

mr. H.F. Beenhakker

de vernieuwing van de Arbeidswet 1919
en de Veiligheidswet 1934

de vernieuwing van de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934 *

Inleiding

Het is voor mij niet zo gemakkelijk om op de uitnodiging van de secretaris van de Vereniging vanmiddag te spreken over de vernieuwing van de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934. Ik ben er een beetje verlegen mee. Er is in de loop der jaren immers al zoveel over gezegd en geschreven. In verlegenheid ook, omdat momenteel in SER-verband discussies omtrent de Hoofdpijnen van een nieuwe Veiligheidswet nog gaande zijn en voor wat de vernieuwing van de Arbeidswet betreft de in de begrotingstoelichting 1976 aangekondigde adviesaanvraag aan de SER het departement van Sociale Zaken nog niet heeft verlaten. Maar het is ook niet zo dat ik helemaal niets kwijt wil, al is het moment dan wat pikant.

Als men over vernieuwing nadenkt, ontkomt men er niet aan de geldende bepalingen onder de loupe te nemen. 'Iets' van de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934 zal natuurlijk straks dan ook wel worden aangestipt. In elk geval zal ik mij niet te buiten gaan aan een gedegen historische uiteenzetting van het stuk arbeidswetgeving dat ons vanmiddag bezighoudt. Evenmin behoeft u van mij een grondig technisch verhaal te verwachten over de structuur en inhoud van beide wetten, zoals die thans toepassing vinden. Ik wil mij echt beperken tot de *vernieuwing* van genoemde wetten, met u wil ik proberen te kijken naar de toekomst.

Het onderwerp lijkt misschien op het eerste gezicht niet zo interessant; ik kan mij dat

voorstellen. Men gaat dan op de indruk af, dat werktijden en de veiligheid een beperkt gebied bestrijken binnen het geheel van taken van het departement van Sociale Zaken, waar heel wat meer spectaculaire onderwerpen in het middelpunt van de belangstelling staan. Maar toch bevinden we ons niet op zo'n beperkt gebied.

Vanwege de materie zelf en vanwege *de context* waarbinnen beide wetten moeten worden geplaatst.

Wat de materie betreft. Wat is eigenlijk de betekenis van '*werktijden*' op zichzelf? Misschien dat u bij enig nadenken tot de conclusie zoudt komen: niets! De betekenis van werktijden komt eerst naar voren als zij in functie worden gezien tot iets anders. Zo zijn zij in de na-oorlogse jaren in het cao-overleg vooral in relatie gebracht tot het loon. Sinds de 60-er jaren kreeg het begrip werktijd nog een wat andere betekenis, in het kader van het streven naar een geheel vrije zaterdag. De nagestreefde werktijdverkorting moest komen uit de makro-economische 'ruimte', waardoor het in samenhang werd gebracht met andere sociale wenselijkheden.

Even spring ik over op het woordje '*veilig*'. Het begrip 'veilig' dat men veelvuldig tegenkomt in de voorschriften krachtens de Veiligheidswet 1934 is evenmin onproblema-

* Inleiding gehouden voor de Vereniging voor Arbeidsrecht op 20 mei 1976 te Den Haag.

tisch. Het bestaan van de mens, derhalve ook het bestaan van de werkende mens, is nooit geheel onbedreigd en zal dat ook nooit zijn. Het hele leven is riskant. Nu wil ik niet op de filosofische toer gaan. Ik wil er slechts op duiden dat 'veilig' geen absoluut maar slechts een relatief begrip is. Bij het beoordelen of een bepaalde arbeidssituatie aanvaardbaar is, moeten we zeker niet in de laatste plaats wegen of die situatie naar werkelijkheid redelijkerwijs als veilig is te beschouwen.

Men kan zeggen dat een werknemer op zijn werkplek veilig kan werken als de kans op ongevallen minimaal is. Zo moet worden voorkomen dat energie-concentraties plotseling, ongewild op hem kunnen inwerken. Daarbij denk ik aan letsel dat kan ontstaan door fysische of chemische factoren.

Op de hier genoemde aspecten wordt de blik al gauw gefixeerd als men het over de Veiligheidswet heeft. De arbeidshygiëne, waaromtrent de wet toch ook voorschriften bevat blijft dan al te gemakkelijk buiten het blikveld. Die voorschriften bestaan er overigens al sinds vanouds, zulks o.m. ter voorkoming van situaties waaruit beroepsziekten kunnen ontstaan. We bevinden ons dan eerder op het terrein van de bedrijfsarts dan op dat van de veiligheidstechnicus. Maar het activiteitsveld van de bedrijfsarts wordt niet adequaat aangeduid met het voorkomen of bestrijden van beroepsziekten! Dat veld is ruimer.

Eigenlijk wil ik met een en ander alleen maar zeggen, dat de benaming 'Veiligheidswet' wat misleidend is. Voor wat de invalshoek van mijn beschouwing m.b.t. de Veiligheidswet betreft moeten we vasthouden dat het hier gaat om een veiligheids- en gezondheidsmaterie. En om te vermijden dat de zienswijze toch nog te beperkt blijft, wijs ik nog op de definitie van 'gezondheid' van de Wereldgezondheidsorganisatie; n.l.: 'een algemene toestand van lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden'.

Ik merk op dat het begrip 'gezondheid' ook een functie vervult in de Arbeidswet 1919,

zij het toen nog niet in de geëvolueerde betekenis van tegenwoordig. Ik denk hierbij aan artikel 10 van de AW, dat de grond is voor voorschriften tot het tegengaan van gevaar voor de gezondheid en het leven in het bijzonder van jeugdige werknemers.

Kortom: bij de vernieuwing van AW en VW richt ik mij op de zorg van de wetgever voor het gezonde bestaan van al diegenen die in een werkorganisatie arbeid verrichten.

Mijn gedachten ontwikkelende wil ik de AW en de VW, zoals ik deze in de toekomst projecteer, plaatsen in het ruimere verband waarin zij slechts kunnen worden begrepen en optimaal functioneren, het ruimere verband: *'humanisering van de arbeid'*. Aan dit begrip wil ik bij mijn verdere betoog vasthouden.

Voor het schetsen van de context met behulp van het begrip 'humanisering van de arbeid' grijp ik naar de m.i. voortreffelijke studie van de Directeur-Generaal van het Internationaal Arbeidsbureau, de heer *Blanchard*, van 1975, getiteld 'Making work more human' met als ondertitel 'working conditions and environment'.

Wat heeft Blanchard op het oog, schrijvende over de noodzaak van humanisering van de arbeid? Een definitie van het begrip 'humanisering' vinden we niet in zijn geschrift. Lang blijven we evenwel niet in onzekerheid, want in zijn inleiding geeft hij een richtsnoer, uiteenvallende in drie stellingen¹ n.l.:

Ten eerste moet er eerbied bestaan voor leven en gezondheid van de werknemer: dit is het probleem van de veiligheid en gezondheid op de werkplek;

In de tweede plaats heeft de werknemer recht op vrije tijd. Dit houdt o.m. in het vraagstuk van de aanpassing van de werktijd aan de verbeterde mogelijkheden tot vrije tijdsbesteding;

Ten derde moet het werk van de werknemer

¹ Zie mr. H.B. Eldering: Het internationaal zoeklicht gericht op het arbeidsmilieu (SMA nr. 11, november 1975).

de mogelijkheid bieden om zich te kunnen ontplooiën: het probleem van de inhoud en de organisatie van het werk.

De D.G. van de I.L.O. wijst erop dat in de geïndustrialiseerde wereld een groeiende onrust valt waar te nemen over de risico's die bepaalde produktie-processen kenmerken. Voorts wijst hij op toenemende gevoelens van vervreemding en onbehagen bij werknemers, wanneer zij werk moeten verrichten dat in geen verhouding staat tot hun bekwaamheden. De arbeidssituatie is hier ten achter gebleven bij dat wat zich ontwikkeld heeft. In ons land vinden de woorden van de heer Blanchard hun weerspiegeling in een viertal stukken van de zijde van de overheid. Er is meer, maar daar zullen we het nu niet over hebben.

1. de adviesaanvraag aan de SER van Minister Boersma inzake het sociaal beleid in de onderneming van 10 december 1974;
2. de reeds genoemde m.v.t. inzake de begroting van SZ voor 1976;
3. de adviesaanvraag aan de SER omtrent vernieuwing wetgeving inzake gezondheid en veiligheid bij arbeid van 9 juni 1975 (Hoofdlijnen voor de vernieuwing der Veiligheidswetgeving;
4. en in feite kunnen we daar ook de voorstellen m.b.t. het Jongerenstatuut toe rekenen, al stamt de oorsprong, de adviesaanvraag al uit 1972.)

In de adviesaanvraag van 1974 wordt gesteld dat de ontwikkelingen van de afgelopen jaren — toenemende emancipatie, het ter discussie stellen van de betekenis van de arbeid voor enkeling en samenleving, arbeidsconflicten e.d., nopen tot de conclusie, dat het sociaal beleid in de onderneming naast het economische en technische beleid een gelijkwaardige plaats moet gaan innemen, en kwalitatief verder ontwikkeld moet worden. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van die doelstelling ligt in de eerste plaats bij de ondernemingsleiding; daarnaast dragen de so-

ciale partners alsmede de overheid hiervoor verantwoordelijkheid.

De minister heeft gemeend een nieuwe impuls te moeten geven aan een kwalitatieve verbetering van het sociaal beleid. In de adviesaanvraag worden in het kader van wetgeving als mogelijkheden genoemd tot vormgeving van het sociaal beleid:

ten eerste opdracht aan de ondernemer tot regeling van bepaalde onderwerpen; zoals taakverruiming en carrièreplanning alsmede werkoverleg.

ten tweede periodiek uitbrengen aan de O.R. van een sociaal rapport, dat zowel verslaggeving als prognoses omvat.

ten derde het in het leven roepen van organen binnen de onderneming om het sociaal beleid mede gestalte te geven.

Ik keer nog een ogenblik terug naar het rapport van Blanchard en wijs dan op enkele aanbevelingen, die in het kader van de wetgeving relevant zijn. Bij het zoeken naar een oplossing van de problemen, is het noodzakelijk dat overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers nauw *samenwerken*, op zichzelf een niet zo verrassende uitspraak. In ons land kennen we het overleg met de sociale partners ook bij de voorbereiding van arbeidswettelijke maatregelen, waarbij de belanghebbende groeperingen in het bedrijfsleven worden betrokken. Het horen van de SER over belangrijke onderwerpen van sociale en economische aard is ingevolge de Wet op de bedrijfsorganisatie zelfs voorgeschreven. De adviesaanvraag inzake het sociaal beleid in de onderneming benadrukt de noodzaak van overleg tussen overheid en bedrijfsleven. In het ontwerp van wet inzake het Jongerenstatuut komt men deze samenwerkingsgedachte tegen en bij de hoofdlijnen van een vernieuwing van de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid is dit een belangrijk uitgangspunt.

Niet toevallig is dat in dat verband Blanchard de wenselijkheid uitspreekt *een andere koers te gaan varen m.b.t. de wetgeving*. Hij stelt in

het licht dat door de snelle technologische ontwikkelingen vele voorschriften snel verouderd raken; men loopt altijd achter de feiten aan. Er is een wetgeving nodig welke het mogelijk maakt snel en doeltreffend op die ontwikkelingen in te spelen. Dat betekent *globale normstelling*, daarnaast *samenwerking* tussen overheid en sociale partners zo dat die globale voorschriften meer vulling verkrijgen. Deze zienswijze van Blanchard wordt in ons land kennelijk gedeeld. Dit blijkt uit de reeds genoemde Hoofdpijnen voor de nieuwe Veiligheidswet, waarover ik het zo dadelijk met U zal hebben.

In de adviesaanvraag inzake het sociaal beleid en in de hoofdpijnen zijn voorstellen gedaan m.b.t. het creëren van *steunpunten van deskundigheid* in de onderneming; dit is mede in het licht te zien van het optimaliseren van het overleg tussen externe en interne deskundigen, tussen ambtenaar en bedrijfsfunctionaris. Nog even de lijn van Blanchard vasthouden: een nieuw soort wetgeving is nodig; daarbij gaan we uit van samenwerking. Dat alles onder de noemer: *humanisering*. Is dit thema eigenlijk wel zo iets nieuws, als deze blikvanger in vele discussies doet vermoeden? De talloze maatregelen in de lange historie van de arbeidersbescherming getroffen, zijn daar toch immers steeds op gericht geweest? Toch is er wel degelijk iets nieuws aan de hand. Nieuw is dat de sociale aspecten in het bedrijfsgebeuren niet langer apart worden gezien, maar gevat worden *als deel van een groter geheel*, een geheel dat zaken omvat als organisatie van het werk d.w.z. de productieprocessen zelf, de hiërarchische structuren, het sociaal klimaat in de werkorganisatie, de werkinhoud, de werkomstandigheden, de relaties tussen werknemers en groepen van werknemers onderling, de besluitvorming op allerlei niveaus m.b.t. de situaties, waarin de werknemers verkeren, voorts promotiemogelijkheden, informatie e.d.

Een deel van een groter geheel. Dat grotere

geheel is veel ruimer dan het gebied van de materiële arbeidsomstandigheden waarop vòòr de oorlog de aandacht gevestigd was. Wanneer men nu spreekt in termen van vervreemding, van motivatie, van voldoening in het werk, van behoeften en van verwachtingen, van ontplooiing, dan ziet men de mens niet langer als louter lichamelijk wezen, dat tegen bedreigingen vanuit de fysische sfeer komende moet worden beschermd. Men is gaan inzien dat de mens als een psychisch-lichamelijke eenheid in wisselwerking staat met zijn omgeving en invloeden ondergaat van zowel materiële als immateriële aspecten van de arbeid en de arbeidsomstandigheden. Fysische arbeidsomstandigheden, zoals te hoge temperaturen, te veel geluid, vocht, kunnen zowel de fysieke als de psychische zijde van de mens nadelig beïnvloeden.

Psychische druk kan er van de arbeid uitgaan door een te snel tempo, door voortdurend vereiste oplettendheid, door de verantwoordelijkheid die men draagt. Psychische druk kan worden ondervonden door de wijze waarop de baas zijn werknemer ziet — of niet ziet! — en meer algemeen door de wijze waarop men met elkaar omgaat. De gevolgen kunnen daarbij tevens in de fysieke gesteldheid van de werknemer tot uitdrukking komen.

De problemen, die men wil aanpakken, zijn doordat zoveel uiteenlopende factoren meespelen er natuurlijk niet eenvoudiger op geworden. De ontwikkeling van handzame criteria, waarmee men wat kan doen, is een moeizaam werk. Dit is een belangrijke reden waarom vele problemen tot voor kort niet konden worden aangepakt. Maar duidelijk is geworden dat men er niet meer omheen kan. Daarop wordt door Blanchard nadrukkelijk gewezen.

Dit heeft inderdaad consequenties zoals in het rapport wordt gesteld, voor de benadering van de problemen. Daarbij zal met de *samenhang* van alle op de mens invloed uitoefende factoren rekening moeten worden

gehouden. Die benadering van de problemen vanuit de sociale invalshoek vraagt om een *totaalvisie*, vraagt om een *beleid* of wel vraagt er om zich voordoende vraagstukken *planmatig* aan te vatten.

Zo parafraserend meen ik in de kern van de zaak te zijn aangeland als ik het centrale thema probeer te vatten dat Blanchard voor ogen heeft gehad toen hij zijn rapport schreef over de *humanisering van de arbeid*. Zo begrijp ik ook de memorie van toelichting op de begroting van S.Z. voor '76 voor wat betreft de passages over de humanisering van de arbeid. Zo begrijp ik ook de adviesaanvraag van Minister Boersma aan de SER over het sociaal beleid in de onderneming en dan ben ik niet bezig met interpretatie van die adviesaanvraag! Het centrale punt daarin is naar het mij voorkomt gelegen in de omschrijving van 'sociaal beleid'. Ik vermoed dat U daarin het taaleigen van zowel sociologen als juristen zult herkennen. Ik citeer: 'Ten aanzien van doelstelling en plaatsbepaling van het sociale beleid gaat het vooral om het scheppen van zodanige omstandigheden voor het individu en voor groepen, dat men als mens in zijn arbeid en in zijn arbeidsmilieu *zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen*; het sociaal beleid zal beneden de maat blijven als er geen zicht is op de *onderlinge afhankelijkheid* van factoren welke daarbij een rol spelen. De mens zelf dient centraal te staan in lichamelijk, psychisch en sociaal opzicht'.

Ik heb tot nu toe een grove schets gegeven van de gedachtenontwikkeling bij de overheid m.b.t. het sociaal beleid in de onderneming, daarbij aanduidend dat deze niet los staat van ontwikkelingen in het buitenland, waarbij ik als concentratiepunt de in het I.L.O.-kader op gang gekomen discussie nam, tevens vertrekpunt voor mijn inleiding. De samenhang van allerlei sociale verschijnselen is zeer in het kort aangeduid.

Te constateren valt dat wenselijk te achten integratie in de wetgeving nog niet is gerealiseerd.

In de Sociaal-Economische Raad moet de discussie hieromtrent nog aanvangen. Een actuele en sociaal politiek ook wel wat geladen vraag is daarbij in hoeverre een wettelijke regeling een doelmatig instrument kan zijn om een nieuwe impuls te geven aan de verdere ontwikkeling van een goed sociaal beleid en wel met name op het gebied van het personeelsbeleid.

Ook relevant — uitwijden wil ik daarover overigens niet — is de subsidieregeling arbeidsplaatsen. Daarbij gaat het om voorzieningen ter verbetering van de werkplek op zowel materieel als immaterieel gebied. Het zou mij niet verbazen als die een structureel karakter gaat krijgen. Met of zonder subsidiëring: activiteiten in deze richting zijn m.i. bepaald de moeite waard. Een wettelijke basis voor dergelijke activiteiten zou m.i. wenselijk zijn.

Hiermee keer ik dan tevens tot de wetgeving terug. Eigenlijk zou ik op dit punt aangeland, nu gaarne willen spreken over een wetgeving inzake het *sociaal beleid* in de onderneming, maar dat zou al te zeer anticiperen betekenen. Zover zijn we nog niet. Intussen moet op deelgebieden verder worden gewerkt. Wat die deelgebieden betreft beperk ik mij, zoals de titel van mijn voordracht aangeeft, tot de Arbeidswet en de Veiligheidswet.

Het ligt in mijn voornemen allereerst in het vizier te nemen de hernieuwing van de VW, vervolgens het Jongerenstatuut waarin een deel van de vernieuwing van de AW tot uitdrukking komt en tenslotte de AW zelf. Kijkend naar de formulering van het onderwerp in de agenda verwissel ik de AW en de VW van plaats. Vergeeft U mij deze stoutmoedigheid.

Veiligheidswet

Allereerst dan de Veiligheidswet. De huidige VW strekt tot preventie en bestrijding van

bedrijfsongevallen en beroepsziekten, alsmede tot het bevorderen van de hygiëne bij de arbeid.

Voorschriften kunnen worden gesteld t.a.v. de

- inrichtingen, waar werkzaamheden worden verricht,
- werkzaamheden van de arbeiders zelf, en
- machines, werktuigen enz., waaraan of waarmede de arbeid wordt verricht.

De wet is in hoofdzaak een raamwet (dit is alleen niet het geval voor wat betreft het gedeelte omtrent de bedrijfsgeneeskundige zorg en de loodwitparagraaf).

De wet geeft in een aantal paragrafen aan de Kroon opdracht bij a.m.v.b. veiligheidsvoorschriften vast te stellen omtrent die onderwerpen welke in de wet worden aangegeven. T.a.v. bepaalde zaken geeft de wet aan het Districtshoofd der A.I. de bevoegdheid zo nodig een eis te stellen ter concretisering van het nog te algemene voorschrift in de a.m.v.b. Wijziging onderging de VW 1934 in 1959 en 1971. In 1959 werd zij aangevuld met bepalingen inzake preventieve gezondheidszorg. In 1971 kwam onder meer een nieuwe regeling tot stand voor het geneeskundig onderzoek. Ook werd aan de Minister de bevoegdheid gegeven om ter uitvoering van de door de Kroon vastgestelde veiligheidsvoorschriften nadere regelingen te treffen.

Ondanks deze wijzigingen wordt de wet, zoals die thans luidt, niet up to date bevonden. De regelingen bestaan uit vele detailvoorschriften, merendeels van technische inslag. Probeert U er in door te dringen, dan valt dat helemaal niet mee; laat staan voor de werknemers op wie de maatregelen van toepassing zijn. De fysieke arbeidsomstandigheden hebben in het verleden vooral de aandacht gehad, niet overbodig overigens, ook voor de toekomst niet!

In een toekomstige wet zal niet alleen met de materiële aspecten van het arbeidsmilieu, maar ook met de immateriële rekening wor-

den gehouden. Blijkens de Hoofdlijnen voor een nieuwe VW heeft men lering getrokken uit de nieuwere inzichten te dien aanzien.

In de eerste plaats zal gebroken worden met het bestaande systeem van afzonderlijke deelwetgeving: voor de havenarbeid, het werken onder overdruk, de arbeid waaraan het gevaar van silicose of andere stoflongziekten verbonden is. De Stuwadoorswet, de Wet op werken onder overdruk en de Silicosewet zullen in de nieuwe VW worden ondergebracht.

In de tweede plaats zal de werkgever, de primair verantwoordelijke voor een goede werksituatie, verplicht worden een aantal beginselen in acht te nemen.

Op hem wordt meer expliciet dan voorheen de verplichting gelegd om bij en in verband met de arbeid te zorgen voor de bescherming van de gezondheid van de werknemer en hij is belast met de zorg voor diens veiligheid. Dit grondbeginsel nader uitwerkende, zal hij bij het organiseren van de arbeid verplicht zijn een aantal principes in acht te nemen:

1. Het toepassen van die werkmethode(n) waardoor, gelet op de stand van de bedrijfsgezondheidszorg en de erkende regelen der techniek, een optimale bescherming wordt verkregen.
2. Het vermijden van het gebruik van werktuigen en stoffen, die gevaar kunnen opleveren.
3. Het aanpassen van de inrichting van de werkplaats en de werkmethode(n) aan de werknemer; dit is het toepassen van het beginsel der 'ergonomie'.
4. Het voorkomen van gevaren in een zo vroeg mogelijk stadium m.a.w. het beginsel van preventie bij de bron.
5. Bij de toewijzing van taken rekening houden met de persoonlijke eigenschappen van de werknemer of groepen van werknemers zoals leeftijd, lichamelijke of geestelijke gesteldheid, ervaring, vakmanschap en kennis van de voertaal.

De toepassing kan van betekenis zijn voor

b.v. jeugdigen, oudere werknemers en buitenlandse werknemers.

6. Wanneer in een geïsoleerde positie wordt gewerkt zodat daaruit voor de werknemer gevaren kunnen voortvloeien, moet worden gezorgd dat een ander hem kan bijstaan als dat plotseling nodig mocht blijken.

Aan al deze verplichtingen moet de werkgever voldoen voorzover zulks in redelijkheid van hem kan worden gevergd.

In de derde plaats zal onder handhaving van het principe, dat de werkgever primair verantwoordelijk is voor het scheppen van een aanvaardbare werksituatie, het bereiken en handhaven daarvan *tot de gezamenlijke taak van de bedrijfsgenoten* gaan behoren. De huidige wet op de ondernemingsraden geeft de ondernemingsraad reeds mede-beslissingsrecht. Het is de bedoeling dat in het veiligheids- en gezondheidsgebied zowel in het vertegenwoordigende vlak als op directe wijze op de werkplek de werknemers meer bij deze zaken worden betrokken.

Ik duidde al even op het integratiebeginsel van wetgeving. Welnu als de plannen worden verwezenlijkt dan zal in de wetgeving tot uitdrukking komen een op de werkgever rustende verplichting: een in zijn algemeen beleid ingebouwd veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren. Het veiligheidsbeleid moet in bedrijven, behorende tot een door de Minister aangewezen categorie, schriftelijk worden vastgelegd in een *veiligheidsplan*, waarvan de werknemer kan kennis nemen. Daarbij zullen de werknemers worden betrokken. Voorts zal de werkgever verplicht worden te zorgen voor een veiligheidsintroductie en voor veiligheidsonderricht.

Een samenstel van verplichtingen als zo juist aangegeven maakt het vooral in bedrijven met een complex geheel van bedrijfs- en arbeidssituaties wenselijk dat *er deskundige bijstand* op het gebied van veiligheid en gezondheid aanwezig is. Bedrijven zullen verplicht worden een *veiligheidsdienst* in te stellen, waarbij de vergelijking met de bedrijfs-

geneeskundige dienst zich opdringt; die laatste is op grond van de huidige VW in bepaalde gevallen al verplicht gesteld. Daarbij zullen tevens kwalitatieve eisen kunnen worden gesteld t.a.v. de veiligheidsfunctionaris. M.i. is er veel voor te zeggen dat op den duur een veiligheidsdienst en bedrijfsgeneeskundige dienst opgaan in één veiligheids- en gezondheidsdienst.

De minister heeft in zijn adviesaanvraag over de Hoofdlijnen zich duidelijk uitgesproken: de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid bij de arbeid ziet hij als een belangrijk onderdeel van het algemeen sociaal beleid in de onderneming. Daarom treffen wij in de schets voor een hernieuwing van de VW diverse uitgangspunten aan die ook voorkomen in de adviesaanvraag voor het sociaal beleid van 1974.

Hierbij denk ik in de eerste plaats aan globale wettelijke regelgeving — althans gedeeltelijk —, waarbij de veronderstelling is dat de bedrijfsgenoten gezamenlijk aan de algemeen geformuleerde voorschriften nader inhoud geven. Voorts heb ik op het oog de sociale rapportering en verslaglegging, en in de derde plaats het creëren van deskundige organen binnen de onderneming.

Door de gekozen opzet bestaat de verwachting, dat in het onderhavige deelgebied van de arbeidswetgeving een goed gefundeerd en tevens zodanig flexibel systeem van normen zal ontstaan, dat hierdoor een meer aan de eisen van de tijd aangepast en — naar gelang de ontwikkeling zulks noodzakelijk maakt — telkens aan te passen, slagvaardig beleid kan worden gevoerd.

Partiële herziening van de Arbeidswet: het Jongerenstatuut

Onder de in de nieuwe VW gegeven schets genoemde beginselen heeft één betrekking op een speciale categorie werknemers, de *jeugdige personen*. Thans is het zo dat voorschriften voor jeugdigen zijn opgenomen in

het op artikel 10 van de AW gebronde Arbeidsbesluit. Bescherming van gezondheid en leven staan daarin centraal. In het bij de Tweede Kamer aanhangige ontwerp tot wijziging van de Arbeidswet 1919 inzake een Jongerenstatuut is een artikel opgenomen vrijwel gelijkloidend aan het huidige artikel 10. Voorshands blijft dit stuk veiligheids- en gezondheidswetgeving binnen het kader van de AW zijn gelding behouden.

Via dit bruggetje ben ik al bij de Arbeidswet beland, het deel dat betrekking heeft op jeugdigen. Het Jongerenstatuut geeft een aantal normen aan die bepaald verder reiken dan de bestaande wetgeving, een duidelijk sociale benadering tout court. Wel functioneel maar niet zo verschrikkelijk spectaculair is de samenvoeging van alle jeugdwerktydbepalingen in één overzichtelijk geheel. Daaraan was duidelijk behoefte.

Merkwaardig herhaalt zich de geschiedenis. Het is weer de jeugd die bij de Arbeidswetgeving in vernieuwde vorm aan bod is. Ruim 100 jaar na het Kinderwetje van Van Houten! Overigens tot nu toe al een enorme verandering vergeleken met de tijd waarin mijnheer van Houten leefde, hem niet te na gesproken. De jeugd van nu is een andere dan die in de werkplaats van Regout.

Heel in het kort nu: de toegestane arbeidstijd wordt terug gebracht tot max. 8 uren per dag. Overwerk is verboden. Voor de niet — partieel — leerplichtigen bedraagt het aantal werkdagen maximaal 5 per week.

Het ontwerp betekent een eerste aanzet voor de totstandkoming van een Jongerenstatuut. Een eerste aanzet. Behalve het thans ingediende wetsontwerp is er wel wat méér op tafel; Ik vind er maar een deel van de materie in terug welke vervat was in het destijds aan de S.E.R. voorgelegde voorontwerp, en wel slechts dat gedeelte waarover de SER een interim advies heeft uitgebracht.

Recentelijk heeft de Raad advies uitgebracht omtrent het *tweede gedeelte* van het toenmalige voorontwerp-Jongerenstatuut. Dat

tweede gedeelte richt de verantwoordelijkheid van de werkgever op verschillende zaken die binnen de werktijdsregeling dienen te worden nagestreefd. Op zijn verantwoordelijkheid voor ontplooiingsmogelijkheden van jeugdigen in en door hun arbeid. Het deed mij deugd dat de SER duidelijk te kennen heeft gegeven van oordeel te zijn dat de ondernemer in dit opzicht evenzeer verantwoordelijkheid draagt t.o.v. zijn andere werknemers. Het lijkt wel of Blanchard hier aan het woord is! Merkwaardigerwijs heeft de SER heel wat meer tijd nodig gehad voor het werktijdengedeelte dan voor het werkelijk nieuwe! Ik wil daar dan geen conclusie uittrekken, maar het heeft mij wel aangesproken.

Daarom dienen, aldus de Raad, de activiteiten op het gebied van voorlichting en begeleiding in een actief sociaal ondernemingsbeleid geïntegreerd te zijn. In feite hebben alle werknemers behoefte aan goede voorlichting over velerlei aspecten van hun arbeid en soms ook aan begeleiding, al zal die behoefte in de ene leeftijdsfase anders gericht zijn dan in de andere. Zoals ik straks heb aangegeven zullen voorschriften inzake introductie en veiligheidsvoorlichting ook in de nieuwe Veiligheidswetgeving worden opgenomen.

M.b.t. dat ontwerp-Jongerenstatuut enkele centrale punten. Er komt een bepaling in voor welke voor het hoofd van een onderneming een verplichting inhoudt om een jongerenreglement vast te stellen.

Dat reglement zou regels of nadere regels dienen te bevatten o.m. omtrent:

- voorlichting;
- begeleiding;
- het opnemen van vakantieverlof;
- het systeem van beloning;
- de arbeid die ingevolge het Arbeidsbesluit in de onderneming waar de jeugdige werkzaam is door hem niet mag worden verricht.

Deze figuur is ook een kernpunt in de advies-

aanvraag omtrent het sociaal beleid. In deze adviesaanvraag wordt de wenselijkheid bepleit aan de ondernemer op het terrein van het sociaal beleid de verplichting op te leggen om in overleg met zijn werknemers inzake een aantal onderwerpen regelen van inhoudelijke aard te treffen.

Nog een opmerking meen ik te moeten maken. Het zou m.i. onjuist zijn de jeugdige personen in het arbeidsproces als een aparte groep te beschouwen.

Wèl is de speciale aandacht voor de jongeren gewenst en zelfs noodzakelijk. In het arbeidsproces functioneren op jeugdige leeftijd betekent ook: in een levensfase verkeren die er nogal op aankomt. Het kan nog alle kanten op! We gunnen denk ik iedereen een goede start, een goede leertijd in het bedrijf, dat maar één facet — maar wèl een belangrijk facet — vertegenwoordigt van de samenleving waarvan hij nu al deel uitmaakt en waarin straks, als volwassene op hem een beroep zal worden gedaan in een veelheid van rollen. Als je jong bent, ben je beweeglijk, elastisch maar tevens kwetsbaar, in overmoed en gebrek aan ervaring.

Het groeiproces waaraan je onderhevig bent vraagt behoedzaamheid van de omgeving, ook van de werkomgeving. Maar het zou niet goed zijn wanneer beschermende maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de jeugd het zicht op de werkelijkheid zouden belemmeren! Geen geïsoleerde positie derhalve, daarmee is de jeugd niet gediend en het zou zelfs een boemerang-effect kunnen hebben. Maar wèl een veilige arbeidsplaats, leerplaats in de ruimste zin van het woord.

Arbeidswet

Ik wil het voor wat het Jongerenstatuut betreft hierbij laten en overgaan tot enkele opmerkingen m.b.t. de *vernieuwing van de Arbeidswet zelf*. Wat beoogt de huidige AW eigenlijk? Wat willen we er eigenlijk mee?

De AW beoogt heel simpel nu maar uitge-

drukt, een onnodig lange arbeidsduur tegen te gaan en daarmee o.m. gevaarlijke en ongezonde arbeid te voorkomen.

De wet is geleidelijk ingevoerd. Tussen de beide wereldoorlogen bleven in verband met de weinig rooskleurige economische situatie grote delen buiten toepassing. Na de Tweede wereldoorlog zijn de bestaande gaten eveneens geleidelijk opgevuld. In de loop der jaren zijn wet en uitvoeringsbesluiten telkens aangepast aan de ontwikkelingen. *Aan de ene kant* is de wet 'uitgehold' — maar dit dan volgens de bedoeling van de wet zelf, ik wijs voor de insider op het zevende lid van art. 28 AW — door autonome regelingen van de sociale partners bijv. in het grafische bedrijf.

Aan de andere kant bevorderde zij ontwikkelingen doordat de achtergeblevenen zich aan haar konden optrekken. Tot op de dag van heden manifesteert zich dat. Ondanks de vele wijzigingen is de Arbeidswet niet meer bij de tijd. Een slijtageproces valt te signaleren. In het recente verleden heeft de SER in zijn adviezen over deelonderwerpen op het werktijdengebied aangedrongen op het tot stand brengen van een nieuwe werktijdenwet. Plannen daartoe zijn in de jongste begrotingstoelichtingen aangekondigd.

In het I.L.O.-rapport wordt het vraagstuk van de arbeidsduur gezien als een onderdeel van het geheel van werk- en levensomstandigheden. Dit gezichtspunt was reeds in het vizier bij Aalberse wiens naam aan de Arbeidswet van 1919 verbonden is. Het hoofdmotief van de wet lag voor hem in de geestelijke en stoffelijke voordelen voor de arbeider als mens. De arbeider moet in de gelegenheid zijn zich buiten zijn werk te kunnen ontwikkelen ten bate van hemzelf, ten bate ook van de maatschappij. Vanuit dit standpunt werd in 1919 de grote stap vooruit gezet: de 8-urige werkdag als basisnorm, zulks in overeenstemming met de internationale ontwikkelingen.

De heer Blanchard sprekende over de 8-urige arbeidsdag, plaatst de arbeidsduur in de con-

text van verdeling van het geheel van tijdsbesteding binnen en buiten de arbeid, zoals Aalberse op zijn wijze dat ook reeds deed. Blanchard memoreert het aloude adagium: '8 uur werk, 8 uur vrije tijd, 8 uur rust'. Domela Nieuwenhuis bracht deze zegswijze met een variant al in 1889 in de Tweede Kamer naar voren en Aalberse herinnerde zich dat in 1919 zeer wel. Die 8-uren norm is dus niet bepaald een nieuw element in de huidige discussies, integendeel, zij is stouwd, antiek, en ligt dus dan ook niet slecht op de markt!

Tegelijkertijd gaat er een fixatiewerking van uit. M.b.t. parttime werk bijv. zetten we ons vaak onbewust af tegen die 8-uren norm. De toenemende voorkeur voor part-time jobs wordt in het traditionele denken niet met onverdeelde instemming bezien, al was het alleen maar omdat het organisatorische problemen oproept. Beklemtoond wordt vaak dat de arbeidsvoorwaarden van de full-time werkenden door part-timers niet nadelig mag worden beïnvloed. Ja, wij zijn gefixeerd door de 8-8-8-slogan: nogal sterk gefixeerd bovendien op de fabrieksarbeid. Maar even afgezien van overwerk en werktijdverdeling ligt voor wat de maximum arbeidsduur betreft het accent niet op de werkdag maar meer en meer op de werkweek.

In de tweeslag arbeidstijd-vrije tijd denken we direct aan de vrije zaterdag — inmiddels een verworven goed —. En intussen gaat de ontwikkeling reeds weer verder.

Wenden velen van ons zich niet zozeer van de arbeid af naar de vrije tijd toe, dat de 4½-daagse werkweek, zelfs de 4-daagse werkweek in het zicht komt? Er zijn er die een ongunstige werkindeling, verkorte pauzes of helemaal geen werkonderbreking voor over hebben om maar zo vroeg mogelijk op vrijdag naar huis te kunnen gaan. Er gaan voortstemmen op, vooral van theoretici, die een 4-daagse en zelfs een 3-daagse werkweek binnen afzienbare tijd voorspellen. Enige jaren geleden werd deze visie in het kader van de

welvaartsontwikkeling gedacht, en nu vanuit een oogpunt van verdeling van schaarse arbeid. Opnieuw ontstaat er een probleem van de mogelijkheden binnen de makro-economische ruimte. En daaromtrent kunnen we niet zo optimistisch zijn.

Het verlangen naar meer vrije tijd, naar werktijdverkorting derhalve, heeft te maken met de vraag hoe de arbeid wordt beleefd; heeft de arbeid betekenis, zin voor mij? Deze vraag heeft tevens relatie met de vraag naar de zin van de vrije tijd. Het antwoord op die vragen zal voor de één anders luiden dan voor de ander, het antwoord kan ook het ene ogenblik anders uitvallen dan op een ander tijdstip. Vast staat dat iemand die uitgestoten is uit het arbeidsproces zijn vrijheid in zijn 'vrije tijd' anders ervaart dan een werknemer die voor zijn baan niet behoeft te vrezen.

Vrijheid en gebondenheid tijdens de arbeidstijd en tijdens de vrije tijd hebben dan ook en vooral een subjectieve component. Objectief gezien is er noch in het arbeidsproces noch daar buiten ooit sprake van een absolute gebondenheid en van een absolute vrijheid. Conditionering is er echter stellig overal; in de vrije tijd wellicht grotendeels onbewust, maar toch reëel! Denk maar aan de honorering van statusbehoefte!

De discussie die cirkelt rond de vraag naar de zin van de arbeid en naar de betekenis van de vrije tijd zal voorlopig nog zijn einde niet vinden, zal wel nimmer eindigen.

Vast staat — dunkt mij — dat met bijv. een 7-8-9 i.p.v. een 8-8-8-uren verhouding of met een 4½ of 4-daagse werkweek de problemen niet zijn opgelost. Er is méér vereist dan een kwantitatieve benadering.

Als we er nuchter sprekend vanuit mogen gaan dat de beroepsarbeid vooralsnog een belangrijk deel van het leven van de mens zal betreffen, dan komen we er niet meer onder uit te trachten in de arbeidstijd de arbeidstaak en de arbeidsmilieufactoren zo te ontwerpen dat zoveel mogelijk en voor zo vélen mogelijk enige zin in de arbeid kan worden

ervaren. Aan de kwaliteit van de arbeid wordt in het politiek en maatschappelijk bestel meer belang gehecht.

Hiermede is tevens aangegeven dat de arbeidstijd maar één factor is van een samengesteld geheel van factoren die het welzijn van de arbeidende mens op zijn werkplek en in de arbeidsorganisatie mede bepalen. De werktijd krijgt wellicht meer gewicht naar mate men zijn werk als minder zinvolervaart. Als één van de factoren heeft zij een waarde, nu en ook voor de toekomst.

De arbeidstijd:

— *als vermoeidheidsfactor*, — relevant zowel bij over- als onderbelasting —,

— *als beïnvloedend het sociaal welzijn* in de onderneming en

— *de arbeidstijd in relatie tot de vrije tijd*, het zijn alle aspecten die in het geding zijn bij de overweging van een hernieuwing van de Arbeidswet.

De normale arbeidsduur, in het begin van de 20-er jaren in de AW vastgesteld op maximum 8½ uur per dag en 48 uren per week voor de industriële en administratieve sectoren, is tot op heden in de wet niet veranderd. Buiten die sectoren werd in de wet de maximum duur bepaald op 10 uren per dag en 55 uren per week. Ook dit normenstelsel is niet gewijzigd. Wel is het zo dat in de meeste uitvoeringsbesluiten buiten 'fabrieken of werkplaatsen' en kantoren deze voorschriften hetzij terstond bijv. voor pakhuizen, hetzij geleidelijk door besluitwijziging werden verlaagd tot 8½ of 9 uren per dag en 48 uren per week. Slechts in het Werktijdenbesluit Restgroepen bleef de 10-55-urenregeling gehandhaafd.

Bij de vernieuwing van de Arbeidswet komen vanuit het gezichtspunt van het trekken van een grens tussen arbeidsduur en vrije tijd twee leidende beginselen naar voren: *Ten eerste* het beginsel van een arbeidsduur van gemiddeld 8 uren per dag en gemiddeld 40 uren per week; *ten tweede* het beginsel

van de vijfdaagse werkweek.

Beide beginselen bedoelen uitdrukking te geven aan hetgeen intussen in het vrije overleg tussen de sociale partners al verworven is. Een gedetailleerde regeling van arbeids- en rusttijden zal naar het zich laat aanzien de nieuwe Arbeidswet niet bevatten.

In de wet zelf zullen slechts enkele algemene beginselen voor alle arbeid worden verankerd. De noodzakelijke uitzonderingen zullen bij a.m.v.b. kunnen worden vastgesteld, bijv. t.a.v. variabele werktijden, arbeid in ploegendienst en m.b.t. bepaalde categorieën van werknemers. In samenhang hiermede zal de structuur van de nieuwe wet kunnen worden vereenvoudigd, in die zin dat de indeling in het huidige hoofdstuk IV in arbeidssectoren, vervalft. In dit opzicht valt een parallel met de in voorbereiding zijnde nieuwe Veiligheidswet te onderkennen.

De Stuwadoorswet zal voor wat het werktijdengedeelte betreft in de nieuwe werktijdenwet worden opgenomen. Ook hier een parallel met de Veiligheidswet in voorbereiding.

Voor ogen staat een flexibel werktijdensysteem dat in bijzondere mate op de wensen en mogelijkheden van de afzonderlijke onderneming zal moeten worden afgestemd. De werkgever zal een *werktijdenplan* moeten opstellen, waaruit de arbeids- en rusttijden valt af te leiden. De werknemers zullen bij de vaststelling van het werktijdenplan dienen te worden betrokken. Bij ondernemingen met een ondernemingsraad zal dit via de O.R. geschieden.

Evenals zulks in het voornemen ligt m.b.t. de nieuwe Veiligheidswet ligt het ook m.b.t. de werktijdenmaterie in de bedoeling een tripartite samengestelde adviescommissie te creëren die bij het uitvoeringsbeleid zal worden betrokken. De samenhang van een en ander zal daarbij aandacht moeten hebben. Ook hier wordt derhalve uitwerking gegeven aan de aanbeveling in het I.L.O.-rapport t.a.v. de

samenwerking tussen overheid en de sociale partners.

Slot

Ik kom tot een afronding. In het voorgaande heb ik enige aspecten belicht m.b.t. de nieuwe Veiligheidswet, het Jongerenstatuut als een deel van de huidige Arbeidswet en de vernieuwing van de Arbeidswet als geheel. De schets hieromtrent is geplaatst in het licht van het streven naar *humanisering van de arbeid*. Daartoe bood het rapport van de Directeur-Generaal van de I.L.O. een geschikt aanknopingspunt. T.o.v. een verdere ontwikkeling van het sociaal beleid in de onderneming gaat het, als ik spreek over de vernieuwing van de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934, om een facetwetgeving, zij het dat het naar mijn mening gaat om belangrijke facetten.

Terecht heeft Blanchard er op gewezen, dat niet alleen de arbeidsomstandigheden in het geding zijn maar ook de inhoud van de arbeid en de wijze van organisatie van het werk. Daarbij keerde hij zich tegen het vanuit de humaniseringsgedachte meer en meer in discrediet gerakende z.g. Taylor systeem, grondslag voor de organisatie van het industriële produktiesysteem. We kunnen geloof ik, niet zeggen dat we van de gevolgen van het Taylor-denken al geheel verlost zijn. Het heeft tot het begin van de 60-er jaren geduurd alvorens vraagstukken omtrent de arbeidsinhoud en werkstructurering meer aandacht gingen krijgen. Goede vormen van

werkoverleg worden in deze ontwikkeling tevens als relevant ervaren.

Wanneer we spreken over het meer humaan maken van de arbeid hebben we het over de mens in relatie met zijn werk en het arbeidsmilieu waarin hij verkeert. Al naar gelang het probleemveld kan het accent worden gelegd op het werkmilieu (arbeidsomstandigheden), de relaties tussen mens en werkomgeving dan wel de werkende mens zelf. Als ik het over accentverschillen heb, betekent dit tevens dat de grenzen tussen de verschillende probleemvelden vloeiend zijn, dat er een samenwerking bestaat. Voor de aanpak van de problemen betekent dit, dat die zo veel mogelijk *geïntegreerd* moet zijn, dat de verschillende disciplines samenwerken zowel binnen de onderneming als bij de overheid. Het betekent tenslotte dat er in het sociale vlak in de onderneming een beleid moet worden gevoerd, dat met alle aspecten in een *samenhangend verband* rekening houdt. Een verdere ontwikkeling van een zodanig beleid moet wenselijk worden geacht, aldus de adviesaanvraag van Minister Boersma van 10 december 1974. Heb ik de zienswijze van de heer Blanchard goed begrepen dan is deze beleidsontwikkeling de consequentie van hetgeen hij in zijn rapport naar voren brengt. Tegen deze achtergrond meen ik dat op het gebied van de wetgeving een vernieuwing van de Arbeidswet en de Veiligheidswet een bijdrage kan zijn in het kader van gebundelde activiteiten ter verhoging van de kwaliteit van de arbeid, activiteiten om het werk meer humaan te maken.

