

Arbeidsomstandigheden: Reguleren of procederen

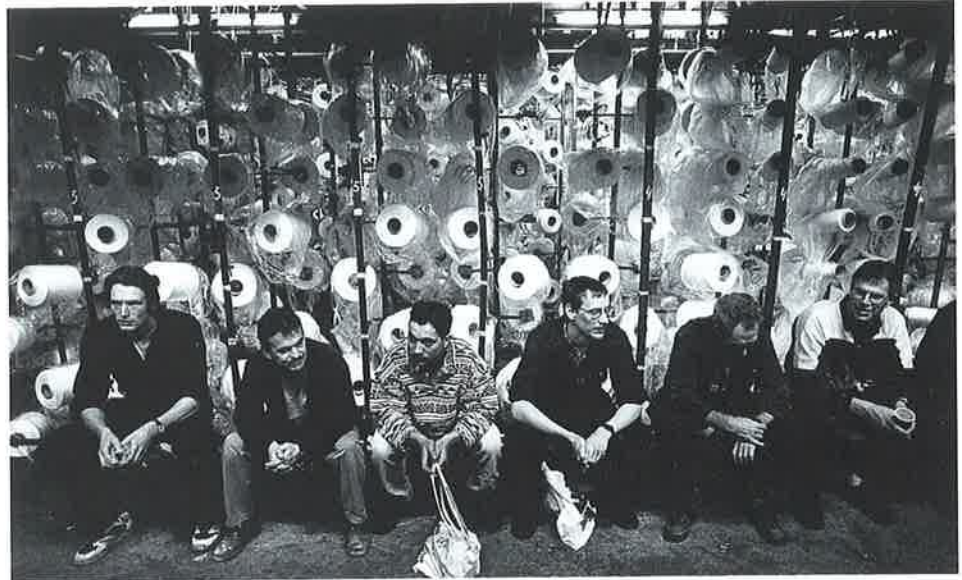
Jan Harmen Kwantes

Hoe kan de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer het beste geoptimaliseerd worden? Via wettelijke regels vastgesteld door het kabinet en de Staten-Generaal, of door middel van regels en afspraken door het bedrijfsleven zèlf? Zie hier de centrale vraag van het onlangs gehouden openbaar debat onder de titel: De toekomst van arbeidsomstandigheden: Reguleren of procederen.

Aanleiding voor dit debat vormde het vorig jaar verschenen rapport van de Commissie Kortmann 'Van keurslijf naar keurmerk; Wetgevingsbeleid voor veilig en gezond werken'. Het rapport is niet door Kortmann zelf geschreven, maar door een werkgroep van de Commissie Kortmann. Deze werkgroep stond onder leiding van de hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit De Ru. Het was De Ru die dit debat mocht openen. Zijn opponent was de hoogleraar sociaal recht aan de Rijksuniversiteit Limburg Geers.

De Ru zette in zijn bijdrage nog eens de hoofdlijnen van het rapport 'Van keurslijf naar keurmerk' uiteen. De overheid denkt dat wettelijke regels, zoals vormgegeven in de Arbowetgeving, leiden tot verbetering van arbeidsomstandigheden. Dit is een misvatting, aldus De Ru. Er zijn teveel regels zodat bedrijven door de bomen het bos niet meer zien. Ook de handhaving van deze berg wettelijke regels door de Arbeidsinspectie (i-szw) verloopt moeizaam. Het effect van de Arbowet is dan ook beperkt in de visie van de hoogleraar. Sterker nog, hij vindt dat door de verschillende verbods- en gebodsbepalingen in de Arbowet er een mentaliteit is ontstaan van: 'wat niet verboden is, mag'. Daarnaast kunnen gedetailleerde wettelijke regels de technische ontwikkelingen in het bedrijfsleven belemmeren, de wettelijke regels lopen immers per definitie achter bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Men kan kritiek hebben op de effectiviteit van de Arbowetgeving. De vraag is dan wat een gelijkwaardig dan wel een beter alternatief kan zijn. Volgens De Ru kan het civiele recht de rol van de wettelijke regels overnemen. Er moet een systeem komen waarbij de wettelijke regels en het overheidstoezicht op arbeidsomstandigheden, wordt vervangen door



Geers: 'Arbowet bevat concrete aanwijzingen voor handelen op de werkvloer'.

Foto: Chris Pennarts

een eigen verantwoordelijkheid en een eigen toezicht van het bedrijfsleven. Dit betekent dat er een grote rol is weggelegd voor normalisatie en certificatie.

Daarnaast wordt het belang van het civiele recht en civielrechtelijke procedures groter. Het Burgerlijk Wetboek kent al een zorgplicht voor de werkgever op basis van de arbeidsovereenkomst. Werknemers die schade lijden als gevolg van het niet goed naleven van de zorgplicht van de werkgever kunnen dit trachten te verhalen op de werkgever. De civiele rechtspraak heeft volgens De Ru al bewezen goed te kunnen omgaan met de invulling van de zorgplicht. Illustratief in dit verband zijn de arresten van de Hoge Raad inzake beroepsziekten als gevolg van asbest. In het systeem van De Ru krijgen sociale verzekeraars ook een belang-

rijke rol. Zij dienen een verhaalsrecht te krijgen op die werkgever die tekort geschoten is in de zorgplicht. Dit zal het arbobeleid van de werkgever in positieve zin beïnvloeden. De Ru realiseert zich echter heel goed dat de Arbowet-regelgeving niet zomaar afgeschaft kan worden, immers het overgrote deel van deze regelgeving vloeit voort uit verplicht te implementeren Europese Unie richtlijnen. Hij verwacht echter dat met name de Noordelijke Europese Unie lidstaten zullen trachten om de implementatie van arbeidsomstandigheden-richtlijnen niet langer te beperken tot wetgeving. Wellicht dat het opnemen van richtlijnen in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) ook mogelijk is. De hoogleraar denkt dat het Europese Hof van Justitie deze laatste constructie goed zou kunnen keuren, immers het Hof

toetst de implementatie van richtlijnen op effectiviteit. En het is heel wel mogelijk dat de implementatie van richtlijnen via de CAO effectiever is dan implementatie via wetgeving. De Ru verwacht dat zijn voorstellen de werkgever effectiever zullen prikkelen om een adequaat preventief beleid te voeren, dan het woud aan Arboret-regels.

Klassiek voorbeeld

Geers voerde, op de zijn bekende wijze, oppositie tegen het betoog van De Ru waarbij hij nog eens wees op tenminste zes functies van de Arboret. Ten eerste vormt de Arboret een klassiek voorbeeld van de waarborgfunctie van de overheid. De overheid heeft de grondwettelijke verplichting om regels om dit terrein te creëren, waarbij het er om gaat om de gezondheid van de burger, ook op het werk, te waarborgen. Ten tweede maken arbeidsomstandigheden onderdeel uit van het sociale recht. Het sociale recht beoogt in de relatie tussen werkgever en werknemer de sociaal-economisch zwakkere partij, dat is de werknemer, te beschermen. Zonder Arboret zouden werknemers namelijk onvoldoende in staat zijn om hun eigen veiligheid en gezondheid adequaat te behartigen. De overheid compenseert dit tekort door de werkgever wettelijke (arbo)verplichtingen op te leggen. Juristen praten dan over: 'Juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid'.

Ten derde geeft de Arboret een duidelijke structuur aan tussen de werkgever, de werknemers en de arbodeskundigen waar het gaat om de inhoud van het te voeren arborebeleid. Ten vierde heeft de Arboret een informatieve functie: het bevat concrete aanwijzingen voor het handelen op de werkvloer. Volgens Geers maakt de civiele rechter vaak gebruik van de concrete regels uit de Arboret om de civielrechtelijke zorgplicht van de werkgever in te vullen.

Ten vijfde geeft de Arboret de overheid voldoende mogelijkheden om de naleving van de Arboret regels te handhaven. Het optreden van de Arbeidsinspectie (I-SZW) is de laatste jaren duidelijk effectiever geworden. Ten zesde vormt de Arboret een prima kader om de arbo-richtlijnen van de Europese Unie in op te nemen. Geers vervolgde zijn betoog met het op de korrel nemen van een aantal aspecten uit het betoog van De Ru. Zo vond hij het opnemen van EU-richtlijnen in CAO's een slecht idee. De uitkomst van CAO-onderhandelingen hangt in sterke mate af van de kracht van de betrokken partijen.

Geers: 'Normalisatie zou wel eens tot meer 'papieren' regels kunnen leiden dan bestaande wettelijke regels'

De suggestie van de Amsterdamse hoogleraar dat de Arboret te ingewikkeld is, wordt onvoldoende inhoudelijk onderbouwd. Ook het alternatief voor de Arboret, namelijk regulering door het bedrijfsleven zelf, werkt niet. Dit blijkt uit ervaringen die hiermee zijn opgedaan in Engeland.

Gemakzucht

Tot slot maakte Geers nog enige kritische opmerkingen over drie belangrijke onderdelen uit het systeem van De Ru. Het circuit van normalisatie en certificering wordt sterk overschat; het vormt een bron van eindeloze nieuwe regels en documenten. Normalisatie zou wel eens tot meer 'papieren' regels kunnen leiden, dan de bestaande wettelijke regels. Het leidt tot een statisch gebeuren, waarbij gemakzucht ('we beschikken toch over een certificaat') snel kan toeslaan.

Geers plaatste grote vraagtekens bij de grote rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Zal de individuele werknemer zijn werkgever snel aanklagen? Duurt zo'n procedure niet erg lang, gezien alle onzekere financiële, sociale en emotionele consequenties voor de werknemer? Als de procedure al erg lang duurt dan is het risico niet denkbeeldig dat de werkgever bijvoorbeeld failliet is. Hoe vult de civiele rechter de zorgplicht in als er geen publiekrechtelijke (Arboret)regels meer zijn? Leidt dit alles niet tot een verschroming van de begrippen humanisering van de arbeid, welzijn en ontplooiing? Geers memoreerde dat de reactie van het Verbond van Verzekeraars op het concrete voorstel van De Ru inzake het verhaalsrecht van sociale verzekeraars ronduit negatief was. Men noemde het voorstel duur, het zou leiden tot aanzienlijke premieverhogingen en het leidt tot het kostbaar rondpompen van geld.

Studeerkamer-exercitie

Beide sprekers kregen hierna de kans op elkaar te reageren. Vervolgens werden vertegenwoordigers van de overheid (Ministerie SZW en Ministerie van WVS), werkgevers (NCW), van werknemers (Industriebond FNV), politieke partijen (PVDA en CDA), de wetenschap (Hugo Sinzheimer Instituut - HSI) en de advocatuur uitgenodigd om hun visie te geven op (delen van) het rapport. Opmerkelijk was dat geen van de vertegenwoordigers de conclusies van De Ru deed. Veel van de opmerkingen van de vertegenwoordigers vielen samen met of verdiepten de visie van Geers. Hetzelfde kon gezegd worden van de opmerkingen die door de aanwezigen in de zaal werden gemaakt.

De directeur Arbeidsomstandigheden van het ministerie SZW, Laterveer, gaf nog eens aan dat staatssecretaris Linschoten nog niet de conclusies van De Ru heeft omhelsd. Medio mei van dit jaar zal een oordeel worden gegeven door de overheid. Dit oordeel zal samenvallen met de uitkomsten van de ambtelijke werkgroep 'Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'. Deze werkgroep houdt de Arboret tegen het licht. Laterveer vatte het huidige overheidsbeleid inzake arbeidsomstandigheden samen met het adagium: 'Reguleren waar noodzakelijk en dereguleren waar mogelijk'.

Wilthagen van het HSI vond het verhaal van De Ru niet slecht, maar wel een studeerkamerexercitie. De feitelijke onderbouwing van het rapport was in zijn ogen volstrekt onvoldoende. De Ru beaamde dat later ook door op te merken dat zijn rapport geen feitenonderzoek vormt. Verder legde Wilthagen er de nadruk op dat het niet gaat om een keuze tussen hetzij de Arboret hetzij de civielrechtelijke aanpak. Beide systemen zouden complementair kunnen werken. Wel moest Wilthagen constateren dat zowel werkgevers als werknemers veel behoefte hebben aan houvast in de vorm van regels; hij vroeg zich af in hoeverre deze behoefte bevredigd zou kunnen worden in het systeem van De Ru. De reactie van Van Ostaijen (NCW) ontlokte enig ongelof op de publieke tribune. Hij betoogde namelijk dat de werkgevers niet uit zijn op afschaffing van de Arboret. Daarom kon hij de conclusies van De Ru dan ook niet onderschrijven. Tevens vond hij dat er teveel onzekerheden zaten in de voorstellen van De Ru, zeker waar het gaat om de ongewisse uitkomst van schadeclaimprocedures. Hij bepleitte overigens wel

een grondige deregulering van de Arbowet, wellicht gevolgd door privatisering op onderdelen. Concrete voorbeelden hiervan kon of wilde hij niet geven.

Van Ostaijen vond verder dat eerst maar eens ervaring moest worden opgedaan met de sociale zekerheidspraktijken rond arbeidsomstandigheden en de nadruk op zelfwerkzaamheid in de Arbowet.

Prullenbak

De Postdoctorale beroepsopleiding veiligheid, gezondheid en welzijn bij de arbeid van de Universiteit van Amsterdam verdient een pluim voor het organiseren van dit openbaar debat. Dit soort bijeenkomsten vindt helaas te weinig plaats. Dat wil niet zeggen dat er geen punten ter verbetering zijn. Procedureel gezien was er te weinig sprake van een debat, maar meer een uitwisseling van visies. Dit werd mede veroorzaakt door het grote aantal vertegenwoordigers die allemaal in vijf minuten tijd hun zegje moesten doen. Inhoudelijk gezien was het jammer dat de visie van De Ru nagenoeg in de prullenbak werd gegooid. Een onverwacht binnenlopende, argeloze en niet-deskundige toehoorder moet ongetwijfeld hebben gedacht dat de Ru wel tegen zeer gevoelige schenen heeft getrapt, gezien de sterk afwijzende reactie van alle andere aanwezigen, op enkele uitzonderingen na. Te weinig werd aangegeven hoe men de positieve elementen uit het systeem van de Ru zou kunnen combineren met de bestaande Arbowet-regelgeving, of hoe men de bestaande Arbowet-regelgeving zou kunnen optimaliseren. Een meer innovatieve strategie inzake arbeidsomstandighedenregelgeving kan voorkomen dat de verdedigers van de Arbowet-geving geïsoleerd raken.

De auteur

Mr. Jan Harmen Kwantes werkt bij het Informatiecentrum van het NIA, Amsterdam.

Arbo **Cursus**

Kwaliteits-, milieu- en arbozorgsystemen

De tweedaagse cursus Op weg naar integratie en certificatie van kwaliteits-, milieu- en arbozorgsystemen geeft de cursist inzicht omtrent het integreren en certificeren van zorgsystemen. Tijdens de cursus worden de volgende onderwerpen behandeld: Eisen die gesteld worden aan kwaliteits-, milieu- en arbozorgsystemen; Integratie van kwaliteits-, milieu- en arbozorgsystemen; Implementatie van zorgsystemen (zowel de technisch inhoudelijke, alsmede de veranderkundige aspecten); Certificering in relatie tot geïntegreerde zorgsystemen. De cursus heeft een interactieve opzet. Aan de hand van praktijkcases wordt inzicht in de knelpunten gegeven. De cursus is bestemd voor directie en management, kwaliteits-, milieu- en arbo-coördinatoren, personeelsfunctionarissen, veiligheidsdeskundigen, arbeidsinspecteurs, leden van ondernemingsorganen, organisatieadviseurs. Datum en plaats: Oosterbeek, 16 en 17 mei 1995.

Inf.: Euroforum, Postbus 845, 5600 AV Eindhoven. Tel. 040-608904, 040-434411.

Arbeids- en Organisatiedeskundige voor Arbodiensten

Het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA, de Stichting Interacademiale Opleidingen Organisatiekunde (SIOO) en TNO Preventie en Gezondheid organiseren in mei 1995 de opleiding Arbeids- en Organisatiedeskundige voor Arbodiensten. Deze opleiding is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als eerste opleiding erkend. De erkenning betekent dat Arbodiensten waarvan A&O-medewerkers deze opleiding hebben gevolgd, voldoen aan de eisen die op dit gebied aan deze diensten gesteld worden voor (her)certificering. De opleiding kenmerkt zich doordat de deelnemers werken aan opdrachten en projecten binnen de arbodienstverlening. De leertijd is daardoor direct productief voor de werkpraktijk. Het intensieve programma, ook wel een werkplaats genoemd, dekt het gehele relevante werkterrein van de arbeids- en organisatiekunde af. Tijdens de opleiding wordt tevens veel aandacht besteed aan

veranderkundige en implementatievraagstukken. De opleiding start op 8 mei 1995 en vindt plaats te Utrecht.

Inf.: Stichting Interacademiale Opleidingen (SIOO), dr. G.A.C. Smid of mevr. H.A. Dekker-van Brenk, Radboudkwartier 315, 3511 CL Utrecht. Tel. 030-331424.

Arbeids- en Bedrijfsgezondheidskunde

De cursus Arbeids- en Bedrijfsgezondheidskunde is een onderdeel van de zevende leergang van de Postdoctorale Beroepsopleiding Veiligheid, Gezondheid en Welzijn in de Arbeid. De module behandelt het vakgebied van de bedrijfsarts. Deze kent als belangrijkste taak bewaking (en waar nodig herstel) van het dynamische evenwicht tussen de belasting door arbeid en het verwerkingsvermogen van de werkende mens. Benaderingswijze en instrumenten van de discipline komen aan de hand van concrete situaties aan de orde. Hierbij is aandacht voor inhoudelijke aspecten als ook voor een sterkte-zwakke analyse. Na afloop van de module heeft de cursist een beeld van de mogelijkheden en beperkingen van het vakgebied en is in staat de expertise van de bedrijfsarts optimaal te benutten. De cursus wordt georganiseerd aan de Universiteit van Amsterdam en start op 19 mei 1995.

Inf.: VGWA, mevr. M.R.M. van der Pol, Universiteit van Amsterdam, Coronel Laboratorium, Meibergdreef 15, 1105 AZ Amsterdam. Tel. 020-5664949.