



Oude veiligheids- en Arbobesluiten bij het vuil gezet

Jan Harmen Kwantes

wetgeving in Nederland met betrekking tot

Op 1 juli 1997 is het dan zover: het Arbobesluit treedt in werking. Zo'n 400 artikelen rondom arbeidsomstandigheden in één besluit. Overigens treedt dan niet alleen het Arbobesluit in werking maar ook de Arboregeling en de beleidsregels. Alle

arbeidsomstandigheden in Nederland is dan terug te vinden in vier documenten: 1. de Arbowet, 2. het Arbobesluit, 3. de Arboregeling en 4. de beleidsregels.

De Arboret vormt als het ware de kapstok waaraan de overige regelgeving is opgehangen. De Arboret legt eigenlijk de procedures vast die de betrokken partijen (werkgever, werknemers, ondernemingsraad, arbodienst en Arbeidsinspectie) in acht dienen te nemen. Concrete voorschriften over bijvoorbeeld het werken met gevaarlijke stoffen vinden we niet in de Arboret, maar wel in het Arboretbesluit. Dat deze concrete(re) voorschriften in het Arboretbesluit zijn terug te vinden en niet in de Arboret valt te verklaren door te wijzen op de lange parlementaire weg die een (Arbo-)wetswijziging moet doormaken (Raad van State-Tweede Kamer-Eerste Kamer). Daarom is het verstandig om voorschriften die gemakkelijk (kunnen) wijzigen op te nemen in een algemene maatregel van bestuur (AMVB), zoals het Arboretbesluit. Een AMVB kan door de Tweede Kamer behandeld worden, maar dat is geen verplichting.

Gedetailleerde voorschriften, zoals de opsomming van wettelijke grenswaarden voor gevaarlijke stoffen, kunnen beter in een ministeriële regeling worden opgenomen. De Minister is dan bevoegd om zonder tussenkomst van het Parlement snel nieuwe of gewijzigde gedetailleerde voorschriften uit te vaardigen. De Arboregeling is hiervan een voorbeeld.

De beleidsregels hebben niet dezelfde bindende status als de Arboret, het Arboretbesluit en de Arboregeling. Men kan de beleidsregels beschouwen als richtinggevend. Maar als een arbeidsorganisatie kan aantonen dat een andere manier van werken dan de beleidsregel even veilig is, dan is dat toegestaan. Zowel de Arbeidsinspectie als de arbeidsorganisatie hebben profijt van de beleidsregels. De Arbeidsinspectie hoeft bij haar formele handhavende activiteiten, niet alles te motiveren maar kan in principe volstaan met een verwijzing naar de relevante beleidsregel. De arbeidsorganisatie kan de beleidsregels uitstekend gebruiken bij de interpretatie van sommige wettelijke voorschriften, en hoeft dus dan niet het wiel opnieuw uit te vinden.

ARBORBESLUIT

Het Arboretbesluit kent, evenals de Arboregeling, 9 hoofdstukken. Deze hoofdstukken zijn niet willekeurig achter elkaar gezet. Na het eerste hoofdstuk met definities en het toepassingsgebied, komen er twee hoofdstukken met organisatorische voorschriften en voorschriften met betrekking tot de inrichting van de arbeidsplaats. Twee hoofdstukken dus waar de organisatie van de arbozorg en de arbeidsplaats in algemene zin centraal staan. Vervolgens komen er drie hoofdstukken waarin de diverse specifieke risico's centraal staan: chemische, biologische, fysieke en fysieke risico's. Daarna een hoofdstuk over de veiligheid van machines, apparaten en gereedschappen (arbeidsmiddelen), maar ook met voorschriften over specifieke werkzaamheden zoals het werken in liftschachten. Zoals het arbeidshygiënische regime voorschrijft komen persoonlijke beschermingsmiddelen en veiligheids- en gezondheidssignalering aan het einde. In het Arboretbesluit wordt hier in het voorlaatste hoofdstuk aandacht aan besteed. Het laatste hoofdstuk bevat overgangs- en slotbepalingen. Het Arboretbesluit is qua artikelnummering niet doorgenummerd van artikel 1 tot en met artikel 400, maar per hoofdstuk wordt er genummerd, zodat bijvoorbeeld ieder voorschrift dat betrekking heeft op gevaarlijke stoffen of biologische agentia altijd begint met het getal 4. Immers dat is het hoofdstuknummer dat betrekking heeft op gevaarlijke stoffen en biologische agentia.

De hoofdstukindeling en nummering van het Arboretbesluit en de Ar-

boregeling is voor een belangrijk deel identiek. Zo staan de voorschriften met betrekking tot het werken aan beeldschermen in hoofdstuk 5 van zowel het Arboretbesluit als van de Arboregeling.

Ieder hoofdstuk in het Arboretbesluit is onderverdeeld in afdelingen en waar nodig paragrafen. Zo zijn de voorschriften uit het Bouwprocesbesluit nu opgenomen in hoofdstuk 2, afdeling 5 de paragrafen 1 tot en met 3.

Binnen ieder hoofdstuk worden eerst, indien mogelijk, de algemene voorschriften opgesomd, vervolgens de meer specifieke voorschriften. Illustratief is hoofdstuk 4, waarbij de eerste afdeling (zo'n 10 artikelen) betrekking heeft op gevaarlijke stoffen in zijn algemeenheid. De daarop volgende afdelingen gaan in op specifieke stoffen zoals kankerverwekkende stoffen, lood en asbest.

Het is te betreuren dat de uitgebreide toelichtingen van de overheid in de P-bladen komen te vervallen.

De Arboret kent in artikel 2 een aantal sectoren, waarvoor afwijkende voorschriften kunnen gelden. Het gaat om de sectoren onderwijs, overheid, vervoer, justitiële rijksinrichtingen en defensie. Met betrekking tot het Arboretbesluit is ervoor gekozen om de algemene voorschriften die betrekking hebben op deze sectoren te behandelen in hoofdstuk 1. Zo bevat afdeling 3 van hoofdstuk 1 enkele algemene bepalingen met betrekking tot het onderwijs. Naast deze algemene voorschriften kent ieder hoofdstuk in de laatste afdeling eventuele bijzondere afwijkende bepalingen voor deze sectoren. Zo wordt in artikel 3.44 bepaald dat de voorschriften inzake vluchtwegen en nooduitgangen uit hoofdstuk 3, niet onverkort gelden voor justitiële rijksinrichtingen.

BIJZONDERE CATEGORIEËN

Naast de hierboven genoemde sectoren, besteedt het Arboretbesluit ook nog aandacht aan bijzondere categorieën werknemers. Het gaat dan om zwangere werkneemsters, jeugdige werknemers en thuiswerkers. Ook hier worden de algemene voorschriften eerst behandeld in hoofdstuk 1. Voorschriften met betrekking tot jeugdige werknemers zijn bijvoorbeeld terug te vinden in afdeling 8 van hoofdstuk 1. Aan het einde van elk hoofdstuk wordt, indien noodzakelijk, nog afwijkende of aanvullende voorschriften gesteld met betrekking tot deze categorie werknemers. Zo kent artikel 6.27 het verbod om jeugdige werknemers bloot te stellen aan schadelijke trillingen.

TOTSTANDKOMING

De wens om de vele bestaande veiligheids- en arboretbesluiten eens op te schonen bestond al vele jaren. Het was op zich al vreemd dat tijdens de totstandkoming en invoering van de Arboret begin jaren tachtig, de oude besluiten op basis van de Veiligheidswet uit 1934 min of meer klakkeloos werden overgenomen. Het heeft ertoe geleid dat we in 1997 nog te maken hebben met het bijna 60 jaar oude Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen. Begin 1992 werd in 'DGA-post' melding gemaakt van het feit dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begonnen was met het werk aan het Arboretbesluit.

In het voorjaar van 1994 werd het ontwerp-Arboretbesluit ter advisering toegezonden aan de Sociaal-Economische Raad. De SER bleek niet tot een eensluidend advies te kunnen komen. De werknemersleden en de Kroonleden vonden vooral dat een aantal belangrijke zaken in het Arboretbesluit geheel ontbraken of te weinig duidelijk waren geregeld. Men doelde concreet op het weglaten van bijvoorbeeld de uitzichtbepaling

'Regelgeving nog ingewikkelder'

J. van den Eijnde, lid van het hoofdbestuur en voorzitter van de werkgroep heroriëntatie Arbowet van de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde (NVVK)

'Het Arbobesluit zelf is een gepasseerd station. Het is niet zo wereldschokkend. Twee jaar geleden is in de Tweede Kamer een uitgebreide discussie geweest met problemen over het uitzicht- en de zandsteenbepaling, maar met als resultaat een goede herschikking van de aanwezige veiligheidsbesluiten. Wij verwachten meer vuurwerk van de discussie over de beleidsregels en de komende gesprekken over de heroriëntatie van de Arbowet. We hebben daarbij weinig speelruimte, omdat we gehouden zijn aan Europese regelgeving. De NVVK hecht aan detailregeling. Dat is van groot belang voor het toezicht op en de handhaving van goed arbeidsomstandighedenbeleid. Vanzelfsprekend ondersteunen wij daarom ook niet de doelstelling van de overheid tot deregulering. Die doelstelling is ook niet gehaald. Kwalijker is het dat het er niet inzichtelijker op is geworden. Sterker, het totaal aan regelgeving is nog gedetailleerder en ingewikkelder geworden. Dat die dereguleringsdoelstelling door de overheid niet gehaald is, valt ze niet aan te rekenen. Ze zijn immers ook gebonden aan Europese regelgeving. Al hadden ze die doelstelling niet moeten formuleren. Wat ze wel valt aan te rekenen is dat er nu door die combinatie van Europese regelgeving en allerlei verwijzingen naar NEN-normen ondoorzichtigheid in regelgeving is ontstaan. Dat maakt het er allemaal niet eenvoudig op. Het beschermingsniveau kan door die ondoorzichtigheid uiteindelijk dalen. Het was beter geweest als de Europese regelgeving als maatstaf was gehanteerd en niet, zoals nu, als noodzakelijk kwaad. Start daarom een veranderingsproces van de regelgeving naar de indeling van de Europese richtlijnen en kijk goed of de Arbowet, het besluit, de Arboregeling en de beleidsregels niet in strijd zijn met die Europese richtlijnen. Bovendien moet de voorlichting via de P-bladen blijven bestaan zolang opvolgers als de arbo-informatiebladen nog niet zijn opgesteld. Dat wordt de inzet van de NVVK voor de komende discussie. Een belangrijke discussie. Al blijft de volgorde van eerst een nieuw Arbobesluit en vervolgens een discussie over de heroriëntatie Arbowet ook voor ons raar.'

'Deel van de normering verdwenen'

A. Woltmeijer, Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)

'Ik zet mijn vraagtekens bij de stelling van de overheid dat het beschermingsniveau van de werknemers niet aangetast wordt door het nieuwe Arbobesluit. Door de veralgemenisering van het besluit is een deel van de normering verloren gegaan. Dat is voor onze leden niet plezierig. CNV-leden stappen graag met een concrete norm naar hun werkgever. Dat is een steun in de rug van de werknemers in het overleg met de leiding van het bedrijf. Een voordeel is dat alle informatie in één besluit staat. Toch kom je er niet onderuit om sectorspecifieke informatie op te nemen. Er blijft altijd iets over wat maar voor één of een paar sectoren geldt. Een deel van de normering mag dan in het besluit verdwenen zijn, veel van de verloren gegane normeringen worden gerepareerd in de beleidsregels. Daar waar het Arbobesluit vrij algemeen is, moeten de beleidsregels concreet zijn. Zo staat er in de nota van toelichting van het Arbobesluit dat na vijf of zes uur computerwerk de werknemer achter zijn beeldscherm vandaan moet. Maar dat staat weer niet in het besluit zelf. De vraag is of het dan wel rechtskracht heeft. Neem het dan nog even in de beleidsregel op.'

De discussie over de Arbowet die eigenlijk vooraf had moeten gaan

aan het Arbobesluit is inmiddels gestart. In februari hebben we met de SER advies uitgebracht over die heroriëntatie van de Arbowet. Daarin spreken we onze kritiek uit over het voornemen van de overheid om flink wat wetsartikelen te schrappen. Zo staat de verplichting om een schriftelijk jaarplan voor arbeidsomstandigheden uit te brengen op de helling. Dat is geen maatwerk, maar een slechte zaak voor de medezeggenschap. Laat die zaken in takt en biedt de mogelijkheid om in goed overleg er van af te wijken. Wil je dat niet, dan ben je gehouden om de regels na te leven.'

'Een gemiste kans'

J. Crombach, Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)

'Een cosmetische vereenvoudiging. Het detailniveau is nog vrij hoog en er is weinig terechtgekomen van de verschuiving van middel naar doelvoorschriften. De extra ruimte die in het nieuwe Arbobesluit ontstaat, wordt rap weer ingevuld in de beleidsregels. Het had allemaal beter gekund. Het ministerie zegt gebonden te zijn aan regelgeving uit Europa en de Arbowet. Dat mag dan zo zijn, maar daar waar ze kunnen volstaan met aansluiting bij de EU-regelgeving doen ze er toch weer een schepje bovenop. We zijn roomser dan de paus. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in het Bouwprocesbesluit. Een EU-richtlijn die wij als eerste land invoerden. Het ministerie is de regeling al aan het evalueren, terwijl ze in België het hele besluit nog niet van de grond hebben. Dat werkt concurrentievervalsing in de hand, zeker in de grensstreek.'

We blijven strijden om daar waar mogelijk arboregelgeving op de praktijk af te stemmen, te vereenvoudigen en het kwaliteitsniveau van arbeidsomstandigheden omhoog te krijgen. Dat moet via de heroriëntatie van de Arbowet. Minder regels betekent niet per definitie slechtere arbeidsomstandigheden. Meer zelfregulering wordt onze inzet. Dat werkt. Het afgelopen jaar hadden we in de bouw tien procent minder ongevallen. Zelfregulering zorgt voor nauwere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij arbeidsomstandigheden en meer bewustzijn van de risico's. Maar als de overheid toch star aan strikte regelgeving zoals de asbestwetgeving en het bedrijfshulpverleningsbesluit blijft vasthouden, wordt zelfregulering een dode letter. Het is voor een kleine aannemer onmogelijk om op iedere bouwplaats een gediplomeerd bedrijfshulpverlener te plaatsen. Die verplichting is in het Arbobesluit onverkort gehandhaafd.'

Het nieuwe Arbobesluit is een stapje in de goede richting. Maar de vooraf gewenste deregulering is de mist in gegaan. Een gemiste kans. Jammer dat het ministerie, gesteund door de vakvereniging, de moed tot deregulering niet op heeft kunnen brengen. Wij zetten onze kaarten op de komende heroriëntatie van de Arbowet en op de afstemming op Europese regelgeving.'

in het Arbobesluit, alsmede het totaal schrappen van de voorschriften uit het Zandsteen- en het Zandstraalbesluit.

De werkgeversleden vonden daarentegen dat het Arbobesluit nog te veel nationale voorschriften bevatte, die verder gingen dan de eisen uit de richtlijnen van de EEG.

MOTIE

Het ontwerp-Arbobesluit verscheen als bijlage in de Staatscourant van 3 november 1995. In dit ontwerp-besluit waren een groot aantal voorstellen van de SER verwerkt. De Tweede Kamer had al vanaf 19 oktober 1995 de beschikking over de ontwerp-tekst van het Arbobesluit. De aandacht van de Tweede Kamerleden spitste zich toe op het schrappen van het Zandsteen- en het Zandstraalbesluit en de uitzichtbepalingen.

Het schrappen van het Zandsteen- en Zandstraalbesluit onderbouwde toenmalig Staatssecretaris Linschoten door te wijzen op het arbeidshygiënisch regime met betrekking tot kankerverwekkende stoffen dat van toepassing zou zijn op dit type werk. De Tweede Kamerleden waren van dit betoog niet overtuigd en dienden een motie in tot handhaving van de verbodsbepalingen uit het Zandsteen- en Zandstraalbesluit. In eerste instantie kondigde de Staatssecretaris aan de betreffende motie niet uit te voeren. Naderhand gaf de Staatssecretaris toe, en bleven de verbodsbepalingen opgenomen in het Arbobesluit. Het bewerken of verwerken van zandsteen is verboden, tenzij het wordt verricht door een gecertificeerd bedrijf (art. 4.60 Arbobesluit).

De Staatssecretaris vond de uitzichtbepalingen van belang voor goede arbeidsomstandigheden, maar niet van zo'n belang dat het door middel van wetgeving geregeld diende te worden. Ook hier dachten de Tweede Kamerleden anders over, en dienden een motie in. De Tweede Kamer gaf aan dat de uitzichtbepalingen gehandhaafd moesten worden totdat ze eventueel in het Bouwbesluit (op basis van de Woningwet) waren opgenomen. De Staatssecretaris trad na aanvaarding van deze motie in overleg met zijn collega Tommel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.

Staatssecretaris Linschoten bleef het niet nodig vinden de uitzichtbepalingen te handhaven, en overigens ook niet op te nemen in het Bouwbesluit. De argumenten waren niet alleen gebaseerd op overwegingen van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Er worden vijf meer inhoudelijke argumenten genoemd: 1. Het is niet bewezen dat het niet-hebben van uitzicht schadelijk is voor de gezondheid; 2. Door de opnemings van de verplichting van daglicht (art. 6.3 en 6.4 Arbobesluit) wordt veelal bereikt dat er ook uitzicht is; 3. De uitzicht-eis zou architectonische beperkingen met zich mee brengen, zoals bij atrium-gebouwen en ondergronds bouwen; 4. De EEG-richtlijnen verplichten Nederland niet tot het opnemen van een uitzicht eis; 5. Het realiseren van uitzicht kan gemakkelijk aan de markt worden overgelaten.

Desalniettemin nam de Tweede Kamer twee nieuwe moties aan. De eerste motie gaf aan dat de uitzicht-eis in een gemoderniseerde vorm in het Arbobesluit moest worden gehandhaafd. De tweede dat er een onderzoek gedaan moet worden naar deze problematiek, met name de oplossingsrichtingen, de praktijkproblemen en de rol van de ondernemingsraden hierbij.

De (nieuwe) Staatssecretaris heeft vervolgens aangegeven te willen wachten met de uitvoering van de eerste motie totdat de resultaten van het onderzoek (uit de tweede motie) hem ter beschikking staan.

Dat onderzoeks-resultaat moet binnenkort (zomer 1997) bekend zijn. Vooral nog staat er echter geen uitzicht-eis in het Arbobesluit.

CONSEQUENTIES

De vakbeweging heeft zich nogal kritisch uitgelaten over het Arbobesluit. Het Arbobesluit zou niet alleen een opschoning en een actualisering van regels omvatten, maar zou tevens hebben geleid tot het schrappen van regels. Daarmee zou het Arbobesluit een verslechtering zijn ten opzichte van de oude situatie. Het Arbobesluit zou daarmee dus een verslechtering zijn voor de werknemers.

Echter als groot voordeel van het Arbobesluit voor iedere arbeidsorganisatie is het feit dat alle regels in een besluit staan. Voor iedere werkgever en iedere werknemer is snel te achterhalen welke regels op de arbeidsorganisatie van toepassing zijn. Dat was in het verleden wel anders: welk administratiekantoor van 50 medewerkers wist dat het te maken had met onder andere het Veiligheidsbesluit restgroepen?

Daarnaast is het Arbobesluit logisch opgebouwd, en kan nagenoeg iedere niet-deskundige op arbogebied het Arbobesluit redelijk gemakkelijk lezen en begrijpen. De aansluiting van het Arbobesluit met de Arboregeling is vrij eenvoudig te volgen.

Met dit Arbobesluit komen de regels op het gebied van arbeidsomstandigheden onder een beter handbereik van de werkgever en de werknemers. De kenbaarheid en toegankelijkheid van de arbeidsomstandighedenregels zijn met name van groot belang voor het midden- en kleinbedrijf.

Dat neemt niet weg dat er ook kanttekeningen bij het Arbobesluit geplaatst mogen worden. Zo worden er nauwelijks regels gesteld met betrekking tot het onderwerp welzijn. Dat is opmerkelijk omdat onderwerpen als stress, werkdruk, repeterende arbeid zich mogen verheugen in een grote belangstelling van zowel werkgever als werknemers.

Samen met het Arbobesluit worden de beleidsregels ingevoerd. Deze beleidsregels zullen in een flink aantal gevallen het concrete antwoord moeten geven, namelijk daar waar het Arbobesluit niet of onvoldoende concrete oplossingen kan bieden. Op zich is dit geen slechte zaak, maar als in de beleidsregels vervolgens door de overheid weer wordt doorverwezen naar toepasselijke (dure) normen dan is dat een achteruitgang ten opzichte van vroeger. Het moet dan ook betreurd worden dat de uitgebreide toelichtingen van de overheid in de P-bladen van de Arbeidsinspectie komen te vervallen.

In hoeverre het Arbobesluit een inhoudelijke verslechtering betekent van de arboregels zal vooralsnog moeten worden afgewacht. Het een en ander zal mede afhangen van het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie. Met andere woorden hoe zal met name de Arbeidsinspectie omgaan met de soms in algemene bewoordingen gestelde regels?

Hoe dit zal uitpakken is natuurlijk ongewis, maar op 1 juli 2002 weten we zeker meer. Dan zijn de doeltreffendheid en de effecten van het Arbobesluit namelijk geëvalueerd. Hoe we dit zo zeker weten? Artikel 9.38 van het Arbobesluit verplicht de Minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid ertoe om binnen 5 jaar na invoering van het Arbobesluit een verslag te doen.

mr. Jan Harmen Kwantes - NIA TNO Amsterdam