid binnen de exclusieve economische zone bij algemene maatregel van bestuur voorschriften gesteld bij of krachtens de Arbowet aan te wijzen die hierop geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn. Door aanvulling van het zevende lid kan nu ook ten aanzien van degene bij wie vrijwilligers werkzaam zijn gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid om voorschriften uit de arbowedgeving met betrekking tot bijzondere gevaren voor de veiligheid of de gezondheid van toepassing te verklaren. Ook ten aanzien van de vrijwilliger zelf kunnen voorschriften met betrekking tot arbeid waaraan bijzondere gevaren voor de veiligheid en gezondheid zijn verbonden van toepassing worden verklaard. Hierbij kan worden gedacht aan de voorschriften die thans al door werknemers moeten worden nageleefd.

Bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) is het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap met ingang van 1 november 1993 gewijzigd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het negende lid is hiermee in overeenstemming gebracht.

De in het tiende lid opgenomen verplichting tot naleving van de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde voorschriften en verboden wordt uitgebreid met de bepalingen die zijn vastgesteld op basis van artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid (nieuw), zodat ook het niet naleven van die bepalingen op grond van artikel 33, tweede lid, beboetbaar kan worden gesteld.

## **Artikel I, onderdeel S**

*(artikel 20)*

Op grond van artikel 20, vijfde lid, onderdeel c, worden regels gesteld met betrekking tot de weigering en intrekking van een certificaat. Dit onderdeel is zodanig gewijzigd dat er ook regels worden gesteld met betrekking tot de schorsing van een certificaat. In de handhavingspraktijk is hieraan behoefte gebleken. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin een certificaathouder niet meer (geheel) aan de gestelde eisen voldoet, maar niettemin de verwachting reëel is dat dit binnen afzienbare tijd (weer) wel het geval zal zijn. In dergelijke situaties is het wenselijk om de geldigheid van een certificaat tijdelijk te schorsen in plaats van het certificaat in te trekken en eventueel later opnieuw te verlenen. Een schorsing brengt met zich dat gedurende de tijd van de schorsing de activiteiten waarop het certificaat betrekking heeft niet mogen worden verricht.

In onderdeel d is de mogelijkheid opgenomen dat een kostenvergoeding kan worden gevraagd voor het onderzoek dat nodig is voor een aanwijzing als certificerende instelling. Het doorberekenen van deze kosten past binnen het in 1996 tot stand gekomen MDW-rapport «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» en het kabinetsstandpunt daarover<sup>1</sup>. In het rapport wordt het uitgangspunt gekozen dat toelatingskosten in beginsel in rekening moeten worden gebracht, omdat er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt van de toelatingsactiviteiten van de overheid.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 64.

De aangewezen certificerende instellingen hebben de bevoegdheid om de verplicht gestelde certificaten te verstrekken aan bedrijven en werknemers die bepaalde risicovolle activiteiten verrichten. Hierbij gaat het om een individueel toerekenbaar profijt aangezien de aanvrager, om aangewezen te worden als certificerende instelling, profijt heeft van de aanwijzing. Voorts wordt er in verband met de toelatingskosten nog op gewezen dat volgens de overeenkomst van 15 juli 2005 tussen de Staat en de Raad voor Accreditatie (RvA) aan een aanwijzing in principe een Accreditatie of Beoordeling door de RvA ten grondslag zal liggen en dat de certificerende instellingen zich daartoe op eigen initiatief en voor eigen rekening tot de RvA zullen wenden. De certificerende instellingen zullen hun diensten overigens in onderlinge concurrentie aanbieden.

Aan artikel 20 wordt tenslotte een nieuw zesde lid toegevoegd, dat naar de inhoud gelijk is aan het huidige artikel 47, dat bij deze wetwijziging vervalt. Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt deze verplichting tot het evalueren van het functioneren van de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen instellingen ondergebracht bij het artikel dat de grondslag voor die aanwijzing biedt. De bepaling vloeit voort uit de in Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen.

#### **Artikel I, onderdeel T**

*(artikel 24)*

Op grond van artikel 24, negende lid, kan worden bepaald dat degene die arbeid verricht of doet verrichten in de territoriale zee of exclusieve economische zone verplicht is een toezichthouder in de uitoefening van zijn taak desgevraagd (mee) te vervoeren naar de plaats waar de arbeid wordt of zal worden verricht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan degene die met gebruikmaking van een vergunning als bedoeld in de Mijnbouwwet delfstoffen gaat winnen of aan degene die met gebruikmaking van een vergunning als bedoeld in de Wet beheer rijkswaterstaatwerken een waterstaatswerk gaat exploiteren, zoals een windmolenpark. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal mede worden aangegeven op welke wijze en in welke gevallen deze vervoerplicht geldt. Handhaving van deze bepaling is mogelijk door middel van bestuursdwang (artikel 28a). Door vermelding van artikel 24, negende lid, in artikel 16, tiende lid, is het tevens mogelijk om niet naleving van de vervoerplicht bestuurlijk te beboeten. Voor deze bepaling heeft artikel 130 van de Mijnbouwwet model gestaan.

#### **Artikel I, onderdeel U**

*(artikel 26)*

Artikel 26 is redactioneel aangepast. Voorts is in de bepaling expliciet tot uitdrukking gebracht dat de toestemming om de geheimhoudingsplicht op te heffen moet worden gegeven aan de toezichthouder.

#### **Artikel I, onderdeel V**

*(artikel 27)*

De in het huidige zesde lid opgenomen informatieverplichting voor de werkgever is, tezamen met soortgelijke informatieverplichtingen uit de artikelen 9, tweede lid, 28, zesde lid en 30, zevende lid, overgebracht naar een nieuw artikel 15a, zodat al dit soort bepalingen nu in een overzichtelijk artikel zijn ondergebracht.

## **Artikel I, onderdeel W**

*(artikel 28)*

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat het bevel tot stillegging zich niet alleen kan richten tot de werkgever, maar ook tot de andere personen tot wie de bescherming van de arbowetgeving zich kan uitstrekken.

## **Artikel I, onderdelen W en X**

*(artikelen 28, vijfde lid, en 28a)*

In het nieuwe artikel 28a wordt de Minister de bevoegdheid toegekend tot het opleggen van een last onder dwangsom, bedoeld in afdeling 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een last onder dwangsom strekt er toe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen (art. 5:32 Awb). Toekenning van de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen vindt in het kader van de systematiek van de Awb plaats door toekenning van de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang als bedoeld in afdeling 5:3 Awb. Onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten (art. 5:21 Awb). De bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen houdt ook de bevoegdheid in om een last onder dwangsom op te leggen (art. 5:32 Awb).

Er was al sprake van een bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ter zake van de naleving van een bevel tot stillegging van het werk (artikel 28, vijfde lid). Voor de duidelijkheid wordt de bevoegdheid ondergebracht in een afzonderlijk artikel.

Het is de bedoeling de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toe te kennen terzake van de naleving van een beperkt aantal bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen overtredingen. Het gaat om die overtredingen waarbij het huidige handavingsinstrumentarium de Arbeidsinspectie onvoldoende mogelijkheden biedt om doelmatig en efficiënt te handhaven.

Verder kan het nieuwe instrument worden ingezet voor de handhaving van artikel 5:20 Awb. Hierbij gaat het om de verplichting om aan de ambtenaar die als toezichthouder is aangewezen binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Tot slot kan het nieuwe instrument worden ingezet voor de handhaving van de vervoersverplichting als bedoeld in artikel 24, negende lid.

## **Artikel I, onderdeel Z**

*(artikel 30, zevende lid (vervallen))*

De in het zevende lid opgenomen informatieverplichting voor de werkgever is, tezamen met soortgelijke informatieverplichtingen uit de artikelen 9, tweede lid, 27, zesde lid, en 28, zesde lid, overgebracht naar een nieuw artikel 15a, zodat al dit soort bepalingen nu in een overzichtelijk artikel zijn ondergebracht.

## **Artikel I, onderdeel AA**

*(artikel 31)*

Het tweede lid is vervallen. Op grond van het tweede lid kon een hoor-



commissie worden ingesteld voor het horen van belanghebbenden. Na de inwerkingtreding van de Arbowet 1998 is van deze mogelijk gebruik gemaakt en is hiervoor in paragraaf 1.5 van de Arboregeling een voorziening getroffen. Bij ministeriële regeling van 13 september 2001, Stcrt. 2001, nr. 206 is deze paragraaf vervallen. De adviescommissie had tot taak om partijen bij een bezwaarprocedure te horen en advies uit te brengen aan de Minister. Gebleken was dat het behandelen van de continue stroom van bezwaren door een commissie die eenmaal per week bijeen komt, leidde tot een groeiende achterstand bij de verwerking. Ook is sinds de inwerkingtreding van de Arbowet 1998 en het daarbij behorende strikte boetesysteem gebleken dat er bij bezwaren tegen de beschikkingen voor de commissie weinig afwegingsruimte bestaat. Het werd daarom niet meer opportuun geacht genoemde commissie in stand te houden. Dit neemt niet weg dat in het kader van ingediende bewaarschriften tegen beschikkingen op grond van deze wet belanghebbenden op grond van de Algemene wet bestuursrecht uiteraard nog wel worden gehoord, echter niet meer door een separate adviescommissie, maar door behandelende ambtenaren.

### **Artikel I, onderdeel BB**

*(artikel 33)*

In verband met het vervallen van artikel 4 is de handeling of het nalaten in strijd met artikel 4 geschrapt als beboetbaar feit.

In het derde lid is de recidivebepaling, die inhoudt dat een beboetbaar feit bij herhaalde recidive een strafbaar feit wordt verduidelijkt, waarbij de formuleringen van deze bepaling en die van artikel 34, vijfde lid, beter op elkaar zijn afgestemd.

### **Artikel I, onderdeel CC**

*(artikel 34)*

In het gewijzigde tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat de ambtenaar die als boeteoplegger wordt aangewezen niet mag zijn aangewezen als toezichthouder, dit met het oog op de noodzakelijke functiescheiding van deze functionarissen.

In het kader van een efficiëntere handhaving wordt een aanscherping van de mogelijkheden tot sanctionering noodzakelijk geacht. De boetehoogte is een van de factoren die werkgevers prikkelt om preventief beleid te voeren. Daartoe wordt in dit onderdeel voorzien in het verdubbelen van de bedragen die maximaal voor een beboetbaar feit kunnen worden opgelegd. Deze verdubbeling betekent niet dat de feitelijk op te leggen boetes automatisch zullen worden verhoogd. In het handhavingsbeleid wordt een stelsel van maatvoering toegepast, zoals vormgegeven in beleidsregel 33, Boeteoplegging. Dit stelsel als zodanig behoeft geen aanpassing, de maatvoering qua boetehoogte binnen het stelsel wel. Sinds 1 januari 2005 zijn binnen de begrenzing van de huidige maximale boetebedragen de boetenormbedragen voor de categorie ernstige beboetbare feiten al in die zin gewijzigd dat de boetes voor die categorie niet met 50% maar met 100% moeten worden verhoogd. De verdubbeling van de wettelijke maximale boetebedragen biedt ruimte voor verdergaande, maar naar gelang van de omstandigheden genuanceerde, verhogingen in het kader van het in Beleidsregel 33 neergelegde stelsel.

Geconstateerd is dat de thans in artikel 34, vierde lid, genoemde bedragen enigszins zijn komen af te wijken van de bedragen van de in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht genoemde boetecategorieën. Aangezien deze boetecategorieën destijds uitgangspunt zijn geweest bij de vaststelling van de categorieën in artikel 34, vierde lid, is bij de verdubbe-

ling van de bedragen thans wederom aansluiting gezocht bij genoemd artikel 23, vierde lid.

Er wordt nog op gewezen dat de verhoging van de maximale boetebedragen betekent dat in theorie voor een beboetbaar feit van de tweede categorie een hogere bestuurlijke boete zou kunnen worden opgelegd dan voor een overtreding van de arbowetgeving die in de Wet op de economische delicten als strafbaar feit is aangemerkt<sup>1</sup>. In de praktijk zal dit echter weinig voorkomen omdat, zoals hiervoor al aangegeven, in het kader van beleidsregel 33 een systeem van maatvoering wordt toegepast waarbij de boetenormbedragen worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de grootte van de onderneming. Daar komt bij dat in het strafrecht niet alleen geldboetes, maar ook taakstraffen en gevangenisstraf of hechtenis kan worden opgelegd, terwijl er ook nog bijkomende straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd (artikel 6 Wed).

Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt om het huidige tweede lid te schrappen en te vervangen door een nieuw vijfdelid dat meer in overeenstemming is met de huidige situatie waarin bij beleidsregel wordt aangegeven hoe de bepaling van de hoogte van de boete plaatsvindt. Tevens is het huidige vijfde lid, vernummerd tot zesde lid, verduidelijkt.

## **Artikel I, onderdeel EE**

*(artikel 45 (vervallen))*

Artikel 45 geeft gemeenteraden in aanvulling op het gemeenterecht de bevoegdheid om als het Arbobesluit daarin niet zou voorzien, in verband met bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard voorschriften vast te stellen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. Deze aanvullende bevoegdheidstoedeling is bij de totstandkoming van de wet in 1980 daarin opgenomen, maar heeft in de praktijk geen betekenis gehad en kan daarom vervallen.

De bevoegdheid van gemeenteraden wordt geregeld in de Gemeentewet. Volgens artikel 121 van die wet blijft de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voorzover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn. Besluiten van het gemeentebestuur, met inbegrip van verordeningen, die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kunnen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd (art. 268 Gemeentewet).

## **Artikel II**

De wijziging van artikel 5 (zie Artikel I, onderdeel F) noodzaakt tot een wijziging van de verwijzing naar dit artikel in artikel 11 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

## **Artikelen III en IV**

Uit een oogpunt van transparantie en uniformiteit zijn de recidivebepalingen in de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen afgestemd op de gewijzigde overeenkomende bepalingen van de Arbowet (Artikel I, onderdeel BB (artikel 33, derde lid) en onderdeel CC (artikel 34, zesde lid)(nieuw)).

In navolging van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Arbowet met arbeid verricht binnen de exclusieve economische zone is ook het toepassingsgebied van de Arbeidstijdenwet overeenkomstig uitgebreid. Zie ter toelichting de toelichting op artikel I, onderdeel B (artikel 2). In verband daarmee wordt in de Arbeidstijdenwet ten behoeve van de toezichthouder een zelfde vervoerplicht opgenomen als in de

---

<sup>1</sup> Dat is alleen bij rechtspersonen anders omdat de rechter, als de vastgestelde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan opleggen van de naast-hogere categorie.

Arbowet (Zie ter toelichting de toelichting op artikel I, onderdeel T (artikel 24). Het niet naleven van de vervoerplicht wordt door vermelding van artikel 8:1, vijfde lid, in artikel 10:1 aangemerkt als beboetbaar feit.

## **Artikel VII**

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om de wet gefaseerd in werking te laten treden. Zo kunnen die artikelen of onderdelen van de wet waarvoor het niet noodzakelijk is om de daarop gebaseerde lagere regelgeving aan te passen eerder in werking treden dan de artikelen of onderdelen van de wet waarvoor dat wel noodzakelijk is.

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