

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 januari 1999

1. Inleiding

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de reactie van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het wetsvoorstel Arbeidsomstandighedenwet 1998. Geconstateerd wordt dat in het voorlopig verslag in algemene zin de doelstellingen van het wetsvoorstel worden onderschreven. Naast algemene vragen en opmerkingen, zijn over een aantal artikelen specifieke vragen gesteld.

2. Algemeen

Naar aanleiding van het algemeen commentaar van de fracties merkt het kabinet het volgende op, waarbij – tenzij anders vermeld – de volgorde wordt aangehouden uit het voorlopig verslag.

Allereerst enkele opmerkingen in reactie op de brief van VNO-NCW van 7 december 1998 over dit wetsvoorstel.

Het kabinet is van mening dat met het wetsvoorstel een goede balans is gevonden tussen enerzijds meer vrijheid voor werkgevers om op bedrijfsniveau invulling te geven aan arbeidsomstandigheden en anderzijds adequate mogelijkheden voor werknemersbetrokkenheid en een effectief toezicht door de overheid. Wat betreft dit laatste is de introductie van het systeem van de bestuurlijke boete van betekenis. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een breder beleid gericht op verbetering van arbeidsomstandigheden. Doelstelling is de effectiviteit van het arbeidsomstandighedenbeleid te vergroten. Daarbij is versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen essentieel, alsmede het bieden van meer ruimte voor eigen beleid. Inzet daarbij is en blijft het huidige wettelijk vastgelegde beschermingsniveau te handhaven. Het wetsvoorstel geeft de algemene kaders waarbinnen het arbeidsomstandighedenbeleid op ondernemingsniveau moet worden vormgegeven. Het is de basis voor nadere regels en regelt voorts het toezicht en de handhaving door de Arbeidsinspectie. In de memorie van toelichting is aangegeven welke andere beleidsinitiatieven tot ontwikkeling zijn en worden gebracht. Gewezen wordt onder meer op initiatieven voor het tot

stand brengen van een adequate kennisinfrastructuur, de bevordering van toepassing van certificatie, de opbouw van een monitorsysteem om het functioneren en de ontwikkeling van het systeem te kunnen volgen, alsmede de activiteiten in het verlengde van de evaluatie van de maatvoering van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Ook wordt gewezen op de Farbo-regeling tot fiscale facilitering van arbovriendelijke investeringen.

Dat de overheid zich bij voortduring zou concentreren op uitbreiding en aanscherping van regelgeving, zoals VNO-NCW suggereert, is – gezien ook het bovenstaande – onjuist. In feite worden in toenemende mate andere instrumenten ingezet. Bovendien is het onderhavige wetsvoorstel juist (mede) gericht op een verbetering van de inrichting van de regelgeving opdat werkgevers en werknemers zich effectief kunnen inspannen voor preventief arbobeleid. Duidelijk zal zijn dat het kabinet van opvatting is dat wetgeving en handhaving alléén, niet voldoende zijn om arbeidsomstandighedenbeleid in ondernemingen voldoende van de grond te krijgen. Ook de in het Regeerakkoord vervatte beleidsintensivering arbeidsomstandigheden – zie daarover mijn brief van 15 januari 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over het plan van aanpak WAO – is wat dat betreft illustratief. Overigens is het verheugend dat VNO-NCW onderschrijft dat investeringen in ondersteunende activiteiten van groot belang zijn.

Wat betreft het benutten van de Europese ruimte tot vereenvoudiging, is van belang dat het nu eenmaal een gegeven is dat het overgrote deel van de wetgeving direct voortvloeit uit Europese en andere internationale verplichtingen. Waar de Nederlandse wet verder gaat dan internationale verplichtingen, is dat het resultaat van expliciete politieke keuzen in het (recente) verleden. Het kabinet ziet thans geen reden om hier wijziging in te brengen.

Dit betreft o.m. de wijze waarop de in de Europese kaderrichtlijn (89/391/EEG) voorgeschreven deskundige ondersteuning is vormgegeven. Het in 1994 ingevoerde stelsel van risico-inventarisatie en -evaluatie en deskundige ondersteuning door arbodiensten is in samenhang met maatregelen op het gebied van sociale zekerheid ingevoerd en er mede op gericht ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Juist daar ook liggen mogelijkheden voor werkgevers om baten te genereren. Preventief beleid door het realiseren van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden levert geld op. Dit wetsvoorstel biedt daartoe de kaders en geeft ruimte, waar mogelijk gezien de Europese verplichtingen, voor concreetsering op bedrijfsniveau. Bij het streven naar meer ruimte voor maatwerk op bedrijfsniveau, onderschrijft VNO-NCW overigens de inzet van het kabinet om op Europees niveau te komen tot meer flexibiliteit en vereenvoudiging van regels.

De overige opmerkingen van VNO-NCW komen in het vervolg van deze memorie aan de orde.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de wijziging van artikel 3, eerste lid, onder d, (vervallen van de woorden «door een machine of een lopende band») beoordeelt en welke uitleg hieraan moet worden gegeven.

Met de door de amendering algemenere en ruimere formulering van deze passage is aangegeven dat ook andere oorzaken dan een machine of lopende band oorzaak van tempodwang kunnen zijn, zoals een strakke werkplanning en korte afhandelings- en opleveringstermijnen. In de praktijk kan met dergelijke in de organisatie van het werk gelegen oorzaken van tempo-dwang rekening gehouden worden bij het opstellen van de risico-inventarisatie en -evaluatie en het plan van aanpak. In de convenantenaanpak nieuwe stijl is het meer algemene aspect werkdruk een belangrijk element.

Op de vraag van deze leden hoe omgegaan moet worden met het in het nieuwe lid 4 van artikel 3 opnieuw opgenomen begrip «welzijn» wordt in het artikelsgewijze deel ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een cijfermatig inzicht is in het zwaarder worden van de administratieve lasten door het schrappen van «van meer dan drie werkdagen» uit artikel 5, eerste lid.

De verplichting tot registratie van alle arbeidsongevallen is ook opgenomen in de huidige wet. Het onderhavige voorstel leidt daarom niet tot een verzwaring van administratieve lasten.

De administratieve lastenverlichting zit vooral in het vervallen van de verplichting om aan de Minister te rapporteren over alle ongevallen. Feit is dat ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend deze lastenverlichting minder groot is. Niet te becijferen is evenwel hoe groot precies.

Opgemerkt wordt nog – in reactie op wat VNO-NCW stelt over administratieve lasten – dat de kosten van het uitvoeren van een ri&e, maar ook de kosten die samenhangen met wettelijk voorgeschreven certificaten, in de memorie van toelichting buiten beschouwing zijn gebleven omdat met het wetsvoorstel de regelgeving op deze punten niet wezenlijk verandert.

In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk gemeld dat geen rekening is gehouden met interne beleidskosten bij bedrijven, omdat daarvan geen cijfers zijn. Feitelijk zullen er uiteraard kosten zijn van het verzuimbeleid dat bedrijven zelf voeren, maar juist niet op het punt van de loondoorbetaling. Integendeel, de kosten daarvan zijn vermoedelijk gedaald. Immers, het was en is praktijk dat 90% van de werkgevers het loon doorbetaalt bij ziekte. Daar is dus geen verandering in gekomen. Wat is vervallen, is het verkeer met de bedrijfsvereniging/uvi voor het verrekenen achteraf van het ziekengeld. Dat is dus eerder een besparing. Daar staat natuurlijk tegenover dat er eventueel verrekeningsverkeer voor in de plaats is gekomen met een particuliere verzekeraar. Per saldo is er macro in die zin een besparing, omdat niet alle werkgevers een particuliere verzekering hebben.

De opmerking in de brief van VNO-NCW dat introductie van de bestuurlijke boete een extra kostenpost voor bedrijven is, kan het kabinet niet plaatsen. Als de wet wordt nageleefd wordt ook geen enkele boete opgelegd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe de toezending van adviezen van de Arbo-dienst aan de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging geëffectueerd moet worden, gezien het feit dat de medezeggenschapsorganen geen rechtstreekse overeenkomst hebben met de Arbo-dienst.

Op dit punt wijkt het wetsvoorstel niet af van de huidige wet. In het oorspronkelijke voorstel was rechtstreekse toezending van adviezen door de Arbodienst niet opgenomen; bij amendement is dit (weer) toegevoegd. Arbodiensten voldoen aan deze bepaling door bij het sluiten van een contract met de werkgever naar de adressering van het medezeggenschapsorgaan te vragen. In de praktijk levert dit niet of nauwelijks een probleem op, aangezien het medezeggenschapsorgaan door het instemmingsrecht bij het sluiten van het contract betrokken is. Ook is in de certificeringsregeling vastgelegd dat arbodiensten er zich van dienen te vergewissen dat het medezeggenschapsorgaan geen bezwaar heeft tegen uitvoering van het contract.

Deze leden vragen ook naar de mening van het kabinet over het bij amendement toegevoegde instemmingsrecht over regelingen op het gebied van het arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid voor de personeelsvertegenwoordiging (hierna: pvt) in bedrijven met minder dan

10 werknemers. Ook in de brief van VNO-NCW worden hier opmerkingen over gemaakt.

De pvt in bedrijven met minder dan 10 werknemers is op zich zelf geen verplichte vorm van medezeggenschap. Wel is instelling ervan nodig als de werkgever gebruik wil maken van de ruimere (overleg)normen van de Arbeidstijdenwet of het maatwerkartikel (artikel 17) van dit wetsvoorstel. De werkgever dient vervolgens over die ruimere normen dan wel de toepassing van het maatwerkartikel met de pvt overeenstemming te bereiken. Stelt hij een pvt in, dan heeft deze tevens instemmingsrecht over werktijdregelingen en regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden en verzuimbeleid.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heb ik laten doorklinken dat mijns inziens het amendement weinig toevoegt mede omdat de positie van de belanghebbende werknemers, bij nota van wijziging, juridisch goed geregeld is. Tegen het amendement heb ik mij echter niet sterk verzet. Immers, de werkgever zal bij de vraag of hij een pvt instelt zelf een afweging van de argumenten maken die in dat kader van belang zijn. Eventuele extra lasten in administratief opzicht zal hij in die afweging verdisconteren.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een toelichting op de keuze voor civiele handhaving van de samenwerkings- en informatiebepalingen in dit wetsvoorstel.

In de adviesaanvraag aan de SER werd voorgesteld bepalingen over niet-ernstige risico's en bepalingen over samenwerking, overleg en informatie civielrechtelijk te sanctioneren. De SER zag vooral bezwaren met betrekking tot de niet-ernstige risico's. Het advies is op dat punt overgenomen. De in het wetsvoorstel langs civielrechtelijke weg gesanctioneerde bepalingen betreffen alleen de relatie tussen werkgevers en werknemers(vertegenwoordigers). Daarbij past niet een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctienering: wat naar de aard een private verhouding betreft, behoeft ook private handhaving – dus door partijen zelf. Hiermee wordt aangesloten op in arbeidsverhoudingen gangbare handhavingssystematiek: privaat. Te noemen is het (civielrechtelijke) sanctieneringsregime in het arbeidsovereenkomstenrecht (BW) en de Wet op de ondernemingsraden.

Het argument dat een civielrechtelijke procedure de verhoudingen tussen partijen in een bedrijf ernstig kan verstoren is slechts van beperkte waarde. Immers indien partijen over de naleving van de onderhavige bepalingen in conflict raken zal al langer sprake zijn van een diepgaander relationeel probleem. Dat laat zich door de Arbeidsinspectie – vanuit haar positie, ervaring en deskundigheid – niet gemakkelijk oplossen. De burgerlijke rechter is daarvoor – hoewel ook hij voor een moeilijke taak staat in dergelijke gevallen – toch beter geëquipeerd. De Arbeidsinspectie moet naar het oordeel van het kabinet niet optreden als arbiter in dergelijke geschillen tussen partijen, maar zich op haar kerntaak moet richten: handhaving van veilige, gezonde arbeidsomstandigheden. Overigens kunnen de kosten die met een civiele procedure gepaard gaan ook een argument zijn om toch intern nog – eventueel met behulp van externe bemiddeling – een finale poging te doen om het overleg weer vanuit een gezonde vertrouwensbasis op te starten.

Deze leden vragen voorts waarom, in tegenstelling tot het advies van de Raad van State, ervoor gekozen is om aan een opgelegde boete geen schorsende werking te verlenen bij bezwaar en beroep. De eerder gegeven motivering om dat niet over te nemen had deze leden niet overtuigd.

De eerdere argumenten voor een lik-op-stuk beleid zonder schorsende werking door middel van bezwaar of beroep zoals neergelegd in de reactie op het advies van de Raad van State blijven naar het oordeel van

het kabinet valide. Ter toelichting nog het volgende. Het inspectie- en handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie is in eerste instantie gericht op de aanpak van misstanden in bedrijven. Dit betekent dat deze dienst haar inspectieactiviteiten vooral richt op die overtredingen, waarbij (ernstig) gevaar voor de veiligheid en gezondheid voor personen bestaat. Onder de huidige wetgeving en het huidige handhavingsbeleid ligt er veel tijd tussen de constatering van dergelijke overtredingen en de uiteindelijke veroordeling of transactie. Perioden van een jaar of meer zijn geen uitzondering. Het is geen goede zaak dat werkgevers pas na een jaar of langer worden geconfronteerd met de sanctie voor hun overtreding. In dergelijke gevallen is het kunnen opleggen van een boete vele malen effectiever en draagt bij tot het normbesef van individuele werkgevers. Het oprekken van de periode tussen de overtreding en het betalen van een boete door het inbouwen van de mogelijkheid van bezwaar met schorsende werking zou deze wenselijke effecten teniet doen. Het kabinet is overigens – anders dan VNO-NCW – van mening dat het ontbreken van schorsende werking bij bezwaar en beroep geen verzwakking van de rechtspositie van de werkgever betekent. Het wetsvoorstel bevat extra waarborgen (hoorplicht, terugbetalingsplicht) die voorkomen dat de werkgever onzorgvuldig wordt behandeld. Daarnaast kan de werkgever op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht zelf bij de President van de rechtbank om schorsing vragen. Het schrappen van de bepaling dat een bevel tot stillegging van het werk niet langer dan zeven dagen geldt tenzij het door de rechtbank is bekrachtigd, vloeit overigens voort uit de aanpassing van wetten aan de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht en is dus niet in het kader van dit wetsvoorstel gewijzigd.

In reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie wordt opgemerkt dat de nadere regels op basis van de Arbeidsomstandighedenwet voor het overgrote deel zijn opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling. De naar aanleiding van dit wetsvoorstel in dat besluit en die regeling aan te brengen wijzigingen betreffen in belangrijke mate de invoering van het systeem van de bestuurlijke boete en worden gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel van kracht. Over de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, waaronder ook het systeem van de bestuurlijke boete, worden werkgevers en werknemers maar ook arbodiensten geïnformeerd in een uitgebreide voorlichtingscampagne.

De in artikel 33 aangekondigde algemene maatregel van bestuur, kort gezegd de boete-indeling voor overtredingen van bepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit, is onderdeel van de hierboven aangegevoerde wijziging van dat besluit. In deze aanpassing zal zijn aangegeven welke (maximale) boetebedragen aan de overtreding van concreet aangegeven voorschriften zijn gekoppeld. Een nadere differentiatie van boetebedragen wordt opgenomen in een nieuwe «boeterichtlijn» die uiteraard openbaar zal worden gemaakt. Daarmee wordt een inzichtelijk en voor betrokkenen helder systeem gecreëerd. De betreffende wijziging is in voorbereiding. Overleg met het Openbaar Ministerie is gaande. Op het moment dat het wijzigingsbesluit gereed is, ben ik graag bereid dit aan het parlement toe te zenden.

Zoals de leden van de CDA-fractie opmerken is bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer de positie van vrijwilligerswerk in relatie tot de Arbeidsomstandighedenwet aan de orde geweest. Het daarbij toegezegde overleg met de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk NOV is in december 1998 gestart en wordt spoedig gecontinueerd. Daarna zal ik verslag uitbrengen aan de Tweede Kamer. Ik zal ook de Eerste Kamer informeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of dit wetsvoorstel bijdraagt aan het bieden van gelijke kansen voor gehandicapte werknemers, zowel in het kader van integratie als reïntegratie, of dat dit wetsvoorstel geheel onbedoeld toch extra drempels opwerpt. De wijzigingen in dit wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande Arbeidsomstandighedenwet zijn slechts op een enkel punt specifiek relevant voor het vraagstuk van (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten. Artikel 3, eerste lid, onder c, bevat een gewijzigde formulering van de beleidsopdracht om de arbeid zoveel als redelijkerwijs mogelijk is aan te passen aan de persoonlijke eigenschappen van (de) werknemers. In dit wetsvoorstel is het lidwoord «de» voor «werknemers» weggelaten. De leden van de VVD-fractie hebben hierover een vraag gesteld die in het artikelsgewijze deel wordt beantwoord. De bedoeling van de gewijzigde formulering is in elk geval om de toegankelijkheid van de arbeid voor mensen met verschillende persoonlijke eigenschappen, waaronder arbeidshandicaps, te vergroten. Voor het overige zijn er in de wijzigingen in dit wetsvoorstel geen specifieke effecten voor (re)ïntegratie. Het is uiteraard wel zo dat dit wetsvoorstel als geheel beoogt de effectiviteit van het arbobeleid te verhogen, en dat dit wetsvoorstel daarom, samen met andere getroffen en nog te treffen maatregelen op het terrein van de arbeidsomstandigheden en de sociale verzekeringen, bijdraagt aan de (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten. Een overzicht daarvan is gegeven in mijn eerdergenoemde brief van 15 januari 1999 over het plan van aanpak WAO.

Deze leden vragen voorts of compensatiemaatregelen (ook in financiële zin) getroffen zijn of overwogen worden met het oog op door hen gesignaleerd (vermeend) achterstallig onderhoud in het onderwijs. De bekostiging voor de onderwijsinstellingen in de sectoren voortgezet onderwijs, beroeps- en volwasseneneducatie, hogerberoepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs is gebaseerd op een lump-sum filosofie. Voor de sector primair onderwijs wordt bij deze problematiek een normatieve materiële component gehanteerd en geldt daarnaast grofweg de regel dat het achterstallig onderhoud aan de binnenkant van de onderwijsinstelling voor rekening van de instelling is en het achterstallig onderhoud aan de buitenkant voor rekening van de desbetreffende gemeente komt. Voor de lump-sumsectoren geldt in algemene zin dat de beschikbare middelen volgens verdeelmodellen worden gealloceerd over de onderwijsinstellingen. De verdeling van de middelen is gebaseerd op parameters, zoals leerlingaantallen en diploma's en leidt uiteindelijk tot een bedrag per instelling, de lump-sum genoemd. De lump-sum moet besteed worden aan de wettelijke taken die de onderwijsinstellingen vervullen; hieronder vallen ook de arbo-verplichtingen. Specifieke compensatiemaatregelen in financiële zin zijn tot nu toe niet getroffen.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op artikel 24, lid 3, waarin is bepaald dat de toezichthouder bevoegd is een woning binnen te treden, zonder toestemming van de eigenaar. De Arbeidsomstandighedenwet regelde tot 1 november 1994 het binnentreden voor de toezichthouder, met uitzondering van het binnentreden van woningen. Met de wetwijziging per die datum, waarbij de Arbowet van toepassing werd op thuiswerk, is deze uitzondering opgeheven. Dit is mede gebeurd op aandringen van de toenmalige Arboraad. Het argument hierbij was het algemeen belang van de handhaafbaarheid van wettelijke regels. De binnentredingsbevoegdheid is geformuleerd conform de Algemene wet op het Binnentreden (Stb. 1994, 572). De toezichthouder moet aan alle verplichtingen voldoen die in deze algemene wet zijn opgenomen. Hij mag alleen binnentreden voor zover dat noodzakelijk is voor de juiste vervulling van zijn taak: het toezicht en de handhaving van verplichtingen waaraan een werkgever moet voldoen, in dit geval in een woning.

Deze leden vragen voorts om een korte opsomming van de verbeteringen, daarbij speciaal lettende op de positie van het MKB, in dit wetsvoorstel vergeleken met de huidige wet.

De in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 opgenomen voorschriften beogen een grondslag te leggen voor een structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden in het bedrijfsbeleid. Zij vormen het kader waarbinnen het arbeidsomstandighedenbeleid moet worden vormgegeven. In dit verband hebben in het wetsvoorstel vooral de zogenaamde systeemelementen een grotere nadruk gekregen. De betreffende bepalingen zijn bovendien beter gesystematiseerd. Een belangrijke verbetering in algemene zin is voorts dat het wetsvoorstel in vergelijking met de bestaande wet meer inzichtelijk is. Bepalingen zijn vereenvoudigd, geactualiseerd en zo kort en bondig mogelijk geformuleerd en in eenvoudige en moderne bewoordingen vevat. Uit oogpunt van het streven naar meer ruimte voor maatwerk op bedrijfsniveau zijn waar mogelijk bepalingen algemener geformuleerd. Bovendien zijn waar mogelijk en waar er voldoende draagvlak voor was, administratieve verplichtingen beperkt.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over het begrip «welzijn» wordt beantwoord in het artikelsgewijze deel van deze memorie.

De leden van de fracties van de PvdA, SGP, GPV en RPF hebben vragen gesteld over o.m. de beperkingen die Europese regelgeving stelt aan de nationale mogelijkheden om ruimte te bieden voor maatwerk en hoe het kabinet zich voorstelt die ruimte te vergroten. Ook in de brief van VNO-NCW zijn hier opmerkingen over gemaakt.

In de memorie van toelichting is een aantal lijnen omschreven waarlangs de gewenste ruimte in de Europese regelgeving gerealiseerd kan worden. Van belang is o.a. terughoudendheid bij het inzetten van regelgeving als beleidsinstrument, suggesties doen voor vereenvoudiging bij evaluaties van bestaande regelgeving en het formuleren van algemene verplichtingen in de vorm van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Dit alles gebeurt op zich daarvoor lenende momenten en binnen de daartoe geëigende gremia (zoals het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats, de Raadswerkgroep Sociale vraagstukken, het COREPER, de Sociale Raad en de Raad Interne Markt) en in bilateraal overleg.

Een meer concrete stap is de volgende. In de bestaande 118A-richtlijnen worden – ter uitwerking van de Europese kaderrichtlijn – eisen gesteld aan bijv. arbeidsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, beeldschermen, mobiele bouwplaatsen en de bescherming van zwangere werknemster en jongeren, een en ander ter beperking van risico's voor werknemers. De lidstaten zijn verplicht de regels in algemeen verbindende voorschriften op te nemen. Het is de lidstaten daarbij niet toegestaan te bepalen dat werkgevers die risico's op een andere dan de voorgeschreven wijze kunnen keren, zelfs niet als die alternatieve methoden minstens even geschikt zijn. Wel mogen de lidstaten aan werkgevers additionele verplichtingen opleggen. Dit betekent dat voorshands slechts daar gebruik kan worden gemaakt van de in artikel 17 van dit wetsvoorstel bedoelde afwijkingsmogelijkheid, waar sprake is van verplichtingen voor werkgevers die uitgaan boven de Europese minimumnormen of daar waar de Europese richtlijnen er ruimte voor bieden. Die ruimte is thans vrij beperkt: naar schatting vloeit ca. 90% van alle bepalingen uit het Arbobesluit rechtstreeks voort uit 26 EG-richtlijnen (en drie door Nederland geratificeerde IAO-verdragen).

Vandaar dat het in de bedoeling ligt er – zoals door de SER al gesuggered – in EU-verband voor te pleiten in Europese richtlijnen die ruimte aan te brengen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door daarin een duidelijker onderscheid aan te brengen in enerzijds elementen die een afdoende

beschermingsniveau definiëren (de doelvoorschriften) en anderzijds elementen die als middelvoorschriften gedefinieerd worden en waarvoor adequate alternatieven denkbaar zijn. Laatstgenoemde elementen zouden in bijlagen bij de richtlijn opgenomen moeten worden. In deze opzet zou daarvan door werkgevers afgeweken moeten kunnen worden mits overeenstemming bestaat met hun werknemers over alternatieve wegen die minimaal hetzelfde beschermingsniveau bieden. Voordeel van deze aanpak is dat de merites van de middelvoorschriften voor degenen die daar wel behoefte aan hebben behouden blijven als terugvaloptie. Ook is het risico kleiner dat grote verschillen optreden in de concretisering van doelvoorschriften in nationale regelgeving.

Deze benadering wil dus de mogelijkheden voor lidstaten vergroten om sociale partners meer ruimte voor maatwerk te bieden. Lidstaten die daar geen gebruik van willen maken worden daartoe niet verplicht.

Er moet rekening mee worden gehouden dat door bestaande verschillen in opvatting tussen bij het Europese wetgevingsproces betrokken partijen niet op korte termijn grote resultaten geboekt kunnen worden bij het realiseren van de beoogde wijziging van het gemeenschapsrecht. Inherent aan het besluitvormingsproces over (aanpassing van) Europese regelgeving, waarin alleen de Commissie initiatiefrecht heeft, is nu eenmaal dat een lange adem nodig is om als lidstaat resultaat te boeken. Zeker als het gaat om richtlijnen op basis van artikel 118A EG verdrag, waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan beslissen. Dit vergt het nodige «zendingswerk». Van belang is wel dat steeds meer bij betrokken partijen het besef doordringt, dat te gedetailleerde en ontoegankelijke wetgeving bedrijven bepaald niet prikkelt werk te maken van goede arbeidsomstandigheden. Ook is de basisgedachte (voorrang voor zelfregulering op ondernemingsniveau, met vangnet) bij enkele andere Europese dossiers vrij goed gevallen (zoals bij de richtlijn Europese ondernemingsraden). Ik heb aan de Tweede Kamer een nota toegezegd waarin nader ingegaan wordt op het bovenstaande. Ik zal deze nota ook uw Kamer doen toekomen.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen of het risico bestaat, dat de combinatie van commerciële activiteiten en ZBO-verantwoordelijkheid en -taak, de voor de certificering noodzakelijke onafhankelijkheid in de weg kan zitten.

In antwoord hierop wordt opgemerkt dat onafhankelijkheid bij de oordeelsvorming een belangrijke eis is die bij certificering altijd moet worden gesteld. Dit wordt natuurlijk ook erkend door de certificerende instellingen zelf. Certificerende instellingen moeten aan algemene criteria voldoen, waaronder de eis dat zij onpartijdig zijn. Op basis hiervan worden de certificerende instellingen regelmatig beoordeeld door de Raad voor Accreditatie. Om in aanmerking te komen voor een aanwijzing als instelling met de bevoegdheid om arbodiensten te certificeren op basis van de Arbowet, moet de certificerende instelling aantonen dat hij naar behoren functioneert. Daar hoort onder meer bij dat er waarborgen zijn voor een onafhankelijke respectievelijk onpartijdige taakvervulling. Alvorens een aanwijzing wordt afgegeven vindt een toetsing plaats, waarbij het oordeel van de Raad van Accreditatie een belangrijke rol speelt. Een aangewezen certificerende instelling staat vervolgens onder toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van het deskundig oordeel van de Raad voor Accreditatie.

Deze leden vragen ook om een kwantitatieve concretisering van informatie over waarschuwingen aan arbodiensten en intrekkingen van certificaten.

Alle door het Projectbureau Certificatie Arbodiensten verstrekte certifi-

caten zijn «onder voorschriften» verstrekt, dat wil zeggen dat aan de certificaatverlening eisen zijn verbonden waaraan binnen een vastgelegde termijn moet worden voldaan. In ongeveer 80% van de gevallen is niet binnen de gestelde termijn volledig aan de gestelde eisen voldaan, waarop een waarschuwing is gevolgd. In veruit de meeste gevallen heeft een waarschuwing ertoe geleid dat alsnog aan de eisen werd voldaan. Bij vijf arbodiensten was dit niet het geval en is het certificaat ingetrokken; daarnaast zijn er nog enkele dossiers in behandeling.

Voor de vraag van deze leden naar de uitvoering van de motie Middel (Kamerstukken II, 1998/99, 25 879, nr. 38) wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel (artikel 20).

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe convenanten controleerbaar en verplichtend kunnen worden.

Voor het welslagen van arboconvenanten is samenwerking met – en zelfwerkzaamheid van – sociale partners essentieel. Daarom is het verheugend dat werkgevers en werknemers met het kabinet in het Najaarsoverleg overeenstemming hebben bereikt over een gezamenlijke aanbeveling ter ondersteuning van de arboconvenanten nieuwe stijl. In de gemeenschappelijke verklaring van 3 december 1998 kondigen partijen voorts aan dat zij in de Stichting van de Arbeid jaarlijks zullen overleggen over de voortgang van die aanpak. Dat is een signaal dat sociale partners er niet in zullen berusten als de arboconvenanten nieuwe stijl in goede bedoelingen blijven steken.

In het kader van de arboconvenanten zullen op bedrijfstakniveau door overheid, werkgevers en werknemers effectieve, zo mogelijk kwantitatieve afspraken worden gemaakt over preventieve maatregelen ter vermindering van tillen, werkdruk, RSI (Repetitive Strain Injuries), schadelijk geluid, OPS (Organisch Psycho Syndroom), allergene stoffen of kwarts. Deze resultaatgerichte afspraken en afspraken over implementatie worden door overheid en sociale partners als belangrijke succesfactoren gezien. Onderdeel hiervan kunnen afspraken zijn over (de nadere concretisering van de – in algemene doelvoorschriften geformuleerde – wettelijke) normen die door de overheid zullen worden gepubliceerd als beleidsregels. Deze beleidsregels en de termijn waarop zij van kracht zullen worden, zullen als zodanig bekend worden gemaakt in de Staatscourant en de basis vormen van het – toekomstige – handhavingsbeleid door de Arbeidsinspectie in de betreffende bedrijfstak. Hiermee kunnen alle werkgevers in de bedrijfstak gehouden worden aan de afspraken die in het convenant met betrekking tot de toepassing van de stand der techniek zijn gemaakt. Zo kunnen afspraken uit het convenant een breder verplichtend karakter krijgen. De reikwijdte van een beleidsregel kan onder omstandigheden overigens worden uitgebreid tot andere bedrijfstakken met vergelijkbare problematiek.

Overigens wordt verwezen naar mijn brief over de convenantenaanpak nieuwe stijl aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 15 januari 1999 (ARBO/ATB/98/39 096).

3. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie vragen naar de betekenis van artikel 3, eerste lid onder c. Het wetsvoorstel verplicht ertoe de arbeid aan te passen aan de persoonlijke eigenschappen van «werknemers», terwijl de huidige wet verplicht tot aanpassing aan «de werknemer». Zij vragen in het bijzonder of de bedoeling van deze formule is om het artikel meer op groepen van werknemers te laten slaan dan op individuele werknemers.

De gewijzigde formulering doet geen afbreuk aan de beleidsopdracht aan

de werkgever om zoveel mogelijk rekening te houden met de persoonlijke eigenschappen van de concrete individuele werknemer die op enig moment met de arbeid is belast. Beoogd is om daarenboven bij de inrichting van de arbeid rekening te houden met de mogelijkheid dat op enig ander moment andere werknemers, met andere persoonlijke eigenschappen, met de arbeid belast zouden kunnen worden. Het gaat dus niet om afstemming op een groep werknemers, maar om een algemeen ontwerpprincipe, waarbij binnen de grenzen van het redelijke rekening gehouden wordt met geschiktheid voor, of gemakkelijke afstemming op, een grotere variëteit aan persoonlijke eigenschappen.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen of het bij amendement ingevoegde artikel 3, vierde lid 4, iets toevoegt aan de wet en of deze toevoeging onnodige verwarring wekt. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe omgegaan moet worden met het opnieuw opgenomen begrip «welzijn». Ook de leden van de CDA-fractie vragen een omschrijving van het begrip «welzijn».

Artikel 3, eerste lid, verplicht – als algemene beleidsopdracht – de werkgever tot het voeren van een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid en geeft algemene doelvoorschriften die de werkgever in samenwerking met de werknemers daarbij in acht moet nemen.

Onderdeel van dit arbeidsomstandighedenbeleid is ook het bevorderen van het welzijn van de werknemers in verband met de arbeid. De in dat kader wettelijk uitgewerkte verplichtingen zijn omschreven in artikel 3, eerste lid, onder 3 en 4. Die wettelijke omschrijving geeft naar het oordeel van het kabinet geen reden tot verwarring.

Overigens kan aan de algemene beleidsopdracht een bredere strekking worden toegekend dan hetgeen uit wettelijke concretisering voortvloeit. Dat is aan werkgevers en werknemers en afhankelijk van wat zij – in maatwerk – willen afspreken bij de invulling van de beleidsruimte die zij hebben bij de vormgeving van het arbeidsomstandighedenbeleid, wat van geval tot geval kan verschillen. Die beleidsruimte is niet onaanzienlijk. De aanpak van werkdruk is een voorbeeld van een onderwerp waarbij vooral in de praktijk door werkgevers en werknemers in goed overleg afspraken moeten worden gemaakt, afgestemd op de specifieke omstandigheden in de bedrijfstak of het bedrijf. De convenantenaanpak nieuwe stijl is op dat punt initiërend en ondersteunend.

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie vragen wat onder het begrip arbeidsongevallen moet worden verstaan.

Bij de wijziging van Arbeidsomstandighedenwet verandert de inhoud van dit begrip niet. In de vigerende arbeidsomstandighedenwet – artikel 9 – wordt onder een arbeidsongeval verstaan een aan een werknemer in verband met het verrichten van arbeid overkomen ongewilde, plotselinge gebeurtenis, die schade aan de gezondheid of de dood tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad en ertoe heeft geleid, dat de werknemer tijdens de werktijd de arbeid heeft gestaakt en niet meer heeft hervat, dan wel met de arbeid geen aanvang heeft gemaakt. Een gebeurtenis is dus een arbeidsongeval indien:

1. deze is overkomen in verband met het verrichten van arbeid,
2. vrijwel onmiddellijk schade aan de gezondheid tot gevolg heeft gehad,
3. de gebeurtenis ertoe heeft geleid dat de werknemer tijdens de werktijd de arbeid heeft gestaakt en niet meer heeft hervat of niet met de arbeid is begonnen. Een onderbreking is op zich niet voldoende.

Dit is opgenomen in artikel 1, derde lid, onder i, van het wetsvoorstel. Nadrukkelijk is vermeld dat onder een arbeidsongeval niet is begrepen een ongeval dat de werknemer overkomt op weg van huis naar de arbeid

of terug. Omdat sprake moet zijn van arbeidsverzuim is een gebeurtenis die leidt tot ziekte gedurende een vrije dag geen arbeidsongeval.

Artikel 14

Aan de leden van de PvdA-fractie wordt bevestigd dat het in het zevende lid van artikel 14 niet gaat om aan personen gebonden adviezen. De regels over bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in het bijzonder over de medische informatie-uitwisseling waarborgen dat. Het artikellid oogt op algemene adviezen over arbeidsomstandigheden.

Het kabinet deelt de opvatting van deze leden dat de verzendplicht op de arbodienst rust, voorzover een medezeggenschapsorgaan aanwezig is, en op de werkgever als dit ontbreekt. Overigens doet de verzendplicht van de arbodienst niets af aan de informatieverplichtingen van de werkgever op grond van de WOR jegens het medezeggenschapsorgaan.

Artikel 20

De in de Tweede Kamer aangenomen motie (Kamerstukken II, 1998/99, 25 879, nr. 38) vraagt om een via certificering te handhaven richtlijn waarin de arbodiensten worden verplicht een bepaald percentage van hun activiteiten te doen bestaan uit preventieve activiteiten.

Ik ben het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat de uitvoering van deze motie naar de letter een oneigenlijk instrument zou zijn, omdat het inschakelen van de arbodienst voor preventieve activiteiten (en daarbij gaat het vooral om de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) een verplichting van de werkgever is. De indiener heeft de motie echter anders toegelicht: de motie is bedoeld als een aansporing aan mijn adres om al het mogelijke te doen om de toepassing van de ri&e te bevorderen. Die aansporing neem ik graag ter harte. Al langer is het beleid om de ontwikkeling van branche-specifieke instrumenten voor de ri&e te bevorderen. Dat maakt de toepassing met name voor de kleinere bedrijven, waar de ontwikkeling achterblijft, gemakkelijker. In de convenantenaanpak zal de ri&e een systematisch punt van aandacht zijn. Voorts wordt de ontwikkeling cijfermatig gevolgd, om zo nodig nadere maatregelen te kunnen nemen. De arbodiensten hebben zich via hun branche-organisatie (BOA), waarmee reeds overleg is gevoerd, bereid verklaard om hieraan mee te werken.

Hiermee is tevens de vraag beantwoord van de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF, hoe de betreffende motie wordt uitgevoerd.

Artikel 33

De leden van de fractie van de VVD vragen in relatie tot artikel 33 en 34 op enkele punten een toelichting.

Het woordje «kan» in artikel 33 geeft aan dat het hier gaat om een bevoegdheid en niet om een verplichting tot het opleggen van een boete. Een boete wordt namens de Minister opgelegd bij beschikking, in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 35, vierde lid van dit wetsvoorstel, krijgt de belanghebbende (degene die de boete krijgt opgelegd) de gelegenheid zijn zienswijze bij de boeteoplegger naar voren te brengen. Als blijkt van een «bijzondere omstandigheid», bijvoorbeeld nieuwe feiten of evidente fouten, dan kan de boeteoplegger besluiten geen boete op te leggen. Indien hiervan geen sprake is, zal een boete worden opgelegd. Alleen de daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 24 van de Arbowet 1998 (de boeteoplegger) mag de «kan»-bepaling toepassen.

De boeteoplegger is de enige die de boete daadwerkelijk oplegt. De procedure ziet er in het kort als volgt uit. De toezichthouder zegt de belanghebbende de boete mondeling aan. Hierna stelt de toezichthouder

een boeterapport op en stuurt dit naar de belanghebbende en de boete-oplegger. Als de boeteoplegger vragen heeft naar aanleiding van het boeterapport, zal hij altijd contact opnemen met de betreffende toezichthouder. De boete-oplegger brengt de belanghebbende op de hoogte van het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen en op welke gronden dat berust door middel van een schriftelijke boete-kennisgeving. Hierin stelt hij de belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze binnen twee weken schriftelijk of mondeling naar voren te brengen, dus voordat de boetebeschikking wordt vastgesteld en de boete daadwerkelijk wordt opgelegd. Na het verstrijken van deze termijn zonder reactie van belanghebbende, of indien bij het horen geen bijzondere omstandigheden naar voren komen waardoor (gedeeltelijk) teruggekomen moet worden op het voornemen, maakt de boete-oplegger de beschikking namens de Minister op, waarbij de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Indien bij het horen sprake blijkt te zijn van bijzondere omstandigheden zal de boete-oplegger altijd terugkoppelen met de toezichthouder ten behoeve van een volledige afstemming. Overigens maakt een en ander onderdeel uit van de voorlichting rond inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst