

Vergaderjaar 1997–1998

**25 879**

**Arbeidsomstandighedenwet 1998**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 20 juli 1998

Inhoudsopgave	pag.
<b>1. Algemeen</b>	<b>2</b>
1.1 Inleiding	2
1.2 Internationaal	5
1.3 Wet- en regelgeving	7
<b>2. Hooflijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>10</b>
2.1 Inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid	10
2.2 Het beleidsproces; systeembepalingen	12
2.3 Bijzondere aspecten van het arbeidsomstandighedenbeleid	17
2.4 Deskundige bijstand arbodiensten	18
2.5 Medezeggenschap	21
2.6 Certificatie	24
2.7 Sanctionering, toezicht en handhaving	26
2.8 Informatie	32
<b>3. Financiële gevolgen</b>	<b>34</b>
Artikelsgewijze opmerkingen	35

## 1. Algemeen

### 1.1 Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de reactie van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het is verheugend te constateren dat in het algemeen de doelstellingen van het voorstel worden onderschreven. Meerdere fracties stellen vast dat het wetsvoorstel duidelijke verbeteringen met zich brengt. De introductie van de bestuurlijke boete, één van de belangrijkste nieuwe elementen in het voorstel, ontmoet ruime steun. Bij de fracties is er waardering voor de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Sociaal-Economische Raad. Naast kritische opmerkingen hebben de leden vooral vragen gesteld ter nadere verduidelijking en toelichting.

Naar aanleiding van het algemeen commentaar van de fracties benadrukt de regering dat het wetsvoorstel onderdeel is van een meeromvattend arbeidsomstandighedenbeleid. Doelstelling van de regering is de effectiviteit van het arbeidsomstandighedenbeleid te vergroten, onder meer opdat daarmee wordt bijgedragen aan bevordering van de arbeidsparticipatie. Ook de intrinsieke waarde van arbeidsomstandigheden is van groot belang. Het gaat erom dat arbeid als menswaardig beschouwd wordt en een adequaat evenwicht kent tussen belasting en belastbaarheid. Een grotere effectiviteit van het beleid wordt gerealiseerd door de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen te versterken en bedrijven meer ruimte te bieden 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 de initiatieven gericht op het tot stand brengen van een adequate kennisinfrastructuur, de bevordering van de toepassing van het instrument certificatie, de ontwikkeling van een systeem van monitoring 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 (ri&e). Voorts kan gewezen worden op de van kracht geworden regeling tot fiscale facilitering van arbovriendelijke investeringen, de zogenaamde Farbo-regeling.

Duidelijk zal hiermee zijn dat naar het oordeel van regering de overheid, naast een ordenende, normerende en handhavende taak, waar dit noodzakelijk is, ook een signalerende en activerende rol dient te vervullen. Dit uit zich onder meer waar het ontwikkelingen ten aanzien van nieuwe arbeidsrisico's betreft. Gewezen wordt op de recent geformuleerde initiatieven rond de specifieke problematiek van RSI (Repetitive Strain Injury) en OPS (Organisch Psycho Syndroom).

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om in te gaan op het voorstel van de werknemersgeleding in de SER tot het door de overheid formuleren van beleidsdoelstellingen. De regering is van mening dat, zoals ook bij de presentatie van de eerste monitor-resultaten is aangegeven (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 883, nr. 2), een dergelijke aanpak mogelijkheden biedt. Het beschikbaar komen van monitoruitkomsten geeft in beginsel een basis om kwantitatieve doelstellingen te formuleren als richtpunt voor beleidsinspanningen. Dergelijke streefcijfers, in termen van aantallen blootgestelde werknemers, maken het beleid beter meetbaar en toetsbaar. Ten aanzien van de onderwerpen geluid en RSI

zijn dergelijke doelstellingen inmiddels geformuleerd en gepubliceerd. Ook voor andere onderwerpen worden de mogelijkheden van een dergelijke benadering gezien. Uitgaande van streefcijfers zal gepoogd worden om met in het bijzonder hoog risico-bedrijfstakingen te komen tot afspraken tot reductie van blootstelling. Hierin kan worden vastgelegd op welke termijn een bepaalde risicoreductie bereikt moet zijn en welke middelen daartoe worden ingezet. Sociale partners op brancheniveau krijgen daarmee een grotere rol bij de verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden. Waar afspraken niet mogelijk blijken of streefcijfers na verloop van tijd niet worden gerealiseerd, kan en zal aanvullend gebruik worden gemaakt van (nadere) regelgeving en gerichte handhaving.

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de stelling dat de praktijk aantoonde dat regelvrijheid in samenhang met financiële prikkels geen overtuigende garantie biedt voor zelfregulering en investering in preventie. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het wetsvoorstel voldoende randvoorwaarden bevat om de beoogde zelfwerkzaamheid van sociale partners op verantwoorde wijze gestalte te geven.

De regering heeft bij de vormgeving van het beleid aangesloten bij de in het recente verleden doorgevoerde wijzigingen in de sociale zekerheid. Die wijzigingen hebben geleid tot een versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers voor het arbo- en verzuimbeleid. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, geeft wat tot dusver uit onderzoek bekend is geworden over de effecten van de bedoelde beleidswijzigingen, een overwegend positief beeld. Aannemelijk is dat de daling van het ziekteverzuim voor een belangrijk deel het gevolg is van de toegenomen private verantwoordelijkheid voor het verzuim en de zichtbaar grotere inspanningen van bedrijven en arbodiensten tot het voorkomen en beperken van het verzuim. Inspanningen daartoe worden op meer terreinen verricht maar in elk geval ook via de preventieve aanpak in het arbeidsomstandighedenbeleid. De onderzoeken laten ook zien dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden op branche- en bedrijfsniveau als gevolg van de noodzaak van verzuimbeleid groeit. Zo is bijvoorbeeld op het punt van de ontwikkeling van branche-informatiesystemen over voorkomende risico's en oplossingen, door brancheorganisaties, arbodiensten en deskundige instituten veel tot stand gebracht.

Het grotere eigen belang leidt in bedrijven dus tot een intensivering van preventieve activiteiten. Duidelijk is evenwel dat enkel financiële prikkels en meer ruimte voor eigen beleid niet genoeg zijn voor zelfregulering en investering in preventie. Mede bepalend daarvoor zijn de aanwezigheid van en de toegang tot kennis, deskundigheid en instrumenten om die zelfwerkzaamheid vorm en inhoud te geven. Arbodiensten spelen daarbij een belangrijke rol. Belangrijk is voorts de ontwikkeling van activiteiten door sociale partners op brancheniveau en de medezeggenschap van werknemers op bedrijfsniveau. Overigens mag worden verwacht dat ook de werkwijze van de Arbeidsinspectie, waarbij voorafgaand en na afloop van een inspectieproject over de inzet en de bevindingen met vertegenwoordigers uit de branche wordt overlegd, een stimulans zal zijn voor bedrijven om aandacht te schenken aan preventie. Daarbij zal de Arbeidsinspectie zich, nog meer dan nu reeds het geval is, richten op bedrijven en bedrijfstakingen waar regels niet of onvoldoende worden nageleefd en risico's blijven bestaan. Waar financiële prikkels uit de sociale zekerheid niet onmiddellijk preventie-bevorderend werken omdat financiële voordelen van de investering in preventie door bedrijven toch te beperkt worden geacht, worden door de overheid aanvullend andere instrumenten ingezet. De vormgeving van de zogenaamde Farbo-regeling

is mede daarop geënt. Ten slotte is het systematisch volgen van ontwikkelingen in het veld door monitoring van grote betekenis om tijdig ontwikkelingen waar te kunnen nemen en zo nodig initiatieven te kunnen nemen. Al met al zijn naar het oordeel van de regering in algemene zin voldoende randvoorwaarden voor zelfwerkzaamheid gegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd om argumenten voor het voorstel om de voorschriften op het gebied van samenwerking en informatieverstrekking civielrechtelijk te sanctioneren. Ook de leden van de SP-fractie hebben (in paragraaf 2.7 van het verslag) vragen gesteld over de civielrechtelijke sanctionering.

In de SER-adviesaanvraag werd voorgesteld de handhaving van minder ernstige overtredingen aan het civielrechtelijk domein te laten. Overeenkomstig het SER-advies heeft de regering echter van dat voorstel afgezien. De in het wetsvoorstel langs civiele weg gesanctioneerde bepalingen betreffen alleen nog de relatie tussen werkgevers en werknemers (vertegenwoordigers). Daarbij past niet een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering. Voorts is van belang dat met de gekozen sanctionering aangesloten wordt op het – eveneens civielrechtelijke – sanctioneringsregime in de Wet op de ondernemingsraden (WOR), zoals voor de medezeggenschapsaspecten in het algemeen aansluiting bij de WOR wordt voorgesteld.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen de regering of voldoende is ingespeeld op de actualiteit. Zij denken hierbij aan de integratie van zorgsystemen.

In het algemeen wordt opgemerkt dat bij de vormgeving en formulering van het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering goed is aangesloten bij de actualiteit. Over combizorg wordt het volgende opgemerkt. Zoals aangegeven in de Nota Combizorg (1994) is invoering van combizorg een verantwoordelijkheid van bedrijven zelf. De mate waarin integratie wordt nagestreefd en ook te realiseren is, varieert per bedrijf. De rol van de overheid is beperkt tot de zorg dat regelgeving op elkaar aansluit en dat sprake is van gecoördineerd toezicht (zie ook paragraaf 2.2 van deze nota). De regering meent dat het wetsvoorstel niet aan invoering van combizorg in de weg staat of belemmeringen oproept. Veeleer kan in algemene zin worden opgemerkt dat combizorg regelruimte voor bedrijven veronderstelt en dat dit wetsvoorstel mede regelruimte beoogt te bieden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom niet meer aandacht is besteed aan de preventieve taak van de arbodiensten. De werkgever is verplicht om zich bij het arbeidsomstandighedenbeleid voor de uitvoering van een aantal concrete taken te laten ondersteunen door een gecertificeerde arbodienst. Uitgezonderd de verplichting inzake ziekteverzuimbegeleiding zijn deze verplichtingen aan te merken als (voornamelijk) gericht op preventie (ri&e, arbeidsomstandigheden-spreekuur, arbeidsgezondheidskundig onderzoek). Er is derhalve in het wetsvoorstel ruime aandacht voor de preventieve taak van arbodiensten.

Enkele fracties hebben vragen gesteld over de evaluatie van de nieuwe wettelijke maatregelen, in het bijzonder het systeem van bestuurlijke boeten. De leden van de fractie van het CDA verzoeken (in paragraaf 2.7 van het verslag) om bij de evaluatie van de bestuurlijke boete, een jaar na inwerkingtreding van de wet, niet alleen budgettaire aspecten te betrekken, maar ook de frequentie en hoogte van de boetes, de verdeling over de sectoren, de effecten en de voorbeeldwerking van de boetes. De leden van de fractie van D66 vragen om evaluatie van de effectiviteit van het toezicht en de verbetering van de handhaafbaarheid.

De regering is voornemens om, zoals gesteld in de memorie van toelichting, een kalenderjaar na inwerkingtreding de financiële gevolgen te evalueren. Dit is noodzakelijk met het oog op de begrotingen, in casu de ramingen van inkomsten van de departementen van Justitie en SZW. Meer in het algemeen zal de voorgenomen jaarlijkse publicatie van arbomonitoring inzicht geven in de werking van het arbeidsomstandighedenstelsel, waar de onderhavige wetgeving een belangrijk element van is; daarmee kan tegemoet worden gekomen aan genoemde wensen.

### *1.2 Internationaal*

Door diverse fracties zijn vragen gesteld over de verhouding tussen het wetsvoorstel en internationale – in het bijzonder Europese – regelgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op een door hen geconstateerde paradox: het wetsvoorstel regelt meer dan de Europese richtlijnen voorschrijven terwijl Nederland in Europees verband toch vooral niet voorop loopt als het gaat om goede arbeidsomstandigheden en een daarop gericht overheidsbeleid. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om aan te geven op welke punten het wetsvoorstel afwijkt van Europese regelgeving en waarom er wordt afgeweken.

Bij de formulering van het wetsvoorstel is mede beoogd om met de wetgeving beter aan te sluiten bij de Europese regels, in het bijzonder de Europese Kaderrichtlijn. Daar waar het wetsvoorstel nadrukkelijk meer regelt dan de richtlijnen voorschrijven is dat het gevolg van expliciete politieke keuzen in het (recente) verleden. Dit betreft onder meer de wijze waarop de in de Kaderrichtlijn voorgeschreven deskundige ondersteuning is vormgegeven, de verplichting tot het voeren van een ziekteverzuimbeleid en regels ten aanzien van thuiswerk, seksuele intimidatie en agressie en geweld. Op deze terreinen ziet de regering nu geen aanleiding eerder gekozen lijnen te herzien.

De regering is het nadrukkelijk niet eens met de suggestie als zou Nederland in Europees perspectief achter lopen qua arbeidsomstandigheden. Daar zijn geen concrete aanwijzingen voor. De regering is van mening dat de arbeidsomstandigheden en de bescherming van werknemers tegen arbeidsrisico's in Nederland van een behoorlijk niveau zijn.

De leden van de fractie van het CDA verzoeken de regering in te gaan op de vraag op welke punten van het wetsvoorstel de meeste kans is op frictie met de Europese regelgeving.

Er worden geen fricties voorzien tussen het wetsvoorstel en de Europese Regelgeving. In algemene zin kan gesteld worden dat Nederland geen substantiële kritiek krijgt van de Europese Commissie over de implementatie van de Europese arbo-richtlijnen. Uit diverse contacten met de Commissie blijkt, ook in vergelijking met andere EU-leden, dat op dit punt goed gepresteerd wordt. Dit wil overigens niet zeggen dat er nooit discussie of verschil van inzicht is met de Commissie. Illustratief is wellicht dat de Commissie kritiek heeft op de implementatie in de huidige Arbeidsomstandighedenwet van enkele punten uit de Kaderrichtlijn. De meest wezenlijke kwestie betreft de vraag of er een volledige keuzevrijheid bestaat voor de werkgever om voor een interne dan wel een externe arbodienst te kiezen. Dit is een verschil in interpretatie van wat de richtlijn precies van de Lidstaten verlangt. Bij de andere punten gaat het vooral om de vraag of de Nederlandse wetgeving de op zichzelf duidelijke EU-bepaling voldoende nauwgezet weergeeft. Het betreft de vraag of voldoende duidelijk geregeld is dat werknemers (in bedrijven zonder medezeggenschapsorgaan) recht hebben op ongevalsinformatie en of evenwichtige raadpleging en deelname van werknemers is verzekerd bij het nemen van beschermende maatregelen, het opstellen van de ri&e

e.d.. Op dit moment staat nog niet vast tot welke finale conclusie de Commissie zal komen.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vragen de regering aan te geven welke stappen zij heeft genomen om tot aanpassing en vereenvoudiging van Europese regelgeving te komen. De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke punten de regering verwacht dat de Europese regelgeving zal worden aangepast en welke gevolgen dit in grote lijnen zal hebben voor het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of er bij andere lidstaten draagvlak is voor de gedachten die de regering heeft over de Europeesrechtelijke aspecten van het arbeidsomstandighedenbeleid. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen hoe het streven tot vereenvoudiging van Europese regels moet worden gezien in het licht van het feit dat Nederland de richtlijnen niet beleidsarm heeft geïmplementeerd en of vereenvoudiging nodig is om elementen uit het voorliggende wetsvoorstel te kunnen realiseren (zoals het werken met doelvoorschriften).

Op Europees niveau wil de regering aandringen op vereenvoudiging, modernisering en aanpassing van wet- en regelgeving. Aanleiding daarvoor is allereerst de wens om wetgeving aan te passen aan de maatschappelijke en technische ontwikkelingen en inzichten. Ook andere lidstaten uiten in algemene zin de wens tot aanpassing en modernisering.<sup>1</sup> De tweede aanleiding om te komen tot aanpassing van Europese regels is gelegen in de wens om op bedrijfsniveau meer ruimte voor eigen beleid te creëren. De huidige Europese regels zijn op onderdelen gedetailleerd en belemmeren als zodanig dit streven. Vandaar dat de regering inzet op méér flexibiliteit en effectievere Europese regelgeving. Het betreft zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven hier niet alleen de voorkeur voor algemeen 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 certificatietrajecten.

Een niet-beleidsarme implementatie staat naar het oordeel van de regering overigens niet automatisch haaks op het streven naar vereenvoudiging en modernisering. Bij de afweging of volstaan wordt met implementatie van Europese regels dan wel aanvullende regelgeving wordt voorbereid, spelen vele factoren een rol, waaronder het streven naar eenvoudige regelgeving. Waar de leden van de fracties van RPF en GPV doelen op de wijze waarop de richtlijnvoorschriften over de deskundige ondersteuning zijn vormgegeven heeft deze afweging geresulteerd in de Wet TZ/Arbo.

Voor de aanpassing van Europese regels zijn de lidstaten in belangrijke mate afhankelijk van initiatieven van de Europese Commissie. Om de Commissie te bewegen tot initiatieven wordt er naar gestreefd in de rapportages aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van de verschillende Europese richtlijnen, van Nederlandse zijde (waar van toepassing) concrete voorstellen te doen voor aanpassing van richtlijnvoorschriften. Op voorhand is evenwel niet aan te geven op welke onderdelen van wetgeving aanpassing te verwachten is. Wel is duidelijk is eventuele aanpassingen vooral betrekking zullen hebben op materiële inhoudelijke regels en daarom in het bijzonder consequenties zullen hebben voor het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling en niet zozeer voor het onderhavige wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> Zie een door het «Europees Agentschap voor Veiligheid en Gezondheid op het Werk» in december 1997 uitgebracht rapport «Priorities and strategies in occupational safety and health policy in the member states of the European Union».

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de ontwikkeling van de regelgeving in andere Europese landen en de naleving ervan door het bedrijfsleven. De leden van de fracties van RPF en

GPV vragen of het streven tot vereenvoudiging voortkomt uit de wens oneerlijke concurrentie tegen te gaan en of er lidstaten zijn waar de implementatie van de betreffende richtlijnen te wensen overlaat. De regering is, met de leden van de fracties van D66, RPF en GPV, van oordeel dat op Europees niveau meer aandacht moet worden besteed aan de implementatie, de naleving en handhaving van de richtlijnen. Sinds enkele jaren wordt dit, overigens niet alleen door Nederland, uitgedragen. Geconstateerd kan worden dat ook in het programma en de activiteiten van de Europese Commissie deze thematiek verhoogde aandacht heeft. Voor de afstemming in de handhaving is met name de instelling van het Senior Labour Inspectors Committee van betekenis. In dit comité, een adviesorgaan van de Europese Commissie waarin de hoofden van de nationale Arbeidsinspecties zitting hebben, wordt onder meer kennis en ervaring over het toezicht op de arbeidsomstandighedenwetgeving uitgewisseld. De regering wijst er overigens op dat er geen signalen zijn die erop duiden dat de naleving in andere lidstaten zodanig onder de maat is dat sprake zou zijn van concurrentievervalsing. De wens om te komen tot modernisering en vereenvoudiging van Europese regelgeving staat daar ook los van.

### *1.3 Wet- en regelgeving*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat aan de «onderkant van de arbeidsmarkt» werknemers het meeste last hebben van slechte arbeidsomstandigheden. Het lijkt deze leden in dit verband onverantwoord dat niet meer bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld zouden kunnen worden over bijvoorbeeld werkdruk, stress, kwaliteit van de arbeid, seksuele intimidatie, agressie en geweld. Of, zo vragen deze leden zich af, is er wellicht informatie waaruit zou blijken dat van bijvoorbeeld seksuele intimidatie niet meer sprake is. Zij verwijzen naar bij de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in 1994 aangekondigde evaluaties, die naar hun mening meer bedoeld waren om te bezien of juist een uitbreiding van de regelgeving voor de hand zou liggen. In dit verband herinneren zij ook aan de aangehouden motie-Middel c.s. over de arbeidsomstandigheden in het thuiswerk. De leden van de fracties van het CDA, D66, RPF en GPV suggereren – in het artikelsgewijs commentaar – om in artikel 15, dat de mogelijkheid opent tot het stellen van nadere regels, te verwijzen naar de artikelen 3 en 4.

De regering wijst er met nadruk op dat het wetsvoorstel juist ten doel heeft de doelmatigheid van het arbeidsomstandighedenbeleid te vergroten. Zij onderschrijft dat juist voor die categorieën werknemers die zich «aan de onderkant» van de arbeidsmarkt bevinden een goed arbeidsomstandighedenbeleid van groot belang is. De regering deelt niet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de gekozen systematiek in het wetsvoorstel onverantwoord is. Zowel in de huidige Arbeidsomstandighedenwet als in het wetsvoorstel zijn weinig concrete voorschriften opgenomen. Verreweg de meeste concrete bepalingen zijn opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dit besluit is in de bestaande wet voor het overgrote deel gebaseerd op artikel 24. De basis voor het Arbeidsomstandighedenbesluit ligt in het wetsvoorstel in artikel 15. In het tweede lid van dit artikel is opgesomd met betrekking tot welke «hoofdonderdelen» (i.c. de hoofdstukken van het Arbeidsomstandighedenbesluit) nadere regels gesteld (kunnen) worden. Daarnaast bevat artikel 15 de basis om ter uitvoering van bepaalde nader genoemde artikelen en bijzondere categorieën werknemers en sectoren nadere regels te stellen. Er is volgens de regering dan ook geen grond voor de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat er in de nieuwe wet geen basis meer zou zijn om nadere regels te stellen.

De vraag is of het wenselijk is om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te openen om nadere regels te stellen met betrekking tot artikel 3 en 4, waaronder de door de leden van de fracties genoemde onderwerpen. Hoewel daar argumenten voor aan te voeren zijn – zo wordt snel ingrijpen mogelijk indien blijkt dat er dringende behoefte is aan nadere regels en die regels ook praktisch toepasbaar en handhaafbaar te maken zijn – heeft de regering voorshands afgezien van een dergelijke delegatiemogelijkheid. Achtergrond daarvan is het volgende.

Het gaat in deze artikelen om algemene doelvoorschriften bij de invulling van de eigen beleidsruimte die de werkgever in samenwerking met de werknemers heeft. In onderdeel c van het eerste lid van artikel 3 is in algemene zin aangeduid dat de algemene zorgplicht van de werkgever zich ook dient uit te strekken tot risico's van werkstress (aanpassing van onder meer de arbeidsinhoud en de werkmethoden aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers). In het verlengde hiervan dient de werkgever aan deze risico's in de ri&e aandacht te besteden en – in overleg met werknemers en arbodienst – te bezien op welke wijze deze problematiek opgelost moet worden. Dit geldt ook voor andere door de fracties genoemde onderwerpen. Een dergelijke «maatvoering» verhoudt zich minder goed tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Zo bezien heeft de regering een verwijzing naar de artikelen 3 en 4 in artikel 15 van het wetsvoorstel – hoewel zij daarvoor begrip heeft – niet nodig geacht.

De bepalingen over seksuele intimidatie, agressie en geweld, die dateren van oktober 1994, zijn in het onderhavige wetsvoorstel overgenomen. Uit onderzoek, aangeboden aan de Kamer op 15 september 1995 (DCE/95/-763), blijkt dat bij de invoering van deze bepalingen al veel werkgevers maatregelen hadden getroffen. In het najaar van 1999 vindt de wettelijk vastgelegde evaluatie plaats, die dan aan de Kamer wordt voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere beschouwing over het ILO-verdrag inzake thuiswerk en de aangehouden motie-Middel. Het in juni 1996 door de ILO aangenomen verdrag 177 over thuiswerk is nog door geen enkel land geratificeerd. Bij de totstandkoming ervan heeft Nederland een positief standpunt ingenomen. Gelet op het feit dat uit ratificering van een verdrag vergaande gevolgen kunnen voortvloeien moet uiterst zorgvuldig worden nagegaan welke juridische en feitelijke implicaties een verdrag voor de Nederlandse rechtsorde heeft. Omdat dit proces nog niet is afgerond is verdrag 177 zonder standpunt – en dus zonder nadere inhoudelijke onderbouwing – naar de Kamer gestuurd. Het streven is om zo spoedig mogelijk tot een standpunt over ratificering van verdrag 177 te komen. In ieder geval is vastgesteld dat de bestaande arbeidsomstandighedenwetgeving ratificatie niet hoeft te belemmeren. Aangezien de bepalingen over thuiswerk in dit wetsvoorstel integraal en zonder wijzigingen zijn overgenomen uit de bestaande wet, leidt dit wetsvoorstel wat dat betreft niet tot veranderingen. Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel waarmee thuiswerk onder de Arbeidsomstandighedenwet zou worden gebracht (oktober 1993) beoogde de motie-Middel voortgang in de verbetering van de positie van thuiswerkers op andere terreinen dan arbeidsomstandigheden. Voor de versteviging van de positie van werknemers met een flexibele arbeidsverhouding, waaronder thuiswerkers, kan verwezen worden naar de wet Flexibiliteit en Zekerheid (Stb. 1998, 300). Tevens zijn de volgende maatregelen tot stand gebracht. Voor de beloning is van belang het Besluit van 2 december 1996, houdende aanwijzing van een aantal arbeidsverhoudingen die als dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag worden aangemerkt. Dit besluit geeft aan personen, die werkzaam zijn op grond van een arbeidsverhouding die niet als arbeidsovereen-



komst wordt aangemerkt, recht op het wettelijk minimumloon, mits die arbeidsverhouding aan een aantal voorwaarden voldoet (onder andere niet meer dan twee opdrachtgevers, persoonlijke arbeid, minimale duur 31 dagen, minstens 5 uur per week). Verder is aan artikel 12 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag een nieuw vierde lid toegevoegd, houdende een regeling voor de toetsing van stukloon aan de wet; bepaald wordt dat voor de toetsing van stukloon aan de wet als arbeidsduur moet worden aangemerkt, de tijd die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid is gemoeid.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom in het wetsvoorstel is vastgehouden aan de uitzonderingspositie van het overheidspersoneel. De regering heeft in artikel 15 de mogelijkheid gecreëerd om te bepalen dat de wet en de daarop gebaseerde voorschriften geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn op bepaalde sectoren. Zo maakt het belang van de landsverdediging of het werken in gevangenis het nu eenmaal niet altijd mogelijk de arbeidsomstandigheden op precies dezelfde wijze te regelen als in het bedrijfsleven of de «gewone» overheid. Uitzonderingen voor bepaalde sectoren blijven dan ook noodzakelijk. Overigens deelt de regering de opvatting van de deze leden dat zo min mogelijk feitelijke uitzonderingen moeten worden gemaakt op de werkingssfeer van de Arbeidsomstandighedenwet. De regering is niet voornemens het aantal uitzonderingen, beperkingen en afwijkingen, zoals nu neergelegd in het Arbeidsomstandighedenbesluit, uit te breiden.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen zich af waarom in het wetsvoorstel een vrij ruime mogelijkheid voor ontheffing en vrijstelling is opgenomen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of deze ruimte spoort met de Kaderrichtlijn en of vrijstellingen en ontheffingen worden gepubliceerd.

De mogelijkheden voor vrijstelling en ontheffing zijn ten opzichte van de huidige wet nauwelijks gewijzigd. Bestaande vrijstellingen staan in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling. In de praktijk blijkt toch geregeld de behoefte, bij bijvoorbeeld kleine bedrijven of bedrijven met veel specifieke arbeidsrelaties, aan vrijstelling van sommige voorschriften. Om te voorkomen dat een vrijstelling gaat gelden als een permanente «vrijbrief» is in het Arbeidsomstandighedenbesluit geregeld dat vrijstellingen of ontheffingen slechts voor beperkte duur worden verleend. Vrijstelling of ontheffing kan overigens niet worden verleend van minimumvoorschriften die voortvloeien uit Europese richtlijnen. Vrijstellingen worden overigens altijd in de Staatscourant gepubliceerd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie inzake vrijstelling en ontheffing van de ri&e-verplichting wordt opgemerkt dat in artikel 29, eerste lid, onder meer is bepaald dat vrijstelling kan worden verleend van voorschriften bij of krachtens artikel 5 (inzake de risico-inventarisatie en -evaluatie). De bedoeling van deze vrijstellingsmogelijkheid is uiteraard niet dat van de gehele verplichting vrijstelling kan worden verleend (het gaat hier immers om een voorschrift dat voortvloeit uit een Europese richtlijn) maar om bij het stellen van eisen aan de ri&e, rekening te kunnen houden met de aard van de activiteiten en/of de omvang van het bedrijf. Deze mogelijkheid wordt door de Kaderrichtlijn geboden.

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

### 2.1 Inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid

De leden van alle fracties vragen, al dan niet aan de hand van commentaar van de vakcentrales, om nadere toelichting bij de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Een belangrijk doel van het regeringsbeleid op arbeidsomstandigheden-terrein (waarover nader paragraaf 1.1 van deze nota) is om, gegeven het wettelijk vastgelegde beschermingsniveau, meer ruimte te creëren voor een eigen beleid in de bedrijfstakken en ondernemingen. Ook de SER heeft een voorstel gedaan voor het creëren van een grotere beleidsvrijheid. De grotere beleidsvrijheid verdraagt zich moeilijk met minutieuze overheidsregulering.

De regering meent dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de grotere – uit de toegenomen private verantwoordelijkheid voortvloeiende – gemotiveerdheid tot arbeidsomstandighedenbeleid, evenals van de verbeterde toerusting daarvoor. Op het punt van wetgeving vergt dit meer eenvoud, toegankelijkheid en meer nadruk op de zogenaamde systeem-elementen. Een eerste stap in een voorstel voor een nieuwe wet is dan om in een doelvoorschrift de doelen en uitgangspunten van de wetgeving helder en voor de praktijk hanteerbaar neer te leggen.

Artikel 3 van het wetsvoorstel strekt daartoe. De aanhef van het eerste lid verplicht de werkgever een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid te voeren, met inachtneming van een aantal aspecten. Daarbij dient hij te letten op de stand van wetenschap en professionele dienstverlening, dat wil zeggen op de ontwikkelingen die door vakdeskundigen, zoals arbodienstverleners, in brede kring worden aanvaard als goed toepasbaar in de praktijk. De werkgever moet minimaal vijf aspecten in acht nemen, waaronder als eerste het vermijden van nadelige invloed op de veiligheid en gezondheid van de werknemer. Er geldt verder een rangorde in door de werkgever te nemen maatregelen, conform de algemeen aanvaarde arbeidshygiënische strategie. De voor de werknemer veelal belastende bescherming door persoonlijke beschermingsmiddelen is pas aan de orde als een maatregel van een hogere orde, zoals – bij voorkeur – bestrijding aan de bron, volgens de stand van wetenschap en professionele dienstverlening niet goed toepasbaar is. Ook is het uitgangspunt vastgelegd dat «het werk moet zijn aangepast aan de mens» en niet «de mens aan het werk». De arbeid moet dus onder meer algemeen als menswaardig beschouwd worden en moet een adequaat evenwicht kennen tussen belasting en belastbaarheid in fysieke en psychische zin; de problematiek van werkdruk en het mogelijke gevolg daarvan, werkstress, is dus ook onderwerp van de zorgplicht van de werkgever. Dit vraagt het voldoen aan eisen van ergonomie, rekening houden met de vakbekwaamheid van de werknemer en zo nodig die vakbekwaamheid bevorderen. Er moet voorts zoveel mogelijk worden vermeden dat de werknemer in repeterende arbeid door een machine of een lopende band een werktempo gedictieerd krijgt. En tenslotte moet, als (toch nog) een direct gevaarlijke toestand ontstaat, de werknemer zich in veiligheid kunnen stellen en anderszins de gezondheidsschade worden beperkt.

Het is van belang aan te geven dat de formulering arbeidsomstandigheden geen limitatieve opsomming inhoudt. Het begrip is niet beperkt tot datgene waarover de overheid regels geeft en ten aanzien waarvan de Arbeidsinspectie bevoegd is tot optreden. Er wordt aan werkgevers en werknemers gezamenlijk, c.q. de afzonderlijke werkgever en zijn werknemers, maximaal ruimte gelaten eigen invulling aan het begrip arbeidsomstandigheden te geven naast of boven het door de overheid bepaalde. Alleen uitgangspunten en doelen worden vastgelegd. Minutieus

door de overheid voorgeschreven arbobeleid kan in de onderneming op minder draagvlak rekenen dan arbobeleid dat door werkgevers en werknemers zelf ontwikkeld wordt en onderdeel is van de bedrijfsvoering. De doelbepaling van de bestaande wet wekt veelal de indruk een limitatieve opsomming te zijn. Ten opzichte daarvan is het eerste lid van artikel 3 minder gedetailleerd. Dit is mogelijk – en verantwoord – door de deskundige ondersteuning door arbodiensten en de risico-inventarisatie en -evaluatie. Dat geeft de professie de nodige gelegenheid om in maatwerk vorm te geven aan bevordering van de kwaliteit van de arbeid.

Diverse fracties hebben vragen gesteld over en kritiek geleverd op het niet langer meer expliciet noemen van het begrip «welzijn».

Het begrip «welzijn» is geïntroduceerd in de Arbeidsomstandighedenwet van 1983. Bij de wetswijziging in 1987 werd het begrip al versoepeld en beperkt tot enkele expliciet genoemde doelvoorschriften. Reden voor het niet opnemen van het begrip is dat het in de praktijk voor velerlei uitleg vatbaar is – zo heeft in het algemeen spraakgebruik het begrip een zeer brede betekenis – hetgeen tot misverstanden aanleiding geeft. Ook alternatieve formuleringen zoals «bevorderen van geestelijk welbevinden van de werknemer» en «bevordering van de kwaliteit van de arbeid» zijn in de praktijk onvoldoende hanteerbaar.

Het verdient de voorkeur om de doelen aan te geven zoals geformuleerd in artikel 3, waarmee de bestaande doelen in hoofdzaak naar inhoud worden overgenomen. De operationalisering van de doelen behoort naar het oordeel van de regering tot de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in bedrijfstakken en ondernemingen. Er mag daarbij geen misverstand over bestaan dat artikel 3 mede beoogt dat het arbobeleid in de onderneming ook gericht is op samenwerking tussen werknemers en het creëren van ruimte voor de werknemer om eigen inzichten toe te passen bij het verrichten van het werk. Dit is een vanzelfsprekend onderdeel van de arbeidsinhoud en de werkmethoden. Van belang is voorts dat de formulering van het voorgestelde artikel 3 niet beoogt tot minder arbo-inspanningen aan te zetten dan het bestaande artikel 3, eerste lid, en dat naar de inschatting van de regering ook niet tot gevolg zal hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen een beschouwing over het gegeven dat werkgevers nadruk zouden leggen op verzuimcontrole en minder op arbeidsomstandigheden. Dit komt aan de orde in paragraaf 2.4.

De leden van de D66-fractie betwijfelen of de aandacht voor werkstress toeneemt doordat dit onder het voorgestelde artikel 3 valt. Over de beleidsvoornemens op het gebied van werkstress is de Kamer geïnformeerd bij brief van 15 mei 1998 (ARBO/ATB/9800674). Het beleid is primair gericht op ondersteuning en facilitering van de aanpak door sociale partners op het gebied van werkdruk. Dit sluit aan op het in december 1997 afgesloten akkoord in de Stichting van de Arbeid over de cao-agenda voor de komende jaren, «Agenda 2002». Preventie van te hoge werkdruk is immers primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers zelf. Ter ondersteuning van deze aanpak heeft de overheid vooral een belangrijke monitortask. Het streven is om in samenwerking en overleg met sociale partners, arbodiensten en de wetenschap tot nadere overeenstemming te komen over de wijze waarop werkdruk het beste gemeten kan worden. De bereidheid hiertoe is in beginsel bij alle partijen aanwezig. De verwachting is dat hier een belangrijke impuls van uitgaat voor de verdere verbetering van de preventie van te hoge werkdruk de komende jaren.

De regering benadrukt ook hiermee – met de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en RPF en GPV – dat in algemene zin de verantwoordelijkheid van de overheid niet ophoudt bij het formuleren van

doelvoorschriften. Zoals reeds eerder gezegd zal de overheid waar nodig, ook een signalerende en activerende rol vervullen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom in het wetsvoorstel niet is gekozen voor een risicobenadering. Ook de leden van de fractie van de VVD hebben hierover (in paragraaf 1.2 van het verslag) vragen gesteld.

In de arbo-regelgeving is zowel sprake van een risicobenadering als van bronbeleid met betrekking tot de arbeid. Op grond van de uit te voeren ri&e wordt inzicht verkregen in de risico's op de werkplek. Op basis van dat inzicht moeten maatregelen worden genomen om deze risico's te beheersen. Maatregelen dienen zo dicht mogelijk bij de bron te worden getroffen.

De risicobenadering zoals die gehanteerd wordt in het milieubeleid is overigens niet zonder meer bruikbaar voor de beheersing van de risico's op de arbeidsplaats. Bij milieurisico's is vaak sprake van effecten die de omgeving aangaan, zonder dat individuen maatregelen kunnen nemen ter beperking van het persoonlijk risico. In arbeidssituaties gaat het echter veelal om risico's voor een individu of een beperkte groep: de werknemer(s). Er kunnen vrijwel altijd adequate maatregelen worden getroffen die het risico voor betrokkenen beperken. Juist omdat de gevolgen van arbeidsomstandigheden veelal op individueel niveau herkenbaar zijn, kunnen op dat niveau adequate maatregelen worden getroffen waarbij een beroep kan worden gedaan op de verantwoordelijkheid van degene die het gezag uitoefent in de arbeidssituatie (de werkgever).

Voorts wordt opgemerkt dat de arboregels zich richten op de factor arbeid. Voor een integrale (risico-)benadering van arbeid, milieu en productkwaliteit kunnen in de praktijk goede redenen zijn. Zoals echter is aangegeven in de Nota Combizorg (1994) is invoering van zo'n benadering een verantwoordelijkheid van bedrijven zelf en ligt het niet op de weg van de overheid om hiertoe te verplichten.

## *2.2 Het beleidsproces; systeembepalingen*

Voor de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA over de kwantitatieve doelstellingen wordt verwezen naar paragraaf 1.1 van deze nota.

De leden van de fractie van de PvdA lijkt het voor de hand te liggen dat de jaarplan- en jaarverslagsystematiek wordt gehandhaafd. De leden van de fractie van GroenLinks vrezen dat door het loslaten van deze systematiek onvoldoende waarborg bestaat voor structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden in ondernemingen. Zij benadrukken het belang van een jaarlijkse evaluatie en verzoeken de regering artikel 5 te heroverwegen. Ook de leden van de D66-fractie vinden een vast moment van evaluatie wenselijk. Zij achten het voorgestelde artikel 5, derde lid, te weinig concreet. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het ontbreken van een vaste periodiciteit met betrekking tot de ri&e niet zal leiden tot een zekere passiviteit bij ondernemingen en vragen voorts op welke wijze de betrokkenheid van medezeggenschapsorganen gewaarborgd wordt, nu een mogelijkheid van een toets van het beleid door deze organen lijkt weg te vallen. De leden van de SGP-fractie achten het wenselijk dat de ri&e periodiek integraal wordt getoetst, vanwege de preventieve kracht van een geregelde beoordeling en de samenhang die voortvloeit uit een integrale beoordeling. De leden van de fractie van de SP hebben vragen gesteld over het jaarverslag, gewezen op het ontbreken van vaste periodiciteit van de ri&e en het risico dat het plan van aanpak en de ri&e niet up-to-date is.

Het is van groot belang dat er goede instrumenten zijn voor planning en evaluatie van het arbobeleid in de onderneming. Het is eveneens van belang dat geen sprake is van elkaar overlappende instrumenten, dit uit het oogpunt van werkbaarheid en administratieve lasten. Thans is wel sprake van een dergelijke overlap. Het systeem van de ri&e omvat de wezenlijke elementen, waaronder een plan van aanpak en een evaluatie, voor een effectieve sturing en bijsturing van het arbobeleid in ondernemingen.

Uiteraard is het van groot belang dat er structureel aandacht is voor arbozorg en verzuimbeleid. Het daartoe invoeren van een wettelijke verplichting die voorziet in een vaste – bijvoorbeeld jaarlijkse – herbeoordeling van de ri&e is naar het oordeel van de regering echter niet het juiste middel. Dit spoort niet met de zeer verschillende omstandigheden in bedrijven en sectoren. In bedrijven waarin de ontwikkelingen zeer snel gaan – onder invloed van bijvoorbeeld technologische vernieuwingen of reorganisaties – zal sprake zijn van frequente aanpassingen van de ri&e. Er zijn echter ook tal van bedrijven waarin de werkomgeving minder dynamisch is en de arbeidsomstandigheden lange tijd geen wezenlijke wijziging ondergaan. Het zou niet zinvol zijn deze bedrijven op te zadelen met extra kosten, zonder dat daartoe een rechtvaardiging bestaat. Te vrezen valt voorts dat vooral bij kleine bedrijven een vaste periodiciteit in de ri&e voornamelijk tot een aanmerkelijke papierwinkel (en kosten) zal leiden, hetgeen weerstand oproept als geen sprake is van gewijzigde omstandigheden zoals bedoeld in artikel 5, derde lid, die tot herbeoordeling nopen. Dit zou vooral in kleine bedrijven averechts kunnen werken op de bereidheid om positieve aandacht aan arbo- en verzuimbeleid te schenken.

Er zijn andere wegen om structurele aandacht te waarborgen voor arbeidsomstandigheden welke de voorkeur verdienen en die beter aansluiten bij de primaire verantwoordelijkheid van de werkgever en de werknemers voor het arbobeleid.

Van belang is dat in het – in de ri&e vervatte – plan van aanpak een termijn aangegeven moet worden waarbinnen de daarin beschreven maatregelen getroffen gaan worden (artikel 5, tweede lid). Dit bevordert niet alleen een geregelde aandacht van de werkgever voor het arbobeleid maar biedt ook de werknemersvertegenwoordiging een belangrijk aanknopingspunt om de voortgang te bewaken en zo nodig met de werkgever te overleggen over de voortgang en de uitvoering.

Daarnaast heeft de arbodienst een functie om nieuwe omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 5, derde lid, te signaleren, daarvan de consequenties op arbo-terrein voor zijn cliënten te overzien en dit vervolgens op het juiste tijdstip aan te kaarten, bijvoorbeeld na signalen uit de verzuimbegeleiding of klachten of vragen van werknemers. Ook langs deze weg wordt aandacht van werkgevers en werknemersvertegenwoordigingen voor het arbobeleid in ondernemingen bewerkstelligd. Voorts is de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging in de positie en heeft hij de verantwoordelijkheid om ontwikkelingen op de werkvloer bij de werkgever aan te kaarten, nog afgezien van de feitelijke rol van de Arbeidsinspectie met betrekking tot de ri&e (waarover hierna meer). Op deze wijzen krijgt de regelmatige toetsing en aanpassing van het arbobeleid (artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel) van binnen en van buiten de onderneming gestalte.

Langs deze wegen is volgens de regering voorts in voldoende mate verzekerd dat er structurele aandacht is voor arbeidsomstandigheden in bedrijven. Overigens staat het bedrijven vrij om – naast de ri&e – nog jaarlijks een jaarplan en jaarverslag op te stellen, dan wel in overleg te komen tot een vaste periodiciteit van de ri&e. Vanuit de optiek van de overheid gaat het echter te ver om zodanige verplichtingen op te leggen, gezien de kosten daarvan voor grote groepen bedrijven en gezien de

waarborgen die anderszins al gegeven zijn voor structurele aandacht voor het arbobeleid in ondernemingen.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of en zo ja, in welke mate, onder de huidige regelgeving in ruimere mate wordt voldaan aan de verplichting tot het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie dan aan de verplichting tot het opstellen van een jaarplan en jaarverslag. Het jaarplan en het jaarverslag is onder de huidige regelgeving verplicht voor bedrijven en inrichtingen met honderd of meer werknemers. De ri&e is daarentegen voor alle werkgevers verplicht. Dit maakt een vergelijking zoals gevraagd minder treffend. Wel kan het volgende worden opgemerkt. Het percentage bedrijven met honderd of meer werknemers dat voldoet aan de in 1990 ingevoerde verplichting tot het opstellen van een jaarplan en jaarverslag bedroeg in 1993 61% (Inspectiedienst SZW en NIA, 1993). Er zijn geen recente cijfers bekend. In de categorie bedrijven met honderd of meer werknemers voldoet ruim 90% aan de in 1994 ingevoerde verplichting tot het opstellen van een ri&e (ZARA-werkgeverspanel, rapportage 1996–1997).

Met behulp van de jaarplan- en jaarverslagsystematiek kan, aldus de leden van de fractie van de PvdA, mede inzichtelijk worden gemaakt hoe in het bedrijf de stand van zaken is met betrekking tot beroepsziekten. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere beschouwing over de beroepsziekten tegen de achtergrond van het commentaar van de werknemersorganisaties. Hierop wordt in paragraaf 2.8 nader ingegaan.

Het is de leden van de PvdA-fractie onduidelijk waarom wordt voorgesteld de verplichting tot het opmaken van een ongevalsrapport te laten vervallen.

Elkaar overlappende instrumenten dienen naar het oordeel van de regering vermeden te worden. De ri&e omvat mede een registerfunctie voor arbeidsongevallen en in de evaluatiefunctie van de ri&e spelen uiteraard ongevallen, de oorzaken daarvan en de genomen en te nemen maatregelen ter preventie van nieuwe ongevallen, een belangrijke rol. Daarnaast geldt dat na melding van een ernstig ongeval altijd onderzoek en rapportage door de Arbeidsinspectie plaatsvindt. Om deze redenen meent de regering dat de bedoelde afzonderlijke wettelijke verplichting kan komen te vervallen. Overigens zij verwezen naar paragraaf 2.8 van deze nota.

De leden van de fractie van de VVD baart het zorgen dat sociale partners op het gebied van arbeidsomstandigheden zo weinig in staat zijn de zelfwerkzaamheid vorm te geven en menen dat het «poldermodel» hier niet lijkt te werken. Deze leden vragen wat de regering zich op dit punt voorstelt te ondernemen.

Het «poldermodel» op het gebied van arbeidsomstandigheden is nog volop in ontwikkeling. Er is, waar de regelgeving op dit moment al ruimte laat, ook veel gebeurd. Verwezen wordt naar diverse branchegewijze afspraken, als onderdeel van het stimulerings- en handavingsbeleid, alsmede het project maatvoering ri&e. De regering beoogt een nadere betrokkenheid van sociale partners door intensivering van stimulering op brancheniveau, het beleid met betrekking tot kwantitatieve doelstellingen (zie paragraaf 1.1) en het in de regelgeving creëren van ruimte voor maatwerk door betrokkenen. Verwezen zij voorts naar de passages over arbeidsomstandighedenbeleid in Agenda 2002, houdende de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid voor het cao-overleg in de komende jaren. Het ligt voor de hand dat – gezien het belang van het onderwerp – zowel de regering als de Stichting op dit punt goed de vinger aan de pols zullen houden.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in de praktijk voorschriften uit de milieu- en arbowetgeving strijdig met elkaar kunnen zijn. Hoe voorkomt de regering zo'n strijdigheid, die de onderneming kan dwingen de ene of de andere wet te overtreden? Is er in de uitvoeringsfase voldoende afstemming tussen de vergunningverleners van de milieuregelgeving en de Arbeidsinspectie? Hoe denkt de regering dit in de toekomst te verbeteren?

In de meergenoemde Nota Combizorg is het belang van afstemming van regelgeving op het gebied van milieuhygiëne en arbeidsomstandigheden onderkend. Gebleken is dat bedrijven en instellingen bij bedoelde integrale zorg weinig knelpunten ervaren die voortvloeien uit arbo- en milieuregelgeving (Rapport Afstemming van regelgeving en toezicht bij zorg voor arbeidsomstandigheden, milieu en kwaliteit, september 1995, Werkdocumenten SZW). Om invoering van combizorg niet te belemmeren behoeven de regels uiteraard een blijvende goede afstemming en dient ervoor gewaakt te worden dat bij nieuwe regelgeving nieuwe problemen ontstaan.

Ter afstemming van het toezicht hebben de landelijke toezichthouders (Arbeidsinspectie en Inspectie Milieuhygiëne) een groot aantal acties ondernomen. In paragraaf 2.5 van de voortgangsrapportage combizorg (ARBO/AIS/96000963, op 4 juli 1996 aan de Kamer verzonden) is een aantal daarvan genoemd. In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat ieder jaar de inspectieplannen van beide diensten worden bezien op mogelijkheden tot samenwerking en versterking van elkaars optreden. Dit heeft inmiddels geleid tot een flink aantal samenwerkingsverbanden. Op regionaal niveau van beide diensten vindt zeer regelmatig afstemming plaats en twee maal per jaar is er overleg op landelijk niveau. Deze zomer vindt afstemming plaats tussen de Farbo-regeling en de Vamil-regeling, om uit te sluiten dat maatregelen in het kader van de ene regeling zouden kunnen leiden tot ongewenste effecten bij de andere. Naast afstemming zal bijzondere aandacht worden besteed aan de informatie aan werkgevers over de samenhang van arbeidsomstandigheden en milieu. De huidige samenwerking en afstemming tussen beide toezichthouders is dus goed te noemen, wat overigens geen reden is om niet langer te streven naar continue verbetering.

Wat betreft de afstemming van wetgeving en uitvoering op het gebied van milieuhygiëne en arbeidsomstandigheden zij nog verwezen naar het wetsvoorstel ter implementatie van de EU SEVESO II richtlijn (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 972) en de voorstellen in dat kader, gericht op stroomlijning van regelgeving en verhoging van de efficiency van de uitvoering.

De leden van de D66-fractie vragen naar de status van adviezen en uitspraken van een Centraal College van Deskundigen en of de regering een stok achter de deur heeft als de verantwoordelijkheidstoedeling niet werkt zoals voorzien. Zie hiervoor paragraaf 2.6.

De leden van de fractie van D66 wijzen op het feit dat een groot aantal kleine bedrijven nog steeds geen risico-inventarisatie en -evaluatie heeft en vragen naar de achtergronden van het wel of niet hebben van een ri&e. Uit het project maatvoering ri&e komen op dit punt enkele indicaties naar voren, waarbij bedacht dient te worden dat per bedrijf een complex van factoren een rol kan spelen. In het algemeen geldt dat de mate waarin bedrijven in het MKB met overheidsinformatie te bereiken zijn een wezenlijke factor is. Voorts is kennis over en ervaring met arbeidsomstandigheden van belang, net als de behoefte van veel MKB-bedrijven aan zo eenvoudig mogelijke handreikingen. Er worden uiteraard verschillende mogelijkheden bezien om het MKB te informeren, te stimuleren, kennis over te dragen en instrumenten te verstrekken, zoals via branche-organisaties. Wat dat betreft zijn er sectoren met op arboterrein actieve en

sectoren met op dit terrein minder actieve branche-organisaties – in termen van stimulering, voorlichting en handreikingen – wat de overdracht van informatie beïnvloedt.

Voorts blijkt een bezoek van de Arbeidsinspectie nogal eens aanleiding te zijn voor bedrijven en instellingen om een ri&e te gaan opstellen. De capaciteit van de Arbeidsinspectie kent evenwel beperkingen. Zie hiervoor nader paragraaf 2.7.

Overigens speelt voor een aantal bedrijven ook de afweging tussen kosten en baten (c.q. een te beperkt zicht op de baten in relatie tot de veelal wel zichtbare administratieve lasten) een rol. Ook op dit punt heeft het Ministerie van SZW activiteiten ondernomen gericht op het vergroten van inzicht in (bedrijfs-) economische effecten van arbeidsomstandigheden-beleid: onder meer door onderzoek en voorlichting.

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor de wijze waarop de Arbeidsinspectie optreedt met betrekking tot de risico-inventarisatie en evaluatie. Zij vragen hoe de stelling in de memorie van toelichting dat de Arbeidsinspectie niet tot taak heeft de kwaliteit en volledigheid van de ri&e te toetsen zich verhoudt tot de functie van de Arbeidsinspectie in dat opzicht «in de tweede lijn». Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vragen op dit punt een nadere toelichting.

De Arbeidsinspectie toetst ten aanzien van de ri&e procedureel. Zij gaat na of het bedrijf een ri&e heeft, met daarin vervat onder andere een plan van aanpak, en of die tot stand is gekomen met bijstand van een gecertificeerde arbodienst. Indien dat niet het geval is dan kan de Arbeidsinspectie optreden en bijvoorbeeld verlangen dat er binnen een bepaalde termijn een ri&e komt. Is er wel een ri&e, tot stand gekomen met medewerking van een gecertificeerde arbodienst, dan kan de Arbeidsinspectie er in beginsel van uitgaan dat de ri&e van voldoende kwaliteit is en dat er in het bedrijf voldoende aandacht is voor arbeidsomstandigheden, tot het tegendeel blijkt.

Vervolgens toetst de Arbeidsinspectie inhoudelijk – tijdens een werkplek-inspectie – de arbeidsomstandigheden in het bedrijf: zijn er in het bedrijf risico's die niet conform het bij of krachtens de wet bepaalde zijn beperkt. Het kan zich dan voordoen dat blijkt dat sprake is van een risico dat niet voldoende is beperkt. Er zijn dan enkele mogelijkheden. Indien dit risico gesignaleerd is in de ri&e en het plan van aanpak in maatregelen voorziet, zal de Arbeidsinspectie daar in het algemeen genoeg mee kunnen nemen, tenzij het risico zodanig is dat terstond maatregelen vereist zijn. Het kan zich ook voordoen dat bij het bezoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat risico's ten onrechte niet zijn opgenomen in de ri&e. In dat geval zal de Arbeidsinspectie van de werkgever verlangen dat hij – in overleg met de arbodienst – de ri&e aanpast en maatregelen treft. De Arbeidsinspectie vervult dus door een feitelijke beoordeling van de arbeidsomstandigheden in het bedrijf mede – in de «tweede lijn» – een functie bij het waarborgen van de kwaliteit van de ri&e en het up-to-date houden daarvan. Bovendien zijn dergelijke signalen over kwaliteit van de ri&e en de dienstverlening door arbodiensten, van betekenis voor de monitoring van het systeem.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom de ri&e bij ondernemingen die voor meer dan 40 uur werkzaamheden laten verrichten, door een gecertificeerde arbodienst moet worden getoetst. Waarom wordt verder gegaan dan de Europese regels vergen? Kunnen de medezeggenschapsorganen en de Arbeidsinspectie hier niet een rol vervullen?

In het kader van het zoveel mogelijk beperken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid wordt zeer gehecht aan een integrale benadering van arbo -en verzuimbeleid. Om dit te realiseren is gekozen voor inschakeling van een gecertificeerde arbodienst bij de arbodienstverlening



en de verzuimbegeleiding. Daarmee zijn onder andere de hoge mate van deskundigheid en de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd, die noodzakelijk zijn om bedoelde integrale benadering te realiseren. Deze benadering is neergelegd in de Wet TZ/Arbo en is de uitkomst van de politieke discussie toentertijd. Dit laat de rol van de Arbeidsinspectie en de medezeggenschapsorganen overigens onverlet.

Op de vraag van de leden van de fractie van de SP inzake de vrijstelling van de ri&e-verplichting is reeds in paragraaf 1.3 ingegaan.

### *2.3 Bijzondere aspecten van het arbeidsomstandighedenbeleid*

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en SP maken opmerkingen over specifieke groepen, zoals jeugdigen en uitzendkrachten. Het wetsvoorstel heeft een breed bereik. Alle arbeid onder gezag valt onder de werkingssfeer, evenals thuiswerk dat niet onder gezag wordt verricht. Bijzondere groepen werknemers, zoals uitzendkrachten, zijn in Nederland niet uitgezonderd van de reguliere arbeidsomstandighedenregelgeving. Flexibele arbeidskrachten worden in de regelgeving gelijk behandeld; extra bepalingen hebben alleen tot doel om dat zo nodig te waarborgen, zoals het geval is met het vijfde lid van artikel 5.

Met de leden van de PvdA-fractie meent de regering dat de ri&e een belangrijk instrument is om arbeidsomstandigheden van bijzondere groepen te borgen. Artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel legt dat nog eens expliciet vast. Aan de leden van de fractie van GroenLinks wordt bevestigd dat de hier bedoelde bijzondere categorieën werknemers ook de door deze leden genoemde uitzend- en inleenkrachten, thuiswerkers en (jeugdige) vakantiewerkers betreffen.

In het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn ook bijzondere aandachtspunten voor de ri&e gegeven. Bij arbeid van jeugdige werknemers gaat het onder meer om hun werkervaring en hun vermogen risico's in te schatten. Daarnaast kent het Arbeidsomstandighedenbesluit specifieke passages over arbeid door werknemers jonger dan 18 jaar, zulks in reactie op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en SP. Bepaald is dat bij alle werkzaamheden van jeugdige werknemers deskundig toezicht door de werkgever vereist is. Dat strekt verder dan de Europese richtlijn over van arbeid door jongeren, die dat toezicht alleen verlangt bij een aantal specifiek benoemde werkzaamheden. Voorlichting aan jonge werknemers dat er gevaar bestaat is volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit een onvoldoende maatregel; het toezicht moet de gevaren van werkzaamheden voorkómen. Dat heeft voor de werkgever een verder strekkende werking dan de verplichting in artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel, om in het algemeen toezicht te houden.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stellen vragen naar de feitelijke werkomstandigheden van diverse groepen.

Het project vakantiewerk van de Arbeidsinspectie in de zomermaanden van 1997 heeft de volgende uitkomsten. Naar schatting waren er een half miljoen vakantiewerkers. Bij de 2425 uitgevoerde inspecties zijn 1374 tekortkomingen in arbeidsomstandigheden van werknemers jonger dan 18 jaar geconstateerd; 1148 gevallen daarvan betroffen het ontbreken of onvolledig zijn van de ri&e waar per 1 juli nieuwe eisen voor golden; 109 gevallen betroffen materieel gevaar door onvoldoende persoonlijke beschermingsmiddelen, gevaarlijke stoffen, ergonomische aspecten en diversen zoals voertuigen. Er zijn 11 ongevallen bekend, waarvan twee met dodelijke afloop. In een monitoronderzoek brengt de Arbeidsinspectie omstandigheden van jeugdigen buiten de vakantieperiode in beeld. Een rapportage is in het najaar van 1998 te verwachten. Naar de positie van thuiswerkers, drie jaar nadat ze onder de werking van de Arbeids-

omstandighedenwet zijn gebracht, is onderzoek gedaan dat onlangs aan de Kamer is verzonden bij brief van 17 juni (ARBO/ATB/9801035). Uit de uitkomst van het vakantiewerkproject komt als hoofdlijn naar voren dat het schort aan ri&e's, respectievelijk aandacht in ri&e's voor de categorie vakantiewerkers. Hier zijn duidelijk nog activiteiten nodig, ook van de overheid. Die worden ondernomen in een vakantiewerkproject in de zomer van 1998.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het – volgens hen niet meer verplichte – overleg over het ziekteverzuimbeleid. Dat komt aan de orde in paragraaf 2.5.

De leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en de SP stellen vragen over de positie van de individuele werknemer. Naar aanleiding van de vraag of werknemers een arbeidsomstandighedenpreekuur moeten kunnen bezoeken zonder dat toestemming van de werkgever nodig is, wordt opgemerkt dat het goed werkgeverschap, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek, met zich brengt dat de werknemer zonder toestemming van zijn werkgever gebruik kan maken van zijn recht ingevolge de Arbeidsomstandighedenwetgeving. Op de vraag over de bevoegdheid van de werknemer om het werk te onderbreken, wordt in de paragraaf «artikelsgewijze opmerkingen» bij artikel 28 ingegaan.

#### *2.4 Deskundige bijstand arbodiensten*

Het bevreemdt de leden van de PvdA-fractie, gezien de twijfel over de onafhankelijkheid van arbodiensten, dat het wetsvoorstel niet regelt dat arbodiensten mede tot taak hebben het verlenen van bijstand aan het medezeggenschapsorgaan en evenmin dat zij aan het medezeggenschapsorgaan een kopie zenden van hun schriftelijke adviezen aan de werkgever. Ook de leden van de fractie van D66 bepleiten dergelijke regels.

Omdat de situatie bij kleinere bedrijven mogelijk nog zorgwekkender is vragen de leden van de fractie van de PvdA de regering terug te komen op het laten vervallen in dit wetsvoorstel van het in de huidige wet in artikel 16 neergelegde verplichte werkoverleg, althans voor ondernemingen met minder dan tien werknemers.

Het niet meer in dit wetsvoorstel opnemen van de niet verplichte taken van de arbodienst, het adviseren over en meewerken aan uitvoering van maatregelen (het huidige artikel 18, eerste lid, onder d en e), betekent naar het oordeel van de regering niet dat de relatie van de arbodienst tot de medezeggenschapsorganen daarmee feitelijk wordt gewijzigd. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om de medezeggenschapsaspecten zoveel mogelijk in één regime te regelen, en wel in de WOR. Volgens de WOR heeft het medezeggenschapsorgaan onder andere overlegrecht en instemmingsrecht inzake de arbeidsomstandigheden en het recht op alle informatie die hij redelijkerwijs nodig heeft voor diens taakvervulling. Voorts heeft het medezeggenschapsorgaan het recht om zich door deskundigen te laten adviseren, dus ook door de arbodienst. Bedacht dient te worden dat alleen de werkgever een contractuele relatie heeft met de arbodienst. Dat spoort met de systematiek van de WOR, waarin de rechten van het medezeggenschapsorgaan gelden ten opzichte van de ondernemer en niet ten opzichte van derden. Om die reden is er voor gekozen om de verplichting van de arbodienst om een kopie van schriftelijke adviezen aan de werkgever aan het medezeggenschapsorgaan te zenden, niet meer in dit wetsvoorstel op te nemen. Het medezeggenschapsorgaan behoudt het volle recht daarop jegens de werkgever. Overigens volgt uit de aan de arbodienst gestelde eis van onafhankelijkheid – een belangrijke notie in de wet en het wetsvoorstel –

dat zij gehoor geeft aan verzoeken van het medezeggenschapsorgaan – onder gebruikmaking van diens rechten op grond van de WOR (raadpleging deskundigen) – om overleg met de arbodienst te voeren en haar advies te vragen.

Het niet meer opnemen van de bepaling over werkoverleg (het huidige artikel 16) moet gezien worden in het licht van het feit dat werkoverleg – in de zin van een geregelde bespreking van de dagelijkse gang van zaken, de taken en de taakverdeling – een zo vanzelfsprekend onderdeel is van de dagelijkse bedrijfsvoering dat wettelijke regelingen daaromtrent niet nodig zijn. Voor kleine bedrijven komt daarbij dat een wettelijke verplichting tot werkoverleg, gezien de vele dagelijkse en directe contacten met de leiding, weinig toegevoegde waarde heeft.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op het zeker stellen van de onafhankelijkheid van de arbodiensten, die immers voor hun financiering geheel afhankelijk zijn van de werkgevers. Wat is de relatie tussen de verplichting van certificering van een arbodienst en zijn onafhankelijkheid? Bijzondere aandacht vragen deze leden hierbij voor de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts van de arbodienst. Kan de regering hierbij de recente studies vanuit de werknemersorganisaties over dit onderwerp betrekken? De leden van de fractie van D66 menen dat de wettelijke bepalingen niet voldoende zijn om de onafhankelijkheid van de arbodiensten te waarborgen. Zij verwijzen in dit verband naar de enquête van Prof. Willems onder bedrijfs- en verzekeringsartsen. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vragen naar de waarborgen voor de onafhankelijkheid.

Over de waarborgen die er zijn voor de onafhankelijkheid van de arbodiensten is de Kamer geïnformeerd bij brief van 14 februari 1997 (Tweede Kamer, 1997–1998, 22 187, nr. 49). Voorts heeft de Kamer bij brief van 30 maart 1998 (ARBO/AIS/98/00647A) een reactie ontvangen op de ook hier ter sprake gebrachte FNV-meldlijn arbodiensten en de enquête van Prof. Willems. Op 9 april 1998 heeft onder meer hierover een algemeen overleg plaats gehad. Bij brief van 9 juli 1998 (ARBO/AIS/9801423) is de Kamer geïnformeerd over het vervolg op de FNV-meldlijn. Daar wordt in de eerste plaats naar verwezen. Hier wordt volstaan met de hoofdpunten.

De onafhankelijkheid van arbodiensten wordt niet alleen gewaarborgd door de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde regelingen, waaronder ook de certificatie van arbodiensten. Daarnaast is het medisch tuchtrecht van toepassing op het werk van de bedrijfsartsen en spelen de klachten- en geschillenregelingen een rol. Elke arbodienst moet beschikken over een interne klachtenregeling. Bij geschil over het al of niet door ziekte verhinderd zijn is een second opinion mogelijk bij de uitvoeringsinstelling van de sociale verzekering.

De Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) heeft voorts een professioneel statuut met specifieke waarborgen voor de bescherming van de onafhankelijkheid van de bij de diensten werkzame deskundigen. De diensten waarborgen als werkgever dat er geen onoirbare druk door de werkgever/cliënt op de deskundige wordt uitgeoefend. Het statuut voorziet in een geschillenregeling, waarin tenslotte bindende uitspraken kunnen worden gedaan door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van BOA en de betreffende beroepsorganisatie.

De eis van onafhankelijkheid betekent met name ook dat de arbodienst het evenwicht moet bewaren tussen werkgever en werknemer, zeker wanneer er een verschil van mening tussen beide is, en dus geen diensten verleent tegen de wil van de werknemers in. De eis impliceert voorts – mede gezien het zojuist gestelde – dat de arbodienst geen diensten ten behoeve van het bedrijf behoort te verlenen als blijkt dat de werknemers

(-vertegenwoordiging) bezwaar heeft tegen het contract. Over de opname van een gedragsregel van deze strekking in de private certificeringsregeling arbodiensten hebben – zoals reeds aangegeven in genoemde brief van 9 juli 1998 – vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en BOA overeenstemming bereikt.

Eén van de uitkomsten van de enquête van Prof. Willems was dat 35% van de artsen als mening gaf dat er sprake is van verlies van onafhankelijkheid. Deze uitkomst mag niet zo geïnterpreteerd worden dat deze artsen zich bij hun adviezen eenzijdig zouden richten op de (al dan niet reëel van die van de werknemer verschillende) belangen van de werkgever. Sinds 1994 zijn de bedrijfsartsen in een positie gekomen waarin anderen, die daarbij ook grote belangen hebben, kritischer zijn gaan kijken naar hun werk. De leiding van de eigen arbodienst, die wil dat de artsen werken binnen het eigen kwaliteitssysteem van de dienst; de werkgever/opdrachtgever; de werknemer. Dat is ook uitdrukkelijk de bedoeling geweest van de wettelijke maatregelen sinds 1994: de verzuimbegeleiding, en dus ook de medische ondersteuning daarbij, integreren in een bedrijfsbeleid om verzuim en arbeidsongeschiktheid tegen te gaan. Die meer kritische benadering kan ook de vorm aannemen van, of ervaren worden als, druk. Maar dat wil allerm minst zeggen dat de artsen voor die druk ook door de knieën gaan. Zoals uit het voorgaande blijkt, ontbreekt het ook niet aan waarborgen voor de bedrijfsartsen om onoirbare druk te weerstaan.

Naar aanleiding van de eerste bevindingen van de meldlijn arbodiensten van de FNV heeft overleg plaatsgevonden tussen het ministerie van SZW, BOA en de FNV over de mogelijkheden om de opvang van klachten te verbeteren. Er is – zoals aangegeven in meergenoemde brief van 9 juli 1998 – overeenstemming over een aantal actielijnen. BOA stelt een onafhankelijke geschillencommissie in voor de (bindende) behandeling van klachten die in eerste aanleg zijn behandeld in de klachtenprocedure die elke dienst moet hebben. Op het onafhankelijk functioneren van deze commissie ziet een raad van toezicht met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van het Ministerie van SZW. De diensten zullen hun cliënten en werknemers beter voorlichten over rechten, plichten en procedures. Het ministerie heeft op zich genomen zorg te dragen voor een helpdeskfunctie voor klachten rond het ziekteverzuim, die vaak een gecompliceerd karakter hebben, en niet alleen de arbodienst betreffen. De bestaande helpdesk «Gezondheid, Werk en Verzekeringen» zal deze functie vervullen.

De leden van de SP-fractie zien in het feit dat de arbodiensten commerciële bedrijven zijn, de oorzaak van de vrees van arbo-artsen dat hun onafhankelijkheid in het gedrang komt. Zij vragen een reactie op het voorstel om over te gaan op regionale arbodiensten, niet langer gefinancierd door de werkgever, maar vanuit de ziektekostenverzekering. De regering is van mening dat de vrijheid van keuze van een arbodienst (met instemming van het medezeggenschapsorgaan) een wezenlijk onderdeel is van het succesvolle beleid sinds 1994 om de verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te vergroten. Daarbij past een betere toerusting van bedrijven om zelf in overleg met een gecertificeerde arbodienst een beleid te voeren, aangepast aan de cultuur en omstandigheden van het afzonderlijke bedrijf. Het voorstel van deze leden past hier niet bij.

De leden van de fractie van D66 vragen een reactie op mogelijke meningsverschillen tussen huis- en bedrijfsarts over werkhervatting. Al langer is onderkend dat de communicatie tussen de curatieve medische sector en de sociale sector (bedrijfsartsen en verzekeringsgeneeskun-

digen) te wensen over laat. De Landelijke Huisartsenvereniging (LHV) en de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) hebben sinds vorig jaar initiatieven genomen om de onderlinge samenwerking te verbeteren. De ministeries van VWS en SZW en de KNMG hebben die initiatieven financieel ondersteund. Om veranderingen ook daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd te krijgen is gekozen voor een meerjarige, breed opgezette aanpak, met ondersteuning door NIA/TNO. Tot stand gebracht is inmiddels een convenant tussen beide beroepsverenigingen en een gezamenlijke visie op de sociaal-medische begeleiding van zieke werknemers. Het plan van aanpak voorziet verder in voorlichting aan de achterbannen, regionale initiatieven, aandacht voor sociaal-medische begeleiding in (na)scholing, experimenten en onderzoek.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening onderschrijft van de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde dat door verplaatsing van interne veiligheidskundigen naar externe arbodiensten binnen de betrokken ondernemingen de aandacht voor risico's is verminderd.

Het is mogelijk dat bedrijven die voorheen een interne veiligheidsdienst hadden om redenen van efficiëntie gekozen hebben voor het onderbrengen van deze functie in een externe arbodienst. Dat heeft ook het voordeel van de multidisciplinaire benadering van de arbodienst. Dat de benodigde deskundige ondersteuning naar de maat van de risico's in het bedrijf ingezet wordt blijft ook in deze constructie gewaarborgd. Beslissend is of de deskundige adviezen ook inderdaad in het bedrijf worden opgevolgd. Het is moeilijk te beoordelen of in het algemeen interne adviezen grotere effecten hebben dan externe. Daar zijn geen concrete aanwijzingen voor. In elk geval is het wel zo dat het belang voor de bedrijfsvoering van veilige arbeidsomstandigheden alleen maar is toegenomen. Het totaal aantal werkzame veiligheidskundigen in Nederland vertoont sinds 1994 een gestage groei.

### *2.5 Medezeggenschap*

De leden van de PvdA-fractie zijn geïnteresseerd in de opvattingen van de regering over de rol van de medezeggenschapsorganen in het arbeidsomstandighedenbeleid, mede in relatie tot de wettelijke bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen. Deze leden vragen voorts naar de reikwijdte van het instemmingsrecht van de ondernemingsraad en de betekenis van het instemmingsrecht in relatie tot de wettelijke verplichtingen die de werkgever heeft met betrekking tot de inschakeling van de arbodienst en het van die dienst af te nemen dienstenpakket. Ook de leden van fractie van GroenLinks hebben vragen gesteld over de reikwijdte van het instemmingsrecht, in het bijzonder of het contract met de arbodienst, de keuze en de werkwijze van de arbodienst en de ri&e en het plan van aanpak daaronder vallen.

Medezeggenschap van werknemers is een belangrijke voorwaarde voor een goed arbeidsomstandighedenbeleid. Een doelmatige inbreng van mondige werknemers en participatie van gemotiveerd personeel aan het bedrijfsproces is een kwalitatieve prikkel voor het bedrijfsproces en leidt ook tot een meer evenwichtige afweging van belangen van werkgever en werknemers. Dit vereist dat binnen de onderneming voor werkgever en werknemers voldoende mogelijkheden bestaan voor informatie-uitwisseling, overleg en toegang tot deskundigheid, alsmede dat er een adequate juridische structuur bestaat op basis waarvan de onderscheiden rollen vorm kunnen krijgen. Medezeggenschapsorganen vervullen een belangrijke rol bij het bundelen en kanaliseren van de inbreng van werknemers.

Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging (pvt) in bedrijven met 10 tot 50 werknemers geldt voor alle regelingen op het gebied van het arbeidsomstandighedenbeleid, inclusief het contract met de arbodienst, de ri&e, het plan van aanpak en de keuze van de arbodienst.

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie van de regering op de suggestie om de in de huidige wet vervatte bepalingen over het overleg tussen ondernemingsraad en werkgever in het wetsvoorstel te handhaven. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV hebben gevraagd of dit niet de voorkeur verdient. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks zijn geen voorstander van het laten vervallen van deze overlegbepalingen uit de huidige Arbeidsomstandighedenwet.

De regering stelt voorop dat het wenselijk is – vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid en ter voorkoming van misverstanden – de medezeggenschapsbepalingen zoveel mogelijk in één wet te regelen. De WOR is hiervoor het meest passende kader. Uitgezonderd hiervan zijn specifieke verplichtingen in het kader van de arbeidsomstandigheden. Het gaat om de verplichting tot het verstrekken van de ri&e en het advies van de arbodienst aan de werknemers(vertegenwoordiging), het vergezelschaprecht, het recht op een onderhoud met de Arbeidsinspectie, het recht van ondernemingsraad, pvt en vakvereniging om de Arbeidsinspectie te verzoeken om het instellen van een onderzoek (artikel 23, zesde lid) en de verplichting voor werkgever en werknemers om bij de uitvoering van het arbobeleid samen te werken, hetgeen het streven naar constructief overleg impliceert. De Arbowet 1998 kent overigens diverse andere – alle arbo-specifieke – bepalingen. De werkgever is verplicht om de inhoud van een aantal documenten zo spoedig mogelijk ter kennis van ondernemingsraad, pvt resp. belanghebbende werknemers te brengen. Het gaat om een eis tot naleving c.q. bevel tot stillegging van de Arbeidsinspectie, alsmede om een verzoek tot ontheffing. Voorts hebben ondernemingsraad en pvt recht op een exemplaar van een door de Arbeidsinspectie opgesteld onderzoeksrapport. Ook heeft iedere belanghebbende, waaronder ondernemingsraad en pvt, het recht om tegen een beschikking van de Arbeidsinspectie in beroep te gaan. Daarnaast geldt dat, wil een werkgever gebruik maken van het maatwerkartikel (artikel 16), dit uitsluitend kan bij collectieve regeling (zoals de cao) danwel een regeling waarover de werkgever met de ondernemingsraad of pvt overeenstemming heeft bereikt.

De door de fracties genoemde overlegbepalingen kunnen naar het oordeel van de regering zonder bezwaar uit de Arbowet geschrapt worden.

Voor de goede orde volgt hieronder een weergave van de bevoegdheden van de medezeggenschaporganen op grond van de WOR.

Op grond van de WOR heeft de ondernemingsraad informatie-, overleg en initiatiefrecht (over alle aangelegenheden die de onderneming betreffende, inclusief arbeidsomstandigheden) alsmede adviesrecht, instemmingsrecht en het recht om een ondernemingsovereenkomst af te sluiten.

De ondernemer is verplicht om twee keer per jaar de algemene gang van zaken met de ondernemingsraad te bespreken. Hieronder valt ook het arbeidsomstandighedenbeleid. In deze vergaderingen moet de ondernemer ook mededeling doen over besluiten die hij in voorbereiding heeft met betrekking tot het arbeidsomstandighedenbeleid en afspraken maken met de ondernemingsraad op welke wijze en op welk tijdstip de ondernemingsraad bij de besluitvorming wordt betrokken (artikel 24, eerste lid WOR).

Daarnaast heeft de ondernemingsraad het recht om een overlegvergadering met de ondernemer bijeen te roepen en onderwerpen op de

agenda te plaatsen die de onderneming betreffen. De ondernemingsraad kan derhalve het initiatief nemen om te overleggen over het arbeidsomstandighedenbeleid en ook voorstellen doen aan de ondernemer. Deze voorstellen kan de ondernemingsraad ook buiten de overlegvergadering aan de ondernemer kenbaar maken. Vervolgens is de ondernemer verplicht deze voorstellen in de overlegvergadering met de ondernemingsraad te bespreken (artikel 23 WOR). Voordat de ondernemingsraad een onderwerp in de overlegvergadering bespreekt, heeft hij het recht om van te voren alle informatie aan de ondernemer te vragen die voor die bespreking nodig is (artikel 31, eerste lid WOR). Om de onderwerpen op het terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid goed te kunnen bespreken, kan de ondernemingsraad ook gebruik maken van zijn recht om deskundigen uit te nodigen (artikel 16 WOR).

Voor de personeelsvertegenwoordiging is geregeld dat de ondernemer instemming nodig heeft voor een besluit met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. Voordat instemming wordt gegeven moet het besluit eerst in een overlegvergadering worden besproken. Net als bij de bespreking met de ondernemingsraad moet de ondernemer het voorgenomen besluit schriftelijk voorleggen. Hij moet daarbij aangeven wat zijn beweegredenen zijn en welke de te verwachten gevolgen zijn van het besluit voor de werknemers. De personeelsvertegenwoordiging heeft ook het recht op informatie en bijstand van een deskundige (artikel 35c WOR).

Indien er geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is ingesteld is de ondernemer verplicht om in ondernemingen met 10 tot 50 werknemers, twee keer per jaar te overleggen in een personeelsvergadering (artikel 35b WOR). Ook is hij verplicht om een personeelsvergadering te houden indien tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen daarom verzoekt. Tijdens de personeelsvergadering hebben de in de onderneming werkzame personen het recht advies uit te brengen over een voorgenomen besluit van de ondernemer dat kan leiden tot een belangrijke wijziging in de arbeidsomstandigheden van tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen. Indien geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is ingesteld kan de ondernemer geen gebruik maken van de regeling uit artikel 16 van de Arbeidsomstandighedenwet, anders dan bij collectieve regeling (cao).

De regering is van oordeel dat met bovenstaande structuur – zoals vastgelegd bij de recente wijziging van de WOR – een adequaat juridisch kader wordt geboden voor werkgever en werknemers om aan de medezeggenschap vorm te geven, een kader waarbinnen – mede gezien de gegeven waarborgen – vertrouwd kan worden op het zelfregulerend vermogen van werkgever en werknemers en waarin voldoende rekening wordt gehouden met de grootte, de armslag en de organisatie en cultuur in grote en kleine ondernemingen.

Voor wat betreft de suggestie van de leden van de CDA-fractie om in ondernemingen met minder dan 10 werknemers mogelijk te maken om een personeelsvertegenwoordiging in te stellen als een meerderheid van de werknemers daarom verzoekt, welke suggestie de medezeggenschap in kleine ondernemingen in het algemeen betreft, ziet de regering geen reden om te tornen aan de uitkomsten van de op dit punt in het kader van het wetsvoorstel WOR gevoerde discussie.

Over de suggestie van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks dat de pvt in bedrijven met minder dan 10 werknemers een instemmingsrecht zou krijgen met betrekking tot regelingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim, wordt opgemerkt dat een dergelijke

voorziening met het oog op gebruikmaking van het maatwerkartikel (artikel 16 wetsvoorstel) niet noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de medezeggenschap is geregeld in sectoren en instellingen die niet onder de WOR vallen en hoe gegarandeerd is dat de werknemers in de betreffende ondernemingen voldoende bij het arbobeleid zijn betrokken.

In het algemeen geldt dat alternatieve medezeggenschapsstructuren in andere sectoren of instellingen in vergaande mate geënt zijn op de WOR en slechts afwijken waar de bijzondere omstandigheden in de desbetreffende instelling of sector daartoe noodzaken. Op het punt van de medezeggenschap over het arbobeleid zijn er voldoende waarborgen voor betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers. De – gemeten naar het aantal werknemers – belangrijkste sectoren die buiten de werkings-sfeer van de WOR vallen zijn (delen van het) onderwijs en defensie. Voor wat betreft het onderwijs gelden afzonderlijke medezeggenschapsregimes, zoals de Wet Medezeggenschap Onderwijs. De vigerende regels voorzien alle in algemene informatie- en overlegrechten, faciliteiten en specifieke instemmingsbevoegdheid ten aanzien van regelingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden, waarmee voldoende garanties geboden zijn voor betrokkenheid van werknemers.

Voor wat betreft Defensie is de medezeggenschap voor het militair personeel en het burgerlijk personeel geregeld in de Regeling onderdeel-overlegorganen en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie. Deze regelingen voorzien in diverse faciliteiten, overleg, advies- en instemmingsrechten. Zij bepalen dat over aangelegenheden op het gebied van arbeidsomstandigheden overleg dient plaats te vinden met de medezeggenschapsorganen. Voorts dienen de organen over dergelijke aangelegenheden in de gelegenheid te worden gesteld advies uit te brengen. Tot op het niveau van de Bijzondere Commissies wordt overleg gevoerd over het arbobeleid.

## *2.6 Certificatie*

Alvorens in te gaan op de vragen van de leden van de fracties wordt het volgende opgemerkt. In het verslag wordt verwezen naar informatie die de Kamer heeft ontvangen over de wijze waarop de uitvoering van de certificatie wordt overgedragen aan private instellingen. Gedoeld wordt op de brief van 30 maart 1998 over de verzelfstandiging van de certificering van arbodiensten (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 883, nr. 3). De tekst in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting over certificering heeft betrekking op alle onderwerpen waarvoor certificering bij of krachtens het wetsvoorstel is voorgeschreven. De strekking is dus breder dan alleen de certificering van arbodiensten.

De certificering van arbodiensten is in zoverre een bijzonder onderwerp, dat deze activiteit in eerste instantie door het departement is uitgevoerd en (nog op basis van de bestaande Arbeidsomstandighedenwet) wordt overgedragen aan private instellingen. Bij andere onderwerpen van verplichte certificering is of wordt de stap naar uitvoering door private instellingen direct gezet.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheden voor de overheid om invloed te blijven uitoefenen op de eisen die bij de certificering worden gesteld. Dit kan met name door het vastleggen van wettelijke normen waaraan het object van certificering moet voldoen. De mate van detaillering die daarbij in acht wordt genomen, kan variëren. Afhankelijk van de omstandigheden kan hierin een keuze worden gemaakt. Wanneer het onderwerp van de certificering niet omstreden is, wanneer belanghebbende groeperingen goed georganiseerd zijn en voldoende deskundigheid tot hun beschikking hebben en wanneer er



sprake is van een evenwichtige belangenbehartiging, zal het als regel minder nodig zijn om gedetailleerde wettelijke eisen te stellen dan wanneer deze omstandigheden ontbreken.

In het geval van de certificering van arbodiensten is het uitgangspunt geweest dat de eisen aan arbodiensten op hoofdpunten in de regelgeving opgenomen moeten zijn en dat de uitwerking aan de betrokken partijen overgelaten kan worden. Dit sluit niet uit dat, indien noodzakelijk, bepaalde aspecten alsnog en zo nodig meer in detail wettelijk geregeld kunnen worden. De wetgever kan altijd initiatief nemen tot aanscherping van certificeringseisen. Overigens zij in dit verband opgemerkt dat het voor het goed functioneren van een certificeringsregeling wenselijk is dat er een zekere «regelruimte» aan de belanghebbende partijen wordt gelaten. Een van de uitgangspunten is immers de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van deze partijen. Daaraan kan moeilijk inhoud worden gegeven wanneer de overheid alle relevante zaken op voorhand geheel vastlegt.

De leden van de fractie van D66 vragen wat er gebeurt wanneer de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid niet nemen. Deze vraag wordt met name gesteld naar aanleiding van de brief van 30 maart 1998 over de verzelfstandiging van de certificering van arbodiensten. Partijen hebben met betrekking tot dit onderwerp hun verantwoordelijkheid reeds genomen door in een intensief traject mee te werken aan de totstandkoming van een certificeringsregeling. Ook dragen partijen inmiddels bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van deze certificeringsregeling door hun deelname aan het Centraal College van Deskundigen van de Stichting Beheer Certificatie Arbodiensten (SBCA).

In algemene zin kan naar aanleiding van deze vraag worden opgemerkt dat het, mede gelet op de spelregels van de Raad voor Accreditatie, moeilijk is om een certificeringsregeling onder accreditatie tot stand te brengen, wanneer daarvoor onvoldoende draagvlak is bij de belanghebbende groeperingen. Er zijn dan, in het geval van wettelijk verplichte certificering, in principe twee alternatieven: de overheid kan de certificering zelf uitvoeren, of kan (één of meer) certificerende instellingen aanwijzen die de werkzaamheden uitvoeren zonder dat belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn in een College van Deskundigen en eventueel zonder dat de instelling is geaccrediteerd bij de Raad voor Accreditatie.

De leden van de D66-fractie stellen voorts de positie van een College van Deskundigen (CvD) aan de orde, alsmede de status van de adviezen en uitspraken van een Centraal College van Deskundigen (CCvD) zoals genoemd in de brief van 30 maart 1998.

In het SER-advies wordt de wens benadrukt van een echt onafhankelijk CvD, dat losstaat van de certificerende instellingen. Als de SER hiermee bedoelt dat een CvD onafhankelijk moet zijn ten opzichte van de bedrijfsmatige belangen van certificerende instellingen, is deze opvatting juist. Wanneer met deze opmerking wordt bedoeld op de organisatorische positie van een CvD in die zin dat er een aparte rechtspersoon (stichting) wordt opgericht, is dit ten dele juist. De instelling van een rechtspersoon is met name van belang wanneer er meerdere certificerende instellingen de bevoegdheid krijgen een certificeringsregeling uit te voeren en er één CCvD wordt gevormd dat functioneert ten behoeve van al deze instellingen. (Deze constructie wordt toegepast bij de nieuwe certificeringsregeling voor arbodiensten met de oprichting van de Stichting Beheer Certificatie Arbodiensten.) In gevallen echter dat slechts één instelling een bepaalde certificeringsregeling uitvoert, zal een aparte rechtspersoon voor een CvD niet altijd nodig zijn.

De adviezen en uitspraken van een CvD zullen als regel zwaar wegen voor een certificerende instelling. Er kan eventueel door betrokkenen overeen-

gekomen worden dat interpretatie-uitspraken van een CvD in bepaalde gevallen bindend zijn voor een certificerende instelling. Dit kan met name van belang zijn voor zaken die vallen binnen de eigen «regelruimte» van een CvD. Wanneer het gaat om onderwerpen die wettelijk geregeld zijn, moeten de uitspraken van een CvD natuurlijk altijd blijven binnen de grenzen van de wettelijke normering.

De vraag welke certificerende instelling(en) wordt/worden aangewezen, dient bij ieder onderwerp van verplichte certificering afzonderlijk te worden bezien. In principe is er sprake van een open systeem, dat wil zeggen dat vooraf de criteria voor certificerende instellingen worden geformuleerd en dat elke instelling die daaraan voldoet, kan worden aangewezen. Soms komt uit de aard van een onderwerp voort dat slechts één instelling wordt aangewezen. Welke instellingen worden aangewezen voor de certificering van arbodiensten wordt binnenkort beslist.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de wijze waarop de Raad voor Accreditatie toezicht houdt op de wijze waarop de certificerende instelling haar werkzaamheden uitvoert.

Dit toezicht is geregeld in het «Reglement voor de accreditatie van laboratoria, inspectie-instellingen, certificatie-instellingen en personen» van de Raad voor Accreditatie. Hierin is onder meer een hoofdstuk opgenomen over de geldigheidsduur, (aanvullende) controles, herbeoordelingen, uitbreidingen en corrigerende maatregelen. Certificerende instellingen zijn op grond van de accreditatiecriteria van de Raad voor Accreditatie, welke ontleend zijn aan een van de Europese normen uit de 45 000-serie, gehouden aan dit reglement.

Het bezit van een certificaat betekent voor een certificaathouder in principe dat hij op een gemakkelijke manier kan aantonen dat hij ten aanzien van het object van certificering aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet. Een onder erkenning van de Raad voor Accreditatie uitgevoerde certificeringsregeling geniet van de overheid het vertrouwen tot het tegendeel blijkt. De Arbeidsinspectie behoudt de handhavende functie maar krijgt wel een nieuwe rol toebedeeld. Naast de handhaving bij ernstige tekortkomingen moet zij ook de effecten meten van certificatieregelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden (monitoring). Mochten daaruit structurele tekortkomingen blijken, dan kan het departement zich wenden tot het betreffende College van Deskundigen of tot de Raad voor Accreditatie.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van D66 in dit verband in hoeverre het certificeringsproces van arbodiensten duidelijkheid moet verschaffen in de concretisering van de kwaliteitsregels van de ri&e. In antwoord hierop kan worden opgemerkt dat de certificeringsregeling voor arbodiensten een vrij gedetailleerde uitwerking geeft van de wijze waarop arbodiensten met de ri&e's van bedrijven dienen om te gaan. Daarmee wordt ook bijgedragen aan de kwaliteitsregels ten aanzien van de ri&e.

## *2.7 Sanctionering, toezicht en handhaving*

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de stelling dat waar bestuurlijke boetes worden opgelegd, de normen van te voren vast dienen te staan. Ook de leden van de VVD-fractie vragen zich af of de normen, waarop de bestuurlijke boetes zijn gebaseerd, voldoende helder zijn.

De regering betreft bij haar antwoord op deze vragen ook de vragen van de leden van de fractie van D66 over de bepalingen die zich lenen voor het lik-op-stuk beleid en het limitatieve overzicht van ernstige overtredingen alsmede de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV met

betrekking tot het duidelijk aangeven waarvoor werkgevers kunnen worden beboet.

In het wetsvoorstel is het gehele sanctioneringssysteem vastgelegd (straf, boete en aanduiding hoogte boetecategorie). In artikel 32 van het wetsvoorstel is bepaald dat voor nader genoemde artikelen van de wet en bij algemene maatregel van bestuur nader te benoemen beboetbare feiten afdoening met bestuurlijke boeten aangewezen is. Concreet betekent dit een aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit, waarin zal zijn aangegeven welke (maximale) boetebedragen aan de overtreding van concreet aangegeven voorschriften zijn gekoppeld.

Een nadere differentiatie van de boetebedragen zal worden opgenomen in een nieuwe «boeterichtlijn» die uiteraard openbaar zal worden gemaakt. De regering meent met het bovenstaande een inzichtelijk en voor betrokkenen helder systeem te hebben gecreëerd.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook zogenaamde doelbepalingen bestuurlijk beboetbaar zijn. In de meeste gevallen zal het, voorafgaand aan het opleggen van een boete, noodzakelijk zijn dat eerst door de Arbeidsinspectie een eis tot naleving is gesteld ter concretisering van de betreffende bepaling; in een aantal gevallen zal dit, ondanks het globale karakter van de bepaling, niet nodig zijn omdat het direct overduidelijk is dat het beoogde doel niet is gerealiseerd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van D66 over de motivering bij het toepassen van de boete wordt opgemerkt dat de eisen, zoals genoemd in artikel 35 van het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot het boeterapport, voortvloeien uit de waarborgen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht op beschikkingen (zoals het besluit tot het opleggen van een boete) van toepassing zijn. Het voeren van een lik-op-stuk beleid kan niet betekenen dat afbreuk moet worden gedaan aan regels inzake zorgvuldigheid en deugdelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de maximale boetebedragen zijn gebaseerd. Deze leden zetten ook vraagtekens bij een bedrag van 25 000 gulden voor een ernstig feit met risico voor de gezondheid. Het bedrag van 25 000 gulden is in hoofdzaak gebaseerd op de maximale boete die ingevolge de Wet op de economische delicten thans door de rechter kan worden opgelegd. Om een indicatie te geven voor het onderscheid in ernstige en minder ernstige overtredingen is voor de categorie minder ernstige delicten het maximum bepaald op 10 000 gulden. Er wordt voorts op gewezen dat het strafrecht ook in het nieuwe systeem een functie heeft. Strafrechtelijke afdoening blijft voorbehouden onder meer voor zeer ernstige risico's. Verder is het op basis van artikel 31 mogelijk om in geval van overtreding van regels, waarin in eerste instantie is uitgegaan van een bestuurlijke boete, terug te vallen op het strafrecht als in de concrete situatie sprake is van levensgevaar of gevaar op gezondheidsschade.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een werkgever beroep kan doen op het zwijgrecht nu een bestuurlijke boete geldt als straf in de zin van artikel 6 EVRM.

In artikel 34, eerste lid, van het wetsvoorstel is de regeling voor het zwijgrecht opgenomen. Een werkgever kan een beroep op het zwijgrecht doen vanaf het moment dat er sprake is van een «criminal charge». In de praktijk betekent dit dat op het moment dat een inspecteur aan de werkgever aangeeft dat hij een boete zal gaan aanzeggen, de werkgever zich kan beroepen op het zwijgrecht. Deze regeling komt overeen met de regeling van het zwijgrecht in andere wetten, zoals de Wet boeten en maatregelen sociale zekerheid, waarin de bestuurlijke boete is opgenomen.

De leden van de CDA-fractie menen dat geen situatie mag ontstaan waarin de werkgever om economische redenen het betalen van een boete prefereert boven aanpassing van de arbeidsomstandigheden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet denkbaar is dat de naleving van de arbonormen dusdanig duur kan zijn, dat het riskeren van een boete uit bedrijfseconomisch oogpunt voor een werkgever aantrekkelijker is. De leden van de SP-fractie vragen of het risico bestaat dat de bestuurlijke boete beschouwd gaat worden als een soort afkoop van foutief gedrag.

De regering is met deze leden van mening dat een dergelijke situatie zich niet mag voordoen. De mogelijkheid daartoe is ook zeer gering. Het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie is erop gericht dat overtredingen worden opgeheven. Het opleggen van een boete betekent niet dat een overtreding niet behoeft te worden opgeheven. Er is geen sprake van afkopen door middel van het betalen van een som geld. In geval van recidive zal een steeds hogere boete aan de betrokken werkgever worden opgelegd. Mocht de werkgever volharden dan bestaat de mogelijkheid tot formele stillegging en strafrechtelijke vervolging. In het uitvoeringsbeleid van de Arbeidsinspectie zal bovendien terdege rekening worden gehouden met recidive.

In het wetsvoorstel is in het kader van de bestuurlijke boete geen schorsende werking toegekend aan bezwaar en beroep. In reactie op een opmerking van de leden van de fractie van het CDA hierover, merkt de regering op dat het verlenen van schorsende werking aan bezwaar en beroep op gespannen voet staat met het «lik op stuk» principe. Van een eventuele schorsende werking zou bovendien een ongewenst stimulerend effect kunnen uitgaan tot het maken van bezwaar en het instellen van beroep. De keuze voor het niet verlenen van schorsende werking is voorts in lijn met andere wetgeving op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals de Wet boeten en maatregelen sociale zekerheid. Overigens is in verband met het niet verlenen van een schorsende werking een extra waarborg ingebouwd in de vorm van een hoorplicht (artikel 34, vierde lid).

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden hoe in de verschillende regio's van de Arbeidsinspectie de uniformiteit van de uitvoering wordt gerealiseerd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de bedoeling van de regering is dat er een betere en per regio gelijkere verhouding komt tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het aantal sancties. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen in hoeverre Inspectiediensten of inspecteurs een verschillend handhavings- en sanctioneringsbeleid kunnen gaan voeren, deze leden zijn van mening dat uniformiteit de voorkeur verdient.

De leden van de fractie van D66 vragen een reactie op de stelling van de NVVK dat thans sprake is van een wet die slecht wordt nageleefd; als daar via de juridische weg wordt opgetreden dan kost dat tijd. Kan de inschatting van de regering dat de introductie van de bestuurlijke boete niet tot meer werk zal leiden slechts zo geïnterpreteerd worden, dat de overheid niet bereid is tot meer handhaving? Deze leden vragen voorts of het toespitsen van de handhaving op bedrijven waar de regels niet worden nageleefd – waardoor in de bedrijven waar dit wel gebeurt het toezicht minder intensief kan zijn – het gevaar kan inhouden dat bepaalde bedrijven na een keer gecontroleerd te zijn een vrijbrief krijgen om het minder nauw te nemen met de regels.

In reactie op deze vragen wijst de regering allereerst naar de paragraaf «Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid» in de toelichting bij het wetsvoorstel. De regering is van oordeel dat de naleving van de wetgeving wordt bevorderd door het systeem van ri&e en ondersteuning

door arbodiensten. Het systeem leidt er toe dat werkgevers eerder op de hoogte zijn 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 werknemersverzekering. De regering is voorts van oordeel dat door het systeem van ri&e en ondersteuning door arbodiensten de effectiviteit van de handhaving aanzienlijk wordt vergroot. Gegeven dit systeem worden de inspecties meer dan voorheen gericht op bedrijven die structureel de regelgeving overtreden. De effectiviteit van de handhaving wordt voorts verhoogd door de introductie van de bestuurlijke boete. Bij de toepassing ervan bij doelbepalingen geldt in de meeste gevallen dat eerst dan een bestuursrechtelijke sanctie zal worden opgelegd als de Arbeidsinspectie bij een eerste bezoek een eis tot naleving heeft gesteld. Daarmee wordt de bepaling geconcretiseerd voor de betreffende werkgever. Met de boete wordt een verkorting van de periode tussen overtreding en overheidsreactie gerealiseerd. Strafrechtelijke vervolging zal worden toegepast bij overtredingen die hebben geleid of zeer aannemelijk zullen leiden tot ongevallen met dodelijke afloop, ernstig letsel dan wel blijvende gezondheidsschade.

Door verkorting van de interventietrajecten krijgt de handhaving meer het karakter van een «lik op stuk benadering». Bij overtreding van strafrechtelijke bepalingen wordt eerder overgegaan tot stillegging en opmaken van proces-verbaal en bij overtreding van bestuursrechtelijke bepalingen zal meteen een waarschuwing worden gegeven, waarna bij hercontrole zo nodig direct een boete kan worden opgelegd.

Sinds enige jaren is er sprake van een landelijk handhavings- en inspectiebeleid binnen de Arbeidsinspectie. Dit beleid zal aan de nieuwe Arbowet worden aangepast. Het landelijk handhavingsbeleid betekent onder meer dat in overeenkomstige situaties op dezelfde wijze wordt opgetreden. In de uitvoering wordt gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd en geautomatiseerd systeem van modelcorrespondentie. Voorts wordt een groot deel van de actieve inspecties in landelijke projecten of programma's voorbereid en uitgevoerd volgens strakke procedures en afspraken. Tevens wordt landelijk gewerkt met een geautomatiseerd systeem, waarbij alle informatie uit inspecties wordt vastgelegd. Hierin zal ook de registratie met betrekking tot bestuurlijke boeten worden opgenomen. Met deze voorzieningen is een landelijk uniform opererende dienst voldoende gewaarborgd. Met de introductie van de bestuurlijke boete wordt de eenheid in beleid, handhaving en sanctionering verder bevorderd.

Overigens zij opgemerkt dat – hoewel het niet mogelijk is om met de huidige capaciteit alle bedrijven in Nederland ieder jaar te inspecteren – de planningssystematiek voor inspecties zo is ingericht dat ieder bedrijf de kans loopt geïnspecteerd te worden. De frequentie van bedrijf tot bedrijf zal daarbij verschillen.

Met andere inspectiediensten die belast zijn met handhaving van de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden vindt regelmatig afstemmingsoverleg plaats. Ook over de nieuwe Arbowet 1998 zal met deze diensten worden overlegd om te komen tot uniform handhavings- en sanctioneringsbeleid. Daarbij zij nog aangetekend dat de boeteoplegging in alle gevallen geschiedt door de boeteoplegger van de Arbeidsinspectie, conform artikel 23. Een en ander betekent overigens niet, gelet ook op de verschillen in de aard van de binnen een regio gevestigde bedrijven en de variatie in economische activiteit, dat er geen verschillen in aantallen boetes kunnen bestaan tussen de regio's van de Arbeidsinspectie.

De leden van de D66-fractie menen dat uit de memorie van toelichting kan worden geconcludeerd dat de regering de meeste nadruk legt op het bestrijden van overtredingen en wijzen op het belang van de aanpak van achterliggende oorzaken.

De regering is het met deze conclusie niet eens. Het systeem, zoals beschreven in de toelichting, is er juist op gericht om door middel van inventarisatie en evaluatie van risico's met daarbij deskundige ondersteuning van arbodiensten, de achterliggende oorzaken van risico's aan te pakken en in ondernemingen een structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen. Wat betreft de rolverdeling tussen arbodiensten en Arbeidsinspectie zijn de inspanningen van de Arbeidsinspectie in eerste instantie gericht op toezicht en handhaving; de arbodienst levert advies en ondersteuning. In het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie wordt evenwel terdege rekening gehouden met de aanpak van achterliggende oorzaken van overtredingen. In de eerste plaats zijn inspecteurs – door middel van handhavingsvaardigheidstrainingen – in staat om achterliggende oorzaken als manco's in het arbobeleid, toezicht, werknemersgedrag en bronbeleid te onderkennen. Deze signalen brengen zij onder de aandacht van de werkgever. Daarnaast wordt in vrijwel alle gevallen een relatie gelegd met de ri&e en het plan van aanpak van de werkgever, welke de basis moeten vormen van een gedegen arbeidsomstandighedenbeleid in een onderneming. Tevens worden door de Arbeidsinspectie op brancheniveau zeer regelmatig afspraken gemaakt over de aanpak van het arbeidsomstandighedenbeleid in de branches en over concrete verbeteringen van de arbeidsomstandigheden op de werkvloer.

De leden van de fractie van D66 vragen of het systeem van bestuurlijke boeten ook in andere lidstaten bestaat. Vergelijkbare systemen van administratieve boetes zijn ook van kracht in België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Oostenrijk, Portugal en Finland.

De leden van de fractie van D66 vragen een reactie op de suggestie om naast de bestuurlijke boete de dwangsom te introduceren.

De regering merkt op dat juist met het oog op de vergroting van de effectiviteit van het arbeidsomstandighedenbeleid gekozen is voor het introduceren van het lik-op-stuk beleid, door middel van de bestuurlijke boete. Een dergelijke verandering in de wijze van sanctionering brengt uiteraard ook een grote verandering van het handhavingsbeleid met zich. De regering is van mening dat het nu eerst van belang is om ervaring op te doen met de uitvoering van de «boete» in de Arbeidsomstandighedenwetgeving alvorens te overwegen of nog andere nieuwe instrumenten moeten worden ingezet.

Het zogeheten verzoek om wetstoepassing in artikel 40 van de bestaande wet is niet als zodanig opgenomen in het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 vragen (in de paragraaf sanctionering) toelichting op de memorie van toelichting waar aangegeven wordt dat deze mogelijkheid voor een deel overbodig is omdat altijd een klacht kan worden ingediend bij de Arbeidsinspectie, die deze altijd onderzoekt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de preventieve werking hiervan gemist zal worden. Ook de leden van de SP-fractie vragen om verduidelijking. Het instrument van het verzoek om wetstoepassing is niet meer in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen omdat het ook zonder deze expliciete regeling altijd mogelijk is – ook individueel – een klacht in te dienen wanneer er onvrede is over arbeidsomstandigheden of wanneer bij werknemer(s) de indruk bestaat dat van wettelijke regels wordt afgeweken. Daarnaast is het, op grond van artikel 23, zesde lid, mogelijk dat de vakvereniging, ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging de Arbeidsinspectie verzoekt om, in geval van gerezen problemen

in een bedrijf, een onderzoek in te stellen. De Arbeidsinspectie moet aan zo'n verzoek zo spoedig mogelijk gehoor geven. Bovengenoemde instrumenten bieden werknemers voldoende mogelijkheden om actie te ondernemen in geval van onvrede over arbeidsomstandigheden. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het instrument van verzoek om wetstoepassing in de praktijk zeer weinig werd gebruikt.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat onder de huidige wet weinig sancties worden toegepast. Uit de studie «Handhaven op niveau» blijkt dat er in 1996 in 662 gevallen een boete werd opgelegd en dat de inzet van de Arbeidsinspectie per regio verschilt. Zij vragen wat de regering van deze gegevens vindt.

Het aantal van 662 door het Openbaar Ministerie afgedane arbozaken door middel van een transactie lijkt op het eerste gezicht niet hoog. Het gaat hier in de meeste gevallen echter om «uitgezuiverde» zaken die na een lang interventietraject (waarbij vaak ook andere handhavingsinstrumenten zijn ingezet) aan het OM zijn voorgelegd.

De verwachting is dat met de invoering van de bestuurlijke boete en, in samenhang daarmee, de verkorting van het interventieproject, het aantal boeten sterk zal stijgen.

Het verschil in inzet per regio kan worden verklaard door verschillen in de aard van de binnen een regio gevestigde bedrijven c.q. de verschillen in economische activiteit.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom gekozen is voor een termijn van twee jaar waarbinnen, na de dag waarop een beboetbaar feit is geconstateerd, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De leden vragen of bij een dergelijke keuze nog wel sprake van een lik-op-stuk beleid.

Voor de termijn van twee jaar is aangesloten bij de uiterste verjarings-termijn van strafrechtelijke overtredingen van artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht. Conform het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie zal als regel na aanzegging van de boete binnen twee weken het boeterapport aan de werkgever worden gezonden en binnen maximaal 8 weken zal de werkgever de boetebeschikking van de boeteoplegger ontvangen. De regering meent dat bij deze werkwijze sprake is van een lik-op-stuk beleid.

De leden van de fractie van de SGP vragen of, gelet op de constructie die is gekozen voor het loskoppelen van het constateren van een overtreding door een inspecteur en een ambtenaar die de boete oplegt, deze laatste voldoende geïnformeerd is om «op afstand» te kunnen beoordelen of bepaalde overtredingen van de Arbowet een al dan niet gelijke sanctienering behoeven. Voorts vragen zij of aan het gewenste lik-op-stuk beleid niet onnodig afbreuk gedaan wordt door de boeteafdoening door een derde (de boeteoplegger) te laten verlopen.

De regering is van mening dat de zorgvuldigheid vereist dat boeteoplegging plaatsvindt door een ambtenaar van het bestuursorgaan die niet met de uitvoering is belast. Bij de uitvoering zal de boeteoplegger gebruik maken van het door de inspecteur opgemaakte boeterapport. Het voornemen is om voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen inspecteur en boeteoplegger gebruik te maken van een gestandaardiseerd boeterapport en een geautomatiseerd systeem van boeteoplegging, zodat alle benodigde informatie voorhanden is. In voorkomende gevallen zal de boeteoplegger de betrokken werkgever horen, alvorens een boetebeschikking wordt opgemaakt en toegezonden. De regering acht de figuur van de centrale boeteoplegger noodzakelijk met het oog op een landelijke uniformiteit ten aanzien van de uiteindelijk op bedrijfsniveau op te leggen boetebedragen. De regering is van oordeel dat deze werkwijze geen afbreuk doet aan het gewenste lik-opstuk beleid. Zoals eerder vermeld zal

in voorkomende gevallen de werkgever binnen acht weken de boetebeschikking ontvangen.

## 2.8 Informatie

Alle fracties onderschrijven dat monitoring op arbeidsomstandigheden-terrein een kerntaak van de overheid is. Die verantwoordelijkheid impliceert dat de overheid de zorg heeft voor betrouwbare, onafhankelijke en representatieve kwantitatieve gegevens op hoofdpunten, naar het voorbeeld van statistieken op andere beleidsterreinen. Die informatie-stroom is een onmisbare voorwaarde voor het functioneren van het stelsel, en eventuele maatregelen van de overheid. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de overheid sterker dan in het verleden wil werken aan de kwaliteit van de door haar te verzorgen informatie, boven de kwantiteit. Het gaat er daarnaast om te bevorderen dat het bedrijfsleven kan beschikken over de voor haar relevante informatie, en daartoe zo nodig voorzieningen treft. Een belangrijke consequentie van deze uitgangspunten is dat de overheid moet vermijden om (administratieve) verplichtingen aan het bedrijfsleven op te leggen alleen terwille van de informatie zelf.

De vragen van de fracties hebben betrekking op arbeidsongevallen en beroepsziekten.

### Arbeidsongevallen

De bestaande regelgeving verplicht er onder meer toe dat werkgevers arbeidsongevallen met een of meer dagen verzuim rapporteren, binnen 14 dagen, met een aan de minister te sturen formulier. De leden van de VVD-fractie vragen naar de naleving.

Gebleken is dat de bepaling in de praktijk moeilijk hanteerbaar is. Er werd in het bedrijfsleven in het verleden ten dele aan voldaan toen er nog een belang aan verbonden was: de voor uitkering noodzakelijke melding in het kader van de Ziektewet. Sinds de wijzigingen in die wet is de praktijk dat deze algemene rapportageverplichting nauwelijks meer functioneert. In het SER-advies bepleitten werkgevers het vervallen van de verplichting. Werknemers bepleitten beperking ervan tot ongevallen met ernstige afloop.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat twee verplichtingen op het vlak van ongevallen. De werkgever is verplicht ongevallen met ernstig lichamelijk of geestelijk letsel of de dood ten gevolge, onverwijld en schriftelijk te melden bij de Arbeidsinspectie. Dit met het oog op een van haar kerntaken: het direct onderzoeken van acuut gevaarlijk gebleken situaties, voor eventueel onmiddellijk nodige maatregelen zoals voor de veiligheid van andere werknemers.

Verder is de werkgever verplicht een registratie bij te houden van arbeidsongevallen die voor de werknemers hebben geleid tot een ziekteverzuim van meer dan drie dagen. Door dit te plaatsen in de context van de risico-inventarisatie en -evaluatie worden gegevens over een relevant deel van de ongevallen gelegd op het niveau waarop er direct lering van kan worden getrokken: de ri&e in de arbeidsorganisatie.

De leden van de fractie van GroenLinks signaleren het ontbreken van een rapportageverplichting over ongevallen met grote materiële schade zonder letsel aan personen. Het bepaalde in het wetsvoorstel over de ri&e brengt met zich dat zo'n ongeval in de onderneming onderzocht moet worden, onder meer op de vraag of de ri&e, waaronder het plan van aanpak, in het licht van het gebeurde nog actueel is. Op basis van artikel 5 vierde lid kan iedere werknemer kennis nemen van de registratie. De Arbeidsinspectie heeft inzage in de registratie en zal bij de beoordeling van de ri&e nagaan of de registratie aanwezig is.



## Beroepsziekten

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SP reageren op het voorstel om in de wet geen verplichting op te nemen voor werkgevers om (vermoede) beroepsziekten te melden. De leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en SP gaven te kennen de melding van beroepsziekten wettelijk verplicht te willen stellen.

Met de leden van de betreffende fracties is de regering zich bewust van het belang van het verkrijgen van inzicht in spreiding en voorkomen van beroepsziekten voor het beleid ter preventie van beroepsziekten. De bestaande verplichting tot het melden van beroepsziekten aan de Arbeidsinspectie draagt evenwel niet bij aan het verkrijgen van een beter inzicht. Dit omdat de verplichting in de praktijk door werkgevers niet wordt nagekomen. Daar zijn meerdere redenen voor. De werkgever kan zelf moeilijk een beroepsziekte vaststellen; de bedrijfsarts van de arbodienst dient hem daarover te informeren. Voorts zijn werkgevers terughoudend waar het gaat om de melding aan de Arbeidsinspectie omdat dat mogelijk tot een – repressieve – reactie van de Arbeidsinspectie zou kunnen leiden. Tenslotte leeft bij werkgevers steeds meer de vrees voor schadeclaims van slachtoffers van beroepsziekten. Overigens blijken ook werknemers niet altijd in te stemmen met melding aan de werkgever, vanwege een gevoelde aantasting van de persoonlijke levenssfeer of mogelijke nadelen voor de carrière.

De oplossing die de regering voor ogen staat om wel een beter inzicht in spreiding en voorkomen van beroepsziekten te realiseren, is dat niet werkgevers maar bedrijfsartsen gevallen van beroepsziekten melden en dan wel aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). Het NCvB, onderdeel van de tweedelijns arbo-infrastructuur, heeft als doel informatieverschaffing over beroepsziekten aan het publiek, werknemers en werkgevers, deskundigheidsbevordering over diagnostiek en behandeling van beroepsziekten in de arbozorg en de curatieve zorg en het verkrijgen van een beter inzicht in de spreiding en het voorkomen van beroepsziekten in Nederland. Het NCvB wordt gesubsidieerd door het ministerie van SZW en geniet een groot draagvlak onder arbodiensten en bedrijfsartsen.

Het NCvB werkt sinds anderhalf jaar op basis van de melding van gevallen van beroepsziekten door bedrijfsartsen, aan een registratie van beroepsziekten. Daartoe zijn registratierichtlijnen ontwikkeld voor alle beroepsziekten die op de Europese lijst van beroepsziekten zijn vermeld. Met medewerking van de deelnemende bedrijfsartsen wordt de kwaliteit en validiteit van de registratierichtlijnen steeds verder verbeterd. Een toenemend aantal bedrijfsartsen neemt deel aan de melding en registratie. De verwachting is dat langs deze weg een beter inzicht gaat ontstaan in spreiding en voorkomen van beroepsziekten.

Om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in spreiding en voorkomen van beroepsziekten zouden, voortbouwend op wat in gang is gezet, bij voorkeur alle bedrijfsartsen gevallen van beroepsziekten moeten melden bij het NCvB. In de opvatting van de regering behoort het melden van beroepsziekten tot de professionele standaard van bedrijfsartsen. De ontwikkeling van kennis en informatie waartoe de melding en registratie bijdraagt, biedt de bedrijfsartsen in hun taakuitoefening betere mogelijkheden tot het tijdig signaleren van risico's en het adviseren omtrent te nemen preventieve maatregelen. Arbodiensten en bedrijfsartsen hebben daarmee ook een eigen belang bij melding en registratie. De regering onderzoekt de wijze waarop gerealiseerd kan worden dat alle beroepsziekten bij het NCvB worden gemeld. Een eventuele wettelijke regeling of anderszins het vastleggen van afspraken met betrokken partijen, wordt

daarbij niet uitgesloten. Een verplichte melding van beroepsziekten aan de Arbeidsinspectie is daarbij – gezien de bestaande praktijk – geen reële optie.

Aspecten die bij verdere oriëntatie nog nadere aandacht vragen zijn van inhoudelijke en organisatorische aard. Het betreft onder meer zaken als de definitie van beroepsziekten (waarover wordt informatie verwacht en gevraagd), de nadere bepaling van de gewenste gegevens en de wijze van aanlevering van informatie bijvoorbeeld in de vorm van peilstations. In samenhang moeten tevens worden bezien de voorwaarden waaronder de uitwisseling van medische informatie kan plaatsvinden, de kostenaspecten alsmede de betrokkenheid van individuele werknemers waarop gegevens betrekking hebben.

### **3. Financiële gevolgen**

Volgens de leden van de PvdA-fractie zijn bij de wijzigingen van de Arbowet die in 1994 in werking zijn getreden de kosten voor werkgevers te laag ingeschat. Deze leden vragen of de regering thans zorgvuldiger is. De leden van de VVD-fractie vragen commentaar op de mening van VNO-NCW dat onvoldoende aandacht zou zijn besteed aan de kosten van de risico-inventarisatie en -evaluatie en van de certificatie voorzover die voortvloeit uit de wet. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of alle relevante kosten voor het bedrijfsleven wel in beeld zijn gebracht. Uit de tabel in de memorie van toelichting (pagina 33) blijkt dat de meerkosten in 1996, ten opzichte van 1993, 250 miljoen gulden bedroegen. Dit bedrag komt goed overeen met de raming die bij de Arbowet 1994 is gemaakt, nl. 200 à 300 miljoen. Deze bedragen betreffen de kosten voor het bedrijfsleven van arbodiensten voor verzuimbegeleiding en de ri&e. Deze kosten blijken dus destijds als totaal redelijk goed geraamd. Tegenover deze meerkosten staan baten. Zoals in de memorie van toelichting is voorgerekend, worden de meerkosten voor de deskundige ondersteuning ruimschoots goed gemaakt door de gerealiseerde verzuimdaling.

Een knelpunt bij de financiering wordt gevormd door de kosten voor de ri&e voor de kleinste bedrijven. Dit is bij de parlementaire behandeling van TZ/Arbo uitvoerig aan de orde geweest. Voorzien was dat deze kosten per werknemer gerekend daar relatief zwaar zouden drukken en dat de ontwikkeling van branchesystemen voor de ri&e noodzakelijk zou zijn om deze kosten te beperken. In het project «maatvoering ri&e», waarover de Kamer uitvoerig is geïnformeerd bij brief van 9 januari 1998 (Tweede Kamer, 1997–1998, 22 187, nr. 54), is onder meer gebleken dat er op het vlak van ontwikkeling en toepassing van zulke branchesystemen nog veel te verbeteren valt. De brief behandelt de acties die ministerie, Arbeidsinspectie, arbodiensten en branche-organisaties daartoe ondernemen. De mening van VNO-NCW dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan de kosten van de ri&e wordt dan ook niet gedeeld.

Over de kosten van certificatie voorzover die uit wettelijke verplichtingen voortvloeien wordt het volgende opgemerkt. In de toelichting bij dit wetsvoorstel is daar geen aandacht aan besteed, omdat aan het wetsvoorstel op dat vlak geen financiële gevolgen van betekenis verbonden zijn. Waar verplichte certificatie de laatste jaren is ingevoerd of waar voornemens daartoe bestaan, betreft dit de vervanging van erkenningsregelingen voor opleidingen door certificaten van vakbekwaamheid. Daarmee zijn geen belangrijke kostenveranderingen gemoeid. De leden van de fractie van D66 vragen een reactie op de indruk van VNO-NCW dat met betrekking tot de tweedelijnsinfrastructuur, normalisatie en certificatie een belangrijk deel van de kosten wordt afgewenteld op het bedrijfsleven. In de recente nota over de tweedelijns kennisinfrastructuur (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 883, nr. 1) is ingegaan op de rol van de overheid bij

de kennisinfrastructuur rond arbeidsomstandigheden. De overheid is medeverantwoordelijk en draagt bij aan de ontwikkeling en de instandhouding van een goede kennisinfrastructuur, maar zij niet alleen. Ook van anderen, zoals arbodiensten, werkgevers en werknemers, onderzoek- en adviesinstellingen en adviesbureaus wordt verwacht dat zij bijdragen aan deze kennisinfrastructuur. De financiële middelen die vanuit SZW voor verbetering van de kennisinfrastructuur worden aangewend, zijn de afgelopen jaren gelijk gebleven. Met ingang van 1999 zal een deel van de posten een structureel karakter krijgen. Van afwenteling kan hierbij niet gesproken worden.

Over certificatie en normalisatie wordt opgemerkt dat dit instrumenten zijn voor het bedrijfsleven. De overheid wil de toepassing van certificatie en normalisatie stimuleren en waar mogelijk gebruik maken van de «producten». Mede daarom wordt, waar nodig en gewenst, de ontwikkeling van een certificeringsregeling door de overheid ondersteund. In de nota over de tweedelijns kennisinfrastructuur is aangegeven dat daarvoor ook financiële middelen zijn gereserveerd. Het besluit tot toepassing van deze instrumenten is nadrukkelijk een zaak van direct betrokkenen zelf. Zij hebben dus over de kosten van een certificeringsregeling een belangrijke stem. Zij betrekken ook de kosten en baten die samenhangen met het gebruik van de instrumenten certificatie en normalisatie in de afweging bij het wel of niet toepassen van die instrumenten.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen wie de kosten betaalt van de informatie die de arbodiensten «kosteloos» aan de overheid verstrekken.

«Kosteloos» heeft uiteraard betrekking op het verstrekken van informatie door de arbodiensten aan de overheid zonder rekening. Voor de arbodienst kunnen hier wel kosten aan verbonden zijn, die in laatste instantie door het bedrijfsleven via de tarieven moeten worden gefinancierd. Het gaat hier echter om zeer marginale kosten, te meer omdat het beleid is – en blijft – om de diensten zo weinig mogelijk administratief te belasten. Onderzocht wordt op dit moment aan welke gegevens behoefte bestaat en welke gegevens de arbodiensten zouden kunnen leveren. Daarbij is de beperking van administratieve lasten een zeer belangrijk aandachtspunt. Zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij gegevens die de diensten toch al voor andere doeleinden verzamelen.

### **Artikelsgewijze opmerkingen**

#### *Artikel 1*

De leden van de VVD-fractie vragen of de begrippen arbeidsomstandigheden en risico gedefinieerd moeten worden.

In het algemeen wordt bij begripsomschrijvingen de lijn gevolgd dat gebruikelijke (in het spraakgebruik normaal gangbare) termen, waaronder arbeidsomstandigheden en risico begrepen kunnen worden, niet apart in de wet worden gedefinieerd. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op de formulering van het begrip arbeidsomstandigheden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt de term risico gedefinieerd als de kans dat een gevaar optreedt met schadelijk effect op veiligheid of gezondheid.

De regering deelt niet de mening van VNO-NCW dat in het wetsvoorstel onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de consequenties van flexibilisering van arbeidsrelaties. Met name door de uitbreidingen van de begrippen werkgever en werknemer (het tweede lid van artikel 1) kunnen onder meer ook thuiswerkers, stagiaires en vrijwilligers onder de werkingssfeer van de Arbeidsomstandighedenwet vallen. De positie van uitzendkrachten (waarbij de «inlener» van de arbeidskracht werkgever is in de zin van de wet) vloeit voort uit het eerste lid van artikel 1.

### *Artikel 3*

De leden van de fractie van D66 vragen of het juist is dat met het algemener formuleren van de principes voor arbeidsomstandigheden niet beoogd wordt elementen van het huidige artikel 3 te schrappen, maar juist aan te geven dat die algemene principes tenminste die in het huidige artikel 3 expliciet genoemde elementen inhouden.

In artikel 3 zijn de uitgangspunten aangegeven die in acht moeten worden genomen bij het voeren van een arbeidsomstandighedenbeleid. Voor het overgrote deel zijn daarin begrepen de elementen die in artikel 3 van de bestaande wet zijn opgenomen. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1 van deze nota.

### *Artikel 4*

De vraag van de leden van de D66-fractie over artikel 4, zevende lid van de bestaande wet, is beantwoord in paragraaf 2.5 van deze nota.

### *Artikel 5*

De leden van de fracties van CDA en D66 achten de tweede volzin van het eerste lid van artikel 5 onduidelijk. Zij vragen zich af wat het verschil is tussen «gevaren» en «risico's» en of het bij risico-beperkende maatregelen om reeds genomen maatregelen gaat.

In artikel 5 wordt de verplichting van de werkgever neergelegd om een risico te maken. Deze omvat een inventarisatie van de gevaren die zich (kunnen) voordoen en een evaluatie van de risico's. Een risico in dat verband is de schatting van de kans dat het gevaar optreedt. De beschrijving van risicobeperkende maatregelen zoals genoemd in het eerste lid van artikel 5 betreft in het algemeen reeds genomen maatregelen.

Maatregelen die nog genomen zullen worden maken deel uit van het in het tweede lid genoemde plan van aanpak.

### *Artikel 6 en 7*

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie wordt het volgende opgemerkt. In reactie op de motie Klein Molekamp c.s. zijn de beleidsvoornemens uiteengezet ten aanzien van de Arbeidsveiligheidsrapport-regeling (AVR-regeling) (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 036 en 24 462, nr. 27). Hierin is aangegeven dat deze regeling vervangen zal worden door andere modaliteiten. Gegeven de reikwijdte van de regeling zal vervanging in drie tranches geschieden. In het kort komt het op het volgende neer.

Voor de eerste tranche, die bedrijven betreft die vallen onder het veiligheidsrapport-regime van de EU SEVESO II richtlijn, zal op basis van een gezamenlijke algemene maatregel van bestuur de AVR-regeling worden vervangen door het rapport zoals dat verlangd wordt door de betreffende richtlijn. Verwezen zij naar het wetsvoorstel ter gedeeltelijke implementatie van deze richtlijn (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 972).

Voor de overige AVR-plichtige bedrijven blijft op grond van het Arbeidsomstandigheden-besluit de regeling van kracht totdat deze vervangen is door andere regelgeving. Dit zal gebeuren in twee stappen: voor die bedrijven die nu vallen onder de AVR-regelgeving maar die niet SEVESO II Veiligheidsrapportplichtig zijn (de tweede tranche) wordt vervangende regelgeving ontwikkeld die aansluit bij de verplichte risico's. Deze regelgeving wordt neergelegd in een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit. In dit verband kan nog worden verwezen naar de brief van 26 maart aan sociale partners, waarvan de Kamer een afschrift heeft ontvangen. Op het moment dat deze regelgeving van kracht wordt zal voor deze tweede tranche-bedrijven de AVR-regeling vervallen.

Voor de derde en laatste tranche van bedrijven, de vervoersinrichtingen, geldt dat regelgeving wordt ontwikkeld in samenwerking met de ministeries van VROM, V&W en BiZa. Zodra die van kracht wordt komt voor deze bedrijven de AVR-regeling te vervallen.

Een en ander is niet in tegenspraak met het gestelde in de memorie van toelichting bij artikel 6 en 7.

Ten aanzien van de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens is de voorgestelde regeling gelijk aan de wettelijke regeling zoals die is beoogd in het kader van implementatie van de SEVESO II richtlijn. Deze richtlijn biedt de mogelijkheid verstrekte gegevens niet openbaar te maken als sprake is van vertrouwelijke commerciële of industriële gegevens. Deze weigeringsgrond is opgenomen in artikel 10, eerste lid, Wet Openbaarheid Bestuur, dat ingevolge artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel onverminderd van toepassing is.

#### *Artikel 8*

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om in te gaan op het voorstel van de FNV om een nieuw lid aan artikel 8 toe te voegen: «Indien binnen de onderneming jeugdige werknemers werkzaam zijn, houdt de werkgever bij de uitvoering van de in de voorgaande leden genoemde verplichtingen in het bijzonder rekening met de aan de jeugdige leeftijd inherente beperkte werkervaring en onvoltooide lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van deze werknemers; tevens bevordert de werkgever zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd het leer- en vormingsproces van die jeugdige werknemers.»

Zoals in het algemeen deel van deze nota is opgemerkt bevat artikel 3, eerste lid onder c van dit wetsvoorstel de verplichting van de werkgever om bij het voeren van een arbeidsomstandighedenbeleid er zoveel mogelijk zorg voor te dragen dat de inrichting van de arbeidsplaatsen alsmede de arbeidsinhoud zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd zijn aangepast aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers. Daarmee wordt beoogd dat met de belastbaarheid en de verscheidenheid aan persoonlijke eigenschappen, waaronder dus ook leeftijd, ervaring, en ontwikkeling, rekening wordt gehouden. Het is dan ook niet nodig om aan artikel 8, dat overigens expliciet betrekking heeft op voorlichting en onderricht, een dergelijk lid toe te voegen.

#### *Artikel 10*

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of artikel 10 geen doublure wordt met de bestaande milieuwetgeving en of dit artikel in de arbowedgeving thuishoort.

Artikel 10 van het wetsvoorstel ziet op situaties met gevaar in een bedrijf of inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan, die een gevolg zijn van de verrichte arbeid. Inderdaad bestaan voor een deel van de hier bedoelde gevaarsituaties speciale wetten, zoals de Wet milieubeheer. Onderwerpen die reeds in deze wetten zijn geregeld vallen uiteraard niet onder artikel 10 van dit wetsvoorstel. Het is echter ook denkbaar dat er gevaarsituaties ontstaan voor bijvoorbeeld bezoekers aan het bedrijf aan wie in verband met de specifieke bedrijfssituatie persoonlijke beschermingsmiddelen moeten worden aangereikt, of voorbijgangers die mogelijk getroffen kunnen worden door van een bouwwerk vallende stenen. Artikel 10 van het wetsvoorstel strekt ertoe te bewerkstelligen dat de werkgever voor dit soort situaties (die niet worden geregeld in de milieuwetgeving) doeltreffende maatregelen neemt.

#### *Artikel 13*

De vraag van de leden van de fractie van D66 inzake de contacten tussen

arbodienst en medezeggenschapsorgaan is beantwoord in paragraaf 2.4 van deze nota.

#### *Artikel 15*

De leden van de CDA-fractie menen dat artikel 15 van het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van artikel 24 van de vigerende wet een verslechtering inhoudt en stellen voor in het nieuwe artikel 15 ook te verwijzen naar de artikelen 3 en 4. Ook de leden van de fracties van D66, RPF en GPV verzoeken om een dergelijke verwijzing.

Wat betreft de algemene systematiek van het wetsvoorstel en de verhouding tussen artikel 3 en 4 en artikel 15 wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van deze nota.

Met de leden van de fractie van D66 is de regering overigens van mening dat het streven er op moet zijn gericht zo weinig mogelijk uitzonderingen te maken op de bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie (in paragraaf 1.2 van het verslag) wordt opgemerkt dat artikel 15 van het wetsvoorstel geen ruimere afwijkingsmogelijkheden biedt dan de Europese regels toestaan.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de onderwijsinstellingen zijn uitgezonderd van de Arbowet en ze vragen expliciet naar de positie van de leerlingen.

Evenals in de vigerende Arbeidsomstandighedenwet is ook in het wetsvoorstel de grondslag neergelegd voor aanvullende en afwijkende regels voor de onderwijssector. Uitgangspunt bij de formulering van afwijkende en aanvullende regels voor deze sector is geweest om juist ook voor leerlingen en studenten een met voor werknemers op grond van de Arbeidsomstandighedenwet vergelijkbaar niveau van arbeidsbescherming tot stand te brengen: de bepalingen voor de onderwijssector beogen juist de bepalingen van de arbeidsomstandighedenwetgeving op de situatie in het onderwijs toe te spitsen. Overigens geldt voor de onderwijssector het zogenaamde positieve stelsel, dat wil zeggen dat de Arbeidsomstandighedenwet in beginsel van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de brief van VNO-NCW waarin met het oog op artikel 15, zevende lid, gevraagd wordt naar de afstemming tussen Arbobesluit en Bouwbesluit.

In tegenstelling tot wat VNO-NCW meent is dit artikel niet nieuw, maar komt de strekking ervan grotendeels overeen met artikel 28 van de vigerende wet. Afstemming met het Bouwbesluit heeft al eerder plaatsgevonden.

#### *Artikel 28*

De leden van de fractie van D66 merken op dat het van belang is dat de werknemer zich effectief kan beschermen tegen het optreden van gezondheidsschade. Zij vragen de regering te reageren op de stelling van de FNV dat de werknemer gelet op artikel 28 niet van zijn recht tot werkonderbreking gebruik zou kunnen maken in situaties dat er geen acuut gevaar is, maar die wel op termijn kunnen leiden tot gezondheidsschade. De FNV bepleit een aanpassing van artikel 28 op dit punt. Opgemerkt wordt dat artikel 28 (dat overigens alleen redactioneel afwijkt van het huidige artikel over werkonderbreking) ook betrekking heeft op de door de FNV beschreven situatie. In de zinsnede «en naar zijn oordeel het gevaar zo onmiddellijk dreigt» heeft «onmiddellijk» betrekking op het dreigen van gevaar en niet op het onmiddellijke effect daarvan (vergelijk

bijvoorbeeld het werken met asbest). Een aanpassing zoals bepleit, is in de visie van de regering dan ook niet nodig.

*Artikel 32*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 wordt opgemerkt dat de basis voor het aanmerken van een handeling of nalaten als beboetbaar feit niet ligt in artikel 15, negende lid, maar in artikel 32, tweede lid. In de op grond daarvan vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke bepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit beboetbaar zijn.

*Artikel 34*

De leden van de fracties van CDA en D66 zijn van mening dat de zinsnede in het eerste lid van artikel 34 «voor zover het de boeteoplegging betreft» onduidelijk is in relatie tot de zinsnede «terzake van die gedraging». De zinsnede «voor zover het de boeteoplegging betreft» is opgenomen om duidelijk te maken dat het zwijgrecht alleen betrekking heeft op informatie die van belang is voor het boete-onderzoek en ontslaat betrokkene niet van de verplichting om bijvoorbeeld informatie te verschaffen ten behoeve van het rechtmatigheidsonderzoek. Deze zinsnede geeft dus een nadere afbakening ten opzichte van het begrip gedraging naar aanleiding waarvan een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.

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