

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



Aan: Minster van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Van: L. Verhagen, directeur VVT
G.Kleinsmit, senior beleidsmedewerker VVT (contactpersoon)

Datum: 23 april 2021

Betreft: **Zienswijze VVT ontwerpbesluit houdende wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit nr. 2021-0000047559**

Blokdrukweg 8
4104 BD Culemborg
T: 0345 516 993
F: 0345 521 672
KvK 30156948
www.verticaaltransport.nl
info@verticaaltransport.nl

Geachte heer Koolmees,

Op uw voordracht is er een ontwerpbesluit, nummer 2021-0000047559, gepubliceerd tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit i.v.m. met enkele technische wijzigingen en klein beleid en in het bijzonder onder artikel I punt J de aanpassing van artikel 7.23d voor de regels m.b.t. het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen.

Hierop willen met dit schrijven inhoudelijk naar u reageren.

Wij vinden het allereerst belangrijk om te benadrukken dat de VVT, als zeer deskundige organisatie staat voor veilig en vakbekwaam werken.

Op het gebied van voorlichting, duiding en implementatie vervult de VVT een belangrijke rol zowel als partner van het ministerie SZW als partner van bedrijven om de bedrijven te helpen en ertoe te bewegen om veilig te werken.

Benadrukt wordt nogmaals dat de VVT op geen enkele wijze onveilig werken wil stimuleren, dan wel enige innovatie om veilig werken te verbeteren wil afremmen. De VVT hecht veel waarde aan het constructief overleg tussen het bedrijfsleven en overheden bij de totstandkoming, uitvoering en handhaving van beleidsregels waarbij de deskundigheid, ervaring en praktische kennis worden gebruikt om de veiligheid te vergroten naast het zo goed mogelijk continueren van een normale bedrijfsvoering.

In overweging nemende het volgende,

- Dat er een zeer breed gedragen en sector overstijgende kritiek is op de aanpassing van artikel 7.23d en extra aangescherpte maatregelen per 1 juli 2020. De branchepartijen die kritiek hebben op de doorgevoerde aanpassing zijn onder meer de Vereniging Verticaal Transport, Bouwend Nederland, Koninklijke MetaalUnie, Nederlandse Vereniging Aannemers en Funderingswerken, VERAS, Netherlands Maritime Technology, VNO-NCW, Vereniging van waterbouwers. Deze partijen vertegenwoordigen een zeer grote achterban van opdrachtgevers, werkgevers, fabrikanten en verhuurders van arbeidsmiddelen.
- Dat er door het ministerie SZW geen gedegen inhoudelijke discussie is gevoerd over de juridische interpretatie van wet- en regelgeving. Het ministerie SZW heeft vanaf februari 2017 tot aan vandaag enkel haar eenzijdige en beperkte interpretatie (aan de betrokken branchepartijen) medegedeeld.
- Dat de aanpassing van artikel 7.23d per 1 juli 2020 niet in overeenstemming is met hogere wet- en regelgeving.
- Dat er door het ministerie SZW geen inhoudelijke discussie is gevoerd over de uitvoering en uitkomsten van het TNO-onderzoek¹.
- Dat de werkgever altijd de veiligste werkmethode en arbeidsmiddel beschikbaar moet stellen.
- Dat er voor het op verplaatsen en hoogte brengen van medewerkers geen verschil is geconstateerd in veiligheidsrisico's tussen een wettelijk toegestaan arbeidsmiddel en een hijskraan met werkbak¹.

¹ TNO-rapport "Veilig asbest saneren op hoogte", TNO 2018 R10712

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



- Dat er geen ongevallen bekend zijn over de periode 1998 tot en met 2017 waarbij tijdens het saneren van asbestdaken uit een werkbak is gevallen die aan een hijskraan was gemonteerd².
- Dat het meest voorkomende ongevalstype in de sector asbestsanering alsook voor de beroepsgroep een val van een dak, vloer of platform is. Hierbij vallen de slachtoffers vaker 'door' het dak heen dan 'van het dak af'. De barrière 'valbeveiliging' wordt hierbij vrij vaak doorbroken, vaker dan in andere sectoren of beroepsgroepen bij hetzelfde ongevalstype. Onafhankelijk van de gekozen werkmethode is het realiseren van een goede valbeveiliging bij saneringswerkzaamheden dus van groot belang³.
- Dat er jaarlijks gemiddeld 16 ernstige ongevallen plaatsvinden met hoogwerkers. En de ongevallen veelal gebeuren door het niet opvolgen van de gebruiksvoorschriften die de fabrikant bij de machine heeft gevoegd³.
- Dat de risico's van het werken vanuit een werkbak gekoppeld aan een hijswerktuig, wanneer er wordt gekeken naar het gevolg, de blootstelling en de waarschijnlijkheid van een incident, aanvaardbaar en mogelijk zijn⁴.
- Dat de onderzoeksresultaten van het TNO-onderzoek "Veilig asbestsaneren op hoogte" niet reproduceerbaar zijn en de gehanteerde veiligheidsrisico's niet kloppen⁵.
- Dat de Europese kaderrichtlijn 89/391/EEG, de Europese richtlijn 2009/104/EG, de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Algemene wet Bestuursrecht de werkgever de verplichting oplegt om de werkmethode of arbeidsmiddel in te zetten met de laagste risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. En dat de werkgever vanuit de bovengenoemde wet- en regelgeving de verplichting en mogelijkheid heeft om, dat wat niet geschikt is daartoe behoorlijk aan te passen om de risico's te minimaliseren.
- Dat er in de beantwoording van het integraal afwegingskader bij het ontwerpbesluit d.d. 1 oktober 2018 en in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020 op geen enkele wijze een aanleiding, probleem, doel of rechtvaardigingsgrond is gegeven voor een wijziging van de interpretatie van wet- en regelgeving.
- Dat het ministerie SZW nadrukkelijk heeft aangegeven dat er geen enkele reden en noodzaak (vanuit de interpretatie van de Europese richtlijnen) is om tot een aanpassing van wet en regelgeving te komen⁶. En dat dit nadien is bevestigd door de directie gezond en veilig werken van het ministerie SZW aan de branchepartijen.
- Dat in oktober 2020 de directie gezond en veilig werken van het ministerie SZW schriftelijk heeft aangegeven dat bij de wijziging van de tekst van lid 2 van artikel 7.23d weldegelijk sprake is van een inhoudelijk wijziging van de interpretatie van de Europese richtlijnen.
- Dat in lid 2 van artikel 7.23d (oud) de volgende tekst is opgenomen: "*en indien toepassing van andere, meer geëigende middelen om die plaatsen te bereiken, grotere gevaren zou meebrengen dan het vervoer van werknemers met een werkbak als vorenbedoeld, of de toepassing van zodanige middelen redelijkerwijs niet kan worden gevegd.*"
- Dat in lid 2 van artikel 7.23d (nieuw) de bovenstaande tekst is vervangen door: "*op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en waarbij geen andere meer geëigende arbeidsmiddelen of werkmethoden beschikbaar zijn om die plaatsen veilig te bereiken.*"
- Dat de inzet van de werkbak hangende in een kraan jaarlijks veelvuldig noodzakelijk en veilig wordt ingezet.
- Dat het ministerie SZW, ook niet na onderzoek door TNO in 2018, geen inzicht had in de jaarlijkse inzet van de werkbak hangende in een kraan en de blootstellingsduur, zoals blijkt uit de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020 en uit de schriftelijk reactie van het ministerie SZW aan de VVT d.d. 31 maart 2021.

² RIVM-rapport "Arbeidsongevallen onder asbestsanerders", Kampen en Lammers RIVM 2018.

³ Antwoord Kamervragen referentie 2017-00000065770, 20 april 2017.

⁴ www.arbeidshygiene.nl/uploads/files/insite/1997-01-zwaard-en-goossens-full-paper-relatieve-ranking.pdf

⁵ www.verticaaltransport.nl/documents/nieuws-items/2020-05-19-kamer-verkeerd-geinformeerd-over-veiligheid-werkbakken.xml?lang=nl

⁶ Antwoord Kamervragen referentie 2017-00000065770, 20 april 2017.

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



- Dat het ministerie SZW en TNO hebben geen deskundig onderzoek verricht naar de jaarlijkse inzet van een werkbak hangende in een kraan.
- Dat gelet op het bovenstaande de jaarlijkse inzet en blootstellingsduur vele malen hoger was en is dan waar het ministerie SZW en TNO rekening mee hebben gehouden. En dat een hogere blootstellingsduur direct van belang is bij het vaststellen van risico's⁷ conform de door TNO gehanteerde methodieken⁸.
- Dat meerdere branchepartijen, veiligheidskundigen en bedrijven al vanaf de internetconsultatie medio november 2018 op het ontwerpbesluit tot aanpassing van artikel 7.23d tot aan 1 juli 2020, meerdere keren de conclusies en uitvoering van het TNO onderzoek ten aanzien van het bepalen van de risico's ernstig in twijfel hebben getrokken.
- Dat deze twijfels schriftelijk zijn onderbouwd en aangedragen bij het ministerie SZW in de periode november 2018 tot 1 juli 2020 door de verschillende branchepartijen in de internetconsultatie en als input voor overleg tussen het ministerie SZW en branchepartijen.
- Dat deze twijfels ook zijn ingebracht als Kamervragen aan de staatssecretaris⁹.
- Dat het ministerie SZW, als opdrachtgever voor het onderzoek, op geen enkel moment en wijze de uitkomsten van het TNO rapport en de kritiek op het onderzoek inhoudelijk heeft behandeld of besproken.

heeft de VVT de volgende opmerkingen en adviezen ten aanzien van de voorgenomen wijzingen van artikel 7.23d van het arbeidsomstandighedenbesluit.

Opmerkingen ten aanzien van de voorgestelde wijzingen van artikel 7.23d

1. De voorgestelde aanpassingen van het derde en tiende lid, onderdeel d zijn een goede en noodzakelijke verbetering. De VVT ondersteunt deze aanpassingen.

a) Toelichting bij aanpassing artikel 7.23d derde lid

De noodzaak en rechtvaardiging voor het verplicht inzetten van een kerndeskundige (de gecertificeerde hoger veiligheidskundige) is door het ministerie SZW nooit aangetoond. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat er voldoende expertise aanwezig is voor een deskundige beoordeling van het werkplan door andere deskundigen dan hoger gecertificeerde veiligheidskundigen.

Artikel 3 Arbowet is eerst en vooral een "zelfwerkzaamheid"-artikel

In artikel 3 van de Arbowet is de algemene zorgplicht neergelegd bij de werkgever. De werkgever is verplicht om een deskundige en zorgvuldige afweging te maken bij de keuze voor een werkmethode en arbeidsmiddel.

Artikel 3 van de Arbowet is eerst en vooral een 'zelfwerkzaamheid' -artikel. Dit betekent dat artikel 3 in eerste instantie het domein is van de sociale partners binnen een bedrijf of inrichting of binnen een bedrijfstak. Het gaat immers om de uitdrukkelijk beoogde beleidsruimte van het bedrijf zelf, waarin ingrijpen met externe recepten vermeden dient te worden. Inspectie SZW richt zich dan ook primair op de bevordering van de zelfwerkzaamheid door middel van advisering, stimulering en voorlichting omtrent die zelfwerkzaamheid. De toezichthouders dienen zich zeer terughoudend op te stellen over het gebruik van hun formeel juridisch recht tot het stellen van een aanscherping van eis tot naleving.

Toetsing door de Raad van State op noodzaak

In het rapport van de Raad van State d.d. 5 april 2019 stelt de Raad van State dat het is niet duidelijk hoe de verplichting tot het toetsen van een werkplan door de gecertificeerd HVK'er bijdraagt aan het terugdringen van het onterecht gebruik.

In de reactie op het advies van de Raad van State door de staatssecretaris d.d. 17 april 2019 laat zij hierop weten dat de verplichte toets door een gecertificeerd HVK'er nodig is "omdat het aantal situaties waarin de werkbak aan hijskranen flink zal verminderen waardoor kennis en kunde aangaande die uitzonderlijke werkzaamheden schaars zal worden. En dit dus niet van elke werkgever kan en mag

⁷ www.arbeidshygiene.nl/uploads/files/insite/1997-01-zwaard-en-goossens-full-paper-relatieve-ranking.pdf

⁸ Hoofdstuk 3 paragraaf 3.3, TNO-rapport "Veilig asbest saneren op hoogte", TNO 2018 R10712

⁹ Antwoord kamervragen referentie 2020-0000070771, 20 juni 2020.

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



worden verwacht". Uit het antwoord van de staatssecretaris blijkt ook dat de "kennis en kunde" voor 1 juli 2020 niet schaars was (deze zou immers schaars kunnen worden).

Het ministerie SZW heeft verder in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020 aangegeven geen inzicht te hebben in hoe vaak de werkbak volgens artikel 7.23d wordt ingezet. De verwachting van het ministerie SZW was dat de inzet van de werkbak met de aanpassing van artikel 7.23d het gebruik niet meer dan incidenteel (circa 100 – 300 keer per jaar) zal zijn. Hiervoor heeft het ministerie nooit een onderbouwing en toelichting gegeven terwijl veel verschillende branchepartijen, al vanaf maart 2017 tot vlak voor de invoering van de aanpassing op 1 juli 2020, hebben aangegeven dat het jaarlijks om een zeer groot aantal situaties gaat waarbij de inzet van de werkbak noodzakelijk en veilig is. De branchepartijen hebben nadrukkelijk aangegeven dat, ook na de aanpassing van artikel 7.23d, het aantal noodzakelijke inzetten van een werkbak hangende in een kraan groot zal zijn.

Het ministerie SZW heeft op geen enkele wijze iets gedaan met alle beschikbare informatie en heeft ook nooit de inzet van werkbakken aan hijskranen onderzocht of geïnventariseerd.

Het was niet aannemelijk, zoals de staatssecretaris heeft aangegeven, dat de "kennis en kunde aangaande die uitzonderlijke werkzaamheden" schaars zal zijn. De praktijk heeft inmiddels aangetoond dat de inzet niet schaars is geworden en dit wordt inmiddels ook door het ministerie SZW erkend.

Daarnaast heeft het ministerie SZW nooit een onderbouwing gegeven waaruit blijkt en is aangetoond dat de flinke toename van de onterechte inzet en het oneigenlijk gebruik van de werkbak hangende in een kraan voortvloeit uit een ondeskundige keuze door de werkgever.

Het ministerie SZW heeft in antwoord op het advies van de Raad van State en in de nota van toelichting enkel aangegeven dat in het oude artikel de nadruk sterk lag op het kortdurend karakter. Door deze tijdsbeperking konden situaties ontstaan waarin de werkzaamheden niet binnen de kaders van de regelgeving veilig konden worden uitgevoerd. Dit is na 1 juli 2020 door het ministerie en de inspectie SZW meerdere keren aan de branchepartijen bevestigd. Er is door het ministerie SZW na 1 juli 2020 geconstateerd dat het oneigenlijk gebruik met name te maken had ten aanzien van de overschrijding van de vier uren bepaling en de incidentele inzet. Ook is door het ministerie SZW nadrukkelijk aangegeven dat er na 1 juli 2020 geen sprake meer is van onterechte inzet van de werkbak hangende in een kraan.

Ook is aangegeven en schriftelijk vastgelegd dat het onterechte gebruik en de oneigenlijke inzet nooit is onderzocht door het ministerie SZW.

Toetsing door de Raad van State op uitvoerbaarheid

Bij het derde deel van de beleidsanalytische toetsing door de Raad van State wordt tevens gekeken naar de uitvoerbaarheid van een voorstel. Met andere woorden heeft het ministerie onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid en zijn (overheids-)instellingen in staat de regeling uit te voeren? Hebben zij voldoende mensen en middelen?

Al in juli 2017 heeft het ministerie SZW aangegeven dat een "case-by-case" beoordeling door een hoger veiligheidskundige op praktische bezwaren stuit en niet realistisch is.

Daarnaast heeft het ministerie SZW aangegeven dat zijn bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit tot en met tenminste de inwerkingtreding van het aangepaste artikel per 1 juli 2020 op geen enkele wijze contact gehad en overleg hebben gevoerd met de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde en de stichting HOBEON SKO certificatie over de wenselijkheid en praktische invulling en haalbaarheid van het voornemen voor de verplichte inzet van een gecertificeerd hoger veiligheidskundige.

Het ministerie heeft geen onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van de maatregel terwijl verschillende branchepartijen dit meerdere keren hebben aangegeven bij het ministerie SZW.

Het ministerie SZW heeft pas na 1 juli 2020 met de publicatie van de nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit erkend dat de beschikbaarheid van de gecertificeerd hoger veiligheidskundigen beperkt is.

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



Conclusie

Gegeven het bovenstaande is aangetoond dat er geen noodzaak en rechtvaardiging was en is voor de verplichte inzet van een gecertificeerd hoger veiligheidskundige.

Ook is duidelijk gemaakt dat kan worden aangetoond dat het ministerie op geen enkele wijze onderzoek heeft gedaan voor 1 juli 2020 naar de aard en omvang van het gestelde onterechte gebruik. Ook heeft het ministerie voor 1 juli 2020 belangrijke informatie en signalen omtrent de voorgestelde aanpassing van artikel 7.23d niet onderzocht of nader toegelicht terwijl zij hiertoe verplicht is.

De praktijk laat nu zien dat de noodzakelijke inzet van de werkbak vele malen hoger is dan door het ministerie werd voorgesteld en dat dit juist en veilig plaatsvindt.

Ook wordt nu breed erkend dat de kennis en deskundigheid voor opstellen en beoordelen van een werkplan voor de inzet van een werkbak ruimer aanwezig is bij andere deskundigen in de sector dan bij de hoger gecertificeerd veiligheidskundigen.

Evaluatie van de maatregel dient, gelet op artikel 3 van de arbeidsomstandighedenwet, in eerste instantie de verantwoordelijkheid te zijn van de sociale partners binnen een bedrijf of inrichting of binnen een bedrijfstak waarbij Inspectie SZW gevraagd kan worden voor advisering en voorlichting omtrent deskundige beoordeling van de werkplannen.

Advies VVT bij opmerking 1a

De VVT geeft het advies aan het ministerie SZW om de voorgestelde aanpassing van lid 3 van artikel 7.23d van het arbeidsomstandighedenbesluit door te voeren.

b) Toelichting bij aanpassing artikel 7.23d tiende lid onderdeel d

De maximale windsnelheid van 7 m/s was onjuist en onterecht overgenomen uit een oude niet geldige norm. Op basis van de geldende internationale normen EN 14502-1:2010 en de EN 13000:2010+A1 wordt de juiste en algemeen geldende interpretatie gegeven van de maximale windsnelheid alsook de plaats waar de windsnelheid gemeten moet worden.

Onjuiste informatie in nota van toelichting d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020

In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020 is aangegeven dat de gekozen grenswaarde van 7m/s is "*gebaseerd op en in overeenstemming met de Europese norm EN 14502-1:2010 Cranes – Equipment for the lifting of persons – Part 1: Suspended baskets*".

Deze informatie is onjuist. Al tijdens de internetconsultatie van 2018 bij het ontwerpbesluit voor de aanpassing van artikel 7.23d is aangegeven dat de windsnelheid onjuist en veel te beperkend is. Ruim voor 1 juli 2020 is dit punt meerdere keren onder de aandacht gebracht bij het ministerie SZW. De EN 14502-1:2010 bevat een kwalitatieve omschrijving van de maximale grenswaarde, die internationaal geaccepteerd is en overeenkomt met 13,8 m/s. Deze windsnelheid (13,8 m/s) was reeds opgenomen in de arbocatalogus verticaal transport en getoetst door en bekend bij inspectie SZW.

Onderzoek naar juistheid grenswaarde pas na 1 juli 2020

Het ministerie SZW is ruim voor 1 juli 2020 door de VVT gevraagd om de windsnelheid voor de inwerkingtreding van de aanpassing van het artikel 7.23d op 1 juli 2020 aan te passen. Zodat deze juist en in overeenstemming is met de internationale normen. Het ministerie heeft dit destijds nadrukkelijk geweigerd zonder enig onderzoek te doen naar het gestelde door de VVT.

Pas op 14 juli 2020, twee weken na de inwerkingtreding van het nieuwe artikel is er, op dringend verzoek van de branchepartijen, door het ministerie SZW de opdracht geven aan inspectie SZW om onderzoek te doen naar de interpretatie en rechtvaardiging van de maximale windsnelheid.

Medio september 2020 is hierover terugkoppeling gegeven aan de branchepartijen. Het ministerie SZW heeft ondermeer gesteld dat er bewust is gekozen om het criterium uit een oude norm te gebruiken enkel vanwege het ontbreken van een kwantitatieve omschrijving van de maximaal toegestane windsnelheid in de huidige geldende norm. Echter is er in de huidige norm wel degelijk een waarde omschreven die eenvoudig, conform internationale meteorologische standaarden, is te herleiden naar een kwantitatieve waarde. Tevens is aangegeven dat het ministerie SZW zelfstandig het criterium heeft bepaald. Het ministerie en inspectie SZW heeft hierbij geen expertise en de juiste deskundigheid geraadpleegd.

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



Interpretatie van geldende normen geeft aanleiding om lid 10 onderdeel d aan te passen

Inspectie SZW heeft voor het interpreteren van de grenswaarde een aantal normen en documenten doorgenomen en bestudeerd zoals de EN 13000:2010+A1. Inspectie SZW heeft geconstateerd dat er in de huidige norm (EN 14502-1:2010) geen hoogte is opgegeven waarop de snelheid gemeten moet worden. Verder heeft inspectie SZW gesteld dat met de toename van hoogte de windsnelheid ook toeneemt. Inspectie SZW stelt tenslotte dat er is gekozen voor een pragmatische aanpak om de grenswaarde van 7 m/s achteraf te rechtvaardigen.

De branchepartijen hebben het ministerie SZW gewezen op het feit dat de EN 13000:2010 rekenkundige methode bevat en een bepaling over hoe de grenswaarde vastgesteld en geïnterpreteerd dien te worden.

De maximum toegestane windsnelheid zoals die kan worden vastgesteld vanuit de EN 13000:2010+A1 en de EN 14502-1:2010 is 13,8 m/s waarbij de EN 13000:2010+A1 ook aangeeft dat dit de snelheid is die gemeten wordt op het hoogste punt van de kraan.

Onjuiste informatie in de nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit artikel I onderdeel J

In de nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit wordt de aanleiding voor het aanpassen van het tiende lid onderdeel d onjuist weergegeven.

Er is door de branchepartijen (zowel voor a na 1 juli 2020) dringend aangegeven dat de grenswaarde niet gebaseerd en in overeenstemming was met de EN 14502-1:2010 en dat de 7 m/s veel te laag is vastgesteld.

De discussie die in de nota van toelichting wordt aangehaald heeft niet op deze wijze plaatsgevonden. Er is door de branchepartijen geen toelichting gegeven dat partijen die gebruikmaken van werkbakken aan hijskranen veelal uitgingen van de meetwaarde op het hoogste punt van de kraan. Er is geen discussie geweest over het ontbreken van de hoogte waarop gemeten moest worden in het artikel 7.23d.

Er is slechts discussie geweest over het feit dat inspectie SZW en het ministerie SZW geen deskundig onderzoek hebben uitgevoerd en met een pragmatische aanpak een verkeerde grenswaarde proberen te rechtvaardigen.

Door de branchepartijen is enkel nadrukkelijk aangegeven de grenswaarde onjuist is vastgesteld en dat deze in overeenstemming met de geldende normen moet worden aangepast.

Conclusie

Gegeven het bovenstaande is aangetoond dat het ministerie SZW zelfstandig en bewust heeft gekozen om de grenswaarde vast te stellen op 7 m/s. Ook is gebleken dat het ministerie SZW voor 14 juli 2020 geen onderzoek heeft gedaan naar een juiste interpretatie van de maximaal toegestane windsnelheid.

Daarnaast is aangetoond dat de informatie in de nota van toelichting d.d. 1 oktober 2018 en 11 mei 2020 bij dit onderwerp onjuist is opgesteld terwijl het ministerie SZW op de hoogte was van de bezwaren. Het ministerie SZW heeft voor 1 juli 2020 belangrijke informatie en signalen omtrent de onjuiste grenswaarde niet onderzocht terwijl zij hiertoe verplicht is

De juiste interpretatie van de windsnelheid kan worden vastgesteld met behulp van de EN 14502-1:2010 en de EN 13000:2020

Tenslotte is de tekst in de nota van toelichting bij dit ontwerpbesluit op dit onderwerp niet juist weergegeven.

Advies VVT bij opmerking 1b

De VVT geeft het advies aan het ministerie SZW om de voorgestelde aanpassing van lid 10 onderdeel d van artikel 7.23d van het arbeidsomstandighedenbesluit door te voeren.

Verder dient de tekst in de nota van toelichting op dit punt te worden aangepast. Het voorstel van de VVT hiervoor is als volgt:

“Ten tweede is in het tiende lid, onderdeel d, is het voorschrift over de maximale windsnelheid aangepast. De oorspronkelijke vermelding van de maximale windsnelheid van 7m/s was niet in overeenstemming met de Europese norm EN 14502-1:2010 Cranes – Equipment for the lifting of

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



persons – Part 1: Suspended baskets. Ook is in de oorspronkelijke melding niet aangegeven waar die windsnelheid gemeten dient te worden.

De maximale windsnelheid van 7 m/s was onjuist en onterecht overgenomen uit een oude norm. Na overleg met de branchepartijen is er voor gekozen om de bepaling aan te passen zodat deze in overeenstemming is met de huidige geldende internationale normen. Naast de EN 14502-1:2010 wordt gebruik gemaakt van de EN 13000:2010+A1 om ook de aan te geven waar de windsnelheid gemeten moet worden.”

2. Noodzakelijke aanpassing artikel 7.23d lid 2

Het ministerie heeft vanaf maart 2017 tot op heden op geen enkele wijze een inhoudelijke discussie gevoerd met de betrokken branchepartijen over de juridische interpretatie van (Europese) wet- en regelgeving.

Zoals gesteld in de overwegingen verplicht de Europese kaderrichtlijn 89/391/EEG, de Europese richtlijn 2009/104/EG, de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Algemene wet Bestuursrecht de werkgever om de werkmethode of arbeidsmiddel in te zetten met de laagste risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers.

Tevens biedt de wet- en regelgeving de werkgever verschillende mogelijkheden om dat wat niet geschikt is geschikt daartoe behoorlijk aan te passen om de risico's te minimaliseren. En te vervangen van dat wat gevaarlijk is door dat wat niet gevaarlijk of minder gevaarlijk is.

Er is in de Europese wet- en regelgeving de laatste jaren geen relevante wijziging geweest die aanleiding heeft gegeven tot een gewijzigde interpretatie van wet- en regelgeving en in het bijzonder artikel 7.23d lid 2.

Toch heeft het ministerie SZW de interpretatie van artikel 7.23d lid 2 gewijzigd. In het integraal afwegingskader is hier geen aanleiding voor gegeven en ook op basis van het TNO-onderzoek, onderzoek door het RIVM, verschillende risicoanalyses (zie punt 3) en onderzoek door Aboma¹⁰ komt geen enkele aanleiding naar voren om de interpretatie van artikel 7.23 lid 2 te wijzigen.

In lid 2 van artikel 7.23d (oud) is de volgende tekst opgenomen:

“en indien toepassing van andere, meer geëigende middelen om die plaatsen te bereiken, grotere gevaren zou meebrengen dan het vervoer van werknemers met een werkbak als vorenbedoeld, of de toepassing van zodanige middelen redelijkerwijs niet kan worden gevergd.”

Deze bewoording is volledig in lijn met hogere wet- en regelgeving. De afweging voor het veiligste middel (pas als het geëigende middel meer gevaren met zich meebrengt) in de uitzonderings situatie is de juiste interpretatie van wet- en regelgeving. Het betreft niet een uitzondering in een uitzonderingssituatie maar enkel een juiste afweging van een arbeidsmiddel op basis van risico's. De uitzonderingsbepaling is uitsluitend dat er voor tijdelijke werkzaamheden op hoogte op moeilijk bereikbare plaatsen nu een arbeidsmiddel, dat in eerste aanleg niet geschikt en bestemd is, in de afweging meegenomen kan en mag worden (het opheffen van artikel 7.18 lid 4).

Deze interpretatie is met het schrappen van de normbepalingen, namelijk de 4-uurs bepaling en incidentele inzet, niet gewijzigd. Het integraal afwegingskader d.d. 1 oktober 2018 geeft enkel aanleiding tot een mogelijke overweging voor het opleggen van aangescherpte maatregelen (zie punt 3, die zijn echter ook niet gerechtvaardigd) maar niet tot wijziging van interpretatie van Europese wet- en regelgeving.

Advies VVT bij opmerking 2

De VVT geeft het advies aan het ministerie SZW om naast de voorgestelde aanpassingen van artikel 7.23d ook de tekst van artikel 7.23d lid 2 aan te passen zodat deze in overeenstemming is met hogere wet- en regelgeving.

Het voorstel van de tekst van artikel 7.23d lid 2 is als volgt:

Artikel 7.18, vierde lid, is niet van toepassing op arbeid verricht door personen vanuit een werkbak die of een werkplatform dat is gekoppeld aan een hijswerktuig, indien vanuit de werkbak of het werkplatform werkzaamheden worden verricht op plaatsen die moeilijk bereikbaar zijn en indien

¹⁰ Beslissystematiek Uitzonderingssituaties voor de inzet van hijskraan met werkbak bij de verwijdering van asbestdaken, Aboma 2018

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienswijze Vereniging Verticaal Transport



toepassing van andere, meer geëigende middelen om die plaatsen te bereiken, grotere gevaren zou meebrengen dan het werken vanuit een werkbak of werkplatform als vorenbedoeld, of de toepassing van zodanige middelen redelijkerwijs niet kan worden geveerd.

3. Verdere aanpassing van artikel 7.23d

Al sinds de publicatie van het ontwerpbesluit tot aanpassing van artikel 7.23d d.d. 1 oktober 2018 hebben de betrokken branchepartijen en de VVT nadrukkelijk aangegeven dat de onderbouwing en rechtvaardiging van de wijziging onjuist en ongegrond zijn.

Aanscherping maatregelen niet rechtvaardig

Allereerst is de rechtvaardiging op basis van de risico's onjuist.

De voorgestelde risico's voor de gezondheid en veiligheid van werknemers zijn onjuist en veel te hoog weergegeven. De uitwerking en conclusies van het TNO onderzoek "veilig asbest saneren op hoogte" worden sterk in twijfel getrokken door alle branchepartijen. Met alle beschikbare informatie over ongevallen met de inzet van werkbakken hangende in een kraan kunnen de hoge en zeer hoge risico's onmogelijk worden gereproduceerd.

Risicoberekeningen op basis van analyses van het RIVM uit 2009¹¹ en 2018¹², analyses uit de ongevallen database van inspectie SZW¹³, de monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden¹⁴, arbeidsongevallenrapport¹⁵ en inventarisaties van de VVT over de inzet van werkbakken delen de risico's op vallen en beknellen in op het niveau "aanvaardbaar" of "mogelijk". Dit zijn de twee laagste risicoklassen. Bij deze risicoklassen geldt het advies om geen aanvullende maatregelen te treffen¹⁶.

De analyses en resultaten zijn meerdere keren aangeboden aan het ministerie SZW. Deze zijn echter nooit geaccepteerd en inhoudelijk besproken. Vanuit het bestuursrecht is het ministerie verplicht alle relevante informatie te onderzoeken. Het ministerie heeft hier niets mee gedaan.

Daarnaast is er door zowel de branchepartijen alsook de Raad van State nadrukkelijk gevraagd naar de nut en noodzaak van de verschillende aangescherpte maatregelen met betrekking op de verplichte inzet van de gecertificeerd veiligheidskundige en de meldplicht.

Het ministerie SZW en de toenmalig staatssecretaris Van Ark hebben op geen enkele wijze een direct antwoord gegeven op deze vragen van de Raad van State. De nut en noodzaak is derhalve nooit aangetoond en niet gerechtvaardigd.

Oneigenlijk gebruik en onterechte inzet nooit aangetoond en onderzocht

Het ministerie SZW heeft in september 2020 erkend dat er door het ministerie SZW nooit onderzoek is uitgevoerd naar vermeende de onterechte inzet van de werkbak hangende in een kraan. Al vanaf maart 2017 is herhaaldelijk aan het ministerie SZW gevraagd om inzicht te geven in de gestelde toename van het onterecht gebruik en de gestelde flinke risico's.

Ook de Raad van State heeft in haar advies dit punt nadrukkelijk bevestigd. Het advies stelt ondermeer: "De toelichting geeft onvolledig inzicht in de aard van dit onterechte gebruik" en "Nu de toelichting geen helder antwoord geeft op de vraag waaruit het onterechte gebruik van de uitzonderingsbepaling bestaat, is niet duidelijk hoe deze aanvullende voorwaarde bijdraagt aan het terugdringen daarvan."

Het ministerie SZW heeft ook op de vraag van de Raad van State nooit een antwoord gegeven en inzicht gegeven in het onterechte gebruik. Het enige wat is aangedragen is dat achteraf is geconstateerd dat de overtreding van de 4-uurs bepaling en de incidenteel gebruik bepaling, met name het onterecht gebruik verklaren. Nergens is onderbouwd en aangetoond dat de keuze en inzet van het arbeidsmiddel onjuist was gemaakt.

¹¹ Kwantitatieve risicoanalyse voor arbeidsveiligheid, RIVM 2009, referentie 620801002/2009

¹² RIVM notitie "arbeidsongevallen onder asbestsaneerders" RIVM, 2018

¹³ bron storybuilder RIVM jul 2013

¹⁴ Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden 2010, 2012-2015, 2013-2017 en 2019, uitgave ISZW

¹⁵ Arbeidsongevallenrapport 2013, uitgave ISZW

¹⁶ www.arbo-online.nl/rie/nieuws/2016/12/wat-houdt-relative-ranking-in-10110740

Conclusie

Tot op vandaag zijn de rechtvaardigingen voor de aanscherpingen van artikel 7.23d nooit gegeven. Het ministerie heeft op geen enkele wijze inzicht gegeven in de aard en omvang van het oneigenlijk gebruik van een werkbak hangende in een kraan en hiermee de noodzaak van de aangescherpte maatregelen.

Daarnaast zijn de gestelde risico's uit het TNO onderzoek niet reproduceerbaar en veel te hoog weergegeven. Op basis van analyses komen de werkelijke risico's zelfs in de laagste risico-klassen uit, waarvoor in de literatuur geen aanvullende maatregelen worden voorgeschreven.

In het integraal afwegingskader d.d. 1 oktober 2018 is onder meer het onderstaande genoemd als aanleiding, probleem, doel en rechtvaardiging:

“Op grond van artikel 7.23d (oud) heeft zich een praktijk ontwikkeld waarbij werkbakken worden ingezet voor het vervoer van personen op een wijze waardoor voor werknemers met het Arbobesluit strijdige veiligheids- en gezondheidsrisico's ontstaan.

*De inzet van arbeidsmiddelen die niet bedoeld zijn voor personenvervoer gaat gepaard met flinke risico's zoals ook een aantal recente ernstige ongevallen aantoonde. Niet voor niets is het gebruik van een werkbak aan een hijskraan in beginsel ook verboden. Het is **daarom** van belang om onterecht gebruik terug te dringen.”*

De kern van deze tekst (de koppeling tussen onterecht gebruik en risico's) laat zien dat vanwege de flinke risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers het onterecht gebruik moet worden teruggebracht.

Gelet op het bovenstaande is er geen inzicht en onderbouwing gegeven van het onterecht gebruik en ook zijn de gestelde flinke risico's onjuist weergegeven. Hiermee vervalt dan ook de rechtvaardiging van de aanpassing van artikel 7.23d d.d. 1 juli 2020 en de aanscherping van de verplichting tot het opstellen van een schriftelijk werkplan, de meldplicht en het verbod op in- en uitstappen op hoogte.

Advies VVT bij opmerking 3

De VVT geeft het advies aan het ministerie SZW om de extra en onterechte opgelegde maatregelen te schrappen of inzicht te geven in de daadwerkelijke nut en noodzaak die deze maatregelen rechtvaardigen.

De maatregelen die geschrapt of aangepast dienen te worden zijn:

- a. De verplichting tot het opstellen van een schriftelijk werkplan (artikel 7.23d lid 3)
- b. De meldplicht (artikel 7.23d lid 4, lid 5 en lid 6)
- c. Het verbod op in- en uit te stappen op hoogte (artikel 7.23d lid 9)

Maatregel a in de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de machinerichtlijn al geregeld en opgelegd aan de werkgever en hoeven niet nogmaals te worden opgenomen in artikel 7.23d.

Ad a) Het opstellen van een werkplan is niet een nieuwe verplichting maar sluit aan bij de bestaande Arbowedgeving. Het gaat dan om de schriftelijke inventarisatie en evaluatie van de arbeidsrisico's die bij de werkzaamheden kunnen optreden (artikel 5 Arbowed), het voeren van arbobeleid dat er op gericht is de huidige stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening op een juiste wijze toe te passen (artikel 3 Arbowed), het onderbouwd kunnen kiezen welk arbeidsmiddel in de genoemde situatie veilig toepasbaar is (artikel 7.3 Arbobesluit), het opstellen van een hijsplan om te garanderen dat de hijswerkzaamheden veilig kunnen worden uitgevoerd (artikel 7.18a, achtste lid, Arbobesluit).

Het werkplan kan ook onderdeel zijn van een op de concrete situatie toegespitste risico-inventarisatie en -evaluatie als bedoeld in artikel 5 Arbowed, of van het werkplan dat door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf wordt opgesteld (artikel 4.50 Arbobesluit). Dit plan is noodzakelijk bij asbestverwijdering in de risicoklasse 2 of 2a, hetgeen bij asbestverwijdering van daken veelal het geval is.

De werkgever is dan al verplicht om de technische noodzaak voor het gebruik van een arbeidsmiddelen te maken. Gegeven het bovenstaande is de opgelegde maatregel overbodig en kan geschrapt te worden.

Ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit artikel 7.23d

Zienschwizze Vereniging Verticaal Transport



Ad b) Er is aangetoond dat er door het ministerie SZW geen rechtvaardiging en noodzaak is gegeven voor het opleggen van een meldplicht. Het opleggen van de meldplicht draagt niet bij aan het terugdringen van het oneigenlijk gebruik of het voorkomen of terugdringen van gevaren voor de veiligheid en gezondheid van werknemers.

Alle bepalingen in het huidige artikel 7.23d ten aanzien van de meldplicht dienen te worden geschrapt. Indien het ministerie niet voornemens is de meldplicht te schrappen heeft het ministerie de wettelijke verplichting volgens artikel 3.2 AwB om de noodzaak en rechtvaardiging van de maatregel aan te tonen en duidelijk te motiveren.

Ad c) het verbod op in- en uitstappen op hoogte zou aangepast moeten worden in:

“Bij toepassing van het tweede lid wordt de werkbak of het werkplatform op hoogte niet verlaten door de personen die zich daarop bevinden en niet betreden door de personen die zich buiten de werkbak of het werkplatform bevinden wanneer er bij het overstappen van de werkbak of het werkplatform op platformen, vloeren of loopbruggen en omgekeerd geen extra valrisico’s optreden.”

Hiermee voldoet de bepaling aan het gestelde in artikel 3.16 en artikel 7.23 algemeen lid 1 onderdeel e van het arbeidsomstandighedenbesluit, de Europese richtlijn 2009/104/EG bijlage II artikel 4.1. en artikel 1.7.4.1 van de machinerichtlijn 2006/42/EG.

4. Noot tot slot, inzage in alle informatie en documentatie VVT

De zienschwizze geeft onvoldoende ruimte om alle stukken te delen. Het dossier heeft een dusdanige omvang dat niet alle informatie in detail uitgewerkt en meegezonden kan worden. De punten in deze zienschwizze vormen dan ook op hoofdlijnen het betoog. Voor een verder inhoudelijk toelichting is de VVT is bereid om alle informatie en documentatie met het ministerie SZW te delen om een volledig inzicht te geven in de onderbouwing en rechtvaardiging van de in deze zienschwizze genoemde punten en adviezen.

Alle door de VVT ingebrachte punten in deze zienschwizze kunnen worden aangetoond en schriftelijk worden onderbouwd en overlegd. Hiervoor staat het ministerie en inspectie SZW, alsook andere belanghebbenden, vrij om contact op te nemen met de VVT.