

Vergaderjaar 1997–1998

**25 879**

## **Arbeidsomstandighedenwet 1998**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	pag.
<b>I ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. De nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet en het advies van de Sociaal-Economische Raad</b>	<b>2</b>
2.1 De nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet	2
2.2 Het advies van de Sociaal-Economische Raad	3
<b>3. Hoofdpijnen van het regeringsbeleid</b>	<b>4</b>
<b>4. Aanleidingen voor nieuwe wetgeving</b>	<b>8</b>
<b>5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>9</b>
5.1 Algemeen kader voor arbeidsomstandighedenbeleid	9
a. Inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid	10
b. Bepalingen inzake het beleidsproces: de «systeem-bepalingen»	12
c. Bijzondere aspecten van arbeidsomstandighedenbeleid	16
d. Deskundige bijstand arbodiensten	17
e. Medezeggenschap	18
5.2 Certificatie	20
5.3 Sanctionering, toezicht en handhaving	22
5.4 Informatie	28
<b>6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	<b>31</b>
<b>7. Financiële gevolgen voor bedrijfsleven en collectieve sector</b>	<b>33</b>
<b>II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>35</b>

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De regering wil de effectiviteit en efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid vergroten. Daartoe wil zij de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen verder versterken. In overeenstemming daarmee wil de regering, waar dit mogelijk is, meer vrijheid creëren voor werkgever(s) en werknemers om zelf concreet inhoud te geven aan het arbeidsomstandighedenbeleid (ruimte voor maatwerk).

De beleidsvoorstellen die de regering daartoe heeft geformuleerd zijn eerder aangeduid en beschreven in de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet». Deze voorstellen sluiten aan op eerder ingezette beleidslijnen alsmede op de nieuwe bestuurlijke visie op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en betrokken partijen – primair werkgevers en werknemers – op het arbeidsomstandighederrein. Het onderhavige wetsvoorstel is een van de stappen om het door de regering beoogde toekomstige arbeidsomstandighedenstelsel naderbij te brengen.

Startpunt voor de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet», waarin ook de hoofdlijnen van de voorgenomen herziening van de Arbowet waren weergegeven, is geweest het door de Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) uitgebrachte rapport «Maatwerk in bescherming» en het kabinetsstandpunt over die nota<sup>1</sup>.

De nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet» is ter advisering voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad (SER). De reactie op het advies van de SER<sup>2</sup> dat op 21 februari 1997 is uitgebracht, vormt onderdeel van deze toelichting.

### 2. De nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet en het advies van de Sociaal Economische Raad

#### 2.1 De nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet (maart 1996)

In de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet» heeft het kabinet zijn visie neergelegd op de verdere ontwikkeling van het arbeidsomstandighedenbeleid. Kern daarvan is dat het kabinet de effectiviteit en de efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid wil vergroten door een verdere versterking van de verantwoordelijkheid voor arbo- en verzuimbeleid op bedrijfsniveau. Daarbij bouwt het kabinet voort op de eerder ingezette beleidslijnen in de sociale zekerheid en de Arbowet: de grotere financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid (Wet terugdringing ziekteverzuim / Arbeidsomstandighedenwet – TZ/Arbo, Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte – Wulbz en Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen – Pemba), de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de sociaal-medische begeleiding aan de werkgevers, de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) en de ondersteuning door deskundige diensten. Naar de mening van het kabinet is het voortbestaan van een omvangrijke gedetailleerde regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden, alsmede de wijze van handhaving daarvan door de overheid, in strijd met de door voornoemde ontwikkelingen toegenomen (financiële) verantwoordelijkheid en verbeterde instrumentele toerusting daarvoor van werkgevers en werknemers.

Het kabinet meent dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de verbeterde toerusting voor arbo- en verzuimbeleid op bedrijfsniveau: de

<sup>1</sup> MDW rapport «Maatwerk in bescherming» (juni 1995) en brief van 11 juli 1995 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1994/1995, 24 036, nr. 8).

<sup>2</sup> Advies Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet, Sociaal-Economische Raad, Publikatiernr. 97/03, Den Haag februari 1997. Overigens zal de SER nog afzonderlijk adviseren over de onderwerpen onderzoek- en adviesstructuur en monitoring.

deskundige ondersteuning en de ri&e. Het kabinet heeft daarom gezocht naar mogelijkheden om meer ruimte te creëren voor bedrijfsbeleid. De oplossing die het kabinet voor ogen staat is het realiseren van een grotere beleidsvrijheid door aanpassingen in normering alsmede door aanpassingen in het sanctie- en handhavingsbeleid. In het uiteindelijke stelsel zou de wetgeving beperkt moeten worden tot algemeen geldende regels, de «spelregels», en tot materiële regels over ernstige risico's. Van ernstige risico's is sprake als een omstandigheid in de arbeidssituatie een duidelijk kans op dood, letsel of blijvende gezondheidsschade met zich mee brengt. De regels worden bij voorkeur gegoten in de vorm van doelvoorschriften; het gewenste resultaat wordt voorgeschreven en niet de manier waarop dit moet gebeuren.

De huidige internationale verplichtingen bieden, waar het gaat om het formuleren van doelvoorschriften, te weinig ruimte voor het bereiken van het beoogde stelsel. Om toch op korte termijn invulling te geven aan het geformuleerde doel, stelde het kabinet voor de sanctionering en het overheidstoezicht te richten op de ernstige risico's. De bepalingen inzake niet ernstige risico's alsmede bepalingen over het overleg en de informatieverstrekking tussen werkgever en werknemer, zouden zich volgens deze nota, naar hun aard en mede in de context van de andere systeem-elementen, beter lenen voor civielrechtelijke handhaving.

Het kabinet stelde verder voor op korte termijn, waar Europese regelgeving dit toelaat, regelgeving te vereenvoudigen, overbodige detaillering te schrappen en administratieve verplichtingen te beperken. Om de effectiviteit van het toezicht te vergroten werd voorgesteld het instrument van de bestuurlijke boete te introduceren en het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie aan te passen. Ook dit kan op korte termijn worden gerealiseerd. Voor de lange termijn is het – voor het kunnen bereiken van het uiteindelijk beoogde stelsel – nodig dat op Europees niveau meer ruimte wordt gecreëerd voor een decentrale uitvoering en voor implementatie van Richtlijnen op andere wijze dan via algemeen verbindende voorschriften. Ook is vereenvoudiging en modernisering van bestaande richtlijnen wenselijk. In Europees verband zal daarop worden aangedrongen.

Als condities voor het bieden van meer ruimte voor concretisering van het arbeidsomstandighedenbeleid op bedrijfsniveau werden in de nota genoemd: het verder ontwikkelen van het systeem van ri&e en arbodiensten, de versterking van de medezeggenschap, het bevorderen van de totstandkoming van een adequate onderzoeks- en adviesstructuur en de ontwikkeling van een systeem van monitoring.

## *2.2 Het advies van de Sociaal-Economische Raad*

De SER onderschrijft in zijn advies over de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet» in algemene zin de inzet om de effectiviteit van het arbeidsomstandighedenbeleid te verhogen. Ook de inzet om meer mogelijkheden te creëren voor maatoplossingen op ondernemingsniveau wordt door de Raad onderschreven. Het voorstel om de regels inzake niet-ernstige risico's niet langer van overheidswege te sanctioneren maar naar het civielrecht over te dragen, wordt door de SER afgewezen. De Raad acht het systeem van civielrechtelijk handhaving om onder meer de volgende redenen bezwaarlijk: door het aanspannen van een civiele procedure zal de arbeidsrelatie onder spanning komen te staan, de civiele procedure zal veelal zeer grote problemen in de bewijsvoering met zich brengen, een procedure kost veel tijd, geld en energie, en leidt feitelijk niet tot een echte oplossing van het conflict. De SER acht voorts de

verdeling van de materiële regels naar risico-classes, en naar verschillende vormen van sanctionering, arbitrair en daarmee weinig gelukkig.

Voor de uitwerking van het creëren van een grotere beleidsvrijheid op bedrijfsniveau komen partijen in de SER met een gezamenlijk voorstel. Kern daarvan is dat bij of krachtens de Arbowet voorzien wordt in de mogelijkheid dat aan bepaalde doelvoorschriften uitvoering kan worden gegeven op andere wijze dan door naleving van de daaraan gekoppelde middelvoorschriften. De doelvoorschriften definiëren het te realiseren beschermingsniveau, middelvoorschriften bepalen op welke wijze aan het doelvoorschrift moet worden voldaan. Voorwaarde voor toepassing van een alternatieve uitvoering is, dat daarover overeenstemming is bereikt tussen werkgevers en werknemers. De overeenstemming moet, aldus de SER, de vorm aannemen van een Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO), dan wel van een schriftelijke overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad.

De reactie op het advies van de SER inzake de overige kernelementen van de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet», zijnde certificatie en normalisatie, de sanctionering en handhaving en de medezeggenschap, komt aan de orde in het vervolg van deze toelichting.

### **3. Hoofdpijnen van het regeringsbeleid**

Het voorliggende wetsvoorstel is onderdeel van een meeromvattend beleid inzake de arbeidsomstandigheden. Voor een goed begrip van het voorliggende wetsvoorstel worden daarom eerst de hoofdpijnen geschetst van het regeringsbeleid.

Uit wat tot dusverre uit onderzoek<sup>3</sup> bekend is geworden over de effecten van de in paragraaf 2.1 genoemde beleidswijzigingen, rijst een overwegend positief beeld. Uiteraard kan de verzuimdaling die zich tussen 1993 en 1996 heeft voorgedaan, niet in zijn geheel op het conto van het beleid geschreven worden, ook andere factoren zullen een rol hebben gespeeld. Aannemelijk is wel dat een belangrijk deel het gevolg is van de toegenomen private verantwoordelijkheid voor het verzuim en de zichtbaar grotere inspanningen die door bedrijven en arbodiensten worden gepleegd bij het voorkomen en beperken van het verzuim. Deze inzet zal ook leiden tot besparingen in de gezondheidszorg en het beperken van de instroom in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). De inspanningen worden op meer terreinen gepleegd, maar in elk geval ook via de preventieve aanpak middels het arbeidsomstandighedenbeleid. De onderzoekresultaten laten ook zien dat die aandacht voor arbeidsomstandigheden als gevolg van de noodzaak van verzuimbeleid groeit.

De regering meent dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de grotere gemotiveerdheid van bedrijven tot arbeidsomstandighedenbeleid, evenals de verbeterde toerusting daarvoor door de deskundige ondersteuning en de introductie van de ri&e.

De regering houdt daarom vast aan de hoofdlijn dat waar mogelijk meer ruimte gemaakt moet worden voor beleid op bedrijfs- of bedrijfstakniveau door verandering van het karakter van de concrete regelgeving: zoveel mogelijk vervangen van middel- door doelvoorschriften.

De volgende actielijnen heeft de regering voor ogen:

#### *Internationaal*

De huidige internationale verplichtingen bieden waar het gaat om het formuleren van doelvoorschriften, zoals eerder aangegeven, te weinig

---

<sup>3</sup> De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Kamer tot dusverre in drie brieven, van 18 oktober 1996, 10 april 1997 en 7 november 1997, geïnformeerd over de resultaten van onderzoeken die op dit terrein in opdracht van het ministerie worden verricht.

ruimte. Voor de ontwikkeling van het beoogde stelsel zijn daarom de ontwikkelingen op het gebied van de Europese regelgeving van groot belang. In Europees verband zal de regering aandringen op het creëren van betere mogelijkheden voor decentrale uitvoering. Richtlijnen zouden meer dan nu het geval is, ruimte moeten laten voor de verschillende wijzen waarop direct belanghebbenden op de onderscheiden niveaus, in het bijzonder het bedrijfsniveau, het gestelde doel denken te kunnen realiseren. Het betreft hier niet alleen de voorkeur voor algemene geformuleerde verplichtingen en voor doel- boven middelbepalingen in de richtlijnen zelf. Het gaat ook om de wenselijkheid implementatie van richtlijnvoorschriften mogelijk te maken op andere wijze dan via algemeen verbindende voorschriften en om het bevorderen van de toepassing van niet-wetgevende alternatieven, zoals opname in CAO's, door partijen af te sluiten convenanten, normalisatie en certificatie-trajecten. Overigens zal de regering waar mogelijk de toepassing van deze alternatieven thans reeds stimuleren.

Voorts zal op Europees niveau aangedrongen worden op het vereenvoudigen en moderniseren van bestaande richtlijnen en het brengen van meer samenhang tussen de maatregelen op de verschillende beleids-terreinen (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden en milieu). Dit in het algemeen en in het bijzonder ook bij de voorziene evaluaties van richtlijnen.

De regering stelt vast dat de SER deze beleidslijn onderschrijft. In dat verband acht zij de suggestie van de Raad om te bewerkstelligen dat in richtlijnen zelf een duidelijker onderscheid wordt aangebracht tussen doel en middelvoorschriften, een goede. Aan de idee dat middelvoorschriften zich wellicht het meest lenen voor opname in de bijlagen bij de richtlijnen, kan worden gekoppeld het voorstel om in het bijzonder voor de bijlagen andere implementatie-technieken toe te staan. Deze concretisering zal de regering betrekken in de op Europa gerichte activiteiten.

De inzet is er op gericht de Europese Commissie te bewegen initiatieven te ondernemen om een en ander mogelijk te maken. Daarnaast beschikken overigens sociale partners op Europees niveau in het kader van de in het EU-verdrag op te nemen sociale dialoog-procedure, over bevoegdheden van regelgevende aard.

#### *Medezeggenschap van werknemers*

Ter verduidelijking van de regels voor de medezeggenschap wil de regering deze zoveel mogelijk onder het regime van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) brengen, en afzonderlijke regels in de Arbowet tot het noodzakelijke beperken. De versterking van de medezeggenschap die past bij een grotere verantwoordelijkheid op bedrijfsniveau moet naar de mening van de regering gerealiseerd worden door de wijzigingsvoorstellen op de WOR, momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer.

De wijzigingsvoorstellen voorzien in een helderder regeling van het instemmingsrecht van de Ondernemingsraad (OR) inzake arbeidsomstandigheden. De betrokkenheid van werknemers in kleinere bedrijven wordt vergroot via de figuur van de personeelsvertegenwoordiging en bij ontbreken daarvan via een adviesrecht van werknemers.

#### *Ontwikkeling van de arbodiensten en van de risico-inventarisatie en -evaluatie*

Door het ministerie wordt op diverse wijzen bijgedragen aan de ontwikkeling van inventarisatiesystemen die de ri&e in kleinere bedrijven praktisch beter toepasbaar maken. Dit betreft onder meer gerichte, zoveel

mogelijk branche-specifieke voorlichting, ondersteuning van intermediaire organisaties bij het ontwikkelen van branche-modellen voor de ri&e, alsmede onderzoek van mogelijkheden en knelpunten voor arbeidsomstandighedenbeleid in kleine ondernemingen.

In het najaar van 1997 is met de sociale partners en arbodiensten de maatvoering van de ri&e voor de kleinere bedrijven geëvalueerd, aan de hand van de uitkomsten van onderzoek en ervaringsgegevens uit de praktijk bij het toepassen van de ri&e in kleine bedrijven. In paragraaf 5b van deze memorie wordt daarop nader ingegaan. De samenwerking tussen werkgevers/arbodiensten en uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid bij de reïntegratie wordt verbeterd en geïntensiveerd. De rol van de arbodiensten bij reïntegratie wordt versterkt door maatregelen in de komende wet op de (re)integratie.

Het ministerie heeft geregeld overleg met de Branche Organisatie Arbodiensten (BOA). Doel van dit overleg is informatieuitwisseling over beleidsontwikkeling en uitvoering alsmede het signaleren van knelpunten in de uitvoering en waar mogelijk het oplossen van die knelpunten. Overleg is er voorts over de wijze waarop de invoering van de ri&e kan worden versneld. Als tijdelijk impuls wordt een deel van de doelsubsidie van het ministerie aan het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden in overleg met BOA gebruikt om de kwaliteit van de arbodienstverlening te vergroten. Over de wijze waarop het voornemen om de uitvoering van de certificatie over te dragen aan private organen wordt gerealiseerd, zal de Kamer binnenkort worden geïnformeerd.

#### *Infrastructuur*

Ter ondersteuning van individuele bedrijven, arbodiensten, werkgevers- en werknemersorganisaties is een adequate kennisinfrastructuur noodzakelijk. Het gaat daarbij om zaken als onderzoek, opleiding, monitoring, voorlichting, documentatie e.d. Zowel de betrokken partijen als de overheid hebben voor het tot stand komen en het in stand houden daarvan belangen en verantwoordelijkheden. Wat de overheid betreft staan daartoe de instrumenten onderzoek, subsidieverlening, fondsvorming en deskundigheidsinbreng ter beschikking. De SER heeft over dit onderdeel van de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet» een vervolgadvis uitgebracht op 3 juli 1997. Een belangrijk element van dit advies betreft de oprichting van een platform om de activiteiten op het gebied van de kennisinfrastructuur af te stemmen en te coördineren. Over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies zal de Kamer bij brief nader worden geïnformeerd.

#### *Monitoring*

Bij een minder intensieve overheidsinterventie neemt het belang toe van het systematisch volgen van het functioneren en de ontwikkeling van het systeem. Daartoe wordt een systeem van monitoring ontwikkeld. Hierover is een aparte paragraaf opgenomen verderop in deze toelichting.

#### *Certificatie*

Certificatie op basis van vrijwilligheid zal de regering bevorderen. In geval van wettelijk verplichte certificatie wil de regering de mogelijkheid openen om de uitvoering van de certificatie over te laten aan anderen, waarbij zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van het systeem van de Raad voor de Accreditatie. In paragraaf 5.2 van deze toelichting wordt hierop verder ingegaan.

### *Wet- en regelgeving*

Gegeven de internationale verplichtingen zullen de doelstellingen ten aanzien van wet- en regelgeving en in het bijzonder ten aanzien van de materiële regels niet direct gerealiseerd kunnen worden. Het recent tot stand gekomen Arbeidsomstandighedenbesluit is een stap in de richting van de doelstellingen. Het besluit betekent niet alleen een forse verbetering van de wetgevingskwaliteit in termen van inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid, maar levert door de aard van de normering (minder gedetailleerd) meer flexibiliteit en maatwerk voor werkgevers en werknemers op, zij het binnen de beperkingen van de Europese regelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel is een volgende stap.

In het wetsvoorstel wordt een wettelijk basis gecreëerd voor het eerder beschreven voorstel van de SER. Dit voorstel voor het scheppen van meer ruimte voor maatoplossingen op bedrijfsniveau, past naar de mening van de regering uitstekend in de voorgestelde beleidslijn. Met de SER is zij van oordeel dat, met het voorstel wordt ingespeeld op de behoefte aan meer mogelijkheden voor ondernemingen, die de huidige middelvoorschriften te beperkend vinden, om zelf alternatieven te ontwikkelen. Daarbij kunnen zij zelf afwegen of zij daartoe instrumenten als certificatie en normalisatie willen toepassen. De vereiste overeenstemming tussen werkgever en werknemers stimuleert tot zelfwerkzaamheid en bevordert de samenwerking. Met deze benadering kan, zoals ook de Raad stelt, de effectiviteit van het arbeidsomstandighedenbeleid worden vergroot. Het voorstel introduceert enerzijds reële perspectieven voor maatwerk en waar dat gewenst is kan de geboden ruimte worden benut. Anderzijds blijft voor bedrijven waar de «standaard-voorschriften» afdoende zijn, het gedifferentieerde stelsel van concrete regels bestaan. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de gebleken behoefte daaraan met name in het midden- en kleinbedrijf en bij werknemersvertegenwoordigers.

De eerder genoemde wettelijke basis kan vooralsnog alleen worden gebruikt voor regels die niet uit Europese verplichtingen voortvloeien. Met de Raad realiseert de regering zich dat bredere toepassing van het beschreven systeem de nodige ruimte op Europees niveau vereist. Zoals reeds hierboven is uiteengezet zal de regering zich ervoor inzetten de noodzakelijke nadere aanpassing van Europese regelgeving te bewerkstelligen. Deze intentie is als eerste stap ook geuit tijdens de internationale conferentie «Kosten en Baten van Arbobeleid» op 28 mei 1997 in Scheveningen. Overigens wordt opgemerkt dat ook van sociale partners wordt verwacht dat zij in Europees verband zullen pleiten voor de noodzakelijke aanpassing.

Om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te vergroten wordt voorgesteld om het sanctie- en handhavingsbeleid aan te passen. Daartoe wordt in het wetsvoorstel onder meer het systeem van de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Overtredingen die ernstig letsel aan personen tot gevolg hebben gehad of waarvoor geldt dat het zeer aanmerkelijk is dat die daartoe leiden, worden strafrechtelijk gesanctioneerd. Dat betreft de zeer ernstige risico's. Op alle overige overtredingen worden bestuurlijke boeten gelegd. De introductie van het systeem van de bestuurlijke boete verhoogt de effectiviteit van de handhaving door de overheid in belangrijke mate. Belangrijke voordelen zijn vooral vergroting van de uniformiteit in de handhaving en de verkorting van de periode tussen overtreding en overheidsreactie. Een ander voordeel is dat de Arbeidsinspectie (het bestuursorgaan dat primair verantwoordelijk is voor de handhaving) meer direct betrokken is bij de rechtshandhaving. De regering is van mening dat de bepalingen over de samenwerking en informatieverstrekking tussen werkgever en werknemers(-vertegen-

woordigers), overeenkomstig de algemene regels inzake medezeggenschap (Wet op de Ondernemingsraden), door partijen zelf, civielrechtelijk, gehandhaafd dienen te worden.

De in de vorige paragraaf weergegeven bezwaren van de SER hebben de regering overtuigd om af te zien van het voorstel om materiële regels inzake niet-ernstige risico's aan het civielrecht over te laten.

Ook anderszins zal de effectiviteit van het toezicht en de handhaving worden vergroot. Inherent aan het systeem van ri&e, ondersteuning door de arbodienst en een grotere beleidsvrijheid voor direct betrokkenen in het bijzonder op ondernemingsniveau, is dat toezicht en handhaving door de overheid in een andere context wordt geplaatst. Met de ri&e is de werkgever – tenminste – op de hoogte van overtredingen van de basisnormen. De werkgever heeft voorts een advies van de arbodienst en mede op die basis een plan van aanpak waarmee – tenminste – het basisniveau vastgelegd in materiële regels moet worden gerealiseerd. In sectoren en bedrijven waar indicatoren niet wijzen op onvoldoende niveau van arbeidsomstandigheden, kan worden volstaan met bedrijfstakgewijze steekproeven van meer beperkte omvang. Een terughoudender (preventief) toezicht ligt ook voor de hand in geval de naleving van wettelijke voorschriften wordt gerealiseerd door middel van certificatie. Een en ander leidt ertoe dat handhaving zich meer kan concentreren op die bedrijven waar de regels niet worden nageleefd en zich primair moet richten op de «spelregels» en de ernstige risico's. Ten aanzien van bedrijven waarin de regels worden nageleefd, kan het toezicht minder intensief zijn.

Voorts wil de regering, waar mogelijk gegeven de internationale verplichtingen, de wettelijke bepalingen vereenvoudigen, overbodige gedetailleerde bepalingen schrappen en bepalingen formuleren in de vorm van globale doelvoorschriften. Wat betreft de administratieve verplichtingen die thans in wettelijke materiële regelgeving zijn opgenomen: deze worden beperkt tot die verplichtingen die direct van betekenis zijn voor het voorkómen van risico's.

#### **4. Aanleidingen voor nieuwe wetgeving**

De in de vorige paragraaf aangeduide inhoudelijke voorstellen zijn de belangrijkste aanleiding voor wijziging van de wettelijke regels. De structuur in het voorstel is zo gewijzigd ten opzichte van de bestaande wet, dat de zogenaamde systeemelementen een grotere nadruk hebben gekregen. Het wetsvoorstel doet als zodanig meer recht aan de hieraan ten grondslag liggende veranderende opvattingen over de taken en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en de overheid. De betreffende bepalingen zijn bovendien ook beter gesystematiseerd. Voorts is in het voorstel het systeem van de bestuurlijke boete geïntroduceerd en zijn er belangrijke veranderingen aangebracht in de toezichtsbepalingen. Daarnaast is een bepaling opgenomen die de mogelijkheid opent om af te wijken van middelvoorschriften, indien werkgevers en werknemers dat gezamenlijk overeenkomen. Een aantal artikelen is, overeenkomstig het streven om meer gebruik te maken van globale doelvoorschriften, algemener geformuleerd. In het kader van het streven naar vermindering van administratieve lasten zijn een aantal verplichtingen vervallen.

Om bovengenoemde redenen is gekozen voor een geheel nieuw wetsvoorstel en niet voor een (zeer gecompliceerd) wijzigingsvoorstel. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in algemene zin de inzichtelijkheid te vergroten. Mede als gevolg van door de jaren heen geïmplementeerde Europese richtlijnen, is de Arboret onoverzichtelijk



geworden en heeft de wet een moeilijk inzichtelijke structuur gekregen. Waar mogelijk zijn bovendien artikelen vereenvoudigd, geactualiseerd en aangepast om de uitvoering en handhaving daarvan te verbeteren. De artikelen zijn zo kort en bondig mogelijk geformuleerd en in eenvoudige en moderne bewoordingen vevat.

Een en ander heeft ertoe geleid dat er ten opzichte van de oude wet een groot aantal artikelen is gewijzigd en/of aangepast en dat artikelen zijn vervallen. Vervallen zijn enkele wettelijke artikelen die geen praktische betekenis hebben. Het betreft onder meer de bepalingen die betrekking hebben op de begeleiding van jeugdige werknemers respectievelijk de instelling van de arbocommissie. De ingevolge deze bepalingen vast te stellen algemene maatregelen van bestuur zijn niet tot stand gekomen, waardoor deze bepalingen feitelijk geen praktische betekenis hebben gekregen. Ook de verplichtingen tot het opstellen van een jaarplan en een jaarverslag zijn vervallen. Deze verplichtingen waren in zekere zin een dubbeling met de algemene verplichting tot het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie. Andere vervallen bepalingen zijn de verplichting tot het melden van (vermoede) beroepsziekten en de verplichting tot opstellen van een ongevalsrapport.

Aangepast en of anderszins geformuleerd zijn regels die overlap vertonen met andere regels in de Arbowet zelf of met andere wettelijke regelingen. Deze zijn bijgesteld en aangepast zodanig dat deze overlap is weggenomen. Zo zijn onder meer de bepalingen inzake medezeggenschap afgestemd met de Wet op de Ondernemingsraad en de bepalingen inzake toezicht zijn afgestemd met de Algemene Wet Bestuursrecht. Globaler geformuleerd zijn onder meer de bepalingen inzake voorlichting en onderricht en de bepalingen inzake deskundige ondersteuning.

In aansluiting op dit wetsvoorstel zal ook de op deze wet gebaseerde nadere regelgeving worden aangepast.

## **5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

### *5.1 Algemeen kader voor arbeidsomstandighedenbeleid*

Het voorliggende wetsvoorstel ter vervanging van de huidige Arbowet, bevat in hoofdzaak voorschriften van algemene aard. Deze voorschriften beogen een grondslag te leggen voor een structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden in het bedrijfsbeleid. Zij vormen het kader waarbinnen het arbeidsomstandighedenbeleid dient te worden vormgegeven.

Niet alleen in die zin is sprake van een kaderwet. Het wetsvoorstel biedt, net als de huidige Arbowet, ook een basis voor nadere regels in de vorm van besluiten en regelingen. Concrete materiële voorschriften met overheidstoezicht spelen van oudsher een grote rol op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Ook in de toekomst blijven regels over concrete arbeidsrisico's van wezenlijke betekenis. In deze regels, die terug te vinden zijn in het Arbobesluit en de Arboregeling, is het basisniveau van bescherming vastgelegd. Het wetsvoorstel richt zich tot alle arbeidsorganisaties in Nederland. Afwijkende en aanvullende regels voor bijzondere sectoren en categorieën werknemers zijn, voorzover noodzakelijk, geregeld in het Arbobesluit.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, evenals bij de huidige Arbowet, dat het voeren van een beleid inzake arbeidsomstandigheden de verantwoordelijkheid is van de werkgever in samenwerking met de werknemers, waar nodig met deskundige ondersteuning. Arbeidsomstandighedenbeleid wordt niet gezien als iets zelfstandigs, maar als een aspect van het

algemene bedrijfsbeleid, onderdeel van de normale bedrijfsvoering, en dus ook, binnen de randvoorwaarden van de wet, betrokken in afwegingen ten aanzien van technische, operationele en economische aspecten van bedrijfsbeleid. Dit karakter van het arbeidsomstandighedenbeleid is de laatste jaren aanzienlijk versterkt door de vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een goed arbeidsomstandighedenbeleid biedt immers de mogelijkheid om de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken.

Het wetsvoorstel geeft een algemeen kader voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Daarin zijn een vijftal elementen te onderscheiden, welke hierna worden toegelicht:

- a. inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid;
- b. bepalingen inzake het beleidsproces, de zgn. «systeembepalingen»;
- c. enkele bijzondere onderwerpen ten aanzien waarvan beleid gevoerd moet worden;
- d. bepalingen inzake de inschakeling van deskundigheid;
- e. aanvullende regels voor samenwerking en overleg binnen het bedrijf.

#### a. Inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid

Bepalingen die de inhoud van het te voeren beleid betreffen zijn opgenomen in artikel 3, lid 1. Het gaat om algemene doelvoorschriften bij de invulling van de eigen beleidsruimte die de werkgever in samenwerking met de werknemers heeft. Die beleidsruimte is er waar geen concrete middelvoorschriften gelden en overal waar maatwerk vereist is naar de concrete omstandigheden van het bedrijf. Die beleidsruimte is overigens niet onaanzienlijk, ondanks het bestaan van veel en vaak gedetailleerde voorschriften in Arbeidsomstandighedenbesluit en -regeling. Grote en belangrijke terreinen waarvoor vrijwel geen concrete voorschriften gelden zijn bijvoorbeeld het verzuimbeleid en het voorkomen van werkstress. Ook arbeidsomstandigheden aspecten die niet wettelijk zijn geregeld vallen binnen die beleidsruimte. Te denken valt aan aspecten als roken op de werkplek en uitzicht, maar ook bijvoorbeeld nieuwe risico's waarvoor nog geen wettelijke normen zijn ontwikkeld.

Deze voorschriften moeten derhalve niet in de eerste plaats gezien worden als een grondslag voor handhaving door de Arbeidsinspectie. Terughoudendheid van de Arbeidsinspectie was er ook ten aanzien van overeenkomstige bepalingen in de bestaande wet. Het gaat immers om de uitdrukkelijk beoogde beleidsruimte van het bedrijf zelf, waarin ingrijpen met externe recepten vermeden dient te worden. Wel zal de Arbeidsinspectie een eis stellen indien het gaat om het opheffen van situaties die ernstige risico's met zich mee brengen, waar geen specifieke voorschriften op van toepassing zijn en waarvoor in overeenkomstige bedrijven redelijke oplossingen gangbaar zijn.

Nu door de gefaseerde invoering sinds 1994 van deskundige ondersteuning door arbodiensten, van het voorschrift inzake de risico-inventarisatie en -evaluatie en door de vergroting van de financiële verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid het kader voor verantwoorde beleidsvoering in bedrijven aanzienlijk is versterkt, kunnen deze principes minder gedetailleerd worden geformuleerd.

Aan het verdwijnen van de term «welzijn» in dit ontwerp moet op zich zelf geen bijzondere betekenis worden gehecht. De betekenis van de term was in de bestaande wet al beperkt tot enkele van de hier besproken algemene

doelvoorschriften (bestaand art 3, eerste lid, onderdelen e t/m. h). De term welzijn heeft in het algemeen spraakgebruik echter een veel bredere betekenis en wekt daarom in het kader van de arbeidsomstandigheden onnodige verwarring. Naar de inhoud zijn de bestaande bepalingen in hoofdzaak gehandhaafd. Het onderdeel h, dat handelt over het vermijden van kortcyclische en machine-tempogebonden arbeid is in zijn geheel overgenomen in lid 1 onderdeel h. Dit voorschrift wordt verlangd door de kaderrichtlijn van de EU (Pb EG 1989 L 183).

Het onderdeel c in dit wetsvoorstel is een minder gedetailleerd geformuleerde samenvatting van de bestaande onderdelen e, f en g. Het verlangt dat de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud zoveel als redelijkerwijs kan worden gevegd moeten zijn aangepast aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers. Daarmee wordt beoogd dat de arbeid in meerderlei opzicht, waaronder ook ergonomisch, aangepast dient te zijn aan de belastbaarheid van mensen en dat met de verscheidenheid aan persoonlijke eigenschappen van mensen rekening wordt gehouden. Zo is in algemene zin ook aangeduid dat de algemene zorgplicht van de werkgever zich dient uit te strekken tot de risico's van werkstress door onder- of overbelasting.

In plaats van de voorgaande formulering «aangepast aan de werknemer» wordt de formulering «aangepast aan werknemers» voorgesteld. Daarmee wordt beoogd aan te geven dat het rekening houden met de verscheidenheid van persoonlijke eigenschappen meer betekent dan aanpassing in een concreet geval aan de specifieke eigenschappen van een bepaalde werknemer. Zoveel als redelijkerwijs kan worden gevegd moet de arbeid aangepast zijn of zonder grote ingrepen aanpasbaar zijn aan een zekere verscheidenheid aan werknemers. Het is immers redelijk om er rekening mee te houden dat dezelfde arbeidsplaats in de loop der tijd door verschillende mensen zal worden bezet. Een belangrijk motief voor dit voorstel is ook dat daardoor de toegankelijkheid van de arbeid voor mensen met een arbeidshandicap in het algemeen wordt vergroot. Niet bedoeld is dat elke arbeidsplaats voor iedereen met welke handicap dan ook toegankelijk zou moeten zijn. Wel dat een zekere flexibiliteit verlangd mag worden. Een voorbeeld is dat in de huidige kantoorinrichting algemeen als redelijk wordt gezien dat tafels en stoelen verstelbaar zijn. Een ander voorbeeld is dat de bedieningspanelen van liften op een hoogte worden aangebracht die ook voor rolstoelberijders bereikbaar is.

Een belangrijk onderdeel van de algemene principes is ook de zgn «arbeidshygiënische strategie, geformuleerd in het onderdeel b van het eerste lid van artikel 3. Het gaat hier om de algemeen erkende volgorde van maatregelen om gevaren voor veiligheid en gezondheid weg te nemen: bestrijding aan de bron, collectieve maatregelen, individuele maatregelen en pas in laatste instantie persoonlijke beschermingsmiddelen. Een maatregel van lagere volgorde wordt slechts genomen voorzover een van hogere orde niet mogelijk is of niet in redelijkheid kan worden gevegd. Deze volgorde wordt ook voorgeschreven in de kaderrichtlijn van de EU.

Tenslotte is een algemeen voorschrift dat men zich snel in veiligheid moet kunnen brengen indien direct gevaar zich voordoet en dat dan ook snel eerste hulp bereikbaar moet zijn om eventuele schade aan de gezondheid te beperken.

In de formulering van de algemene principes van arbeidsomstandighedenbeleid zijn als toetsingscriteria opgenomen «de stand van de wetenschap

en professionele dienstverlening» en het begrip «redelijkerwijs». Met deze toetsingscriteria wordt beoogd het «zo goed mogelijk» uit de aanhef van het artikel enigszins te concretiseren. De zorgplicht 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 arbeidsomstandighedenbeleid een aspect is van de gewone bedrijfsvoering.

b. Bepalingen inzake het beleidsproces; de «systeembepalingen».

De wet geeft enkele algemene voorschriften voor te onderscheiden stappen in het proces van beleidsvoering met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. Het gaat om stappen die in elk gestructureerd beleid te onderkennen zijn en die hier zijn geformuleerd specifiek met het oog op arbeidsomstandighedenbeleid. Het bepalen van de probleemstelling: de risico-inventarisatie en -evaluatie. Het kiezen van oplossingen: het plan van aanpak. Het organiseren van de uitvoering: de verantwoordelijkheden vaststellen. En tenslotte het evalueren en zo nodig bijstellen van het beleid.

De belangrijkste van deze bepalingen zijn ter implementatie van de kaderrichtlijn van de EU in de Arbowetgeving geïntroduceerd bij de wijziging van de Arbowet die in werking is getreden per 1 januari 1994 (TZ/Arbo). Ze hebben bij die gelegenheid een ruime toelichting gekregen. De bepalingen zijn in hoofdlijn overgenomen in dit wetsvoorstel. Derhalve wordt thans met een beknopte toelichting volstaan.

In genoemde toelichting was een belangrijke plaats ingeruimd voor het begrip «zorg op maat». De bewoordingen van de wet, het gebruik van de termen beleid en het onderscheiden daarin van verschillende stappen, lijkt op het eerste oog toegeneden op grotere arbeidsorganisaties. Daar bestaan veelal meer geformaliseerde wijzen van beleid voeren, waarin de in de wet onderscheiden stappen ook vaak afzonderlijk herkenbaar zijn in schriftelijke documenten, formele beslissingen en dergelijke. Bij kleinere werkgevers wordt veelal minder formeel vastgelegd en zijn de stappen minder van elkaar onderscheiden. Dat wil niet zeggen dat de bepalingen niet op kleinere bedrijven toepasbaar zijn. Behoudens het schriftelijk karakter van de risico-inventarisatie en -evaluatie en het bijbehorende plan van aanpak alsmede de medewerking van de arbodienst daaraan, gelden immers voor de beleidsvoering geen vormvereisten.

#### *De risico-inventarisatie en -evaluatie*

Arbidsomstandighedenbeleid moet gebaseerd zijn op een goed inzicht in de risico's die zich bij de arbeid voordoen. Een risico is de kans dat een bepaald gevaar optreedt met schadelijk effect op veiligheid of gezondheid. Een risico-inventarisatie en -evaluatie (verder ri&e) omvat daarom een inventarisatie van de gevaren die zich kunnen voordoen en een evaluatie van de risico's, dat is een schatting van de kans – gegeven voorkomende en beperkende maatregelen die al zijn getroffen – dat het gevaar optreedt.

Eenzelfde situatie brengt niet voor iedereen dezelfde risico's met zich mee. Daarom is bepaald dat aandacht moet worden besteed aan bijzondere categorieën werknemers. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan jeugdigen, ouderen, zwangeren en gehandicapten.

Bepaald is verder dat een registratie van ongevallen die voor de werknemers hebben geleid tot een verzuim van meer dan drie dagen onderdeel is van de ri&e. Beoogd wordt dat uit ongevallen die zich hebben voorgedaan lessen worden getrokken voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Het arbeidsomstandighedenbesluit vermeldt enkele bijzondere inventarisatie-verplichtingen, zoals bijvoorbeeld bij het werken met gevaarlijke stoffen en biologische agentia. Deze zijn onderdeel van de ri&e als geheel.

#### *Het plan van aanpak*

Een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de gekozen risico's, en binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden getroffen, is onderdeel van de ri&e.

Bij het opstellen van de ri&e is de medewerking van een gecertificeerde arbodienst verplicht (art. 13, lid 3). Dit houdt in dat de arbodienst tenminste toetst of de ri&e, indien die door het bedrijf zelf is opgesteld, volledig en betrouwbaar is en of de actuele inzichten («de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening») zijn verwerkt. Voorts is in het genoemde artikel bepaald dat de arbodienst adviseert over de ri&e. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de arbodienst de werkgever adviseert over de methode om een ri&e op te stellen. Omdat het plan van aanpak onderdeel is van de ri&e houdt dit adviseren met name in dat de arbodienst ook advies geeft over de te nemen maatregelen en de prioritering daarvan.

Een essentieel onderdeel van het plan van aanpak is de termijnstelling waarin de vastgestelde maatregelen genomen moeten worden. Het uitschrijven van de maatregelen en de vaststelling van de termijnen, alsmede het advies van de arbodienst bieden ook voor de werknemers een adequaat aangrijpingspunt voor hun medezeggenschap bij het arbeidsomstandighedenbeleid. De planningssystematiek die hiermee ontstaat, biedt mogelijkheden voor het periodiek opmaken van de stand van zaken. Op basis van deze voortgangsbesprekingen kunnen plannen bijgesteld en geactualiseerd worden. Tevens kan worden gezien of er aanleiding is voor het actualiseren van de RIE. Op grond hiervan is er geen reden om vast te houden aan het verplichte jaarplan en jaarverslag voor de bedrijven met 100 werknemers en meer.

De Arbeidsinspectie controleert of er een ri&e aanwezig is en of daaraan is meegewerkt door een gecertificeerde arbodienst (toets en advies). Indien de Arbeidsinspectie concrete risico's constateert die niet naar behoren volgens deze wet of het krachtens deze wet bepaalde zijn beperkt, treedt zij op die grond uiteraard op. Tevens maakt zij de werkgever attent op het gebrek in de ri&e. Het is dan aan de werkgever om dit gebrek met de arbodienst te verhelpen. De Arbeidsinspectie vervult op deze wijze feitelijk wel een belangrijke functie bij het handhaven van de kwaliteit van de ri&e, zij het in tweede lijn. De Arbeidsinspectie heeft niet tot taak om de kwaliteit van de ri&e op zich zelf te toetsen.

In eerste instantie worden de regels voor de kwaliteit van de ri&e vooral bepaald door de verplichtingen van de werkgever ten aanzien van de ri&e die in deze wet worden gesteld, waaronder de medewerking van een gecertificeerde arbodienst. Deze behoort de werkgever daaromtrent onafhankelijk en deskundig te adviseren. Dit brengt met zich mee dat de arbodiensten een belangrijke rol spelen bij het nader concretiseren van de

maatstaven waaraan een ri&e in verschillende omstandigheden moet voldoen. Daarmee speelt ook de certificatie van arbodiensten, waarmee de kwaliteit van de dienstverlening door arbodiensten wordt gehandhaafd, een rol bij de nadere concretisering in de praktijk van de regels voor de kwaliteit van de ri&e in verschillende omstandigheden.

Ook bij de ri&e en de medewerking van de arbodienst daaraan speelt het begrip «zorg op maat» een belangrijke rol. De omvang en de mate van gedetailleerdheid van een ri&e mag afgestemd zijn op de aard en omvang van de risico's die zich feitelijk voordoen. In een kleine detailhandel zal de ri&e veel beknopter kunnen zijn dan in een grote metaalwarenfabriek. Grotere bedrijven voldoen thans in het algemeen aan de ri&e-verplichtingen.

In het algemeen zal een ri&e in kleinere, minder complexe, bedrijven veelal eenvoudiger kunnen zijn. Bedrijfsomvang speelt ook een rol bij de kosten. Gegeven een zekere vaste tijd die gemoeid is met het opstellen van en het adviseren over een ri&e, zijn de kosten per werknemer voor kleinere bedrijven snel hoger. Van groot belang voor het praktisch hanteerbaar en doelmatig maken voor kleinere bedrijven van de ri&e-verplichting is daarom het tot stand komen in de praktijk van branche- of risico-specifieke systemen voor het opstellen van ri&e's, waarmee de werkgever zelf een groot deel van het werk kan verrichten. Die ontwikkeling heeft in de afgelopen jaren ook, mede met ondersteuning door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, plaats gevonden. Die ontwikkeling is evenwel nog niet ten einde. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid volgt de ontwikkelingen, onder meer via het in opdracht van het ministerie opgezette ZARA (Ziekteverzuim, Arbeidsomstandigheden, Reïntegratie, Arbeidsongeschiktheid) -werkgeverspanel en andere onderzoeken. Bij brieven van 18 oktober 1996, 10 april 1997 en 7 november 1997 heeft de staatssecretaris de Kamer daarover geïnformeerd. Daaruit blijkt onder meer dat medio 1997 in de categorie van de kleinste bedrijven (2-9 werknemers in dit onderzoek), waar het opstellen van een ri&e relatief het meest arbeidsintensief is, het bezit van een ri&e 21% bedroeg ten opzichte van 13% medio 1996. Dit geeft enerzijds aan dat er nog veel werk moet gebeuren, maar anderzijds dat er door arbodiensten en kleine bedrijven feitelijk veel werk wordt verricht, gelet op het hoge absolute aantal van de kleine bedrijven.

Tijdens dit invoeringsproces groeien ook geleidelijk praktische normen voor de ri&e voor verschillende omstandigheden naar bedrijfsomvang en aard en omvang van de risico's. De regering wil deze ontwikkeling, het nader bepalen van de juiste maatvoering, in eerste aanleg aan de praktijk overlaten. De rol die verschillende spelers daarbij spelen is hiervoor geschikt. Niettemin kan het gewenst zijn dat ook bij of krachtens de wet nadere maatstappen worden getrokken. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in het najaar van 1997 met betrokkenen, waaronder vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de maatvoering van de ri&e zoals die in de praktijk is gegroeid geëvalueerd. De evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat de ri&e effectiever en goedkoper kan worden uitgevoerd indien beter gebruik gemaakt wordt van branche-systemen. De eis dat de ri&e volledig en betrouwbaar moet zijn, leidde in de praktijk nog te vaak naar een volledige lijst met alle denkbare gevaren als uiteindelijk ri&e-document van de werkgever. Indien de gebruikte systemen de volledigheid garanderen, kan echter de concrete ri&e voor een afzonderlijk bedrijf veel beknopter zijn en directer gericht zijn op de problemen die zich daar echt voordoen en op adviezen om deze op te lossen. Voorlichting door het ministerie aan werkgevers en arbodiensten over de ri&e-verplichting kan hierin verbetering brengen. Van belang is ook een betere informatie-uitwisseling

tussen arbeidsinspectie en arbodiensten, opdat de werkgevers met meer eenduidige opvattingen te maken krijgen. In dit verband zij ook opgemerkt dat een ri&e niet hetzelfde is als het nagaan of aan alle wettelijke regels wordt voldaan. Immers, niet alle wettelijke regels hebben betrekking op risico's, en er is buiten de wettelijke regels een aanzienlijke beleidsruimte, zoals aangegeven in de vorige paragraaf. Hiermee is ook het onderscheid in taken tussen arbeidsinspectie en arbodienst aangeduid. Werkgevers en werknemers kunnen van deze beleidsruimte in onderling overleg gebruik maken om andere dan wettelijk geregelde aspecten van arbeidsomstandigheden te betrekken in de ri&e en het plan van aanpak. Ook ten aanzien hiervan mag van de arbodiensten een adviserende en ondersteunende rol worden verwacht.

Bij die evaluatie is ook bezien hoe het voornemen om de ri&e-verplichting voor de kleinste werkgevers te verlichten, zoals verwoord in de adviesaanvraag aan de SER van 13 augustus 1996, geconcretiseerd kan worden. De SER heeft over het concrete voornemen, een algehele vrijstelling voor een schriftelijke ri&e en de toets daarop door een arbodienst, een verdeeld advies uitgebracht<sup>4</sup>. Bij nadere bestudering blijkt dat een algehele vrijstelling niet goed te verenigen is met de EG-kaderrichtlijn. De ri&e-verplichting geldt voor alle werkgevers en de ri&e moet een schriftelijk karakter hebben. Voor het inschakelen van deskundigheid daarbij biedt de kaderrichtlijn wat meer ruimte aan de nationale wetgeving. Ik zal van de vrijstellingsmogelijkheid van art. 41 van de huidige Arbowet gebruik maken om de werkgevers die ten hoogste 40 uur werk laten verrichten, onder bepaalde voorwaarden vrij te stellen van de verplichting zich bij de ri&e te laten ondersteunen door een arbodienst. Die voorwaarde is dat zich in het bedrijf geen gevaren voordoen waarvoor de werkgever zelf de deskundigheid mist om deze op waarde te schatten en op te lossen. Ik zal daartoe een checklist laten ontwikkelen en beschikbaar stellen waarmee deze werkgevers aan hun ri&e-verplichting kunnen voldoen, en die hen helpt beoordelen of zij een arbodienst dienen in te schakelen.

#### *Uitvoering organiseren*

Artikel 3 lid 2 bepaalt dat de werkgever de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden in zijn organisatie voor het arbeidsomstandighedenbeleid moet regelen en daarbij moet zorgen dat degene die een bepaalde taak heeft daartoe ook de capaciteiten heeft. Het gaat dan om taken als het ontwikkelen van maatregelen, het uitvoeren ervan en het toezicht houden op de toepassing van bijvoorbeeld veiligheidsprocedures. Dit laatstgenoemde toezicht wordt overigens zo belangrijk geacht dat daartoe een specifieke bepaling is opgenomen in dit voorstel (art. 8, lid 4). Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is een voorwaarde voor de uitvoering van de in het plan van aanpak vastgestelde maatregelen. Ieder lid van de organisatie weet dan ook wie waarop kan worden aangesproken.

#### *Evaluatie en bijstelling*

In artikel 3, lid 3 is in algemene zin bepaald dat het arbeidsomstandighedenbeleid regelmatig aan de ervaringen getoetst moet worden en zonodig bijgesteld. In artikel 5 lid 3 is bepaald dat de ri&e dient te worden aangepast zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven. De regering heeft geen reden gevonden om een vaste periodiciteit voor te stellen voor de evaluatie en bijstelling. Naar haar mening zijn de omstandigheden van bedrijven daarvoor te divers. De regering vertrouwt

---

<sup>4</sup> Advies Vrijstelling ri&e-verplichting, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 21 november 1996.

vooral nog op de hiervoor geschetste partijen en mechanismen die toezien op de kwaliteit van de ri&e en op de nadere concretisering in de praktijk van de regels voor die kwaliteit.

#### c. Bijzondere aspecten van arbeidsomstandighedenbeleid

Artikel 4 geeft de werkgever twee specifieke beleidsopdrachten binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid: ziekteverzuimbeleid en beleid met betrekking tot seksuele intimidatie en agressie en geweld.

##### *Ziekteverzuim*

De beleidsopdracht met betrekking tot ziekteverzuim is in de arbeidsomstandighedenwet opgenomen sinds 1 januari 1994, en hangt sterk samen met de tegelijkertijd ingevoerde wijziging in de Ziektewet (TZ), waarbij de werkgever een groter financiële verantwoordelijkheid kreeg voor loondoorbetaling bij ziekte en de verantwoordelijkheid voor de sociaal-medische begeleiding van zieke werknemers verschoof van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering naar de werkgevers, daarbij wat de vereiste deskundigheid betreft ondersteund door arbodiensten. Die verantwoordelijkheid is daarna nog versterkt door Wulbz en Pemba.

De beleidsopdracht in de Arbowet is tweeledig: Preventie, zoveel mogelijk voorkomen of beperken van ziekte van werknemers door arbeidsomstandighedenbeleid. Begeleiding, dat is alles doen wat binnen het vermogen van het bedrijf ligt om tot verantwoorde reïntegratie in het eigen bedrijf te komen. De koppeling van deze beide elementen onder één verantwoordelijkheid, n.l. die van de werkgever, en wat deskundige ondersteuning betreft door één multidisciplinaire dienst, biedt meerwaarde ten opzichte van het voorgaande stelsel, waarin deze verantwoordelijkheden gescheiden waren. Het arbeidsomstandighedenbeleid wordt versterkt door de lessen die getrokken kunnen worden uit de verzuimbegeleiding; de verzuimbegeleiding wordt versterkt omdat daarbij de kennis verzekerd is van de arbeidsomstandigheden van de zieke werknemer.

Uit de in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerde onderzoeken blijkt dat bedrijven in de afgelopen jaren in het algemeen prioriteit hebben gegeven aan het op orde brengen van organisatorische en administratieve zaken rond het verzuim en de verzuimbegeleiding. Toch blijken al veel bedrijven ook de aandacht voor preventie door arbeidsomstandighedenbeleid te hebben vergroot. Dit wordt bevestigd in het onder werknemers uitgevoerde onderzoek.

Ten behoeve van werkgevers die uitsluitend met onbetaalde krachten (zoals vrijwilligers) werken of met bijvoorbeeld oproepkrachten waarvoor de uitvoeringsinstellingen de ziekteverzuimbegeleiding verzorgen, is op grond van artikel 41 van de Arbowet vrijstelling verleend van de verplichting voor ziekteverzuimbegeleiding een arbodienst in te schakelen. Deze werkgevers blijven uiteraard wel verplicht voor de andere taken een arbodienst in te schakelen.

##### *Seksuele intimidatie en agressie en geweld*

Sinds oktober 1994 kent de Arbeidsomstandighedenwet bepalingen terzake van seksuele intimidatie en agressie en geweld. Deze zijn integraal overgenomen in het wetsontwerp. Het gaat om een algemene zorgverplichting: de werkgever moet zorgen voor zoveel mogelijk bescherming tegen beide verschijnselen en tegen de nadelige gevolgen



ervan. Door de onderwerpen aldus in de wet op te nemen dienen ze te worden betrokken bij systeemverplichtingen als risico-inventarisatie en -evaluatie en plan van aanpak, overleg met ondernemingsraad of belanghebbende werknemers, voorlichting en onderricht, e.d. De wetswijziging opende de mogelijkheid van het stellen van nadere regels, maar daarvan zou geen gebruik gemaakt worden voordat de noodzaak zou blijken bij de evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging, dus in 1999. Een nulmeting voor die evaluatie heeft plaatsgevonden begin 1995; toen al had bijna de helft van de werkgevers enigerlei maatregel genomen tegen seksuele intimidatie; en twee op de vijf werkgevers al tegen agressie en geweld. Ook ervaringen sindsdien geven aan dat de algemene verplichting tot beleidsvoering maatwerk in de arbeidsorganisaties in de hand werkt.

#### d. Deskundige bijstand arbodiensten

Bij veel onderdelen van het arbeidsomstandighedenbeleid is deskundigheid nodig die niet in alle bedrijven in huis is. Sinds 1994 zijn in de Arbowet bepalingen opgenomen die mede ter uitvoering van de Europese kaderrichtlijn beogen zeker te stellen dat waar nodig die deskundigheid ook beschikbaar is en aangewend wordt.

De betreffende bepalingen konden, nu de overgangsfase van invoering praktisch is afgerond en de ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd, in dit wetsvoorstel duidelijker gestructureerd, vereenvoudigd en gebundeld geformuleerd worden. Naar de inhoud zijn zij in hoofdzaak ongewijzigd gebleven.

De wijzigingen betreffen het volgende:

In artikel 13, tweede lid, van dit voorstel is de eis van onafhankelijkheid van de bijstand door arbodiensten duidelijker geformuleerd dan het overeenkomstige artikel in de bestaande wet (art. 19, lid 2). Deze eis wordt nu in gelijke mate aan externe diensten en aan interne diensten en werknemers gesteld. De onafhankelijkheid van de dienstverlening door deskundigen van arbodiensten wordt overigens ook in andere regelingen gewaarborgd. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in een brief van 14 februari 1997 de Kamer uitvoerig geïnformeerd over dit onderwerp.

In de bestaande wet (art. 18, lid 1, onderdeel f) is als verplicht onderdeel van de bijstand opgenomen «het houden van een arbeidsgezondheidskundig spreekuur». Deze formulering is in het voorliggende voorstel verbreed tot «het houden van een arbeidsomstandighedenspreekuur» (art. 13, lid 3, onderdeel d). Deze verbreding doet meer recht aan het multidisciplinaire karakter van de advisering door de arbodienst, ook aan de individuele werknemer.

Ten opzichte van de wettekst van 1994 is aan de lijst van verplichte taken toegevoegd «de aanstellingskeuring indien de werkgever deze laat verrichten». Deze uitbreiding is tot stand gekomen bij de Invoeringswet Pemba (Stb. 1997, 178, art. XLIII) en is per 1 januari 1998 in werking getreden. In de wet op de medische keuringen is bepaald dat medische aanstellingskeuringen slechts worden verricht indien aan de vervulling van de functie waarop de arbeidsverhouding betrekking heeft, bijzondere eisen op het punt van de medische geschiktheid moeten worden gesteld. Daarbij wordt onder medische geschiktheid voor de functie begrepen de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de keurling en van derden bij de uitvoering van de desbetreffende arbeid. De keurend arts dient zijn taak uit te oefenen met behoud van zijn zelfstandig oordeel op het gebied van zijn deskundigheid en van zijn onafhankelijkheid. Als een werkgever een medische aanstellingskeuring conform deze bepalingen wil en mag laten uitvoeren, dient hij zich bij de beoordeling van de

medische geschiktheid te laten bijstaan door een gecertificeerde deskundige dienst.

Niet meer opgenomen zijn de niet verplichte taken van de arbodienst, het adviseren over en meewerken aan de uitvoering van maatregelen (bestaande wet art 18, lid 1, onderdelen d en e). Het staat de arbodienst uiteraard vrij om andere verwante diensten te verrichten dan alleen de wettelijk verplichte.

#### e. Medezeggenschap

Arbeidsomstandighedenbeleid in bedrijven is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers. De werkgever is gehouden een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid te voeren (artikel 3), de werknemer is verplicht om in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen en naar vermogen zorg te dragen voor de eigen veiligheid en gezondheid en die van andere personen (artikel 11). De gezamenlijkheid van de verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden komt voorts tot uitdrukking in de medezeggenschap van werknemers omtrent het arbeidsomstandighedenbeleid van de werkgever.

De medezeggenschap omtrent arbeidsomstandigheden is grotendeels vastgelegd in de Wet op de Ondernemingsraden, en voor een ander deel in de Arbowet. Het naast elkaar bestaan van twee regimes (civielrechtelijk in de WOR en strafrechtelijk gehandhaafd in de Arbowet) schept in de praktijk onduidelijkheid. De regering geeft er daarom thans de voorkeur aan om medezeggenschapsaspecten zoveel mogelijk in één regime te regelen, en heeft daarbij gekozen voor de WOR.

Het wetsvoorstel tot herziening van de WOR en artikel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (24 615) ligt thans ter behandeling in de Eerste Kamer. De memorie van antwoord is op 4 december 1997 aan de Eerste Kamer gezonden.

De voorgenomen wijziging van de WOR betekent een versterking van de bevoegdheden van het medezeggenschapsorgaan op het terrein van arbeidsomstandigheden in grotere bedrijven, en een verbetering van de mogelijkheden voor medezeggenschap in kleinere bedrijven. De versterking van de medezeggenschap past in de lijn van verdere vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor de arbeidsomstandigheden in hun eigen bedrijf.

Het wetsvoorstel verduidelijkt de bevoegdheden van het medezeggenschapsorgaan in gevallen waarin de Arbeidsinspectie gerechtigd is om een eis te stellen. Geschrapd wordt namelijk artikel 27, derde lid, tweede volzin van de WOR, waarin gelezen zou kunnen worden dat de ondernemingsraad in dergelijke gevallen geen instemmingsrecht heeft. Doel van die bepaling was, om samenloop van geschillenregelingen op grond van de WOR respectievelijk op grond van de Arbeidsomstandighedenwet uit te sluiten. In de praktijk schept deze regeling onduidelijkheid en heeft daardoor een onbedoeld beperkend effect op het uitoefenen van medezeggenschap. Het middel om samenloop van geschillenprocedures te voorkomen bleek strijdig met het doel van optimale betrokkenheid van de ondernemingsraad bij het arbeidsomstandighedenbeleid van het bedrijf. In het wijzigingsvoorstel WOR is daarom gekozen voor een andere systematiek om samenloop van procedures van OR en Arbeidsinspectie te voorkomen. In artikel 36 van de WOR wordt volgens dit voorstel een procesbepaling opgenomen op grond waarvan de kantonrechter zich niet-ontvankelijk verklaart voorzover terzake van dezelfde aangelegenheid de Arbeidsinspectie een aanwijzing heeft gegeven of een eis heeft gesteld.

Voorts zal door de Arbeidsinspectie geen aanwijzing meer worden gegeven of een eis worden gesteld indien door het medezeggenschapsorgaan een procedure is aangespannen bij de kantonrechter met betrekking tot dezelfde aangelegenheid.

De wijzigingsvoorstellen voorzien in een heldere regeling van het instemmingsrecht van de OR inzake arbeidsomstandigheden of het ziekteverzuim. Voor ondernemingen met meer dan 50 werknemers zal een ondernemingsraad ingesteld moeten worden. De ondernemingsraad heeft instemmingsrecht met betrekking tot regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden of het ziekteverzuim.

Voor ondernemingen met 10 tot 50 werknemers heeft de ondernemer de mogelijkheid om een personeelsvertegenwoordiging (pvt) in te stellen of de plicht om een pvt in te stellen als de meerderheid van de werknemers dit wenst. Een pvt heeft instemmingsrecht met betrekking tot regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden of het ziekteverzuim.

Indien de ondernemer in de categorie 10 tot 50 werknemers, geen pvt heeft dan is hij verplicht om twee maal per jaar met het personeel bij elkaar te komen en de aangelegenheden die de onderneming betreffen te bespreken. Daaronder valt ook het arbeidsomstandighedenbeleid en het ziekteverzuim. Tevens zijn deze ondernemers verplicht om advies te vragen over elk door hen voorgenomen besluit dat kan leiden tot een belangrijke verandering in de arbeidsomstandigheden van tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen.

Het instemmingsrecht van de OR en de pvt, alsmede het adviesrecht van werknemers bij ontbreken van een OR of pvt, geldt zoals gememoreerd voor alle regelingen op het gehele terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid van het bedrijf. Daaronder vallen dus ook meer specifieke punten, zoals:

- de risico-inventarisatie en -evaluatie en het daartoe behorende plan van aanpak (artikel 5);
- de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder b, c en d;
- de wijze waarop de deskundige bijstand wordt ingericht (dit betreft onder meer het contract met de arbodienst) (artikel 13);
- het aanwijzen van bedrijfshulpverleners zoals bedoeld in artikel 14, eerste lid;
- de periodiciteit van het arbeidsgezondheidskundig onderzoek als bedoeld in artikel 17.

In ondernemingen met minder dan 10 werknemers bestaat eveneens de mogelijkheid om een pvt in te stellen. Deze pvt heeft uitsluitend met betrekking tot de werktijdenregeling een instemmingsrecht. Indien de werkgever gebruik wil maken van de mogelijkheid van maatwerk op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 16) dan is dat mogelijk indien hij daarover schriftelijk overeenstemming bereikt met deze pvt.

Slechts enkele medezeggenschapsaspecten rond arbo zullen in de Arbowet blijven staan. Zo blijven in aanvulling op de WOR in artikel 12 van dit wetsvoorstel enige zaken geregeld die niet vanzelfsprekend uit de WOR voortvloeien, te weten de plicht tot toezending van de ri&e en het bijbehorende advies van de arbodienst door de werkgever aan het medezeggenschapsorgaan, alsmede het recht van het medezeggenschapsorgaan om een inspecteur van de arbeidsinspectie te vergezellen bij de inspectie van het bedrijf.

## 5.2 Certificatie

### Het systeem van de Raad voor Accreditatie

Op velerlei terreinen in het bedrijfsleven is het gebruikelijk om met een certificaat tot uitdrukking te brengen dat producten, systemen, processen, diensten of personen voldoen aan normen. Veelal wordt daarbij gebruik gemaakt van het private systeem van accreditatie en certificatie van de Raad voor Accreditatie. Ook op het terrein van arbeidsomstandigheden is het instrument certificatie gebruikelijk geworden. Certificatie vormt een belangrijk hulpmiddel voor een effectiever arbobeleid. Het gaat hierbij om een volledig vrijwillig en privaat systeem, waarin echter ook, zo men dat wil, aan wettelijke normen getoetst kan worden.

Het systeem van de Raad voor Accreditatie bevat twee niveaus. De Raad certificeert niet zelf, maar toetst of certificerende instellingen onafhankelijk, deskundig en betrouwbaar zijn voor de afgifte van een bepaald certificaat. De certificerende instelling moet daartoe gebruik maken van een certificatieregeling, waarin is vastgelegd aan welke normen het te certificeren product of dienst moet voldoen en hoe dat wordt getoetst. De Raad erkent («accrediteert») instellingen die aan die voorwaarden voldoen.

Kenmerkend voor het systeem van de Raad voor Accreditatie is dat belanghebbenden in een College van Deskundigen bijeen worden gebracht. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het ontwerp en het beheer van een regeling. Op het niveau van accreditatie betekent dit dat zij op basis van een van de Europese normen uit de zogeheten 45 000-serie, een op het onderwerp van certificatie toegesneden accreditatieschema ontwerpen dat de Raad voor Accreditatie vervolgens hanteert voor aanwijzing van en toezicht op de certificerende instellingen. Op het niveau van certificatie zorgen belanghebbenden in het College van Deskundigen voor de vertaling van (wettelijke of andere) normen in eisen die uitvoerbaar en meetbaar zijn. Onafhankelijke en deskundige certificerende instellingen kunnen zo op basis van een normstellend document de certificaten verlenen, als bewijs dat de betreffende normen nagekomen worden.

Doordat het beheer van een regeling in handen is van belanghebbenden, is het praktisch nut van de regeling verzekerd. De operationele uitvoering van een regeling is in handen van onafhankelijke certificerende instellingen. Certificerende instellingen onderzoeken en heronderzoeken regelmatig of betrokkenen voldoen aan de eisen van het certificaat. De Raad voor Accreditatie ziet er op toe dat de certificerende instellingen voldoen aan de aan hen gestelde eisen.

Op het terrein van arbeidsomstandigheden zijn inmiddels zo'n 30 (branche-)initiatieven geteld voor vrijwillige certificatie. Voorbeelden zijn de Veiligheids Checklist Aannemers (VCA) in de chemische industrie en het VCAB voor baggerbedrijven. De regering vindt het belangrijk dat deze ontwikkeling verder wordt voortgezet, omdat hiermee de nakoming van Arbowetverplichtingen een inbedding krijgt in branches en in ondernemingsbeleid. In die branches waar relatief veel arbo-certificaten voorkomen zal de Arbeidsinspectie op een andere wijze kunnen inspecteren. Van een volledig terugtrekken zal geen sprake zijn, omdat in het kader van de toezichthoudende taak een blijvend voldoende zicht moet worden gehouden op de stand van zaken in de verschillende branches. De regering onderschrijft daarmee de opvatting van de SER dat certificatie niet in de plaats treedt van het optreden van de Arbeidsinspectie.

Waar in onderling overleg belanghebbenden in het kader van vrijwillige certificatie tot een andere invulling van een middelvoorschrift komen zal, op verzoek van partijen, worden overwogen om deze bepaling tot beleidsregel te maken, waarna de Arbeidsinspectie in haar inspecties deze alternatieve bepaling zal handhaven.

#### *Van erkenning naar certificatie*

In de arbeidsomstandighedenregelgeving is voor een aantal onderwerpen een toetsing vooraf voorgeschreven van conformiteit aan normen. Zo mag bijvoorbeeld een torenkraan alleen bediend worden door iemand die in het bezit is van een deskundigheidsbewijs. Ook de kraan zelf moet gekeurd zijn. Elke werkgever moet een contract sluiten met een arbodienst; de arbodienst zelf alsmede de daarin werkzame deskundigen moeten een bewijs van deskundigheid bezitten. Omdat het gaat om een wettelijk voorschrift moet bij of krachtens de wet ook voorzien worden in de normen die voor de vereiste deskundigheid worden aangelegd, de wijze waarop deze getoetst wordt en door wie getoetst wordt, wie het vereiste document verschaft, wie toezicht uitoefent of aan de eisen voldaan blijft worden en wie het document eventueel intrekt.

Van oudsher was dit alles in één hand, die van de Minister. De wet voorziet echter ook al langer in de mogelijkheid dat de Minister een instelling kan aanwijzen die aan de normen toetst, het vereiste document verstrekt en vervolgens het toezicht uitoefent. Tot 1 juli 1997 was in de arbeidsomstandighedenregelgeving sprake van «door Onze Minister erkende opleidingen» voor veiligheidskundigen, arbeids- en organisatie-deskundigen, arbeidshygiënisten, kraanmachinisten, deskundig toezicht-houders asbestsloop en duikers. Zo is bijvoorbeeld voor het verstrekken van het deskundigheidsbewijs voor torenkraanmachinisten de Stichting Beroepsopleidingen Weg- en waterbouw erkend.

In het per 1 juli 1997 in werking getreden Arbeidsomstandighedenbesluit wordt bij deze regelingen gesproken van «verplichte certificatie door Onze Minister, dan wel door een of meerdere door Onze Minister aan te wijzen instellingen». Voor arbodiensten werd voordien al in de wet de term «certificaat» gebruikt, ook al werd het certificaat nog door de minister verstrekt.

Het gaat daarbij om méér dan alleen een verandering van terminologie. Het is kabinetsbeleid om bij verplichte toetsingen vooraf, waar mogelijk en efficiënt, zoveel mogelijk gebruik te maken van het systeem van de Raad voor Accreditatie. Daarmee wordt beoogd een heldere scheiding aan te brengen tussen normstelling en toezicht. Verder wordt zo de privaat aanwezige deskundigheid optimaal benut en wordt de bestuurslast voor de overheid beperkt. Het stellen van regels op deze terreinen is en blijft daarmee overigens de verantwoordelijkheid van de Minister, waarbij het toezicht, met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, in eerste instantie privaat kan plaatsvinden. Hiermee wordt het advies van de SER onderschreven om, ook bij gebruik van certificatie, blijvende overheids-betrokkenheid en verantwoordelijkheid te houden voor de normstelling.

Certificerende instellingen die door de minister worden aangewezen om verplichte certificaten af te geven krijgen een publieke taak en openbaar gezag toebedeeld en zijn dus een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Deze certificerende instellingen blijven echter voor het overige privaatrechtelijke organen die slechts ZBO zijn voorzover het de uitvoering van de publieke taak betreft. De publieke taak vormt in de regel slechts een klein deel van hun activiteitenpakket op commerciële basis. Er gaan geen collectieve middelen in om en zij werken onder marktomstandigheden.

Per definitie is sprake van een open systeem. Meerdere certificerende instellingen kunnen voor de uitvoering van een zelfde regeling aangewezen worden. Deze ZBO's verschillen dus aanzienlijk van de zogeheten publiekrechtelijke ZBO's.

Het zoveel mogelijk volgen van het systeem van de Raad voor Accreditatie betekent ook dat er een zeer sterke voorkeur is dat de minister certificerende instellingen aanwijst die voor het betreffende onderwerp geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie. Omdat het om een vrijwillig en privaat systeem gaat, is de overheid bij het realiseren van die voorkeur evenwel afhankelijk van de bereidheid daartoe bij belanghebbenden in een College van Deskundigen en bij potentiële certificerende instellingen. Is die bereidheid tot accreditatie er niet, dan zal de minister instellingen zonder accreditatie moeten aanwijzen. In het uiterste geval kan er zelfs geen certificerende instelling worden gevonden en zal de minister zelf certificaten moeten verstrekken. De voorgestelde wetstekst (art. 19) voorziet evenals de huidige wet in al deze mogelijkheden. Tot dusverre is, op grond van de huidige wet, één certificerende instelling aangewezen die tevens geaccrediteerd is door de Raad voor Accreditatie. Het gaat om de Stichting voor de certificatie van vakbekwaamheid (SKO), en wel voor de certificatie van hogere veiligheidskundigen van arbodiensten.

Overwogen is om in het wetsontwerp de mogelijkheid te openen dat de minister de aanwijzing van certificerende instellingen niet zelf doet, maar dit overlaat aan de Raad voor Accreditatie. Op deze wijze zouden het systeem van de Raad ten volle worden benut en de bestuurlijke lasten voor de overheid tot een minimum worden beperkt. In dat geval zou de Raad dus een ZBO worden die andere ZBO's aanwijst. Gegeven de ontwikkeling in de discussie over ZBO's alsmede de vraagstukken rond de vermenging van private (accreditatie-) taken en publieke (aanwijzings-) taken, is van deze mogelijkheid vooralsnog afgezien. De minister blijft in dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het aanwijzen van certificerende instellingen. Wel zal in overleg met de Raad voor Accreditatie bezien worden of de Raad met aanwijzing samenhangende uitvoerende taken kan verrichten en terzake kan adviseren.

Voordelen van deze constructie zijn dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor de wettelijke regels blijvend kan waarmaken, maar dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van het systeem van accreditatie en certificatie, zoals dat onder de Raad voor Accreditatie inmiddels bestaat.

De artikelen 19 tot en met 22 geven, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving m.b.t. ZBO's een wettelijke grondslag voor de publieke taakuitoefening door certificerende instellingen.

In verband hiermee zijn regels gesteld met betrekking tot:

- een periodiek verslag van de publieke taakuitoefening
- een (verantwoordings)informatieplicht, en
- een taakverwaarlozingsregeling.

Nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kosten van een certificaat en de voorschriften die aan een certificaat verbonden kunnen worden.

### *5.3 Sanctionering, toezicht en handhaving*

#### *Handhaving door Arbeidsinspectie c.a.*

De handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet is opgedragen aan de Arbeidsinspectie. In bepaalde economische sectoren is die handhaving (gedeeltelijk) opgedragen aan het Staatstoezicht op de Mijnen (mijnbouw), het Korps Landelijke Politiediensten (binnenvaart),

Luchtvaartinspectie (luchtvaart), de Scheepvaartinspectie (zeeschepen, incl. visservaartuigen en zeegaand baggermaterieel). Binnen afzienbare tijd zal ook de Rijksverkeersinspectie (Beroepsgoederenvervoer, taxi en besloten busvervoer) met toezicht op de Arbowet worden belast. In deze toelichting wordt gesproken over werkzaamheden van de Arbeidsinspectie; in voorkomende gevallen kan daarmee ook bedoeld worden op andere inspectiediensten. De regeling van coördinatie tussen Arbeidsinspectie en andere inspectiediensten zal naar aanleiding van het voorliggende voorstel van wet, met name wat betreft de invoering van de bestuurlijke boete, aangepast worden.

#### *Prioriteitstelling in de handhavingspraktijk*

Preventief toezicht wordt gerealiseerd door het bezoeken van bedrijven met het oog op inspectie van de arbeidsomstandigheden. Daarbij is het noodzakelijk prioriteiten te stellen ten aanzien van de te inspecteren bedrijven en de daarbij te hanteren frequentie. In alle branches zal preventief toezicht door de Arbeidsinspectie plaatsvinden, omdat alleen dan een adequate invulling van de monitoring- en signaalfunctie kan plaatsvinden. Een deel van de branches zal steekproefsgewijs worden geïnspecteerd, terwijl voor een ander deel van de branches, dat met grotere arbo-problematiek, een relatief hogere inspectiefrequentie zal worden vastgesteld.

De Arbeidsinspectie hanteert als indicatoren voor vaststelling van sectoren waar met een steekproef kan worden volstaan

- relatief lage ongevals cijfers;
- relatief lage ziekteverzuimcijfers;
- uit ervaringen van de inspectiepraktijk gebleken mindere arbo-problematiek;
- aansluiting bij een gecertificeerde arbodienst;
- aanwezigheid arbo-certificatiesystemen;
- afwezigheid van signalen (zoals klachten) die misstanden doen vermoeden.

Door verbeterde informatievoorziening zal meer dan voorheen de inspanning kunnen worden gericht op die bedrijven die structureel de regelgeving overtreden. Dat betekent dat binnen sectoren met relatief grote arbo-problematiek, zoals de bouwnijverheid en de metaalindustrie, niet alle bedrijven een even grote pakkans hebben. Die wordt mede bepaald aan de hand van de ervaringen van de Arbeidsinspectie met de betreffende bedrijven.

Hiernaast onderzoekt de Arbeidsinspectie ongevallen met ernstige afloop die de werkgever verplicht is te melden (art. 9), en klachten die iedere werknemer of burger bij de Arbeidsinspectie kan indienen. Het belang van het onderzoek van deze signalen is groter in die sectoren waar voor preventief toezicht met een steekproef wordt volstaan en de aanwezigheid van de Arbeidsinspectie beperkt is.

#### *Vooraf bedrijfstakgewijze aanpak*

Centraal staat een aanpak per bedrijfstak. Er zijn voor elke bedrijfstak coördinatoren benoemd, die een analyse maken van de arbo-problematiek binnen de betreffende bedrijfstak en hierop een meerjarenaanpak ontwikkelen. Deze analyse geeft richting aan de inzet van de Arbeidsinspectie. Er zijn ook onderwerpen die niet specifiek bedrijfstakgebonden zijn. In die gevallen wordt overgegaan tot onderwerpsgerichte inspecties, dwars door een aantal bedrijfstakken. Het handhavend optreden is gericht op het bestrijden van overtredingen en op de aanpak van achterliggende oorzaken (bronaanpak).

### *Introductie bestuurlijke boete*

In brede kring leeft de opvatting, dat de mogelijkheden tot handhaving van de bestuursrechtelijke wetgeving tekortschieten, onder andere door het sterk toegenomen beroep op het strafrechtelijk sanctiesysteem bij de handhaving van deze wetgeving. Een kernpunt van beleid is dan ook de versterking van de handhaving door het bestuur zélf. Het strafrecht dient gereserveerd te worden voor ernstige inbreuken op de rechtsorde. Uitvoering van dit beleid betekent dat er meer ruimte moet komen voor bestuursrechtelijke handhaving.

Een van de mogelijkheden daarvoor is de handhaving door bestuurlijke boeten, waarover op 12 januari 1994 advies is uitgebracht door de Commissie voor de toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW)<sup>5</sup>, de commissie-Kortmann, ofwel de Toetsingscommissie. In dit advies, getiteld «Handhaving door bestuurlijke boeten», is onderzocht of het wenselijk en mogelijk is om op grotere schaal dan tot dusver, administratieve boeten in te zetten naast of in plaats van strafrechtelijke handhaving. Blijkens het advies is de Toetsingscommissie van mening, dat invoering van de bestuurlijke boete op grotere schaal – mits daarbij aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan – een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de handhaving van de bestuursrechtelijke wetgeving. In zijn brief van 1 juli 1994 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet laten weten het CTW-advies in hoofdlijnen over te nemen.

Om te bepalen of wetten voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen, heeft de Toetsingscommissie een vijftal criteria geformuleerd:

1. De wettelijke norm heeft een geringe normatieve lading;
2. De overtreding pleegt geen letsel aan personen of schade aan goederen toe te brengen;
3. De norm is zo duidelijk in de wet omschreven dat het mogelijk is om op grond van de wettelijke normen in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen;
4. De ambtenaar of dienst die belast wordt met de handhaving beschikt over voldoende expertise om aan de handhaving voldoende adequaat gestalte te geven;
5. Voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.

Op grond van deze criteria heeft de Toetsingscommissie ten aanzien van een belangrijk aantal wetten, waaronder de Arbeidsomstandighedenwet, geadviseerd om op korte termijn over te gaan tot invoering van de bestuurlijke boete.

Met betrekking tot het derde criterium wordt geconstateerd dat het globale karakter van sommige regels die onder de Arbowet vallen introductie van de bestuurlijke boete niet in de weg staat. De regering volgt hierin de lijn van de SER om de bestuursrechtelijke sanctie bij doelbepalingen eerst dan op te leggen als de Arbeidsinspectie bij een eerste bezoek een eis tot naleving ex. artikel 26 heeft gesteld. Daarmee wordt immers de bepaling geconcretiseerd voor de betreffende werkgever. Niet in alle gevallen zal het evenwel nodig zijn om voorafgaand aan de beboeting van een globale bepaling een eis te formuleren. In voorkomende gevallen kan overduidelijk zijn dat het doel in het geheel niet is gerealiseerd en/of dat, mede gezien ook de praktijk in de bedrijfstak, volstrekt onvoldoende maatregelen zijn getroffen. In die situaties is het stellen van een eis, voorafgaand aan het opleggen van een boete, niet noodzakelijk en omdat dit het traject onnodig zou verlengen, in strijd met het «lik op stuk karakter».

<sup>5</sup> CTW Rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» (CTW 94/1) en Kabinetsstandpunt Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48.



De introductie van het instrument bestuurlijke boete zal naar verwachting leiden tot een belangrijke verhoging van de effectiviteit van de handhaving door de overheid. Zo zal ten eerste een verkorting van de periode tussen overtreding en overheidsreactie worden bewerkstelligd, zodat een «lik-op-stuk-benadering» kan worden gevolgd. Daarnaast wordt meer eenheid in beleid, handhaving en sanctionering tot stand gebracht.

Het hiernavolgende geeft op hoofdlijnen aan hoe dit gestalte krijgt in de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet.

#### *Strafrecht blijft noodzakelijk*

Bij de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet blijft het strafrecht op een aantal punten aangewezen. Overtreding van de wettelijke regels, mogelijk leidend tot ongevallen met dodelijke afloop of ernstig letsel, dan wel leidend tot blijvende gezondheidsschade, is een dermate ernstige inbreuk op het rechtsgevoel, dat afdoening met een bestuurlijke boete niet past. Strafrechtelijke afdoening is daarom voorzien bij:

1. zeer ernstige risico's (delicten waarbij sprake is van ernstig gevaar voor de veiligheid en gezondheid);
2. delicten die letsel aan personen tot gevolg hebben gehad;
3. bepaalde gevallen van recidive van regels waaraan in eerste aanleg een bestuursrechtelijke sanctie is verbonden.

Wat betreft het eerste wordt de suggestie van de SER overgenomen om ter bepaling van wat als «ernstige risico's» kan worden getypeerd de bepalingen over te nemen die in hoofdstuk 3 van P(ublikatie)-blad P-185 zijn aangeduid als ernstige overtredingen. Daarin is de uitgekristalliseerde ervaring van de Arbeidsinspectie terzake van ernstige feiten op arbeidsomstandighedenterrein neergelegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit overzicht voor het nu beoogde doel moet worden aangepast. Enerzijds omdat na de samenstelling ervan nieuwe onderwerpen onder het bereik van de Arbwet zijn gebracht, zoals fysieke belasting en biologische agentia. Anderzijds omdat het criterium voor opname destijds was de vraag of het risico acuut optrad. Het P-blad had immers betrekking op de wijze van handhaving door de Arbeidsinspectie. Bij gezondheidsschade die zich op termijn kon manifesteren was er gelegenheid om met de werkgever afspraken te maken, terwijl bij acuut optredende factoren onmiddellijk ingrijpen geïndiceerd was. Voor het aangepaste overzicht zal als criterium gelden de ernst van de gezondheidsschade die kan optreden als gevolg van het niet naleven van de bepalingen.

De bestuursrechtelijke sanctionering zal worden toegepast op alle overige risico's die niet voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen. Directe handhaving van de overleg- en informatieverplichtingen die in de Wet op de Ondernemingsraden zijn opgenomen en in art. 12 van deze wet zal niet plaatsvinden. Afdwinging van die regelgeving zal aan het civielrechtelijk domein worden overgelaten.

Vanuit deze criteria is de regeling in de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet opgebouwd. Zo bevat artikel 31 een algemene verbodsbepaling om in strijd met de wet te handelen, zodanig dat daardoor ernstige schade aan de gezondheid van werknemers is of kan ontstaan. Dit is nader gesanctioneerd in artikel 45, betreffende een wijziging van de Wet economische delicten (WED). Zo is het mogelijk om in geval van overtreding van regels waarin in eerste instantie is afgezien van sanctionering en handhaving door de overheid, terug te grijpen op het strafrecht als in een concreet geval ernstige risico's kunnen optreden.

Artikel 32 van deze wet geeft allereerst het overzicht van bepalingen die in het voorliggende wetsontwerp bestuurlijk beboetbaar zijn. Verder wordt vastgesteld dat en hoe in het Arbeidsomstandighedenbesluit, dat immers de specifiekere bepalingen bevat, een aantal bepalingen als beboetbaar feit kan worden aangemerkt. Daarbij zullen dezelfde criteria gelden.

#### *Strafmaat bestuurlijke boete*

De wet kent twee boetecategorieën, waarin de boetebedragen zijn vastgelegd. Vanwege het karakter van de mogelijke overtredingen gaat het hier om maximumbedragen. Er bestaat derhalve voor het bestuursorgaan beslissingsruimte, waarbij rekening kan worden gehouden met de omstandigheden. Deze omstandigheden zijn elementen als grootte van het bedrijf, financiële draagkracht, mate van verwijtbaarheid en economisch voordeel dat met het overtreden van de norm is behaald. Voorts mag geen situatie ontstaan waarin de werkgever om economische redenen het betalen van een boete preferereert boven aanpassing van de arbeidsomstandigheden. Een en ander zal ook onderwerp zijn van overleg met het Openbaar Ministerie. Het kan immers niet zo zijn dat de bestuurlijke boete voor minder ernstige feiten hoger uitvalt dan die in geval van een strafrechtelijke vervolging. De regeling zal door middel van een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit nader worden uitgewerkt. Ten aanzien van de samenloop van overtredingen wordt opgemerkt dat analoog aan artikel 62 Sr gekozen is voor het systeem van onbeperkte cumulatie, dat wil zeggen dat voor elke overtreding zonder vermindering straf wordt opgelegd.

#### *Aanpassing bestuursorganisatie*

De introductie van de bestuurlijke boete kan implicaties hebben voor de organisatie van het bestuursorgaan (i.c. de Arbeidsinspectie). In artikel 34 e.v. zijn de zorgvuldigheidsvereisten vastgelegd. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier meer uitgebreid op ingegaan. In dit kader wordt volstaan met de belangrijkste noties.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen degene die de overtreding constateert (de inspecteur) en de boete-oplegger. Zorgvuldigheid vereist dat boete-oplegging plaatsvindt door een ambtenaar van het bestuursorgaan die niet met de uitvoering is belast. Wanneer de inspecteur voornemens is om een boeterapport op te maken, zal hij de overtreder horen, waarbij hij aangeeft dat de overtreder niet tot antwoorden is verplicht. Een door de inspecteur opgemaakt boete-rapport zal op centraal niveau in de Arbeidsinspectie worden afgedaan, zodat landelijk uniforme afdoening zal plaatsvinden. In voorkomende gevallen kan de boete-oplegger de overtreder nog eens horen. Op deze wijze kan op eenvoudige manier worden tegemoet gekomen aan de verplichtingen om de belanghebbende zijn zienswijze te laten uiten. Tegelijkertijd wordt het «lik-op-stuk»-karakter van de bestuurlijke boete geen geweld aangedaan. Overeenkomstig de Algemene Wet Bestuursrecht wordt aan het indienen van bezwaar geen schorsende werking toegekend. Voor wat betreft termijn van verjaring wordt aangehaakt bij hetgeen in artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald: twee jaar.

#### *Opschoning handhavingsinstrumenten*

Met betrekking tot de instrumentatie van de Arbeidsinspectie heeft in het voorliggende wetsvoorstel een zekere opschoning plaatsgevonden.

De aanwijzing ex artikel 35 van de bestaande wet was bedoeld om die normen te handhaven die per arbeidsorganisatie in overleg moesten

worden ingevuld. Het instrument is in de praktijk niet vaak toegepast en het onderscheid ten opzichte van de eis tot naleving is gering. Waar in de bestaande wet een aanwijzing mogelijk was, zal de Arbeidsinspectie voortaan een eis tot naleving kunnen stellen. Ook het verzoek om wetstoepassing, artikel 40 in de bestaande wet, wordt hier niet opgenomen. In het geval dat tussen werkgever en werknemers een verschil van inzicht bestond omtrent de naleving van wettelijke voorschriften of omtrent de aanwezigheid van gevaar voor personen konden deze verzoeken om door middel van het geven van een aanwijzing, het stellen van een eis dan wel door het bevelen van een stillegging het conflict te beslechten. Voor een deel is deze mogelijkheid overbodig omdat te allen tijde een klacht kan worden ingediend bij de Arbeidsinspectie die deze altijd onderzoekt. Bovendien past niet in het beoogde stelsel dat het bestuursorgaan als arbiter optreedt inzake dergelijke geschillen tussen partijen.

Een belangrijk instrument voor het toezicht is de eis tot naleving, artikel 36 in de bestaande wet, en artikel 26 van de nieuwe wet. Dit instrument zal nog in belang toenemen, wanneer een aantal middelvoorschriften plaats maakt voor doelvoorschriften. Door middel van het stellen van een eis kan invulling worden gegeven aan de open norm, waarna handhaving met een bestuurlijke boete of strafrechtelijke vervolging mogelijk wordt. Teneinde een effectievere handhaving te kunnen realiseren zal de eis niet meer automatisch een schorsende werking hebben. Indien tegen een eis bezwaar gemaakt wordt kan tevens op grond van art. 8:81 Awb bij de president van de rechtbank een voorlopige voorziening worden gevraagd tot schorsing van de werking van de eis.

#### *Verkorting interventietrajecten Arbeidsinspectie*

Het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie kent van oudsher een gedifferentieerde benadering, waarbij naar gelang de zwaarte en duidelijkheid van de overtreding een ander instrument wordt ingezet. Deze differentiatie in het handhavingsbeleid zal ook na de inwerking-treding van deze wet blijven bestaan. Wel zal het handhavingsbeleid veel meer een «lik op stuk-benadering» krijgen. Dat betekent dat interventietrajecten waar mogelijk worden verkort. Bij geconstateerde overtreding van strafrechtelijke bepalingen die als ernstig risico zijn getypeerd zal de Arbeidsinspectie gelijk overgaan tot een stillegging (artikel 27) en het opmaken van een proces verbaal, tenzij de werkgever het werk vrijwillig stillet en de tekortkoming opheft. De stillegging zal pas worden opgeheven als de tekortkoming is opgeheven. Bij recidive zal ook bij een vrijwillige stillegging meteen proces verbaal worden opgemaakt. Voor het traject van bestuurlijke boete zal in die gevallen dat de overtreden bepaling duidelijk en concreet is voor de werkgever meteen een waarschuwing worden gegeven, waarna bij hercontrole indien nodig meteen tot sanctie kan worden overgegaan. De werkgever zal daardoor, zeker bij recidive, sneller worden geconfronteerd met zijn (gebrek aan) handelen.

Deze aanpak draagt bij aan de beoogde efficiënter en effectiever werking van het arbeidsomstandighedenstelsel, waarbij de inkadering van bestuurlijke boeten zoals in artikel 34 e.v. met zorgvuldigheids-eisen de rechtszekerheid bevordert.

## 5.4 Informatie

### *Monitoring kerntaak overheid*

Verschillende actoren spelen een rol in het arbeidsomstandighedenstelsel, en hebben er hun belangen. De overheid is aan te spreken op de werking van het stelsel. De overheid dient dus in onafhankelijkheid te zorgen voor representatieve informatie op hoofdpunten, en treft daartoe zo nodig een regeling. Deze paragraaf beoogt een beeld te geven van de noodzakelijke en mogelijke kwantitatieve informatie waarmee de wetgever (zich) structureel informeert. Dit aandachtsgebied wordt ook wel aangeduid als dat van monitoring, het regelmatig volgen van de ontwikkelingen op een terrein aan de hand van een beperkt aantal kwantitatieve kernindicatoren, eventueel ontleend aan statistiek. Een «statistiek van de arbeidsomstandigheden» was nooit tot stand gekomen, mede omdat de arboregelgeving geen afzonderlijke uitvoerende organisatie(s) met zich brengt.

Een adequaat beeld vraagt informatie op drie hoofdthema's. De arbo-risico's betreffen bedreigende en belastende factoren in de arbeid. Bij de arbo-inspanningen gaat het om de activiteiten gericht op terugdringen of beheersen van de risico's. De arbo-effecten betreffen de gevolgen die, ondanks de inspanningen, voortkomen uit de risico's.

### *De risico's*

Als bedreigende en belastende factoren worden in arbomonitoring de volgende aangeduid; schadelijk(e) fysieke belasting, geluid, lichaams-trillingen, hand- en armtrillingen, psychische belasting c.q. werkdruk of stress, extreme klimaatomstandigheden, chemische belasting, biologische belasting, en tenslotte enkele bijzondere risico's zoals werken bij bronnen van ioniserende straling en in installaties met een bijzonder explosiegevaar. Ook internationaal is deze reeks gebruikelijk.

Oogmerk is vast te stellen welke aantallen werknemers bij schadelijke niveaus hiervan werken, ten behoeve van een beleid gericht op reductie of tenminste beheersing. Per 1996 is het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) op verzoek van het departement begonnen met bevraging van werknemers naar een aantal van de bedoelde factoren bij de gebruikelijke sociaal-economische en sociaal-culturele dataverzameling. Ook is de Arbeidsinspectie begonnen bij een forse steekproef van bedrijfsbezoeken haar waarneming van de aanwezigheid van bedreigende en belastende factoren vast te leggen, ook al is er geen sprake van overtreding van een wettelijke norm of is de betreffende factor geen inspectie-onderwerp in de bedrijfstak. Bezien wordt of ook langs andere weg een representatieve steekproef van bedrijven hierover ondervraagd kan worden.

Aldus komen gegevens beschikbaar die een betere beleidsvoering mogelijk maken. In de «Sociale Nota 1998» worden eerste resultaten gepresenteerd. Bij positieve ervaringen met deze wijze van gegevensverzameling is er geen reden over arbo-risico's aan werkgevers of arbodiensten verplichtingen tot informatieverstrekking op te leggen.

### *De inspanningen*

Nagestreefd wordt bij een aantal indicatoren regelmatig de stand van zaken op te nemen. Dat betreft systematische arbeidsomstandigheden-zorg in bedrijven en instellingen, inzet van medezeggenschapsorganen, afspraken in Collectieve Arbeidsovereenkomsten, en zo mogelijk gebruik van vrijwillige certificatie. Gegevens zijn onder meer te ontlenen aan het mede naar aanleiding van de Wulbz door het departement gestarte

ZARA-panelonderzoek, een regelmatige ondervraging van een representatieve steekproef arbeidsorganisaties.

Al in 1994 is vastgelegd dat arbodiensten desgevraagd statistische gegevens over de uitoefening van taken leveren. Beleid is geweest terughoudend om te gaan met die verplichting. Getracht wordt in goed overleg met de Branche-organisatie arbodiensten te voorzien in informatie. Er is inzicht nodig in welke verhouding door arbodiensten inzet geleverd wordt terzake van begeleiding bij ziekteverzuim, resp. advisering over arbeidsomstandigheden. Dat raakt een kernpunt van het beoogde stelsel. Het mag ook in het belang van arbodiensten zelf worden geacht dat hierover adequaat gedefinieerde cijfers tot stand komen. Zo nodig zal hiervoor een beroep worden gedaan op de verplichting dat arbodiensten gegevens leveren. Indien nodig zal dat ook op andere onderdelen gebeuren.

#### *De effecten*

Voor kwantitatieve informatie over arbeidsgebonden aandoeningen en andere aspecten in de relatie van ziekte met werk, is in de toekomst denkbaar dat gegevens gegenereerd worden door een door betrokkenen op te zetten bundeling van arbeidsgezondheidskundige onderzoeken; daarmee zouden ook vergelijkbaarheid en kwaliteit gediend zijn. Het departement heeft zelf al langs andere weg gegevensverzameling laten starten. Genoemde werknemersenquête van het CBS bevat vragen naar gezondheidsklachten en ziekteverzuim in relatie met diverse risico's.

#### *Ongevallen*

Arbeidsongevallen zijn door hun aard rechtstreeks verbonden met het werk en het daarin ontbreken van beschermende maatregelen. De bestaande wet kent een bepaling gericht op kwantitatieve informatie over dit arbo-effect. Het vierde lid van artikel 9 en de daarop gebaseerde ministeriële regeling verplichten werkgevers een formulier in te sturen over arbeidsongevallen met tenminste een dag verzuim. In het verlengde van de EG-kaderrichtlijn arbeidsomstandigheden werd daarmee beoogd overheidswerkgevers eenzelfde verplichting op te leggen als werkgevers in de particuliere sector. Deze waren in het kader van de Ziektewet al verplicht tot aangifte bij de Bedrijfsvereniging van arbeidsongevallen. Op deze verplichtingen was een statistiek der arbeidsongevallen gebaseerd. Algemeen echter werd onderkend dat hierbij van ernstige onder-rapportage sprake was; er is immers, bij ontbreken van een specifieke verzekering van arbeids- of beroepsrisico in Nederland, met rapporteren geen belang gediend, van werkgever noch werknemer. Of een incident in de praktijk als arbeidsongeval aangemerkt wordt, is afhankelijk van een aantal factoren, zoals het ziekteverzuimbeleid en een eventueel ongevalsbeleid van de werkgever. Veel «kleine» ongevallen hebben weinig van doen met het productieproces en de arbeidsomstandigheden, en worden dan ook niet ervaren als arbeidsongeval.

Met de vergaande veranderingen in de Ziektewet is de bodem vervallen onder genoemde verplichting. Bij de advisering door de SER over de heroriëntatie van het arbobeleid waren werkgevers en werknemers voorstander van schrappen, respectievelijk beperken van de verplichting. Bij het voorliggende wetsvoorstel is het oogmerk informatie zeker te stellen over weliswaar een minder aantal ongevallen, de als ernstig aan te merken ongevallen, maar de kwaliteit van de informatie daarover sterker dan in het verleden te bevorderen.

### *Meldingsplicht*

In artikel 9 van het voorliggende wetsvoorstel worden werkgevers verplicht om arbeidsongevallen die de dood of ernstig letsel ten gevolge hebben, onverwijld en schriftelijk te melden bij de Arbeidsinspectie. Dit is gelijk aan de verplichting in artikel 9, eerste lid van de bestaande wet. De bepaling is primair ingegeven door de taakstelling van de Arbeidsinspectie om zich op de hoogte te stellen van de omstandigheden en zo nodig in te grijpen, zoals om herhaling of gevaar voor andere werknemers te voorkomen. Werkgevers én werknemers hebben bij ernstige incidenten belang bij het onafhankelijk onderzoek.

Bij hun advisering in de SER suggereerden werknemers om over deze ongevallen op eenduidige wijze te laten rapporteren door de werkgever, en aldus beleidsinformatie te genereren. Overnemen van die suggestie is niet nodig, omdat de Arbeidsinspectie alle meldingen over bedoelde ongevallen in onderzoek zal nemen. Door een gestandaardiseerde werkwijze is jaarlijks publiceren en specificeren mogelijk van cijfers over alle arbeidsongevallen met dodelijke afloop, en met ernstig letsel. Daarbij zij opgemerkt dat in algemene zin de Arbeidsinspectie eraan werkt meer informatie te genereren bij haar reguliere werk. Voortschrijdende automatisering maakt het in de toekomst mogelijk om aan de bedrijfsvoering meer systematisch gegevens te ontfanen, bijvoorbeeld voor onderkennen van een patroon in ingediende klachten. Er zal ook getracht worden indicaties te verkrijgen over de omvang van overige, minder ernstige arbeidsongevallen, zoals door registratie in de gezondheidszorg en enquêtering.

### *Registratieplicht*

Als onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie dient de werkgever ingevolge het eerste lid van artikel 5 een registratie bij te houden van arbeidsongevallen met een ziekteverzuim van meer dan drie werkdagen. Deze verplichting vloeit voort uit de EG-kaderrichtlijn. Dit dient ertoe dat de in het algemeen ernstiger ongevallen geregistreerd worden, met een voor elke werkgever eenvoudig toepasbaar criterium. Het staat buiten twijfel dat deze ongevallen, vanwege de grotere gevolgen, door de werkgever betrokken moeten worden bij de inschatting van gevaren bij het werk, en dus van betekenis zijn bij de risico-inventarisatie en -evaluatie. De Arbeidsinspectie zal zeker in bedrijfstakken met een hoog ongevalsrisico consequent toezien op voldoen aan de registratieplicht.

### *Beroepsziekten*

Artikel 9 in de bestaande wet verplicht de werkgever om beroepsziekten en gevaar voor de gezondheid zo spoedig mogelijk te melden, eveneens bij de Arbeidsinspectie. Algemeen wordt onderkend dat deze verplichting niet is nageleefd. Sociale partners signaleren dat het feit daaraan debet is, dat de verplichting op de werkgever rust terwijl feitelijk de melding alleen door de bedrijfsarts kan worden gedaan. Zij kunnen blijkens de advisering in de SER instemmen met vervallen van de verplichting indien er een andere voorziening valt te treffen voor representatief inzicht.

In de reactie op het advies «Asbestslachtoffers» onderkent de regering dat de aandacht voor beroepsziekten verder kan worden gestimuleerd. De ontwikkeling van expertise en een beter inzicht in spreiding en voorkomen van beroepsziekten krijgen nadrukkelijker de aandacht. Het departement verzorgt momenteel subsidie voor het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, voor informatieverspreiding en deskundigheids-

bevordering en een op te zetten registratie/signaleringsstelsel. Oogmerk is dat door meldingen vanuit arbodiensten representatief inzicht ontstaat. Mocht dat niet goed van de grond komen, dan kunnen arbodiensten op basis van artikel 15 verplicht worden tot informatieverstrekking.

#### *Regeling bescheiden*

Het departement zal veilig moeten stellen dat met regelmaat enquêtering van een representatieve steekproef van werknemers en waarneming bij c.q. ondervraging van een representatieve steekproef bedrijven en instellingen kan plaats vinden. Op voorwaarde van het bestaan van die voorzieningen kan terughoudendheid betracht worden met verplichtingen tot het verstrekken van informatie teneinde de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken; het gaat vooral om enkele verplichtingen voor arbodiensten.

### **6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Het wetsvoorstel heeft een aantal effecten op het gebied van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Deze aspecten zijn van belang in het kader van het project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Een aantal ervan is in voorgaande paragrafen impliciet aan de orde geweest. In deze paragraaf worden de belangrijkste effecten en afwegingen nog eens op een rij gezet.

Het wetsvoorstel richt zich tot alle arbeidsorganisaties in Nederland. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijk verplichtingen. De naleving van wetgeving door bedrijven wordt bevorderd door het stelsel van ri&e en ondersteuning door arbodiensten. Deze structuur die gefaseerd wordt ingevoerd is van kracht sinds 1994. Per 1-1-98 moeten alle werkgevers voor de deskundige ondersteuning aangesloten zijn bij een arbodienst. Arbodiensten zijn belangrijk bij de ondersteuning van de werkgever bij de uitvoering van de wettelijke verplichtingen. In paragraaf 5.1 is dit mechanisme beschreven (toets van ri&e en advies). Dit stelsel bevordert dat de werkgever eerder op de hoogte is van tekortkomingen ten opzichte van de wettelijke verplichtingen en deze kan opheffen zonder interventie door overheidstoezicht. De naleving van de verplichting tot aansluiting bij een arbodienst wordt effectief gehandhaafd omdat de werkgever op grond van de sociale verzekeringswetgeving een contract met de arbodienst moet opsturen naar de uitvoeringsinstelling van de werknemersverzekeringen.

Het toezicht op de naleving van de wetgeving is in handen van de Arbeidsinspectie. De effectiviteit van de handhaving kan worden vergroot door het «voorliggende» stelsel van ri&e en ondersteuning door arbodiensten. Gegeven dit stelsel worden de inspecties meer dan voorheen gericht op bedrijven die structureel de regelgeving overtreden. In die richting werkt ook het voornemen om in die branches waar relatief veel arbo-certificaten voorkomen, op een andere wijze te inspecteren (zie paragraaf 5.2). Het aantal inspecties zal niet wezenlijk veranderen, wel is sprake van meer gerichte inzet.

De effectiviteit van de handhaving wordt voorts verhoogd door de introductie van de bestuurlijke boete. Het strafrecht blijft gereserveerd voor ernstige inbreuken op rechtsorde; overtredingen die hebben geleid of zeer aannemelijk zullen leiden tot ongevallen met dodelijke afloop, ernstig letsel dan wel blijvende gezondheidsschade. Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een beschikking in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Een aantal waarborgen zoals zorgvuldige

voorbereiding en deugdelijke motivering zijn om die reden al van toepassing.

De handhaving zal door verkorting van de interventietrajecten meer het karakter van een «lik op stuk-benadering» krijgen. Bij overtreding van strafrechtelijke bepalingen wordt eerder overgaan tot stillegging en opmaken van proces verbaal. Bij overtredingen van bestuursrechtelijke bepalingen zal meteen een waarschuwing worden gegeven, waarna bij hercontrole indien nodig meteen tot sanctie (opleggen van een boete) kan worden overgegaan. De werkgever zal daardoor sneller worden geconfronteerd met zijn (gebrek aan) handelen. Een en ander is uitgebreid beschreven in paragraaf 5.3.

De introductie van dit systeem betekent dat het aantal te starten strafrechtelijke procedures naar verwachting zal afnemen. In 1996 bedroeg het aantal opgestelde processen verbaal 1948. Een deel van de overtredingen waarvoor nu nog een strafrechtelijke procedure wordt gestart en waarvoor bij het Openbaar Ministerie (OM) een proces verbaal wordt ingediend, kan via het bestuursrecht worden afgedaan. Het aantal zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt zal niet of nauwelijks veranderen. De ernstigste overtredingen blijven strafrechtelijk gesanctioneerd. De strafrechtelijke vervolging van overtredingen die in eerste aanleg bestuursrechtelijk gesanctioneerd zijn, zal naar verwachting beperkt blijven. Dit geldt ook voor het aantal gevallen van recidive die strafrechtelijk moeten worden afgedaan. Het systeem van de bestuurlijke boete kent zelf een eerste recidive fase. Het aantal bestuurlijke boeten zal per jaar op basis van ervaringsgegevens van de AI – na een aanloopfase – maximaal 2000 bedragen. Thans is niet in te schatten welk deel daarvan zal leiden tot bezwaren en beroepen. Precieze aantallen zijn moeilijk in te schatten aangezien dit voor een deel samenhangt met de verdere vormgeving van het handhavingsbeleid. Feit is dat een belangrijk deel van de overtredingen zal worden afgehandeld in de eerste fase van het handhavingstraject. Hierbij is een bestuurlijke boete meestal nog niet aan de orde.

Gelet op het feit dat in het wetsvoorstel vrijwel geen bepalingen civielrechtelijk worden gehandhaafd leidt het voorstel niet tot wezenlijke veranderingen waar het civielrechtelijke procedures betreft. Evenmin leidt het voorstel tot effecten voor de gefinancierde rechtsbijstand.

Waar het gaat om de uitvoerbaarheid is van belang dat rekening is gehouden met de opvattingen van werkgevers en werknemers als uitvoerders van de wettelijk verplichtingen. Startpunt voor de in de nota geformuleerde voorstellen is zoals eerder aangeduid, geweest het MDW rapport «Maatwerk in bescherming». In het kader van dit MDW traject zijn werkgevers en werknemers «gehoord». Kern van de aanbevelingen in het rapport van de MDW-commissie was het realiseren van een grotere effectiviteit door minder gedetailleerde regels en meer ruimte voor maatwerk. Over de nota «Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet», waarin de aanbevelingen van de MDW-commissie nader zijn uitgewerkt en geconcretiseerd, heeft de SER op hoofdlijnen geadviseerd. Voorts hebben werkgevers en werknemers de door hen geformuleerde commentaren naar aanleiding van de concrete voorstellen voor wetswijziging, onder de aandacht gebracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De kern van de commentaren van werkgevers is dat, uit een oogpunt van vermindering van detailvoorschriften en het leggen van grotere nadruk op doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, slechts sprake is van een beperkte operatie. De Europese regelgeving staat aldus werkgevers, de door hen gewenst geachte herziening van de Nederlandse regelgeving in de weg. Werkgevers zijn van oordeel dat de



voorzien wetswijzigingen hoe dan ook geëffectueerd moeten worden. Werknemers zijn van mening dat er behoefte bestaat aan een stelsel dat alle sectoren voorziet van heldere doelvoorschriften gekoppeld aan concrete middelvoorschriften. In de ogen van werknemers is dit stelsel een noodzakelijk basis voor effectieve zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers, daarbij ondersteund door arbodiensten. De door de raad ontwikkelde benadering voorziet onder voorwaarden, aldus werknemers, voor de korte en lange termijn in ruimere mogelijkheden voor maatwerk daar waar die behoefte bestaat (zie paragrafen 2.2 en 3).

Zoals eerder aangeduid wordt met de voorstellen een verhoging van de effectiviteit van het toezicht op de naleving door de Arbeidsinspectie gerealiseerd. Met de introductie van het systeem van de bestuurlijke boete wordt ook de handhaafbaarheid verbeterd. Niet alleen wordt een verkorting van de periode tussen overtreding en overheidsreactie bewerkstelligd, ook wordt meer eenheid van beleid, handhaving en sanctionering gerealiseerd. Met betrekking tot het instrumentarium van de Arbeidsinspectie heeft met het voorliggende wetsvoorstel een zeker opschoning plaatsgevonden. Zo is het instrument de aanwijzing ex artikel 35 van de bestaande wet vervallen omdat het onderscheid ten opzichte van het instrument de eis tot naleving gering is (zie paragraaf 5.3).

## 7. Financiële gevolgen voor bedrijfsleven en collectieve sector

Alvorens in te gaan op de financiële effecten van het voorliggende wetsvoorstel, is een korte terugblik op enkele gevolgen van de wetswijzigingen van 1994 (TZ/Arbo) op z'n plaats. Het gaat daarbij om de verschuivingen in financiële verantwoordelijkheid voor het verzuim (uitkeringen resp. loondoorbetaling) alsmede om de verschuivingen in de uitvoering van uitvoeringsinstellingen naar werkgevers met ondersteuning door arbodiensten.

De kostenontwikkelingen betreffen de deskundige dienstverlening door arbodiensten en de vermindering van de uitvoeringskosten van de Ziektewet. In de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel Wijziging Arbowet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 898, nr. 3) werden de méérkosten van genoemde maatregelen geraamd op f 200 à 300 miljoen structureel per jaar.

Aan de hand van onderzoek onder bedrijven, alsmede ramingen van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), kan thans een voorlopige indicatie van de kostenontwikkeling tussen 1993 en 1996 worden gepresenteerd<sup>6</sup>:

	1993	1996	Mutatie
	(x f 1 miljoen)		
Bedrijfsgezondheidszorg resp. arbodiensten	345	1 040	+ 695
Uitvoeringskosten Ziektewet	915	470*	- 445
Saldo			+ 250

\* excl. incidentele reorganisatie kosten.

Deze uitkomst kan niet zonder meer met de raming worden vergeleken, omdat de structurele situatie nog niet geheel is bereikt. De in de tabel weergegeven feitelijke uitgaven van bedrijven aan arbodiensten betreffen zowel meer als minder diensten dan het verplichte pakket. Ook is geen rekening gehouden met mogelijke veranderingen in interne beleidskosten van bedrijven.

<sup>6</sup> College van Toezicht Sociale Verzekeringen: Voortgangsrapportage uitvoeringskosten 1990 – 1996. Zoetermeer, sept. 1996. A.G. ter Huurne et al.: ZARA-werkgeverspanel rapportage najaar 1996. Den Haag, mei 1997.

Tegenover deze meerkosten staan baten in de vorm van daling van het ziekteverzuim.

De meerkosten op het vlak van de deskundige ondersteuning worden al terugverdiend indien daardoor een verzuimdaling zou worden bewerkstelligd van niet meer dan 0,1 procentpunt van het ziekteverzuim. Feitelijk is het verzuim (excl. zwangerschap) tussen 1993 en 1996 landelijk gedaald van 6,2% naar 4,6%, aanzienlijk meer dus dan nodig om de meerkosten goed te maken. Daarop kunnen echter meer factoren van invloed zijn geweest dan alleen de beleidswijziging. De regering acht het echter aannemelijk dat een belangrijk deel van de verzuimdaling het gevolg is van de beleidswijzigingen.

#### *Bedrijfseffecten van het voorliggend wetsvoorstel*

Anders dan bij de TZ/Arbo-wetgeving van 1994 liggen de financiële effecten van het voorliggende wetsvoorstel primair in de sfeer van administratieve verplichtingen. Naast bevordering van goede arbeidsomstandigheden is het verminderen van administratieve lasten nadrukkelijk een bijkomend doel van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet. Kostenbesparingen voor bedrijven en instellingen ontstaan met name door het vervallen van de verplichting tot het opstellen van een arbo-jaarplan (art. 4, 6° oud) en het arbo-jaarverslag (art. 10 oud). Beide verplichtingen golden uitsluitend voor bedrijven en instellingen met tenminste 100 werknemers.

Ook wordt een beperkte kostenbesparing voorzien in verband met de versoering van de rapportage- en meldingsplicht inzake arbeidsongevallen. Gold de meldingsplicht in de oude wet nog ten aanzien van vrijwel alle arbeidsongevallen met letsel dan wel grote materiële schade, in de nieuwe wet blijft uitsluitend de «onverwijld» mededeling verplicht. Deze behelst – evenals in de oude wet – de melding aan de Arbeidsinspectie van arbeidsongevallen met dodelijke afloop of met ernstig lichamelijk of geestelijk letsel.

De verplichting van de werkgever tot het melden van vermoedelijke beroepsziekten is eveneens komen te vervallen (zie paragraaf 5.4).

Aan de hand van nadere besluitvorming dit najaar over verlichting van de verplichtingen in verband met de risico-inventarisatie en -evaluatie voor de kleinere werkgevers (zie paragraaf 5.1.b) zal bezien worden welke bedrijfseffecten daaruit zullen voortvloeien.

Ten behoeve van de berekening van financiële effecten is op grond van ervaringen van de Arbeidsinspectie als uitgangspunt gekozen, dat alle bedrijven met tenminste 100 werknemers tot dusverre hebben voldaan aan de wettelijke voorschriften inzake arbo-jaarplan en arbo-jaarverslag. Bij ontbreken van «harde» empirische gegevens zijn voorts – naar bedrijfsgrootte gedifferentieerd – veronderstellingen gehanteerd met betrekking tot de voor het samenstellen van jaarplan en jaarverslag benodigde tijd.

Ten aanzien van arbeidsongevallen en beroepsziekten is duidelijk, dat werkgevers de wettelijke meldingsplicht de laatste jaren in slechts geringe mate hebben nageleefd (zie paragraaf 5.4.). Een groot deel van de administratieve lastenbeperking is daardoor feitelijk al gerealiseerd. Voorts is nog op te merken, dat Nederland in vergelijking met de meeste andere EU-landen op dit punt lagere administratieve lasten heeft. Werkgevers in landen met een beroepsrisico-verzekering («risque professionnel») moeten de meeste, of zelfs alle arbeidsongevallen melden, aangezien deze handeling voor een getroffen werknemer voorwaarde is voor het verkrijgen van een uitkering. Landen als Duitsland, België en Frankrijk hebben hun meldings- en uitkeringsstelsel op deze wijze ingericht.

Het geheel aan kostenbesparingen van het voorliggend wetsvoorstel houdt voor het overgrote deel verband met het schrappen van de jaarplan- en jaarverslagverplichtingen. Inclusief de resterende kostenbesparing tengevolge van het versoberen van de meldingsplicht voor arbeidsongevallen, gaat het om een bedrag van in totaal f 80 à 85 miljoen per jaar.

#### *Introductie bestuurlijke boete*

Toepassing door de Arbeidsinspectie van de bestuurlijke boete zal kunnen leiden tot grotere effectiviteit van de handhaving, omdat immers het door deze dienst in te zetten instrumentarium wordt verbreed. Artikel 32 van de wet bevat een opsomming van beboetbare feiten, welke bij algemene maatregel van bestuur nog nader zullen worden ingevuld. Een boete wordt opgelegd indien een waarschuwing wordt veronachtzaamd of – ingeval van doelbepalingen – een eis tot naleving niet de noodzakelijk geachte verbeteringen tot gevolg heeft.

Tegelijkertijd zal het beroep op het strafrechtelijk sanctiesysteem kunnen verminderen. Dit zal niet of in beperkte mate doorwerken in het aantal zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt, omdat de ernstigste overtredingen strafrechtelijk gesanctioneerd blijven. Wel zal het aantal bij het OM ingediende zaken dat uiteindelijk wordt geseponneerd of tot een transactie leidt, iets afnemen. Reden is, dat sommige overtredingen in de nieuwe situatie zullen leiden tot oplegging van bestuurlijke boeten in plaats van het opmaken van een proces-verbaal. Bij Justitie zullen de ontvangsten uit OM-transacties hierdoor verminderen. In verband hiermee wordt de ontvangstenraming voor «Boeten en transacties» binnen de Justitiebegroting vanaf 1999 structureel met f 1 miljoen verlaagd.

Het aantal door de Arbeidsinspectie op te leggen boeten zal in de eerste twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet ten hoogste 1 000 bedragen. Na deze aanlooperperiode is een verdubbeling te verwachten. De opbrengst voor SZW beloopt – na bedoelde aanlooperperiode – jaarlijks naar schatting tenminste f 5 miljoen.

Hantering van de bestuurlijke boete heeft personele en materiële consequenties voor het Ministerie van SZW. De totale uitvoeringskosten belopen in het eerste jaar, inclusief uitgaven voor «monitoring» circa f 1,9 miljoen, nadien oplopend tot jaarlijks structureel f 3,2 miljoen.

Eind 1999, na een eerste kalenderjaar werking, zullen de financiële gevolgen van het nieuwe handhavingsinstrument worden geëvalueerd.

Naar aanleiding van de uitkomsten zal worden bezien, of de ramingen van de begrotingen van Justitie en van SZW bijstelling behoeven.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Definities**

#### **Artikel 1**

De werkingssfeer van de wet wordt bepaald door de inhoud die aan de begrippen werkgever en werknemer wordt gegeven.

Werkgever is degene ten opzichte van wie een ander (de werknemer) verplicht is arbeid te verrichten. Deze verplichting vloeit voort uit een arbeidsovereenkomst of uit een publiekrechtelijke aanstelling. Dit is bepaald in het eerste lid. Daarin is tevens bepaald dat niet de «uitlener» van arbeidskrachten (het uitzendbureau) werkgever in de zin van de wet is, maar de «inlener» van de arbeidskrachten.

In het tweede lid wordt bepaald dat – ook al is er geen arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling – er dan toch sprake kan zijn van een werkgever-werknemerrelatie in de zin van de wet, indien arbeid

onder gezag wordt verricht. Denk hierbij aan stagiaires en aan mensen die vrijwilligerswerk verrichten. Daarnaast wordt in het tweede lid, onder a sub 2 het thuiswerk onder de werkingssfeer van de wet gebracht. De hiervoor omschreven definities zijn hetzelfde als in de bestaande wet.

Nieuw zijn de in artikel 1 opgenomen definities van personeels-vertegenwoordiging, arbeidsplaats en arbeidsmiddelen. De eerste definitie spreekt voor zich; de laatste twee zijn overgenomen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Ook nieuw is de definitie van het begrip toezichthouder. Dit begrip wordt in de nieuwe wet gebruikt overeenkomstig de begripsomschrijving die is opgenomen in artikel 5:11 van de algemene wet bestuursrecht. Bedoeld artikel verstaat onder toezichthouder: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

De in artikel 1 opgenomen definities inzake seksuele intimidatie en agressie en geweld zijn hetzelfde als in de bestaande wet. Een van de meest kenmerkende elementen van de definitie van seksuele intimidatie is het «ongewenste» karakter ervan. Bij de «beslissingen» zoals genoemd sub 2 kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beslissingen omtrent promotie e.d. Meer informatie over deze onderwerpen is te vinden in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met seksuele intimidatie en agressie en geweld (Kamerstukken II 1992/93, 23 326, nr.3).

In het vierde lid tenslotte is de definitie van het begrip «beboetbaar feit» opgenomen. De definitie hangt uiteraard samen met de introductie van het systeem van bestuurlijke boeten in deze wet. Bij de introductie van dit systeem is er voor gekozen om niet de term overtreding te gebruiken om een de handeling aan te duiden terzake waarvan een boete kan worden opgelegd. Die term wordt in het strafrecht gehanteerd. Beoogd wordt in het nieuwe systeem van boeten een duidelijke scheiding aan te brengen tussen het strafrecht, administratief recht en civiel recht. De definitie van het begrip beboetbaar feit ziet daarop.

## **Uitbreiding toepassingsgebied**

### **Artikel 2**

De Arbowet is in principe van toepassing op iedereen die in Nederland arbeid verricht. Dit betekent dat alle arbeid op Nederlands grondgebied onder de werking van de Arbowet valt. De nationaliteit van een bedrijf of een inrichting en de nationaliteit van de werkgever of de werknemers doet derhalve niet terzake.

Het in onderdeel a genoemde vloeit rechtstreeks voort uit de wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen in verband met uitbreiding van het toepassingsgebied tot de mijnbouwsector (Stb. 1997, 536) en strekt ertoe deze wet ook van toepassing te doen zijn op arbeid verricht op het continentaal plat (extra-territoriale werking).

Net als in de bestaande wet, is ook nu het uitgangspunt om ook voor leerlingen en studenten een met werknemers vergelijkbaar niveau van arbeidsbescherming tot stand te brengen. Vandaar het in onderdeel b bepaalde. Zie voor de mogelijkheid van uitzonderingen, aanvullende of afwijkende regels artikel 15.

Tot voor enige tijd was het niet mogelijk een algemeen Arbotoezichtsinstrument, zoals de eis tot naleving, aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig buiten Nederland te gebruiken. Dit terwijl opsporing van strafbare feiten in die situaties wel mogelijk was. De onderdelen c en d komen overeen met het huidige artikel 2, derde lid, dat aan die onevenwichtige situatie een eind heeft gemaakt: ook het Arbotoezichtsinstrumentarium is van toepassing op Nederlandse vaartuigen of luchtvaartuigen buiten Nederland.

## **Arbobeleid**

### **Artikel 3**

In dit artikel zijn de algemene verplichtingen van de werkgever op het gebied van arbeidsomstandigheden neergelegd.

Net als in de bestaande wet is in deze verplichtingen een rangorde aangebracht wat betreft de volgorde van de te nemen maatregelen; van collectieve bescherming tot persoonlijke beschermingsmiddelen.

Voor het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid zijn twee toetsingscriteria geformuleerd. Met het in de aanhef gebruikte criterium stand van de wetenschap wordt beoogd dat de werkgever bij de vormgeving van zijn beleid rekening houdt met de ontwikkelingen die door vakdeskundigen in brede kring worden aanvaard als goed toepasbaar in de praktijk. De term professionele dienstverlening heeft betrekking op de dienstverlening door arbodiensten (de rol die arbodiensten hebben in het geven van adviezen).

De te volgen rangorde ziet er als volgt uit: eerst de bestrijding aan de bron, dan de collectieve maatregelen, dan de individuele maatregelen en tenslotte de persoonlijke beschermingsmiddelen.

De bepalingen in dit artikel hebben het karakter van doelvoorschriften en uitgangspunten. Zij geven in principe een vereiste aan tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De afweging die in dit «redelijkerwijs» ligt besloten heeft betrekking op belangen van economische, technische en operationele haalbaarheid. De afweging en inschatting van de redelijkheid van deze taken is primair een zaak van de werkgever. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het «redelijkerwijs» wordt begrensd door verplichtingen die voortvloeien uit EG-richtlijnen. In onderdeel a wordt een voorschrift gegeven rond de organisatie van de arbeid.

In onderdeel b wordt de specifieke volgorde van de te nemen maatregelen aangegeven;

In onderdeel c is geregeld dat de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden, de arbeidsmiddelen en de arbeidsinhoud zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers moet zijn aangepast. Naast aanpassing op het gebied van ergonomische aspecten wordt hiermee bedoeld op aanpassing aan bijvoorbeeld ervaring en vakmanschap van werknemers alsmede op aanpassing voor een adequaat evenwicht tussen belasting en belastbaarheid in fysieke en psychische zin.

Voor toelichting op de onderdelen d en e wordt verwezen naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid heeft betrekking op de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling bij het arbeidsomstandighedenbeleid.

In het derde lid is bepaald dat de werkgever geregeld moet bezien of zijn beleid en de daarmee verband houdende maatregelen nog juist zijn, of tengevolge van daarmee opgedane ervaring(en) moeten worden aangepast. Bij deze evaluatie van het beleid toetst de werkgever mede aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening.

## **Aspecten van het arbobeleid**

### **Artikel 4**

Dit artikel verplicht iedere werkgever om in zijn bedrijf een ziekteverzuimbeleid te voeren en een beleid met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen (de nadelige gevolgen van) seksuele intimidatie en tegen (de nadelige gevolgen van) agressie en geweld.

Deze onderdelen zijn indertijd op verschillende momenten in de Arbowet opgenomen. Het ziekteverzuimbeleid bij de wet TZ/Arbo; de overige onderdelen bij de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met seksuele intimidatie en agressie en geweld.

In beginsel zijn ziekteverzuimbeleid en beleid inzake bescherming tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld onderdelen van arbeidsomstandighedenbeleid. Het spreekt immers vanzelf dat het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid positieve gevolgen heeft voor het ziekteverzuim en seksuele intimidatie en agressie en geweld zullen worden tegengegaan.

Het expliciet noemen van deze onderdelen heeft ten doel de bijzondere aandacht van de werkgever te vragen bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Naast het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van ziekteverzuim is een belangrijk onderdeel van het ziekteverzuimbeleid de begeleiding van werknemers die door ziekte niet in staat zijn hun arbeid te verrichten. Voor deze begeleiding moet de werkgever een arbodienst inschakelen.

### **Inventarisatie en evaluatie van risico's**

#### **Artikel 5**

Om een doeltreffend arbeidsomstandighedenbeleid te voeren moet de werkgever een goed inzicht hebben in de gevaren die zich in zijn bedrijf kunnen voordoen. Een dergelijk inzicht maakt het mogelijk prioriteiten te stellen en planmatig de gesignaleerde gevaren te voorkomen en te beperken. Vandaar dat in het eerste lid van artikel 5 is bepaald dat het arbobeleid van de werkgever gebaseerd moet zijn op een deugdelijke en op schrift gestelde inventarisatie en evaluatie van de gevaren die de arbeid met zich kan brengen en wat de aard en de ernst van deze gevaren zijn. De omvang en de inhoud van de inventarisatie zal van bedrijf tot bedrijf verschillen.

Onder de bedoelde gevaren worden onder meer begrepen de gevaren van de werktuigen, machines, toestellen en andere hulpmiddelen bij de arbeid, de stoffen of preparaten waarmee wordt gewerkt en de inrichting van de arbeidsplaats.

In deze inventarisatie en evaluatie moet een beschrijving worden opgenomen van de gevaren en de risico-beperkende maatregelen. Het betreft hier gevaren die onlosmakelijk verbonden zijn aan de aard van de werkzaamheden maar door het treffen van maatregelen wel kunnen worden beperkt.

In de inventarisatie en evaluatie moet ook aandacht worden besteed aan de gevaren voor bijzondere categorieën werknemers. Hiermee wordt bedoeld op bijzondere gevaren die bestaan voor bijvoorbeeld zwangeren, ouderen en jeugdigen.

De werkgever is ook verplicht arbeidsongevallen te registreren die hebben geleid tot een ziekteverzuim van meer dan drie werkdagen.

In de bestaande Arbeidsomstandighedenwet was bepaald dat de werkgever ongevallen die enig lichamelijk dan wel geestelijk letsel ten gevolge hebben gehad moet opnemen in een register, dat zich in het bedrijf bevindt.

Teneinde beter aan te sluiten op de kaderrichtlijn (Pb 1989 L 183) en

gebruik te maken van de risico-inventarisatie en -evaluatie, waartoe de werkgever immers toch verplicht is, is bepaald dat de werkgever arbeidsongevallen die hebben geleid tot een ziekteverzuim van meer dan drie werkdagen moet opnemen als onderdeel van de risico-inventarisatie. In het tweede lid is bepaald dat de werkgever verplicht is aan te geven welke arbeidsbeschermende maatregelen hij van plan is te gaan nemen. Teneinde te voorkomen dat deze maatregelen lange tijd uitgesteld kunnen worden, is bepaald dat ook aangegeven moet worden binnen welke termijn de maatregelen moeten worden genomen.

Hoewel het behoort tot het wezen van het goed organiseren van werkzaamheden om stelselmatig na te gaan of de gekozen structuur goed werkt of moet worden aangepast, wordt een afzonderlijke bepaling van die strekking in deze wet onmisbaar geacht. Het derde lid strekt daartoe. Gezien het belang van de risico-inventarisatie en -evaluatie voor de gehele organisatie is in het vierde lid bepaald dat iedere werknemer van dit document kennis moet kunnen nemen. Ter uitvoering van de richtlijn a-typische arbeidsrelaties is tenslotte in het vijfde lid bepaald dat de «inlenende» werkgever de inventarisatie en evaluatie tijdig verstrekt aan de «uitlenende» werkgever die hem doorgeeft aan de werknemer.

Voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en informatie aan het publiek. Artikelen 6 en 7. Het in deze artikelen bepaalde vloeit rechtstreeks voort uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet, de wet Milieubeheer en de wet Rampen en Zware Ongevallen ter uitvoering van de zogenaamde Seveso II richtlijn (richtlijn nr. 96/82/EG, PbEg L 10).

Implementatie van de richtlijn vindt voor een belangrijk deel plaats in een op deze wetten gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In de Arbeidsomstandighedenwet is daartoe een delegatiegrondslag opgenomen voor de punten die de arbeidsveiligheid betreffen. In artikel 6 wordt zo concreet mogelijk bepaald ten aanzien van welke onderwerpen regels worden gesteld.

Ten aanzien van de bedrijven en inrichtingen die onder het regime van de bestaande Arbeidsomstandighedenwet vallen, maar niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn, zal in het Arbeidsomstandighedenbesluit worden geregeld dat de noodzaak van een arbeidsveiligheidsrapport blijft bestaan.

Voorts is in een nieuw artikel 7 voorzien in een regeling betreffende de openbaarmaking en geheimhouding van gegevens waarover de Arbeidsinspectie beschikt met betrekking tot de voorkoming en beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Het hierboven genoemde wetsvoorstel zal naar verwachting begin 1998 bij het parlement worden ingediend.

## **Voorlichting en onderricht**

### **Artikel 8**

In dit artikel is bepaald dat de werkgever verplicht is zijn werknemers (waaronder uiteraard ook begrepen de jongere werknemers) door middel van een continu leerproces voor te lichten en te onderrichten inzake hun taken en de daaraan verbonden risico's. Het spreekt vanzelf dat een werkgever, wil hij op een juiste manier aan deze verplichting voldoen, deze voorlichting en onderricht moet geven bij de eerste keer dat een werknemer zijn taak aanvangt en vervolgens wanneer er veranderingen optreden of er op andere wijze blijkt dat voorlichting en/of onderricht noodzakelijk is.

Doeltreffende voorlichting en onderricht impliceert ook dat de voorlichting en het onderricht zijn afgestemd op onder meer de capaciteiten, de taal, kennis en ervaring van de betrokken werknemers.

In dit artikel is ook expliciet bepaald dat de werkgever de plicht heeft toe

te zien op de naleving door werknemers van de door de werkgever gegeven voorschriften met betrekking tot de aan de taken verbonden risico's.

## **Melding van ongevallen**

### **Artikel 9**

In dit artikel is bepaald dat de werkgever wanneer zich in verband met het verrichten van arbeid een ongeval voordoet dat ernstig letsel of de dood ten gevolge heeft, dit direct moet melden aan de arbeidsinspectie. De melding dient schriftelijk te worden bevestigd. Eventueel kan worden volstaan met het toezenden van een fax met de gevraagde informatie. Het begrip ongeval is nader gedefinieerd in artikel 1 van de wet. Het begrip ernstig letsel is gedefinieerd in dit artikel en is gelijk aan de definitie van ernstig letsel in de ministeriële regeling op grond van de bestaande wet.

## **Voorkomen van gevaar voor derden**

### **Artikel 10**

Als door de aard van de werkzaamheden in een bedrijf of inrichting of in de directe omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan de werknemers, dan moet de werkgever doeltreffende maatregelen nemen om dat gevaar te voorkomen. De maatregelen die een werkgever neemt om werknemers te beschermen, zijn zeker niet altijd toegesneden of voldoende om andere personen dan de werknemers te beschermen. Denk bij andere personen bijvoorbeeld aan bezoekers of voorbijgangers. De maatregelen die hierbij aan de orde kunnen zijn, betreffen bijvoorbeeld het begeleiden van bezoekers of het voorkomen dat voorbijgangers worden getroffen door van een bouwwerk vallende stenen.

## **Algemene verplichtingen van de werknemers**

### **Artikel 11**

In het kader van de Arbeidsomstandighedenwet hebben de werknemers een eigen verantwoordelijkheid om in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen ter vermijding van gevaren. Naast de verplichtingen die zijn opgenomen in het onderhavige artikel (dat overigens vrijwel hetzelfde luidt als het desbetreffende artikel uit de bestaande wet) zijn er ook in het Arbeidsomstandighedenbesluit verplichtingen voor de werknemers opgenomen.

## **Samenwerking en bijzondere rechten van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging en belanghebbende werknemers**

### **Artikel 12**

De werkgever is eerstverantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Daarnaast zijn de werknemers op verschillende onderdelen actief betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het beleid.

In het eerste lid van dit artikel is de samenwerkingsverplichting tussen werkgever en werknemers neergelegd.

De wijze waarop de samenwerking moet gebeuren is primair neergelegd in de (wijziging van de) Wet op de Ondernemingsraden. Het instemmingsrecht op het gebied van arbeidsomstandigheden is expliciet geregeld in het voorstel tot wijziging van de Wet op de Ondernemingsraden dat thans



bij het parlement aanhangig is. Dit instemmingsrecht maakt een regeling in de Arbeidsomstandighedenwet inzake het voeren van overleg met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging overbodig. In aanvulling op de desbetreffende bepalingen in de Wet op de Ondernemingsraden is in het tweede lid van dit artikel bepaald dat de werkgever verplicht is een afschrift van de inventarisatie en evaluatie en een afschrift van het advies van de arbodienst met betrekking tot de inventarisatie en evaluatie toe te zenden aan de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging. Bij het ontbreken van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, dient de werkgever de betreffende afschriften aan de belanghebbende werknemers te zenden. In het derde lid is bepaald dat de leden van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging de mogelijkheid hebben om toezichthoudende ambtenaren bij hun bezoek aan het bedrijf te vergezellen en zich met deze ambtenaren buiten tegenwoordigheid van anderen te onderhouden. De in het vierde en vijfde lid opgenomen bepalingen strekken ertoe om het systeem van deze en de bestaande wet, waarbij de rechten van de ondernemingsraad (of de personeelsvertegenwoordiging) boven die van de individuele werknemers gaan (een afwijking van de constructie van de Algemene wet bestuursrecht) in stand te houden.

## **Deskundige bijstand op het gebied van preventie en bescherming**

### **Artikel 13**

Op grond van het eerste lid is bepaald dat de werkgever deskundigen moet inschakelen die hem bijstaan bij de uitvoering van de wet. De werkgever heeft verschillende mogelijkheden om deze bijstand ten behoeve van zijn bedrijf te organiseren.

In het tweede lid van dit artikel is vastgelegd dat deze deskundigen (werknemers, of andere deskundige personen of diensten) hun taak moeten kunnen verrichten met behoud van hun zelfstandigheid en onafhankelijkheid.

Daarnaast is bepaald dat de deskundige werknemers niet op grond van hun taakuitoefening mogen worden benadeeld in hun positie in het bedrijf en genieten zij een extra ontslagbescherming.

In het derde lid is bepaald dat voor een vijftal expliciet genoemde taken (het opstellen van een risico-inventarisatie en evaluatie, de begeleiding van zieke werknemers, het uitvoeren van een arbeidsgezondheidskundig onderzoek, het uitvoeren van een aanstellingskeuring en het houden van een arbeidsomstandighedenspreekuur) de werkgever zich moet laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst.

Door de toevoeging van de aanstellingskeuringen aan de onderwerpen waarbij een werkgever zich moet laten bijstaan door een arbodienst, wordt bewerkstelligd dat, indien de werkgever aanstellingskeuringen wil en, volgens de regels die de wet medische keuringen daaraan stelt, mag laten verrichten, deze worden uitgevoerd door een gecertificeerde arbodienst.

Met betrekking tot de verzuimbegeleiding is in het vierde lid bepaald dat de wijze waarop deze plaatsvindt (dus wat hierover met de arbodienst is afgesproken) schriftelijk moet worden vastgelegd. Deze bepaling moet in samenhang gezien worden met de verplichtingen van de werkgever ingevolge de sociale zekerheidswetgeving.

In het vijfde lid is neergelegd dat de werknemers van de arbodienst aan bepaalde vereisten met betrekking tot onder meer deskundigheid, aantal en beschikbaarheid moeten voldoen.

Tenslotte is in het zesde lid bepaald dat tussen betrokkenen moet worden samengewerkt.

## **Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening**

### **Artikel 14**

Dit artikel luidt vrijwel identiek aan de bepalingen met betrekking tot de bedrijfshulpverlening, voortvloeiend uit de kaderrichtlijn, die de bestaande wet kent.

Bepaald is dat de werkgever één of meer werknemers moet aanwijzen als bedrijfshulpverlener. Deze bedrijfshulpverlener(s) moet(en) in ieder geval de volgende vier taken uitvoeren: het verlenen van eerste hulp bij ongevallen, het beperken en bestrijden van brand en het voorkomen en beperken van ongevallen, het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het gebouw en het alarmeren van en samenwerken met hulpverleningsorganisaties.

### **Nadere regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden alsmede uitzonderingen op en uitbreidingen van toepassingsgebied**

#### **Artikel 15**

In gevolge het onderhavige artikel is het mogelijk om nadere regels te stellen met betrekking tot arbeidsomstandigheden, alsmede het creëren van uitzonderingen op en uitbreidingen van het toepassingsgebied. De thans bestaande uitzonderingen, aanvullingen, afwijkingen en uitbreidingen zijn opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De hierboven bedoelde nadere regels zijn deels voortgekomen uit de implementatie van Europese richtlijnen en betreffen deels een uitwerking van het nationaal beleid. Het spreekt van zelf dat het onderhavige artikel er niet toe strekt afwijking van Europese richtlijnen mogelijk te maken.

Het eerste lid van artikel 15 verschaft de wettelijke basis om bij of krachtens amvb regels te stellen in verband met arbeidsomstandigheden. In het tweede lid, onder a, is een opsomming gegeven van de onderwerpen waar die regels betrekking op hebben. Deze opsomming is afgeleid van de in het Arbeidsomstandighedenbesluit opgenomen hoofdstukindeling en geeft een volledig beeld van al die onderwerpen die in het kader van arbeidsomstandigheden voor nadere regelgeving aan de orde zijn. Teneinde zeker te stellen dat in de op artikel 15, tweede lid, onder a gebaseerde regels tevens sprake kan zijn van een nadere uitwerking van enige op deze wet opgenomen bepalingen, is onderdeel b in het tweede lid opgenomen. Denk hier bijvoorbeeld aan de door de EG voorgeschreven nadere regels inzake inventarisatie en evaluatie van risico's (artikel 5 van deze wet) of de eveneens door de EG voorgeschreven nadere regels inzake de periodiciteit van het arbeidsgezondheidskundig onderzoek (artikel 17 van deze wet).

De in het tweede lid gegeven opsomming vervangt de extreem lange opsomming van onderwerpen die in artikel 24 van de bestaande wet was opgenomen door een kortere, in een modernere terminologie geformuleerde opsomming die, zoals gezegd aansluit bij de opzet van het Arbeidsomstandighedenbesluit, zonder de scope van de delegatiemogelijkheden aan te tasten.

Indien het om bijzondere risico's gaat, kunnen niet alleen voorschriften worden gesteld, maar tevens verboden. Daartoe strekt het derde lid van artikel 15, dat identiek is aan de in de bestaande Arbeidsomstandighedenwet opgenomen delegatiebepaling.

In het vierde lid van artikel 15 wordt de mogelijkheid gecreëerd om te bepalen dat deze wet en de daarop gebaseerde voorschriften geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn op specifieke in die leden genoemde maatschappelijke sectoren. Tevens kunnen op basis van het vijfde lid aanvullende of afwijkende regels worden gesteld voor die sectoren en enige andere in dat lid genoemde sectoren. Voor deze sectoren geldt dat de gehele wet en de daarop gebaseerde regelgeving niet zonder meer op hen van toepassing kan zijn. Dit hangt samen met het specifieke karakter van een dergelijke sector dan wel met de specifieke belangen die daar in het geding zijn.

Zo is bij onderwijs de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in het geding en is de positie van een leerling niet in alle gevallen vergelijkbaar met die van een werknemer.

Ook het belang van de landsverdediging maakt het niet altijd mogelijk de arbeidsomstandigheden bij defensie op exact dezelfde wijze te regelen als in het bedrijfsleven. Uiteraard is daarom Defensie ten volle betrokken bij aanpassingen, aanvullingen en afwijkingen op de algemene lijn wat betreft de arbeidsomstandighedenregelgeving.

In het kader van de overheid (burgerlijke openbare dienst) kan bijvoorbeeld gewezen worden op de belangen van een goede taakuitoefening door politie en brandweer en de bijzondere vereisten waaraan gevangenen moeten voldoen.

Ook voor het vervoer en de mijnsector geldt dat niet altijd alle arbovoorschriften onverkort op hen van toepassing kunnen zijn. Voor de mijnen kan in dit verband nog gewezen worden op de wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen in verband met uitbreiding van het toepassingsgebied tot de mijnbouwsector (Stb. 1997, 536) die de volledige uitsluiting bij wet van de toepasselbaarheid van de Arbeidsomstandighedenwet op de mijnsector ongedaan maakt.

Niet meer voorgeschreven in het voorliggende wetsvoorstel is het in de bestaande wet nog wel voorkomende vereiste dat een amvb waarin de toepasselijkheid van de Arbowetgeving voor een bepaalde sector nader wordt ingeperkt of waarvoor aanvullende of afwijkende regels worden gesteld, naast de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede moet worden voorgedragen door de Minister die de betrokken sector in zijn of haar portefeuille heeft.

Dit formele vereiste wordt om een aantal redenen overbodig geacht. In de eerste plaats wordt er op gewezen dat een dergelijke amvb altijd in overleg met het betrokken ministerie tot stand wordt gebracht en in gezamenlijk overleg in de ministerraad wordt behandeld, zodat op die manier afstemming wordt gegarandeerd. Mocht een betrokken ministerie menen dat het betreffende onderwerp zozeer het belang van dat ministerie raakt dat een «eigen» ondertekening aan de orde zou zijn, dan staat het ontbreken van een formeel vereiste aan zo'n mede-ondertekening uiteraard niet in de weg. Op dit punt is met Defensie afgesproken dat waar de Minister van Defensie en ik besluiten dat de regelgeving leidt tot uitzonderingen, aanvullingen of afwijkingen, die regelgeving aan de Minister van Defensie zal worden voorgelegd voor medeondertekening. In de tweede plaats is het al geruime tijd zo dat andere ministeries eenzelfde belang bij arbo-onderwerpen hebben (zoals VROM en LNV), zonder dat er sprake is van een (verzoek om) mede-ondertekening. Het voorliggend wetsvoorstel maakt aan die ongelijke posities van de verschillende departementen een eind.

Tenslotte spoort een formeel vereiste van mede-ondertekening niet met de terughoudendheid die de Aanwijzingen voor de regelgeving terzake voorschrijven.

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat de onderwerpen waarvoor afwijkende of aanvullende regels kunnen worden gesteld of waarop de

Arbeidsomstandighedenwet slechts gedeeltelijk van toepassing is, aansluiten bij de onderwerpen waarvoor nu de desbetreffende regels zijn gesteld in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Indien het om arbeid gaat waaraan bijzondere gevaren verbonden zijn, kan bij amvb geregeld worden dat bepaalde voorschriften (niet alleen door werkgevers maar) ook door zelfstandig werkenden moeten worden nageleefd. Denk bijvoorbeeld aan de verbodsbepalingen inzake asbest. Dit is inhoudelijk conform de bestaande wet, maar in een duidelijker terminologie geregeld in het zesde lid van artikel 15.

Ofschoon algemeen uitgangspunt is en blijft dat de werkgever primair verantwoordelijk is voor de arbeidsomstandigheden kunnen zich situaties voordoen, waarin een ander zoveel invloed kan uitoefenen op de arbeidsomstandigheden, dat het veel meer voor de hand ligt dat op de naleving van bepaalde voorschriften primair die ander en niet de werkgever wordt aangesproken. Het zevende lid van artikel 15 voorziet hierin. Aangewezen kunnen worden de eigenaar of beheerder dan wel degene die kan beslissen over het ontwerp, de vervaardiging dan wel het onderhoud van arbeidsplaatsen en arbeidsmiddelen. Denk bijvoorbeeld aan het ontwerp, de vervaardiging en het onderhoud van vervoermiddelen, gebouwen, inrichtingen en terreinen en machines en installaties. Ten behoeve van twee specifieke onderwerpen zijn in het Arbeidsomstandighedenbesluit aan anderen dan de werkgever wettelijke verplichtingen opgelegd. Dit betreft de opdrachtgever c.q. ontwerper in de bouw en de eigenaar of beheerder van een lift.

Indien Europese verplichtingen op het gebied van arbeidsomstandigheden daartoe nopen, biedt het achtste lid de mogelijkheid om regels te stellen voor andere onderwerpen dan die genoemd in het tweede lid dan wel ten aanzien van andere personen dan die genoemd in het zesde of zevende lid. Dit om te bevorderen dat Europese Arbo-richtlijnen adequaat en snel kunnen worden ingevoerd.

In het negende lid zijn in verband met de sanctionering de verplichtingen geformuleerd. In verband met die sanctionering is het nodig dat op het niveau van de wet wordt bepaald dat werkgever en werknemers, of voorzover vereist, anderen, zijn gehouden de bepalingen die op grond van artikel 15 zijn vastgesteld, na te leven. Het gaat om de bepalingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling. Op welke wijze sanctionering plaatsvindt is afhankelijk van de vraag of de bepaling waarmee in strijd wordt gehandeld strafrechtelijk of bestuurlijk is gesanctioneerd. De bestuurlijke sanctionering vindt plaats door middel van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 32. De strafrechtelijke sanctionering is geregeld in artikel 45 door middel van een aanpassing van de Wet economische delicten. Op grond van deze aanpassing wordt in het Arbeidsomstandighedenbesluit aangeduid welke bepalingen als economisch delict zijn aangemerkt.

## **Maatwerk door werkgevers en werknemers**

### **Artikel 16**

Zoals bekend schrijven veel op deze wet gebaseerde bepalingen de middelen voor waarmee dan wel de weg waarlangs aan die bepalingen kan worden voldaan. Artikel 16 verschaft de basis om bij amvb te bepalen dat aan één of meer van die bepalingen op een andere wijze – dit wil zeggen met andere middelen; langs een andere weg – kan worden voldaan dan in die bepalingen is aangegeven. Op deze wijze wordt de mogelijkheid geboden aan bedrijven om op een andere meer op die

bedrijven toegesneden methode (=maatwerk) aan het bepaalde te voldoen: kortom een alternatieve methode om aan het voorgeschrevene te voldoen.

Daarbij stelt artikel 16 wel twee randvoorwaarden:

1. Een en ander dient te zijn overeengekomen en vastgelegd tussen werkgevers en werknemers. Dit kan op CAO-niveau dan wel op ondernemingsniveau. Het begrip collectieve regeling als bedoeld in artikel 1:3 van de Arbeidstijdenwet betekent dat het hierbij gaat om een CAO, een ambtelijke rechtspositieregeling en een PBO-verordening en een regeling overeengekomen met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.

2. Er mag door de alternatieve methode geen enkele afbreuk worden gedaan aan het door de betrokken bepaling voorgeschreven beschermingsniveau.

Het voornemen is bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat afspraken tussen werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau niet aan de minister behoeven te worden gemeld, maar uiteraard wel bij bezoek van de Arbeidsinspectie getoond moeten kunnen worden.

Maatwerk moet in een regeling worden vastgelegd. Dat kan zoals aangegeven in de vorm van een cao-afpraak. Wanneer gegeven ruimte niet via een cao is ingevuld kan dit gebeuren door een met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging overeengekomen regeling. Cao-afspraken gaan boven afspraken met een medezeggenschapsorgaan. Voor cao-afspraken in een bedrijfstakcao kan algemeen verbindend verklaring worden aangevraagd. Het beleid is dat «maatwerk»-bepalingen in een bedrijfstakcao in principe daarvoor in aanmerking komen omdat daarmee invulling wordt gegeven aan regelruimte die de wetgever expliciet aan sociale partners heeft gegeven, zoals via het zogeheten driekwart dwingend recht. Bepalingen in bedrijfstakcao's die algemeen verbindend verklaard zijn gelden voor alle bedrijven onder de werksfeer.

Volledigheidshalve wordt nog op gemerkt dat deze wettelijke basis vooralsnog alleen kan worden gebruikt voor regels die niet uit Europese verplichtingen voortvloeien

## **Arbeidsgezondheidskundig onderzoek**

### **Artikel 17**

Conform hetgeen in de bestaande wet al was geregeld, dient de werkgever zijn werknemers periodiek in de gelegenheid te stellen een arbeidsgezondheidskundig onderzoek te ondergaan. De werkgever is derhalve verplicht een onderzoek aan te bieden, maar de werknemers zijn niet verplicht aan het onderzoek mee te werken.

Doel van het onderzoek is het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van risico's die de arbeid voor de gezondheid van werknemers met zich brengt. Door dit doel wordt tevens duidelijk waar het bij zo'n onderzoek om moet gaan: een beoordeling van al die gezondheidsaspecten die met het werk samenhangen en de risico's die daaraan verbonden zijn. De wet schrijft niet voor om de hoeveelheid tijd zo'n onderzoek moet worden herhaald.

Het onderzoek moet worden uitgevoerd door een arbodienst. Dit is geregeld in artikel 13.

Op grond van artikel 15, tweede lid, zijn voor bepaalde categorieën werkzaamheden c.q. werknemers wel nadere regels vastgesteld over de inhoud en periodiciteit van het onderzoek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werknemers die met asbest of andere kankerverwekkende stoffen

werken. Die nadere regels vloeien overigens allemaal voort uit EG-richtlijnen.

### **Verschillende werkgevers**

#### **Artikel 18**

Deze bepaling is identiek aan de desbetreffende bepaling uit de bestaande wet en strekt ertoe werkgevers, in situaties dat verschillende werkgevers – bijvoorbeeld bij de bouw – betrokken zijn te verplichten tot doelmatige samenwerking teneinde te voorkomen dat tengevolge van de verschillende arbeidssituaties nadelige gevolgen ontstaan.

### **Certificatie**

#### **Artikel 19**

In artikel 19 is de certificatie geregeld. In de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn verschillende certificatie-verplichtingen opgenomen. In beginsel zal de markt het beste invulling kunnen geven aan de certificatie. Het beleid is er dan ook op gericht zoveel mogelijk gebruik te maken van het private systeem van certificatie en accreditatie. In paragraaf 5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting is hierop reeds ingegaan.

### **Informatievoorziening**

#### **Artikel 20**

Ten behoeve van de aansturing van de aangewezen instelling op grond van artikel 19, behoeft de minister de nodige informatie. In het eerste lid is de verplichting daartoe opgenomen. Tevens is bepaald dat de inlichtingen kosteloos moeten worden verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur kan de aangewezen instelling (een zelfstandig bestuursorgaan) worden verplicht tot het opstellen van een verslag inzake de verrichte werkzaamheden. In het tweede lid is deze mogelijkheid opgenomen.

### **Aanwijzingen**

#### **Artikel 21**

Ten einde vorm te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid is bepaald dat onze Minister de aangewezen instelling aanwijzingen kan geven, waaraan de aangewezen instelling zich moet houden.

### **Taakverwaarlozing**

#### **Artikel 22**

Dit artikel biedt een voorziening in de gevallen dat de aangewezen instelling zijn taak ernstig verwaarloost en ingrijpen door de minister niet achterwege kan blijven.

## **Toezicht, ambtelijke bevelen, vrijstellingen, ontheffingen en beroep**

### **Artikel 23 tot en met artikel 30**

#### *Algemeen*

De artikelen 23 tot en met 30 zijn aangepast conform de wet met betrekking tot de aanpassing van wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1997, 510).

Deze aanpassingen betreffen met name toezicht op de naleving en delegatie en mandaat. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de desbetreffende wet.

Met uitzondering van de bepaling inzake het verzoek om wetstoepassing, de bepaling met betrekking tot de ongeldigverklaring van bepaalde bewijsstukken en de «aanwijzing» (welke bepalingen zijn komen te vervallen), hebben de meeste handhavingsinstrumenten ten opzichte van de formuleringen in de bestaande wet verder geen wijziging ondergaan. De volgende artikelen zijn op onderdelen gewijzigd: Artikel 26 (dat aan de toezichthoudende instantie de bevoegdheid geeft om nader aan te geven hoe de (globalere) bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet moeten worden nageleefd) is aangevuld met een artikellid waarin is aangegeven met betrekking tot welke concreet aangegeven bepalingen een eis kan worden gesteld.

De schorsende werking van de eis is komen te vervallen.

Het eerste lid van artikel 29 (vrijstelling en ontheffing) is uitgebreid met de mogelijkheid van – gedeeltelijke – vrijstelling van artikel 5.

#### **Strafbepaling**

##### **Artikel 31**

In dit artikel is een algemene verbodsbepaling opgenomen om in strijd met de wet te handelen, indien de werkgever weet of redelijkerwijs moet weten dat daardoor levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van werknemers kan ontstaan. Deze bepaling is nader gesanctioneerd in artikel 45, dat een wijziging van de Wet economische delicten inhoudt. In dat artikel 45 is overtreding van artikel 31 strafbaar gesteld. Door middel van dit verbod in combinatie met de strafbaarstelling is het mogelijk om in geval van overtreding van regels, waarin in eerste instantie is uitgegaan van sanctionering en handhaving door het bestuursorgaan terug te vallen op het strafrecht als in een concreet geval ernstige risico's kunnen optreden en dit aan de werkgever verweten kan worden.

#### **Beboetbare feiten**

##### **Artikel 32**

Overeenkomstig de adviesaanvraag aan de SER is in dit artikel opgenomen dat voor nader genoemde artikelen van de wet en bij algemene maatregel van bestuur nader te benoemen beboetbare feiten uitsluitend afdoening mogelijk is met bestuurlijke boeten. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat deze hoofdlijn van regeling van bestuurlijke boeten inhoudt dat ernstige inbreuken op de rechtsorde onderwerp dienen te blijven van strafrecht. In artikel 45 is geregeld welke artikelen van de wet zijn aangemerkt als delict in de zin van de Wet economische delicten. Verder is aangeduid dat die artikelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit die als strafbaar feit zijn aangemerkt op grond van de Wet economische delicten kunnen worden bestraft. In het Arbeidsomstandighedenbesluit zal dan ook in een aantal bepalingen

worden aangeduid dat handelen of nalaten in strijd met de desbetreffende bepaling strafbaar is. Het gaat om die artikelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit die regels stellen omtrent zeer ernstige risico's, die de dood of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg kunnen hebben.

De in het eerste lid opgesomde beboetbare feiten worden gekoppeld aan boetecategorie 1.

In de op grond van het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke bepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit beboetbaar zijn en aan welke boetecategorie deze bepalingen worden gekoppeld. Concreet betreft het een aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Zoals al bij de bespreking van artikel 31 werd aangegeven moet daarnaast voor de niet-ernstige overtredingen, zoals ook al in de SER-adviesaanvraag was neergelegd, vastgelegd zijn dat strafrecht aangewezen blijft in gevallen waarin de betreffende overtreding letsel aan werknemers heeft veroorzaakt of waarin dit letsel te verwachten is.

Daarnaast moet ingeval van stelselmatig handelen in strijd met de wet en de daarop berustende bepalingen strafrechtelijke sanctionering mogelijk blijven. Dit is geregeld in het derde lid, in samenhang met de strafbaarstelling op grond van de WED in artikel 45.

## **Hoogte boete en recidive**

### **Artikel 33**

Artikel 33 geeft nadere invulling aan het begrip boete en de wijze van oplegging daarvan.

In het eerste lid wordt aangegeven dat, in verband met de noodzakelijke objectiviteit en ter voorkoming van willekeur het de voorkeur heeft, dat er onderscheid wordt gemaakt tussen degene die de overtreding constateert (de toezichthouder i.c. de inspecteur) en degene die de boete oplegt (de ingevolge artikel 23 aangewezen ambtenaar i.c. de boete-oplegger). Deze systematiek is ook gevolgd in de artikelen 34 e.v. Op welke manier die afstand tussen boete-oplegger en feitelijke toezichthouder wordt gerealiseerd zal afhangen van de betreffende regeling. Met het oog op het vorenstaande is ervoor gekozen dat een boete wordt opgelegd door een daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 23. Met deze formulering wordt beoogd een onderscheid aan te brengen met de feitelijke toezichthouder, omdat een bijzondere bevoegdheid wordt toegekend. Het is overigens van belang om te benadrukken dat sprake is van een bevoegdheid en niet van een verplichting. In de praktijk zal de formulering betekenen dat in het Organisatie- en mandaatbesluit een aparte boete-oplegger zal worden aangewezen. De bevoegdheid tot boete-oplegging wordt in een dergelijke situatie overigens uitgeoefend namens de Minister. Een door de inspecteur opgemaakt boete-rapport zal op centraal niveau in de Arbeidsinspectie worden afgedaan, zodat landelijk uniforme afdoening zal plaatsvinden.

Aan dit punt zal tevens aandacht worden besteed waar het betreft de mede met het toezicht op de wet belaste andere inspectiediensten zoals de Luchtvaarten de Scheepvaartinspectie.

Een boete kan worden opgelegd aan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon. Dit kunnen, afhankelijk van het desbetreffende beboetbare feit, de werkgever, werknemer, een zelfstandige of een andere persoon als bedoeld in artikel 15, achtste lid, zijn.

Gelet op het zogenoemde «niet-digitale» karakter van een deel van de bepalingen in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de wens bij het opleggen van een boete rekening te houden met de mate van welwillendheid en de draagkracht van een werkgever, de omvang van de



onderneming en de ernst van de risico's is ervoor gekozen om in de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 32 kan worden vastgesteld, aan elk van de beboetbare feiten geen gefixeerde boeten, maar maximaal op te leggen boeten te koppelen.

Daarbij wordt uitgegaan van twee categorieën. De eerste categorie zijn de beboetbare feiten die een gering risico kunnen veroorzaken. Hierbij kan worden gedacht aan het nalaten van de werkgever om doeltreffende maatregelen te treffen ten aanzien van klimaat waardoor voor de werknemers hinder kan optreden. Deze categorie kent een maximumboete van f 10 000,-. De tweede categorie betreft de ernstiger beboetbare feiten, zoals het handelen in strijd met de geluidsvoorschriften (paragraaf 6.1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit) hetgeen op termijn tot gezondheidsschade bij de werknemers kan leiden. Deze categorie kent een maximumboete van f 25 000,-. Het bovenstaande is neergelegd in het tweede, derde en vierde lid.

Het maximum van f 25 000,- sluit goed aan bij de maximale boete die ingevolge de Wet op de economische delicten thans door de rechter kan worden opgelegd. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de rechter op grond van de WED ook andere straffen kan opleggen.

In het vijfde lid is geregeld dat de boete-oplegger bevoegd is om bij constatering van recidive binnen 24 maanden een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijk opgelegde boete toe te passen. Het zesde lid ziet uitsluitend op natuurlijke personen. Het strafkarakter van de boete brengt mee, dat alleen de dader zelf daardoor moet worden getroffen. Het vervallen van de boete geschiedt van rechtswege; herziening of intrekking van de boetebeschikking is niet nodig.

## **Informatie, zwijgrecht en cautie**

### **Artikel 34**

In verband met de invoering van het systeem van bestuurlijke boete moet worden opgemerkt dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) een aantal rechten toe kennen aan degene tegen wie een «criminal charge» wordt ingesteld. Artikel 14 IVBPR noemt het zwijgrecht uitdrukkelijk als een der rechten. Weliswaar kent art. 6 EVRM het zwijgrecht niet met zoveel woorden toe, maar volgens de jurisprudentie ligt een zwijgrecht besloten in het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid, EVRM.

Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is er onder meer sprake van een «criminal charge», wanneer de autoriteiten de belanghebbende te kennen geven dat een ernstig voornemen bestaat om een straf op te leggen. De HR acht in aansluiting hierop een «criminal charge» aanwezig vanaf het moment dat de overheid jegens de belanghebbende een handeling verricht, waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich dus op grond van het EVRM en het IVBPR beroepen op een zwijgrecht vanaf het moment dat de overheid jegens hem de bedoelde handeling verricht.

In het eerste en tweede lid is, met het oog op het bovenstaande geregeld dat degene die op grond van handelingen van het bevoegd gezag kan vermoeden dat hem een boete zal worden opgelegd niet verplicht is het afleggen van een verklaring terzake van de gedraging die hem verweten wordt.

In het eerste lid, laatste volzin is tevens de cautie geregeld. Niet gezegd kan worden dat de artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR de cautie verplicht stellen; de wetgever heeft hier dus meer vrijheid dan ten aanzien van het zwijgrecht zelf. Niettemin bestaat er weinig aanleiding om op dit punt in de bestuurlijke boeteprocedure af te wijken van het procedurevoorschrift in het commune strafrecht. Dit voorschrift is opgenomen in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. Er is echter evenmin aanleiding om in dit wetsvoorstel een verdergaande cautieverplichting op te nemen dan uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeit.

Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat de cautieplicht alleen geldt in mondelinge verhoorsituaties, en niet als schriftelijk vragen worden gesteld. De Hoge Raad heeft deze beperking afgeleid uit de ratio van de cautieverplichting. Hierdoor wordt voorkomen dat, als gevolg van de directe en persoonlijke confrontatie tussen ondervrager en ondervraagde bij een mondeling verhoor, de ondervraagde zich door de met die confrontatie gepaard gaande psychische druk verplicht voelt om de hem gestelde vragen direct te beantwoorden, terwijl hij niet tot antwoorden verplicht is. Deze directe confrontatie ontbreekt bij schriftelijke vragen; daarbij behoeft dus geen cautie te worden gegeven.

Een belangrijke vraag voor de uitvoeringspraktijk is welke handelingen precies het moment markeren waarop er sprake is van een «criminal charge». Juist op dit punt is het moeilijk algemene uitspraken te doen. Wel kan uit jurisprudentie van de Hoge Raad worden afgeleid dat het moet gaan om ondubbelzinnige handelingen jegens de belanghebbende die er in redelijkheid geen twijfel over laten bestaan dat het voornemen tot oplegging van een boete aanwezig is. Een verhoor geldt, aldus de Hoge Raad, niet altijd als een zodanige handeling. De kennisgeving dat er gronden zijn om een boete op te leggen, moet in ieder geval wel als een zodanige handeling worden beschouwd. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat onder omstandigheden het ontstaan van de «criminal charge» wordt gemarkeerd door concrete handelingen die aan de kennisgeving voorafgaan, zal de kennisgeving in de grote meerderheid van de gevallen kunnen gelden als het ijkpunt. Dit is dan ook neergelegd in het tweede lid.

Dit roept de vraag op hoe dit zwijgrecht zich verhoudt tot de inlichtingenplicht die ingevolge artikel 23 op de belanghebbende rust. Indien immers zou moeten worden aangenomen dat het zwijgrecht zich uitstrekt tot het verstrekken van informatie en gegevens aangaande de controle op de naleving van wettelijke verplichtingen, dan zou dit de reikwijdte van de inlichtingenverplichting vergaand inperken en de mogelijkheid om deze wetgeving adequaat te handhaven op onaanvaardbare wijze belemmeren.

Deze vrees is echter ongegrond. In de fase dat de controle is gericht op de vaststelling of men aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan, is er geen sprake van een «criminal charge». In deze fase geldt derhalve de inlichtingenplicht onverkort, en is het zwijgrecht niet aan de orde. Het enkele feit dat het naar waarheid beantwoorden van vragen, die worden gesteld in dat kader, tevens aan het licht zou kunnen brengen dat de betrokkene zijn verplichtingen niet behoorlijk is nagekomen, brengt nog niet mee dat hij mag weigeren te antwoorden. Anders gezegd: de wettelijke inlichtingenverplichting blijft volledig gelden, ook indien de belanghebbende door aan deze verplichting te voldoen de verdenking op zich zou laden andere plichten te hebben geschonden en deswege voor een administratieve boete in aanmerking kan komen. Er bestaat immers geen algemene regel dat men nooit verplicht kan worden bewijsmateriaal tegen zichzelf aan te dragen. Deze benadering is diverse malen verwoord door de Hoge Raad. De inlichtingenplicht moet worden gezien als een

hulpmiddel van de toezichthouder bij de controle op de rechtmatigheid van gedragingen en dient er niet toe het bewijs met betrekking tot de oplegging van een boete rond te krijgen.

Voorts is van belang dat het zwijgrecht alleen betrekking heeft op informatie die van belang is voor het boeteonderzoek. De omstandigheid dat het zwijgrecht voor het boete-onderzoek is gaan gelden ontslaat de betrokkene niet van de verplichting informatie te verschaffen die van belang is voor het rechtmatigheidsonderzoek. Om die reden is in het eerste lid de reikwijdte van het zwijgrecht beperkt tot de boeteoplegging («voorzover het betreft de boeteoplegging»).

In artikel 6, derde lid onder a, van het EVRM is het recht vastgelegd van degene tegen wie een vervolging is ingesteld, om in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de beschuldiging. In het derde en vijfde lid is een zorgplicht van het bevoegd gezag neergelegd inhoudende dat de belanghebbende die de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, taalhulp wordt geboden, indien deze daarom verzoekt. Die hulp kan zowel betrekking hebben op de mededeling van de gronden waarop het voornemen om een boete op te leggen berust, als op het aan de toezichthouder kenbaar kunnen maken van de zienswijze van de belanghebbende. Het initiatief moet, zoals dat ook in de sfeer van het strafrecht gebruikelijk is, uitgaan van de belanghebbende. Wat betreft de kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen, is deze zorgplicht geformuleerd door het bestuursorgaan op te dragen «zoveel mogelijk» voor taalhulp te zorgen. In de situatie bedoeld in het vijfde lid, waarin de betrokkene zijn zienswijze geeft, moet gewaarborgd zijn dat deze de gestelde vragen volledig begrijpt en zich ook verstaanbaar kan maken. Om die reden is in het vijfde lid de op het bestuursorgaan rustende zorgplicht stringenter geformuleerd.

Voor beide situaties geldt dat hiervan kan worden afgezien, als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat aan hulp geen behoefte bestaat. De boete-oplegger zal moeten doen wat redelijkerwijs in zijn vermogen ligt om te bereiken dat degene aan wie de boete wordt opgelegd begrijpt waarom dit het geval is. In bepaalde gevallen zal het nodig zijn een vertaling te laten maken door een tolk of vertaler. Dit zal in het algemeen overbodig zijn indien de belanghebbende over een raadsman of een gemachtigde beschikt. Op grond van het vorenstaande is uitdrukkelijk in de wettekst vermeld dat genoemde zorgplicht niet geldt indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat aan deze waarborg geen behoefte bestaat. In een begrijpelijke taal wil overigens niet zeggen dat dit altijd de moedertaal zou moeten zijn. In het algemeen zal het voldoende zijn dat de mededeling geschiedt in een van de moderne talen (Frans, Duits en Engels), omdat ook de van buiten Nederland afkomstige belanghebbenden in de regel een van deze talen beheersen.

Op grond van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van financiële beschikkingen (artikel 4:12). In het onderhavige vierde lid wordt een hoorplicht voorgesteld. Hiermee wordt beoogd voor de belanghebbende een extra waarborg in te bouwen met het oog op het ontbreken van de schorsende werking van bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. In verband met de voorgestelde hoorplicht bij de voorbereiding van een boete-besluit, is met zoveel woorden bepaald dat op dit punt wordt afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. Voorts worden voorzieningen getroffen met betrekking tot het informeren van de belanghebbende en taalhulp, die ertoe strekken dat het horen ook reële betekenis heeft en door de boete-oplegger kan worden betrokken bij de beschikking.

De voorgestelde bepaling stelt geen formele eisen aan de wijze waarop aan de belanghebbende kennis wordt gegeven van het voornemen een boete op te leggen. Waar het om gaat, is dat de belanghebbende hierover wordt geïnformeerd. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan hieraan per geval invulling worden gegeven. Zo is bijvoorbeeld denkbaar, dat het voornemen een boete op te leggen is ontstaan op grond van informatie van een andere instantie, zonder dat er al contact is met de belanghebbende. In dat geval ligt het voor de hand een schriftelijke oproep te versturen. Anderzijds is het ook mogelijk dat met de belanghebbende een gesprek plaatsvindt, bijvoorbeeld bij een werkbezoek, en dat daarbij gegevens naar voren komen die ertoe leiden dat het bestuur het voornemen opvat om een boete op te leggen. In een dergelijke situatie kan tijdens het lopende gesprek de belanghebbende mondeling in kennis worden gesteld van dit voornemen en kan ook de belanghebbende zijn zienswijze geven.

### **Boete-rapport en boete-beschikking**

#### **Artikel 35 en 36**

Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een aantal waarborgen, zoals zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering is om die reden al van toepassing. De betreffende regels zijn dezelfde als die welke op dit moment moeten worden gehanteerd bij het nemen van beschikkingen zoals de eis, de ontheffing dan wel vrijstelling. In artikel 29, respectievelijk 30 wordt, met het oog op een deugdelijke motivering, nadrukkelijk aangegeven welke rubrieken in het rapport, waarin wordt geconstateerd dat een beboetbaar feit is gepleegd, dan wel de beschikking, uitdrukkelijk moeten worden vermeld.

Zoals in de bespreking van de voorgaande artikelen al is aangegeven, zijn er vanwege het punitatieve karakter van de boetebeschikking, aanvullende voorzieningen noodzakelijk.

Daarnaast wordt hier ook nog gewezen op de al eerder genoemde gevolgen voor de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie (en andere inspectiediensten). Op dit moment hebben de toezichthoudende ambtenaren van de Arbeidsinspectie op grond van de WED bijzondere opsporingsbevoegdheid ten aanzien van de bij deze wet met betrekking tot onder meer de Arbeidsomstandighedenwet strafbaar gestelde feiten. Als de strafbaarstelling van een bepaalde gedraging vervalt omdat die overtreding in beginsel door een bestuurlijke boete wordt afgedaan (en dus geen strafbaar feit (meer) is in de zin van het strafrecht), vervalt de mogelijkheid om de in dat kader toegekende strafvordelijke bevoegdheden te hanteren.

Met het oog op de gewenste functiescheiding is in artikel 35 bepaald dat bij constatering van een beboetbaar feit het rapport wordt opgemaakt door de toezichthouder. In het derde lid is vervolgens geregeld dat de toezichthouder het rapport doorstuurt naar de op grond van artikel 23 daartoe aangewezen ambtenaar, de zo te noemen boete-oplegger. Deze zal in de beschikking aan degene aan wie een boete wordt opgelegd duidelijke informatie moeten verstrekken over de hoogte van de boete, de wijze en de termijn van betaling.

In artikel 36, eerste lid, wordt bepaald dat de boetebeschikking binnen een termijn van acht weken na vaststelling van het beboetbaar feit wordt toegezonden. Op grond van het derde lid van artikel 36 moet de in het besluit vervatte informatie zoveel mogelijk in een voor de betrokkene begrijpelijke taal worden medegedeeld, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Wat dit laatste betreft wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 34.

## **Betaling**

### **Artikel 37**

Het is noodzakelijk dat in een boeteregeling uitdrukkelijk wordt geregeld aan welke rechtspersoon de opbrengst van de boete toevalt. In geval van op centraal niveau uitgevoerde wetten is dit steeds de Staat. De termijn van 6 weken is, ondanks dat bezwaar of beroep in casu geen schorsende werking heeft, ontleend aan de termijn voor het indienen van bezwaar van zes weken uit de Algemene wet bestuursrecht. Omtrent de inlichtingen die de belanghebbende ten behoeve van een goede tenuitvoerlegging van de boete moet verstrekken op grond van het tweede lid, worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld.

## **Aanmaning en invordering**

### **Artikel 38 en 39**

Van belang voor de vraag of de tenuitvoerlegging (invordering) van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken is de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid van het EVRM. Bij de huidige stand van de jurisprudentie kan ook deze vraag niet met zekerheid worden beantwoord, maar de regering gaat ervan uit dat er goede gronden zijn, en dat het gelet op artikel 6, tweede lid, EVRM ook toelaatbaar is om ten aanzien van de administratieve boete af te zien van schorsende werking totdat de rechter in hoogste instantie zich over de boete heeft uitgesproken. Deze keuze is neergelegd in artikel 38. Doorslaggevende overweging voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het gewenste «lik op stuk»-beleid zou ernstig gefrustreerd worden indien een opgelegde boete niet zou kunnen worden tenuitvoergelegd. Het maken van deze keuze is ingegeven door het gegeven dat niet rauwelijks tot executie kan worden overgegaan, maar dat een aanmaning plaatsvindt. Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemaakt dat hem, indien hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boete-beschikking met toepassing van artikel 39 boven het hoofd hangt. Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executie-vormen (diverse vormen van beslag). Van belang is in dit verband dat voor de belanghebbende de mogelijkheid van verzet open staat. Tenslotte is van belang dat het bij de boete per definitie gaat om een sanctie van financiële aard, hetgeen meebrengt dat deze altijd achteraf volledig kan worden teruggedraaid (zoals ook is bepaald in artikel 42).

Op grond van het voorgaande acht ik het in het licht van artikel 6, lid 2, EVRM goed verdedigbaar dat de administratieve boete op de hierboven omschreven wijze kan worden tenuitvoergelegd. Ik heb daarbij wel uitdrukkelijk overwogen dat voorwaarde hiervoor is dat de aan de tenuitvoerlegging voorafgaande besluitvorming zo zorgvuldig mogelijk heeft plaatsgevonden en dat het primaire boetebeschikking eerst is genomen nadat de belanghebbende is gehoord (zie in dit verband de toelichting bij artikel 34, vierde lid).

## **Verjaring**

### **Artikel 40**

Wat betreft de mogelijkheid om een boete op te leggen moet in de boeteregeling een verjaringstermijn worden opgenomen. Dat gebeurt in dit artikel. Daarbij is aangesloten bij de verjaringstermijn voor strafrechtelijke overtredingen op grond van artikel 70, Wetboek van Strafrecht van

twee jaar. Naar analogie van artikel 71, Wetboek van Strafrecht, begint deze termijn te lopen op de dag na die waarop het feit is gepleegd.

### **Wijziging boetebedrag**

#### **Artikel 41**

Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht is besloten om daarin niet neer te leggen dat beroep op de rechter de belanghebbende in een nadeliger positie kan brengen. In dit artikel wordt dit wel uitdrukkelijk geregeld. Dit stoelt op de volgende overwegingen. Het moet de rechter vrij staan om binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen een andere (hogere of lagere) boete op te leggen dan die welke het uitvoeringsorgaan heeft opgelegd, indien daartoe naar zijn oordeel gronden zijn. Zou men deze mogelijkheid, met name de mogelijkheid van een reformatio in peius bij voorbaat uitsluiten dan zou dat ertoe kunnen leiden dat vrijwel elke boete aan de rechterlijke macht ter beoordeling wordt voorgelegd. De procesgang naar de rechter zou zo kunnen uitlokken tot niet bedoeld gebruik van het recht op de vrije toegang tot de rechter. Deze opvatting sluit aan bij het oordeel van de HR inzake fiscale boete in zijn advies van 14 januari 1987 (Kamerstukken II, 1986/87, 19 700, nr. 56).

### **Terugbetaling**

#### **Artikel 42**

Voor de toelichting bij dit artikel zij verwezen naar de toelichting bij artikel 38 en 39.

### **Overgangs- en slotbepalingen**

#### **Artikel 43 tot en met artikel 61**

De artikelen 43 tot en met 61 betreffen de overgangs- en slotbepalingen. Deze bepalingen hebben betrekking op onder meer technische wijzigingen in andere wetten tengevolge van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, intrekking van de bestaande wet, het van kracht blijven van vrijstellingen, ontheffingen en besluiten die genomen zijn op grond van de huidige wet etc. In het bijzonder wordt hieronder toegelicht de wijziging van de Wet op de economische delicten.

### **Wet economische delicten**

#### **Artikel 45**

In dit artikel wordt aangeduid welke bepalingen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet onder het strafrecht vallen. Het gaat om die bepalingen, waarvoor civielrechtelijke afdoening of het opleggen van bestuurlijke boete vanwege de ernst van de daaraan verbonden risico's niet aan de orde is.

Strafbaarstelling vindt plaats door middel van de Wet op de economische delicten. In dit verband zij ook verwezen naar de toelichting bij artikel 1, vierde lid, artikel 15, negende lid en artikel 31.

De Wet op de economische delicten kent een eigen opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van economische delicten, dat het gewone strafrecht waar nodig aanvult of wijzigt. Overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet kan overigens, als daar aanleiding toe is, ook leiden tot vervolging op grond van het wetboek van strafrecht. Overtreding van de Wet op de economische delicten kan in die gevallen, bijvoorbeeld indien sprake is van dood door schuld, subsidiair ten laste worden gelegd.

Het niet naleven van de verplichting door de werkgever van de verplichting hem opgelegd in artikel 31, eerste lid, is in het tweede lid aangemerkt als een misdrijf in verband met de ernstige normschendingen die hierbij aan de orde zijn. Als gevolg hiervan is in verband met artikel 2, derde lid, WED de strafbaarstelling in artikel 1 van de WED opgenomen in onderdeel 3° in plaats van onderdeel 4°. Voorts is ook aan de overige strafrechtelijk gesanctioneerde bepalingen (de artikelen 6, 10, 15, 27, 31 en 32) een lid toegevoegd waarin het strafbare feit is aangemerkt als misdrijf dan wel overtreding. Met uitzondering van het al genoemde artikel 31, betreft het steeds overtredingen.

#### **Artikel 48**

Bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwetgeving verboden gedragingen zullen na de inwerkingtreding van deze wet niet langer strafbare feiten zijn, maar slechts kunnen leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete kan echter slechts worden opgelegd voorzover de verboden gedraging heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van deze wet. Vanzelfsprekend moet echter ook na de inwerkingtreding van deze wet kunnen worden opgetreden tegen strafbare gedragingen die voor de inwerkingtreding hebben plaatsgevonden en nog niet zijn verjaard. Daarom is een overgangsvoorziening getroffen die de strafbaarheid van dergelijke gedragingen handhaaft. Dit impliceert uiteraard dat ook het voor die feiten geldende strafprocesrecht zijn gelding behoudt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
F. H. G. de Grave