



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen

Nader Rapport

17 april 2020
2019-0000083505

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 april 2019, no.2019000695, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 mei 2019, nr. W12.19.0091/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2019, no.2019000695, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot twee wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Aan de uitzondering op het verbod om personen te vervoeren met een hijs- of hefwerktuig dat daartoe niet is bestemd, worden nieuwe voorwaarden verbonden. Verder betreft het een tijdelijke wijziging, bedoeld om (tevens) het gebruik van een werkplatform bij het saneren van asbestdaken toe te staan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van de wijziging van de uitzonderingsbepaling. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Inleiding: huidige uitzonderingsbepaling

In het Arbeidsomstandighedenbesluit is een algemeen verbod opgenomen om een voor goederenvervoer bestemde hijskraan of hefwerktuig (tevens) te gebruiken voor personenvervoer¹. Voor het overbruggen van hoogte zijn immers veelal meer passende en veiligere methoden aanwezig, zoals een lift of een steiger. Voorzien is in een uitzondering op de verbodsbepaling². Die uitzondering kan worden toegepast indien het gaat om het vervoer van personen in een werkbak, van waaruit incidentele werkzaamheden van korte duur worden verricht³, op hoog gelegen en moeilijk bereikbare plaatsen en er geen andere, redelijke wijze voorhanden is om bij die plaatsen te komen.

¹ Artikel 7.18, vierde lid.

² Zie artikel 7.23d.

³ Waarbij 'incidenteel' dient te worden opgevat als 'hooguit enkele keren per jaar' en 'korte duur' als 'per keer korter dan vier uur'.



2. Inhoud voorgestelde maatregel

De uitzondering op het verbod kent in het ontwerpbesluit twee versies⁴. De eerste versie zal tijdelijk van aard zijn en bevat naast een aantal blijvende wijzigingen ook een tijdelijke wijziging voor de periode waarin asbestdaken moeten worden gesaneerd. De tweede versie bevat slechts de wijzigingen van blijvende aard.

Structureel

Wat in de uitzonderingsbepaling blijft bestaan, is de voorwaarde dat slechts vanuit een aan een hijswerktuig gekoppelde werkbak mag worden gewerkt, indien vandaar werkzaamheden worden verricht op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en er geen andere, meer geëigende wijze is om die plaatsen te bereiken. Een werkbak is rondom voorzien van hekwerken, waarmee wordt voorkomen dat iemand uit de bak kan klimmen of vallen.

In aanvulling daarop worden nieuwe eisen voorgesteld. De werkgever dient voortaan vooraf een melding bij de Inspectie SZW doen. Verder moet een schriftelijk werkplan door een gecertificeerde veiligheidskundige worden opgesteld. In het bijzonder die laatste eis zorgt voor een lastenverzwaring. Daarbij zal volgens de toelichting het opstellen van een werkplan naar verwachting gemiddeld € 1.400 per activiteit bedragen.

Geschrappt wordt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van incidentele werkzaamheden die kort duren. Tevens vervalt de mogelijkheid van arbeid verricht door personen in werkbakken gekoppeld aan hefwerktuigen, aangezien er sprake is van een ruime beschikbaarheid van werkbakken die bevestigd zijn aan hefwerktuigen waarmee veilig vervoer van personen kan plaatsvinden. Daarmee blijft de uitzonderingsmogelijkheid alleen bestaan voor werkbakken aan hijswerktuigen.

De voorgestelde wijzigingen van de uitzonderingsbepaling zijn bedoeld om het huidige, onterechte gebruik ervan tegen te gaan, aldus de toelichting (zie hierna opmerking 3)⁵.

Tijdelijk

De wijziging die slechts tijdelijk zal gelden betreft het volgende. De uitzonderingsbepaling om een voor goederenvervoer bestemde hijswerktuig (tevens) te gebruiken voor personenvervoer wordt tijdelijk gewijzigd om het mogelijk te maken om ook vanuit een werkplatform asbestdaken te saneren. Een werkplatform is, anders dan een werkbak, aan één zijde open of kan aan één zijde open worden gemaakt. Hierbij dient een betrokken werknemer op hoogte gebruik te maken van doelmatige veiligheidsaanlijning.

De toelichting vermeldt dat volgens een schatting van de asbestsector 7% van de totale oppervlakte aan te saneren daken (7 miljoen m² van 100 miljoen m²) niet tijdig kan worden gesaneerd met de huidige op de markt zijnde arbeidsmiddelen en binnen condities van de huidige regelgeving. Naar verwachting zal het hebben van een asbestdak vanaf 1 januari 2025 verboden zijn⁶.

Omdat het (lang) achterwege laten van het saneren van asbesthoudende daken gezondheidsrisico's met zich brengt, wordt tijdelijk – tot het moment dat alle asbestdaken zijn gesaneerd of het tijdstip waarop er andere veilige arbeidsmiddelen of werkwijzen beschikbaar zijn – de uitzonderingsbepaling breder toepasbaar gemaakt.

3. Nut en noodzaak van de wijziging

De aanpassing van de uitzonderingsbepaling is volgens de toelichting nodig, gelet op de praktijk die zich onder de huidige regeling heeft ontwikkeld. Daarbij worden, volgens de toelichting, werkbakken ingezet voor het vervoer van personen. Daardoor ontstaan voor werknemers met het Arbeidsomstandighedenbesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's. Met de voorgestelde aanpassing wordt

⁴ Het ontwerpbesluit stelt in zowel artikel I als in artikel II een nieuw artikel 7.23d voor. Het met artikel I voorgestelde artikel 7.23d bevat naast de structurele wijzigingen, specifieke wijzigingen inzake asbestdaken; artikel II stelt een vervangend artikel 7.23d voor zonder die specifieke wijzigingen. De inwerkingtredingsbepaling regelt vervolgens dat artikel I op 1 juli 2019 in werking treedt en artikel II op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip zal te zijner tijd worden vastgesteld op het tijdstip waarop de sanering van de asbestdaken moet zijn afgerond (naar verwachting 1 januari 2025), of zoveel eerder er een veilige(re) methode of arbeidsmiddelen beschikbaar is om de betreffende asbestdaken te saneren.

⁵ Toelichting, onder 'Algemeen', tweede alinea.

⁶ Zoals aangekondigd bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten), Kamerstukken II 2016/17, 34 675, nr. 3, p. 1.



dit onterechte gebruik tegengegaan, aldus de toelichting⁷.

De toelichting geeft onvolledig inzicht in de aard van dit onterechte gebruik. Onterecht gebruik zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om de plaatsen waar werkzaamheden moesten worden verricht, te bereiken, maar ook dat de gebruikmaking van de uitzondering niet enkel kortstondig en incidenteel plaatsvindt⁸. Tegen de achtergrond van die onduidelijkheid, maakt de Afdeling een drietal opmerkingen.

Alvorens in te gaan op de drie opmerkingen, merk ik in algemene zin het volgende op. De aanleiding om artikel 7.23d Arbobesluit aan te passen was tweeledig. De eerste aanleiding was de noodzaak het onterecht gebruik van werkbakken terug te dringen. De tweede aanleiding betrof het signaal van de asbestsector dat het saneren van asbest en asbesthoudende producten van daken thans niet in alle gevallen mogelijk is met behulp van arbeidsmiddelen die geschikt zijn voor het vervoer van personen. De sector was van mening dat het geldende Arbobesluit te strikt was en hen verhinderde om een deel van de daken te saneren met de voorheen toegestane arbeidsmiddelen, werkmethoden en daarvoor geldende condities.

Hoewel de urgentie voor deze aanpassing deels is weggevallen vanwege het feit dat een wijziging van de Wet milieubeheer (Verwijdering asbest en asbesthoudende producten; Kamerstukken 34675), dat voorzorg in een snelle sanering van asbesthoudende daken (eind 2024), op 4 juni 2019 is verworpen door de Eerste Kamer, zal als gevolg van de doorgaande saneringswerkzaamheden van dergelijke daken, in bijzondere gevallen toch behoefte zijn aan de inzet van werkplatforms als geen andere geschikte arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn. In die uitzonderlijke situaties moet het gebruik van daarvoor niet bestemde en ingerichte hijswerktuigen onder aangescherpte voorwaarden mogelijk zijn. De door de werkgever aan te tonen technische noodzaak om gebruik te moeten maken van de uitzonderingsbepaling is daarbij leidend voor de toezichthouder, de Inspectie SZW. Nu de verplichte sanering van asbestdaken is verworpen, is er geen aanleiding meer om een tijdelijke (voor asbestdaken) en een structurele maatregel te treffen. Het thans voorgestelde besluit bestaat alleen nog uit een structurele maatregel.

(1). Indien door dit onterechte gebruik met het Arbeidsomstandighedenbesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's ontstaan, is onduidelijk waarom niet ingezet wordt op handhavend optreden om zo het onterechte gebruik tegen te gaan. Hierbij kunnen voorstellen die het handhavend optreden vergemakkelijken begrijpelijk zijn, zoals het instellen van de voorgestelde meldplicht. Meer inhoudelijke wijzigingen zouden daarmee achterwege kunnen blijven.

Ter zake merk ik het volgende op. Hijswerktuigen, bestemd voor goederenvervoer, zijn niet uitgerust/ingericht met de veiligheidsvoorzieningen die EU-richtlijn 2006/42/EG aan machines voor personenvervoer stelt. Door het ontbreken van deze veiligheidsvoorzieningen ontstaan er veiligheids- en gezondheidsrisico's die bij speciaal voor personenvervoer ingerichte machines wel geborgd zijn. Naast de veiligheids- en gezondheidsrisico's zijn er ook nog ongewenste economische consequenties die bij oneigenlijk gebruik optreden. Hierbij heeft de partij die oneigenlijke gebruik maakt van de uitzonderingsbepaling ten onrechte een economisch voordeel ten opzichte van de partij die wel de juiste arbeidsmiddelen en/of werkmethode toepast. Tevens stagneert zo de innovatie en ontwikkeling van machines die wel geschikt zijn voor de beoogde werksituatie.

Van de werkgever wordt verwacht dat hij beoordeelt of het gebruik van de uitzonderingsbepaling in een gegeven situatie noodzakelijk is. Verder is een beoordeling nodig of in de gegeven omstandigheden het inzetten van voor dit doel niet geschikte middelen mogelijk is op een manier die voldoet aan de hiervoor opgenomen criteria, waarbij ook beoordeeld moet worden wat de benodigde veiligheidsmaatregelen zijn. Dat kan veel deskundigheid vergen. De risico's bij een onnodige en onoordeelkundige inzet kunnen hoog zijn. Om deze reden is een oordeel van de gecertificeerde hogere veiligheidskundige van belang.

Daar de inzet van 'werkbakken aan hijskranen' plaatsvindt op tijdelijke en mobiele arbeidsplaatsen (zoals bouwplaatsen) en van relatief korte duur is, levert een meldplicht de Inspectie SZW betere mogelijkheden de capaciteit gericht in te zetten waardoor de 'pakkans' aanmerkelijk toeneemt.

(2). Eén van de nieuwe voorwaarden bij de uitzonderingsbepaling bestaat uit de verplichting een werkplan op te laten stellen door een gecertificeerde hogere veiligheidsdeskundige. Nu de toelichting geen helder antwoord geeft op de vraag waaruit het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling bestaat, is niet duidelijk hoe deze aanvullende voorwaarde bijdraagt aan het terugdringen daarvan.

⁷ Toelichting, onder 'Algemeen', tweede alinea

⁸ Dat zou overeenkomen met de wens van de asbestsector. De asbestsector heeft aangedragen dat volgens hen de kortstondigheid en het incidentele karakter moet worden geschrapt, en de toegestane belasting van het hijswerktuig moet worden verhoogd.



Dat roept ook de vraag op of deze voorwaarde – met name gezien de hoge kosten voor een gecertificeerde hogere veiligheidskundige – proportioneel is. Ook ten aanzien van het vervallen van de eisen dat er slechts incidenteel en kortdurend gebruik gemaakt mag worden van een werkbak rijst de vraag of en in hoeverre daarmee het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling wordt tegengegaan. De Afdeling mist een reden waarom deze voorwaarden, anders dan in verband met het saneren van asbestdaken, vervallen voor andere situaties.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. De visie dat een gecertificeerde hogere veiligheidskundige het werkplan moet opstellen is niet juist. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de werkgever het werkplan, zijnde een veilige werkmethode voor het gebruik van hijswerktuigen als bedoeld in artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) en artikel 7.18a van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit) zelf opstelt. Dit is thans duidelijker in de tekst van het besluit tot uitdrukking gebracht. Dit opstellen van een werkplan/werkplanning en het inventariseren en beoordelen van de arbeidsrisico's, die nader moeten worden beschreven bij de werkzaamheden, zijn niet nieuw. Nieuw is alleen dat het werkplan getoetst moet worden door een gecertificeerde hogere veiligheidsdeskundige. Dit omdat het aantal situaties waarin 'werkbakken aan hijskranen' flink zal verminderen, waardoor kennis en kunde aangaande die uitzonderlijke werkzaamheden schaars zal worden (en dus niet van elke werkgever kan en mag worden verwacht dat hij die zeer specifieke kennis zelf in huis heeft). Bovendien is uit het huidige oneigenlijk gebruik van artikel 7.23d gebleken dat de veiligheidsaspecten onvoldoende op een professionele/deskundige wijze werden beoordeeld, waardoor onvoldoende passende maatregelen werden genomen.

De kosten voor de werkgever worden op basis van het gehele proces van inventarisatie, beoordeling en opstellen van het werkplan, welk een onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E, artikel 5 Arbowet) kan zijn, die reeds bestaande verplichting dit altijd aan te passen aan veranderende omstandigheden en de al bestaande verplichting de RI&E te laten toetsen door een gecertificeerde hogere deskundige slechts beperkt hoger. In veel gevallen zal de werkgever zijn RI&E al laten toetsen door een gecertificeerde veiligheidskundige. In dat geval kan hij deze ook de hier bedoelde toetsing laten uitvoeren. Daardoor kunnen de additionele kosten lager uitvallen dan nu zijn geraamd.

(3). Ook ten aanzien van het vervallen van de eisen dat er slechts incidenteel en kortdurend gebruik gemaakt mag worden van een werkbak rijst de vraag of en in hoeverre daarmee het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling wordt tegengegaan. De Afdeling mist een reden waarom deze voorwaarden, anders dan in verband met het saneren van asbestdaken, vervallen voor andere situaties.

In artikel 7.23d (oud) lag de nadruk sterk op het incidentele en kortdurende karakter van de werkzaamheden. Werkzaamheden die jaarlijks vaker dan een enkele keer voorkwamen en/of per keer langer duurden dan vier uren, waren uitgesloten. Door die tijdsbeperking konden er echter situaties ontstaan waarin sprake was van werkzaamheden die niet binnen de kaders van de toenmalige regelgeving, op een veilige wijze verricht konden worden.

De reden om die uitzonderlijke inzet van een hijswerktuig dat niet voor personenvervoer is bestemd en ingericht, toe te staan is echter niet gelegen in de gebruiksduur maar wordt geheel veroorzaakt door situatie dat er (nog) geen andere geschikte arbeidsmiddelen en/of werkmethoden beschikbaar zijn. In die uitzonderlijke situaties moet gebruik van daarvoor niet bestemde en ingerichte hijswerktuigen toch mogelijk zijn. De technisch aantoonbare noodzaak gebruik te moeten maken van de uitzonderingsbepaling is leidend. Daarom is de tijdsbeperking geschrapt. Vanzelfsprekend moeten veiligheid en gezondheid van de personen in het werkplatform of werkbak onder alle omstandigheden gewaarborgd te zijn.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Met name het algemeen deel van de nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering herschreven, waarbij thans uitgebreid wordt ingegaan op bovenstaande punten.

Verder zijn de volgende wijzigingen aangebracht in het besluit.

In artikel 7.23d, tweede lid (artikel I, onderdeel A) is op verzoek van de sector alsnog de inzet van een werkplatform aan een hijswerktuig ook mogelijk gemaakt voor andere werkzaamheden dan sanering van asbesthoudende dakbeplating. Denk aan het plaatsen van zonnepanelen. De problematiek van de bereikbaarheid van een locatie is leidend en niet het materiaal dat daar is aangebracht. Uiteraard is ook dan de door de werkgever aan te tonen technische noodzaak om gebruik te moeten maken van de uitzonderingsbepaling, leidend.

Artikel 7.23d, negende lid, is nu ook van toepassing op werkbakken. Er is geen reden om onderscheid



te maken tussen werkplatforms en werkbakken. Verder is in artikel 7.23d, elfde lid, 'hijzen' vervangen door 'werkzaamheden'. Betrokkenen moeten ook over passende communicatiemiddelen beschikken tijdens het werken op hoogte en bij het dalen. Tenslotte is in onderdeel B van artikel I nog een redactionele aanpassing doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp van de algemene maatregel van bestuur en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark.*



Advies Raad van State

No. W12.19.0091/III
's-Gravenhage, 29 mei 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2019, no.2019000695, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot twee wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Aan de uitzondering op het verbod om personen te vervoeren met een hijs- of hefwerktuig dat daartoe niet is bestemd, worden nieuwe voorwaarden verbonden. Verder betreft het een tijdelijke wijziging, bedoeld om (tevens) het gebruik van een werkplatform bij het saneren van asbestdaken toe te staan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van de wijziging van de uitzonderingsbepaling. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Inleiding: huidige uitzonderingsbepaling

In het Arbeidsomstandighedenbesluit is een algemeen verbod opgenomen om een voor goederenvervoer bestemde hijskraan of hefwerktuig (tevens) te gebruiken voor personenvervoer.¹ Voor het overbruggen van hoogte zijn immers veelal meer passende en veiligere methoden aanwezig, zoals een lift of een steiger. Voorzien is in een uitzondering op de verbodsbepaling.² Die uitzondering kan worden toegepast indien het gaat om het vervoer van personen in een werkbak, van waaruit incidentele werkzaamheden van korte duur worden verricht,³ op hoog gelegen en moeilijk bereikbare plaatsen en er geen andere, redelijke wijze voorhanden is om bij die plaatsen te komen.

2. Inhoud voorgestelde maatregel

De uitzondering op het verbod kent in het ontwerpbesluit twee versies.⁴ De eerste versie zal tijdelijk van aard zijn en bevat naast een aantal blijvende wijzigingen ook een tijdelijke wijziging voor de periode waarin asbestdaken moeten worden gesaneerd. De tweede versie bevat slechts de wijzigingen van blijvende aard.

Structureel

Wat in de uitzonderingsbepaling blijft bestaan, is de voorwaarde dat slechts vanuit een aan een hijswerktuig gekoppelde werkbak mag worden gewerkt, indien vandaar werkzaamheden worden verricht op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en er geen andere, meer geëigende wijze is om die plaatsen te bereiken. Een werkbak is rondom voorzien van hekwerken, waarmee wordt voorkomen dat iemand uit de bak kan klimmen of vallen.

In aanvulling daarop worden nieuwe eisen voorgesteld. De werkgever dient voortaan vooraf een melding bij de Inspectie SZW doen. Verder moet een schriftelijk werkplan door een gecertificeerde veiligheidskundige worden opgesteld. In het bijzonder die laatste eis zorgt voor een lastenverzwaring. Daarbij zal volgens de toelichting het opstellen van een werkplan naar verwachting gemiddeld € 1.400 per activiteit bedragen.

Geschrappt wordt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van incidentele werkzaamheden die kort duren. Tevens vervalt de mogelijkheid van arbeid verricht door personen in werkbakken gekoppeld aan hefwerktuigen, aangezien er sprake is van een ruime beschikbaarheid van werkbakken die

¹ Artikel 7.18, vierde lid.

² Zie artikel 7.23d.

³ Waarbij 'incidenteel' dient te worden opgevat als 'hooguit enkele keren per jaar' en 'korte duur' als 'per keer korter dan vier uur'.

⁴ Het ontwerpbesluit stelt in zowel artikel I als in artikel II een nieuw artikel 7.23d voor. Het met artikel I voorgestelde artikel 7.23d bevat naast de structurele wijzigingen, specifieke wijzigingen inzake asbestdaken; artikel II stelt een vervangend artikel 7.23d voor zonder die specifieke wijzigingen. De inwerkingtredingsbepaling regelt vervolgens dat artikel I op 1 juli 2019 in werking treedt en artikel II op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip zal te zijner tijd worden vastgesteld op het tijdstip waarop de sanering van de asbestdaken moet zijn afgerond (naar verwachting 1 januari 2025), of zoveel eerder er een veilige(re) methode of arbeidsmiddelen beschikbaar is om de betreffende asbestdaken te saneren.



bevestigd zijn aan hefwerktuigen waarmee veilig vervoer van personen kan plaatsvinden. Daarmee blijft de uitzonderingsmogelijkheid alleen bestaan voor werkbakken aan hijswerktuigen.

De voorgestelde wijzigingen van de uitzonderingsbepaling zijn bedoeld om het huidige, onterechte gebruik ervan tegen te gaan, aldus de toelichting (zie hierna opmerking 3).⁵

Tijdelijk

De wijziging die slechts tijdelijk zal gelden betreft het volgende. De uitzonderingsbepaling om een voor goederenvervoer bestemde hijswerktuig (tevens) te gebruiken voor personenvervoer wordt tijdelijk gewijzigd om het mogelijk te maken om ook vanuit een werkplatform asbestdaken te saneren. Een werkplatform is, anders dan een werkbak, aan één zijde open of kan aan één zijde open worden gemaakt. Hierbij dient een betrokken werknemer op hoogte gebruik te maken van doelmatige veiligheidsaanlijning.

De toelichting vermeldt dat volgens een schatting van de asbestsector 7% van de totale oppervlakte aan te saneren daken (7 miljoen m² van 100 miljoen m²) niet tijdig kan worden gesaneerd met de huidige op de markt zijnde arbeidsmiddelen en binnen condities van de huidige regelgeving. Naar verwachting zal het hebben van een asbestdak vanaf 1 januari 2025 verboden zijn.⁶

Omdat het (lang) achterwege laten van het saneren van asbesthoudende daken gezondheidsrisico's met zich brengt, wordt tijdelijk – tot het moment dat alle asbestdaken zijn gesaneerd of het tijdstip waarop er andere veilige arbeidsmiddelen of werkwijzen beschikbaar zijn – de uitzonderingsbepaling breder toepasbaar gemaakt.

3. Nut en noodzaak van de wijziging

De aanpassing van de uitzonderingsbepaling is volgens de toelichting nodig, gelet op de praktijk die zich onder de huidige regeling heeft ontwikkeld. Daarbij worden, volgens de toelichting, werkbakken ingezet voor het vervoer van personen. Daardoor ontstaan voor werknemers met het Arbeidsomstandighedenbesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's. Met de voorgestelde aanpassing wordt dit onterechte gebruik tegengegaan, aldus de toelichting.⁷

De toelichting geeft onvolledig inzicht in de aard van dit onterechte gebruik. Onterecht gebruik zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om de plaatsen waar werkzaamheden moesten worden verricht, te bereiken, maar ook dat de gebruikmaking van de uitzondering niet enkel kortstondig en incidenteel plaatsvindt.⁸ Tegen de achtergrond van die onduidelijkheid, maakt de Afdeling een drietal opmerkingen.

Indien door dit onterechte gebruik met het Arbeidsomstandighedenbesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's ontstaan, is onduidelijk waarom niet ingezet wordt op handhavend optreden om zo het onterechte gebruik tegen te gaan. Hierbij kunnen voorstellen die het handhavend optreden vergemakkelijken begrijpelijk zijn, zoals het instellen van de voorgestelde meldplicht. Meer inhoudelijke wijzigingen zouden daarmee achterwege kunnen blijven.

Eén van de nieuwe voorwaarden van de uitzonderingsbepaling bestaat in een verplichting om een werkplan op te laten stellen door een gecertificeerd veiligheidsdeskundige. Nu de toelichting geen helder antwoord geeft op de vraag waaruit het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling bestaat, is niet duidelijk hoe deze aanvullende voorwaarde bijdraagt aan het terugdringen daarvan. Dat roept ook de vraag op of deze voorwaarde – met name gezien de hoge kosten voor een gecertificeerd veiligheidskundige – proportioneel is.

Ook ten aanzien van het vervallen van de eisen dat er slechts incidenteel en kortdurend gebruik gemaakt mag worden van een werkbak rijst de vraag of en in hoeverre daarmee het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling wordt tegengegaan. De Afdeling mist een reden waarom deze voorwaarden, anders dan in verband met het saneren van asbestdaken, vervallen voor andere situaties.

⁵ Toelichting, onder 'Algemeen', tweede alinea.

⁶ Zoals aangekondigd bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten), Kamerstukken II 2016/17, 34 675, nr. 3, p. 1.

⁷ Toelichting, onder 'Algemeen', tweede alinea.

⁸ Dat zou overeenkomen met de wens van de asbestsector. De asbestsector heeft aangedragen dat volgens hen de kortstondigheid en het incidentele karakter moet worden geschrapt, en de toegestane belasting van het hijswerktuig moet worden verhoogd.



De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 03 april 2019, nr. 2019-0000050845;

Gelet op de artikelen 16, eerste, tweede en zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.23d komt te luiden:

Artikel 7.23d Toepassing werkbakken en werkplatforms

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
 - a. *werkbak*: een bak waar vanuit arbeid kan worden verricht en die rondom is voorzien van hekwerken waarmee wordt voorkomen dat een persoon op hoogte uit de bak kan klimmen of vallen;
 - b. *werkplatform*: een platform waar vanuit arbeid kan worden verricht en dat met uitzondering van één zijde is voorzien van hekwerken of waarvan het hekwerk aan een zijde kan worden geopend en waarmee het valgevaar van een persoon op hoogte vanaf het werkplatform wordt voorkomen.
2. Artikel 7.18, vierde lid, is niet van toepassing op arbeid verricht door personen vanuit:
 - a. een werkbak die is gekoppeld aan een hijswerktuig, indien vanuit de werkbak werkzaamheden worden verricht op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en waarbij geen andere meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om die plaatsen veilig te bereiken; of
 - b. een werkplatform dat is gekoppeld aan een hijswerktuig, indien vanuit dat werkplatform werkzaamheden worden verricht die verband houden met het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten van daken, op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en waarbij geen andere meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om die plaatsen veilig te bereiken.
3. Het is verboden aan te vangen met de werkzaamheden, bedoeld in het tweede lid, alvorens:
 - a. in een schriftelijk werkplan door een veiligheidskundige als bedoeld in artikel 2.7 is geoordeeld en vastgelegd dat, rekening houdend met de aard en de inrichting van het bouwwerk waar de werkzaamheden zullen worden verricht en de gegeven omgevingsfactoren, geen andere veilige werkwijze mogelijk is; en
 - b. in het werkplan tevens door die veiligheidskundige is geoordeeld en vastgelegd dat op de locatie waar de werkzaamheden zullen plaatsvinden, die werkzaamheden overeenkomstig het werkplan veilig kunnen worden verricht.
4. Onverminderd artikel 4.47c worden werkzaamheden waarbij gebruik wordt gemaakt van een werkbak of een werkplatform uiterlijk twee dagen voor aanvang van de werkzaamheden door de werkgever gemeld aan de toezichthouder. De melding bevat ten minste een beknopte beschrijving van:
 - a. de locatie waar de werkzaamheden worden verricht;
 - b. het aantal betrokken personen; en
 - c. de datum en het tijdstip waarop de werkzaamheden aanvangen, alsmede de duur ervan.



5. Bij ministeriele regeling kan worden bepaald in welke bijzondere spoedeisende situaties de melding, in afwijking van het vierde lid, op een ander tijdstip kan plaatsvinden.
6. De op grond van het vierde lid gemelde gegevens kunnen worden ingezien door de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan, door de belanghebbende werknemers.
7. Bij toepassing van het tweede lid worden uitsluitend werkbakken of werkplatforms gebruikt waarbij de volle belasting van de werkbak of het werkplatform en het bijbehorend hijsgereedschap niet meer bedraagt dan 25% van de maximale werklust van de hijskraan, tenzij er een technische voorziening is getroffen die de werklust begrenst op 50% of minder van de maximale werklust die met de hijskraan kan worden gehesen.
8. Bij toepassing van het tweede lid is de bedieningsplaats van het hijswerktuig permanent bemenst.
9. Bij toepassing van het tweede lid, onder b:
 - a. wordt door personen die zich op het werkplatform bevinden doelmatige veiligheidsaanlijning gebruikt van voldoende sterkte en van zodanige lengte dat zij, aangelijnd, het platform op hoogte niet kunnen verlaten; en
 - b. wordt het werkplatform op hoogte door personen die zich daar bevinden, niet betreden.
10. Bij toepassing van het tweede lid geldt ten aanzien van de hijskraan die in combinatie met een werkbak of werkplatform wordt gebruikt, dat:
 - a. met een mobiele hijskraan, waaraan een bemande werkbak of een bemand werkplatform is bevestigd, niet wordt gereden;
 - b. met een op een kraanbaan rijdende hijskraan met een bemande werkbak of een bemand werkplatform met een snelheid van maximaal 2,5 km/uur wordt gereden;
 - c. de snelheid waarmee de last verticaal wordt verplaatst, de hoeksnelheid waarmee de giek wordt gedraaid en de snelheid waarmee de vlucht wordt gewijzigd, niet hoger zijn dan één kwart van de snelheid van de hijskraan waarvoor deze is ontworpen; en
 - d. de windsnelheid niet meer bedraagt dan 7 m/s.
11. Bij toepassing van het tweede lid geldt ten aanzien van de betrokken personen dat:
 - a. zij bij het hijsen beschikken over een doeltreffend communicatiemiddel; en
 - b. er doeltreffende voorzieningen zijn getroffen om hen bij gevaar te kunnen evacueren.

B

In artikel 9.3, tweede lid, onder f, wordt '7.23d, eerste, derde en vijfde lid' vervangen door '7.23d, derde tot en met vijfde en zevende tot en met elfde lid'.

C

In artikel 9.5, vijfde lid, onder c, ten vijfde, wordt '7.18, eerste, derde en vijfde lid' vervangen door '7.18'.

ARTIKEL II

Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.23d komt te luiden:

Artikel 7.23d Toepassing werkbakken

1. In dit artikel wordt verstaan onder werkbak: een bak waar vanuit arbeid kan worden verricht en die rond om is voorzien van hekwerken waarmee wordt voorkomen dat een persoon op hoogte uit de bak kan klimmen of vallen.
2. Artikel 7.18, vierde lid, is niet van toepassing op het arbeid verricht door personen vanuit een werkbak die is gekoppeld aan een hijswerktuig, indien vanuit de werkbak werkzaamheden worden verricht op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en waarbij geen andere meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om die plaatsen veilig te bereiken.



3. Het is verboden aan te vangen met de werkzaamheden, bedoeld in het tweede lid, alvorens:
 - a. in een schriftelijk werkplan door een veiligheidskundige als bedoeld in artikel 2.7 is geoordeeld en vastgelegd dat, rekening houdend met de aard en de inrichting van het bouwwerk waar de werkzaamheden zullen worden verricht en de gegeven omgevingsfactoren, geen andere veilige werkwijze mogelijk is; en
 - b. in het werkplan tevens door die veiligheidskundige is geoordeeld en vastgelegd dat op de locatie waar de werkzaamheden zullen plaatsvinden, de werkzaamheden overeenkomstig het werkplan veilig kunnen worden verricht.
4. Werkzaamheden waarbij gebruik wordt gemaakt van een werkbak worden uiterlijk twee dagen voor aanvang van de werkzaamheden door de werkgever gemeld aan de toezichthouder. De melding bevat ten minste een beknopte beschrijving van:
 - a. de locatie waar de werkzaamheden worden verricht;
 - b. het aantal betrokken personen; en
 - c. de datum en het tijdstip waarop de werkzaamheden aanvangen, alsmede de duur ervan.
5. Bij ministeriele regeling kan worden bepaald in welke bijzondere spoedeisende situaties de melding, in afwijking van het vierde lid, op een ander tijdstip kan plaatsvinden.
6. De op grond van het vierde lid gemelde gegevens kunnen worden ingezien door de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan, door de belanghebbende werknemers.
7. Bij toepassing van het tweede lid worden uitsluitend werkbakken gebruikt waarbij de volle belasting van de werkbak en het bijbehorend hijsgereedschap niet meer bedraagt dan 25% van de maximale werklast van de hijskraan, tenzij er een technische voorziening is getroffen die de werklast begrenst op 50% of minder van de maximale werklast die met de hijskraan kan worden gehesen.
8. Bij toepassing van het tweede lid is de bedieningsplaats van het hijswerktuig permanent bemenst.
9. Bij toepassing van het tweede lid geldt ten aanzien van de hijskraan die in combinatie met een werkbak wordt gebruikt, dat:
 - a. met een mobiele hijskraan, waaraan een bemande werkbak is bevestigd, niet wordt gereden;
 - b. met een op een kraanbaan rijdende hijskraan met een bemande werkbak met een snelheid van maximaal 2,5 km/uur wordt gereden;
 - c. de snelheid waarmee de last verticaal wordt verplaatst, de hoeksnelheid waarmee de giek wordt gedraaid en de snelheid waarmee de vlucht wordt gewijzigd, niet hoger zijn dan één kwart van de snelheid van de hijskraan waarvoor deze is ontworpen;
 - d. de windsnelheid niet meer bedraagt dan 7 m/s.
10. Bij toepassing van het tweede lid geldt ten aanzien van de betrokken personen dat:
 - a. zij bij het hijsen beschikken over een doeltreffend communicatiemiddel; en
 - b. er doeltreffende voorzieningen zijn getroffen om hen bij gevaar te kunnen evacueren.

B

In artikel 9.3, tweede lid, onder f, wordt '7.23d, derde tot en met vijfde en zevende tot en met elfde lid' vervangen door '7.23d, derde tot en met vijfde en zevende tot en met tiende lid'.

ARTIKEL III

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 1 juli 2019.
2. Artikel II treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna Arbobesluit) heeft betrekking op het vervoer van personen in werkbakken, die daarvoor niet bestemd of geschikt zijn. Het vervoer van personen in werkbakken die gekoppeld zijn aan hijs- of hefwerktuigen was niet toegestaan anders dan op basis van artikel 7.23d (oud) Arbobesluit. Artikel 7.23d (oud) werkte als een soort vrijstellingsregeling voor artikel 7.18, vierde lid. Er zijn twee aanleidingen voor aanpassing van artikel 7.23d Arbobesluit.

Op grond van artikel 7.23d (oud) Arbobesluit heeft zich een praktijk ontwikkeld waarbij werkbakken worden ingezet voor het vervoer van personen op een wijze waardoor voor werknemers met het Arbobesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's ontstaan. De noodzaak dit onterechte gebruik terug te dringen vormt de eerste aanleiding voor aanpassing van artikel 7.23d (oud).

De tweede aanleiding is het signaal van de asbestsector dat het saneren van asbest en asbesthoudende producten van daken thans niet in alle gevallen mogelijk is met behulp van arbeidsmiddelen die geschikt zijn voor het vervoer van personen. De sector is van mening dat het geldende Arbobesluit voorafgaand aan deze wijziging te strikt was en hen verhinderde om een deel van de daken te saneren met de voorheen toegestane arbeidsmiddelen en daarvoor geldende condities.

Dit signaal is serieus opgepakt en mede naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Bisschop c.s. (Kamerstukken II 2017/18, 25 883 nr. 308) is besloten een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren. Doel van het onderzoek was in kaart te brengen in welke situaties problemen ontstaan bij de inzet van werkmethode die voldeden aan de voorheen geldende bepalingen uit het Arbobesluit en welke veilige oplossingen voor dergelijke situaties mogelijk zijn. In het geval er veilige oplossingen zijn waarbij het voorheen geldende Arbobesluit te beperkend was, dan diende op basis van het onderzoek bezien te worden of aanpassing mogelijk en noodzakelijk is.

Het inmiddels afgeronde TNO-onderzoek (Kamerstukken II 2017/18, 25 883 nr. 336) levert geen harde gegevens over het aantal asbestdaken in Nederland die niet kunnen worden gesaneerd met een werkwijze die voldoet aan de eisen van de regelgeving. Deze gegevens zijn niet beschikbaar. De inschatting van de asbestsector is dat in 7% van het totale oppervlakte aan te saneren daken (100 miljoen m²), sanering met de toegestane en op de markt zijnde arbeidsmiddelen niet mogelijk is.

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle asbesthoudende daken in theorie gesaneerd kunnen worden met de arbeidsmiddelen die nu al gangbaar zijn in de sector, gecombineerd met arbeidsmiddelen uit andere sectoren en nieuwe arbeidsmiddelen. Het onderzoek noemt met name de zogenoemde sixpack lifter als een kansrijke ontwikkeling die het veilig saneren in veel meer situaties mogelijk maakt.

Innovatie is dus de sleutel tot veilige, goede sanering. Er is echter een beperkt aantal gevallen waarbij de beschikbare en toegestane arbeidsmiddelen in de praktijk op dit moment niet goed inzetbaar zijn. De enige manier om in die gevallen het dak te saneren, is door een werkbak aan een hijskraan in te zetten. Die methode verdient geen voorkeur: werken met een werkbak gaat gepaard met flinke risico's, zoals blijkt uit een aantal recente ernstige ongevallen die de Inspectie SZW onderzoekt. Dat is met name het geval bij het verlaten van de werkbak op hoogte en het beladen van de werkbak. Het verlaten van de werkbak is verboden. Niet voor niets is het gebruik van hijskranen bij asbestsanering in beginsel ook verboden. Dat blijft het uitgangspunt.

Het niet saneren van verouderde, asbesthoudende daken brengt grote gezondheidsrisico's met zich mee. Mede omdat in op de Wet milieubeheer gebaseerde regelgeving een termijn zal worden gesteld aan het mogen hebben van asbesthoudende daken (eind 2024), is er als gevolg van de saneringswerkzaamheden van (een klein deel van) dergelijke daken tijdelijk extra behoefte aan de inzet van werkbakken gekoppeld aan hijs- en hefwerktuigen. Overigens zal die extra behoefte door het op de markt komen van nieuwe arbeidsmiddelen naar verwachting spoedig afnemen.

Gelet op het TNO-onderzoek en het grote maatschappelijk belang om asbestdaken snel te saneren is besloten de regeling voor het gebruik van werkbakken (artikel 7.23d) breder toepasbaar te maken. Gebleken is dat er momenteel een ruime beschikbaarheid is van werkbakken die bevestigd zijn aan hefwerktuigen voorzien van een typekeur voor het gebruik van vervoer van personen. Om die reden hoeft artikel 7.23d (oud) niet meer te voorzien in een uitzondering met betrekking tot artikel 7.18, vierde lid, en kan artikel 7.23d beperkt blijven tot een regeling voor werkbakken aan hijswerktuigen (vrij hangend aan een kabel).

Voor het saneren van asbestdaken waarbij de belastbaarheid van het dak niet altijd duidelijk is, is het uit oogpunt van veiligheid van de werknemers van belang dat zij het asbest kunnen verwijderen vanuit een veilig werkplatform. Een werkbak die rondom voorzien is van een vast hekwerk om te voorkomen dat de werknemer er vanaf valt, is om die reden ongeschikt bij asbestsanering. Dit is de reden waarom in artikel 7.23d specifiek voor de sanering van asbestdaken een uitzondering van artikel



7.18, vierde lid, onder voorwaarden mogelijk wordt bij toepassing van werkplatforms aan hijswerktuigen. Het verschil met werkbakken is dat een zijde van het werkplatform open is of open gemaakt kan worden, terwijl een werkbak rond om van gesloten hekwerken is voorzien. Het risico op valgevaar bij het werkplatform wordt onder meer ondervangen door de verplichting een passende veiligheidsaanlijning van werknemers toe te passen waardoor het onmogelijk wordt van het werkplatform te klimmen of te vallen.

De sanering van asbestdaken dient voor een formeel nog vast te stellen datum te zijn afgerond (eind 2024). Zodra die sanering is afgerond zal de uitzondering voor werkplatforms vervallen of zoveel eerder als er andere veilige arbeidsmiddelen en/of werkwijzen beschikbaar zijn (artikel III).

Hierna resteert dan alleen nog de mogelijkheid gebruik te maken van de nu al bestaande mogelijkheid van werkbakken aan hijskranen, daar waar geen andere beschikbare arbeidsmiddelen inzetbaar zijn. De randvoorwaarden waaronder dit mogelijk is zijn aangevuld om het oneigenlijk gebruik van deze uitzondering terug te dringen. Dit oneigenlijke gebruik had een hoge vlucht genomen. Dat leidt tot onnodige risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. Daarvoor geldt immers, conform een van de overwegingen van de kaderrichtlijn veiligheid en gezondheid op het werk (richtlijn 89/391/EEG), dat de verbetering van de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk een doelstelling is die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt gemaakt mag worden.

De noodzaak om met een werkbak of werkplatform veilig te werken moet worden aangetoond in een schriftelijk werkplan.

Het onderzoek naar de toe te passen werkmethode en het opstellen van een werkplan is niet een geheel nieuwe verplichting maar sluit aan bij de bestaande arbowetgeving. Het gaat dan om de schriftelijke inventarisatie en evaluatie van de arbeidsrisico's die bij de werkzaamheden kunnen optreden (artikel 5 Arbowet), het voeren van arbobeleid dat er op gericht is de huidige stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening op een juiste wijze toe te passen (artikel 3 Arbowet), het onderbouwd kunnen kiezen welk arbeidsmiddel in de genoemde situatie veilig toepasbaar is (artikel 7.3 Arbobesluit), het opstellen van een hijsplan om te garanderen dat de hijswerkzaamheden veilig kunnen worden uitgevoerd (artikel 7.18a, achtste lid, Arbobesluit). Nieuw is dat deze verplichting door een onafhankelijk deskundige, waarvan het kennis- en vaardighedeniveau wordt bewaakt, wordt beoordeeld en dat het oordeel van die deskundige wordt vastgelegd.

Het werkplan hoeft overigens geen apart document te zijn, het kan ook onderdeel zijn van een op de concrete situatie toegespitste risico-inventarisatie en -evaluatie als bedoeld in artikel 5 Arbowet, of van het werkplan dat door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf wordt opgesteld (artikel 4.50 Arbobesluit). Dit plan is noodzakelijk bij asbestverwijdering in de risicoklasse 2 of 2a, hetgeen bij asbestverwijdering van daken veelal het geval is. Bij het opstellen van het werkplan moet in ieder geval een gecertificeerde veiligheidskundige worden betrokken.

Door het mogelijk te maken het werkplan van artikel 7.23d Arbobesluit te combineren met de risico-inventarisatie en -evaluatie of het werkplan, bedoeld in artikel 4.50 Arbobesluit, worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden.

Het voorgaande laat onverlet dat er bij sanering van een zekere omvang of met bijzondere gevaren voor de veiligheid of gezondheid van de betrokken werknemers ook een Veiligheid- en Gezondheidsplan moet worden opgesteld (artikel 2.28 Arbobesluit). Verder is hier, zoals al is opgemerkt, ook milieuwetgeving van toepassing.

In verband daarmee wordt nog opgemerkt, dat het bij de onderhavige wijziging alleen gaat om de veiligheid en gezondheid van de werknemers die met gebruikmaking van een werkbak of werkplatform asbest saneren. De toezichthouder is hier de Inspectie SZW.

Ook kunnen en zullen er milieubelangen in het geding zijn (bijvoorbeeld als gevolg van de verspreiding van asbeststof bij het onjuist verwijderen of verpakken). De bewaking van die milieubelangen loopt via de milieuwetgeving met de omgevingsdiensten als toezichthouder. De betrokken toezichthouders werken nauw samen.

Deze aanpassing van het Arbobesluit past binnen de richtlijn arbeidsmiddelen (Richtlijn nr. 2009/104/EG) waarin in bijlage I, onder punt 3.1.2, is bepaald dat het hijsen/heffen van werknemers uitsluitend is toegestaan met behulp van speciaal daarvoor bestemde arbeidsmiddelen. Onverminderd artikel 5 van Richtlijn 89/391/EEG, mogen bij wijze van uitzondering niet daarvoor bestemde arbeidsmiddelen worden gebruikt voor het hijsen/heffen van werknemers, mits passende maatregelen zijn genomen om de veiligheid te waarborgen, overeenkomstig de nationale wetgevingen of praktijken die in passend toezicht voorzien. Artikel 7.23d oud en nieuw geeft daar invulling aan.

Bedrijfseffecten en effecten voor regeldruk

Deze aanpassing van het Arbobesluit maakt het mogelijk om onder bijzondere voorwaarden te mogen werken met een werkbak of werkplatform. De noodzaak om met een werkbak of werkplatform veilig te



werken moet worden aangetoond in een schriftelijk werkplan, inclusief het oordeel van een gecertificeerde veiligheidskundige als bedoeld in artikel 2.7 Arbobesluit en worden gemeld aan de toezichthouder.

De bijzondere voorwaarden ten aanzien van het werkplan leveren een beperkte administratieve last op nu dit werkplan kan worden gecombineerd met een op de concrete situatie toegespitste risico-inventarisatie en evaluatie of het werkplan dat bij asbestsanering van daken doorgaans door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf moet worden opgesteld.

Om het toenemende oneigenlijke gebruik en de daarmee samenhangende risico's voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers terug te dringen wordt het noodzakelijk geacht een verplichte beoordeling door een gecertificeerde hogere veiligheidskundige op te leggen alsmede een meldingsplicht. Hieruit volgt een beperkte kostenverhoging voor een beperkt deel van de saneringen waarbij een werkbak wordt gebruikt. Deze kosten worden proportioneel geacht in relatie tot de risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. Het werkplan mag onderdeel uitmaken van de risico-inventarisatie en -evaluatie waartoe de werkgever al verplicht is. Bij asbestsanering bestaat overigens al een meldingsplicht, zodat in die gevallen geen sprake is van toenemende lasten op dat punt.

Voor de berekening van de regeldrukkosten dienen de kosten per handeling (P) vermenigvuldigd te worden met het aantal handelingen per jaar (Q). De inschatting is dat de inzet van een gecertificeerde veiligheidskundige, met een tarief van 600 tot 800 euro per dag bedraagt, maximaal twee werkdagen nodig is. Aangenomen wordt dat een gemiddeld bedrag van 1400 euro per geval verwacht kan worden. Onduidelijk is hoe vaak er op grond van het artikel 7.23d (oud) Arbobesluit gebruik is gemaakt van werkbakken die gekoppeld zijn aan hijs- of hefwerktuigen voor het vervoer van personen. De Inspectie SZW heeft aangegeven dat in toenemend aantal oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van deze methode. De verwachting is dat met de aanpassing van artikel 7.23d het gebruik niet meer dan incidenteel (circa 100 keer per jaar) zal zijn. Voor die spaarzame gevallen geldt een gemiddeld bedrag van 1400 euro.

Het onderzoek van TNO toont aan dat het gebruik van een werkplatform in de asbestsector tot een minimum kan worden beperkt. De inschatting van de asbestsector is dat in 7% van het totale oppervlakte aan te saneren daken (100 miljoen m²), sanering met de reguliere, toegestane en op de markt zijnde arbeidsmiddelen niet mogelijk is. Op grond van het TNO onderzoek kan echter aangenomen worden dat er in werkelijkheid in meer gevallen met reeds toegestane middelen gesaneerd kan worden. Om die reden lijkt een iets lager percentage, namelijk 5% aannemelijker. De inschatting is dat het jaarlijks in maximaal 200 gevallen noodzakelijk zal zijn om gebruik te kunnen maken van werkplatforms. De totale regeldrukkosten worden geschat ($P \times Q$) op maximaal 420.000 euro (100×1400) + (200×1400) in totaal per jaar. Om werkgevers tegemoet te komen en de regeldrukkosten te beperken, wordt in nauwe samenwerking met direct betrokken partijen (branche en toezichtouders) een leidraad ontwikkeld waarmee werkgevers beter kunnen inschatten of een bepaalde opdracht in aanmerking komt voor de inzet van een werkplatform en welke risicoreducerende maatregelen voor de hand liggen.

Consultatie Inspectie SZW

De Inspectie SZW deelt het uitgangspunt dat er in principe niet gewerkt zou moeten worden met hijswerktuigen met werkbakken of werkplatforms. Op basis van het TNO-rapport en de signalen uit de asbestsector zijn daarom ook aanscherpte voorwaarden opgenomen in het gewijzigde artikel 7.23d Arbobesluit.

De Inspectie SZW verwacht dat de wijziging van artikel 7.23d Arbobesluit zal bijdragen aan het terugdringen van oneigenlijk gebruik van werkbakken aan hijswerktuigen en daardoor kunnen de risico's op ongevallen van werknemers en derden afnemen. De nieuwe randvoorwaarden (plan, veiligheidskundige en melding) dwingen de werkgever tot een scherpe afweging van de noodzaak van de inzet van werkbakken en werkplatforms en, indien die inzet nodig blijkt, te zorgen voor veilige voorzieningen en werkuitvoering.

De meldingsplicht leidt er toe dat de Inspectie SZW weet wanneer en op welke locatie wordt gewerkt met werkbakken of werkplatforms aan een hijskraan. Hierdoor is de Inspectie SZW in staat gericht te handhaven.

Internetconsultatie

Van 2 oktober tot 13 november 2018 is een internetconsultatie uitgevoerd over onderhavige wijziging van het Arbobesluit gericht op de vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen. Er zijn in totaal vijftien reacties binnengekomen. Op basis van deze reacties is het ontwerpbesluit op een aantal punten aangescherpt.

De regeldrukparagraaf is aangepast. Hierin is nu de volledige omvang van de regeldruk opgenomen. Naar aanleiding van de internetconsultatie is verduidelijk hoe het toezicht op de asbestregelgeving is georganiseerd. Toezichthouder op de arbowetgeving is de Inspectie SZW. Eventuele milieubelangen



worden bewaakt via de milieuwetgeving (omgevingsdiensten), waarbij nauw wordt samengewerkt tussen de betrokken toezichhouders.

Ten slotte zijn naar aanleiding van de internetconsultatie een aantal technische suggesties overgenomen. Zo is de beperking van de werklust tot 25% is verhoogd naar 50% mits er een technische voorziening is getroffen die de werklust begrenst op 50% of minder van de maximale werklust die met de hijskraan kan worden gehesen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De behoefte aan het terugdringen van oneigenlijk gebruik van artikel 7.23d (oud) Arbobesluit enerzijds en de behoefte aan de inzet van werkbakken in situaties die artikel 7.23d (oud) niet mogelijk maakte, is thans gerealiseerd door in artikel 7.23d enerzijds het gebruik van werkbakken voor arbeid verricht door personen zowel op het niveau van een werkplan als op de concrete arbeidsplaats strakker te reguleren (definitie werkbak, noodzaaktoets, beoordeling door een en dezelfde gecertificeerde veiligheidskundige, snelheid verplaatsen last en windsnelheid) en anderzijds iets meer ruimte te bieden aan het gebruik van werkplatforms voor het vervoer van personen bij sanering van asbesthoudende daken.

Het nieuwe artikel 7.23d ziet op alle vormen van gebruik van werkbakken en werkplatform voor arbeid verricht door van personen aan hijswerktuigen. Hierbij hangen de werkbakken of werkplatforms vrij aan een kabel. Arbeid verricht door personen in werkbakken gekoppeld aan hefwerktuigen is niet meer toegestaan, omdat er inmiddels een ruime beschikbaarheid is van werkbakken die bevestigd zijn aan hefwerktuigen voorzien van een typekeur voor het gebruik van vervoer van personen. Van beide begrippen werkbak en werkplatform zijn definities opgenomen in het Arbobesluit.

Een werkbak is een bak van waaruit arbeid kan worden verricht en die rond om is voorzien van hekwerken waarmee wordt voorkomen dat een persoon op hoogte uit de bak kan klimmen of vallen. Een werkplatform is een platform van waaruit arbeid kan worden verricht en dat met uitzondering van één zijde is voorzien van hekwerken of waarvan het hekwerk aan een zijde kan worden geopend en waarmee het valgevaar van een persoon op hoogte vanaf het werkplatform wordt voorkomen. Het bij asbestsanering te gebruiken werkplatform is dus aan een kant open dan wel kan aan een kant worden geopend. De hekwerken moeten voorkomen dat personen uit de bak of het platform kunnen klimmen of vallen.

Bij asbestsanering die verband houdt met het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten van daken mogen (tijdelijk) minder veilige werkplatforms worden gebruikt voor het vervoer van personen. De inzet van werkplatforms is beperkter dan bij werkbakken die voor andere werkzaamheden kunnen worden gebruikt, omdat de inzet uitdrukkelijk is gekoppeld aan asbestsanering van daken.

De regeling voor de inzet van werkplatforms bij asbestsanering is, zoals opgemerkt, uitdrukkelijk bedoeld als een tijdelijke regeling. De verplichte sanering zal na de parlementaire instemming met het wetsvoorstel wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten; Kamerstukken 34675) via het Asbestverwijderingsbesluit 2005 worden vormgegeven op basis van de artikelen 9.2.2.1 juncto 9.2.2.1a Wet milieubeheer. Naar verwachting zal de sanering van asbestdaken eind 2024 moeten zijn afgerond. Zodra die sanering is afgerond of zoveel eerder als er andere veilige alternatieven zijn voor arbeid verricht door personen vanuit werkplatforms aan hijskranen bij de sanering van daken waarin asbestvezels zijn verwerkt, zal artikel II in werking treden, waarmee artikel 7.23d opnieuw wordt vastgesteld. Vanaf dat moment is het werken vanuit werkplatforms verboden en mag alleen nog incidenteel met werkbakken worden gewerkt.

De inhoudelijke voorschriften van artikel 7.23d (oud) zijn in aangescherpte vorm gecontinueerd in het nieuwe artikel 7.23d, derde tot en met vijfde en zevende tot en met elfde lid.

Dat geldt ook voor de daarop gestelde bestuurlijke boetes voor werkgevers, alleen werkende werkgevers, zelfstandigen en werknemers.

Op niet-naleving van het derde lid staat voor de werkgever een bestuurlijke boete voor zowel de situatie dat een werkplan ontbreekt als de situatie, waarin overduidelijk (op het eerste gezicht) sprake is van een ondermaats werkplan.

Indien de beoordeling van het werkplan door de veiligheidskundige niet in overeenstemming is met het van deze gecertificeerde professional te verwachten onafhankelijke deskundig oordeel en daarmee afwijkend van zijn certificatie-eisen, dan zal de Inspectie SZW-contact opnemen met de certificerende instelling, die verantwoordelijk is voor de certificering van betrokkene, met het verzoek passende maatregelen te treffen.

De naleving van het zesde lid loopt via de Wet op de ondernemingsraden en artikel 7:611 BW (zo nodig met ondersteuning van de Inspectie SZW via artikel 24 Arbowet).



In artikel 7.23d, derde lid, zijn de voorwaarden opgenomen waaraan een werkgever moet voldoen om van de mogelijkheden die artikel 7.23d biedt, gebruik te mogen maken.

De primaire verplichting betreft het in een schriftelijk werkplan (al of niet gecombineerd met een op de concrete situatie toegespitste risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in artikel 5 Arbowet, of het werkplan, bedoeld in artikel 4.50 Arbobesluit) vastleggen op welke wijze de werkzaamheden veilig vanuit een werkbak kunnen worden verricht (onderdeel a). Onderbouwd zal moeten worden dat het werken met een werkbak of werkplatform in de concrete omstandigheden ter plaatse noodzakelijk is en de meest veilige werkwijze.

Moet op de locatie op meer plaatsen asbest worden gesaneerd, dan moeten al die plaatsten apart worden beoordeeld op de noodzaak van de inzet van een werkbak of werkplatform. De beoordelingen worden opgenomen in hetzelfde werkplan, dat ziet op de hele locatie.

Hiermee wordt ook rekenschap gegeven van de stand van de techniek en actualisering daarvan als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. Daarbij moet worden gelet op de aard en inrichting van het bouwwerk waar de werkzaamheden zullen plaatsvinden en de omgevingsfactoren. Tot de omgevingsfactoren horen onder meer bebouwing, open ruimtes en weersomstandigheden (windsnelheid, gladheid en lage temperatuur). Verder is de eis gesteld dat de situatie ter plaatse is beoordeeld en op grond van die beoordeling geconcludeerd kan worden dat de werkzaamheden onder de in het werkplan opgenomen randvoorwaarden veilig vanuit een werkbak of werkplatform kunnen worden verricht. Hiermee wordt de werkgever gedwongen zich rekenschap te geven van het directe gevaar dat hij introduceert voor de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers en de eventueel door hem ingeschakelde zelfstandigen of alleen werkende werkgevers.

Tenslotte geldt als voorwaarde dat de in de onderdelen a en b vermelde beoordelingen (het werkplan in abstracto en op de concrete arbeidsplaats) moeten worden gedaan door een gecertificeerde veiligheidskundige. Daarbij moet het dan gaan om dezelfde veiligheidskundige. Deze is goed op de hoogte van alle in's en outs ter zake van het werkplan en kan vanuit die wetenschap de arboveiligheidsaspecten verbonden aan het gebruik van een werkbak of werkplatform voor arbeid verricht door personen op de concrete arbeidsplaats ook het beste beoordelen. Het zevende en negende tot en met elfde lid van artikel 7.23d zijn ontleend aan artikel 7.23d, derde, vijfde en zesde lid (oud), met dien verstande dat het zevende lid, onderdeel c (nieuw), in combinatie met het vierde lid dient ter voorkoming van een pendule effect (slingeren) van een werkbak of werkplatform, hetgeen knel- en pletgevaar oplevert. Om die reden is de hoeksnelheid waarmee de giek kan draaien en de snelheid waarmee de wagen over de giek kan worden verplaatst, beperkt tot één kwart van de snelheid waarvoor de hijskraan waar een werkbak of werkplatform aan hangt is ontworpen. Ook nieuw is onderdeel d betreffende de windsnelheid. Het moge duidelijk zijn dat onderdeel d een regelmatige monitoring door de werkgever noodzakelijk maakt.

In de Arbowetgeving is voor het verrichten van hijswerkzaamheden geen grenswaarde opgegeven voor de maximale windbelasting. Art 7.18a, dertiende lid, Arbobesluit geeft uitsluitend aan dat de werkzaamheden gestaakt dienen te worden bij weersomstandigheden die een gevaar voor de bedrijfsveiligheid zijn. Bij het vervoer van personen in een werkbak of op een werkplatform, welke aan een enkele hijskabel hangt, is het in het kader van arbeidsveiligheid van belang dat deze zo stil als mogelijk blijft hangen. De windbelasting op een werkbak of op een werkplatform zal deze doen slingeren waardoor er een verhoogd risico voor de veiligheid en gezondheid van de personen in een werkbak of op een werkplatform ontstaat. De gekozen grenswaarde van 7m/s is gebaseerd op en in overeenstemming met de Europese norm EN 14502-1:2010 Cranes – Equipment for the lifting of persons – Part 1: Suspended baskets.

Het vierde en vijfde lid bevatten een meldingsregeling bij gebruik van werkbakken voor arbeid verricht door personen. Daarbij dienen onder meer de werkmethoden (zoals inzet van een werkbak) te worden vermeld. Dat maakt het de Inspectie SZW mogelijk om desgewenst de sanering te bezoeken en te bekijken of onder de gegeven omstandigheden terecht met een werkbak wordt gewerkt. Tevens zal daarbij naar de relevante onderdelen van het werkplan en het oordeel van de veiligheidskundige worden gekeken. Ter zake is aangesloten bij artikel 4.47c Arbobesluit (meldplicht asbestsanering). Uitgangspunt is een meldtermijn van 2 dagen. Het vijfde lid maakt het mogelijk daarvan af te wijken bij ministeriele regeling omdat de termijn van twee dagen die in het vierde lid genoemd wordt niet in alle gevallen toepasbaar is.

Het negende lid bevat een regeling specifiek bij het gebruik van werkplatforms voor arbeid verricht door personen bij asbestsanering. Deze personen mogen niet vanaf het werkplatform op een etage of het dak stappen. Ook mag niet vanaf een etage of het dak op het werkplatform worden gestapt. Het risico van valgevaar is daarvoor in de praktijk te groot.

Tot zover is sprake van generieke eisen die voorafgaand aan het aan het gebruik van hijs- en hefwerktuigen worden gesteld.

Daarnaast worden eisen gesteld aan de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden opdat van te



voren verzekerd is dat de werkzaamheden onder veilige condities worden verricht. Daarbij gelden onder meer de algemene veiligheidseisen van de artikelen 3.2 (veilige arbeidsplaats) en 3.16 (werken op hoogte) Arbobesluit. Denk aan gladheid als gevolg van regen, sneeuw, hagel of ijzel en lage temperaturen (minder dan 4 graden Celsius). Deze zaken kunnen er uiteindelijk toe leiden dat moet worden besloten nog niet te beginnen met de werkzaamheden omdat de veiligheid of gezondheid van de betrokken werknemers op dat moment in het geding is.

Mocht blijken dat de veiligheidskundige onterecht heeft geoordeeld en vastgelegd dat op de locatie waar de werkzaamheden zullen plaatsvinden, de werkzaamheden veilig kunnen worden verricht, dan kan de Inspectie SZW de werkzaamheden stilleggen en/of een bestuurlijke boete opleggen aan de werkgever. Verder zal door de Inspectie SZW een signaal worden doorgegeven aan de certificerende instelling hetgeen uiteindelijk kan leiden tot schorsing of intrekking van het certificaat van de betrokken veiligheidskundige door de certificerende instelling.

De positie van een zelfstandige of alleen werkende werkgever die opereert onder verantwoordelijkheid van een hoofdaannemer of werkgever, is met het bovenstaande al voldoende gewaarborgd. Hier is de hoofdaannemer of werkgever de eindverantwoordelijke.

Artikel I, onderdelen B, C en D

Deze onderdelen zorgen ervoor dat de verwijzingen in het Arbobesluit technisch kloppen, zowel thans als na het bij koninklijk besluit vervallen van artikel 7.23d.

Artikel II

Artikel II bevat een artikel 7.23d waarin de regeling specifiek voor asbestsanering niet meer voorkomt. Dus zonder het eerste lid, sub b, het tweede lid, sub b, en het negende lid.

Artikel III

De sanering van asbestdaken dient voor een formeel nog vast te stellen datum te zijn afgerond (eind 2024). Zodra die sanering is afgerond zal de uitzondering voor werkplatforms vervallen. Een eerder vervallen van de uitzondering is ook denkbaar, namelijk op het moment dat er andere veilige arbeidsmiddelen of werkwijzen beschikbaar zijn. Het tweede lid regelt het bij koninklijk besluit in werking laten treden van artikel II.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,