



UAC  
G 38 (1)

TNO-rapport

**OVERHEIDSPERSONEEL EN  
ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN**

**Regelgeving en beleid in Nederland, Groot-Britannië,  
Spanje, Duitsland en Frankrijk**

IBISSTAMBOEKNUMMER

1277.

**NIPG-publikatienummer**  
94.010

**Februari 1994**

Alle rechten voorbehouden.  
Niets uit deze uitgave mag worden  
vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt  
door middel van druk, fotokopie, microfilm  
of op welke andere wijze dan ook, zonder  
voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd  
uitgebracht, wordt voor de rechten en  
verplichtingen van opdrachtgever en  
opdrachtnemer verwezen naar de  
'Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks-  
opdrachten aan TNO', dan wel de  
betreffende terzake tussen partijen  
gesloten overeenkomst.  
Het ter inzage geven van het TNO-rapport  
aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© TNO

BIBLIOTHEEK NEDERLANDS INSTITUUT VOOR  
PRAEVENTIEVE GEZONDHEIDSZORG TNO

14 FEB 1994

POSTBUS 124, 2300 AC LEIDEN

**H.G. de Gier  
A. Bloemhoff  
S. Dhondt**

Nederlandse organisatie voor  
toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

TNO-Gezondheidsonderzoek stelt zich ten doel bij te dragen  
aan de verbetering van preventie en behandeling van ziekten  
en afwijkingen door het toepasbaar maken van kennis op  
medisch biologisch, psychosociaal en epidemiologisch  
gebied ten behoeve van de volksgezondheid en de  
gezondheidszorg.



Op opdrachten aan TNO zijn van toepassing de Algemene  
Voorwaarden voor onderzoekopdrachten aan TNO,  
zoals gedeponeerd bij de Arrondissementsrechtbank  
en de Kamer van Koophandel te 's-Gravenhage.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Gier, H.G. de

Overheidspersoneel en arbeidsomstandigheden : regelgeving  
en beleid in Nederland, Groot-Brittannië, Spanje,  
Duitsland en Frankrijk / H.G. de Gier, A. Bloemhoff, S.  
Dhondt. -Leiden : Nederlands Instituut voor Praeventieve  
Gezondheidszorg TNO  
NIPG-publikatienummer 94.010. - Met lit. opg.  
ISBN 90-6743-305-5  
Trefw.: arbeidsomstandigheden ; ambtenaren

ROOY TUUTITZWI 20MAJREGEK XEERTDUEW  
ONT BRISZBOMWDSZB JVEITREWAM  
1 FEB 1994  
POSTBUS 154, 2300 AC LEIDEN

Deze uitgave is te bestellen door het overmaken van f 27,85 (incl. BTW) op postbankrekeningnr.  
99.889 ten name van het NIPG-TNO te Leiden onder vermelding van bestelnummer 94.010.



## ERRATUM

Rapport 'Overheidspersoneel en arbeidsomstandigheden'. Regelgeving en beleid in Nederland, Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk.

De spelling van het woord Groot-Brittannië is in het rapport niet overal correct.

ERRATUM - NAVE 07/04/04  
PROVINCIE OOST-VLAANDEREN  
1  
PUBLIEK IN 2004



INHOUD	pagina
1. INLEIDING, VERANTWOORDING EN PROBLEEMSTELLING	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Methode van onderzoek	3
1.4 Opzet rapport	3
1.5 Leeswijzer	4
2. NEDERLAND	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Institutionele en bestuurlijke context	5
2.3 Wettelijk kader	7
2.4 De arbo-praktijk bij de Nederlandse overheid	9
2.5 Recente ontwikkelingen	11
2.6 Evaluatie en conclusies	12
3. GROOT-BRITTANIË	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Institutionele en bestuurlijke context	14
3.3 Wettelijk kader	16
3.4 De arbo-praktijk bij de 'Civil Service'	19
3.5 Evaluatie en conclusies	25
4. SPANJE	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Institutionele en bestuurlijke context	26
4.3 Wettelijk kader	28
4.4 De Arbo-praktijk bij de Spaanse overheid	32
4.5 Evaluatie en conclusies	36

	pagina
5. BONDSREPUBLIC DUITSLAND	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Institutionele en bestuurlijke context	39
5.3 Wettelijk kader	40
5.4 De arbo-praktijk bij de 'Bund'	46
5.5 Evaluatie en conclusies	50
6. FRANKRIJK	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Institutionele en bestuurlijke context	52
6.3 Wettelijk kader	54
6.4 De arbo-praktijk bij de Franse overheid	58
6.5 Evaluatie en conclusies	63
7. VERGELIJKENDE BESCHOUWINGEN	65
7.1 Inleiding	65
7.2 Institutionele en bestuurlijke context	65
7.3 Wettelijk kader	66
7.4 De arbo-praktijk	68
8. EVALUATIE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	71
8.1 Evaluatie	71
8.2 Conclusies	72
8.3 Aanbevelingen	74
LITERATUUR	77
BIJLAGEN	81

## 1. INLEIDING, VERANTWOORDING EN PROBLEEMSTELLING

### 1.1 Inleiding

In opdracht van de Directie Personeelsmanagement Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het NIPG-TNO in 1993 een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar regelgeving en beleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden van overheidspersoneel in enkele lidstaten van de EU, te weten Nederland, Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk.

In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling van het onderzoek nader uitgewerkt.

### 1.2 Vraagstelling

Over de invulling van het overheidspersoneelsbeleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden van overheidspersoneel in de andere lidstaten van de EU is weinig bekend. In het bijzonder betreft dit de wijze waarop de overheden in andere EU-landen zowel qua regelgeving als in praktische zin inspelen op en inhoud geven aan verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen terzake, waaronder de belangrijke kaderrichtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (89/391/EEG). Deze richtlijn, evenals een groep daarop gebaseerde bijzondere richtlijnen met betrekking tot onder andere arbeidsplaatsen, werkzaamheden met beeldschermapparatuur en persoonlijke beschermingsmiddelen, diende per 1 januari 1993 te zijn omgezet in nationale regelgeving. Genoemde richtlijnen gelden ook voor het overheidspersoneel.

Voor zover bekend, ontbreken tot nu toe op dit terrein op de overheidssector gerichte internationaal vergelijkende onderzoeken. Wel zijn er enkele studies verschenen die ook voor de overheidssector relevante gegevens bevatten. Een voorbeeld daarvan is de in opdracht van het Directoraat-Generaal van de Arbeid van het ministerie van Sociale Zaken in vijf EU-lidstaten uitgevoerde studie naar de wijze van implementeren van enkele richtlijnen (de Gier, 1991).

De behoefte aan dit type informatie wordt urgenter naarmate het proces van Europese eenwording vordert. Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken kunnen uitkomsten van onderzoek op dit

terrein in de eerste plaats van belang zijn bij de beleidsontwikkeling met betrekking tot arbeidsomstandigheden, met name waar het gaat om de rol van werkgeversvertegenwoordiger.

In de tweede plaats is de eigen positiebepaling van de overheid van betekenis, zowel ten aanzien van de totstandkoming van wetgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden, als ten aanzien van overleg met werknemersvertegenwoordigers (overheid als werkgever). Meer in concreto kan in dit geval worden gedacht aan de visie op verdichting van wet- en regelgeving, de combinatie van werkgeverstaken met taken op het gebied van (mede-) wetgeving, overlegmodellen (vgl. Arboraad, SER, e.d.), afzonderlijke regelgeving voor de openbare dienst en de verhouding centraal-decentraal. Ten derde kunnen de resultaten van belang zijn voor het bevorderen van en daarnaast in kaart brengen van een netwerk van vertegenwoordigers van de openbare dienst op het vlak van arbeidsomstandigheden. Een dergelijk netwerk kan tevens een bijdrage leveren aan de nog nader vorm te geven Europese sociale dialoog voor de publieke sector. Eén van de centrale onderwerpen in deze sociale dialoog zal zonder twijfel het onderwerp arbeidsomstandigheden zijn, gezien de plaats die dit thema inmiddels inneemt bij de totstandkoming van de Europese sociale dimensie.

Het onderhavige onderzoek is niet in alle EU-lidstaten uitgevoerd, doch toegespitst op een vijftal landen, waaronder Nederland. De keuze van de landen is gebaseerd op de relevantie van de ervaringen voor Nederland. Ten aanzien van Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk staat dit buiten kijf. De keuze voor Spanje is ingegeven door de wens ten minste een zuidelijke lidstaat in het project op te nemen.

### *Doelstelling*

De doelstelling van deze studie kan worden omschreven als het in enkele EU-landen in kaart brengen van:

"de concrete invulling en vormgeving van het arbeidsomstandighedenbeleid ten aanzien van overheidspersoneel, mede op basis van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen op dit terrein".

### *Omschrijving overheidspersoneel*

Overheidspersoneel betreft in dit geval alle werknemers die in dienst zijn van centrale overheidsinstellingen, zoals in Nederland de departementen van openbaar bestuur. Personeel in dienst van decentrale bestuurslagen worden om praktische redenen uitgesloten. Evenmin tot de doelgroep van het onderzoek worden werknemers werkzaam bij door



de overheid gesubsidieerde instellingen gerekend, zoals in Nederland werknemers bij de Nederlandse Spoorwegen en in de gezondheidszorg.

### *Arbeidsomstandigheden*

Arbeidsomstandigheden betreffen in deze studie de onderwerpen die onder de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet, alsmede de Europese regelgeving terzake worden begrepen, namelijk veiligheid, gezondheid en welzijn van werknemers op het werk.

## **1.3 Methode van onderzoek**

### *Interviews en documentstudie*

Allereerst zijn aan de hand van een topic-lijst vraaggesprekken gehouden met relevante overheidsfunctionarissen (beleids- en wetgevingsfunctionarissen, uitvoerende functionarissen), vakbondsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van deskundige diensten in de vijf genoemde lidstaten, alsmede met enkele vertegenwoordigers van de EU (DG V). Daarnaast zijn, voorzover beschikbaar, schriftelijke documenten en voor het onderwerp van belang zijnde onderzoeken geraadpleegd. De topic-lijst is op basis van enkele gesprekken met vertegenwoordigers van de Directie Personeelsmanagement Rijksdienst tot stand gekomen.

Het onderzoek kan worden beschouwd als een verkennend onderzoek dat is gebaseerd op raadpleging van beschikbare schriftelijke bronnen, literatuur en interviews. Omwille van de tijd en kosten zijn de respectievelijke landenbeschrijvingen niet meer voorgelegd aan de respondenten ter plaatse. Eventuele onvolledigheden in de landenbeschrijvingen komen voor rekening van de auteurs. Zij houden zich aanbevolen voor aanvullingen, alsmede voor op- en aanmerkingen.

## **1.4 Opzet rapport**

In de volgende hoofdstukken 2 tot en met 6 worden de afzonderlijke landen beschreven. De opzet van elk afzonderlijk hoofdstuk is dezelfde. Na een inleiding wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan respectievelijk de institutionele en bestuurlijke context in het desbetreffende land, het wettelijk kader en de arbo-praktijk. Elk hoofdstuk sluit af met een evaluatie en conclusies. In het slothoofdstuk (7) wordt getracht de belangrijkste onderwerpen tussen de lidstaten te vergelijken en worden tevens enkele eindconclusies geformuleerd. De gehanteerde topic-lijst, alsmede het

overzicht van geïnterviewde personen zijn als bijlagen bij het rapport opgenomen. De geraadpleegde literatuur is in de literatuurlijst aan het eind van het rapport weergegeven.

## **1.5 Leeswijzer**

In het rapport is geen afzonderlijke samenvatting opgenomen. Hoofdstuk 7 kan als zodanig worden gelezen.

## 2. NEDERLAND

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het arbeidsomstandighedenbeleid voor het overheidspersoneel in Nederland en de aanpassing aan de Europese regelgeving. Daarbij wordt vooral gekeken naar het centrale overheidspersoneel (sector Rijk)\*. Ontwikkelingen in andere overheidssectoren komen zijdelings aan bod. Onder overheidspersoneel wordt in deze studie begrepen alle werknemers in dienst van de ministeries. Bij de gehele overheid (acht sectoren) werkten in 1992 ongeveer 743.215 personen. In de sector Rijk waren er 113.374 werknemers (ambtenaren en contractanten) (DIO, 1992).

Bij een beschrijving van het arbeidsomstandighedenbeleid voor overheidspersoneel en de aanpassing aan de Europese regelgeving kan niet worden voorbijgegaan aan een aantal ontwikkelingen die zich de laatste jaren bij de overheid hebben voorgedaan. Met name gaat het daarbij om normalisatie en decentralisatie van de arbeidsverhoudingen aan de ene kant en een verhoging van de efficiency aan de andere kant. Deze ontwikkelingen zijn niet los van elkaar te zien. In paragraaf 2.2 zal kort ingegaan worden op de betekenis daarvan. In paragraaf 2.3 wordt gekeken naar het wettelijk kader dat geldt voor arbeidsomstandigheden van het overheidspersoneel. Daarbij komt ook de vraag naar de rol van de overheid als wetgever aan de orde. In paragraaf 2.4 wordt gekeken naar de arbo-praktijk bij de overheid. In paragraaf 2.5 worden initiatieven om het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij de overheid terug te dringen bekeken. De conclusies volgen in paragraaf 2.6.

### 2.2 Institutionele en bestuurlijke context

De overheidsorganisatie is de laatste jaren sterk in beweging. Ook de arbeidsomstandigheden van het overheidspersoneel worden door deze veranderingen sterk getekend. Belangrijke ontwikkelingen zijn de normalisatie, decentralisatie en privatisering van overheidsdiensten en -bedrijven.

---

\* De sector Burgerlijk Rijkspersoneel omvat het personeel in dienst van de ministeries inclusief het personeel van de Dienst Buitenlandse Zaken, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, maar uitgezonderd Defensie.

### *Normalisatie*

Het Nederlandse overheidspersoneel geniet, evenals het overheidspersoneel in vele andere landen, een aparte status op basis van de rechtspositieregelingen van het overheidspersoneel. In toenemende mate wordt echter gestreefd naar de zogenaamde 'normalisatie' van de overheid. Dit wil zeggen dat de overheid zich, waar haar ambtelijke en politieke status dat toelaat, zoveel mogelijk gaat gedragen overeenkomstig een werkgever in de marktsector. Een eerste stap in die richting is het zogenaamde sectorenmodel waarin overheidswerkgevers zelfstandig in overleg met de centrales de arbeidsvoorwaarden kunnen vormgeven. Daarnaast staat de aparte status van het ambtenarschap ter discussie en zullen de ambtenaren met ingang van 1 januari 1996 onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen worden gebracht.

### *Decentralisatie*

Decentralisatie speelt op verschillende vlakken. Bij de verschillende ministeries bestaat er een streven om bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen naar lagere niveaus. Daarnaast was er de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij afgestapt werd van het centrale arbeidsvoorwaardenoverleg met de centrales van het overheidspersoneel. Na het akkoord met de centrales van overheidspersoneel over de pensioenrechten (privatisering ABP) kon in 1992 een akkoord getekend worden over decentralisatie. Daarbij werd overgestapt naar overleg op het niveau van acht sectoren (DGMP, 1993).

De acht sectoren en werkgeversvertegenwoordigers zijn:

- sector Rijk: minister van Binnenlandse zaken;
- sector Gemeenten: het College voor Arbeidszaken van de VNG;
- sector Provincies: het Interprovinciaal Werkgeversverbond;
- sector Waterschappen: de arbeidsvoorwaardencommissie van de Unie van Waterschappen;
- sector Defensie: minister van Defensie;
- sector Onderwijs & Wetenschappen: minister van Onderwijs & Wetenschappen;
- sector Rechterlijke macht: minister van Justitie;
- sector Politie: ministers van Justitie en Binnenlandse zaken.

Het nieuwe overleg wordt het 'sectorenoverleg' genoemd.

### *Grotere efficiency bij de overheid*

Het efficiency-streven van de overheid heeft te maken met het terugdringen van de overheidsuitgaven en de visie van de terugtrekkende overheid. Deze visie houdt in dat de overheid zich op haar kerntaken terugtrekt, meer op afstand gaat sturen, de uitvoering van het beleid aan anderen (zoals



agentschappen en zelfstandige bestuursorganen) overlaat en achteraf de uitvoering controleert. In de praktijk betekent dit tevens een reductie van de omvang van het overheidspersoneel. In de periode 1986 tot 1992 is in de sector Rijk bijvoorbeeld het aantal ambtenaren met bijna 10% teruggelopen. Gekoppeld aan de grotere efficiency is er het streven te beschikken over flexibeler en beter personeel (mobiliteit en roulatie van personeel en de introductie van managementtechnieken uit het bedrijfsleven zijn belangrijke middelen om dit te bewerkstelligen). Op het vlak van de arbeidsomstandigheden, is voornamelijk het beleid betreffende ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, te plaatsen binnen dit efficiency-streven (Kurvers, 1993; Moll van Charante, 1993).

### 2.3 Wettelijk kader

Arbeidsomstandigheden voor het overheidspersoneel zijn geregeld in verschillende wetten en besluiten. Deze worden eerst gezien. Verder wordt nagegaan wat de recente Europese richtlijnen voor dit wettelijk kader betekenen en wat de rol is van de overheid als wetgever.

#### *De Arbeidsomstandighedenwet, de Veiligheidsbesluiten en het ABOD*

In de eerste plaats is er de Arbeidsomstandighedenwet, die in 1980 werd aangenomen door het Parlement, ter vervanging van de Veiligheidswet van 1934. Sinds 1983 werd deze wet in verschillende fasen ingevoerd met de laatste fase van invoering vanaf 1990\*\*. Naast de Arbeidsomstandighedenwet bestaan er Algemene maatregelen van Bestuur (zoals het Veiligheidsbesluit Restgroepen (VBR), het Veiligheidsbesluit Fabrieken of Werkplaatsen (VBF) en het Arbeidsomstandighedenbesluit Burgerlijke Openbare Dienst (ABOD).

Naast deze wetten en Algemene maatregelen van Bestuur zijn er P-bladen waarin de specifieke regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden verder worden uitgewerkt. De informatie in deze P-bladen kan niet afgedwongen worden.

Voor het overheidspersoneel werd de Arbeidsomstandighedenwet geregeld in het Arbeidsomstandighedenbesluit Burgerlijke Openbare Dienst (ABOD). In deze AmvB is men zo dicht mogelijk bij de Arbeidsomstandighedenwet gebleven, hoewel op een aantal punten afwijkingen bestaan, zoals met betrekking tot de rechtspositie en overlegstructuur.

---

\*\* In het Beleidsplan Implementatie Arbeidsomstandighedenwet (1990), waarin de Arbowed vertaald werd naar de situatie van het overheidspersoneel, werden activiteiten voorzien om lijnmanagers, deskundigen en dienstcommissies beter toe te rusten om de uit de wet voortvloeiende verplichtingen uit te voeren.

### *De Europese regelgeving*

De Arbowet is ingrijpend gewijzigd als gevolg van de nieuwe richtlijnen van de Europese Commissie op het vlak van sociaal beleid (zie o.a. De Gier, 1991). Meer in het bijzonder is er de Europese Kaderrichtlijn<sup>\*\*\*</sup>, gebaseerd op artikel 118a van de Europese Akte. Tevens zijn daarbij de gewijzigde opvattingen over de aanpak van ziekteverzuim meegenomen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbowet werd voor advisering voorgelegd aan de Arboraad en is in juni 1993 door de Tweede Kamer aangenomen. De nieuwe wet is per 1-1 1994 in werking getreden. Daarmee loopt Nederland een jaar achter op de voorziene termijn van invoering van de Kaderrichtlijn.

De Kaderrichtlijn is overigens zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheidssector van toepassing en bevat minimumregels waarbij rechten en plichten van werkgevers en werknemers worden vastgelegd. Bij de aanpassing van de Arbowet aan deze Europese Richtlijnen is geen onderscheid gemaakt tussen de particuliere sector en de openbare dienst.

### *De overheid als wetgever*

De primaire wetgevende taak op arbo-gebied ligt bij de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid. Daarbij gaat het in het algemeen om de kermtaak 'voorwaardenscheppend op te treden ter bescherming van de werkende mens'. In het Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een heroriëntering van het beleid beschreven.

Als kermtaken worden daarin genoemd:

- regelgeving en normstelling (alleen basisnormen);
- ondersteunen en stimuleren van zelfwerkzaamheid;
- handhaving van basisnormen;
- monitoring en effectmeting.

Voornaamste actor bij het voorbereiden van basisnormen voor arbeidsomstandigheden is het *Directoraat-Generaal van de Arbeid* (DGA) van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid. De minister van Binnenlandse zaken heeft een medewetgevende taak op arbo-gebied voor de burgerlijke openbare dienst (op grond van artikel 2 van de Arbowet). Deze minister treedt ook op als werkgever voor het personeel van de sector Rijk. Andere ministeries hebben ook een rol in het wetgevend proces, met name waar het gaat om zogenaamde bijzondere groepen, zoals de onderwijsinrichtingen, defensie, justitiële inrichtingen en het vervoer.

---

<sup>\*\*\*</sup> Richtlijn van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk (89/391/EEC).



Tot voor kort werd de Arboraad als verplicht adviesorgaan in het wetgevend proces ingeschakeld. Deze Arboraad was een orgaan waarin werkgevers-, werknemersvertegenwoordigers en de overheid zitting hadden. Vanaf april 1993 is de Arboraad, in het kader van het kabinetsbeleid tot versoering van externe advisering, opgeheven en zijn de taken ondergebracht in de *Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER*. Deze commissie kan op basis van de Wet op de bedrijfsorganisatie (art. 43) een rechtstreeks advies uitbrengen aan de verantwoordelijke minister. De overheidswerkgevers zijn naast de werkgevers uit het bedrijfsleven vertegenwoordigd in deze commissie, maar hebben een adviserende rol.

De afstemming tussen de verschillende overheidswerkgevers gebeurt in het kader van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) in de VSO-Werkgroep Arbeidsomstandigheden (zie 2.4).

## 2.4 De arbo-praktijk bij de Nederlandse overheid

### *De overheid als werkgever*

De rol van de overheid als werkgever is als gevolg van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg sterk veranderd. In de Arbeidsomstandighedenwet is sprake van de 'Burgerlijke openbare dienst'. Formeel gezien treedt de 'Staat der Nederlanden' als werkgever op. In de dagelijkse praktijk wordt de Staat door de minister vertegenwoordigd. Tot 1993 trad de minister van Binnenlandse zaken als (enige) centrale overheidswerkgever op. Op 1 april 1993 werd, zoals reeds is toegelicht, het overleg over arbeidsvoorwaarden met de werknemersorganisaties naar acht sectoren gedecentraliseerd. In de plaats van de minister van Binnenlandse zaken treden acht aparte werkgevers voor de sectoren op.

Hoewel iedere minister afzonderlijk verantwoordelijk is voor de naleving van de wet, zijn verschillende taken en bevoegdheden op financieel en personeel gebied, maar ook op arbo-gebied gemandateerd aan lijnmanagers binnen de verschillende diensten. Deze lijnmanagers hebben volgens de wet de plicht te zorgen voor de veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid van zijn/haar medewerkers.

### *Het sectormodel*

De acht 'sectorwerkgevers' zorgen voor de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet in hun sector. Zij stemmen waar nodig hun beleid zoveel mogelijk onderling af via het *Verbond Sectorwerkgevers Overheid* (VSO). Het VSO werd op 10 december 1992 opgericht. Het heeft als doel afstemming tussen de sectoren te bereiken over arbeidsvoorwaarden en de gezamenlijke inbreng

van de sectorwerkgevers in de andere overlegorganen met werknemersvertegenwoordigers (bijvoorbeeld de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid) voor te bereiden. De voorzitter is onafhankelijk en wordt van buiten de sectoren gerecruteerd. Het secretariaat van het VSO is ondergebracht bij de Directie Arbeidsvoorwaarden Overheid van het Directoraat-Generaal voor Management en Personeelsbeleid (DGMP) van het ministerie van Binnenlandse zaken.

Het VSO laat zich op arbo-gebied adviseren door de *Commissie Arbeidsomstandigheden*.

### *Werknemers*

De rechten en plichten van het overheidspersoneel op het arbo-gebied komen overeen met het bedrijfsleven. In het overleg met werkgevers over arbo-zaken treden aan werknemerskant de centrales van overheidspersoneel op. Op het niveau van de diensten kunnen gekozen vakbondsleden en ambtenaren die niet zijn aangesloten bij een vakbond een rol spelen bij het arbo-beleid.

### *Overlegorganen*

Op het *centrale (overkoepelende) niveau* zijn voor het overleg tussen centrales van het overheidspersoneel en overheidswerkgevers over arbeidsomstandigheden twee overlegorganen van belang: de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).

- de *Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken* (CGOA): tot 1993 was deze commissie het overlegorgaan waarin de onderhandelingen over salaris, de arbeidsduur, andere arbeidsvoorwaarden en de aanvullende afspraken bij ziekte en werkloosheid plaatsvonden. Vanaf april 1993 komen in het CGOA alleen nog pensioenen en sociale zekerheid aan de orde. Andere afspraken worden in de sectoren gemaakt in direct overleg tussen sectorwerkgevers en werknemersvertegenwoordigers.
- de *Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*: deze raad werd in 1993 opgericht en bestaat uit acht sectorwerkgevers en vier centrales van overheidspersoneel (met elk twee zetels). De ROP vormt een overlegplatform op centraal niveau waar zaken van gemeenschappelijk belang voor werkgevers en werknemers besproken kunnen worden. De Raad treedt op als adviesorgaan voor de regering en de sectoren omtrent alle aangelegenheden betreffende het overheidspersoneel (bijvoorbeeld terugdringing ziekteverzuim, minderhedenbeleid, werkgelegenheidsbeleid en in de toekomst ook Collectieve Arbeidsovereenkomsten). In die zin komt de ROP overeen met de Stichting van de Arbeid in het bedrijfsleven. Voorlopig blijft de ROP van het CGOA gescheiden.

Op het *niveau van de diensten* bestaan twee soorten commissies:

- de bijzondere commissies (bc's) op het niveau van departementen en grote diensten;
- de dienstcommissies (dc's) op het niveau van de diensteenheden (de dc's vervullen de taken die voorzien zijn in de Wet op de Ondernemingsraden).

Het vormgeven van het arbo-beleid gebeurt meestal op dc-niveau. Met de komende aanpassing aan de WOR zullen de dc's adviesrecht verwerven over financieel-economische en bedrijfsorganisatorische zaken, en instemmingsrecht betreffende het sociaal beleid.

#### *Deskundige diensten*

De Rijksbedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst (RBB) geldt als de deskundige dienst voor de sector rijk. Daarnaast kan voor de sector defensie de Militaire Geneeskundige Dienst (MGD) worden genoemd. Het ligt in het voornemen van de minister van Binnenlandse zaken de RBB op termijn te privatiseren. Op grond van de per 1 januari 1994 gewijzigde Arbowet is de werkgever verplicht om zich voor een minimumpakket van taken te laten bijstaan door een in en/of extern gecertificeerde arbodienst.

#### *Het handhavingsbeleid*

De onder het DGA ressorterende Arbeidsinspectie zorgt voor de controle op de naleving van de Arbowet, ook ten aanzien van de overheid. In principe is er geen onderscheid in het optreden van de Arbeidsinspectie tussen overheidsdiensten of het bedrijfsleven, ook al valt de overheid in de laagste risico-categorie. In de laatste jaren wordt de Arbeidsinspectie actiever in de richting van de overheid, getuige inspectieprojecten die bij de gemeenten zijn uitgevoerd (Pennekamp, 1993).

De Arbeidsinspectie kan op eigen initiatief werkplaatsen inspecteren of worden ingeschakeld op verzoek van een dc, een meerderheid van belanghebbende werknemers de vakbond of de werkgever. De Arbeidsinspectie geeft aanwijzingen voor verbetering, kan het werk stilleggen en kan een proces-verbaal opmaken ook tegen een overheidsinstantie.

## **2.5 Recente ontwikkelingen**

In het verlengde van de 'Gemeenschappelijke verklaring volumebeleid arbeidsongeschiktheid' die de Stichting van de Arbeid en de regering in 1990 opstelden zijn ook in de overheidssector initiatieven genomen om arbeidsomstandigheden te verbeteren en ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Voor de overheidssector werd het 'Actieplan Maatregelen Arbeidsongeschiktheid Overheid' opgesteld.

De beleidsmaatregelen in dit Actieplan zijn gericht op:

- het voorkomen van arbeidsongeschiktheid, met name door middel van het terugdringen van het ziekteverzuim;

- de vermindering van het arbeidsongeschiktheidsvolume door reïntegratie van arbeidsongeschikten;
- het voeren van een preventiebeleid.

Door middel van concrete projecten worden deze doelstellingen nagestreefd. Als voorbeelden kunnen worden genoemd een intensieve verzuimbegeleiding bij enkele departementen (Moll van Charente, 1993), enkele preventie-projecten (Gründeman e.a., 1993) en een project dat is gericht op de stabilisering van de arbeidsongeschiktheid in het onderwijs (SZW, 1992).

Met de nota 'Inventarisatie Implementatie Arbeidsomstandighedenwet Overheid' wordt beoogd aan te geven hoe de nieuwe wet- en regelgeving inzake het arbeidsomstandighedenbeleid gestalte krijgt bij de overheid. Aan de hand van een inventarisatie is gekeken naar de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet en de verwachte uitvoering van de gewijzigde wet. De verplichtingen voor werkgevers zoals die in de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet gelden, blijken redelijk bekend. Invoering van deze gewijzigde verplichtingen vereist een meer structurele organisatie van de arbeidsomstandigheden. Verder is door alle sectoren als nadeel genoemd dat er aan de invoering en uitwerking extra kosten zijn verbonden waarvoor geen budget opgevoerd is (DGMP, 1994).

## 2.6 Evaluatie en conclusies

- 1) Het onderscheid tussen het arbo-beleid voor het overheidspersoneel en dat voor het bedrijfsleven is grotendeels verdwenen. Normalisatie en decentralisatie van de arbeidsverhoudingen en verhoging van de efficiency bij de overheid hebben tot deze ontwikkeling bijgedragen.
- 2) Door de normalisatie gaat de overheid zich, voor zover dat mogelijk is, gedragen als een werkgever in de marktsector, ook op arbo-gebied. In de komende jaren zullen de specifieke arbo-organen en -regels die golden voor de overheid, haast volledig verdwijnen. Alleen in enkele uitzonderlijke omstandigheden of diensten zal sprake zijn van afwijkende regels.
- 3) De decentralisatie van het overheidsapparaat naar sectoren loopt parallel aan het streven om de verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden zo laag mogelijk in elke organisatie te leggen. Het principe van zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers



in arbo-zaken geldt ook voor de overheid. Het arbo-beleid wordt voortaan gemaakt in de verschillende sectoren en in de verschillende diensten.

- 4) De aandacht voor de arbeidsomstandigheden bij de overheid is sterk beïnvloed door de noodzaak van de oplossing van de problematiek van ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheid.
- 5) Met deze nieuwe ontwikkelingen sluit de Nederlandse overheid nauw aan bij de Europese Kaderrichtlijn die geen onderscheid maakt tussen bedrijfsleven en overheid. De nieuwe Nederlandse Arbowet waarin de Europese regelgeving is verwerkt, is begin 1994 ook voor het overheidspersoneel in werking getreden.

### 3. GROOT-BRITANNIË

#### 3.1 Inleiding

Het arbeidsomstandighedenbeleid en de regelgeving met betrekking tot overheidspersoneel in Groot-Brittannië komt aan bod in dit hoofdstuk.

Ook dit hoofdstuk heeft vooral betrekking op overheidspersoneel werkzaam bij de centrale overheid, de zogenaamde 'Civil Service'. In 1992 bestond deze groep uit 565.000 werknemers (omgerekend naar full-time banen). Buiten beschouwing blijft derhalve overheidspersoneel werkzaam bij andere delen van de 'Public Service', zoals de 'National Health Service' (overheidsgezondheidszorg), 'Armed Forces' (leger), 'Local Government' (lokale overheid, zoals onderwijs, politie, sociale diensten) en 'Public Corporations' (genationaliseerde industrieën). In totaal werkten in 1992 ruim 5,1 miljoen personen (omgerekend naar full-time banen) in de 'Public Sector' (OECD, 1993).

Evenals in Nederland spelen bij de overheid in Groot-Brittannië enkele belangrijke processen die van invloed (kunnen) zijn op de arbeidsomstandigheden van de 'Civil Service'. De kernwoorden luiden ook hier normalisatie, decentralisatie en efficiency. De invulling van deze processen is echter anders dan in Nederland. Het uiteindelijke doel is verhoging van de efficiency en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door middel van privatisering, het zogenaamde 'Next Step Initiative' en de 'Citizen's Charter'.

In paragraaf 3.2 worden de genoemde drie processen kort toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 wat uitgebreider ingegaan op het wettelijk kader ten aanzien van arbeidsomstandigheden, in het bijzonder van de 'Civil Service'. De rol van de overheid als wetgever wordt hierbij toegelicht. De arbo-praktijk bij de overheid wordt behandeld in paragraaf 3.4. Het hoofdstuk eindigt met evaluatie en conclusies in paragraaf 3.5.

#### 3.2 Institutionele en bestuurlijke context

Achtereenvolgens worden drie processen kort besproken, die van invloed zijn op (de arbeidsomstandigheden) van de 'Civil Service'.



### *Privatisering*

Ter verbetering van de efficiency en ter vermindering van de overheidsuitgaven is een uitgebreid privatiseringsprogramma uitgevoerd, met name op het terrein van de nutsbedrijven (gas, water, elektriciteit en telecommunicatie) (OECD, 1993). Hiermee is een meer strikte scheiding gecreëerd tussen wetgevende macht en het verlenen van diensten. De geprivatiseerde bedrijven zijn particuliere bedrijven geworden, vallend onder de normale wetgeving. In sommige gevallen heeft de overheid een minderheidsaandeel behouden. De werknemers van deze bedrijven, waarvan een gedeelte tot de 'Civil Service' behoorde, vallen derhalve niet meer onder de 'Public Sector'. De privatisering wordt nog steeds voortgezet, bijvoorbeeld op het terrein van openbaar vervoer (British Rail, London Buses) (HMSO, 1991).

### *'Next Steps Initiative'*

In 1988 is door de 'Prime Minister' het startsein gegeven voor het zogenaamde 'Next Steps Initiative' (OECD 1993, Cabinet Office 1989). Het doel van dit initiatief is om het management in de 'Civil Service' te verbeteren teneinde te komen tot grotere efficiency, effectiviteit en een betere kwaliteit van de dienstverlening aan het publiek. Het initiatief bestaat uit het opdelen van de centrale overheid in een groot aantal kleine zelfstandige eenheden, met een uitvoerende taak, de zogenaamde 'Executive Agencies'. Elk 'Executive Agency' wordt geleid door een 'Chief Executive', die direct verantwoording verschuldigd is aan de verantwoordelijke minister. Elk 'Agency' heeft een 'Framework Document', een openbaar document, goedgekeurd door de verantwoordelijke minister. Hierin staat wat het doel van de organisatie is, welke taken en werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden, wat de relatie is met de centrale overheid en onder welke financiële en personele condities de organisatie dient te functioneren. Het meest van belang zijn de streefdoelen met betrekking tot financiën en de kwaliteit van de dienstverlening, waarop de 'Agencies' worden beoordeeld. De uitvoerende verantwoordelijkheden van de minister zijn zoveel mogelijk gedelegeerd naar het hoofd van de 'Agency'. Deze heeft de vrijheid om de te behalen doelen naar eigen inzicht te bereiken.

In juli 1992 waren er reeds 75 'Agencies' opgericht (met 290.000 werknemers ruim de helft van de totale werkgelegenheid in de 'Civil Service'), terwijl nog 26 organisaties naar verwachting deze status zullen krijgen (OECD, 1993). In de meeste gevallen blijven de werknemers van deze 'Agencies' behoren tot de 'Civil Service'. Onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden blijven in principe op het niveau van de 'Civil Service' uitgevoerd worden. Wel bestaat de mogelijkheid dat een 'Agency' specifieke arbeidsvoorwaarden creëert om specifieke werknemers te kunnen

contracteren of motiveren. Het uiteindelijk effect van dit initiatief is decentralisatie op grote schaal ten aanzien van het financiële management en personeelsmanagement.

### 'Citizen's Charter'

Een ander initiatief van de 'Prime Minister' is de start van de zogenaamde 'Citizen's Charter' in 1991 (HMSO, 1991). Door middel van dit programma wil de regering de openbare diensten hervormen: 'Act with the public sector as if it were a private sector'. De belangrijkste doelen zijn: 1) verbetering van de kwaliteit van de service van de openbare diensten, 2) mogelijk maken om te kiezen tussen (concurrerende) diensten, 3) openbaar maken van de vastgestelde kwaliteit van dienstverlening 4) instellen van klachtenprocedures voor de consument en 5) 'value for money'. Dit programma is van toepassing op alle openbare diensten, dus ook op departementen, ministeries en 'Agencies'.

Eén van de mogelijke gevolgen van dit programma is het opheffen van de zogenaamde 'Crown Immunity'. Dit betekent onder andere, dat in de toekomst centrale overheidsorganisaties als ministeries, departementen en 'Agencies' onderworpen zullen worden aan inspecties en handhaving, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsomstandigheden. Op dit moment is dat nog niet of nauwelijks het geval (HMSO, 1991).

De drie geschetste processen lopen door elkaar en versterken elkaar. Het uiteindelijke doel ervan is om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, de dienstverlening efficiënter en effectiever te maken binnen de gestelde financiële randvoorwaarden en de belastingbetaler 'value for money' te leveren. De privatisering heeft tot gevolg dat het aantal 'civil servants' vermindert. De andere twee initiatieven hebben met name invloed op de arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. In de volgende paragrafen wordt hier verder op ingegaan.

### 3.3 Wettelijk kader

Het wettelijk kader met betrekking tot arbeidsomstandigheden in Groot-Brittannië maakt geen onderscheid tussen personeel in het particuliere bedrijfsleven en overheids personeel. Dit betekent dat de 'Health and Safety at Work Act' (HSWA), die in 1974 in werking is getreden, ook voor het overheids personeel van toepassing is\*.

---

\* Zoals eerder vermeld, is er wel een verschil tussen overheids personeel en werknemers in het bedrijfsleven met betrekking tot de handhaving van de HSWA.

*De 'Health and Safety at Work Act' (1974)*

De 'Health and Safety at Work Act' (1974) is te beschouwen als het belangrijkste wettelijk kader op het terrein van arbeidsomstandigheden en heeft de vorm van een kaderwet. In de wet zijn algemene verplichtingen opgenomen van werkgevers en werknemers, met als algemeen uitgangspunt dat diegene die door het (laten) verrichten van arbeid risico's scheidt verantwoordelijk is voor de bescherming van de werknemers en het publiek. Details zijn niet in de wet opgenomen, maar in de daaronder ressorterende 'regulations' en 'Approved Codes of Practice' (ACOP's). 'Regulations' zijn vergelijkbaar met de Nederlandse Algemene Maatregelen van Bestuur. Ook deze 'regulations' geven zoveel mogelijk algemene verplichtingen, principes en doelen weer. De eigenlijke details met betrekking tot de uitvoering van de wet en de bijbehorende 'regulations' zijn weergegeven in de ACOP's\*\*.

Werkgevers met vijf of meer werknemers zijn volgens de HSWA verplicht om een schriftelijk document te maken met daarin het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid van het bedrijf, doelstellingen voor verbeteringen en de maatregelen om die doelstellingen te bereiken. Werknemers moeten op de hoogte zijn van dit document (HSE, 1992a). Centraal in de arbeidsomstandighedenwetgeving in Groot-Brittannië staat de zogenaamde 'risk assesement' (risico-inventarisatie). Deze komt expliciet aan de orde in de zogenaamde 'Control of Substances Hazardous to Health Regulations 1988', alsmede in de 'Health and Safety at Work Regulations 1993'. De inbreng van werknemers is vastgelegd in de 'Safety Representative and Safety Committees Regulations 1977'.

*De implementatie van de Europese richtlijnen*

Uitgangspunt van de Britse regering bij de implementatie van de Europese richtlijnen is, dat de bestaande wetgeving zo min mogelijk beïnvloed mag/mocht worden (Vogel, 1992). De opzet van de Europese kaderrichtlijn wijkt relatief weinig af van de HSWA. Zoals gezegd geldt in beide kaderwetten de risico-inventarisatie als basis. Wel is er een duidelijk verschil in de mate van gedetailleerdheid. De kaderrichtlijn bevat minimum eisen waaraan voldaan moet worden en meer details over de wijze waarop aan verplichtingen voldaan moet worden. De HSWA sluit aan bij het vrijwillige karakter van de arbeidsverhoudingen in Groot-Brittannië en kent dus veel minder verplichtingen en minimumeisen (Vogel, 1992; HSC, 1991). Om te voldoen aan de Europese richtlijnen is de HSWA (primaire wetgeving) niet aangepast of veranderd. Europese richtlijnen zijn opgenomen in 'regulations', ACOP's en 'guidances'. Met andere woorden, er is alleen sprake van

---

\*\* Zie voor een uitgebreidere toelichting van de HSWA bijvoorbeeld De Gier, 1991 en HSE, 1992a.



nieuwe secundaire wetgeving. De implementatie van de kaderrichtlijn is per 1 januari 1993 in werking getreden. De nieuwe 'regulations' en ACOP's gelden voor alle werkenden dus ook voor de 'Civil Service'\*\*\*.

#### *De overheid als wetgever*

Bij het inwerking treden van de HSWA in 1974 werden tevens twee nieuwe instanties ingesteld: de 'Health and Safety Commission' (HSC) en de 'Health and Safety Executive' (HSE), de uitvoerende poot van de HSC. De HSC bestaat uit maximaal tien personen en wordt na consultatie van werkgevers- en werknemersorganisaties, lokale overheden en andere belanghebbenden, door de staatssecretaris van werkgelegenheid samengesteld uit werkgeversvertegenwoordigers, vakbondsvertegenwoordigers en lokale overheden (centrale overheidswerkgevers worden hierbij niet als aparte groep vertegenwoordigd). De HSC draagt de hoofdverantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering van de HSWA. De HSC is direct verantwoording verschuldigd aan de minister van werkgelegenheid, maar heeft een grote mate van onafhankelijkheid van de regering. De taken van de HSC zijn ondermeer het voorstellen van nieuwe wetten en normen, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het verschaffen van informatie en advies, toezicht op explosieven en ander gevaarlijk materiaal en het onderhouden van de 'Employment Medical Advisory Service' (EMAS, Arbeidsgeneeskundig Adviesdienst). De HSE is verantwoordelijk voor de uitvoering van de arbeidsomstandighedenwetgeving en voor de handhaving hiervan in met name de landbouw, delfstoffenwinning, industrie en bouw. 'Local Authorities' zijn verantwoordelijk voor de handhaving in met name het midden- en kleinbedrijf in de distributie, kantoor, detailhandel, recreatie en horeca sectoren.

De minister van werkgelegenheid is in het parlement verantwoording verschuldigd ten aanzien van het functioneren van de HSC/HSE en het arbeidsomstandighedenbeleid. Daarnaast zijn een aantal andere ministers voor deelgebieden van arbeidsomstandigheden verantwoordelijk: de minister van handel en industrie, de minister van vervoer, de minister van milieu en de minister van landbouw.

Zoals is aangegeven, is de HSWA een algemene kaderwet. Details worden geregeld door middel van secundaire wetgeving. Er is in de wetgeving een duidelijke hiërarchie te onderscheiden, die ook tot uitdrukking komt in de totstandkoming van deze wetgeving.

---

\*\*\* 'Sea transport' wordt in de nieuwe 'regulation' uitgezonderd. Nieuwe wetgeving moet door het ministerie van transport geregeld worden (HMSO, 1992b).

De HSWA is een parlementaire wet. Onder deze wet komen de daarop gebaseerde 'regulations'. Eén van de belangrijkste taken van de HSC is het maken van voorstellen voor 'regulations' ten behoeve van de verantwoordelijke minister. Bij de totstandkoming van dit voorstel is een uitvoerige consultatieperiode vereist. Hierbij worden eerst informeel betrokkenen geconsulteerd en vervolgens formeel (zie De Gier, 1991). Bij deze formele consultatie zijn, indien relevant, ook overheids-werkgevers en de 'Civil Service Occupational Health Service' (CSOHS, vergelijkbaar met de RBB) betrokken. In veel gevallen wordt vervolgens een zogenaamde negatieve procedure gehanteerd bij het voorleggen aan het parlement. Het parlement heeft gedurende veertig dagen de tijd om bezwaar te maken tegen het voorstel; gebeurt dit niet dan is de regulation van kracht; gebeurt dit wel dan volgt alsnog een parlementaire behandeling.

Hierarchisch onder de 'regulations' vallen de ACOP's. Na een uitvoerige consultatie van sociale partners, lokale autoriteiten en andere belangengroepen kan de HSC, met toestemming van de betrokken minister, een ACOP goedkeuren en publiceren; instemming van het parlement is niet nodig. De ACOP heeft niet de status van wetgeving, maar kan voor de rechter gebruikt worden als bewijsmateriaal. Onder de ACOP komen tenslotte meer informele regels, in de vorm van 'guidances'. In de arbeidsomstandighedenwetgeving komt dit veelvuldig voor (jaarlijks geeft de HSC/HSE circa 350 documenten uit) (HSE, 1992a).

### 3.4 De arbo-praktijk bij de 'Civil Service'

#### *De overheid als werkgever*

De 'Prime Minister' is 'Lord of the Treasury' en 'Minister for the Civil Service'. In deze hoedanigheid is hij formeel de werkgever van de 'Civil Service'. De feitelijke verantwoordelijkheid ligt met betrekking tot financieel en arbeidsvoorwaardelijk overheidspersoneelsmanagement bij 'HM Treasury' en met betrekking tot de overige aspecten bij 'the Office of Public Service and Science', een onderdeel van 'the Cabinet Office'. Veel van het personeelsmanagement wordt echter uitgevoerd door de departementen en 'Agencies' zelf (OECD, 1993). Met andere woorden, in de praktijk is de 'Permanent Secretary' (hoofd van een departement) of de 'Chief Executive' (hoofd van een 'Agency') de werkgever van het betreffende overheidspersoneel en dus onder andere verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden. Verschillende taken en bevoegdheden, waaronder arbeidsomstandigheden, kunnen gemandateerd worden aan lijnmanagers binnen de verschillende diensten. Elk departement of 'Agency' regelt dit op eigen wijze.

In tegenstelling tot Nederland bestaan er geen overlegcircuits of ondersteunende diensten ten behoeve van overheidswerkgevers met betrekking tot arbeidsomstandighedenbeleid voor de 'Civil Service'. Er kunnen dus grote verschillen bestaan tussen de verschillende gedecentraliseerde organisaties en diensten. De enige instantie die op meer centraal niveau arbeidsomstandighedenbeleid ontwikkelt en in praktijk brengt is de 'Civil Service Occupational Health Service'.

### *Werknemers*

Volgens de HSWA hebben werknemers de verplichting om samen te werken met werkgevers met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Ook is iedereen die in het openbaar werkt verplicht het publiek te beschermen.

De werknemersvertegenwoordiging ten aanzien van arbeidsomstandigheden is wettelijk geregeld volgens de 'Safety Representative and Safety Committees Regulations 1977' (TUC, 1988). Daar waar vakbonden door de werkgever zijn erkend in verband met arbeidsvoorwaardenoverleg, hebben de vakbonden het recht om één of meer vakbondsleden als zogenaamde 'safety representatives' aan te wijzen\*\*\*\*. Het aantal 'safety representatives' is niet wettelijk geregeld, maar wordt in overleg tussen werkgever en vakbonden vastgesteld. De HSC beveelt aan om voor elke specifieke groep werknemers een 'safety representative' aan te wijzen. Deze 'safety representatives' hebben volgens de wet een aantal rechten. Naast het representeren van de werknemers bij de werkgever en de arbeidsinspectie, hebben ze ook het recht om zelf allerlei onderzoek en inspecties uit te voeren op het terrein van arbeidsomstandigheden en het recht om van de werkgever en de arbeidsinspectie informatie te ontvangen over alles met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. De vakbonden zelf zorgen voor de training en ondersteuning van de 'safety representatives'. (TUC, 1988). Ook de nieuwe 'regulations' met betrekking tot werknemersparticipatie in het kader van de Europese richtlijnen zijn alleen van toepassing op deze 'safety representatives'.

Op basis van gesprekken met enkele vertegenwoordigers van de 'Council of Civil Service Unions' is enige specifieke informatie met betrekking tot de Civil Service opgesteld. Vakbonden in Groot-Brittannië zijn zeer versnipperd. Er zijn circa 10 vakbonden die 'civil servants' als lid hebben. Al deze vakbonden zijn erkend. Er zijn naar schatting circa 400.000 'Civil Service' vakbondsleden. Het aantal 'safety representatives' is niet exact bekend, maar bedraagt naar schatting minimaal 10.000.

---

\*\*\*\*

Werkgevers zijn niet verplicht om een vakbond te erkennen. In die bedrijven waar geen vakbond erkend is, is er over het algemeen ook geen werknemersvertegenwoordiging m.b.t. arbeidsomstandighedenbeleid (Walters, Dalton & Gee, 1992; Vogel, 1992).



### *Overlegorganen*

Op het niveau van de onderneming is er sprake van georganiseerd overleg over arbeidsomstandigheden binnen een zogenaamde 'safety committee'. Volgens de 'Safety Representative and Safety Committees Regulations 1977' is de werkgever verplicht een 'safety committee' op te richten, indien twee of meer 'safety representatives' daartoe een schriftelijk verzoek indienen. Door middel van discussie en consensus tussen de werkgever en de vakbonden dient vervolgens besloten te worden wat de samenstelling, grootte en taak van de 'safety committee' is. De HSE beveelt aan om een compacte groep samen te stellen uit het management (de helft) en vakbondsvertegenwoordigers (eveneens de helft). Arbeid en gezondheidsdeskundigen, bijvoorbeeld werkzaam in een 'Occupational Health Service', zouden als toehoorder/adviseur kunnen fungeren (TUC, 1988).

De 'Council of Civil Service Unions' schat dat alle departementen, 'Agencies' en non-departementale instanties een 'safety committee' hebben, in totaal minstens 200.

Op nationaal niveau is er geen specifiek overlegorgaan voor overheidswerkgevers en -werknemers met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Ten aanzien van arbeidsvoorwaarden bestaat er wel een nationaal overlegorgaan, de zogenaamde 'Civil Service National Whitley Council'<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Ook op regionaal niveau bestaan dergelijke 'Whitley Councils', evenals op elk departement. Hoewel er formeel geen verband is tussen de 'safety committee' en de 'Whitley Council' zijn veel vakbondsliden lid van beide overlegorganen. Daarnaast wordt er, als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid, ook in de 'Whitley Councils' gesproken over algemene onderwerpen met betrekking arbeid en gezondheid.

De overheidsvakbonden onderhouden tenslotte goede contacten met de 'Civil Service Occupational Health Service' en met een adviesgroep van de HSE, die zich met name met de 'Civil Service' bezighoudt. Door middel van discussies met beide instanties wordt het standpunt van de werknemers (vakbonden) op het terrein van arbeidsomstandigheden naar voren gebracht. Ook zijn de overheidsvakbonden betrokken bij de consultatieprocedures die gelden voor nieuwe 'regulations' en ACOP's.

### *Deskundige diensten*

Volgens de HSWA is bedrijfsgezondheidszorg in Groot-Brittannië niet verplicht. Wel is gezondheidsmonitoring verplicht voor werknemers met specifieke risico's bijvoorbeeld lood, asbest,

---

\*\*\*\*\*

Na de eerste Wereld Oorlog zijn deze overlegorganen ingesteld, op basis van een rapport vervaardigd door J.H. Whitley.

ioniserende straling, duiken etc. Daarnaast kan, op vrijwillige basis, de werkgever gebruik maken van bedrijfsgezondheidszorg voor advisering, (aanstellings)keuringen, EHBO, gezondheidsmonitoring en algemene gezondheidspromotie. Gezien het ontbreken van wettelijke verplichtingen is er geen eenduidigheid in de bedrijfsgezondheidszorg in Groot-Brittannië (Kroon & Overeynder, 1991). Grote bedrijven hebben in veel gevallen een eigen dienst, de zogenaamde 'Occupational Health Service' (OHS). Kleine bedrijven maken veelal gebruik van de zorgverlening van de National Health Service\*\*\*\*\*. Voor advies gaan ze veelal te raden bij de Employment Medical Advisory Service. Dit is een arbeidsgeneeskundige adviesdienst en vormt een onderdeel van de HSE. De implementatie van de Europese richtlijnen heeft aan deze situatie niets veranderd. Er bestaan geen nieuwe verplichtingen om bijvoorbeeld de risico-evaluatie en het periodiek gezondheidsonderzoek uit te laten voeren door gecertificeerde deskundige diensten. Werkgevers kunnen zich voor deze taken bij laten staan door 'competent persons' and 'appropriately qualified practitioners'. De mate van deskundigheid van deze personen is niet nader omschreven (HSC, 1992b).

Zoals vermeld, beschikt de 'Civil Service' wel over een eigen bedrijfsgezondheidsdienst, de zogenaamde 'Civil Service Occupational Health Service' (CSOHS). Sinds april 1990 is de CSOHS een 'Executive Agency', behorend bij de 'Office of Public Service and Science'. De CSOHS verzorgt in principe de hele 'Civil Service', maar daarnaast ook delen van de 'Public Service' (musea, 'London Fire Brigade') en enkele particuliere bedrijven. In totaal wordt aan circa 630.000 werknemers in meer of mindere mate zorg verleend. Sinds de nieuwe status van 'Agency' moet de CSOHS financieel geheel zelfvoorzienend zijn. Dienstverlening wordt tegen kostprijs aangeboden aan alle departementen en 'Agencies' in concurrentie met particuliere organisaties. De verschillende departementen en 'Agencies' zijn niet verplicht om de dienstverlening bij de CSOHS te betrekken.

Het jaarverslag van de CSOHS geeft de volgende informatie over het werk van de dienst en de arbo-praktijk in de 'Civil Service' (CSOHS, 1992). Het hoofddoel van de CSOSH is om de gezondheid van werkenden te verbeteren. De CSOHS adviseert ten aanzien van de gezondheid van 'civil servants' op de werkplek in alle stadia van hun dienstverband. Geadviseerd wordt over de gezondheid van sollicitanten, over arbeid en gezondheid op de werkplek, over ziekteverzuim en reïntegratie, over bedrijfsongevallen en over arbeidsongeschiktheid op medische gronden. Naast

---

\*\*\*\*\*

De gezondheidszorg in Groot Brittannië is voor het overgrote deel door de staat geregeld door middel van de 'National Health Service'. Deze grootste werkgever in Europa verleent medische zorg aan alle inwoners van Groot Brittannië. Meer dan 80% van de kosten worden gedekt door belastingen (PUMA, 1992).

persoonlijke advisering verzorgt de CSOHS ook veel schriftelijk informatiemateriaal. Elk kwartaal verschijnt het blad 'Health at Work', vooral gericht op de werknemers. Daarnaast worden over zeer uiteenlopende onderwerpen zogenaamde 'Briefing Notes', 'Occupational Health Notices' en 'Information Sheets' gepubliceerd. Deze zijn met name gericht op diegenen die zich met het arbeidsomstandighedenbeleid binnen de verschillende departementen en 'Agencies' bezighouden.

De directeur van de CSOHS concludeert in het jaarverslag dat het management in de Civil Service het belang van goede arbeidsomstandigheden in toenemende mate gaat inzien. Een belangrijke trend binnen de 'Civil Service' is 'health promotion'. Dit wordt gezien als een methode om ziekteverzuim te verminderen, arbeidssatisfactie en het moraal te verhogen en uiteindelijk de efficiency van de organisatie te verbeteren. De CSOHS heeft een zogenaamde 'Fit for Work, Fit for Life' service, die reeds in veel departementen en 'Agencies' is toegepast. Het gaat hierbij om screening van de leefstijl van individuen, waarbij onder andere gekeken wordt naar roken, cholesterolgehalte, bloeddruk, stressverschijnselen en lichamelijke activiteiten. Daarnaast worden ook uitgebreide gezondheidsonderzoeken verricht.

Eén van de langlopende projecten binnen de CSOHS is het rookbeleid. In 1992 had circa 80% van de departementen en 'Agencies' een rookbeleid, met daarin aanwijzingen voor rookvrije ruimten. Een ander thema dat al langere tijd de aandacht van de CSOHS heeft is 'workplace stress'. Op verzoek van veel overheidswerkgevers is een speciaal programma gemaakt gericht op het verbeteren van de kennis over stress en de gevolgen ervan voor de individuele werknemer en de overheidsorganisatie.

Veel aandacht wordt tenslotte ook besteed aan de nieuwe Europese richtlijnen. De CSOHS verwacht vooral een grote invloed op de 'Civil Service' van de kaderrichtlijn, de beeldschermrichtlijn en de richtlijnen hanteren van zware lasten. De CSOHS adviseert de verschillende departementen en 'Agencies' bij het aanpassen van het arbeidsomstandighedenbeleid aan de nieuwe wettelijke regels.

### *Handhaving*

De handhaving van de HSWA wordt uitgevoerd door twee verschillende instanties. De bedrijfstakken met een relatief hoog risico, zoals landbouw, delfstoffenwinning, energie, industrie, bouw en spoorwegen vallen onder de verantwoordelijkheid van de HSE. Lokale overheden zijn verantwoordelijk voor de naleving van de HSWA in de relatief lage risicobedrijfstakken, namelijk alle takken van de commerciële dienstverlening (horeca, handel, recreatie, kantoren).



De bestuurlijke handhaving van de HSE bestaat uit het bezoeken van de onder haar bevoegdheid vallende bedrijven. Dit kan plaatsvinden in het kader van een bezoekprogramma, maar ook voor onderzoek naar aanleiding van een arbeidsongeval of een klacht. Tijdens een bedrijfsbezoek kan een inspecteur informeel advies of een waarschuwing geven. Ook heeft de inspectie het recht om speciale bestuurlijke maatregelen te nemen, zoals de 'Improvement Notice' (eis tot naleving) en de 'Prohibition Notice' (stillegging van het werk). Bij overtreding van de HSWA of de bijbehorende 'regulations' en ACOP's heeft de inspectie het recht om tot strafvervolgning over te gaan (HSE, 1992a).

De handhaving van de 'Civil Service' valt onder de verantwoordelijkheid van de HSE, met uitzondering van de HSE zelf, die door 'Local Authorities' wordt geïnspecteerd. Daar de 'Civil Service' geacht wordt een bedrijfstak met een laag risico te zijn (kantoren), worden de departementen en agencies slechts weinig door de inspectie bezocht. Hoewel de HSWA in principe van toepassing is op alle werknemers, dus ook op de 'Civil Service', bekleedt deze groep overheidsperoneel met betrekking tot de handhaving van de wet een uitzonderingspositie. Het gaat hierbij om de zogenaamde 'Crown Immunity'. Dit betekent dat overheidswerkgevers niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden bij overtreding van de HSWA ('The Crown cannot prosecute itself'). In plaats van de gebruikelijke 'Improvement' en 'Prohibition notices', kan de inspectie wel een zogenaamde 'Crown Notice' afgeven. Dit wordt gedaan in die situaties die in het bedrijfsleven aanleiding zouden zijn geweest om een 'Improvement' of een 'Prohibition notice' uit te vaardigen. Hieraan zijn geen strafrechtelijke sancties verbonden. Wel kan dit dienen als 'embarrassment', door het in de publiciteit en de media te brengen. Volgens de HSE wordt bij zeer ernstige overtredingen wel de desbetreffende minister op de situatie aangesproken (TUC, 1988).

Zoals vermeld, wordt in de 'Citizen's Charter' melding gemaakt van deze uitzonderingspositie van de 'Civil Service'. De regering stelt zich op het standpunt dat deze immuniteit ongedaan moet worden gemaakt (HMSO, 1991). De 'Crown Immunity' van de 'National Health Service' (ruim 1 miljoen werknemers in 1990) is reeds opgeheven (HMSO, 1991). In de mogelijke opheffing bij departementen en 'Agencies' zit nog weinig vooruitgang.

Het overkoepelend orgaan van de vakbonden, de 'Trade Union Congress', noemde in haar '1987 Congress Statement: health and safety at work, the way forward' de 'Crown Immunity' een anachronisme. Volgens de TUC leidt deze immuniteit ertoe dat binnen de 'Civil Service' de werkgever zich in veel mindere mate aan de arbeidsomstandighedenwetgeving houdt. Zij ijvert dan ook voor een totale afschaffing van deze immuniteit (TUC, 1988). Ook de CSOHS beschouwt de

'Crown Immunity' als achterhaald en als een belemmering voor de betekenis van de HSWA voor de 'Civil Service'.

### 3.5 Evaluatie en conclusies

- 1) De arbeidsomstandighedenwetgeving in Groot-Brittanië kent geen onderscheid tussen het particuliere bedrijfsleven en de overheid. Enige uitzondering hierop is de zogenaamde 'Crown Immunity'. Overheidswerkgevers kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden bij overtreding van de arbeidsomstandighedenwetgeving. Naar verwachting zal ook dit onderscheid in de loop van de tijd verdwijnen, mede onder invloed van ontwikkelingen op het terrein van normalisatie en decentralisatie van de arbeidsverhoudingen en verhoging van de efficiency bij de overheid.
- 2) De implementatie van de Europese richtlijnen in de Britse arbeidsomstandighedenwetgeving heeft niet tot ingrijpende wijzigingen geleid. De kern van beide wettelijke regelingen is gebaseerd op de risico-evaluatie. Wel is de secundaire wetgeving, in de vorm van 'regulations' en 'approved codes of practice', op enkele punten aangepast en aangevuld. Daar de bestaande wetgeving geen onderscheid maakt naar overheid en particulier bedrijfsleven, is ook op dit punt de Britse arbeidsomstandighedenwet niet veranderd ten gevolge van de Europese richtlijnen.
- 3) Ook de prominente rol die deskundige diensten in Nederland zullen krijgen door implementatie van de kaderrichtlijn is in Groot-Brittanië niet terug te vinden. Alleen grote bedrijven maken van deze diensten gebruik. Een voorbeeld hiervan is de 'Civil Service', met een zeer actieve deskundige dienst. Een belangrijk werkterrein van deze dienst betreft 'stress management'. Naar verwachting neemt de werkdruk binnen de 'Civil Service' toe, tengevolge van programma's als 'Next Step Initiative' en 'Citizens's Charter'.
- 4) Er komt binnen de 'Civil Service' steeds meer nadruk op efficiency, op het behalen van streefdoelen ('targets') en er is steeds meer invloed van de consument/het publiek.

## 4. SPANJE

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op het Spaanse arbeidsomstandighedenbeleid voor het centrale overheidspersoneel. In 1990 bedroeg het aantal werknemers bij deze centrale ministeries en departementen ongeveer 600.000. Daarvan vallen ca. 400.000 werknemers onder de rechtspositieregelingen van de ambtenaren. De overige werknemers hebben een arbeidscontract zoals in het bedrijfsleven gangbaar is. Het onderscheid tussen de rechtspositieregeling en het arbeidscontract is van groot belang voor het arbo-beleid. Bij de Autonome Gemeenschappen, gemeenten, overheidsbedrijven werken er 1,5 miljoen personen.

Het arbeidsomstandighedenbeleid voor de Spaanse ambtenaren is momenteel sterk in ontwikkeling en deze ontwikkeling wordt beïnvloed door processen van decentralisatie en modernisering, evenals door de instabiliteit waardoor het politieke klimaat (verkiezingen, financiële problemen van de overheid) in Spanje momenteel wordt gekenmerkt.

In paragraaf 4.2 wordt dieper ingegaan op deze context. In paragraaf 4.3 wordt het wettelijk kader beschreven en in de paragraaf daarna de arbo-praktijk die op dat kader is geënt. In paragraaf 4.5 worden de ontwikkelingen geëvalueerd en worden enkele conclusies getrokken.

### 4.2 Institutionele en bestuurlijke context

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op verschillende factoren die van invloed zijn op het arbeidsomstandighedenbeleid voor het overheidspersoneel.

#### *Bureaucratisch karakter van het Spaanse overheidsapparaat*

Tot voor kort werd het Spaanse overheidsapparaat vooral gekenmerkt door een sterk legalistisch en bureaucratisch karakter. Alle acties dienen gebaseerd te zijn op regels. In Spanje is de strakke rechtspositieregeling van het personeel een in het oog springend kenmerk van deze bureaucratische oriëntatie. Het overheidspersoneel wordt via examens gerecruteerd, geniet aparte arbeidsvoorwaar-

den en heeft te maken met aparte rechten en plichten. Overheidspersoneel geniet een verregaande bescherming tegen ontslag.

### *Vernieuwingsprocessen*

In de laatste twee decennia zijn er verschillende initiatieven ondernomen om het overheidsapparaat meer effectief te laten werken. Deze initiatieven kunnen onder de noemers decentralisatie en modernisering gebracht worden:

Met de nieuwe Grondwet van 1978 werd Spanje in Autonome Gemeenschappen ('Comunidades Autónomas') ingedeeld die verregaande bevoegdheden kregen op allerlei terreinen. Sommige Autonome Gemeenschappen verwierven bevoegdheden ten aanzien van veiligheid en gezondheid van hun personeel. Deze bevoegdheden liggen vooral op het uitvoerende en controlerende vlak, maar ook in de uitwerking van de nationale wetten in afzonderlijke regels (Tovar, 1992). Dit decentralisatieproces gaat nog steeds verder.

Voor het overheidspersoneel en het arbo-beleid heeft dit decentralisatieproces de volgende twee gevolgen:

- er werken steeds meer werknemers bij de Autonome Gemeenschappen in plaats van bij de centrale overheid. Het arbeidsomstandighedenbeleid van de Autonome Gemeenschappen wordt daardoor belangrijker;
- er ontstaan regionale verschillen in arbeidsomstandigheden door verschillen in (financiële en andere) mogelijkheden waarover Autonome Gemeenschappen beschikken. Dergelijke verschillen kunnen ontstaan omdat de nationale wetgeving niet altijd even duidelijk is. Sommige Autonome Gemeenschappen maken eigen regels zonder dat daar een wettelijke basis tegenover staat. Anderzijds betekent dit ook dat meer geëxperimenteerd kan worden waarbij verschillende Autonome Gemeenschappen eigen oplossingen voor het arbo-beleid zoeken of bereid zijn om meer voorzieningen te treffen voor hun werknemers. De Autonome Gemeenschap van Madrid is op dit gebied één van de voorlopers. In het voorjaar van 1993 richtte zij de 'Consejo de Comunidad Salud Laboral' (Gemeenschapsraad voor Welzijn bij de Arbeid) op waarin (lokale) overheid, vakbonden en werkgevers voortaan het preventief optreden ten aanzien van arbo-zaken in de eigen Autonome Gemeenschap kunnen regelen. Ook in andere Gemeenschappen zijn er gelijksoortige ontwikkelingen te zien\*.

Modernisering van het overheidsapparaat staat hoog op de politieke agenda, maar de voorziene maatregelen reiken veel minder ver dan wat in Nederland of Engeland is voorzien. Er zijn initiatieven om bepaalde overheidsdiensten te privatiseren, een ontwikkeling die de vakbonden zoveel mogelijk proberen tegen te houden. Andere initiatieven richten zich voornamelijk op het aanpassen van de juridisch-legalistische werkcultuur binnen de overheid. Men probeert onder andere project-management en 'management-by-objectives' in te voeren, en tegelijkertijd een grotere

---

\* Zie bijvoorbeeld de oprichting van vakbondssteunpunten op het gebied van arbeidsgezondheid in Valencia, de Gabinete de Salud Laboral del Pais Valenciano (Heesen, 1992).



flexibiliteit in arbeidsinzet te bewerkstelligen. Door de vakbonden werden op dit vlak wel concessies gedaan, in ruil voor meer mogelijkheden op het vlak van arbeidsomstandigheden. In 1991 werd een overeenkomst ('Accuerdo') tussen het ministerie van de Openbare Dienst en de vakbonden afgesloten waarin principes voor modernisering van de ambtenarij en verbetering van de arbeidsomstandigheden werden vastgesteld.

#### *Politieke klimaat*

De invoering van de nieuwe Arbo-wetgeving is door de val van de oude regering Gonzalez in 1993 en de daaropvolgende verkiezingen van een nieuwe regering op de lange baan geschoven. De nieuwe regering Gonzalez wordt geconfronteerd met de noodzaak van vergaande bezuinigingen. Met deze onzekere politieke toestand moet rekening gehouden worden bij de analyse van de huidige ontwikkelingen in het arbeidsomstandighedenbeleid voor ambtenaren.

### **4.3 Wettelijk kader**

In de bestaande wetgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen ambtenaren en arbeidscontractanten. Voor de laatsten gelden de arbo-regels van het bedrijfsleven. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de arbo-regels voor het bedrijfsleven om op basis daarvan de situatie van de ambtenaren duidelijk te kunnen maken. Daarna wordt de aanpassing van de wetgeving aan de Europese regels beschreven en tenslotte de wijze waarop de wetgeving op het arbeidsomstandighedengebied in Spanje tot stand komt. In tabel 5.1 worden kort enkele verschillen in infrastructuur van de regelgeving, uitvoering en handhaving van het arbeidsomstandighedenbeleid tussen het bedrijfsleven en het overheidspersoneel samengevat. In de volgende paragrafen wordt deze informatie verder toegelicht.



Tabel 5.1 Vergelijking tussen arbo-systeem bedrijfsleven en overheid in Spanje

	Bedrijfsleven /arbeidscontractanten overheid	Huidig stelsel Overheid	Toekomstig stelsel Wetsontwerp
<b>- infrastructuur van regelgeving</b>			
<i>wetgever</i>	- ministerie van Arbeid en SoZa	- ministerie van Arbeid en SoZa - ministerie Openbare Dienst	(geen wijziging)
<i>centraal overleg</i>	- Consejo Economico y Social - Consejo Superior de Seguridad, Higiene y Salud el Trabajo (nog niet opgericht)		- Comisión de Salud Laboral
<i>basiswetgeving</i>	- Grondwet 1978 - Wet 1971 - CAO	- Grondwet 1978 - Wet 9/87 - CAO 1991	- Wetsontwerp 1993
<i>aanpassing Europese richtlijnen</i>	- wetsontwerp	- wetsontwerp	
<b>- uitvoering</b>			
<i>verantwoordelijkheid</i>	- werkgever	- minister - delegatie aan lijn - Consejo Superior de Funcion Pública (?)	(geen wijziging)
<i>werknemersorganen op bedrijfsniveau</i>			
<i>&lt; 50 werknemers</i>	Delegados de Personal	Delegados de Personal	
<i>≥ 50 werknemers</i>	Comite de Empresa	Juntas de Personal	Comite de Salud y Seguridad
<i>overlegorganen</i>			
<i>* centraal</i>			
<i>* bedrijfsniveau</i>			
<i>&lt; 100 werknemers</i>	Comite de Salud y Seguridad		
<i>≥ 100 werknemers</i>	Delegados de Prevencion Vigilante de Seguridad Servicio Medicos (wordt SP)		Delegados de Prevencion Vigilante de Seguridad Servicio de Prevención (SP)
<i>deskundige diensten</i>	INSHT ministerie Arbeid en Soza; Volksgezondheid		INSHT ministeries
<i>preventieprojecten</i>	leefstijlprojecten	voornamelijk leefstijlprojecten	
<b>- handhaving</b>			
<i>handhavingssysteem</i>	Arbeidsinspectie	Administratieve rechtbanken	Arbeidsinspectie
<i>sancties</i>	Administratieve sancties, boetes, vervolging	geen	geen

### Ongeordend wettelijk kader

De Spaanse Arbo-wetgeving is verankerd in tientallen wetten en regels en is daardoor in grote mate onoverzichtelijk. Dit is het gevolg van de vele politieke en constitutionele veranderingen die zich in de laatste eeuw in Spanje hebben voltrokken, waarbij gedacht kan worden aan de burgeroorlog in de jaren dertig, het Franco-regime en de nieuwe Grondwet van 1978 (Tovar, 1992; Rodríguez, 1992).

Uitgangspunt van de huidige arbo-wetgeving is de grondwet van 1978 waarin gezond en veilig werken als grondrecht is vastgelegd. De eigenlijke wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op

het werk voor werknemers is voornamelijk vervat in de 161 artikelen van de wet van 1971 (vóór de Grondwet!), waarin algemene verordeningen ten behoeve van arbeidshygiëne en -veiligheid, zoals de plichten van werkgevers en werknemers, de normen voor verlichting, temperatuur, sanitaire voorzieningen, veiligheid van machines, veiligheid van elektriciteit, brandveiligheid, de beperking van stof en giftige dampen in de lucht, enz., worden beschreven. De meeste regels gelden alleen voor het bedrijfsleven. Van belang voor arbo-aangelegenheden zijn ook de vele koninklijke en ministeriële besluiten en collectieve arbeidsovereenkomsten (zie bijvoorbeeld het 'Accuerdo') die worden afgesloten tussen werkgevers en werknemers. Spanje kent geen beleidsregels zoals de P-bladen in Nederland of de 'Approved Codes of Practice' in Engeland. Het centrale gezondheids- en veiligheidsinstituut, -het 'Instituto Nacional de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo' (INSHT)-, formuleert wel aanbevelingen. Deze hebben echter geen juridische betekenis.

De huidige arbo-wetgeving geldt als een ondergrens voor veiligheid en gezondheid in alle sectoren. CAO's kunnen deze ondergrens voor specifieke sectoren hoger stellen.

De gangbare arbo-wetgeving geldt wel voor arbeidscontractanten die bij de overheid werken. Voor gewone ambtenaren gelden in principe geheel eigen regels. In sommige wetten, bijvoorbeeld de wet die het statuut van de ambtenaren regelt (Ley 9/87 de 12 de mayo), worden specifieke plichten in het werk geformuleerd en worden voorzieningen getroffen om eigen werknemersorganen (de zogenaamde 'Comite de Empresa' en de 'Juntas de Personal') en werknemersvertegenwoordigers (de 'Delegados de Personal') in te stellen. In de praktijk dient de overheid er bij de ambtenaren voor te zorgen dat de 'heersende' arbo-regels toegepast worden\*\*.

Voor de ambtenaren worden ook specifieke arbo-regels vastgelegd in CAO's of overeenkomsten, meestal per ministerie. Belangrijk in die context is de overeenkomst van 1991 waarin het moderniseringsprogramma van de overheid gekoppeld wordt aan betere arbeidsomstandigheden. Die overeenkomst regelt de organisatie van de arbeid, promotie, beroepsopleiding en welzijn bij de arbeid. In een apart artikel wordt de Openbare dienst (de overheidswerkgever) verplicht om een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid te voeren. Dit houdt in dat:

- het overheidspersoneel recht heeft op welzijn bij de arbeid en dat de werkgever zich dient in te zetten voor de arbo-problematiek;
- werknemersvertegenwoordiging en -participatie (zoals in de toekomstige arbo-wet zal worden geregeld) worden ingevoerd;

---

\*\* Zie de formulering in de wet 9/87 (12 mei): "Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo (...) y ejercer en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes (...). Vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo."

- algemene regels voor veiligheid, gezondheid en welzijn worden geformuleerd die verder uitgewerkt dienen te worden;
- een 'Comisión de Salud Laboral' (met een gelijk aantal werkgevers- en vakbondsvertegenwoordigers) als overlegforum wordt opgericht.

Deze overeenkomst werd voor een periode van drie jaar afgesloten.

#### *De implementatie van de Europese richtlijnen*

Vanwege nieuwe Europese richtlijnen en mede gezien het onoverzichtelijk karakter van de Spaanse arbo-wetgeving, is men in 1990 begonnen aan de vormgeving van een nieuwe Arbo-wet. Deze wet is ook voor de ambtenaren van belang omdat voor het eerst hun situatie expliciet zal worden geregeld. De invoering van de nieuwe wet loopt echter een sterke vertraging op, waardoor Spanje niet kan voldoen aan de tijdslimieten die door de Europese Commissie voor invoering van de verschillende richtlijnen werden gesteld. Reeds in 1990 werd een eerste ontwerp opgesteld (zie HSE, 1991). Medio 1993 is de wet nog steeds niet aanvaard door het Parlement. Als redenen worden opgegeven het verzet van werkgevers uit het bedrijfsleven (voornamelijk de kleine en middelgrote werkgevers) omdat de wet allerlei kosten (bijvoorbeeld voor veiligheidsafgevaardigden) met zich zou brengen; de bemoeienis van het ministerie van de Openbare Dienst ('Ministerio para las Administraciones Públicas') omdat dit ministerie voor de ambtenaren in elk artikel specifieke regels wilde formuleren; de politieke crisis in Spanje waarbij de val van de regering Gonzalez en de nieuwe verkiezingen de goedkeuring van de wet op de lange baan hebben geschoven.

Gezien het feit dat de wet nog niet is goedgekeurd, is het moeilijk in te schatten of de voorgestelde inhoud van de wet onaangetast door het nieuwe Parlement zal komen.

Enkele belangrijke punten uit het wetsontwerp zijn:

- de nieuwe wet sluit aan bij artikelen uit de grondwet waarin veiligheid en hygiëne in het werk grondrechten worden genoemd. Daarnaast gelden EU-regels en ILO-regels (Conventie 155).
- de wet is een minimumregel in twee betekenissen: ze vormt een basisnorm waaruit meer concrete regels afgeleid worden en kan in collectief overleg verder ontwikkeld worden.
- de wet geldt evenzeer voor overheidspersoneel (art.2). De wet geldt niet voor specifieke overheidswerknemers zoals defensiepersoneel.
- nieuw voor Spanje is een veel duidelijkere visie op rechten en plichten van de verschillende partijen, een regeling van de preventiediensten ('Servicios de Prevención') aangepast aan de grootte van de verschillende ondernemingen en een regeling voor participatie van werknemers op het preventievlak (nieuwe vertegenwoordigingsorganen en overlegorganen).
- in de wet wordt een brede definitie van risico's gehanteerd waarbij naast klassieke veiligheids- en gezond-

heidsrisico's ook mentale en fysieke belasting als risico worden erkend. De wet laat toe om in de toekomst, als gevolg van technische en andere ontwikkelingen, op een soepele wijze regels aan te passen. Het is de plicht van de werkgever om werkplekken zo in te richten dat deze risico's voorkomen worden (art.12). Dit houdt in dat risico's vermeden worden, dat ingeschat wordt wat de gevolgen kunnen zijn van onvermijdbare risico's, dat aan bronbestrijding wordt gedaan, dat het werk en hulpmiddelen aan de persoon worden aangepast, dat monotoon en repetitief werk wordt verminderd, dat rekening wordt gehouden met technische evolutie en dat coherente plannen worden gemaakt waarin rekening is gehouden met techniek, organisatie van het werk, arbeidsomstandigheden en sociale verhoudingen.

#### *De overheid als wetgever*

Het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid is de belangrijkste actor op arbeidsomstandigheden-gebied. Het Parlement keurt de wetsontwerpen goed. De Autonome Gemeenschappen hebben alleen uitvoerende en controlerende bevoegdheden, maar in praktijk vullen zij het beleid in. Voor de overheid is het ministerie van de Openbare Dienst van groot belang, hoewel ook de afzonderlijke ministeries een rol spelen in de wetgeving.

In het normale wetgevende proces worden werkgevers- en werknemersorganisaties om advies gevraagd. Dit gebeurt in het kader van de 'Consejo Economico y Social', de Sociaal-Economische Raad. Op het terrein van arbo bestaat nog geen apart overlegforum, wel zijn in het nieuwe wetsontwerp een 'Consejo Superior de Seguridad, Higiene y Salud el Trabajo' voor het bedrijfsleven en voor de ambtenaren de reeds genoemde 'Comisión de Salud Laboral' voorzien.

#### **4.4 De Arbo-praktijk bij de Spaanse overheid**

##### *De overheid als werkgever*

Bij de verschillende ministeries treden de respectievelijke ministers op als directe werkgever. De minister kan zijn bevoegdheid mandateren aan het lijnmanagement in de verschillende diensten.

##### *Werknemers en werknemersvertegenwoordigers*

Er is al gewezen op het onderscheid tussen ambtenaren en arbeidscontractanten. De laatste groep valt onder de gewone sociale zekerheidsvoorwaarden die gelden voor het bedrijfsleven. Arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn voor hen op dezelfde manier geregeld. Voor ambtenaren daarentegen bestaan geen sociale zekerheidsregelingen. Arbeidsongeschikte ambtenaren, komen in een specifiek pensioenstelsel voor ambtenaren terecht.



De vertegenwoordiging binnen alle overheidsdiensten is pas in 1987 goed geregeld. In een wet werd toen het recht op medezeggenschap en de mogelijkheid CAO's af te sluiten, vastgelegd. Voor arbeidscontractanten gelden de regels van het bedrijfsleven. In het vertegenwoordigingssysteem (voor onder andere arbo-zaken) zoals dat in Spanje bestaat, hebben vakbonden een belangrijke rol. Het vakbondslidmaatschap is van belang om verkozen te kunnen worden in de diverse organen of preventiefuncties die bestaan in de overheidsdienst.

Van belang zijn volgende drie werknemersorganen:

- de 'Delegados de Personal': deze vertegenwoordiger verdedigt de belangen van het personeel in de kleinere overheidsdiensten (van 9 tot 50 werknemers) of in de verschillende Werknemersraden (de 'Comite de Empresa' voor arbeidscontractanten of de 'Juntas de Personal' voor ambtenaren) in de grotere overheidsdiensten (meer dan 50 werknemers);
- de 'Comite de Empresa': voor arbeidscontractanten bestaat de mogelijkheid tot het oprichten van een Werknemersraad. Deze raad bezit het recht om arbo-zaken op de werkplek te monitoren en zonedig zaken aan te spannen voor (administratieve) rechtbanken;
- de 'Juntas de Personal': de 'Delegados de Personal' vertegenwoordigen de ambtenaren in 'Juntas de Personal', werknemersorganen in de overheidsdiensten. Op dit moment mag de 'Juntas' zich niet bezighouden met arbo-zaken. In het nieuwe wetsontwerp krijgen de 'Juntas' door art.29 het recht om zich met arbo-zaken bezig te houden. Deze bevoegdheid houdt een reeks informatie, advies, controle en overlegtaken in, maar ook het recht om de 'Delegados de Prevención', preventiemedewerkers te kiezen.
- Op nationaal niveau bestaat nog een 'Consejo Superior de Funcion Pública. Dit is een raad waarin de meest representatieve organisaties van werknemersvertegenwoordigers zetelen en dat als taak heeft coördinerend en adviserend op te treden ten aanzien van de Administratie over zaken van het overheidsperoneel. De raad treedt ook als coördinator bij de vakbondsverkiezingen op.

### *Overlegorganen*

Op dit moment is ten aanzien van overlegorganen tussen overheidswerkgevers en overheidsperoneel in het algemeen weinig geregeld. Op het nationale, overkoepelende vlak bestaat geen enkel overlegforum waarin werkgevers, overheid en werknemers samen het arbeidsomstandighedenbeleid vorm geven. Op het niveau van de diensten bestaat alleen voor arbeidscontractanten de veiligheidscommissie, de 'Comite de Salud y Seguridad'. Voor ambtenaren bestaan nog geen overlegorganen. In het nieuwe wetsontwerp is voorzien dat een 'Consejo Superior de Seguridad, Higiene y Salud el Trabajo' wordt opgericht en dat de ambtenaren zullen kunnen beschikken over een eigen 'Comite de Salud y Seguridad'.



### *Deskundige diensten*

Voor ambtenaren zijn op dit vlak weinig voorzieningen. Zij kunnen gebruik maken van 'Delegados de Prevención' (preventiemedewerkers), maar deze preventiemedewerkers worden nog niet wettelijk beschermd. Ook wat betreft bedrijfsgeneeskundige diensten, de 'servicio medicos', is niets voorzien. Arbeidscontractanten kunnen wel beschikken over beschermde 'Delegados de Prevencion' en 'Vigilante de Seguridad' (veiligheidsofficieren). Voor de 'servicio medicos' gelden de regels van het bedrijfsleven. Voor beide groepen overheids personeel is het mogelijk om gebruik te maken van de diensten van het INSHT, het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid en het ministerie van Volksgezondheid.

Hieronder worden de verschillende diensten en organen verder toegelicht en wordt aangeduid wat met de nieuwe wet kan veranderen.

- 'Delegados de Prevención' (preventiemedewerkers): zij worden door de 'Delegados de Personal' aangewezen uit interne of externe specialisten op arbo-gebied. Deze medewerkers hebben algemene preventietaken en dienen onafhankelijk te kunnen werken van de werkgever of van de werknemers (dit is binnen de overheidsdiensten nog niet gegarandeerd) door middel recht op inzage en informatie.
- 'Vigilante de Seguridad': dit zijn veiligheidsofficieren die verplicht moeten worden aangesteld in kleine bedrijven waarin geen VGW-commissie bestaat.
- de 'Servicio medicos': werknemers worden verplicht een periodiek gezondheidskundig onderzoek te ondergaan bij bedrijfsartsen of gezondheidsspecialisten van verzekeringsorganen. Aparte 'Servicio medicos' (bedrijfsgeneeskundige diensten) zijn verplicht vanaf een zekere bedrijfsgrootte of in bepaalde sectoren. Deze diensten zijn puur medisch gericht en werken met artsen en verplegend personeel. Voor hun financiering zijn zij afhankelijk van de werkgevers, zodat hun onafhankelijkheid van de werkgever niet gegarandeerd is<sup>\*\*\*</sup>. Medisch personeel is in bedrijven verplicht vanaf 100 werknemers. Voor kleine bedrijven en voor de overheid bestaan er geen 'Servicio medicos'. Werknemers kunnen in deze gevallen terugvallen op de algemene gezondheidszorg, die in grote mate lijkt op de Engelse 'National Health Service'. De controle op deze 'Servicio medicos' gebeurt door bedrijfsartsen en specialisten in beroepsziekten afkomstig van ongevallenverzekeringsinstanties. In de toekomst moeten de 'Servicio medicos' omgevormd worden tot erkende 'Servicios de Prevención', preventiediensten. Deze diensten zijn meer dan een geneeskundige dienst, in die zin dat deze ook taken hebben om risico's te onderzoeken, assistentie met betrekking tot informatie te verlenen, opleiding van werknemers te verzorgen en eerste hulp. Deze diensten zullen interdisciplinair van aard zijn.
- het 'Instituto Nacional de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo' (INSHT): het INSHT is een ondersteunend onderzoeksinstituut voor de Arbeidsinspectie, bedrijven, vakbonden en overheid op het vlak van arbeidsomstandigheden. Het instituut voert ook promotietaken en gespecialiseerde dienstverlening op arbo-domein uit en ontwikkelt methodieken en technische normen. Het personeel van het INSHT bestaat voornamelijk uit ingenieurs

\*\*\*

In sommige gevallen gaven artsen van de 'servicio medicos' informatie over de gezondheidstoestand van werknemers (bv. besmetting met het AIDS-virus) door aan werkgevers.

en artsen. De organisatie kent een sterk regionaal karakter en wordt door de Arbeidsinspectie ingeschakeld om metingen uit te voeren in de bedrijven.

- de administratie van het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid ('Administración Laboral'): zorgt voor informatie, promotie en opleidingen met betrekking tot arbeidsomstandigheden.
- de administratie van het ministerie van Volksgezondheid (de 'Administraciones Públicas Sanitarias'): zorgt voor arbeid en gezondheid in zoverre deze iets te maken heeft met de wetten voor Volksgezondheid. In feite bezit dit ministerie dezelfde rol als de 'Administración Laboral'. Afstemming tussen beide administraties wordt vereist. Voornamelijk met betrekking tot de 'Servicios de Prevención' moet tussen beide administraties nog afgestemd worden. De afstemmingsplannen zullen moeten worden voorgelegd aan de 'Consejo Superior de Seguridad, Higiene y Salud el Trabajo'.

### *Handhavingsbeleid*

Ambtenaren kunnen de eigen werkgever, de overheid, niet in gebreke stellen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Arbeidsinspectie niet mag controleren of ingebreke stellen. Voor ambtenaren gelden de wetten van de Openbare Dienst, waarvan de toepassing valt onder speciale Administratieve rechtbanken ('Contencioso-Administrativa'). Overtredingen op dit gebied kunnen wel worden aangespannen voor de Administratieve rechtbanken.

Ten aanzien arbeidscontractanten heeft de Arbeidsinspectie wel de bevoegdheid om in te grijpen. In het handhavingsbeleid kan de Arbeidsinspectie bij overtredingen een hele reeks administratieve sancties en boetes treffen; in sommige gevallen kan de werkgever, in casu de overheid, die in gebreke blijft administratief en strafrechtelijk worden vervolgd. De Arbeidsinspectie valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid\*\*\*\*. In het nieuwe wetsontwerp krijgt de Arbeidsinspectie het recht om ook bij de ambtenaren inspecties te houden. Zij zullen daarvoor samenwerken met de 'Servicios de Prevención' en de preventiemedewerkers in de verschillende diensten.

Het inspectieapparaat is klein van omvang en is voornamelijk uit juridisch geschoold personeel samengesteld. Voor technische ondersteuning (metingen etc.) wordt gebruik gemaakt van de technische specialisten van het INSHT.

---

\*\*\*\*

De Arbeidsinspectie heeft op zich een bredere taak dan de Nederlandse Arbeidsinspectie: naast arbo-zaken controleert zij ook sociale zekerheid en beloning in het bedrijfsleven. Dit is interessant omdat het een afspiegeling is van wat Arbeidsinspectie na samenvoeging met andere buitendiensten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland zal gaan worden.

#### 4.5 Evaluatie en conclusies

- 1) Het arbeidsomstandighedenbeleid voor het Spaanse overheidsperoneel wordt gekenmerkt door een strikte scheiding tussen ambtenaren en arbeidscontractanten, waarbij de ambtenaren in een uitzonderingspositie verkeren. In de praktijk betekent dit dat voor ambtenaren op arbeidsomstandighedenvlak zeer weinig is geregeld. Voor arbeidscontractanten gelden de regels die gelden voor het bedrijfsleven.
- 2) De arbo-wetgeving wordt door de minister van Arbeid en Sociale Zekerheid en de minister van de Openbare Dienst gemaakt. Daarnaast wordt aan vakbonden de kans geboden om via collectieve arbeidsovereenkomsten de regelgeving te sturen.
- 3) In de arbo-praktijk voor ambtenaren is een grote plaats ingeruimd voor vakbonden. Opvallend is evenwel dat er voor de ambtenaren geen overlegplatforms bestaan tussen werkgevers en werknemers. Het aantal deskundige diensten dat door ambtenaren kan worden ingeschakeld is zeer beperkt, en voor zover ze bestaan, zijn ze medisch gericht. Wel kunnen alle Spaanse werknemers gebruik maken van het nationale gezondheidszorg-systeem, dat gratis ter beschikking staat.
- 4) De handhaving van de arbo-regels stelt ten aanzien van ambtenaren weinig voor omdat de arbeidsinspectie geen handhavingsbevoegdheid bezit ten aanzien van de overheid. Andere controlesystemen zijn niet voor handen.
- 5) Momenteel is in het Spaanse Parlement een wetsontwerp in behandeling waarin de gehele bestaande Arbo-wetgeving is herschreven. In de nieuwe wet zullen ambtenaren recht hebben op alle arbo-instrumenten die in het bedrijfsleven gangbaar zijn.
- 6) Met deze ontwikkeling sluit de Spaanse arbo-praktijk nauwer aan bij de doelstellingen van de Europese kaderrichtlijn dan tot nu toe. Onduidelijk is wat de uitwerking zal zijn van deze wet. Ten eerste is er de decentralisatie van de bevoegdheden waarbij lagere overheden een belangrijke rol krijgen in het arbeidsomstandighedenbeleid. Zij dienen dan ook deze nieuwe regels consequent toe te passen. Ten tweede zijn er de budgettaire beperkingen waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet. De mogelijkheden om alle beloften na te komen zijn beperkt. Positief is dat de belangen van de regering bij modernisering van

het overheidsapparaat samenvallen met de belangen van de vakbonden ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. De uitvoering van afspraken verloopt evenwel traag.

## 5. BONDSREPUBLIC DUITSLAND

### 5.1 Inleiding

De overheidsstructuur van de Bondsrepubliek Duitsland is onderverdeeld in drie bestuursniveaus, namelijk het Bondsniveau ('Bund'), Landniveau ('Länder') en het lokale niveau ('Gemeinden') (PUMA, 1992). Dit hoofdstuk heeft vooral betrekking op de overheidswerknemers op het Bondsniveau.

Naast deze opsplitsing van de overheid in drie niveaus, bestaat er ook een driedeling in soorten overheidswerknemers. 'Angestellten' (employéés) en 'Arbeiter' (arbeiders) zijn beide 'Arbeitnehmer' en vallen onder het zogenaamde 'Arbeitsrecht'. Daartegenover staat de groep 'Beamten' (ambtenaren), die in hun dienstbetrekking te maken hebben met het zogenaamde 'Öffentliches Dienstrecht'. In dit hoofdstuk worden zowel de 'Arbeitnehmer' als de 'Beamten' besproken. In de totale overheidsdienst werken circa 4,7 miljoen personen. Op Bondsniveau bij ministeries en dergelijke werken circa 328.000 personen, waarvan circa 113.000 'Beamten' en 215.000 'Arbeitnehmer' (Pracht, 1992; OECD, 1993).

Het onderscheid tussen enerzijds 'Bund' en 'Länder' en anderzijds 'Arbeitnehmer' en 'Beamten' speelt een belangrijke rol in de arbeidsomstandighedenwetgeving in de Bondsrepubliek Duitsland. Op beide aspecten wordt derhalve in paragraaf 5.2 wat dieper ingegaan. Een ander punt dat van belang is voor de institutionele en bestuurlijke context van dit land is de hereniging met de voormalig DDR. Ook dit zal in paragraaf 5.2 aan de orde komen. Tenslotte zal in deze paragraaf ingegaan worden op het streven naar efficiency van de overheid. In paragraaf 5.3 komt vervolgens de arbeidsomstandighedenwetgeving aan bod. Naast het beschrijven van de huidige wetgeving zal uitgebreid ingegaan worden op de problemen die zich voordoen ten aanzien van overheidspersoneel bij de implementatie van de Europese kaderrichtlijn. Ook de rol van de overheid als wetgever zal hier behandeld worden. De arbo-praktijk bij de overheid wordt behandeld in paragraaf 5.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een evaluatie en conclusies in paragraaf 5.5.



## 5.2 Institutionele en bestuurlijke context

### *Gedecentraliseerde bestuursstructuur*

De Bondsrepubliek Duitsland heeft een sterk gedecentraliseerde bestuursstructuur. Het land bestaat uit een federatie ('Bund') van 16 'Länder', elk 'Land' bestaat weer uit een groot aantal gemeenten ('Gemeinden'). De primaire functie van het federatiebestuur is wetgeving. De wetgevende macht van de bond ligt bij het parlement ('Bundestag'). Bij circa 60% van alle federale wetgeving, met name gericht op bestuurlijke en financiële aspecten van de bondslanden, is de formele goedkeuring van de 'Bundesrat' nodig. Hierin hebben vertegenwoordigers van de bondslanden zitting. De uitvoering van de wetgeving vindt vooral op het niveau van de 'Länder' plaats. Maar deze hebben zelf ook wetgevingsbevoegdheid, onder andere met betrekking tot het eigen overheidsbestuur. Hoewel de decentralisatie reeds ver is doorgevoerd, is de huidige tendens om de zelfstandigheid van de 'Länder' verder te vergroten, onder andere door middel van amenderingen van de Grondwet (OECD, 1993).

### *Structuur van de Openbare Dienst*

Als tegenwicht tegen de ver doorgevoerde decentralisatie kent de Duitse bestuursstructuur twee meer centraliserende elementen. Er is een nationaal systeem van politieke partijen. Voor dit hoofdstuk is vooral het nationaal uniforme systeem van de openbare dienst van belang.

Op alle drie de onderscheiden bestuursniveau zijn drie typen werknemers werkzaam: 'Arbeiter' (arbeiders), 'Angestellten' (employées) en 'Beamten' (ambtenaren). Het dienstverband van arbeiders en employées werkzaam in de openbare dienst is gebaseerd op een onderhandelingsverdrag (vergelijkbaar met een CAO), opgesteld door vakbonden en (overheid)werkgevers, evenals bij arbeiders en employées in het bedrijfsleven. Maar deze werknemers in de openbare dienst hebben wel een aantal specifieke rechten (bijvoorbeeld op het terrein van sociale zekerheid en ontslagbescherming) en plichten, (bijvoorbeeld beperkingen op het stakingsrecht) die het bedrijfsleven niet kent. Het dienstverband van 'Beamten' is gebaseerd op publiekrechtelijke wetgeving en is een zogenaamd 'öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis'. Dit leidt tot onder andere de volgende specifieke rechten en plichten. 'Beamten' worden benoemd, de aanstelling geldt voor het leven, de sociale zekerheid is zeer uitgebreid en wordt door de werkgever betaald, bij indiensttreding dient een diensteed afgelegd te worden, arbeidsvoorwaarden zijn bij wet geregeld, er geldt een stakingsverbod, een zwijgplicht, een plicht tot het onpartijdig uitvoeren van de arbeid en trouw aan de werkgever (Pracht, 1992).

Medezeggenschap in de Openbare Dienst op Bondsniveau is geregeld via de 'Bundespersonalvertretungsgesetz'. Deze wet geldt voor zowel 'Arbeitnehmer' als 'Beamten'. In het bedrijfsleven geldt het 'Betriebsverfassungsgesetz'. Er is een tendens in de samenleving om de verschillen tussen 'Arbeitnehmer' en 'Beamten' te verkleinen, maar hierin zijn ook tegenstromingen te zien. Bij de implementatie van de Europese richtlijnen spelen deze processen een belangrijke rol.

#### *Hereniging Bondsrepubliek Duitsland*

In oktober 1990 is de Bondsrepubliek Duitsland door hereniging met de voormalige DDR uitgebreid van elf tot zestien bondslanden. Vanaf dat moment gelden de wetten van de BRD ook in de vijf nieuwe deelstaten (OECD, 1993). Op een aantal terreinen, waaronder de arbeidsomstandighedenwetgeving zullen aanpassingen nodig zijn om de wetgeving van de voormalige DDR te integreren met die van de Bondsrepubliek.

#### *Privatisering en deregulering*

Evenals in andere Europese landen klinkt ook in de Bondsrepubliek Duitsland de roep om het openbaar bestuur te verbeteren. Kernwoorden hierbij zijn privatisering (om de omvang van de overheid te verkleinen) en deregulering. Dit laatste wordt sinds 1982 door de Bondsregering nagestreefd, door de huidige wet- en regelgeving te onderzoeken op overbodige regels en door nieuwe wetgeving van te voren te ontdoen van overbodige regels (Pracht, 1992). Ook de arbeidsomstandighedenwetgeving heeft hiermee te maken.

### **5.3 Wettelijk kader**

De arbeidsomstandighedenwetgeving is voor 'Arbeitnehmer' bij de centrale overheid anders dan voor 'Beamten'. Bovendien verschilt de situatie van 'Arbeitnehmer' bij de centrale overheid in een aantal opzichten van de situatie van 'Arbeitnehmer' in het particuliere bedrijfsleven. In tabel 5.1 is ter verduidelijking van een en ander een schema opgenomen met daarin de verschillen tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot de huidige situatie van de arbeidsomstandighedenwetgeving.

#### *Arbeidsomstandighedenwetgeving*

De Duitse arbeidsomstandighedenwetgeving vormt een complex geheel. Het bestaat gedeeltelijk uit arbeidsrecht en uit sociale zekerheidsrecht. Er is derhalve sprake van een dualistisch systeem:

enerzijds staatsrechtelijke wetgeving en anderzijds autonome wetgeving van de zogenaamde 'Berufsgenossenschaften' (bedrijfsverenigingen). Beide typen wetgeving zullen kort toegelicht worden\*.

#### *Staatsrechtelijke arbeidsomstandighedenwetgeving*

Deze wetgeving bestaat uit een groot aantal verschillende wetten:

- In § 618 van de Grondwet zijn enkele algemene regels opgenomen met betrekking tot de verplichting van werkgevers om werknemers zo veel mogelijk te beschermen tegen gevaarlijke en gezondheidsbedreigende arbeidsomstandigheden;
- § 120a van de 'Gewerbeordnung' bevat algemene verplichtingen van werkgevers en werknemers. Deze regelgeving bevat ook een groot aantal verordeningen ('Verordnung'), waarvan de belangrijkste de 'Arbeitsstättenverordnung' is. Hierin staan gedetailleerde richtlijnen met betrekking tot onder andere het binnenklimaat en veiligheid;
- Het 'Arbeitssicherheitsgesetz' regelt verplichtingen van de werkgever met betrekking tot het aanstellen van bedrijfsartsen en veiligheidsdeskundigen. Deze wet heeft de vorm van een kaderwet. Meer details worden geregeld via verschillende voorschriften, onder andere de 'Unfallverhütungsvorschriften' van de 'Berufsgenossenschaften' (zie verder);
- Het 'Gerätesicherheitsgesetz' regelt verplichtingen van constructeurs en importeurs van machines, gereedschappen en voertuigen om veilige producten op de markt te brengen;
- In een aantal verschillende wetten met betrekking tot gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld het 'Chemikaliengesetz' en de bijbehorende 'Gefahrstoffenverordnung', worden regels gegeven voor een veilige productie en gebruik van gevaarlijke stoffen.

#### *Autonome regelgeving van de 'Berufsgenossenschaften'*

Elke werkgever in het (particuliere) bedrijfsleven is verplicht aangesloten bij een 'Berufsgenossenschaft' (bedrijfsvereniging), bestuurd door werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. Deze regelen de sociale zekerheid met betrekking tot bedrijfsongevallen en beroepsziekten op grond van de 'Reichsversicherungsordnung' (RVO). Op grond van deze wet hebben deze instanties ook de bevoegdheid om autonome regelgeving uit te vaardigen, ten behoeve van de aangesloten bedrijven, de zogenaamde 'Unfallverhütungsvorschriften' (UVV). Deze UVV's zijn gericht op het voorkómen van bedrijfsongevallen en beroepsziekten en behoren vooral tot het technische arbeidsomstandighedenrecht. In tegenstelling tot de staatsrechtelijke wetgeving zijn UVV's meer gedetailleerd. Vaak

---

\* Zie voor een uitgebreide beschrijving van de Duitse arbeidsomstandighedenwetgeving bijvoorbeeld Paland en Schwedes (1992), HSE (1991), en De Gier (1991).



vervullen UVV's een rol in de nadere regelgeving van de staatsrechtelijke wetgeving (bijvoorbeeld bij het 'Arbeitssicherheitsgesetz'). Werknemers hebben op grond van de RVO recht op financiële bijstand bij een bedrijfsongeval of beroepsziekten, recht op reïntegratiemogelijkheden en recht op preventieve maatregelen van de werkgever.

#### *Arbeidsomstandighedenwetgeving voor 'Arbeitnehmer' en 'Beamten' bij de centrale overheid*

In een aantal gevallen is de arbeidsomstandighedenwetgeving, zoals die hiervoor is beschreven, niet van toepassing op werknemers bij de (centrale) overheid. De meeste uitzonderingen betreffen de 'Beamten', die zowel ten aanzien van het arbeidsrecht als ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht een speciale positie innemen. Maar ook de 'Arbeitnehmer' bij de centrale overheid bekleden een uitzonderingspositie (Märtins, 1992). Puntsgewijs zal de positie van beide groepen werknemers toegelicht worden, beperkt tot de centrale overheid (zie ook tabel 5.1). De situatie bij de Länder en Gemeinden wordt hier niet verder besproken. Bij deze overheidsorganen is het verschil in arbeidsomstandighedenwetgeving ten opzichte van het bedrijfsleven veel minder groot dan bij de centrale overheid.

- De Grondwet is ook van toepassing op de werknemers bij de centrale overheid.
- De 'Gewerbeordnung' en de bijbehorende verordeningen zoals de 'Arbeitsstättenverordnung' zijn alleen van toepassing op het particuliere bedrijfsleven en dus niet op werkgevers en werknemers bij de centrale overheid.
- Het 'Arbeitssicherheitsgesetz' is niet direct van toepassing op de werknemers in de centrale overheid. Echter, §16 schrijft voor, dat de overheidswerkgevers dezelfde verplichtingen hebben als de werkgevers in het particuliere bedrijfsleven ten aanzien van de in deze wet opgenomen onderwerpen. Alle werknemers in het bedrijfsleven of bij de centrale overheid, ongeacht hun status, dienen dezelfde bescherming te krijgen. Zoals gezegd wordt deze kaderwet met name ingevuld door middel van 'Unfallverhütungsvorschriften'. Bij het bespreken van de autonome wetgeving wordt hierop verder ingegaan.
- Daar ook werknemers bij de centrale overheid gebruik maken van allerlei machines en gereedschappen is het 'Gerätesicherheitsgesetz' zonder uitzondering van toepassing op deze groep.
- Ook de meeste wetten met betrekking tot gevaarlijke stoffen, waaronder de 'Chemikaliengesetz' zijn van toepassing op zowel de 'Arbeitnehmer' als de 'Beamten'.
- Alle 'Arbeitnehmer', dus ook diegene die werkzaam zijn bij de overheid, zijn via de 'Reichsversicherungsordnung' verzekerd tegen de financiële gevolgen van ongevallen en beroepsziekten en hebben op grond van deze wet recht op reïntegratie en preventieve maatregelen van de werkgever. 'Arbeitnehmer' bij de centrale overheid vormen echter een bijzondere groep. De centrale overheid is namelijk zelf 'Versicherungsträger' voor de werknemers werkzaam bij de centrale overheid. Met andere woorden: de centrale overheid is zowel werkgever als verzekeraar volgens de RVO. Om te voldoen aan de verplichtingen, bijvoorbeeld zoals beschreven in §16 van de 'Arbeitssicherheitsgesetz' (zie boven), vaardigt de centrale overheid zelf 'Verwaltungsvorschriften' uit (in plaats van de 'Unfallverhütungsvorschriften' die de 'Berufsgenossenschaften' in het bedrijfsleven uitvaardigen).

Hierin staat bijvoorbeeld aangegeven welke delen van de centrale overheid een bedrijfsarts of veiligheidsdeskundige dienen aan te stellen.

Zoals gezegd nemen 'Beamten' een bijzondere positie in ten aanzien van de sociale zekerheid. Zij zijn namelijk 'Versicherungsfrei'. De overheid is volledig financieel verantwoordelijk voor de sociale zekerheid van 'Beamten'. De RVO is derhalve niet van toepassing op deze groep werknemers, maar verplicht de overheid wel om voor een vergelijkbaar systeem te zorgen. Dit doet de centrale overheid door middel van de 'Dienstunfallfürsorge', waarin de financiële aspecten en de reïntegratie geregeld zijn. Volgens de letter van de wet hebben 'Beamten' geen recht op preventieve maatregelen. In de praktijk gelden echter de door de centrale overheid uitgevaardigde 'Verwaltungsvorschriften' zowel voor de 'Arbeitnehmer' als voor de 'Beamten'.

Tabel 5.1 Overzicht van de huidige arbeidsomstandighedenwetgeving in de Bondsrepubliek Duitsland met betrekking tot het bedrijfsleven en de overheid

	Geldig voor			Handhaving door onafhankelijke arbeidsinspectie		
	Bedrijfsleven	Bundes-Arbeitnehmer	Bundes-Beamten	Bedrijfsleven	Bundes-Arbeitnehmer	Bundes-Beamten
§ 618 Grondwet	ja	ja	ja	ja*	nee***	nee***
Gewerbeordnung	ja	nee	nee	ja*	nee***	nee***
Arbeitsstättenverordnung	ja	nee	nee	ja*		
Arbeits sicherheitsgesetz	ja	#	#	ja*	nee***	nee***
Gerätesicherheitsgesetz	ja	ja	ja	ja*	nee***	nee***
Chemikaliengesetz	ja	ja	ja	ja*	nee***	nee***
Gefahrstoffenverordnung	ja	ja	ja	ja*	nee***	nee***
Unfallverhütungsvorschriften	ja	##	##	ja**	nee***	nee***

# Volgens §16 heeft de overheid als werkgever dezelfde verplichtingen als het bedrijfsleven.

## In plaats van de 'Unfallverhütungsvorschriften' vaardigt het 'Ministerium des Innern' 'Verwaltungsvorschriften' uit.

\* Gewerbeaufsichtamt

\*\* Technische Aufsichtamt

\*\*\* Werkgever is zelf verantwoordelijk voor de controle, de zogenaamde 'hierarchische Binnenkontrolle'

### De overheid als wetgever

Zoals eerder opgemerkt is het arbeidsomstandighedenrecht een dualistisch systeem: enerzijds gebaseerd op staatsrechtelijke wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden en anderzijds gebaseerd op autonome regelgeving.



*Staatsrechtelijke wetgeving*

Het 'Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung' (BMA) is verantwoordelijk voor de staatsrechtelijke wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden op nationaal niveau. Wetten moeten worden goedgekeurd door het parlement. Voordat een wet wordt voorgelegd aan het parlement moeten alle belanghebbende ministeries de mogelijkheid hebben om te reageren op het wetsvoorstel. Indien er verschil van mening is over het voorstel moet het initiatiefnemende ministerie hiermee rekening houden en het voorstel wijzigen. Bij voortdurende onenigheid worden de problemen in het kabinet besproken. Wetten, die uiteindelijk voorgelegd worden aan het Parlement worden uitgebreid bestudeerd door parlementaire commissies, die corresponderen met de federale ministeries. Op Bondsniveau is de invloed van deze commissies erg groot (OECD 1993).

Het 'Bundesministerium des Innern' (BMI) is verantwoordelijk voor de wetgeving met betrekking tot de 'Beamten'. Op Bondsniveau is het Bondsministerie direct verantwoordelijk voor de wetgeving met betrekking tot 'Bundesbeamter'. Op Landsniveau kan het Bondsministerie alleen voor een raamwetgeving zorgen en is elk Bondsland zelf verantwoordelijk voor de invulling van deze raamwet met betrekking tot de 'Länder- en Gemeinde Beamten'.

*Autonome regelgeving op basis van het sociale zekerheidsrecht*

De 'Reichsversicherungsordnung' geeft de 'Berufsgenossenschaften' de bevoegdheid om autonome regelgeving uit te vaardigen, de zogenaamde 'Unfallverhütungsvorschriften'. Deze voorschriften moeten door het 'Ministerium für Arbeit und Sozialordnung' goedgekeurd worden. Bovendien zijn deze voorschriften ondergeschikt aan de staatsrechtelijke regelgeving (Paland & Schwedes, 1992). Zoals aangegeven, is de centrale overheid, en wel het 'Bundesministerium des Innern' (BMI), zowel werkgever als verzekeraar met betrekking tot bedrijfsongevallen en beroepsziekten. In die laatste hoedanigheid is het BMI ook wetgever: in plaats van de autonome 'Unfallverhütungsvorschriften' vaardigt het BMI algemene 'Verwaltungsvorschriften' uit.

*De implementatie van de Europese richtlijnen*

In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat de wettelijke bevoegdheden op het terrein van de arbeidsomstandigheden, speciaal met betrekking tot het centrale overheids personeel, een complex geheel vormt: het BMA is verantwoordelijk voor de arbeidsomstandighedenwetgeving, maar het BMI is verantwoordelijk voor 1) alle wetgeving met betrekking tot 'Beamten' en 2) de algemene voorschriften die het voorkomen van ongevallen en beroepsziekten bij werknemers van de centrale

overheid moeten regelen. Zowel het BMA als het BMI zijn dan ook betrokken bij de onderhandelingen over de Europese richtlijnen met betrekking tot arbeidsomstandigheden.

In de Europese kaderrichtlijn is aangegeven, dat de wetgeving gericht is op alle werkenden, dus ook op werknemers bij de overheid. Deze richtlijn maakt dus geen onderscheid naar werknemers, die een speciale status hebben, zoals de 'Beamten'.

Reeds in 1990 is in opdracht van het BMI een advies opgesteld over de vraag 'der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zum Arbeitsschutz im Öffentlichen Dienst (Leisner 1990). De conclusie van dit advies is, dat arbeidsomstandighedenwetgeving met betrekking tot de overheid onderdeel moet blijven van de bevoegdheid van het BMI\*\*.

Argumenten voor dit standpunt zijn onder andere:

- de Europese richtlijn verplicht niet tot één wet voor alle werknemers, maar tot wetgeving met gelijke strekking voor alle werknemers;
- de arbeidsomstandighedenwetgeving is op dit moment geen eenheid (groot aantal wetten, voor een deel gericht op specifieke groepen, dualistisch wetgevingssysteem), dus de omzetting van de Europese richtlijnen tot één wet is problematisch;
- de arbeidsomstandighedenwetgeving is historisch gezien altijd gericht geweest op het particuliere bedrijfsleven; de overheid vormde altijd al een uitzondering;
- alle wetgeving ten aanzien van 'Beamten' valt onder het Dienstrecht; het BMA heeft echter geen bevoegdheden ten aanzien van het Dienstrecht noch ten aanzien van het uitvaardigen van algemene 'Verwaltungsvorschriften';
- 'Arbeitnehmer' en 'Beamten' werken binnen de overheid zeer nauw samen, daarom zouden ze onder dezelfde wetgeving moeten vallen, zoals nu ook het geval is met betrekking tot de medezeggenschap ('Bundespersonalvertretungsgesetz'); daar de 'Beamten' vallen onder het Dienstrecht, zou dit ook voor de 'Arbeitnehmer' binnen de overheid moeten gelden;
- indien met betrekking tot het arbeidsomstandighedenrecht de 'Beamten' onder het 'Arbeitsrecht' zouden gaan vallen, zou dat een precedent scheppen en zou het ook op andere terreinen kunnen gebeuren; dit zou "..... einer Aushöhlung des Berufsbeamtentums" tot gevolg kunnen hebben.

Het advies van het BMI is inmiddels bekritiseerd, onder andere door Märtns (1992). Hij wijst op het feit dat er nauwelijks tot geen verschil in arbeidsomstandighedenwetgeving is tussen het particuliere bedrijfsleven en het grootste deel van de overheid (alleen voor de werknemers op Bondsniveau is er zoals eerder aangeduid wel verschil). De uitzonderingen bij de centrale overheid rechtvaardigen het volgens hem niet om voor de overheid een aparte wetgeving te maken.

---

\*\* "Arbeitsschutz im Öffentlichen Dienst muß als solcher Materie des öffentlichen Dienstrechts bleiben, er darf nicht (...) Materie des Arbeitsrecht werden. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung von Europarecht" (Leisner, 1990).

In december 1992 is door het BMA een wetsontwerp gepubliceerd<sup>\*\*\*</sup>, dat enerzijds dient om de Europese kaderrichtlijn te implementeren in de Duitse wetgeving en anderzijds dient om te zorgen voor een eenduidige arbeidsomstandighedenwetgeving in zowel de oude als de nieuwe Bondslanden. Het wetsvoorstel van het BMA gaat uit van één nieuwe wet, die voor alle werknemers in de Bondsrepubliek moet gelden.

De discussie over dit wetsontwerp is nog steeds in volle gang. Er zijn inmiddels vier bijeenkomsten gehouden, waarin respectievelijk de sociale partners, de 'Länder', de 'Berufsgenossenschaften' en de overige belangengroepen hun mening over het wetsontwerp naar voren konden brengen. Daarnaast zijn schriftelijke reacties ontvangen door het BMA. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van het BMI en het BMA kwam naar voren, dat waarschijnlijk beide ministeries uiteindelijk akkoord zullen gaan met één gezamenlijke wet voor alle werknemers. Ook de vakbonden sluiten zich hierbij aan (zie bijvoorbeeld DBB, 1993).

#### 5.4 De arbo-praktijk bij de 'Bund'

##### *De overheid als werkgever*

Bij de overheid als werkgever dient weer onderscheid gemaakt te worden naar 'Arbeitnehmer' en 'Beamten'. De dienstbetrekking van 'Bundes-Arbeitnehmer' is gebaseerd op het 'Bundes-Angestellentarifvertrag' (voor employées) en het 'Manteltarifvertrag des Bundes' (voor arbeiders). Deze verdragen zijn vastgesteld op basis van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers. De Minister van Binnenlandse Zaken treedt in dit geval op als werkgever voor de 'Arbeitnehmer' die bij de Bond werkzaam zijn. 'Beamten' hebben, zoals eerder aangegeven, een publiekrechtelijke dienst- en trouwbetrekking, waarbij de 'Dienstherr' de werkgever is. Dit is geen natuurlijk maar een juridisch persoon. In geval van de 'Bundesbeamter' is 'der Bund' de wettelijke 'Dienstherr' (Pracht, 1992).

De overheid op Bondsniveau kent een hiërarchische driedeling. Tot het hoogste niveau behoren de zogenaamde 'obersten Bundesbehörden' (hoogste centrale overheidsorganen), zoals de ministeries. Daaronder vallen achtereenvolgens 'mittlere und untere Behörden'. Elk hoger niveau houdt toezicht op het niveau een trede lager. In plaats van een 'Betrieb' (bedrijf) in het particuliere bedrijfsleven, is bij de overheid sprake van een zogenaamde 'Dienststelle'. Bijvoorbeeld elk ministerie vormt een

---

<sup>\*\*\*</sup> 'Entwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz - ASRG) (BMA, 1992)



aparte 'Dienststelle'. Aan het hoofd van een 'Dienststelle' staat een 'Dienststellenleiter', die als werkgever op treedt met betrekking tot overleg met de werknemersvertegenwoordiging ('Personalrat') (Weis & Krieger, 1991). In het nieuwe arbeidsomstandigheden wetsontwerp van het BMA wordt als werkgever (zowel voor de 'Arbeitnehmer' als voor de 'Beamten') de 'oberste Dienstbehörde' aangewezen.

### *Werknemers*

Over de werknemers binnen de overheid is in de vorige paragrafen al veel uiteen gezet. In deze paragraaf beperken we ons tot de constatering, dat ook de vakbonden van werknemers bij de overheid onderscheid maken naar 'Arbeitnehmer' en 'Beamten'. De eerste groep wordt bij arbeidsvoorwaardelijke onderhandelingen vertegenwoordigd door de 'Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr' (ÖTV). De tweede groep heeft als vertegenwoordigende organisaties onder andere de 'Deutscher Beamtenbund' (DBB) en de 'Deutscher Gewerkschaftbund (Abteilung Beamte/öffentlicher Dienst)' (DGB).

De werknemersvertegenwoordiging bij de centrale overheid is geregeld via de 'Bundespersonalvertretungsgesetz'. In elke 'Dienststelle' met minimaal vijf werknemers wordt uit alle werknemers een zogenaamde 'Personalrat' gekozen. Elke in de 'Dienststelle' aanwezige groep werknemers dient in de 'Personalrat' vertegenwoordigd te zijn, dus zowel 'Arbeiter', 'Angestellten' als 'Beamten'. Lidmaatschap van een vakbond is hierbij niet verplicht.

Evenals bij het 'Betriebsverfassungsgesetz', dat de werknemersvertegenwoordiging in het particuliere bedrijfsleven regelt, heeft de 'Personalrat' enkele taken op het terrein van de arbeidsomstandigheden: toezicht houden of de werkgever voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving, mede vorm geven aan het arbeidsbeschermingsbeleid binnen de dienst, de arbeidsinspectie ondersteunen bij de handhavingstaak. Daarnaast heeft de 'Personalrat' medebeslissingsrecht ten aanzien van een aantal arbeidsbeschermende maatregelen en informatierecht ten aanzien van arbeidsbescherming (Pracht, 1992, Weis & Krieger, 1991).

### *Georganiseerd overleg*

Indien er meer dan 20 werknemers zijn, dient de werkgever volgens de 'Reichsversicherungsordnung' in overleg met de 'Personalrat' werknemers aan te wijzen als 'Sicherheitsbeauftragte' (veiligheidsvertegenwoordigers). Daar waar bedrijfsartsen en of veiligheidsdeskundigen zijn aangesteld of waar meer dan drie 'Sicherheitsbeauftragten' zijn aangesteld, is de werkgever verplicht om een 'Arbeitsschutzausschuß' op te richten. Deze arbeidsomstandighedencommissie bestaat uit de

werkgever, twee leden van de 'Personalrat', de bedrijfsarts, de veiligheidsdeskundige en de veiligheidsvertegenwoordigers (Pracht, 1992, Weis & Krieger, 1991, De Gier, 1991).

Op nationaal niveau is er geen specifiek overlegorgaan voor overheidswerkgever en -werknemers met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Wel wordt er overleg gevoerd over arbeidsvoorwaarden van 'Arbeitnehmer' tussen overheidwerkgevers en -werknemers. Voor 'Beamten' bestaat zo'n overleg niet, daar alle voorwaarden bij wet geregeld worden. Wel hebben de betreffende vakbonden op grond van het 'Beamtenrecht' de mogelijkheid om reeds in een zeer vroeg stadium mee te werken aan de totstandkoming van wetten, verordeningen, administratieve voorschriften en richtlijnen. Op grond van dit zogenaamde 'Beteiligungsrecht' hebben de vakbonden het recht om voorstellen te becommentariëren en zelf voorstellen te maken. Het wetsontwerp met betrekking tot de nieuwe arbeidsomstandighedenwetgeving is dan ook becommentarieerd door de vakbonden (zie bijvoorbeeld DBB, 1993).

#### *Deskundige diensten*

Op grond van de 'Arbeitssicherheitsgesetz' zijn werkgevers verplicht om een bedrijfsarts en/ of een veiligheidsdeskundige aan te stellen. De 'Unfallverhütungsvorschriften' van de 'Berufsgenossenschaften' geven gedetailleerde richtlijnen welke bedrijven welke vorm van arbozorg dienen in te huren. Dit inhuren kan op drie verschillende manieren plaatsvinden: 1) de deskundigen kunnen werknemer zijn van het bedrijf, 2) de deskundigen worden op free-lance basis ingehuurd en 3) de deskundigen zijn in dienst van een externe medische of veiligheidsdienst.

Zoals is aangegeven, hebben de werkgevers bij de centrale overheid niet te maken met 'Unfallverhütungsvorschriften', maar met algemene 'Verwaltungsvorschriften'. Een voorbeeld hiervan is een door het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevaardigde richtlijn 'für den betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Dienst in den Verwaltung und Betrieben des Bundes' (BMI, 1978). Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven dat kantoren binnen de centrale overheid een bedrijfsarts moeten inhuren voor 0,2 uur per jaar per werknemer en een veiligheidsdeskundige voor 0,3 uur per jaar per werknemers. De taak van de bedrijfsarts is om 'der Leiter der Behörde' te ondersteunen met betrekking tot de bescherming van de gezondheid van de werknemers. De veiligheidsdeskundige dient ter ondersteuning op het terrein van arbeidsveiligheid en ergonomie ('der menschengerechte Gestaltung der Arbeit'). Er bestaat twijfel of de centrale overheid zich in de praktijk wel aan deze richtlijnen houdt (Buchholz, 1991).



### *Handhaving*

Eerder is een beeld geschetst van het dualistische systeem van arbeidsomstandighedenwetgeving. Ook de handhaving van deze wetten kent een dualistisch systeem. De staatsrechtelijke wetgeving, waaronder de 'Gewerbeordnung, de 'Arbeitssicherheitsgesetz', de 'Gerätesicherheitsgesetz' en de 'Chemikaliengesetz', vallen onder de handhavingbevoegdheid van de 'Länder'. De bijbehorende arbeidsinspectie, ofwel 'Gewerbeaufsichtamt', heeft circa 3400 inspecteurs. Ook de 'Berufsgenossenschaften' kennen een eigen inspectiedienst, de zogenaamde 'Technische Aufsichtsbeamte', die de handhaving van de UVV's tot zijn taak heeft. Het gaat hier om circa 1700 inspecteurs. Daar een deel van de UVV's gedetailleerde richtlijnen betreffen met betrekking tot de kaderwet 'Arbeitssicherheitsgesetz', zijn er administratieve procedures om de afstemming en samenwerking tussen beide inspectiediensten goed te laten verlopen (Paland & Schwedes, 1992).

Ook ten aanzien van de handhaving bekleedt de centrale overheid een bijzondere positie. Op de staatsrechtelijke wetgeving wordt niet toegezien door externe arbeidsinspecteurs. Het toezicht wordt uitgevoerd door de zogenaamde 'hierarchischen Binnenkontrolle': elk hoger niveau bij de overheid controleert het lagere niveau. Ook kent de centrale overheid geen toezicht op de UVV's door de technische arbeidsinspectie. De werkgever is naast werkgever ook zelf verzekeringsdrager en is daarmee tegelijkertijd ook zelf toezichthouder (en wetgever). Er is met andere woorden sprake van 'Eigenüberwachung' (Märtins, 1991, Buchholz, 1991).

Bij het advies van het BMI betreffende de implementatie van de Europese kaderrichtlijn met betrekking tot de overheid (Leisner 1990, Märtins 1992), stelt het BMI voor om een speciaal controle-orgaan in het leven te roepen. Deze instantie zou alle controle en toezicht op het terrein van de arbeidsomstandigheden van de centrale overheid toegewezen moeten krijgen (dus zowel gericht op de staatsrechtelijke als op de autonome wet- en regelgeving). Het BMI en niet het BMA zou uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor deze instantie. Het BMI is fel gekant tegen het instellen van een soort 'Berufsgenossenschaft' voor de centrale overheid. Volgens dit ministerie laat de grondstructuur van de overheid een paritaire samenstelling van werkgevers en werknemers, als bestuur van een dergelijke instantie, niet toe. De ambtenarenvakbond DBB sluit zich bij het voorstel van het BMI aan (DBB 1993).

## 5.5 Evaluatie en conclusies

- 1) De arbeidsomstandighedenwetgeving in Duitsland vormt een complex geheel van staatsrechtelijke wetgeving en autonome wetgeving van de bedrijfsverenigingen, een zogenaamd dualistisch systeem. Slechts een klein deel van deze wetgeving is zowel van toepassing op het particuliere bedrijfsleven als op de op de centrale overheid. Voor het grootste deel bestaat er een duidelijk verschillende situatie voor beide groepen.
- 2) Het verschil in handhaving vormt een belangrijk aspect. In het particuliere bedrijfsleven is er sprake van een onafhankelijke arbeidsinspectie, bij de controle van de overheid is dit niet het geval. De centrale overheid is zowel werkgever, als wetgever als controleur/handhaver, via de zogenaamde 'hierarchische Binnencontrole'.
- 3) Gezien de complexe wetgevingsstructuur is het niet verwonderlijk dat de implementatie van de Europese richtlijnen in Duitsland op veel problemen stuit. Een wetsontwerp van het 'Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung' (BMA), waarin deze implementatie gestalte moet krijgen, staat nog steeds ter discussie. Dit wetsvoorstel gaat uit van een één nieuwe wet, van toepassing op alle werknemers. Ten aanzien van het overheidspersoneel zijn er een aantal belangrijke discussiepunten. De bevoegdheid van het 'Bundesministerium des Innern' (BMI) met betrekking tot de arbeidsomstandighedenwetgeving gericht op het centrale overheidspersoneel wordt door het wetsontwerp bij het BMA gelegd. Het BMI wil deze bevoegdheid behouden. Het wetsontwerp houdt geen rekening met de bijzondere status van 'Beamten'. De vrees bestaat dat de nieuwe arbeidsomstandighedenwetgeving het begin is van de uitholling van deze bijzondere status. Voor de handhaving van de nieuwe wet wordt ten behoeve van het centrale overheidspersoneel een nieuw controle-apparaat in het leven geroepen. Ook hierover bestaat een competentiestrijd tussen het BMA en het BMI.
- 4) De deregulering en normalisering, die ook in Duitsland actueel zijn, zullen naar verwachting uiteindelijk leiden tot één geïntegreerde arbeidsomstandighedenwetgeving voor alle werknemers. Dit zal echter niet op korte termijn plaatsvinden, mede gezien de afstemming die nodig is vanwege de hereniging van de Bondsrepubliek.

## 6. FRANKRIJK

### 6.1 Inleiding

Evenals in de vorige hoofdstukken wordt de aandacht gericht op het centrale overheidspersoneel, in Frankrijk het personeel van 'la Fonction Publique de l'État' genoemd. In 1992 bedroeg het aantal personeelsleden in deze groep zo'n 2,6 miljoen. Daarvan waren er zo'n 2,3 miljoen ambtenaren ('titulaire') en 300.000 personeelsleden met een tijdelijk of apart contract ('non titulaire'). Wat het arbo-beleid betreft, is er geen verschil tussen beide categorieën overheidspersoneel (de 'non titulaire' valt onder het systeem van de 'titulaire') zodat in de rest van dit hoofdstuk aan de verschillen tussen beide groepen geen verdere aandacht wordt besteed. Ambtenaren worden via examensystemen toegelaten tot specifieke beroeps- of carrièregroepen, 'les corps' genaamd.

Naast het personeel van 'la Fonction Publique de l'État' vallen ongeveer 800.000 personeelsleden onder het aparte overheidsstatuut van de ziekenhuizen ('fonction publique hospitalière') en nog eens 1,5 miljoen personeelsleden onder het overheidsstatuut van de gedecentraliseerde overheden ('fonction publique territoriale'). Ook bestaan er apart nog de 'secteurs publiques', met overheidsbedrijven als Air-France en Renault. Het totale overheidspersoneel ('État', 'territoriale' en 'hospitalière', 'sociétés nationales') omvat ongeveer 20% van de totale beroepsbevolking in Frankrijk.

Ook in Frankrijk is sprake van vernieuwingsprocessen bij de overheid. De inhoud van deze processen is evenwel anders en minder vergaand dan in de andere landen. Kenmerkend voor het overheidsapparaat is een sterke centrale sturing.

In paragraaf 6.2 wordt dieper ingegaan op de institutionele en bestuurlijke context van het arbo-beleid voor het overheidspersoneel in Frankrijk. Vervolgens worden in paragraaf 6.3 het wettelijk kader met betrekking tot arbeidsomstandigheden, de rol van de overheid als wetgever en de gevolgen van de Europese regelgeving toegelicht. De arbo-praktijk bij de centrale overheid wordt behandeld in paragraaf 6.4. De evaluatie en conclusies met betrekking tot de Franse situatie komen in paragraaf 6.5 aan bod.

## 6.2 Institutionele en bestuurlijke context

Om huidige ontwikkelingen binnen het arbo-beleid met betrekking tot het Franse overheidsperoneel te begrijpen, is het nodig even stil te staan bij het bureaucratisch karakter van het Franse ambtelijk apparaat, de vernieuwingsprocessen die zijn ingezet om dit bureaucratisch karakter terug te dringen en de rol van vakbonden in het functioneren van de Franse overheidsdienst.

### *Bureaucratisch karakter*

Het Franse ambtelijk apparaat is lange tijd gekend als een logge en moeilijk toegankelijke bureaucratie (Crozier, 1964; Gibert & Thoenig, 1993). De strakke rechtspositieregeling van het overheidsperoneel en de dominantie van de hiërarchie zijn in het oog springende kenmerken:

- Het personeel van de centrale overheidsdiensten werkt onder een speciaal statuut of rechtspositie. Daarmee onderscheidt het overheidsperoneel zich van de werknemers uit het bedrijfsleven. Het eerste 'décret' met betrekking tot het statuut dateert van 1946. Aan de hand van nieuwe wetten en decreten (de laatste aanpassing dateert van 1983) is het statuut stelselmatig uitgebreid en aangepast. Aan de hand van dit statuut wordt geregeld welk examensysteem geldt voor opname in de verschillende corpsen, hoe de arbeidsvoorwaarden van het personeel worden geregeld en welke rechten en plichten gelden. Het belangrijkste verschil met het bedrijfsleven is dat het personeel 'titulaire' een verregaande bescherming tegen ontslag geniet. Daarentegen heeft het overheidsperoneel zelf weinig in te brengen over de inhoud van dit 'statut général'. Dit wordt eenzijdig door de minister vastgesteld. Per 'corps' in het overheidsperoneel wordt het statuut verder ingevuld.
- De centrale overheid heeft altijd het hiërarchisch principe aangehouden. Binnen de overheidsdiensten hebben de leidinggevende ambtenaren alle zeggenschap. Inspraak van onderop en adviesstructuren werden nooit belangrijk geacht. Op het arbo-vlak heeft dit ertoe geleid dat de medewerkers nog steeds geen medezeggenschap hebben. Dit principe heeft er ook toe geleid dat lange tijd bijna de hele overheid gecentraliseerd en geografisch geconcentreerd was in Parijs.

### *Vernieuwingsprocessen*

Met het aantreden van de socialistische regeringen in de jaren tachtig werd een hele reeks vernieuwingsinitiatieven ten aanzien van het beheer van de overheidsdiensten en het personeelsbeleid voor het overheidsperoneel op touw gezet. Deze veranderingen zijn nog niet allemaal doorgevoerd. Er waren drie hoofdlijnen in dit beleid: decentralisatie, deconcentratie en



modernisering. Een nieuwe richting in dit vernieuwingsstreven, namelijk privatisering van overheidsdiensten, is ingezet door de nieuwe centrum-rechtse regering. Al deze initiatieven hebben effecten op het arbo-beleid voor het overheidspersoneel, namelijk:

- decentralisatie en deconcentratie: pas in 1982 werd voor het eerst een stap gezet in de richting van decentralisatie waarbij taken die bij de centrale overheid waren gesitueerd (bijvoorbeeld onderwijs, landinrichting), aan lagere overheden werden overgedragen. Naast deze decentralisatie is tevens lange tijd nagedacht over het toewijzen van taken die door het overheidsapparaat in Parijs werden uitgevoerd naar de plaatsen waar deze diensten voor bedoeld waren. Pas in 1992 werd een eerste wet met betrekking tot deconcentratie door het Parlement aanvaard waarbij diensten naar de prefecturen in de verschillende regio's werden overgebracht. Het centrale overheidsapparaat in Parijs zou zich voortaan beperken tot algemene beleidsformulering en evaluatie-taken. Beide processen moeten ertoe leiden dat het overheidsapparaat slagvaardiger wordt en dichter bij de burger komt te staan. Deze processen zullen pas op langere termijn een effect hebben op het arbo-vlak.
- modernisering: van meer belang voor het arbo-beleid is het op de overheidsorganisatie gerichte moderniseringsprogramma dat in 1988 door de socialistische regering Rocard werd gestart. Twee grote projecten werden opgezet om het overheidsapparaat meer daadkracht te geven. Allereerst werden de 'projets de service' ingevoerd, een soort kwaliteitskringen waarin medewerkers de kans werd geboden zelf over verbetering van de eigen dienst na te denken en oplossingen te formuleren. Ten tweede werden de kredieten voor elke dienst niet meer tot in het detail aan activiteiten toegewezen opdat de leiding van de verschillende diensten een grotere autonomie krijgt bij de uitvoering van een beleid (de zogenaamde 'globalisering van de kredieten'). Deze processen vielen samen met het deconcentratie-beleid. Om het geheel voor het personeel aantrekkelijk te maken, werd beloofd meer aandacht te besteden aan het arbo-beleid. Het succes van de 'projets de service' en globalisering van de kredieten is voornamelijk onduidelijk. Vanuit de vakbondshoek worden de projecten voornamelijk kritisch bekeken omdat de beperkte middelen die de bewindvoerders in de verschillende diensten krijgen de succeschansen op het uitvoeren en het doen slagen van de nieuwe projecten minimaal maken.
- privatisering: op dit moment, met een nieuwe centrum-rechtse regering, wordt in het kader van deze vernieuwingsprojecten ook gedacht aan privatisering van overheidsdiensten. Het betreft hier overheidsbedrijven (de 'sociétés nationales') zodat de



centrale overheidsdiensten nog weinig effect van deze initiatieven ondervinden. Deze privatisering heeft ondermeer tot gevolg dat de werknemers niet meer onder het overheidsstatuut vallen en dus ook onder een ander stelsel van arbo-regelen terecht zullen komen.

### *Rol van de vakbonden*

In tegenstelling tot de beperkte organisatiegraad van de Franse vakbonden in het bedrijfsleven en bij de overheid zijn de vakbonden een factor van betekenis in Frankrijk (Lyon-Caen, 1993). De inspraak van de vakbonden is via een heel systeem van overlegorganen juridisch geregeld. Ook bij het arbo-beleid is voorzien dat voornamelijk vakbonden zorgen voor de vertegenwoordiging van de werknemers. Alleen op het vlak van regelgeving werden de overheidsvakbonden niet geraadpleegd. Daarin is verandering opgetreden doordat de minister van de Openbare dienst voorafgaand aan nieuwe regelgeving tot akkoorden (de zogenaamde 'accords cadres') probeert te komen met de vakbonden. Aan de hand van een kaderovereenkomst worden voor bepaalde gebieden, -bijvoorbeeld beroepsopleiding of arbo-beleid,- enkele basisprincipes afgesproken. In paragraaf 6.3 wordt daarop meer in detail teruggekomen. Indien een kaderovereenkomst kan worden afgesloten, dan kan elke minister overleg met de lokale vakbondsafgevaardigden starten over de vertaling van deze kaderovereenkomst in decreten voor het eigen ministerie.

## **6.3 Wettelijk kader**

In Frankrijk bestaat in de arbo-wetgeving een sterk onderscheid tussen het bedrijfsleven en het overheidspersoneel. Over het algemeen worden eerst voor het bedrijfsleven regels ontwikkeld die later vertaald worden naar de situatie van het overheidspersoneel. Pas in 1982 werd voor het overheidspersoneel een 'décret' gemaakt waarbij een van het bedrijfsleven afwijkend arbo-systeem werd ingevoerd\*. De situatie voor het overheidspersoneel ondervindt als gevolg van deze werkwijze stelselmatig een vertraging in vergelijking met het bedrijfsleven. In tabel 6.1 worden kort enkele verschillen in infrastructuur van de regelgeving, uitvoering en handhaving van het arbo-beleid

---

\* In 1982 werd ook het arbo-systeem voor het bedrijfsleven in verregaande mate aangepast. De wetten en decreten die deze wijzigingen vastlegden, worden in Frankrijk de 'lois Auroux' genoemd. Jean Auroux was de toenmalige minister van Arbeid. Auroux voerde vijf basisveranderingen door in het Franse arbeidsrecht: de vrijheden van werknemers binnen bedrijven; vertegenwoordigende organen; collectief overleg en arbeidsconflicten; democratisering van de publieke sector; en de invoering van Gezondheid - Veiligheid - Arbeidsomstandigheden commissies.

tussen het bedrijfsleven en het overheidspersoneel samengevat. De belangrijkste punten ten aanzien van de overheid worden verder uitgewerkt in de tekst.

Tabel 6.1 Vergelijking tussen arbo-systeem bedrijfsleven en overheid in Frankrijk

	Bedrijfsleven	Overheid
<b>- infrastructuur van regelgeving</b>		
<i>wetgever</i>	- ministerie van Arbeid	- ministerie van de Openbare dienst
<i>basiswetgeving</i>	- Code de Travail - Code de Sécurité Social	- Décret n.82.453/28 mei 1982 - Accord Cadre?
<i>aanpassing Europese richtlijnen</i>	- Loi 31 décembre 1991	- nog niet gerealiseerd
<b>- uitvoering</b>		
<i>verantwoordelijkheid</i>	- werkgever: algemene plicht - werknemer: rechten en plichten	- verantwoordelijke minister of chef de service - chef de service
<i>werkgever</i>	- werkgever of vertegenwoordiger	- Agent chargés d'assurer la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité
<i>overlegorganen</i>		
* <i>centraal</i>	- Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels	- Conseil Supérieur de la Fonction Publique, Comité Central d'Hygiène et de Sécurité
* <i>bedrijfsniveau</i>	- Comité d'entreprise - Comité d'Hygiène, Sécurité et Conditions de Travail	- Comité Administrative Paritaire, Comité Technique Paritaire - Comité d'Hygiène et de Sécurité
<i>deskundige diensten</i>	- Médecin de travail - Centre de medecin de travail - experts: bv. ANACT, CNRS, Institut National de Recherche et de Sécurité, INSERM, Institut National de Travail (opleidingscentrum arbeidsinspectie)	- Médecin de prévention - EHBO-afgevaardigde
<i>preventieprojecten</i>	- leefstijlprojecten	- leefstijlprojecten
<b>- handhaving</b>		
<i>handhavingssysteem</i>	- inspection de travail: kan aanbevelingen geven	- fonctionnaires de sécurité - médecin de contrôle
<i>sancties</i>	- strafrechtelijke vervolging mogelijk	- geen

#### Het 'Décret n.82.453' van 28 mei 1982

Voor het personeel van de centrale overheid werd in 1982 via een 'décret' het arbeidsomstandighedenstelsel vastgelegd. In dit 'décret' wordt gepreciseerd welke regels en procedures voor het overheidspersoneel gelden, hoe opgeleid wordt op het gebied van veiligheid en gezondheid, wat de rol is van de preventie-arts en welke arbo-organen kunnen worden opgericht. Alle arbo-organen dienen evenwel elk met een apart ministerieel besluit te worden opgericht.

Vóór 1982 bestond alleen voor nader aangewezen risico-sectoren bij de overheid een veiligheids- en gezondheidsbeleid. Voor de overige ambtenaren was niets voorzien. Met het 'décret' van 1982 werd aangesloten bij wat in het bedrijfsleven bestond, alleen gaan de rechten voor het overheidspersoneel minder ver dan voor de werknemers in het bedrijfsleven. Bij nieuwe ontwikkelingen

in het bedrijfsleven wordt gekeken of deze nieuwe regels ook voor het overheidspersoneel moeten gelden.

De regels in het 'décret' van 1982 zijn zeer gedetailleerd. In de praktijk kan men een reeks afwijkingen van deze regels vaststellen, maar deze hebben eigenlijk geen rechtskracht. In het 'décret' van 1982 wordt op een beperkt aantal punten verwezen naar de 'Code de Travail', de arbeidswetgeving die geldt voor het bedrijfsleven. Alleen in duidelijk omschreven afwijkingen geldt deze wetgeving voor de overheid.

Pas in 1989 is men bij de overheid gaan werken met kaderovereenkomsten. Dergelijke kaderovereenkomsten tussen de minister van de Openbare dienst (en zijn topambtenaren) en de vakbonden hebben geen legale status. Zij moeten achteraf vertaald worden in decreten om toegepast te kunnen worden in de overheidsdienst. Voor veiligheid en gezondheid werd in 1992 door de minister een eerste stap gezet naar het maken van een kaderovereenkomst met de vakbonden. Een aantal werkgroepen werd gestart. Tot op heden hebben deze werkgroepen nog geen concreet resultaat opgeleverd.

Tenslotte is ook sprake van 'recommendations', aanbevelingen die afkomstig kunnen zijn van onderzoekscentra zoals het ANACT ('Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail') en het INRS ('Institut National de Recherche et de Sécurité'). Deze aanbevelingen hebben geen enkele legale status, alleen worden ze gebruikt als referentiepunt in nieuwe wetten, decreten of ministeriële besluiten.

Wat betreft het soort arbo-risico's dat wordt erkend, wordt gewerkt met een systeem van lijsten en invaliditeitspercentages. De risicolijsten zijn veel minder omvangrijk dan de lijsten die in het bedrijfsleven bestaan. Allereerst is er sprake van een lijst van 'maladies professionnel' (beroepsziekten). Deze lijst voorziet voor elke beroepsziekte een ziekteverlof-termijn. De lijst wordt gecontroleerd en beheerd door een systeem van medische commissies waarin voornamelijk gewone artsen een rol spelen. Ten tweede bestaat er voor arbeidsongevallen een systeem van erkenning van invaliditeitspercentage. Slechts indien men een doktersattest kan overleggen over een werkgebonden invaliditeit, kan men in aanmerking komen voor uitkeringen. De lijsten zijn voornamelijk op traditionele ziekten en kwetsuren gericht. In het 'décret' van 1982 wordt overigens alleen verwezen naar 'hygiène' en 'sécurité', dit in tegenstelling tot in het bedrijfsleven waar men aan deze twee concepten ook het begrip 'conditions de travail' toevoegt. Met dit laatste wordt bedoeld arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, automatisering en dergelijke. Bij het overheidspersoneel wordt dit laatste ook geregeld, maar is deze bevoegdheid duidelijk gescheiden van gezondheid en

veiligheid. In de praktijk betekent dit dat gezondheid en veiligheid onder de bevoegdheid vallen van het 'Comité d'Hygiène et de Sécurité' (CHS), dit is het overleg- en beleidsorgaan op het gebied van veiligheid en gezondheid dat in elke dienst dient te worden opgericht, en dat 'conditions de travail' vallen onder het 'Comité Technique Paritaire', dit is een paritair samengestelde overlegorgaan op het niveau van ministeries en diensten. Het CHS wordt door het CTP opgericht en voert de veiligheids- en gezondheidstaken van het CTP uit.

Samengevat wordt het Franse arbo-systeem voor de overheid geregeld door één decreet, het 'Décret n.82.453' van 28 mei 1982. In dit decreet worden alle rechten en plichten geregeld; wordt vastgelegd welke organen kunnen worden opgericht en welke rol de preventie-arts vervult. Het soort arbo-risico's dat wordt erkend, wordt geregeld in een lijst van beroepsziekten en in een systeem van invaliditeitspercentages.

#### *De implementatie van de Europese richtlijnen*

Voor het bedrijfsleven werd in 1991 de Franse arbeidswetgeving aan de Europese richtlijnen aangepast (Wet van 31 december 1991). Deze wet werd een jaar later van kracht. Deze wet van 1991 wacht nog op een vertaling in regels voor het overheidspersoneel. Deze implementatie heeft nog niet plaats gevonden. Het is onduidelijk hoe lang het zal duren alvorens de Franse regels voor het overheidspersoneel in overeenstemming zullen zijn met de Europese regels.

Er liggen op dit moment twee discussiepunten op tafel waarvoor de Franse overheid nog aanpassingen dient aan te brengen in haar regelgeving:

- recht op werkweigering ('droit de retrait'): dit recht geldt wel voor werknemers in het bedrijfsleven, maar is nog altijd niet ingevuld voor het overheidspersoneel;
- onafhankelijke controle in het arbo-beleid: het arbo-beleid, veiligheid-, gezondheids- en welzijnsrisico's worden niet geïnspecteerd of gecontroleerd door onafhankelijke personen of instanties. Er bestaat slechts een systeem van zelfcontrole door veiligheidsfunctionarissen (zie 7.4).

De overheid wil aan deze tekorten in de regelgeving tegemoet komen in een kaderovereenkomst.

#### *De overheid als wetgever*

In eerste instantie is het ministerie van de Openbare dienst (hiërarchisch ondergeschikt aan de Eerste minister) verantwoordelijk voor de regelgeving ten aanzien van het overheidspersoneel. Het betreft hier regelgeving die op meer dan één ministerie betrekking heeft. Bij alle wetten, decreten



en besluiten dient derhalve ook de minister van Arbeid mede te ondertekenen. Voor regelgeving die slechts één ministerie of corps betreft, is de desbetreffende minister verantwoordelijk.

Wetten met betrekking tot arbeidsomstandigheden moeten door het parlement worden goedgekeurd, decreten worden voorgelegd aan de Franse Raad van State ('Conseil d'État') (De Gier, 1991).

#### 6.4 De arbo-praktijk bij de Franse overheid

De arbo-praktijk bij de Franse overheid is gekenmerkt door het principe van delegatie. Daarnaast beschikt het overheidspersoneel over een volledig van het bedrijfsleven gescheiden arbo-praktijk en -systeem.

##### *De overheid als werkgever*

De verschillende ministers treden als eerste werkgever op. Indien er zaken zijn die van interministeriële aard zijn, dan is de minister van de Openbare dienst verantwoordelijk. Deze minister werkt onder direct toezicht van de Eerste minister.

Voor de arbeidsomstandigheden is elke '*chef de service*' verantwoordelijk. Dit houdt in dat het arbo-beleid gedelegeerd is naar deze diensthoofden. Deze kunnen zich laten bijstaan door een uitvoerend ambtenaar, de zogenaamde '*agent chargés d'assurer la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité*' (ACMO). Deze ACMO is verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle regels met betrekking tot veiligheid en gezondheid zoals ze in het '*décret*' van 1982 zijn vastgelegd. Per ministerie kunnen er verschillende ACMO's worden aangesteld (bijvoorbeeld bij de centrale diensten van het ministerie van de Post werken er 3 ACMO's en bij de buitendiensten 680 ACMO's; bij de centrale diensten van het ministerie van Justitie werken er 5 ACMO's en bij de buitendiensten enkele honderden).

##### *Werknemers en werknemersvertegenwoordiging*

In tegenstelling tot in de andere landen is voor het overheidspersoneel geen aparte rol voorzien in het gezondheids- en veiligheidsbeleid. Voor het bedrijfsleven werd in de wet van 31 december 1991 expliciet voorzien in rechten voor de werknemers. Dergelijke rechten bestonden vroeger niet, alleen de werkgever werd verantwoordelijk geacht voor het arbo-beleid. Deze rechten gelden evenwel nog niet voor het overheidspersoneel.

Wel is een plaats voorzien voor de vakbonden in het overlegbeleid, als enige erkende vertegenwoordiger van de werknemers. In het totaal zijn er zo'n zeven erkende vakbonden voor het

overheidspersoneel. Elke drie jaar worden er sociale verkiezingen gehouden voor de 'Comités Administrative Paritaire', waarin uitsluitend vakbondsvertegenwoordigers als kandidaat opkomen. De deelname van het overheidspersoneel aan de verkiezingen zou aan de hoge kant zijn (een participatiegraad variërend tussen 66% en 90%).

### *Overlegorganen*

Het overlegstelsel voor het Franse overheidspersoneel is allereerst sterk centraal georganiseerd. Het arbo-beleid wordt centraal ingevuld en voor zover nodig, gedelegeerd naar lagere arbo-organen. Deze lagere arbo-organen dienen te rapporteren aan de hogere arbo-organen. Over het hele arbo-beleid wordt jaarlijks een rapport samengesteld en gepubliceerd op interministerieel niveau. Het Direction-Général de la Fonction Publique van het ministerie van de Openbare dienst is verantwoordelijk voor de verzameling van alle rapporten. Het rapport wordt gepresenteerd door het 'Conseil Supérieur de la Fonction Publique' (CSFP) aan de minister van de Openbare dienst. Daarnaast is het Franse overlegstelsel gekenmerkt door een verdeling van bevoegdheden over verschillende organen. Het gezondheids-, veiligheids- en arbeidsomstandighedenbeleid is de bevoegdheid van het 'Comité Technique Paritaire' (CTP), en indien noodzakelijk kan het gezondheids- en veiligheidsbeleid worden gedelegeerd naar het 'Comité d'Hygiène et de Sécurité' (CHS).

Het systeem van centrale overlegorganen ziet er meer in detail als volgt uit:

- Conseil supérieur de la Fonction Publique: de CSFP is een paritair samengesteld overlegorgaan met aan werkgeverskant 16 personeelschefs afkomstig uit de verschillende ministeries, en aan werknemerskant 16 vakbondsleden (met een zetelverhouding die een afspiegeling vormt van de sterkteverhoudingen tussen de verschillende bonden). De minister van de Openbare dienst zit de CSFP voor. De CSFP vormt het enige forum waarin werknemersvertegenwoordigers betrokken worden in het wetgevend proces. De CSFP geeft adviezen op alle teksten en wetsontwerpen van interministerieel aard. Het arbo-beleid vormt één van de gesprekstema's. Overleg tussen vakbonden en overheid is strak geregeld: de openbare vergaderingen zijn louter formeel. Tussen de verschillende ministeries, vertegenwoordigd door hun personeelschef, wordt in een aparte sectie overlegd om tot een eensgezind standpunt te komen. Deze personeelschefs zorgen ervoor dat onderling afgestemd wordt over het arbo-beleid. Hetzelfde gebeurt tussen de verschillende vakbonden.
- Commission Centrale de l'Hygiène et de Sécurité: de CCHS is een ad hoc-commissie die adviseert over alles wat op arbo-gebied gebeurt, voornamelijk wat preventie-programma's of informatie-projecten betreft. In deze commissie zetelen evenveel werkgevers als vakbondsleden. De commissie wordt niet erg belangrijk geacht.

Per ministerie ziet het overleg er als volgt uit:

- Comité Administrative Paritaire: per corps of per ministerie wordt een CAP opgericht. De leden aan de personeelskant bestaan uit gekozen vakbondsleden. Het CAP functioneert als ondernemingsraad voor het corps

of ministerie. Op arbo-gebied heeft het CAP niets te zeggen, alleen is de verhouding van de vakbonden in het CAP van belang voor de samenstelling van de personeelsvertegenwoordigers in de overige overlegorganen.

- Comité Technique Paritaire: het CTP is het belangrijkste overlegorgaan op arbo-gebied; het vervult de taken die in het 'décret' van 1982 werden vastgelegd. Een CTP kan op het niveau van een ministerie worden samengesteld (een CTP 'Ministeriel' of CTP 'Centrales'), maar het kan ook op het niveau van een 'groupe de service' of 'service' worden opgericht (CTP 'locaux'). Het CTP is paritair samengesteld en adviseert de werkgever over arbo-zaken. In de meeste gevallen delegeert het CTP haar taken op gezondheids- en veiligheidsgebied aan het CHS. Binnen een aantal ministeries bestaat er geen CHS zodat het CTP toch dit terrein beheert. De werknemersleden in het CTP worden door de vakbonden aangewezen (hier zijn geen aparte verkiezingen voor). Dit hoeven geen vakbondsleden te zijn, maar in de praktijk zijn de leden allemaal verbonden met een vakbond.
- Comité d'Hygiène et de Sécurité: het CHS is zoals reeds gezegd alleen verantwoordelijk voor het gezondheids- en veiligheidsbeleid binnen een specifiek ministerie. Opnieuw kunnen er CHS op het centrale niveau worden opgericht (CHS 'Central') en op het lokale niveau (CHS 'local'). Daarnaast is het mogelijk om speciale CHS (CHS 'spécial') op te richten, gericht op specifieke risico's. Daarvan zijn er tot op heden vijf samengesteld. In het CHS zetelen er steeds twee meer werknemersvertegenwoordigers dan werkgeversleden (waaronder ook de ACMO). De werknemersvertegenwoordigers worden door de vakbonden aangewezen. Ook de preventie-arts is lid van het CHS (zie 7.4.4). De leden van het CHS kunnen apart bijgeschoold worden in gezondheids- en veiligheidsrisico's. Het CHS beschikt normaliter niet over een eigen budget.

Het CHS is verantwoordelijk voor volgende taken:

- de risico-inventarisatie,
- het onderzoek van ongevallen,
- het formuleren van verbeteringsvoorstellen met betrekking tot veiligheid en gezondheidsrisico's,
- alle maatregelen die gezondheid en veiligheid van de medewerkers kunnen beïnvloeden,
- het jaarlijks opstellen van een verslag en plan over gezondheid en veiligheid,
- de analyse van het jaarrapport van de preventiearts,
- geïnformeerd worden over alle onderzoeken uitgevoerd door de inspectiefunctionarissen (zie 7.4.4),
- het melden van onmiddellijk gevaar aan de 'chef de service'.

In de praktijk rapporteert het CHS steeds aan het CTP. Het CTP rapporteert verder aan de CSFP. Indien er geen CHS bestaat, voert het CTP bovengenoemde taken uit.

Samengevat wordt het overleg over het arbo-beleid centraal geregeld in de 'Conseil Supérieur de la Fonction Publique', een interministerieel overlegorgaan dat paritair is samengesteld en dat werkt onder voorzitterschap van de minister van de Openbare dienst. Het dagelijks arbo-beleid wordt vorm gegeven in het 'Comité Technique Paritaire' of, indien opgericht, in het 'Comité d'Hygiène et de Sécurité'.

### *Deskundige diensten*

In het arbo-beleid kunnen het overheidspersoneel en het CHS volgens het 'Décret' van 1982 alleen gebruik maken van *EHBO-afgevaardigden* en *preventie-artsen*. De EHBO-afgevaardigden zijn



speciaal afgeleide werknemers die eerste hulp bij ongevallen kunnen verzorgen. Alleen de preventieartsen bieden een echte deskundigheid aan. Het overheidspersoneel beschikt niet over eigen veiligheidsfunctionarissen zoals bijvoorbeeld in Engeland het geval is. De preventie-arts adviseert de administratie over een breed scala van zaken (veiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden, ergonomie, hygiëne) en zorgt voor het medisch onderzoek van het personeel. Het advies is op geen enkele wijze bindend voor de werkgever; wel dient deze schriftelijk te motiveren waarom daarvan wordt afgeweken. Het medisch onderzoek is niet verplichtend voor het overheidspersoneel. Jaarlijks stellen de preventieartsen een rapport op over de gezondheids- en veiligheidstoestand van de betreffende dienst. Dit rapport wordt voorgelegd aan het CHS. Er bestaan reeds preventiediensten met meerdere artsen, maar in de regel heeft elke dienst of ministerie een contract met een afzonderlijke arts. Omdat de preventiearts wordt aangesteld door een administratie en een apart contract heeft met deze administratie, bezit de arts geen totale autonomie. Deze beperkte onafhankelijkheid van de werkgever wordt in de praktijk door de artsen en personeelsvertegenwoordigers niet als een probleem ervaren.

Het is aan het CHS toegestaan om in specifieke situaties het advies van *externe experts* in te roepen. Dit laatste wordt zeer weinig gedaan omdat het CHS niet over financiële middelen beschikt om dit advies te betalen. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van de expertise van de Arbeidsinspectie. Andere diensten of instellingen die worden ingeschakeld, zijn het ANACT/ARACT ('Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail'), het INRS ('Institut National de Recherche et de Sécurité') en in mindere mate het CRNS ('Centre Nationale de la Recherche Scientifique') en het INSERM ('Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale').

### *Handhaving*

Op arbo-gebied bestaat er bij de overheid een terughoudendheid om zich door onafhankelijke inspecteurs of diensten te laten inspecteren. Evenals in Spanje en Engeland kan de overheid zichzelf niet vervolgen. Voor zover arbo-problemen terug te brengen zijn tot specifieke problemen met betrekking tot de positie van het overheidspersoneel, hebben ambtenaren wel het recht zich te richten tot onafhankelijke administratieve rechtsinstanties.

Tot nog toe wordt op arbo-gebied gewerkt met het principe van zelfcontrole. Dit wordt gerealiseerd door het aanstellen van een inspectiefunctionaris ('fonctionnaire d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité') per dienst die verantwoordelijk is voor het handhaven van het 'décret' van 1982. De inspectiefunctionaris moet aan de werkgever voorstellen wat kan worden verbeterd aan de hygiëne en veiligheid of wat noodzakelijk is om ongevallen te voorkomen. Indien er gevaarlijke



situaties bestaan kan de inspectiefunctionaris onmiddellijk ingrijpen. De 'chef de service' kan alleen afwijken van de voorstellen van de inspectiefunctionaris met een gemotiveerd advies aan zijn/haar eigen meerdere. Daarmee wordt wel duidelijk dat de inspectiefunctionaris toch in een ambivalente positie verkeert omdat deze functionaris de 'chef de service' die hem/haar heeft aangesteld, zou moeten controleren. De middelen (training, financiën) waarover de functionaris beschikt om de taak uit te oefenen zijn ook zeer beperkt. In het 'décret' van 1982 is wel voorzien dat de inspectiefunctionaris gebruik kan maken van de diensten van de arbeidsinspectie. Slechts in vier ministeries is ooit eens gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De arbeidsinspecteurs hebben evenwel geen sanctierecht ten aanzien van de 'chefs de service'.

Gezien het probleem van onafhankelijkheid wordt momenteel gedacht aan nieuwe controlesystemen. Van overheidswege wordt gedacht aan de 'inspecteurs généraux' die verregaande controlebevoegdheden hebben binnen de verschillende overheidsdiensten. Deze inspecteurs vormen een apart corps en hebben voornamelijk een financiële controle-opdracht. Vanuit het DGFP hoopt men dat deze inspecteurs ook op arbo-vlak kunnen worden ingezet. Van vakbondszijde wordt dit voorstel weinig realistisch geacht want deze inspecteurs vormen een aparte klasse binnen de administratie: hun beroepseer zal hun ervan weerhouden arbo te onderzoeken; zij hebben geen enkele kennis op dit terrein. Het inschakelen van de arbeidsinspectie wordt ook weinig zinvol geacht omdat er in het bedrijfsleven reeds onvoldoende arbeidsinspecteurs zijn. Meer hoop is er gevestigd op de oprichting van een interministeriële functie van arbo-inspecteur. De huidige inspectiefunctionaris zou niet meer gebonden worden aan één dienst.

Op het vlak van ziekteverzuim wordt gebruik gemaakt van controle-artsen ('médecin de contrôle'), gewone artsen die bij de afwezigen controleren of zij rechtmatig afwezig zijn. Deze bezoeken vinden evenwel niet systematisch plaats. Verzuim wordt ook niet als een heet hangijzer gezien binnen de Franse overheid. Buiten de controle-artsen heeft elke 'chef de service' het recht om verzuimders uit te sluiten van jaarlijkse loonpremies (tot 7% van het loon). In de praktijk gebeurt ook dit niet omdat een dergelijke beslissing voor de 'chef de service' een hele reeks administratieve beslissingen met zich meebrengt. Er zijn verder geen prikkels om een ziekteverzuimbeleid tot stand te brengen.

Voor het overige zijn er geen preventieprojecten te vinden bij de overheid gericht op stress of arbeidsongeschiktheid. Wel zijn er veel informatieprojecten of leefstijlprojecten. Het betreft hier problemen van algemene aard, niet zozeer werkgebonden problemen. Er zijn in de laatste jaren campagnes geweest over AIDS, over cardio-vasculaire ziekten, over alcoholisme en over roken.

Samengevat betekent dit dat er geen onafhankelijke controle op het arbo-beleid bij de overheid bestaat. De inspectiefunctionarissen, aangesteld door de diensthoofden, zorgen voor een zelfcontrole op allerlei risico's in de diensten. Controle-artsen moeten het ziekteverzuim in de hand houden. Er zijn geen specifieke preventieprojecten om verzuim of andere risico's terug te dringen.

## 6.5 Evaluatie en conclusies

- 1) Het arbo-beleid voor het Franse overheidsperoneel wordt beïnvloed door het bureaucratistisch en centralistisch karakter van de Franse administratie. De regelgeving wordt gestuurd door de minister van de Openbare dienst waarbij nog maar schoorvoetend een plaats wordt ingeruimd voor voorafgaand overleg met vakbonden.
- 2) Het systeem van overlegorganen werkt volgens het principe van delegatie. Alle beleid dient evenwel teruggekoppeld te worden naar het hoogste niveau van elk ministerie. Een ander kenmerk van het Franse arbo-systeem is de grote plaats die wordt ingeruimd voor vakbonden. Vakbonden zullen worden betrokken in de regelgeving en treden als enige vertegenwoordiger van het personeel op in de verschillende arbo-organen.
- 3) De verschillende vernieuwingsprocessen die in het begin van de jaren tachtig werden ingezet, zoals decentralisatie, deconcentratie, modernisering en privatisering, hebben tot nog toe weinig aan het huidige arbo-systeem gewijzigd. Verwacht mag worden dat dit in de nabije toekomst wel zal leiden tot aanpassingen in het systeem en tot uiteenlopende ontwikkelingen op lagere niveaus van de administraties.
- 4) Het arbo-systeem voor overheidsambtenaren staat los van het arbo-systeem in het bedrijfsleven. De regels voor ambtenaren zijn verschillend en minder vergaand dan voor gewone werknemers, er bestaan afwijkende arbo-organen en er bestaat geen arbeidsinspectie voor de overheidsadministratie. Op korte termijn zijn er geen ontwikkelingen te verwachten in de richting van het bedrijfsleven, ook niet als gevolg van de Europese Kaderrichtlijn.

- 5) In de praktijk werkt het arbo-systeem nog niet naar behoren. Er is een groot tekort aan preventie-artsen zodat de wettelijk voorziene taken niet kunnen worden uitgevoerd. De middelen om daadwerkelijk iets aan arbo-zaken te doen blijven beperkt.
  
- 6) De arbo-regels voor het overheidspersoneel zijn op dit moment nog steeds niet aangepast aan de Europese richtlijnen. Er wordt gepraat over aanpassing van de regelgeving op het punt van 'recht op werkweigering' en 'onafhankelijke controle op het arbo-beleid'. Een snelle aanpassing van de wetgeving ligt evenwel niet in het verschiet.

## 7. VERGELIJKENDE BESCHOUWINGEN

### 7.1 Inleiding

De diverse landenbeschrijvingen vormen de basis voor vergelijkende beschouwingen in dit hoofdstuk. Daarbij wordt globaal dezelfde indeling van thema's gehanteerd. Achtereenvolgens komen aan de orde: de institutionele en bestuurlijke context (7.2), het wettelijk kader (7.3), en de arbo-praktijk (7.4).

### 7.2 Institutionele en bestuurlijke context

#### *Convergentie of divergentie?*

In alle vijf onderzochte landen is sprake van belangrijke en soms vergaande veranderingen in de organisatie van de overheidsdienst (OECD, 1993). Deze kunnen effecten hebben op arbeidsomstandigheden van overheidspersoneel. De veranderingen komen in het algemeen neer op modernisering. Dat wil zeggen verbetering van het management en beheer van het overheidsapparaat, inclusief het personeelsmanagement. Schema 7.1 verschaft een overzicht van de belangrijkste veranderingen per land.

Schema 7.1 Actuele veranderingen in de overheidsdienst

NL	GB	SP	BRD	FR
- privatisering	- privatisering	- decentralisatie	- privatisering	- privatisering
- normalisatie	- Next Step Initiative	- modernisering	- deregulering	- decentralisatie
- decentralisatie	- Citizens' Charter		- hereniging	- deconcentratie
- Grote Efficiency Operatie (GEO)				- modernisering

De aard van de actuele veranderingsprocessen is vergelijkbaar. Waar mogelijk wordt in de vijf landen gestreefd naar meer efficiënt werkende overheidsdiensten. In het meest extreme geval betekent dit het afstoten van diensten naar de private sector. Tegelijkertijd is het vrijwel overal de bedoeling ook de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren. De veranderingen impliceren in de meeste gevallen bezuinigingen op overheidsuitgaven, een vermindering van personeel, alsmede een nieuwe status van het overheidspersoneel. De intensiteit van de veranderingen is echter per land verschillend. Deze hangt mede af van de specifieke politieke historie en cultuur van het desbetreffende land. Zo ontstaat er in Groot-Brittannië en Nederland geleidelijk een op onderdelen, soms



vergaand gewijzigde bestuursdienst. In de overige drie landen wordt vooralsnog volstaan met partiële aanpassingen. Ondanks blijvende verschillen, ligt op langere termijn een verdere convergentie van de ontwikkelingen in de rede, in die zin dat onder invloed van de EU en van de reeds in gang gezette hervormingen van bestuursdiensten in de geïndustrialiseerde landen, overheidsadministraties in organisatorische zin meer op elkaar gaan lijken (De Gier, 1993).

### *Definitie overheidspersoneel*

In het inleidend hoofdstuk is gesteld dat dit onderzoek zich beperkt tot het centrale overheidspersoneel, in het bijzonder het personeel dat werkzaam is bij de departementen van openbaar bestuur. Uit de studie blijkt dat het niet in alle gevallen zo eenvoudig is van deze beperking uit te gaan. In enkele landen genieten andere groepen overheidspersoneel dezelfde status als het personeel van de ministeries. Daarnaast blijken in enkele landen twee typen overheidspersoneel voor te komen (zie Schema 7.2). Beide groepen hebben verschillende (ongelijke) arbeidsvoorwaarden. Mede als gevolg daarvan is soms ook de regelgeving en de handhaving van regels op het vlak van arbeidsomstandigheden verschillend.

Schema 7.2 Verschillende groepen personeel binnen overheidsdiensten

NL	GB	SP	BRD	FR
- ambtenaren - arbeidscontractanten	- civil servants	- ambtenaren - arbeidscontractanten	- Beamten - Arbeitnehmer	- titulaires - non-titulaires

## 7.3 Wettelijk kader

### *Bestaand wettelijk kader*

Op het gebied van wet- en regelgeving bestaan grote verschillen tussen de vijf onderzochte landen. Er kunnen ten aanzien van dit punt ten minste twee groepen van landen worden onderscheiden. In de eerste plaats is er de groep landen (Duitsland, Frankrijk en Spanje) waar afzonderlijk wettelijke regels voorkomen op het vlak van arbeidsomstandigheden voor ambtenaren en voor niet-ambtenaren. Daarnaast zijn er twee landen (Nederland en Groot-Brittannië) waar in de sfeer van regelgeving nauwelijks een verschil bestaat tussen particuliere werknemers en ambtenaren. Niettemin is het onderscheid tussen ambtenaren en niet-ambtenaren ook in deze twee landen niet geheel geëlimineerd. Nederland beschikt over een 'Arbobesluit burgerlijke openbare dienst' onder de Arbeidsomstandighedenwet. Groot-Brittannië kent weliswaar één algemene wet voor alle werknemers in de vorm van de 'Health and Safety at Work Act' (1974), maar maakt met

betrekking tot toezicht en uitvoering nog een onderscheid voor grote groepen ambtenaren ('Crown immunity'). Overigens zijn er in alle landen groepen ambtenaren die niet of slechts gedeeltelijk onder de reguliere ambtelijke wetgeving (c.q. de ambtelijke regelgeving op het vlak van arbeidsomstandigheden) vallen. Dit betreft meestal het defensiepersoneel en het politiepersoneel.

De meeste landen kennen een hiërarchie in de bestaande wet- en regelgeving op arbo-gebied. Soms (bijvoorbeeld Spanje en Duitsland) is in de Grondwet een algemene regeling opgenomen. Daarnaast bevat het burgerlijk recht bepalingen over goed werkgeverschap. De meest concrete bepalingen zijn opgenomen in de parlementaire wetgeving terzake. In Duitsland bestaat afzonderlijke arbeidsomstandighedenwetgeving voor ambtenaren. In andere landen wordt volstaan met verordeningen of decreten in aanvulling op ook voor de particuliere sector geldende wetgeving (Frankrijk, Spanje, Nederland). In Groot-Brittannië is geen sprake van gesplitste regelgeving.

Op een lager niveau van regelgeving maken enkele landen gebruik van niet-wettelijke beleidsregels (Nederland: P-Bladen; Groot-Brittannië: 'Approved Codes of Practice'; Duitsland: 'Verwaltungsvorschriften'). In Spanje zijn, naast wettelijke regels, ook cao's belangrijk op het terrein van arbeidsomstandigheden.

#### *De overheid als wetgever*

In de vijf onderzochte landen zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken of van de Openbare Dienst en soms ook andere departementen betrokken bij het maken van wettelijke regels op het vlak van arbeidsomstandigheden. Zij treden doorgaans op als medewetgever, naast de ministeries van Arbeid, Werkgelegenheid en/of Sociale Zaken. In Groot-Brittannië bereidt de 'Health & Safety Commission' (HSC) regels voor alle werknemers voor. Afhankelijk van het betreffende onderwerp, kunnen behalve de voor de HSC/HSE beleidsverantwoordelijke minister van Werkgelegenheid, daarin ook andere ministers een rol spelen. In Duitsland heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een autonome wetgevende taak.

Samengevat vallen de posities van de overheid als respectievelijk wetgever en werkgever op het vlak van arbeidsomstandigheden in het algemeen nauwelijks met elkaar samen. De overheid als werkgever is verspreid over een groot aantal diensten en sectoren.

#### *Omzetting van de kaderrichtlijn*

De Europese kaderrichtlijn met betrekking tot veiligheid en gezondheid op de werkplek diende per 1 januari 1993 te zijn verwerkt in de nationale regelgeving van de EU-lidstaten. Belangrijk is dat de kaderrichtlijn geen onderscheid maakt tussen werknemers in de particuliere sector en werknemers in

overheidsdienst. Anders gezegd, moeten de Europese regels, uitzonderingen daargelaten, gelden voor alle werknemers. Dat betekent dat ook in die landen waar afzonderlijke regels bestaan voor ambtenaren, deze in overeenstemming moeten worden gebracht met de bepalingen van de kaderrichtlijn. Dit kan inhouden dat afzonderlijk voor ambtenaren bestaande regels geheel worden afgeschaft. Dit laatste is in Groot-Brittannië reeds het geval. Ook Nederland komt steeds dichterbij een volledige gelijkstelling van regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden voor ambtenaren en particuliere werknemers. De genoemde overeenkomsten tussen Nederland en Groot-Brittannië impliceren overigens niet dat het niveau van de regelgeving, de deskundige ondersteuning en de handhaving van de regels voor ambtenaren in beide landen gelijk zijn.

Frankrijk is nog het meest verwijderd van één geïntegreerd wettelijk regime voor alle werknemers. Duitsland en Spanje nemen een bijzondere positie in. Hoewel in deze twee landen verschillende wettelijke regimes op het terrein van arbeidsomstandigheden bestaan voor ambtenaren en particuliere werknemers zijn hier, mede onder invloed van de kaderrichtlijn, wetsontwerpen tot stand gekomen die alle werknemers bestrijken. Aangezien deze wetsontwerpen tot veel discussie hebben geleid, is het op dit moment niet duidelijk of zij uiteindelijk de status van wet zullen halen. Indien dat niet het geval zal zijn, zullen de bestaande regelingen voor ambtenaren op het niveau van de kaderrichtlijn moeten worden gebracht (zie Schema 7.3).

Schema 7.3 Arbo-regelgeving werknemers en ambtenaren na omzetting van de kaderrichtlijn

Geïntegreerde regelgeving:	Gescheiden regelgeving:	Voortgaande discussie over integratie:
GB/NL	FR	BRD/SP

## 7.4 De arbo-praktijk

### *De overheid als werkgever*

Tussen de vijf onderzochte landen zijn er aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de overheid optreedt als werkgever. Eerder werd gerefereerd aan het voorkomen van verschillende groepen overheids personeel (zie Schema 7.2). Daarnaast blijkt de overheid geen homogene entiteit te zijn. In Spanje kunnen, soms aanzienlijke, onderlinge verschillen optreden in arbeidsomstandighedenbeleid tussen de ambtenaren die in dienst zijn van de nationale ministeries en de ambtenaren die werkzaam zijn voor de autonome regio's. Datzelfde geldt in zekere zin ook voor Duitsland, waar verschillen voorkomen tussen personeel in dienst van de federale bond, de afzonderlijke landen en gemeenten. In alle vijf bestudeerde landen is de verantwoordelijkheid voor het

arbeidsomstandighedenbeleid in belangrijke mate gedelegeerd of gemandateerd aan de verantwoordelijke lijnmanagers. Ook daardoor treden belangrijke onderlinge verschillen op in de praktijk van het arbeidsomstandighedenbeleid. In Nederland ten slotte is vanaf 1 april 1993 het sector-model ingevoerd. Mede als gevolg daarvan vormt het arbeidsomstandighedenbeleid van de Nederlandse overheid niet langer een geïntegreerd geheel, maar zijn de acht sectoren (rijk, provincies, gemeenten, onderwijs en wetenschappen, politie, defensie, rechterlijke macht en waterschappen) zelf verantwoordelijk voor de invulling daarvan.

#### *Werknemersvertegenwoordiging en overlegorganen*

Er is in de vijf onderzochte landen op verschillende niveaus een meer of minder uitgewerkte infrastructuur aanwezig waarbinnen overheidswerknemers betrokken worden bij het arbeidsomstandighedenbeleid. In het bijzonder kan een onderscheid worden gemaakt tussen het landelijke niveau, het niveau van de afzonderlijke diensten en de werkplek (afdeling)\*.

Op nationaal niveau kunnen, met uitzondering van Spanje (in dit land bestaan alleen werknemersorganen), landelijke overlegorganen worden onderscheiden. Daarin participeren naast de werkgevers, de overheidsvakbonden. In een aantal gevallen zijn er op het niveau van de diensten ook bi-partite overlegorganen. Daarnaast beschikken de diensten in Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk over veiligheidsvertegenwoordigers op afdelingsniveau. In Schema 7.4 wordt een en ander samengevat.

Schema 7.4 Werknemersvertegenwoordiging en overlegorganen

	NL	GB	SP	BRD	FR
Landelijke/regionale/sectorale overlegorganen:	SER (Commissie Arbeidsomstandigheden) CGOA ROP Sectoraal overleg (VSO)	HSC/HSE Whitley councils	-	-	CSFP CCHS
Overlegorganen op dienst niveau:	dienst-commissie bijzondere commissie	safety committee	-	Personalrat Arbeitsschutz Ausschuss	CTP CHS
Directe werknemersbetrokkenheid	-	safety representatives	delegados de personal junta de personal	Sicherheitsbeauftragte	veiligheidsvertegenwoordigers

\* De hierna te noemen organen houden zich doorgaans niet exclusief met arbeidsomstandigheden bezig.



### *Deskundige diensten*

In Groot-Brittannië is de CSOHS een landelijk opererende deskundige dienst ten behoeve van de ambtenaren. Deze dienst dient te concurreren met particuliere adviesdiensten. Daarnaast zijn in dit land op het vlak van de bedrijfsgezondheidszorg de NHS en de EMAS actief. In Nederland is er de landelijk en regionaal opererende RBB. Deze dienst zal op termijn worden geprivatiseerd. In Spanje bestaan tot nu toe nog vrijwel geen voorzieningen in de sfeer van deskundige diensten, al kunnen de werknemers terugvallen op een met de Engelse NHS vergelijkbare Nationale Gezondheidsdienst. In Frankrijk en Duitsland zijn er mede als gevolg van de nauwe verwevenheid van het arbeidsomstandighedenbeleid met sociale zekerheid, goed ontwikkelde medische diensten.

### *Handhaving*

In die landen waar de arbeidsomstandighedenwetgeving voor alle werknemers geldt, zien de inspectie-apparaten tevens toe op de uitvoering in de overheidssectoren (Nederland en Groot-Brittannië). Niettemin geschiedt de handhaving er minder intensief dan in de particuliere sector (vgl. 'Crown Immunity').

In Spanje heeft de arbeidsinspectie slechts handhavingsbevoegdheden ten aanzien van overheidsperoneel met een arbeidscontract. In het ontwerp voor een nieuwe arbeidsomstandighedenwet wordt voorgesteld dat de arbeidsinspectie voor het gehele overheidsperoneel dient te functioneren. In Duitsland is er sprake van 'hiërarchische Binnencontrole'. Dat wil zeggen dat het hogere overheidsniveau het lagere controleert (een vorm van zelf-controle in plaats van onafhankelijke controle). De arbeidsinspectie-apparaten in dit land hebben derhalve geen bevoegdheden ten aanzien van ambtelijke diensten. Wellicht zal als gevolg van de Europese kaderrichtlijn in de toekomst een afzonderlijke overheidsinspectie worden ingericht. In hoeverre deze onafhankelijk zal zijn, staat nog ter discussie. Ook in Frankrijk is er in de ambtelijke dienst sprake van zelfcontrole. De dienstleiding benoemt ten behoeve daarvan inspectiefunctionarissen. In de nabije toekomst wordt vermoedelijk in dit land een onafhankelijke overheidsinspectie in het leven geroepen. De effectiviteit van de handhaving zal, met name in het geval van zelf-controle, beperkt zijn (zie Schema 7.5).

Schema 7.5 Handhaving

NL	GB	SP	BRD	FR
arbeidsinspectie	arbeidsinspecties HSE	inspectie arbeidscontractanten	'hiërarchische Binnencontrole'	'fonctionnaire d'inspection'

## 8. EVALUATIE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 8.1 Evaluatie

In het voorafgaande zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek kort samengevat. Naast duidelijke overeenkomsten, blijken er in regelgeving en beleid met betrekking tot ambtenaren aanzienlijke verschillen voor te komen. Globaal gezien, zijn er twee groepen landen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er de landen (Groot-Brittannië en Nederland) waarin er nauwelijks verschillen bestaan ten aanzien van regelgeving voor werknemers in de particuliere en de overheidssector. In de overige drie landen is er sprake van een vooralsnog strikte scheiding tussen overheidspersoneel en werknemers in de particuliere sector. Gemeenschappelijk in alle vijf onderzochte landen is dat het arbeidsomstandighedenbeleid voor diverse groepen ambtenaren aanzienlijk kan verschillen.

Onder invloed van de Europese kaderrichtlijn zullen de wettelijke regels voor ambtenaren en werknemers in de particuliere sector op een gelijkwaardig niveau moeten worden gebracht. In Groot-Brittannië en Nederland zullen daardoor de laatste verschillen in regelgeving op het vlak van arbeidsomstandigheden tussen ambtenaren en niet-ambtenaren geheel verdwijnen. In Frankrijk zal een afzonderlijk regime voor ambtenaren in tact blijven, terwijl in Duitsland een reële kans aanwezig is dat de nog gescheiden regimes voor ambtenaren en niet-ambtenaren door middel van nieuwe regelgeving worden samengebracht. In Spanje is sprake van een in beginsel voor alle werknemers geldende wetgeving, zij het dat de regels worden vertaald naar de situatie bij de respectievelijke overheden.

Opvallend is dat de posities van de overheid als respectievelijk wetgever en werkgever op het vlak van arbeidsomstandigheden in het algemeen nauwelijks met elkaar samenvallen. De overheid als werkgever is in toenemende mate verspreid over een groot aantal diensten en sectoren. De overheidsrol als (mede-)wetgever blijft in de meeste gevallen beperkt tot één of enkele ministeries (met name de ministeries van Binnenlandse Zaken of van de Openbare Dienst). In Duitsland is de overlap in de rol van wetgever en werkgever relatief groot.

De kaderrichtlijn is niet de enige factor van betekenis bij de ontwikkelingen op het terrein van arbeidsomstandigheden voor ambtenaren. In alle vijf in de studie opgenomen landen is sprake van een proces van modernisering van overheidsdiensten, dat gevolgen zou kunnen hebben voor de feitelijke arbeidsomstandigheden van ambtenaren (en uiteindelijk dus ook voor de regelgeving en de beleidspraktijk terzake). In de kern houdt dit proces in dat de overheid in meer of minder mate

terugtreedt als actor in het sociale beleid. Relevante processen in dit verband zijn onder meer: deregulering, privatisering, decentralisatie en normalisatie (o.a. OECD, 1993). In sommige landen heeft zich dit geuit in de introductie van aspecten van 'new public management' (Osborne en Gaebler, 1993). Dat wil zeggen dat ambtelijke diensten in hun organisatie meer en meer marktelementen introduceren ten behoeve van enerzijds een grotere efficiency en anderzijds een verbetering van de kwaliteit van geleverde diensten.

De achtergrond van deze nieuwe ontwikkeling is de gewaarwording dat de gedurende de jaren dertig en veertig ontworpen bureaucratisch-georganiseerde overheidsdiensten niet langer adequaat functioneren in een snel veranderende wereldeconomie aan het eind van deze eeuw. Het zal duidelijk zijn dat een verdergaande ontwikkeling van 'new public management' verstrekkende gevolgen zal hebben voor zowel de kwaliteit van de arbeid van ambtenaren, als de omvang van de publieke werkgelegenheid.

## 8.2 Conclusies

- 1) De uit de kaderrichtlijn voortvloeiende verplichtingen, worden in de diverse landen verschillend ingevuld. In sommige landen (Nederland en Groot-Brittannië) is sprake van een ten opzichte van het bedrijfsleven vrijwel volledige normalisatie van regels, beleid en handhaving op het vlak van arbeidsomstandigheden. Desondanks blijven er tussen deze twee landen aanzienlijke verschillen bestaan. Deze spitsen zich toe op het niveau van de regelgeving (type regelgeving, mate van detaillering), handhaving en de aanwezigheid van deskundige diensten. In de andere landen uit het onderzoek wordt vooralsnog volstaan met aanpassing en uitbreiding van de afzonderlijke voor ambtenaren bestaande regels, beleid en handhaving. Deze laatste praktijk is niet in overeenstemming met de strekking van de kaderrichtlijn, die geldt voor *alle* werknemers. Harmonisatie van minimum-regels op het vlak van arbeidsomstandigheden in de EU impliceert formeel immers een volledige normalisatie van regels voor ambtenaren en niet-ambtenaren.
- 2) Ondanks het verschil in aanpak van de implementatie van de kaderrichtlijn tussen de vijf in het onderzoek opgenomen landen, is er in al deze landen sprake van een proces van modernisering van de ambtelijke dienst. Ook hier treden grote onderlinge verschillen op. Gemeenschappelijke elementen van dit proces zijn: decentralisatie, privatisering en



deregulering. Uiteindelijk zal dit proces in alle vijf landen leiden tot een grotere conformiteit van arbeidsverhoudingen tussen de overheidssectoren en het bedrijfsleven.

- 3) Opmerkelijk in de onderzochte landen is het door elkaar lopen van de rollen van de overheid als wetgever en de overheid als werkgever, zij het dat er nuanceverschillen bestaan tussen de respectievelijke landen. Op zichzelf leidt dit gegeven niet tot niet-aanvaardbare rolconflicten, te meer daar in de vijf landen de directe band tussen wetgever en werkgever (op verschillende wijzen) is opgerekt door middel van bijvoorbeeld delegatie/mandatering van beleidsbevoegdheden terzake in de lijn, introductie van afzonderlijke overheidssectoren (sectoraal/regionaal), e.d. Overigens vormt dit thema in enkele landen nog een onderwerp van discussie.
- 4) De rol van de ministeries van Binnenlandse Zaken of van de Openbare Dienst is in de onderzochte landen niet overal gelijk. Er bestaan verschillen ten aanzien van het betrokken zijn bij de voorbereiding van de wettelijke regels (wetgevende versus mede-wetgevende taken). Voorts verschilt de mate van consultatie van betrokken partijen op verschillende niveaus, evenals de wijze van handhaving (zelfhandhaving versus handhaving door gewoonlijk onder een ministerie van Arbeid of Sociale Zaken ressorterend inspectie-apparaat).
- 5) Er treedt tussen de EU-lidstaten een grote mate van variatie op in de wijze waarop de verschillende onderdelen van de kaderrichtlijn worden geïmplementeerd (vgl. De Gier, 1991). In sommige landen wordt nieuwe parlementaire wetgeving ingevoerd of bestaande parlementaire wetgeving gewijzigd. In andere landen wordt volstaan met vastlegging in niet-parlementaire regelgeving (verordeningen, decreten, e.d.). Bovendien wordt slechts in enkele landen de arbeidsomstandighedenregelgeving voor ambtenaren en niet-ambtenaren geïntegreerd.  
Ook in de handhaving van de regelgeving bestaan grote verschillen tussen de lidstaten. In het algemeen hebben de noordelijke lidstaten een uitgebreidere handhavingstraditie dan de zuidelijke lidstaten. Genoemde verschillen hebben uiteraard ook effecten op regelgeving, beleid en handhaving ten aanzien van ambtenaren op het terrein van arbeidsomstandigheden in de lidstaten.



- 6) De expliciete koppeling van arbeidsomstandighedenbeleid aan beleid met betrekking tot terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van werknemers komt alleen in Nederland voor. Dit vloeit in belangrijke mate voort uit de relatief hoge mate van afwezigheid van werknemers als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

### 8.3 Aanbevelingen

- 1) Ten behoeve van de verdere integratie van regels voor ambtenaren en niet-ambtenaren op het terrein van arbeidsomstandigheden, zou de EU actiever op het moderniseringsproces dienen in te spelen. Wellicht zouden de ministeries van Binnenlandse Zaken hierin een stimulerende rol kunnen vervullen. De reeds ontplooiden initiatieven ter bevordering van de sociale dialoog tussen ambtelijke werkgevers- en werknemersorganisaties op Europees niveau kunnen hieraan een (verdere) bijdrage leveren.
- 2) Aangezien het bij EU-regels op het vlak van arbeidsomstandigheden ten principale gaat om minimumnormen, waarbij afwijkingen naar boven zijn toegestaan, is het de vraag welk minimum-niveau van implementatie van de kaderrichtlijn en welk minimumniveau van handhaving van de nieuwe regels nog voldoet aan de EU-standaarden. Uit het onderzoek komt naar voren dat Nederland ruimschoots voldoet aan de EU-verplichtingen. Vanuit beleidsmatig oogpunt is de vraag relevant, of Nederland in vergelijking met de andere in dit onderzoek opgenomen landen niet te ver is gegaan bij de implementatie. Een minder vergaande implementatie van de kaderrichtlijn zou wellicht ook aanvaardbaar zijn geweest voor de EU\*.  
De vraag, welk minimum-niveau van implementatie van de kaderrichtlijn in de verschillende landen aanvaardbaar is, verdient derhalve nadere aandacht van de EU. Ten einde te voorkomen dat de verschillen te groot worden, dient in elk geval duidelijker te worden vastgesteld wat de meer precieze beleidsvrijheid in deze van de afzonderlijke lidstaten is.
- 3) De onderhavige studie is primair verkennend van aard. Het resultaat ervan moet derhalve in dat kader worden gezien. Door de EU of één of meer lidstaten te initiëren internatio-

---

\* Het ligt overigens in de bedoeling de Nederlandse Arbowet in de nabije toekomst in vergaande mate te dereguleren door middel van enerzijds het terugbrengen van de bestaande 30 Arbobesluiten met in totaal 1200 bepalingen tot één besluit met maximaal 600 bepalingen en anderzijds een heroriëntatie op de wet zelf.

naal vergelijkend vervolgonderzoek, dat meer inzicht verschaft in de feitelijke en gewenste ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsomstandigheden van overheidsambtenaren, is aan te bevelen. Er zou bijvoorbeeld meer zicht moeten worden verkregen op de effecten van de lopende en toekomstige herstructureringsoperaties van overheidsdiensten (privatisering, decentralisatie, deconcentratie) in de lidstaten op de arbeidsomstandigheden van ambtelijke werknemers en de rol die Europese regelgeving daarbij speelt of zou dienen te spelen. Een ander belangrijk thema betreft de gevolgen van de normalisatie van ambtelijke en niet-ambtelijke stelsels van arbeidsverhoudingen voor de diverse betrokken partijen. Een derde en laatste relevant thema betreft het verder uitdiepen van de verschillende elementen van dit onderzoek, zoals de vormgeving van deskundige diensten in EU-lidstaten, de ontwikkeling van de handhavingspraktijken in de lidstaten, de ontwikkeling van de overlegstructuren op het vlak van arbeidsomstandigheden in de lidstaten en de ontwikkeling van de regelgeving.

- 4) Aangezien de EU tot op heden weinig of geen aandacht heeft besteed aan de arbeidsomstandighedenproblematiek van ambtenaren ligt het in de rede dat de EU een actie-en onderzoekprogramma op dit terrein start. Daarnaast dienen ook nationale overheden een initiërende rol bij onderzoek te spelen. Een interessante mogelijkheid hier is dat twee of meer lidstaten gezamenlijke initiatieven nemen voor vergelijkend onderzoek.



## LITERATUUR

- Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales (5 de febrero de 1992).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA). 'Entwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz - ASRG). Bonn: BMA, 1992.
- BROERSEN T, KLOSSE S, KNEPPER S, VROOLAND V. Arbeidsongeschiktheid onder ambtenaren. Feiten, analyses, maatregelen. Den Haag: Servicepunt BIZA, 1991.
- BUCHHOLZ D. Arbeitsschutz im öffentlichen Dienst. Zeitschrift für Tarifrecht 1991;11:455-63.
- CABINET OFFICE. Next Steps; some questions answered. London: 1989.
- CASTELLA JL, GRAU M, PINILLA J. Comunidad Europea. Repertorio de Directivas Vigentes y Programadas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Estructurado Analíticamente. Salud y Trabajo. No 95, 1993.
- CC.OO (Federación sindical de administración pública). Plataforma Salud Laboral /93. Madrid: Secretaria Federal de Salud Laboral y Medio Ambiente, 1993.
- CC.OO (Federación sindical de administración pública). Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales (15 de febrero de 1993).
- CHAUMETTE P. Harmonization and hazard; regulating workplace health and safety in the European community. Robert Baldwin, Terence Daintith (ed.). London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman, 1992:19-48 (European Law library)
- CIVIL SERVICE OCCUPATIONAL HEALTH SERVICE. Health and safety in the Civil Service: fifth report 1991-1992: part 1 and part 2. Edinburgh:CSOHS, 1992.
- COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, DIRECTORAAT-GENERAAL WERKGELEGENHEID, ARBEIDSBETREKKINGEN EN SOCIALE ZAKEN, DIRECTORAAT GEZONDHEID EN VEILIGHEID. De arbeidsinspectie in de Europese gemeenschap; gezondheid en veiligheid rechtstelsels en sancties. Brussel: 1992.
- COMMISSION CENTRALE D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ. Hygiène et sécurité, prévention médicale dans la Fonction Publique de l'État. Bilan de l'application du décret n.82/453 du 28 Mai 1982. Paris: CCHS, 1990.
- CROZIER M. The Bureaucratie Phenomenon. Chicago: University of Chicago press, 1964.
- DALTON AJP. Lessons from the United Kingdom: fightback on workplace hazards, 1979-1992. Int. J. Health Services 1992;22:489-95.
- DEUTSCHER BEAMTENBUND (DBB). Stellungnahme des Deutschen Beamtenbundes zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz). Bonn: 1993.
- Décret n.82/453 du 28 Mai 1982.
- Décret n.85/755 du 19 Juillet 1985.
- DGMP. Het sectorenmodel. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.
- GIBERT P, THOENIG JC. La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie. Revue Politiques et Management Public 1993;11(1):3-21.
- GIER HG de. Arbeidsomstandighedenrecht in Europees perspectief: implementatie van EG-richtlijnen op het vlak van arbeidsomstandigheden en produktveiligheid. Deventer: Kluwer, 1991.
- GIER ERIK de. Regulation of the public sector. Paper in behalf of the international conference Social Dialogue in Europe: Strategies, Actors, Instruments. Milan September 24-25, 1993.
- GOUDSWAARD A. De justitiële handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut, 1993.
- GRÜNDEMANN RWM, LOURIJSEN ECMP, VAAS S, VINK P. Verbetering van de kwaliteit van de Arbeid en de Gezondheid bij de Rijksoverheid. Leiden: NIPG-TNO; DGMP: Juli 1993.
- HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE (HSE). Workplace Health & Safety in Europe. London: HSE, 1991.
- HEALTH AND SAFETY COMMISSION (HSC). Proposals for health and safety (general provisions) regulations 1992 and approved code of practice. London: HSC, 1991.



- HEALTH AND SAFETY COMMISSION (HSC). The health and safety system in Great Britain. Londen: HSC, 1992a.
- HEALTH AND SAFETY COMMISSION (HSC). Management of health and safety at work: management of health and safety at work regulations 1992: approved code of practice. Londen: HMSO, 1992b.
- HEALTH AND SAFETY COMMISSION (HSC). Annual Report 1991/1992. Londen: HSC, 1992c.
- HEESEN TJ. Arbo over de grenzen: Spanje. Risikobulletin 1992;13:3-4.
- HMSO. The Citizen's Charter; raising the standard. Londen: HMSO, 1991.
- HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE (HSE). Workplace health & safety in Europe. Londen: HSE, 1991.
- INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN. Overheid en Arbowet: een onderzoek naar ervaringen in de praktijk. Voorburg: DGA, 1989.
- JOOSTEN J. Van de redactie: Arbowet. Arbo & Milieu. 1993(6/7):2.
- KROON PJ, OVEREYNDER MA, eds. Occupational health services in 6 member states of the EC. Amsterdam: Studiecentrum Arbeid en Gezondheid, 1991.
- KURVERS R. Sectoraal arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. Personeelsbeleid. 1993;29(2):17-21;(3):52-9;(4):50-4.
- LEISNER W. Rechtsgutachten über die Frage der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zum Arbeitsschutz im Öffentlichen Dienst. Bonn: Bundesministerium des Innern, 1990.
- MÄRTINS G. Arbeitsschutz und Unfallverhütung im öffentlichen Dienst. Die Sozialgerichtsbarkeit 1992;39:97-118.
- LYON-CAEN A, ed. European Employment and Industrial Relations Glossary: France. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. Le dialogue social, enjeu de la modernisation de l'Administration. Journée d'étude interrégionale - Beaune (14 janvier 1992). Paris: Les Cahiers du Renouveau, 1992.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. L'Amélioration des relations entre l'Administration et ses usagers. Paris: La Documentation française, 1992.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. Modernisation du Service Public. Réunion des Ministres du 16 Juin 1992. Paris: Direction des Journaux officiels, 1992.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. La Fonction Publique de l'État. Mars 1992-mars 1993. Rapport Annuel. Paris: DGAFP, 1993.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. La Fonction Publique de l'État. Bilan social. Paris: DGAFP, 1993.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. Amélioration des conditions de travail et modernisation. Journée d'étude interrégionale - Rouen (7 Novembre 1991). Paris: Les Cahiers du Renouveau, 1991.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. Rapport Général Fonction Publique 1991. Paris: DGAFP, 1991.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES. Fonctionnaires et stagiaires de l'État. Protection sociale contre les risques maladie et accidents de service. Paris: Journal officiel de la République française, n.1623. (Circulaire du 30 janvier 1989).
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN. Dienst informatievoorziening overheidspersoneel (DIO). Kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel 1992. Den Haag: BiZa, 1992.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN. Directoraat Generaal Management en Personeel (DGMP). Inventarisatie Implementatie Arbeidsomstandighedenwet Overheid. Den Haag: BiZa, 1994.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW). Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden (IBA). Den Haag: Min SZW, 1991.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo. Madrid: MAP, 1991.
- MOLL VAN CHARENTE AW. Pilotproject 'Terugdringen ziekteverzuim overheid'. Tijdsch Toegepaste Arbowetenschap 1993;6(2):18-24.

- NEDERLANDS INSTITUUT VOOR ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN (NIA). *Nieuwe grenzen aan arbeidsomstandigheden*. Amsterdam: NIA, 1990.
- NEDERLANDS INSTITUUT VOOR ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN (NIA). *Rijksoverheid en Arbowet. Taken en verantwoordelijkheden bij het invoeren van Arbo-beleid*. Amsterdam: NIA, 1992.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public Management: OECD Country Profiles*. Paris: OECD, 1993.
- Ordonnance du 4 Février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.
- OSBORNE DAVID, GAEBLER TED. *Reinventing government: how the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Books, 1993.
- PALAND N, SCHWEDES R. *Occupational safety and health in Germany; an overview*. Bonn: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1992. 4a ed.
- PENNEKAMP E. *De gemeente is gewoon een bedrijf. Landelijk project Arbeidsinspectie. Arbeidsomstandigheden Concreet 1993;2(juni):31-3*.
- PRACTH H. *Öffentlicher Dienst A-Z: Wichtige Begriffe des öffentlichen Dienstrechts in Stichworten*. Bonn: BMI, 1992.
- RODRÍGUEZ JA. *Struggle and Revolt in the Spanish Health Policy Process: the Changing Role of the Medical Profession*. *Int J Health Services* 1992;22(1):19-44.
- SERVICE PUBLIC. *Le mensuel du Ministère de la Fonction Publique*. No 12, Juin, 1993
- SPECIAL ISSUE: HEALTH CARE IN THE EC MEMBER STATES. *Health Policy*. 1992;20(1-2).
- TERRY M, DICKENS L. *European employment and industrial relations glossary: United Kingdom*. London/Luxembourg: Sweet and Maxwell/Office for official publications of the European Community, 1991.
- TOVAR JA. *Harmonization and hazard; regulating workplace health and safety in the European community*. Robert Baldwin, Terence Daintith (ed.). London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman, 1992:167-202 (European Law library)
- TRADE UNION CONGRESS. *Hazards at work: TUC guide to health and safety*. London: TUC, 1988.
- VALVERDE AM. *European Employment & Industrial Relations Glossary: Spain*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1991.
- VIGNALOU L. *La medecine de prevention dans la Fonction Publique de l'État*. Paris: Rapport au Ministre d'État, Ministre de la Fonction Publique de l'État et des Réformes Administratives, 1991.
- VOGEL L. *Evaluation of preventive services in the workplace and the implementation of the community's framework directive 89/391; comparative study in the EEC and EFTA countries; second interim report of a survey on preventive services*. Brussel: ETUTB, 1992.
- WALTERS D, DALTON A, GEE D. *Workers and trade union representation on health and safety in Europe: the theory, the practice and the potential*. Brussel: ETUTB, 1992
- WANK R. *Harmonization and hazard; regulating workplace health and safety in the European community*. Robert Baldwin, Terence Daintith (ed.). London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman, 1992:49-76 (European Law library)
- WEISS M, KRIEGER H, Hrsg. *Die Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland: ein Glossar*. Dublin: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 1991.



**BIJLAGEN**

	pagina
BIJLAGE 1 TOPIC LIST	83
BIJLAGE 2 CONTACTPERSONEN	89
BIJLAGE 3 AFKORTINGEN	97





**BIJLAGE 1**

**Topic list**



Topic list in behalf of the Dutch international comparative research project into health & safety policies for government personnel in France, Great Britain, Germany, Spain and the Netherlands

This list contains a number of questions. The first block of introductory questions concern the context of the central theme of this research project, notably the questions posed under the second block. These group of questions are focused on the following three main points: (a) structure and institutions (legal aspects, roles of bargaining partners, interrelations, etc.) regarding health & safety of government personnel; (b) the implementation of the framework directive on health & safety at the workplace + accessory directives with respect to government personnel and apart from this the related health & safety policies of government institutions; (c) the ongoing changes in structures, institutions and policies as a consequence of EC activities concerning health and safety. The third block of questions are more conclusive. See for further information also the accompanying introductory research note.

## I. INTRODUCTORY QUESTIONS

1. Could you briefly sketch the legislative/regulatory strategy (politico-administrative culture) in your country?
2. Could you also sketch in the same context the regulatory framework regarding health & safety; including the existing hierarchy (parliamentary legislation, secondary legislation, policy rules)? In what way, in general, are EC-directives on health & safety getting implemented in your country?
3. Could you give a summary of the actual state of the implementation process of health & safety directives in your country?



---

## II. GOVERNMENT PERSONNEL AND HEALTH AND SAFETY

1. In what way(s) does government personnel fit in this picture?
2. Which categories of workers do normally belong to government personnel (civil servants, police, military, public enterprises, others)? Could you also give figures of the composition of the various groups as compared to the whole working population?
3. Are there special laws, regulations, codes of practice for government personnel in the health & safety field?
4. Could you tell something about the relation between government as an employer and government as legislator? Is this conceived as a problem; and if so in what respect?
5. Could you describe as concise as possible government policies into health and safety of government personnel? Think of: categories, aims, means, instruments, prevention programmes, experiments, enforcement.
6. Could you also give a picture of the existing institutional structure (inclusive interrelations) with respect to government personnel (bargaining/negotiation structures, collective agreements, medical service, advisory bodies, research institutes, etc.?)
7. Is sickness absenteeism and/or disability of government personnel a problem in your country? If so, to what extent are health & safety policies used as an instrument to reduce the number of sick/disabled workers? Are there any special projects or programs in this respect?
8. Which role more exactly does the EC play in the further development of health & safety policies for government personnel?
9. Which practical consequences does the so called framework directive (89/391/EEC) have for government policies and government personnel?

10. Same question with respect to the other more specific directives under the framework directive?
11. Who will enforce and in what way?
12. To what extent is workers well-being (attention for job content, fitting the job to the worker and workers participation) worked out in the regulations for government personnel?

### III. CONCLUDING QUESTIONS

1. Which persons in your country could be seen as key persons (government managers, trade union officials, labour inspectors, etc.) in the policy making process, administration and enforcement of health & safety of government personnel (names, addresses, phone + fax-numbers)?
2. What do you expect from the EC in the coming years on occupational health and safety for government personnel apart from the directives based upon the framework directive regarding health at work (think of new directives, recommendations, promotion, etc.)?
3. Do you foresee certain problems as to government personnel?
4. Do you feel any need of international cooperation between the Member States as to health & safety of government personnel?
5. Could you name us research, literature, etc. about health & safety matters regarding government personnel?



## **BIJLAGE 2**

### **Contactpersonen**





## CONTACTPERSONEN

### 2. NEDERLAND

#### 2.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken

Directoraat Generaal Management en Personeel

- Drs. Ronald Voorthuis\*

- Drs. Paul Boom

#### 2.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directoraat-Generaal van de Arbeid

- Drs. Trevor Dirksen

- Drs. Elly van Kooten

Arbeidsinspectie

- Drs. Cees Meerhof

- Drs. Cees Vos

- Drs. Martin den Held

#### 2.3 Arbeidsinspectie Amsterdam

- Mr. Harm de Jong

#### 2.4 Vakbonden

ABVA-KABO

- Drs. X. den Uijl

### 3. GROOT-BRITANNIË

#### 3.1 Health and Safety Executive

General Policy Branch, London

- Dr. P. Graham

International Branch, London

- Ms. J.M. Durning

---

\* Drs. R. Voorthuis participeerde tevens aan de bezoeken aan de lidstaten en fungeerde als ministerieel begeleider van het onderzoek. Het onderzoeksteam dankt hem voor zijn stimulerende begeleiding.

- HM Senior Principal Inspector of factories, Basingstoke  
Mrs. A. Sharp
- 3.2 Office of Public Service and Science (Cabinet Office)
  - Machinery of Government, London  
Mr. M. Williams
- 3.3 Bedrijfsgezondheidsdienst
  - Civil Service Occupational Health Service, Edinburgh  
Dr. G.S. Sorrie (MA + Director)
  - Mr. R. Brownley
- 3.4 Vakbonden
  - Council of Civil Service Unions, London  
Mr. C.R. Cochrane
  - Institution of Professionals, Managers and Specialists, London  
Ms. E. Jenkins
- 4. SPANJE**
- 4.1 Overheid
  - Ministerio para las Administraciones Publicas
    - Subdirector General de Relaciones Internacionales  
Direccion General de la Function publica, Madrid  
Mr. Emilio Casals Peralta
    - Mrs. Regina Mañueco
    - Directora General de la Función Pública, Madrid  
Mrs. María Teresa Mogín Barquín
    - Subdirector General de Ordenación de la Función Pública, Madrid  
Mr. José Luis Rodríguez Valdés
    - Subdirector General Adjunto de Relaciones Laborales, Madrid  
Mr. José Pedro de Lorenzo Rodríguez
    - Subdirector General de Relaciones Laborales, Madrid  
Mr. Pablo Fernández García

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Nuevos Ministerios, Madrid
- Direccion General de la Inspeccion de Trabajo y Seguridad Social, Madrid  
Mrs. Carmen Briones
- Subdirector General Inspección de Relaciones Laborales y Seguridad e Higiene, Madrid  
Mr. Javier Gómez-Hortigüela Amillo
- Direccion General de Trabajo, Madrid  
Mrs. Maria Ley Sisi Moreno
- Consejero Técnico. Oficina de Relaciones Sociales, Madrid  
Mr. Javier Barbero Marcos
- Director de la Oficina de Relaciones Sociales Internacionales, Madrid  
Mr. Miguel Colina Robledo
- Mrs. Ana Gonzalez Gomez
- 4.2 Onderzoekscentra
  - Centro Nacional de Condiciones de Trabajo, Barcelona  
Mr. Emilio Castejon Vilella
  - Instituto Nacional de Seguridad, de Hygiene e de Condiciones de Trabajo  
Consejero Tecnico de Direccion, Madrid  
Mr. Mario Grau Ríos
- 4.3 Vakbonden
  - Federación de Servicios Públicos - FSP - UGT, Madrid  
Mr. Enrique Herrero Roman (staf gezondheid)
  - Mr. Manolo Fernando Braso (lid van de Consejo de Madrid)
  - Mrs. Maria Jesus
  - Federación Sindical Administración Pública, CC OO  
International Secretary  
Mrs. Concepción Verdu
  - Secretario de Salud Laboral y Medio Ambiente, Madrid  
Mr. Javier Torres Fernández



## 5. DUITSLAND

### 5.1 Bundesministerium für Arbeit und Sozial Ordnung, Bonn

- Herr Opfermann

- Herr Mozet

### 5.2 Bundesministerium des Innern, Bonn

- Herr Ministerialrat Dr. jur. A. Herzig

### 5.3 Bedrijfsgezondheidsdienst

Bundesministerium des Innern

Ärztlicher und Sozialer Dienst der obersten Bundesbehörden, Bonn

- Herr Ministerialrat Dr. med. Heck

### 5.4 Vakbonden

Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart

- Herr Meijer

Deutsche Angestellten Gewerkschaft, Hamburg

- Herr Rupert

Deutsche Beambtenbund, Bonn

-

Deutscher Gewerkschaftbund

Abteilung Beamte/Öffentlicher Dienst, Düsseldorf

-

## 6. FRANKRIJK

### 6.1 Overheid

Ministerie van Buitenlandse zaken, Parijs

- Mr. Driencourt

Direction du Personnel

- Mr. Michel Lequertier

Mr. Joubert

-

Mrs. Gambart

-

Eerste minister - Openbaar Ambt

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Bureau FP4, Parijs

- Mrs. Catherine Theron

Sous-directeur de l'encadrement et de la formation, Sous-directeur du Statut des fonctionnaires, Parijs

- Mr. Raymond Piganiol

Ministère de l'industrie

Secrétariat Médicale

- Dr. Laurent Vignalou (médecin de prévention)

Sous-directeur de la modernisation et de la qualité

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique et de la modernisation de l'Administration, Parijs

- Mrs. Marie-Helene Poinssot

Ministerie van Arbeid

Chargée de mission à la sous-direction des Conditions du Travail

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Parijs

- Mrs. Mireille Berthezène

## 6.2 Vakbonden

Interco - CFDT, Parijs

- Mrs. Marie-Jo Le Goff

Fédération Générale des Fonctionnaires - Force Ouvrière, Parijs

- Mr. Roland Gaillard, General Secretary

- Mrs. Marie-Suzie Pungier

- Mr. Christian Courant

## 7. OVERIGE

European Public Services Committee, Brussel

- Mrs. Carola Fischbach-Pyttel

- Mr. Jan-Willem Goudriaan

DG-V European Commission, Health and Safety Directorate, Luxemburg

- Mr. Horst Kloppenburg

- Dr. Hervé Martin

- Mr. P.J. Buchanan



**BIJLAGE 3**

**Afkortingen**





**AFKORTINGEN**

ABOD	Arbeidsomstandighedenbesluit Burgerlijke Openbare Dienst
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ACMO	Agent chargés d'assurer la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité
ACOP	Approved Code Of Practice
AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
ANACT	Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail
ARACT	Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail
ASRG	Arbeitsschutzrahmengesetz
BGD	Bedrijfsgezondheidsdienst
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CAP	Comité Administratif Paritaire
CCHS	Commission Centrale de l'Hygiene et de Securite
CGOA	Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken
CHS	Comité d'hygiène et de sécurité
CRNS	Centre Nationale de la Recherche Scientifique
CSFP	Conseil Supérieur de la Fonction Publique
CSOHS	Civil Service Occupational Health Service
CTP	Comité Technique Paritaire
DBB	Deutscher Beamtenbund
DC	Dienstcommissie
DGA	Directoraat-Generaal van de Arbeid
DGB	Deutscher Gewerkschaftbund
DGFP	Direction-Générale de la Fonction Publique
DGMP	Directoraat-Generaal voor Management en Personeelsbeleid
EC	European Community
EMAS	Employment Medical Advisory Service
HSC	Health and Safety Commission
HSE	Health and Safety Executive
HSWA	Health and Safety at Work Act

---

ILO	International Labour Organisation
INRS	Institut National de Recherche et de Sécurité
INSERM	Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo
OHS	Occupational Health Service
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
RBB	Rijksbedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RVO	Reichsversicherungsordnung
SER	Sociaal-Economische Raad
TUC	Trade Union Congress
UVV	Unfallverhütungsvorschriften
VBF	Veiligheidsbesluit Fabrieken of Werkplaatsen
VBR	Veiligheidsbesluit Restgroepen
VGW	Veiligheid, Gezondheid en Welzijn
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid



Reprografie: NIPG-TNO  
Projectnummer: 5654