

Hoofdstuk 1

Inleiding – algemeen

1.1 Inleiding

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) bevat in hoofdzaak voorschriften van algemene aard en vormt daarmee een kaderwet voor arbeidsomstandigheden. Deze voorschriften beogen een grondslag te leggen voor structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden in het bedrijfsbeleid. Zij vormen het kader waarbinnen het arbeidsomstandighedenbeleid (arbobeleid) moet worden vormgegeven. De Arbowet biedt, net als haar voorgangster, ook een basis voor nadere regels in de vorm van besluiten en regelingen. Concrete materiële voorschriften met overheidstoezicht spelen van oudsher een grote rol op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Ook in de toekomst blijven regels over concrete arbeidsrisico's van wezenlijke betekenis. In deze regels, die terug te vinden zijn in het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) en de Arbeidsomstandighedenregeling (Arboregeling), is het basisniveau van bescherming vastgelegd. De Arbowet richt zich tot alle arbeidsorganisaties in Nederland. Van deze toepasselijkheid zijn de vrijwilligers echter uitgezonderd, zij het dat voorschriften die betrekking hebben op bescherming tegen grote arbeidsrisico's wel van toepassing blijven. Afwijkende en aanvullende regels voor bijzondere sectoren en categorieën werkenden, zoals thuiswerkers en zelfstandigen zijn, voor zover noodzakelijk, geregeld in het Arbobesluit.

1.2 Uitgangspunt

Het uitgangspunt van de Arbowet is dat het voeren van een arbobeleid de verantwoordelijkheid is van de werkgever in samenwerking met de werknemers, en waar nodig met deskundige ondersteuning. Het arbobeleid wordt gezien als een aspect van het algemene bedrijfsbeleid, een onderdeel van de normale bedrijfsvoering, dat dus ook, binnen de randvoorwaarden van de wet, wordt betrokken in afwegingen aangaande technische, operationele en economische aspecten van het bedrijfsbeleid. Dit karakter van het arbobeleid is de laatste jaren aanzienlijk versterkt door de vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een goed arbobeleid biedt immers de mogelijkheid om de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken.

1.3 Het algemene kader voor het arbobeleid

De Arbowet geeft een algemeen kader voor het arbobeleid. Daarin zijn vier elementen te onderscheiden, die hierna worden toegelicht:

- a. inhoudelijke algemene principes voor het arbobeleid (zie hoofdstuk 2);
- b. het beleidsproces, de zogenoemde 'systeembepalingen' (zie hoofdstuk 3);

- c. de inschakeling van deskundigheid (zie hoofdstuk 4);
- d. samenwerking en overleg binnen het bedrijf (zie hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 2

Algemene principes voor het arbobeleid

2.1 Inleiding

De algemene principes voor het arbobeleid worden in de Arbowet vormgegeven door middel van *algemene doelvoorschriften* (zie paragraaf 2.2). Doelvoorschriften zijn voorschriften waarbij de werkgever wordt verplicht om een bepaald beschermingsniveau voor zijn werknemer te realiseren. Naast de in de Arbowet neergelegde algemene doelvoorschriften kent het Arbobesluit nog *doelvoorschriften* die zijn gericht op *specifieke risico's* (zie paragraaf 2.3) en *concrete doelvoorschriften* (zie paragraaf 2.4).

2.2 Algemene doelvoorschriften

2.2.1 Inleiding

Bij de in de Arbowet neergelegde *algemene doelvoorschriften* gaat het om zaken als:

- het tegengaan van een nadelige invloed van de arbeid op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers;
- de zogenoemde ‘arbeidshygiënische strategie’ (zie paragraaf 2.2.2);
- de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden, de gebruikte arbeidsmiddelen en de arbeidsinhoud aanpassen aan de persoonlijke eigenschappen van de werknemer (zie paragraaf 2.2.3);
- vermijden of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk beperken van monotone en machinegebonden arbeid;
- doeltreffende maatregelen op het terrein van eerste hulp bij ongevallen, brandbestrijding en evacuatie van personen;
- het zich bij ernstig en onmiddellijk gevaar in veiligheid kunnen brengen;
- het voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk beperken van psychosociale belasting (zie paragraaf 2.2.4).

Bij deze algemene doelvoorschriften is een aantal toetsingscriteria opgenomen, zoals *de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening* en het begrip ‘redelijkerwijs’. Met deze toetsingscriteria wordt beoogd de algemene doelvoorschriften zo goed mogelijk in het kader van het arbobeleid te concretiseren. De zorgplicht houdt niet in dat steeds de uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid doelmatigste van alle mogelijke maatregelen getroffen zou dienen te worden. Wel moeten die maatregelen getroffen worden die door vakdeskundigen in brede kring worden aanvaard als toepasbaar in de praktijk. Er wordt ook wel gesproken van ‘best practical means’, wat inhoudt dat ook de economische, operationele en technische aspecten meegewogen mogen worden. Dit onderstreept dat arbobeleid een aspect is van de gewone bedrijfsvoering.

2.2.2 De arbeidshygiënische strategie

Bij de zogenoemde '*arbeidshygiënische strategie*' gaat het om de algemeen erkende volgorde van maatregelen om gevaren voor veiligheid en gezondheid weg te nemen: bestrijding aan de bron, collectieve maatregelen, individuele maatregelen en pas in laatste instantie persoonlijke beschermingsmiddelen. Een maatregel van lagere orde wordt slechts genomen voor zover een van hogere orde niet mogelijk is of niet in redelijkheid kan worden gevegd.

2.2.3 Aanpassing arbeidsplaats werknemer met structurele functionele beperking

In aanvulling op het algemene doelvoorschrift is de werkgeversverplichting opgenomen om de arbeidsplaats, de werkmethoden, de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen en de arbeidsinhoud aan te passen aan de arbeidsgehandicapte werknemer, dus de werknemer die een structurele functionele beperking heeft. Ook zal de werkgever de inrichting van zijn bedrijf op die werknemer moeten afstemmen voor zover dat nodig is. Dit alles moet worden gezien in het licht van de re-integratieverplichting van de arbeidsongeschikte werknemer die in het Burgerlijk Wetboek op de werkgever rust.

2.2.4 Psychosociale arbeidsbelasting

Onder '*psychosociale arbeidsbelasting*' wordt verstaan de factoren in de arbeidssituatie die stress veroorzaken. Het gaat dan om (in)direct onderscheid inclusief seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk. Werkstress kan gepaard gaan met emotionele, gedragsmatige en lichamelijke kenmerken. Werkstress kan leiden tot ziekte, als dit lang aanhoudt en de werknemer onvoldoende rust kan nemen of onvoldoende afleiding en ontspanning krijgt. Overspannenheid en burn-out, depressie en posttraumatische stressstoornis zijn voorbeelden van aan (chronische) stress gerelateerde psychische aandoeningen.

Het beleid op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting moet onderdeel zijn van het *algemene arbobeleid* (zie paragraaf 2.1). Uitgangspunt is dat psychosociale arbeidsbelasting waarbij schade aan de veiligheid en gezondheid van de werknemer veroorzaakt kan worden, voorkomen moet worden. Als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, moet de werkgever psychosociale arbeidsbelasting zo veel mogelijk, in de eerste plaats bij de bron, beperken. Iedere organisatie zal zelf moeten onderzoeken wat en in welke situatie de bronnen voor en de oorzaken van de psychosociale arbeidsbelasting zijn. Vervolgens kunnen daarbij passende maatregelen gezocht worden. Het doelvoorschrift over de psychische arbeidsbelasting is in het Arbobesluit nader ingevuld, waarbij de elementen genoemd worden die in elk geval onderdeel moeten zijn van het beleid op het terrein van de psychosociale arbeidsbelasting.

2.3 Doelvoorschriften gericht op specifieke risico's

Naast algemene doelvoorschriften zijn er doelvoorschriften die gericht zijn op *specifieke arbeidsrisico's* en die hoofdzakelijk zijn opgenomen in het Arbobesluit. Een voorbeeld hiervan is dat op arbeidsplaatsen waar gevaar voor verdrinking bestaat,

dit gevaar zo veel mogelijk voorkomen wordt en dat er doelmatige middelen voor het redden van drenkelingen op een goed zichtbare plaats aanwezig moeten zijn.

2.4 Concrete doelvoorschriften

Tot slot zijn er nog wat wordt genoemd *concrete doelvoorschriften* die vooral te vinden zijn in het Arbobesluit. Een doelvoorschrift is *concreet* als het een eenduidige veiligheids- of gezondheidskundige grenswaarde bevat. Die grenswaarde is dan een concretisering (kwantitatief) van het beschermingsniveau. Dat niveau kan de werkgever langs verschillende wegen bereiken. Een voorbeeld hiervan is het voorschrift dat wanneer de blootstelling aan lawaai hoger is dan 85 dB(A), er technische of organisatorische maatregelen vastgesteld en uitgevoerd moeten worden om de blootstelling tot een minimum te beperken. Of er concrete doelvoorschriften gesteld kunnen worden, is afhankelijk van een aantal factoren zoals:

- is een wetenschappelijke grenswaarde denkbaar;
- zijn de risico's sterk situatieafhankelijk of sectorspecifiek;
- zijn er algemeen toepasbare oplossingen (stand van de techniek en wetenschap).

Over wetenschappelijke grenswaarden kan gezegd worden dat de overheid deze in de regelgeving zal opnemen als daartoe aanleiding bestaat. De wetenschappelijke grenswaarde moet dan algemeen erkend zijn, wat inhoudt dat degenen die het aangaat het erover eens zijn dat dit inderdaad de wetenschappelijke grenswaarde is. Daarnaast moet er een breed draagvlak zijn in de maatschappij. Hierbij zal ook gekeken worden naar technische, operationele en economische uitvoerbaarheid. De wetenschappelijke grenswaarde moet algemeen toepasbaar zijn, dus niet alleen in bepaalde sectoren. Een wetenschappelijke grenswaarde zal opgesteld moeten worden door een onafhankelijk en deskundig instituut. Hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld de Gezondheidsraad, het RIVM of een deskundig Europees instituut.

2.4.1 Procesnormen

Waar (nog) geen concrete doelvoorschriften geformuleerd kunnen worden, wordt voorzien in *procesnormen*. Een procesnorm als een vorm van een doelvoorschrift schrijft de werkgever voor een beleidsproces te doorlopen om risico's te onderkennen, te beoordelen en te beheersen. In het Arbobesluit of de Arboregeling kan deze procesnorm vervolgens uitgewerkt worden door middel van een 'agendabepaling'. In een agendabepaling wordt aangegeven welke elementen deel moeten uitmaken van het beleid dat de werkgever moet voeren. Voorbeelden van deze aanpak zijn de voorschriften over de psychosociale arbeidsbelasting (zie paragraaf 2.2.4). In het Arbobesluit is aangegeven welke elementen deel uitmaken van het te voeren beleid op het terrein van de psychosociale arbeidsbelasting.

Hoofdstuk 3

De systeembepalingen

3.1 De stappen in elk gestructureerd arbobeleid

De Arboret geeft enkele algemene voorschriften voor de verschillende stappen die te onderscheiden zijn in het proces van beleidsvoering over de arbeidsomstandigheden. Het gaat om stappen die in elk gestructureerd beleid te onderkennen zijn en die hier geformuleerd zijn specifiek met het oog op arbobeleid in de onderneming, namelijk:

- het bepalen van de probleemstelling: de risico-inventarisatie en -evaluatie (zie paragraaf 3.2);
- het kiezen van oplossingen: het plan van aanpak;
- het organiseren van de uitvoering: de verantwoordelijkheden vaststellen;
- het evalueren en zo nodig bijstellen van het beleid.

Een belangrijke plaats is in de Arboret ingericht voor wat kan worden genoemd *zorg op maat*. De bewoordingen van de wet, het gebruik van de term ‘beleid’ en het daarin onderscheiden van verschillende stappen, lijken op het eerste oog toegesneden op grotere arbeidsorganisaties. In dergelijke organisaties wordt het beleid veelal op een meer geformaliseerde manier gevoerd, waarin de in de wet onderscheiden stappen ook vaak afzonderlijk herkenbaar zijn in schriftelijke documenten, formele beslissingen en dergelijke. Bij kleinere arbeidsorganisaties worden bepaalde aangelegenheden vaak minder formeel vastgelegd en zijn ook de verschillende stappen minder van elkaar te onderscheiden. Dat wil niet zeggen dat de in de Arboret gegeven voorschriften niet op kleinere bedrijven toepasbaar zijn. Met uitzondering van het schriftelijk karakter van de risico-inventarisatie en -evaluatie, het bijbehorende plan van aanpak en de medewerking van gecertificeerde deskundigen of de arbodienst daaraan (zie paragraaf 3.2), gelden voor de beleidsvoering immers geen vormvereisten.

3.2 De risico-inventarisatie en -evaluatie

Het Arbobeleid moet gebaseerd zijn op een goed inzicht in de risico’s die zich bij de arbeid voordoen. Een *risico* is de kans dat een bepaald gevaar optreedt met schadelijk effect op veiligheid of gezondheid. Een *risico-inventarisatie en -evaluatie* omvat daarom een *inventarisatie* van de *gevaren* die zich kunnen voordoen en een *evaluatie* van de *risico’s*. Zo komt men tot een schatting van de kans – gegeven voorkomende en beperkende maatregelen die al getroffen zijn – dat het gevaar optreedt. Eenzelfde situatie brengt niet voor iedereen dezelfde risico’s met zich mee. Daarom is bepaald dat aandacht besteed moet worden aan bijzondere categorieën werknemers. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan jeugdige en

oudere werknemers, zwangere werkneemsters en aan werknemers met een handicap of chronische ziekte.

Daarnaast moet in de risico-inventarisatie en -evaluatie aandacht besteed worden aan de toegang die werknemers hebben tot de deskundige werknemers, gecertificeerde deskundigen of de arbodienst (zie paragraaf 4.2). Het kan dan gaan om een deskundige die binnen de arbodienstverlening verplicht aanwezig moet zijn (bedrijfsarts, arbeidshygiënist, hogere veiligheidskundige, arbeids- en organisatiekundige) of een deskundige werknemer, de zogenoemde 'preventiemedewerker'. Uiteraard staat het de werkgever vrij om de werknemers ook toegang te verlenen tot andere deskundige werknemers, zoals een bedrijfsverpleegkundige, bedrijfspsycholoog of bedrijfsfysiotherapeut, of externe deskundigen op het terrein van arbeidsomstandigheden die ingeschakeld worden.

De omvang en de mate van gedetailleerdheid van een risico-inventarisatie en -evaluatie mag afgestemd zijn op de aard en omvang van de risico's die zich feitelijk voordoen. In een kleine detailhandel zal de risico-inventarisatie en -evaluatie veel beknopter kunnen zijn dan in een grote metaalwarenfabriek. Grote(re) bedrijven voldoen in het algemeen aan de verplichtingen aangaande de risico-inventarisatie en -evaluatie. In het algemeen zal een risico-inventarisatie en -evaluatie in kleinere, minder complexe, bedrijven vaak eenvoudiger kunnen zijn. Bedrijfsomvang speelt ook een rol bij de kosten. Met het opstellen van en het adviseren over een risico-inventarisatie en -evaluatie is altijd een bepaalde tijd gemoeid, waardoor de kosten per werknemer voor kleinere bedrijven snel hoger zullen zijn. Van groot belang voor het praktisch hanteerbaar en doelmatig maken voor kleinere bedrijven van de verplichting inzake de risico-inventarisatie en -evaluatie, is het in de praktijk tot stand komen van branche- of risicospecifieke systemen voor het opstellen van risico-inventarisaties en -evaluaties, waarmee de werkgever zelf een groot deel van het werk kan verrichten.

3.3 Het plan van aanpak

In een *plan van aanpak* is aangegeven welke *maatregelen* genomen zullen worden in verband met de aangegeven risico's, en binnen welke *termijn* deze maatregelen getroffen zullen worden. Dit plan van aanpak is onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Bij het opstellen van de risico-inventarisatie en -evaluatie is de medewerking van een gecertificeerde deskundige of een gecertificeerde arbodienst verplicht. De deskundige of de arbodienst toetst minimaal of de door het bedrijf zelf opgestelde risico-inventarisatie en -evaluatie volledig en betrouwbaar is en of de actuele inzichten (de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening) verwerkt zijn. De deskundige of de arbodienst adviseert ook over de risico-inventarisatie en -evaluatie, bijvoorbeeld over de methode om een risico-inventarisatie en -evaluatie op te stellen. Omdat het plan van aanpak deel uitmaakt van de risico-inventarisatie en -evaluatie heeft het adviseren door de arbodienst vooral betrekking op de te nemen maatregelen en de prioritering daarvan.

Een essentieel onderdeel van het plan van aanpak is de termijnstelling waarin de vastgestelde maatregelen genomen moeten worden. Het uitschrijven van de maatregelen en de vaststelling van de termijnen, alsmede het advies van de arbodienst bieden ook voor de werknemers een adequaat aangrijpingspunt voor hun medezeggenschap bij het arbobeleid. De planningssystematiek die hiermee ontstaat,

biedt mogelijkheden voor het periodiek opmaken van de stand van zaken. Op basis van deze voortgangsbesprekingen kunnen plannen bijgesteld en geactualiseerd worden. Ook kan worden gezien of er aanleiding is voor het actualiseren van de risico-inventarisatie en -evaluatie.

3.4 **Uitvoering organiseren**

De werkgever moet de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden in zijn organisatie voor het arbobeleid regelen. Ook moet hij ervoor zorgen dat degene die een bepaalde taak heeft daarvoor ook de benodigde capaciteiten heeft. Het gaat dan om taken als het ontwikkelen van maatregelen, het uitvoeren ervan en het toezicht houden op de toepassing van bijvoorbeeld veiligheidsprocedures, maar ook om taken in het kader van de bedrijfshulpverlening. Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is een voorwaarde voor de uitvoering van de in het plan van aanpak vastgestelde maatregelen. Ieder lid van de organisatie weet dan ook wie waarop aangesproken kan worden.

3.5 **Evaluatie en bijstelling**

Het arbobeleid moet regelmatig aan de ervaringen getoetst en zo nodig bijgesteld worden. De risico-inventarisatie en -evaluatie moet aangepast worden zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven. Er is geen vaste periode aangegeven die voor de evaluatie en bijstelling in acht genomen moet worden, omdat de omstandigheden van bedrijven daarvoor te verschillend zijn.

3.6 **Kleine werkgevers**

Werkgevers die ten hoogste 40 uur per week arbeid laten verrichten zijn vrijgesteld van de verplichting zich bij de risico-inventarisatie en -evaluatie te laten ondersteunen door een gecertificeerde deskundige of arbodienst. De uitzondering geldt bijvoorbeeld voor werkgevers met één voltijdse werknemer, of met twee werknemers die ieder voor 20 uur per week in dienst zijn. De uitzondering geldt ook voor de werkgever die in de regel niet meer dan 25 werknemers in dienst heeft. Bij deze laatste uitzondering geldt dan wel dat de werkgever gebruik moet maken van een model voor het opstellen van de risico-inventarisatie en -evaluatie dat is opgenomen in een cao of een instrument dat is aangemeld bij de Minister van SZW of bij een door de minister aangewezen instelling. Voor beide uitzonderingen geldt dus wel onverkort de verplichting om een risico-inventarisatie en -evaluatie op te stellen.