

Vergaderjaar 1992-1993

23 253

Wijziging van artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de tenuitvoerlegging van richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

I. Algemeen

1. Inleiding

Het voorliggende voorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet bevat een alsnog noodzakelijk gebleken wijziging van artikel 9 van die wet betreffende een algemene rapportageverplichting met betrekking tot arbeidsongevallen, ter uitvoering van het overeenkomstige artikel 9, onderdeel d, van de richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk (PbEG L 189), beter bekend als de kaderrichtlijn. Het voorstel complementeert als zodanig de implementatie van deze richtlijn in de arbeidsomstandighedenwetgeving, die aanvankelijk was voorzien in het op 1 juni 1993 door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet (kamerstukken II, 1992-1993, 22 898).

Van het voornemen om de onderhavige wijziging door middel van een nota van wijziging bij voornoemd wetsvoorstel te realiseren moest worden afgezien, omdat de voor deze wijziging noodzakelijke advisering door de Raad van State eerst ná de aanvaarding door de Tweede Kamer van het desbetreffende wetsvoorstel plaatsvond.

In paragraaf 2 van deze memorie zal nader worden ingegaan op de door de kaderrichtlijn voorgeschreven rapportageverplichting. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het advies van de Arboraad over de voorgestelde wijziging besproken, en komen in paragraaf 4 tenslotte de uitvoerings- en handhavingsaspecten van het wetsvoorstel, de daaruit voortvloeiende werkdruk van het bestuurlijk apparaat en de financiële lasten voor overheid en bedrijfsleven aan de orde.

Nadere bespreking van de afzonderlijke wijzigingsonderdelen geschiedt in de artikelsgewijze toelichting.

2. De ongevalsrapportage op grond van de kaderrichtlijn

In artikel 9, eerste lid, onderdeel d, van de kaderrichtlijn is bepaald dat de werkgever, overeenkomstig de nationale wetten en praktijken, rapporten moet opstellen ten behoeve van de bevoegde autoriteiten over de arbeidsongevallen die zijn werknemers zijn overkomen.

Hoewel met betrekking tot de implementatie van dit artikelonderdeel aanvankelijk de mening bestond dat de bestaande voorzieningen in artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet, namelijk de onverwijfde melding aan het districtshoofd van de Arbeidsinspectie ingeval van ernstige ongevallen, zoals voorgeschreven in het eerste lid, de registratieverplichting met betrekking tot alle ongevallen als bedoeld in het derde lid, en de mogelijkheid tot nadere regelgeving terzake, bedoeld in het vijfde lid van dat artikel, voldoende basis vormden voor de tenuitvoerlegging van de desbetreffende richtlijnbeplating, zijn thans – gehoord de uitleg die tijdens een ambtelijk, bilateraal overleg met de Europese Commissie medio juli 1992 met betrekking tot deze bepaling werd gegeven – voldoende redenen aanwezig om een aanvullende voorziening in het desbetreffende artikel van de Arbeidsomstandighedenwet op te nemen. Het vorengenoemde overleg vond plaats in het kader van de voorstellen van de Europese Gemeenschap voor de harmonisatie van statistieken inzake arbeidsongevallen in de gehele gemeenschap, ter uitvoering van de overeenkomstige Resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1987 (PB C 28, 3.2.88). Deze voorstellen zijn erop gericht een nauwkeuriger beeld te verkrijgen van de omvang van het letsel ten gevolge van arbeidsongevallen. Dit is niet alleen van nut voor de afzonderlijke Lid-Staten, maar ook van het grootste belang voor de Gemeenschap als geheel, omdat daarmee de nadruk kan worden gelegd op specifieke problematische arbeidssituaties, hetgeen de Commissie in staat stelt prioriteiten te stellen en toezicht te houden op de (nationale) uitwerkingen van wetgevende (EG)maatregelen. Basis voor bedoelde voorstellen vormt de bovengenoemde kaderrichtlijn en met name het daarin opgenomen artikel 9, eerste lid, onderdelen c en d.

In onderdeel c is bepaald dat alle werkgevers een lijst moeten bijhouden van arbeidsongevallen welke voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van meer dan 3 werkdagen; de in onderdeel d opgenomen rapportageverplichting met betrekking tot die ongevallen kwam hierboven reeds ter sprake.

Gezien het terrein waarop de harmonisatievoorstellen betrekking hebben, namelijk het verzamelen van gegevens over arbeidsongevallen met het oog op de samenstelling van statistieken, moet met betrekking tot de in onderdeel d bedoelde verplichting, op grond van het terzake gevoerde bilaterale overleg, worden geconcludeerd dat het hierbij gaat om de rapporten die moeten worden toegezonden aan de bevoegde autoriteiten.

Een dergelijke algemene verplichting tot het melden van ongevallen is overigens niet nieuw en geldt reeds sedert jaren op grond van het op de Ziektewet (Stb. 1987, 88) gebaseerde Besluit melding ongevallen en beroepsziekten (Stcrt. 1967, 124). In dit besluit is onder meer bepaald dat, indien een werknemer tijdens de uitoefening van zijn dienstbetrekking door een ongeval is getroffen en daardoor ongeschikt is zijn arbeid te verrichten, zijn werkgever van dat ongeval aangifte moet doen bij de bedrijfsvereniging waarbij hij aangesloten is, door middel van een bij dat besluit vastgesteld formulier (rapportage). De bedrijfsvereniging moet vervolgens zorgen dat bedoeld formulier wordt doorgezonden aan het Directoraat-Generaal van de Arbeid.

De Ziektewet is echter niet van toepassing op ondermeer de werknemers in publiekrechtelijke dienstbetrekking, die ambtenaar zijn in

de zin van de Algemene burgerlijke pensioenwet (Stb. 1966, 6), waardoor een grote categorie van werknemers op dit moment buiten de in genoemde wet voorziene meldingsplicht valt. De kaderrichtlijn daarentegen ziet, evenals de Arbeidsomstandighedenwet, op alle werknemers, ongeacht de aard van hun dienstbetrekking; een aanpassing van deze laatste wet, in aanvulling op de reeds bestaande voorziening terzake krachtens de Ziektewet, ligt derhalve het meest in de rede.

De voorgestelde wijziging van artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet, waarmee derhalve alsnog volledige uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in het overeenkomstige artikel 9, eerste lid, onderdeel d, van de kaderrichtlijn, strekt daartoe.

3. Arboraadadvies

De Arboraad heeft op 13 april 1993 advies uitgebracht. In zijn advies heeft de Raad zijn waardering voor de hem voorgelegde ontwerp-nota uitgesproken.

De vertegenwoordigers van de overheid als werkgever hebben er daarbij aan gehecht op te merken, dat de voorgestelde algemene meldingsverplichting van arbeidsongevallen en bijbehorende verstrekking van gegevens voor de overheidssector een nieuwe en ingrijpende verplichting inhoudt. Bedoelde vertegenwoordigers zijn dan ook van mening dat de uitvoering van de nieuwe verplichting de nodige inspanning zal vergen.

De Raad heeft met betrekking tot de ontwerp-nota nog aangetekend, dat door de wijziging van het begrip «lichamelijk letsel» in «lichamelijk dan wel geestelijk letsel», het moeilijk zal zijn om bij een ongevalsmelding een indicatie te geven van geestelijk letsel, mede gezien de beperkte tijd die men heeft om het desbetreffende ongeval te melden.

Met betrekking tot het bovenstaande kan het volgende worden opgemerkt.

Wat de opmerkingen van de vertegenwoordigers van de overheid betreft is het evident dat de voorgestelde algemene meldingsverplichting met name gevolgen heeft voor die sector; zoals in paragraaf 1 van de toelichting reeds vermeld, bestaat voor de particuliere sector als sedert jaren een overeenkomstige verplichting op grond van de Ziektewet. Het typeren van deze gevolgen als ingrijpend, doet echter geen recht aan de bestaande situatie. Immers ook voor de overheidssector geldt op dit moment reeds een registratieverplichting van arbeidsongevallen op grond van artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet. Een aantal van de thans (bij ministeriële regeling nader vast te stellen) voorgestelde extra gegevens dienen derhalve nu al intern te worden vastgelegd. De extra inspanningen ter uitvoering van de nieuwe verplichting, die met name zullen bestaan uit het toezenden van bedoelde gegevens, zullen naar verwachting dan ook van geringe omvang zijn.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad betreffende het geestelijke schade-aspect als gevolg van een arbeidsongeval kan worden gezegd, dat het herkennen dan wel onderkennen van geestelijke gezondheidsschade in het algemeen al niet eenvoudig is, onafhankelijk van de oorzaak daarvan.

De desbetreffende wijziging vloeit echter rechtstreeks voort uit de in paragraaf 1 van de toelichting reeds genoemde EG-harmonisatievoorstellen, waarin de omschrijving van het begrip ongeval zowel het lichamelijke als het geestelijke schade-aspect omvat.

Bovendien zij er op gewezen dat meergenoemd aspect niet eerst met de onderhavige wijziging wordt geïntroduceerd; op grond van de bestaande definitie van het begrip ongeval, zoals omschreven in artikel 2, eerste lid, van het Besluit ter uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de Arbeidsomstandighedenwet (Stcrt. 1987, 197), wordt onder schade aan

de gezondheid thans ook al geestelijke schade begrepen. In de toelichting bij bedoelde definitie wordt met betrekking tot het begrip geestelijke schade in dit verband de volgende indicatie gegeven: er moet sprake zijn van een duidelijk nadelige beïnvloeding van iemands geestelijke toestand als gevolg van de hem overkomen gebeurtenis. Eén van de voorwaarden om deze nadelige beïnvloeding van de geestestoestand vervolgens als ongeval te kunnen kwalificeren is, gezien de definitie van het begrip ongeval, dat deze «vrijwel onmiddellijk», dat wil zeggen, kort na de gebeurtenis, moet zijn ingetreden. De tweede voorwaarde houdt in, dat de gebeurtenis ertoe moet hebben geleid, dat de getroffen werknemer tijdens de werktijd zijn arbeid heeft gestaakt en niet meer heeft hervat, dan wel met de arbeid geen aanvang heeft gemaakt. Voor de vervulling van deze tweede voorwaarde is het overigens niet noodzakelijk dat op de dag zelf waarop de gebeurtenis heeft plaatsgevonden, het werk is neergelegd of dat op de daarop volgende dag niet met het werk is begonnen; het is voldoende indien het desbetreffende gevolg op één van de dagen, kort volgend op die van het voorval, is ingetreden.

Het vorenstaande betekent voor de onderhavige meldingsverplichting, dat, indien aan de hand van de genoemde indicatie en voorwaarden niet kan worden vastgesteld dat er geestelijke (noch lichamelijke) schade als gevolg van een ongeval is opgetreden, er geen sprake is van een ongeval in de zin van artikel 9 van de wet.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en financiële lasten

Wat de uitvoering betreft zal de in het voorgestelde artikel 9 ten aanzien van de werkgever opgenomen rapportageverplichting voornamelijk consequenties kunnen hebben voor het betrokken centrale beleidsapparaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar wordt zorggedragen dat de ontvangen rapportages worden verwerkt.

Met betrekking tot de uit het wijzigingsvoorstel voortvloeiende baten en lasten voor de overheid, bedrijfsleven en non-profit-instellingen kan het volgende worden opgemerkt.

De in artikel 9 opgenomen rapportageverplichting inzake arbeidsongevallen heeft, zoals naar aanleiding van het advies van de Arboraad in paragraaf 2 van de toelichting ook reeds is opgemerkt, met name gevolgen voor de overheidssector, waar tot op heden, op grond van het huidige eerste en derde lid van dat artikel, slechts een meldingsverplichting met betrekking tot ernstige ongevallen respectievelijk een registratieverplichting met betrekking tot alle arbeidsongevallen gold. De thans in het nieuwe vierde lid van dit artikel voorgestelde rapportageverplichting vormt in dit verband een financiële last voor genoemde sector. De additionele kosten van de onderhavige verplichting zullen naar verwachting echter gering zijn op grond van dezelfde overweging, die in paragraaf 2 is aangegeven met betrekking tot de uitvoeringslasten van deze verplichting, namelijk dat vanwege de al bestaande registratieverplichting van arbeidsongevallen reeds een aantal van de thans voorgestelde gegevens in verband met de thans voorgescreven melding daarvan, door de overheidssector (intern) dient te worden vastgelegd.

Het wijzigingsvoorstel heeft tenslotte gevolgen voor het justitiële apparaat, noch is er sprake van bijzonder gevolgen voor de positie van vrouwen.

II. ARTIKELEN

Artikel I (Artikel 9)

Eerste en derde lid. De met betrekking tot deze leden voorgestelde wijziging is al uitvoerig toegelicht in paragraaf 2 van de toelichting naar aanleiding van het advies van de Arboraad. Op grond van de daar genoemde overwegingen is, teneinde onduidelijkheid met betrekking tot de reikwijdte van het op grond van de Arbeidsomstandighedenwet omschreven begrip ongeval te voorkomen, een aanvulling van dit begrip met het aspect geestelijk in de onderhavige artikelleden terzake wenselijk gevonden.

Vierde en vijfde lid. De onderhavige nieuwe artikelleden beogen de feitelijke tenuitvoerlegging van het eerdergenoemde artikel 9, onderdeel d, van de kaderrichtlijn.

Vierde lid. Op grond van het nieuwe vierde lid dient met betrekking tot de ongevallen, bedoeld in het huidige derde lid van artikel 9, dat wil zeggen de ernstige dan wel dodelijke ongevallen, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, als de overige ongevallen die enig lichamelijk (en thans alsmede geestelijk) letsel tot gevolg hebben gehad, een rapport te worden opgesteld.

Met betrekking tot de definitie van het begrip ongeval wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, van het Besluit ter uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de Arbeidsomstandighedenwet. In dat besluit wordt het begrip ongeval omschreven als: een aan een werknemer in verband met het verrichten van arbeid overkomen ongewilde, plotselinge gebeurtenis, die schade aan de gezondheid of de door tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad en ertoe heeft geleid dat de werknemer tijdens de werktijd de arbeid heeft gestaakt en niet meer heeft hervat, dan wel met de arbeid geen aanvang heeft gemaakt.

Gezien deze laatste voorwaarde gaat het derhalve om ongevallen die voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van één of meer werkdagen. De definitie wijkt daarin af van die, zoals opgenomen in artikel 9, onderdeel c, van de kaderrichtlijn, waarin de duur van de arbeidsongeschiktheid is bepaald op meer dan drie werkdagen. Er is echter vooralsnog geen aanleiding de ook in het eerdergenoemde Besluit melding ongevallen en beroepsziekten op grond van artikel 58 van de Ziekwet gehanteerde omschrijving te wijzigen.

De gegevens die door middel van het op grond van dit lid voorgescreven rapport moeten worden verstrekt worden opgenomen in een bij ministeriële regeling vast te stellen modelformulier en hebben betrekking op ondermeer de werkgever/onderneming, de werknemer, de aard van het letsel en het ongeval. Het modelformulier zal overeenkomen met dat, als bedoeld in het Besluit melding ongevallen en beroepsziekten.

Met betrekking tot de termijn van veertien dagen waarbinnen het rapport moet worden gezonden aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangesloten bij die op grond van artikel 4, van voornoemd besluit. Op grond van de onderhavige regeling gaat die termijn in op de dag waarop het ongeval heeft plaatsgevonden.

Wat betreft de verhouding tussen het onderhavige nieuwe artikellid en het bestaande eerste lid inzake melding van ernstige ongevallen zij het volgende opgemerkt. De nieuwe verplichting dient vooral gezien te worden in het licht van het verkrijgen van een nauwkeuriger inzicht met betrekking tot de omvang van plaatsgevonden bedrijfsongevallen waardoor de nadruk kan worden gelegd – zowel in het desbetreffende bedrijf met het oog op het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid als

door de overheid in het kader van de normstelling en handhaving – op problematische arbeidssituaties.

De in het eerste lid opgenomen verplichting tot onverwijlde melding van ernstige bedrijfsongevallen is met name gericht op het uit een oogpunt van handhaving zo goed mogelijk kunnen vaststellen van de oorzaken van een ongeval door de Arbeidsinspectie. In dit verband geldt dat hoe vlugger de melding geschiedt, hoe beter deze taak kan worden verricht. De hierbedoelde meldingsverplichting behoeft overigens niet schriftelijk plaats te vinden; een telefonische melding (zo nodig gevolgd door een korte, schriftelijke bevestiging daarvan: zie artikel 33, eerste lid, van de wet) is daarbij voldoende.

Vijfde lid. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is vermeld geschiedt de melding van ongevallen en de daarbij behorende verstrekking van gegevens, zoals voorgeschreven in artikel 9, onderdeel d, van de kaderrichtlijn, voor de particuliere sector in het algemeen reeds op grond van de Ziektewet. De voorgestelde wijzigingen in artikel 9 van de Arbowet beogen een overeenkomstige verplichting voor de overheidssector. Omdat het toepassingsgebied van deze laatste wet alle sectoren omvat en dubbele verplichtingen dienen te worden voorkomen, is in het voorgestelde vijfde lid van het onderhavige artikel bepaald, dat de rapportageverplichting op grond van het hierboven besproken vierde lid, niet van toepassing is indien deze al dient te geschieden in het kader van de Ziektewet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries