

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.11.2008  
COM(2008) 698 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES  
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET  
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**over de praktische uitvoering van de richtlijnen betreffende de gezondheid en veiligheid  
op het werk 92/57/EEG (tijdelijke en mobiele bouwplaatsen) en 92/58/EEG  
(veiligheidssignalering op het werk)**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES  
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET  
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**over de praktische uitvoering van de richtlijnen betreffende de gezondheid en veiligheid  
op het werk 92/57/EEG (tijdelijke en mobiele bouwplaatsen) en 92/58/EEG  
(veiligheidssignalering op het werk)**

**1. INLEIDING**

Met deze mededeling komt de Commissie haar toezegging<sup>1</sup> na om de uitvoering van het regelgevingskader te beoordelen met het oog op de verbetering daarvan.

Deze mededeling is hoofdzakelijk gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte nationale verslagen<sup>2</sup> en een verslag van onafhankelijke deskundigen waarin de uitvoering van de twee richtlijnen in alle betrokken particuliere en/of publieke economische sectoren wordt geanalyseerd. Zij steunt ook op de resultaten van de in 2003 en 2004 in 15 lidstaten uitgevoerde Europese inspectiecampagnes in verband met de veiligheid in de bouwsector, recente Europese statistieken over arbeidsongevallen en de lessen die de Commissie heeft getrokken uit de monitoring van de omzetting en de toepassing van de richtlijnen.

De beoordeling betreft de omzetting en de uitvoering van twee richtlijnen: Richtlijn 92/57/EEG van de Raad van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen<sup>3</sup> en Richtlijn 92/58/EEG van de Raad van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften voor de veiligheids- en/of gezondheidssignalering op het werk<sup>4</sup>, en wel alleen in de EU 15-landen. De Commissie is van mening dat deze beoordeling voor de 12 nieuwe lidstaten ook een bron van veel nuttige informatie voor de toepassing van de twee richtlijnen zal zijn.

**2. RECHTSGEVOLGEN**

**2.1. Richtlijn 92/57/EEG**

Uit de nationale verslagen van de lidstaten<sup>5</sup> blijkt dat het *formele* effect van Richtlijn 92/57/EEG (vereenvoudiging, stroomlijning, consolidatie en codificatie) de lidstaten in staat heeft gesteld om de bestaande nationale wetgeving te harmoniseren, te consolideren en bij te

---

<sup>1</sup> In de mededeling *Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit: communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk*, COM(2007) 62 definitief van 21.2.2007.

<sup>2</sup> Bij de Commissie ingediend krachtens de artikelen 14 en 11 van de twee richtlijnen. Die artikelen zijn later ingetrokken bij Richtlijn 2007/30/EG.

<sup>3</sup> PB L 245 van 26.8.1992, blz. 6.

<sup>4</sup> PB L 245 van 26.8.1992, blz. 23.

<sup>5</sup> Twee lidstaten, die er groot belang aan hechten dat de richtlijn objectief werd beoordeeld, hebben gebruikgemaakt van door onafhankelijke externe consultants uitgevoerde onderzoeken/studies; in bijna alle lidstaten hebben de sociale partners een zeer belangrijke rol gespeeld bij de opstelling van het verslag.

werken. Sommige lidstaten zeggen echter dat de richtlijn niet van invloed is geweest op hun juridische/administratieve beginselen.

Het *inhoudelijke* effect op de nationale wetgeving is in alle lidstaten aanzienlijk geweest. Zelfs de landen die hebben gezegd dat zij reeds een gesofistikeerde nationale wetgeving hadden, hebben daarin wijzigingen aangebracht om de basisbegrippen van de richtlijn over te nemen. De richtlijn heeft geleid tot wezenlijke aanvullingen van alle nationale wetgevingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk, met name wat betreft ontwerp- en bouwplaatscoördinatie, het veiligheids- en gezondheidsplan en het veiligheids- en gezondheidsdossier.

De nieuwe aanpak van de preventie, met name door het vaststellen van de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op een bouwplaats, heeft kennelijk een groot effect gehad.

## **2.2. Richtlijn 92/58/EEG**

De meeste lidstaten hebben de vroegere bepalingen inzake veiligheidssignalering tot omzetting van Richtlijn 77/576/EEG gewoon ingetrokken en vervangen door nieuwe wetgeving tot omzetting van Richtlijn 92/58/EEG. Sommige zeggen dat de nieuwe bepalingen hun rechtskader hebben aangevuld, verruimd of bijgewerkt en een consolidatie van de nationale bepalingen mogelijk hebben gemaakt.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen voeren nieuwe voorschriften in met betrekking tot signalering, waaronder mondelinge mededelingen en handseinen, niet onder de vorige richtlijn vallende gezondheidssignalering, en nieuwe verplichtingen voor de werkgever in verband met de informatie, opleiding en raadpleging van de werknemers; zij breiden ook de werkingssfeer van de richtlijn uit tot alle activiteitssectoren.

## **3. BEWUSTMAKINGS- EN FLANKERENDE MAATREGELEN VOOR DE RICHTLIJNEN 92/57/EEG EN 92/58/EEG**

Zodra de richtlijnen waren vastgesteld, hebben de Commissie en de lidstaten deze bekendgemaakt en advies verstrekt over de uitvoering daarvan op bouwplaatsen en voor de signalering op het werk. Het Europees jaar voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk in 1992, de Europese gezondheids- en veiligheidsweken en de nationale bewustmakingscampagnes zijn bijzonder nuttig geweest voor de verspreiding van informatie en om de betrokkenen bewust te maken van hun verplichtingen. Het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk, opgericht in 1994<sup>6</sup>, heeft informatie- en bewustmakingsactiviteiten in heel Europa ontplooid en heeft op zijn beurt het European Construction Safety Forum opgericht ter bevordering van de uitwisseling van ervaringen tussen de spelers in de sector en, met name, tussen midden- en kleinbedrijven (mkb's). Het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (SLIC)<sup>7</sup> heeft ook handhavings- en bewustmakingsinitiatieven genomen (Europese inspectiecampagnes).

---

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 2062/94 van de Raad van 18 juli 1994 tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (PB L 216 van 20.8.1994, blz. 1). Laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1112/2005 (PB L 184 van 15.7.2005, blz. 5.)

<sup>7</sup> Besluit van de Commissie van 12 juli 1995 inzake de instelling van een Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (PB L 188 van 9.8.1995, blz. 11).

De lidstaten hebben uitgebreide plannen opgesteld voor de bevordering van actieve preventie, de bewustmaking van het belang van geïntegreerde preventie en de opstelling van praktische richtsnoeren om de werkgevers en de werknemers te helpen bij de naleving van de nieuwe wetgeving. In sommige lidstaten waren deze activiteiten gericht op sleutelspelers zoals opdrachtgevers. Beroepsverenigingen, vakbonden en verenigingen van architecten en ingenieurs hebben hun leden ook over de nieuwe wetgeving geïnformeerd via seminars, vergaderingen, brochures en andere schriftelijke media. Ten slotte hebben sommige grote bouwbedrijven hun eigen informatie voor hun werknemers en hun onderaannemers opgesteld.

#### **4. OMZETTING**

Ondanks een diepgaande voorafgaande raadpleging van de sociale partners en de unanieme goedkeuring door de Raad hebben de meeste lidstaten de twee richtlijnen niet binnen de gestelde termijnen omgezet, wat aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de praktische uitvoering daarvan op de werkplek<sup>8</sup>.

Na de omzetting heeft de Commissie de conformiteit van de nationale wetgeving gecontroleerd en met de nationale autoriteiten besprekingen gevoerd om eventuele problemen te verduidelijken en op te lossen en de noodzakelijke correcties uit te voeren. Waar nodig heeft zij uit hoofde van artikel 226 EG inbreukprocedures ingeleid. Bij de Commissie ingediende klachten hebben ook waardevolle informatie opgeleverd die haar in staat heeft gesteld om de zwakke punten in de nationale wetgeving aan te geven.

##### **4.1. Richtlijn 92/57/EEG**

De uitvoering van Richtlijn 92/57/EEG is een complexe technische en administratieve aangelegenheid; de nationale wetgeving wordt regelmatig door de lidstaten herzien en bijgewerkt. Dit verklaart waarom de richtlijn in sommige lidstaten op zeer gefragmenteerde wijze in verscheidene wetsteksten (in sommige gevallen meer dan 40) is omgezet, wat de beoordeling bemoeilijkt. De beoordeling heeft verschillen in de nationale wetgeving aan het licht gebracht die te wijten zijn aan het vorige regelgevingskader en het feit dat de richtlijn minimumvoorschriften vaststelt en de lidstaten vrij laat om hogere niveaus van bescherming te handhaven of vast te stellen<sup>9</sup>.

De voornaamste geconstateerde problemen met de naleving van de richtlijn hadden betrekking op de werkingssfeer van de wetgeving, de definities, de aanwijzing van coördinatoren, de projectvoorbereiding en -uitvoering, en de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers, bouwdirecties, coördinatoren en werkgevers.

In een aantal lidstaten ging de wetgeving echter verder dan de minimumvoorschriften van Richtlijn 92/57/EEG, verduidelijkte bepaalde coördinatiekwesies en stelde procedures voor een doeltreffende naleving van de richtlijn vast.

**De geconstateerde nalevingsproblemen en het extreem hoge aantal**

---

<sup>8</sup> In de meeste lidstaten zijn alle vertegenwoordigers van de bouwsector (sociale partners, architecten, opdrachtgevers, bouwdirecties enz.) vooraf geraadpleegd en in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de omzetting van de richtlijn.

<sup>9</sup> Zie punt 17 van het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-84/94 *Verenigd Koninkrijk tegen Raad* [1996] Jurispr. I-5755.

**arbeidsongevallen in de bouwsector wijzen erop dat er moeilijkheden met het begrijpen van Richtlijn 92/57/EEG bestaan, die worden aangescherpt door de complexiteit van de nationale uitvoeringsmaatregelen.**

**Aanvullende niet-bindende instrumenten op Europees niveau om alle spelers in staat te stellen hun rechten en plichten beter te leren kennen zouden een nuttig middel kunnen zijn om de nationale toepassing van de richtlijn te verbeteren. De Commissie is daarom in nauwe samenwerking met het Raadgevend Comité<sup>10</sup> en de diverse professionals in de sector begonnen aan de opstelling van een niet-bindende leidraad voor de toepassing van de richtlijn.**

#### **4.2. Richtlijn 92/58/EEG**

Door haar speciale aard is de richtlijn in de meeste lidstaten bijna letterlijk omgezet. In de zeer weinige gevallen waarin de richtlijn op incompatibele wijze had kunnen worden omgezet, zijn de problemen opgelost via contacten met de bevoegde autoriteiten, zonder dat daarbij verdere juridische actie nodig was.

### **5. ACTIE IN HET VELD: DE PRAKTISCHE UITVOERING VAN RICHTLIJN 92/57/EEG**

Een beoordeling van de situatie op de bouwplaatsen levert een verdeeld beeld op: in sommige lidstaten heeft de uitvoering van de richtlijn inderdaad bijgedragen tot de verbetering van de gezondheids- en veiligheidsomstandigheden en de preventie van ongevallen, terwijl er in andere nog veel moet worden gedaan om aan de voorschriften te voldoen en de vruchten van een doeltreffende preventie te plukken.

Ondanks alle geleverde inspanningen spreken de arbeidsongevallenstatistieken duidelijke taal: de bouw is nog een hogesrisicosector met twee keer zo veel ongevallen als het gemiddelde voor alle activiteitssectoren en 2,5 keer zo veel dodelijke ongevallen<sup>11</sup>.

De richtlijn kent allen die op een bouwplaats werkzaam zijn een sleutelrol bij de preventie toe. De uitvoering daarvan is daarom beoordeeld in termen van de invloed die elke groep op de preventie heeft en van de bescherming tegen arbeidsrisico's. De belangrijkste conclusies zijn:

#### **Opdrachtgevers**

De richtlijn legt de opdrachtgevers diverse verplichtingen op in verband met de uitvoering van de preventiemaatregelen voor gezondheid en veiligheid. Deze verplichtingen kunnen voor enige problemen zorgen.

De opdrachtgevers vallen onder verscheidene categorieën, afhankelijk van:

- de betrokken sector: publiek of particulier;
- de grootte van de bouwplaats: groot, middelgroot, klein;

---

<sup>10</sup> Besluit van de Raad van 22 juli 2003 tot oprichting van een Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats (PB C 218 van 13.9.2003, blz. 1).

<sup>11</sup> Bron: gegevens Eurostat ESAW 2005.

- de frequentie van de uitvoering van bouw- of civieltechnische werken: regelmatig of occasioneel;
- de juridische entiteit: individuele personen, bouwbedrijven of projectontwikkelaars, publieke woningcorporaties.

De inspanningen van de verschillende categorieën opdrachtgevers op het gebied van preventie variëren aanzienlijk wegens verschillen in hun kennis van de wetgeving, in hun toewijzing van middelen voor preventie en in hun motivering. Individuele personen die optreden als opdrachtgever op occasionele, kleine bouwplaatsen, kennen over het algemeen hun preventieverplichtingen niet, terwijl grote opdrachtgevers die regelmatig op grote bouwplaatsen werken, normaliter weten wat hun verplichtingen zijn en een actieve rol spelen bij de preventie van arbeidsrisico's. Laatstgenoemde opdrachtgevers zijn ervan overtuigd dat preventie van essentieel belang is en uiteindelijk tot besparingen zal leiden, ook al trachten zij de kosten zoveel mogelijk te beperken. Het grootste probleem dat deze opdrachtgevers zeggen te hebben is de stijging van de kosten die door de nieuwe wetgeving en, met name, door de coördinatie wordt veroorzaakt. Daarentegen staan individuele personen die occasionele werkzaamheden uitvoeren zeer terughoudend tegenover de preventie, die zij zien als een financiële en bureaucratische last, en zij menen dat hun verantwoordelijkheid ophoudt wanneer zij een bouwcontract ondertekenen. Dit probleem vloeit echter niet direct voort uit de richtlijn, die de lidstaten in staat stelt de verantwoordelijkheid voor de preventie toe te wijzen overeenkomstig het type en de omvang van het bouwproject.

Slechte planning en tijdsdruk worden verscheidene malen vermeld als factoren die de preventie van ongevallen en ziekten sterk ondermijnen. Opdrachtgevers die aandringen op excessief korte uitvoeringstermijnen worden vaak genoemd als de oorzaak van deze problemen.

Hoewel de richtlijn een natuurlijke of rechtspersoon niet verbiedt tegelijkertijd verscheidene taken op zich te nemen, lijkt de combinatie van rollen zoals die van opdrachtgever en coördinator praktische problemen op te leveren. Een opdrachtgever is vaak niet in staat de rol van coördinator uit te voeren, bijvoorbeeld omdat hij of zij niet de nodige vaardigheden of kennis bezit.

Uit de analyse van de situatie in sommige lidstaten blijkt dat er behoefte bestaat aan informatie, opleiding en bewustmaking van de verschillende categorieën opdrachtgevers overeenkomstig de grootte van de bouwplaats (klein), de juridische entiteit (individuele personen) en de aard van het werk (occasioneel of regelmatig). De nationale autoriteiten en de beroepsverenigingen moeten het voortouw op dit gebied nemen.

Sommige lidstaten hebben reeds stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat in openbare-aanbestedingscontracten wordt voorgescreven dat goede normen inzake gezondheid en veiligheid op het werk in acht moeten worden genomen. Deze praktijk zou door de andere lidstaten moeten worden gevolgd.

Het was de bedoeling dat de opdrachtgevers – als degenen met de economische en financiële middelen om de werken uit te voeren – de leidende rol zouden spelen in het preventiesysteem van de richtlijn. Zij ontberen echter vaak de nodige kennis en vaardigheden. Daarom voorziet de richtlijn erin dat zij een beroep kunnen doen op andere spelers, zonder dat zij zich daarbij aan hun verantwoordelijkheid kunnen onttrekken.

## Bouwdirecties

Heel vaak speelt de opdrachtgever ook de rol van bouwdirectie. Om het beheer van de preventie te verbeteren wanneer verscheidene bedrijven op een bouwplaats als onderaannemers werken, kan de voor het werk verantwoordelijke hoofdaannemer ook optreden als bouwdirectie in de zin van Richtlijn 92/57/EEG.

De bouwdirecties zijn in de regel vertrouwd met de coördinatie van de veiligheids- en gezondheidsaangelegenheden tijdens de uitvoering van een project, maar zij betreuren dat bij het ontwerp en de voorbereiding onvoldoende met de veiligheid rekening wordt gehouden en zij vinden dat de verantwoordelijkheden van de bouwdirectie en de opdrachtgever duidelijker moeten worden omschreven. Sommige bedrijven erkennen de waarde van de coördinatie maar stellen de administratieve formaliteiten die zij met zich brengt minder op prijs. Zij wijzen ook op de verwarring die bestaat tussen de taken van de coördinatoren en die van de preventiediensten.

De grote bedrijven die zijn bezocht, kennen de voorschriften goed. Zij maken vaak gebruik van preventiediensten en hun beroepsverenigingen verstrekken hun regelmatig informatie. Kleine en microbedrijven blijken de regels niet zo goed te kennen en zelfs als zij die kennen, zijn zij niet geneigd om veel aan preventie in het algemeen en coördinatie in het bijzonder te doen. Midden- en kleinbedrijven die geen lid zijn van beroepsverenigingen ontberen de nodige informatie, wat hun kennis over de gezondheid en veiligheid op het werk beperkt. Bovendien geldt het volgende: hoe langer de onderaannemingsketen, hoe groter het tekort aan informatie. Naar de mening van de opdrachtgevers en de bouwdirecties verwatert de verantwoordelijkheid door lange onderaannemingsketens. Alleen de kleine bedrijven aan het begin van de onderaannemingsketen kunnen profiteren van de ervaring en goede praktijken van de hoofdaannemer.

Preventie is vaak sterk ontwikkeld in onderaannemingsbedrijven die gespecialiseerd zijn in de uitvoering van bijzondere taken (bv. gasinstallatie of liftonderhoud).

**Door een sterke samenwerking in de gehele uitvoeringketen is de kans groter dat bij goed geplande, beheerde en gecoördineerde bouwprojecten de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften beter worden nageleefd. Ook is de kans groter dat daardoor commerciële voordelen ontstaan in termen van minder arbeidsverzuim, minder afval en minder kans dat de begroting wordt overschreden. Iedereen in de uitvoeringsketen – zowel opdrachtgevers als aannemers – moet zich hiervan bewust zijn en dienovereenkomstig handelen.**

**Gezien de moeilijkheden om de bedrijven te bereiken die in de uitvoeringsketen het verst van de hoofdaannemer af staan, blijft onderaanneming een kwestie die grondig moet worden bekeken. Zij is ook van invloed op de handhaving van de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften. De Commissie moet aandacht besteden aan dit probleem in het kader van de communautaire strategie voor 2007-12.**

## Architecten, ingenieurs en consultancybedrijven

Hoewel de richtlijn niet uitdrukkelijk verwijst naar architecten, ingenieurs en consultancybedrijven, is deze groep toch geëvalueerd omdat de ontwerper een sleutelrol speelt bij de voorbereiding van een project en daarom belangrijk is voor de preventie van de arbeidsrisico's op bouwplaatsen.



De architecten en ingenieurs die projecten ontwerpen, hebben duidelijk gesteld dat zij de voorschriften kennen maar het niet helemaal eens zijn met de nieuwe opgelegde maatregelen. Zij zijn er geen voorstander van dat de opdrachtgever een coördinator voor de ontwerpfase aanwijst, aangezien dit volgens hen hun creatieve vrijheid aantast.

In sommige lidstaten treden architecten en ingenieurs echter vaak op als coördinator in de ontwerpfase. Dit heeft de arbeidsomstandigheden op de bouwplaats sterk verbeterd doordat wordt voorzien in een collectieve bescherming en signalering. De meeste ontwerpers van projecten aanvaarden de filosofie die schuilgaat achter de coördinatie maar staan huiverig tegenover het opnemen van meer verantwoordelijkheid. Sommigen maken melding van de problemen die zij ondervinden als zij opdrachtgevers en bouwdirecties ervan willen overtuigen dat zij de nodige preventiemaatregelen moeten nemen. De architecten bekritisieren ook het formalisme van bepaalde nationale voorschriften voor kleine bouwplaatsen en de verschillende interpretaties waartoe deze aanleiding kunnen geven.

**Preventieve gezondheid en veiligheid wordt in de ontwerpfase vaak niet in het project geïntegreerd omdat de veiligheidsomstandigheden tijdens de uitvoering en het latere gebruik en onderhoud geen belangrijke factor zijn bij het maken van de ontwerp-/architecturale keuzes.**

**Er moet in alle lidstaten nog een lange weg worden afgelegd voordat de preventiecultuur effectief ingang kan vinden in de ontwerpfase.**

**Om dit te bereiken moeten de bevoegde nationale autoriteiten een inspanning leveren om projectontwerpers op scholen voor beroepsonderwijs en op de universiteit een passende opleiding te verschaffen, waarbij preventie een sleutelonderdeel van het leerprogramma wordt.**

## Coördinatoren

De coördinator moet volgens Richtlijn 92/57/EEG de uitvoering van de verschillende gezondheids- en veiligheidsbepalingen door degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding en de uitvoering van een project coördineren.

De richtlijn geeft niet aan welke competenties vereist zijn om in de voorbereidings- en de uitvoeringsfase van een project als coördinator op te treden. Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten. Sommige hebben de competenties en/of vaardigheden van de coördinatoren zeer gedetailleerd beschreven, waarbij zij soms zelfs voorschrijven dat zij een specifieke opleiding of een combinatie van opleiding en ervaring moeten hebben. Andere schrijven gewoon voor dat er coördinatoren moeten zijn, zonder dat daarbij formeel een specifiek competentieniveau wordt voorgeschreven.

**De competenties die door de lidstaten van de coördinatoren worden verlangd om hun taken te kunnen vervullen vertonen aanzienlijke verschillen, waardoor de coördinatie-norm van lidstaat tot lidstaat verschilt.**

**De in het veld uitgevoerde beoordeling geeft aan dat de uitvoering van de richtlijn zou verbeteren als de lidstaten enkele minimale competentiecriteria zouden invoeren, afhankelijk van de omvang en/of het type/de aard van de risico's op de bouwplaats. Basiscriteria voor de beoordeling en het bewijs van de competentie van de coördinator zijn van essentieel belang. De Commissie zal in samenwerking**

**met de lidstaten de ontwikkeling van dergelijke criteria aanmoedigen.**

Alle spelers in de bouwsector geven aan dat de coördinator in een te laat stadium van het bouwproces wordt aangewezen. De werknemersvertegenwoordigers hebben gewezen op een reëel gebrek aan coördinatie in de ontwerpfase. Uit de beoordeling blijkt ook dat er in de voorbereidingsfase van een project een groot gebrek aan coördinatie (en controle) bestaat; de coördinatie is slechts effectief in de uitvoeringsfase.

Omdat bij de projectvoorbereiding geen rekening wordt gehouden met de preventie van de arbeidsrisico's voordat het ontwerp wordt afgerond, moet het gebrek aan planning van de risicopreventie in de uitvoeringsfase worden verholpen. Dit zou een van de redenen kunnen zijn voor het extreem hoge aantal ongevallen in deze sector in vergelijking met andere sectoren. Deze situatie belemmert ook de preventie van de arbeidsrisico's tijdens de gehele levensduur van een project, met name in verband met bouw, instandhouding, onderhoud en zelfs sloop.

De attitudes op dit gebied zouden kunnen worden veranderd, als de nationale wetgeving zou voorschrijven dat specifieke preventie maatregelen in verband met het voorwerp van de opdracht door de aanbestedende diensten systematisch worden opgenomen in de technische specificaties voor de uitnodigingen tot inschrijving en in de contractuele bepalingen voor de uitvoering van de opdracht en het kwaliteitsbeheer.

Voor de projectuitvoeringsfase bestaan verschillende scenario's. Sommige lidstaten bepalen dat de coördinator de architect of ingenieur die het gebouw heeft ontworpen of de hoofdaannemer op de bouwplaats (bouwdirectie) moet zijn. In andere lidstaten kunnen de coördinatoren onafhankelijke natuurlijke of rechtspersonen zijn of deel uitmaken van de organisaties of bedrijven van de opdrachtgevers.

Ook al vindt op de bouwplaats coördinatie plaats, deze is zeer vaak nog minimaal. Een gebrek aan coördinatie bij het ontwerp tast de kwaliteit van het werk van de coördinator in de uitvoeringsfase aan. Aangewezen bouwplaatscoördinatoren worden vaak geconfronteerd met gezondheids- en veiligheidsproblemen die moeilijk op te lossen zijn omdat er bij de voorbereiding van het project geen rekening mee is gehouden. Daarnaast spelen nog gezagsproblemen: soms begrijpen andere spelers niet wat de taak van de coördinator is en zelfstandigen en onderaannemers op de bouwplaats zijn weinig geneigd om het gezag van de coördinator te erkennen.

Daarentegen zijn de relaties tussen de coördinator en de werknemers zeer goed wanneer de coördinator onafhankelijk is (d.w.z. dat hij noch met de bouwdirectie, noch met de architect of ingenieurs enz. is verbonden), wat het voor de werknemers gemakkelijker maakt om hem of haar te informeren over preventieproblemen die zij niet geneigd zijn om te rapporteren aan de persoon die voor de uitvoering van het werk op de bouwplaats verantwoordelijk is. Het is gemakkelijker dit vertrouwen op te bouwen als de coördinator de bouwplaats regelmatig bezoekt.

Op grote bouwplaatsen is de situatie in haar geheel aanvaardbaar en is er een doeltreffende en doelmatige coördinatie. Op kleine en middelgrote bouwplaatsen is de situatie echter zeer verschillend en wordt de richtlijn zelden uitgevoerd. Op kleine particuliere bouwplaatsen wordt de coördinatie bijna altijd genegeerd en beperkt tot "naleving van de administratieve voorschriften"; de coördinator wordt vaak laat aangewezen en kleine bedrijven beschouwen coördinatie over het algemeen als "optioneel".

**De moeilijkheden in verband met een doeltreffende coördinatie moeten aan de orde komen bij de ontwikkeling van niet-bindende instrumenten om ervoor te zorgen dat de essentiële preventietaken op eenvoudige en evenredige wijze worden uitgevoerd, rekening houdend met de grootte en de risico's van de bouwplaats.**

## **Werknemers**

In veel lidstaten zijn de werknemers in de bouwsector van verschillende nationaliteiten, wat aanleiding geeft tot communicatie- en begripsproblemen. Taalbarrières maken het voor de werknemers moeilijker om de veiligheids- en gezondheidsinstructies voor het gebruik van machines en chemische stoffen te volgen. Migrerende werknemers blijken minder goed opgeleid en geïnformeerd dan andere werknemers, wat de preventie van arbeidsrisico's betreft. Vaak kunnen het ontbreken van een preventiecultuur en een verschillende perceptie van fundamentele waarden werknemers ertoe brengen om onaanvaardbare risico's te nemen. Onderwijs en opleiding op het gebied van de gezondheids- en veiligheidspreventie zijn van fundamenteel belang voor de verbetering van deze situatie.

De vertegenwoordigers van de bouwarbeiders spelen een sleutelrol bij de dagelijkse naleving van goede preventiepraktijken, met name op kleine bouwplaatsen waar de bouwdirectie en de coördinator niet altijd aanwezig zijn. Volgens de vertegenwoordigers van de werknemers is er dankzij de richtlijn echte vooruitgang geboekt in verband met hygiënemaatregelen (kleedruimten, kantines, sanitaire voorzieningen) en de toegang tot bouwplaatsen.

De werknemers zeggen dat zij de rol of de verplichtingen van de coördinator in de ontwerpfase niet begrijpen, maar zij zijn meer vertrouwd met de taak van de coördinator in de uitvoeringsfase.

De opdrachtgevers zeggen dat de werknemers geen proactieve attitude ten aanzien van preventie aannemen, maar tevreden zijn met de uitvoering van hun taken zonder zich te bekommeren om de gevolgen voor hun gezondheid en veiligheid.

**Uit de beoordeling op de bouwplaatsen blijkt dat er naast een algemeen gebrek aan opleiding belangrijke communicatie- en begripsproblemen bestaan, die nog worden aangescherpt wanneer migrerende werknemers op de bouwplaats werken. Opleidingsprogramma's van het type "Safe Pass"<sup>12</sup> kunnen tot voorbeeld strekken.**

**De aanwezigheid van vertegenwoordigers van de werknemers op de bouwplaats zou de arbeidsomstandigheden kunnen verbeteren.**

**Werknemers menen vaak dat inspecties op de bouwplaats deel uitmaken van de taken van de coördinatoren, met name wat het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen betreft.**

---

<sup>12</sup> Het "Safe Pass Health and Safety Awareness Training Programme" is een opleidingsprogramma van één dag, dat wordt verstrekt door de Ierse autoriteit voor opleiding en werkgelegenheid. Safe Pass heeft tot doel ervoor te zorgen dat alle bouwarbeiders in Ierland beschikken over een basiskennis op het gebied van gezondheid en veiligheid, zodat zij op bouwplaatsen kunnen werken zonder een risico te vormen voor zichzelf of anderen die door hun handelingen kunnen worden getroffen.

## Zelfstandigen

Het aantal zelfstandigen op bouwplaatsen neemt in alle lidstaten gestaag toe als gevolg van een groeiende tendens naar meer onderaanneming. Deze situatie wordt behandeld in artikel 10 van Richtlijn 92/57/EEG dat voorschrijft dat zelfstandigen op bouwplaatsen aan bepaalde verplichtingen moeten voldoen en de aanwijzingen van de coördinatoren moeten volgen.

Zelfstandigen die renovatiewerkzaamheden voor particuliere opdrachtgevers uitvoeren, vormen een groot probleem, aangezien zij dienstverleners en geen onderaannemers zijn; zij werken gewoonlijk zonder enig technisch toezicht en zijn vaak zelfs niet op de hoogte van de wetgeving.

**De bevoegde autoriteiten moeten specifieke bewustmakingscampagnes voor zelfstandigen voeren. De opdrachtgevers en de bedrijven die een beroep doen op zelfstandigen moeten de verantwoordelijkheid voor hun gezondheid en veiligheid en voor de gevolgen van hun handelingen voor andere werknemers op zich nemen.**

## Preventiediensten

De nieuwe wetgeving heeft over het algemeen geleid tot een toename van het aantal consultants op het gebied van de gezondheid en veiligheid op het werk, maar deze worden alleen betrokken bij de uitvoeringsfase van het project en niet bij de ontwerp- en voorbereidingsfasen.

In sommige lidstaten zijn de preventiediensten zeer actief geweest bij het verstrekken van opleidingen en informatie, met name voor coördinatoren en opdrachtgevers. Zij stellen echter dat zij niet beschikken over de nodige middelen om in de ontwerpfase in te grijpen.

Aan de preventiediensten moet een meer actieve rol worden toegekend bij het verstrekken van opleidingen op de bouwplaats en het verschaffen van informatie aan de werknemers.

### 5.1. Vereiste documenten: daadwerkelijke preventie of alleen maar bureaucratie?

Een van de belangrijkste punten van kritiek in verband met Richtlijn 92/57/EEG is de toename van de administratieve lasten en de onevenredige kosten die daaruit voortvloeien voor de bedrijven, met name het mkb.

De richtlijn voorziet in drie soorten documenten, bedoeld om volledig rekening te kunnen houden met de gezondheids- en veiligheidsaspecten in alle bouwfases: van ontwerp tot uitvoering, tijdens gebruik en onderhoud, tijdens renovatie en inrichting en, eventueel, tot en met sloop.

### Voorafgaande kennisgeving

Krachtens artikel 3 van Richtlijn 92/57/EEG moet in bepaalde gevallen een voorafgaande kennisgeving met administratieve informatie over de bouwplaats door de opdrachtgever of de bouwdirectie worden opgesteld en op de bouwplaats worden aangeplakt. In de meeste gevallen moet deze voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten worden verstrekt binnen de door de nationale wetgeving vastgestelde termijnen. Het is vaak de coördinator, die

pas wordt aangewezen wanneer het project al ver is gevorderd, die de opdrachtgever ertoe aanzet om aan deze eis te voldoen.

De wijze waarop de voorafgaande kennisgeving wordt opgesteld en naar de bevoegde autoriteiten wordt gezonden, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Vaak wordt dit door de coördinator gedaan, hoewel de richtlijn bepaalt dat het de taak van de opdrachtgever of de bouwdirectie is.

Volgens de richtlijn is de voorafgaande kennisgeving bedoeld om basisinformatie te verstrekken over de bouwplaats en de sleutelspelers, en het aantal werknemers, bedrijven en zelfstandigen op de bouwplaats, maar zij is slechts nodig voor bepaalde categorieën bouwplaatsen. Uit het oogpunt van de preventie wijst dit document de opdrachtgever en/of de bouwdirectie op hun verplichtingen en stelt het de bevoegde autoriteiten in staat om ervoor te zorgen dat aan deze verplichtingen wordt voldaan vanaf de ontwerpfase, voordat het werk wordt aangevat.

**De meeste lidstaten schrijven systematisch een voorafgaande kennisgeving voor, hoewel zij volgens de richtlijn slechts voor bepaalde bouwplaatsen vereist is.**

**Om de bureaucratie te verminderen zouden de lidstaten kunnen nadenken over de mogelijkheid tot combinatie van de voorafgaande kennisgeving met andere administratieve procedures, zoals de afgifte van een bouwvergunning.**

### **Veiligheids- en gezondheidsplan**

Artikel 3, lid 2, van Richtlijn 92/57/EEG bepaalt dat de opdrachtgever of de bouwdirectie erop toeziet dat er, vóór de opening van een bouwplaats, een veiligheids- en gezondheidsplan wordt opgesteld. De coördinator stelt het plan op en specificceert de op de bouwplaats geldende voorschriften.

Uit de beoordeling blijkt dat de kwaliteit van de plannen varieert van uitstekend tot nauwelijks aanvaardbaar. In sommige gevallen doet de coördinator in de voorbereidingsfase een beroep op de coördinator voor de uitvoeringsfase om hem te helpen bij de vaststelling van de toe te passen veiligheidsmaatregelen. Het veiligheids- en gezondheidsplan moet betrekking hebben op de op de bouwplaats toe te passen veilige werkmethoden en moet zo nodig worden bijgewerkt. Het is van bijzonder belang als een grote hoeveelheid werk wordt uitbesteed.

Het plan is vaak gebaseerd op standaarddocumenten, met name in het geval van kleine bouwplaatsen en kleine bedrijven, en wordt aldus een administratieve formaliteit in plaats van dat het de specifieke maatregelen aangeeft die voor een bepaalde bouwplaats vereist zijn. In andere gevallen is het niet meer dan een lijst van goede algemene preventiepraktijken, ongeacht de bouwplaats.

De bedrijven die dit doen, voeren aan dat een bouwplaats constant verandert en niet de opstelling rechtvaardigt van een zeer gedetailleerde planning die zeer snel achterhaald kan zijn.

Een groot aantal ongevallen in de sector is echter te wijten aan een slechte planning en een gebrek aan voorzorg. Dit bewijst dat het veiligheids- en gezondheidsplan niet louter een bureaucratisch voorschrift is maar van cruciaal belang is voor de verbetering van de

arbeidsomstandigheden, als het plan wordt aangepast aan de veranderingen van de situatie op de bouwplaats.

Bovendien hebben de lidstaten in de praktijk zelden gebruikgemaakt van de door de richtlijn geboden mogelijkheid om bedrijven vrij te stellen van de opstelling van een veiligheids- en gezondheidsplan, hoewel dit een optie is die geldt in alle gevallen, behalve die welke in de richtlijn worden vermeld (werken die bijzondere gevaren meebrengen en werken waarvoor een voorafgaande kennisgeving vereist is). Het is in dit verband zeer frappant dat de betrokkenen, wanneer over de door de richtlijn veroorzaakte administratieve lasten wordt gesproken, geen kennis blijken te hebben of geen gewag maken van deze mogelijkheid.

**Om de taken van de opdrachtgevers en de bouwdirecties te vergemakkelijken zal een niet-bindende leidraad worden opgesteld met informatie over de verschillende aspecten van het veiligheids- en gezondheidsplan en de door de richtlijn geboden mogelijkheden om bedrijven vrij te stellen van de verplichting om bepaalde documenten op te stellen ingeval de risico's de opstelling daarvan niet rechtvaardigen.**

### **Veiligheids- en gezondheidsdossier**

Krachtens artikel 5 van de richtlijn stelt de projectcoördinator een dossier samen waarin de voor de veiligheid en de gezondheid nuttige elementen staan vermeld waarmee bij eventuele latere werkzaamheden aan het project rekening moet worden gehouden. Dit dossier wordt zelden aan het einde van de ontwerpfase opgesteld. Vaak is het de coördinator voor de uitvoeringsfase die het dossier opstelt en het aan de opdrachtgever geeft wanneer het werk is voltooid.

Dit dossier wordt vaak verward met het veiligheids- en gezondheidsplan en de opstelling daarvan dreigt een routinezaak te worden. Voor kleine bouwplaatsen moet het veiligheids- en gezondheidsdossier aan het type van het project aangepast zijn en eenvoudig worden gehouden. Het mag alleen de relevante veiligheids- en gezondheidsinformatie bevatten die voor het latere gebruik daarvan nodig is. De richtlijn staat uitdrukkelijk toe dat de inhoud van het dossier aan de aard van het project wordt aangepast.

**Sommige spelers beschouwen het veiligheids- en gezondheidsplan en het veiligheids- en gezondheidsdossier als administratieve formaliteiten die geen waarde toevoegen aan de gezondheid en veiligheid op de bouwplaats.**

**Het is duidelijk dat het doel van het veiligheids- en gezondheidsdossier en het belang daarvan voor de preventie van de arbeidsrisico's bij latere werken nog niet goed worden begrepen.**

**Voor kleine bouwplaatsen zijn de documenten vaak kopieën van standaardmodellen die de feitelijke omstandigheden op de bouwplaats niet weerspiegelen en geen waarde toevoegen in termen van verbetering van de arbeidsomstandigheden.**

**Een niet-bindende leidraad zal dit probleem aanpakken met het oog op de verlichting van de administratieve lasten voor de bedrijven zonder dat de bescherming wordt verminderd, en de verbetering van het engagement en de persoonlijke betrokkenheid ten aanzien van de gezondheids- en**



## **5.2. De verantwoordelijkheid van de diverse spelers op de bouwplaats**

Artikel 7 van Richtlijn 92/57/EEG stelt de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers, bouwdirecties en werkgevers vast.

In sommige gevallen beschrijven de nationale wetten ter omzetting van de richtlijn niet duidelijk de taken en verantwoordelijkheden van opdrachtgevers, bouwdirecties en werkgevers. In de praktijk betekent dit dat elke speler zijn of haar verantwoordelijkheden subjectief interpreteert en de taken en verantwoordelijkheden kunnen daarom door de ene speler aan de andere worden gedelegeerd: de ontwerpers schuiven hun verantwoordelijkheden af op de bedrijven, die hen daarna doorschuiven naar de onderaannemers; de coördinator in de voorbereidingsfase trekt zich terug zodra de plannen en specificaties zijn voltooid, zelfs als het gedetailleerde ontwerp nog niet is opgesteld.

Uit de beoordeling op de bouwplaatsen blijkt dat de opdrachtgevers vaak denken dat zij de verantwoordelijkheid voor de gezondheid en veiligheid op het werk aan de architect of de bouwdirectie kunnen delegeren. Dit is niet toegestaan in lidstaten waar de omzettingwetgeving bepaalt dat de opdrachtgever en niet de bouwdirectie voor de preventie verantwoordelijk is. Opdrachtgevers menen nog steeds dat alleen de bouwdirecties verantwoordelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op de bouwplaats. Dit geldt met name voor kleine particuliere bouwplaatsen.

## **5.3. Handhaving**

De handhaving van de nationale wetgeving tot omzetting van Richtlijn 92/57/EEG valt over het algemeen onder de verantwoordelijkheid van de arbeidsinspecties in de lidstaten.

In 2001 heeft het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (SLIC) besloten om in de gehele EU een handhavingcampagne in de bouwsector te voeren. De eerste campagne vond plaats in 2003 in de toenmalige 15 lidstaten. Het was een inspectie- en informatiecampagne betreffende de uitvoering van Richtlijn 92/57/EEG, met bijzondere nadruk op de preventie van het vallen van hoogte. De inspectiecampagne van 2003 werd in 2004 herhaald en verruimd tot vervoer op het werk, vallende voorwerpen en tillen van lasten.

Uit de resultaten van de campagne 2003 is gebleken dat er in verband met de coördinatie, het veiligheids- en gezondheidsplan, de voorafgaande kennisgeving en het projectdossier een positieve correlatie bestaat tussen de omvang van de bouwplaats en de mate van naleving van de richtlijn, waarbij grote bouwplaatsen (meer dan 50 werknemers) veel beter scoren dan kleine. Hoewel grote bouwplaatsen in de praktijk veiliger zijn dan kleine, is de mate van naleving van de richtlijn nog ontoereikend (20-30% van de grote bouwplaatsen leeft de richtlijn niet na tegenover 40-50% van de kleine bouwplaatsen).

De resultaten van de campagne 2004 waren niet beter. De situatie op kleine bouwplaatsen blijkt zelfs licht te zijn verslechterd, wat de conclusie van 2003 bevestigt dat het van essentieel belang is dat de bouwsector meer aandacht besteedt aan de gezondheids- en veiligheidskwesties en de arbeidsomstandigheden verbetert.

## 6. ACTIE IN HET VELD: PRAKTISCHE UITVOERING VAN RICHTLIJN 92/58/EEG

In de meeste lidstaten zijn de spelers vertrouwd met de veiligheids- en gezondheidssignalering, aangezien deze reeds vóór de vaststelling van Richtlijn 92/58/EEG werd gebruikt. Er zijn zeer weinig wijzigingen in de vorm, logo's, kleuren enz. van de vroegere borden aangebracht, met als enige uitzondering de borden die de plaats van de nooduitgangen bij brand aanduiden.

In de meeste lidstaten vragen de werkgevers om advies voordat zij bepaalde soorten borden aankopen. Over het algemeen vragen zij welke borden moeten worden gebruikt en waar zij het best kunnen worden geplaatst.

Hoewel de bedrijven in de meeste lidstaten goed op de hoogte waren van de wetgeving, hebben zij deze niet altijd nageleefd omdat zij van mening waren dat de wetgeving marginaal en complementair was.

**In de regel waren de bedrijven meer vertrouwd met de brand- en vluchtwegsignalering, aangezien dit de risico's zijn die het vaakst door de bevoegde autoriteiten en de verzekeringsmaatschappijen worden belicht.**

**Hoewel de meeste bedrijven wisten dat zij gevaren moesten signaleren, waren kleine bedrijven minder goed geïnformeerd dan grote bedrijven en in sommige sectoren (bv. landbouwbedrijven, restaurants en hotels, bouwplaatsen) werden de voorschriften minder goed nageleefd.**

**Risico's die direct verband houden met de hoofdactiviteit van het bedrijf (bijvoorbeeld chemische risico's in chemische bedrijven) worden meer gesignaleerd dan andere risico's (zoals die van het wegverkeer en het vervoer van zware lasten).**

De wetgeving wordt in nieuwe bedrijven consistentier toegepast dan in oude. Maar zelfs wanneer aan de nieuwe signaleringswetgeving wordt voldaan, worden in de praktijk nog vele tekortkomingen gesignaleerd. Vaak worden borden niet vernieuwd.

**De gevolgen van de niet-naleving van de wetgeving kunnen zeer ernstig zijn. Het ontbreken van borden ter aanduiding van de aanwezigheid van voertuigen op de werkplek, hangende lasten, open afvoergoten, elektrische risico's enz. kan vaak de oorzaak zijn van zware ongevallen.**

Specifieke opleidingen om werknemers de betekenis van borden en andere visuele informatie bij te brengen blijken in de meeste lidstaten niet op ruime schaal beschikbaar te zijn. In de meeste gevallen krijgen de werknemers een algemene opleiding en algemene informatie over gezondheids- en veiligheidskwesties, waarbij slechts een klein gedeelte gewijd is aan signalering. Het specifieke geval van migrerende werknemers moet nader worden bekeken om vast te stellen in hoeverre zij de signalering begrijpen.

Er rijzen ook problemen in verband met de interpretatie van de borden "nooduitgang" en "telefoon voor redding en eerste hulp" in tegenstelling tot de borden "brandbestrijdingsapparatuur" en "telefoon voor brandbestrijding". Het enige verschil tussen deze twee groepen borden is de kleur van de achtergrond.



## **7. ALGEMENE BEOORDELING**

### **7.1. De voornaamste positieve effecten van de twee richtlijnen**

#### **Richtlijn 92/57/EEG**

In hun nationale verslagen geven de lidstaten te kennen dat de uitvoering van Richtlijn 92/57/EEG hen op grote schaal bewust heeft gemaakt van het belang van de gezondheid en veiligheid op het werk en hen ertoe heeft aangezet om hun nationale wetgeving bij te werken. De lidstaten beschouwen de vaststelling van deze nieuwe wetgeving als onontbeerlijk, een positieve ontwikkeling, nuttig, relevant, gerechtvaardigd en toereikend.

Richtlijn 92/57/EEG heeft in hoge mate bijgedragen tot de verbetering van de arbeidsomstandigheden op bouwplaatsen. Zij heeft met name de preventiecultuur in deze sector bevorderd, die berucht is voor het grote aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten. Veel lidstaten zeggen dat de kwaliteit van de voorzieningen op de bouwplaats (hygiëne, opleidingsruimten, kantines, sanitaire voorzieningen en kantoren) aanzienlijk is verbeterd en dat de richtlijn de dialoog en de communicatie tussen de verschillende spelers op de bouwplaats in de verschillende stadia van de uitvoering van een bouwproject heeft verbeterd.

De belangrijkste innovatie van de richtlijn, die door alle partijen als een stap voorwaarts wordt beschouwd, is dat zij alle spelers, en vooral de opdrachtgever verantwoordelijk maakt. De invoering van de coördinatie in de voorbereidings- en de uitvoeringsfase wordt ook als een groot pluspunt gezien, evenals de verplichting om een veiligheids- en gezondheidsplan en een veiligheids- en gezondheidsdossier op te stellen.

Volgens sommige lidstaten erkennen de bedrijven steeds meer de relevantie van de gezondheid en veiligheid op het werk. Veiligheids- en gezondheidsmaatregelen worden niet langer alleen als kosten beschouwd, maar ook als economische baten, aangezien zij het arbeidsverzuim kunnen terugdringen en uiteindelijk de productiviteit vergroten.

#### **Richtlijn 92/58/EEG**

De nieuwe wetgeving heeft de signalering op praktische en exhaustieve wijze omschreven, waardoor zij de harmonisatie van de op de werkplek gebruikte signalering in alle lidstaten mogelijk heeft gemaakt. Het feit dat in de richtlijn naast visuele borden ook andere signalen en seinen zijn opgenomen en geregeld - zoals lichtsignalen, akoestische signalen, mondelinge mededelingen en handseinen - is ook met instemming ontvangen.

Uit de nationale verslagen blijkt dat de richtlijn de mogelijkheid heeft geboden om de bestaande nationale wetgeving te vernieuwen en aan te vullen. Zij heeft de nationale wetgeving consistent helpen maken en een samenhangend stel veiligheids- en gezondheidsbepalingen van de EU helpen invoeren.

### **7.2. Belangrijkste uitvoeringsproblemen**

#### **Richtlijn 92/57/EEG**

De belangrijkste door de lidstaten gemelde problemen hebben te maken met het feit dat wordt voorgeschreven dat een veiligheids- en gezondheidsplan moet worden opgesteld en reeds in de voorbereidingsfase van een project coördinatoren moeten worden aangewezen.

In de meeste nationale wetgevingen is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het preventiebeleid. De opdrachtgevers ondervinden moeilijkheden bij het nakomen van hun toegenomen verantwoordelijkheden. De aanwijzing van coördinatoren is nog ontoereikend of wordt in de voorbereidingsfase uitgesteld, aangezien dit ook als een administratieve last wordt beschouwd.

Als vóór de uitvoeringsfase van het project geen veiligheids- en gezondheidsplan is opgesteld en geen coördinator is aangewezen, is niet voldaan aan de verplichting om bij de voorbereiding van het project met de preventiebeginselen rekening te houden. Bovendien zijn de verschillende nationale bepalingen over het veiligheids- en gezondheidsplan te vaag en te algemeen, zodat de verantwoordelijke personen niet weten wat zij in het plan moeten opnemen. De arbeidsinspecties hebben een ander ernstig probleem ontdekt, namelijk het feit dat sommige bedrijven voor het veiligheidsplan gebruik maken van standaardmodellen, waardoor geen inspectie van de specifieke arbeidsomstandigheden van een specifieke bouwplaats mogelijk is. De lidstaten maken melding van het feit dat bedrijven niet begrijpen welke rol het veiligheids- en gezondheidsdossier in het preventiesysteem speelt.

Een ander probleem is de lage participatie van de bouwarbeiders aan de preventie van de arbeidsrisico's via hun vertegenwoordigers.

De opleiding van werknemers, onderaannemers, zelfstandigen en midden- en kleinbedrijven bleek tekort te schieten. Bovendien lijdt het mkb onder een overdadige bureaucratie en een gebrek aan flexibiliteit in de nationale wetgeving.

Ten slotte worden in veel landen de competenties van de coördinator niet in de wetgeving omschreven. Dit leidt tot situaties waarbij de coördinatie niet doeltreffend kan functioneren, omdat degenen die deze rol op zich nemen, niet de nodige kennis bezitten.

### **Richtlijn 92/58/EEG**

Uit de verslagen van de lidstaten en de evaluatie van de deskundigen blijkt dat het voornaamste probleem een gebrek aan opleiding van de werknemers is. In de meeste gevallen krijgen de werknemers een algemene opleiding op het gebied van gezondheid en veiligheid, waarbij slechts een klein gedeelte gewijd is aan signalering. In meer algemene termen is ook het gebrek aan belangstelling van bedrijven en managers voor de uitvoering van de richtlijn als probleem aangemerkt.

## **8. VOORSTELLEN VOOR VERBETERING**

### **Richtlijn 92/57/EEG**

Sommige lidstaten zeggen dat de richtlijn moeilijk toe te passen is omdat de bepalingen daarvan te algemeen zijn. Sommige hebben de Commissie gevraagd om als hulpmiddel voor de uitvoering van de richtlijn een niet-bindende informatiebrochure op te stellen, waarin aandacht wordt besteed aan mogelijke vragen en twijfels.

Over het algemeen blijkt uit de nationale verslagen dat de lidstaten zich vooral zorgen maken over de tekortkomingen bij de ontwikkeling van de veiligheidscoördinatie in de voorbereidingsfase. Sommige zouden daarom graag zien dat de Commissie niet-bindende instrumenten in verband met de coördinatie in de voorbereidingsfase vaststelt.

Andere zouden in hun nationale wetgeving graag de wisselwerking tussen de projectcoördinator, de ontwerpers en de opdrachtgever, en tussen de projectcoördinator, de bouwdirectie, de zelfstandigen en de opdrachtgever willen verduidelijken.

### **Richtlijn 92/58/EEG**

Er is een aantal voorstellen gedaan ter verbetering van de wetgeving of de wijze waarop zij wordt toegepast.

Een van de voorstellen ter verbetering van de wetgeving was het voorschrijven van een verplichte basisopleiding voor werknemers over veiligheidssignalering, waarbij de verstrekte opleiding evenredig moet zijn aan de gelopen risico's. Een ander voorstel was de herziening van de voorschriften over handseinen om de uitvoering daarvan te verbeteren. Er moet worden gestreefd naar de harmonisatie van de richtlijn met internationale normen.

## **9. BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID VAN DE WETGEVING**

### **Richtlijn 92/57/EEG**

Het is zeer moeilijk om objectief het verband aan te tonen tussen de uitvoering van de richtlijn en de verbetering van de situatie in termen van vermindering van het aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten in de bouwsector.

De beoordeling van de doeltreffendheid van de richtlijn wordt bemoeilijkt door: de groei in de bouwsector sinds de inwerkingtreding van de richtlijn; de invoering van nieuwe technologieën; de complexiteit van de invoering van een preventiesysteem op de bouwplaats en de betrokkenheid van diverse spelers; seizoensschommelingen; en het feit dat de richtlijn sommige nieuwe bepalingen bevat en andere die zijn geënt op bestaande nationale regelingen.

Wat het aantal arbeidsongevallen betreft, blijft de bouwsector in vergelijking met andere economische sectoren de slechtste resultaten boeken. Hoewel de uitvoering van de richtlijn in de loop der jaren heeft geleid tot een gestage daling van de incidentie van de arbeidsongevallen in de bouw is de vermindering nog niet zo groot als verwacht.

#### **a) Gevolgen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten**

De meest recente beschikbare Europese statistieken over arbeidsongevallen op bouwplaatsen in de EU-15 hebben betrekking op 2005. Sinds 1996 is een geleidelijke verbetering van het incidentiecijfer<sup>13</sup> geconstateerd voor zowel dodelijke ongevallen (1996: 13,3; 2005: 8,8) als ongevallen met meer dan drie dagen ziekteverzuim (1996: 8 023; 2005: 6 069). Er zij echter op gewezen dat het aantal dodelijke ongevallen in de bouw bijna 2,5 keer zo hoog is als het gemiddelde voor alle activiteiten, inclusief bouw, en het aantal ongevallen met meer dan drie dagen ziekteverzuim in de bouw twee keer zo hoog is.

---

<sup>13</sup> Het volgens de ESAW-methodologie vastgestelde incidentiecijfer is het aantal arbeidsongevallen per 100 000 werknemers.

b) Gevolgen voor productiviteit, werkgelegenheid en concurrentievermogen

De meeste lidstaten verstrekken geen informatie over de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de productiviteit, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen. In de regel worden de nieuwe maatregelen in sommige lidstaten als gunstig beschouwd voor de productiviteit en het concurrentievermogen, met name op de lange termijn. Volgens deze lidstaten moedigt de uitvoering van de richtlijn de modernisering en de stroomlijning van de productieprocessen aan, wat logisch leidt tot een betere productiviteit doordat de werkorganisatie wordt gepland en regelmatig opnieuw bekeken.

### **Richtlijn 92/58/EEG**

a) Gevolgen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten

Hierover zijn geen specifieke gegevens beschikbaar, aangezien de statistieken over het algemeen geen rekening houden met aan de signalering te wijten ongevallen. Met name de afwezigheid van signalering wordt over het algemeen niet beschouwd als een materiële factor bij een ongeval. Bijgevolg is de afwezigheid van signalering niet opgenomen in de lijst van materiële factoren voor ongevallenstatistieken. Daarom komen het gebrek aan of de afwezigheid van veiligheids- en gezondheidssignalering niet aan de orde in studies naar de oorzaken van arbeidsongevallen.

b) Gevolgen voor productiviteit, werkgelegenheid en concurrentievermogen

De lidstaten vonden het moeilijk om de gevolgen van de richtlijn voor de productiviteit, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen te meten. Een lidstaat zei dat de richtlijn als beheersinstrument heeft bijgedragen tot de verbetering van de productiviteit; een andere lidstaat stelde dat zij gunstige gevolgen heeft gehad voor de vermindering van het ziekteverzuim en de verbetering van de arbeidsomstandigheden in het algemeen.

## **10. CONCLUSIES**

### **Richtlijn 92/57/EEG**

Hoewel de incidentie en het aantal arbeidsongevallen voor zowel dodelijke ongevallen als ongevallen met een ziekteverzuim van meer dan drie dagen zijn gedaald (wat op zich getuigt van het positieve effect van de richtlijn in termen van veiligheid en gezondheid van de werknemers in de EU), zijn de cijfers nog steeds onaanvaardbaar: de bouw is nog steeds de sector waar de werknemers aan de grootste risico's worden blootgesteld.

Uit de beoordeling en uit voornoemde cijfers blijkt duidelijk dat een verbetering op het gebied van de gezondheid en veiligheid van de werknemers op bouwplaatsen alleen kan worden bereikt als Richtlijn 92/57/EEG in de praktijk effectiever ten uitvoer wordt gelegd. Het lijkt nu niet het juiste moment om een proces te starten dat moet leiden tot de wijziging van de richtlijn zonder dat eerst op nationaal en/of Europees niveau alternatieve actie wordt ondernomen om ervoor te zorgen dat de richtlijn volledig wordt nageleefd. Bij de ontwikkeling van hun nationale gezondheids- en veiligheidsstrategieën zouden de lidstaten actie kunnen ondernemen om Richtlijn 92/57/EEG effectiever toe te passen, in hoofdzaak door het stroomlijnen en vereenvoudigen van de bestaande nationale rechtskaders, onder

naleving van de beginselen van een consistente en doeltreffende wetgeving. De vermindering van de administratieve lasten in de Europese Unie<sup>14</sup>, waar de Commissie momenteel aan werkt, is in dit verband van cruciaal belang. Het desbetreffende actieprogramma omvat een beoordeling van Richtlijn 92/57/EEG en zal het mogelijk maken de zowel door de nationale als de EU-wetgeving veroorzaakte onnodige administratieve lasten te identificeren.

Alle lidstaten zijn het ermee eens - en de beoordeling in het veld bevestigt dit - dat op Europees en/of nationaal niveau niet-bindende instrumenten nodig zijn om de toepassing van Richtlijn 92/57/EEG in de praktijk te vergemakkelijken. De meeste lidstaten vestigen met name de aandacht op de problemen die zij ondervinden in verband met het begrijpen en het opstellen van het veiligheids- en gezondheidsplan en het aanwijzen van de daarvoor verantwoordelijke personen. De rol van het veiligheids- en gezondheidsdossier behoeft ook nadere uitleg.

Over het algemeen maken de lidstaten melding van problemen die te wijten zijn aan het ontbreken van duidelijke informatie over de definitie, de rol, de taken en de kwalificaties van de coördinatoren naargelang het projecttype.

Via opleiding en informatie moet meer worden gedaan om de opdrachtgevers meer bewust te maken van hun verantwoordelijkheden en hen ervan te overtuigen dat coördinatie geen bijkomende kostenpost is maar een doeltreffend middel om de kosten tijdens de gehele duur van het project te verminderen. De bij het ontwerp betrokken architecten en ingenieurs moeten ook een opleiding krijgen op het gebied van de preventie van arbeidsrisico's, bij voorkeur als onderdeel van hun universitaire studies. Er moeten basisopleidingsvereisten voor de coördinatoren worden opgesteld. Ten slotte moeten kleine bedrijven, werknemers, met name migrerende werknemers, en zelfstandigen worden geïnformeerd over en een passende opleiding krijgen op het gebied van de wetgeving en hun verantwoordelijkheden.

Van cruciaal belang is dat de richtlijn in de gehele EU op gelijkwaardige wijze wordt gehandhaafd. Bij de handhaving moet niet alleen aandacht worden besteed aan de uitvoeringsfase van het bouwwerk maar moet ook meer worden gelet op de naleving van de verplichtingen van de opdrachtgevers en de ontwerpers in de ontwerpfase. De bouwplaatsen moeten vaker worden geïnspecteerd en de veiligheids- en gezondheidsplannen en de veiligheids- en gezondheidsdossiers moeten ook op zowel inhoud als vorm worden gecontroleerd. Er moeten doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen worden opgelegd aan zowel opdrachtgevers als bouwdirecties die niet aan hun verplichtingen voldoen. In deze context speelt het SLIC een fundamentele rol en de bestudering van de bijzondere situatie in de bouwsector moet een prioriteit van zijn toekomstige werkzaamheden zijn.

Kort samengevat moet op zowel nationaal als EU-niveau de volgende actie worden ondernomen:

- opstellen van niet-bindende instrumenten (richtsnoeren);

<sup>14</sup> COM(2007) 23 van 24.1.2007, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de Europese Unie (SEC(2007) 84) (SEC(2007) 85).

- opnemen van specifieke gezondheids- en veiligheidskwesties in de leerprogramma's van scholen voor beroepsonderwijs en het tertiaire onderwijs op nationaal niveau voor professionals die een sleutelrol spelen bij de uitvoering van de richtlijn;
- invoeren van nationale competentievereisten voor coördinatoren;
- systematisch opnemen door de aanbestedende diensten van preventiemaatregelen in verband met het voorwerp van de opdracht in de technische specificaties voor de uitnodigingen tot inschrijving en in de contractuele bepalingen voor de uitvoering van de opdracht en het kwaliteitsbeheer;
- verbeteren van onderwijs en opleiding voor werknemers en met hen communiceren via opleidingsprogramma's (zoals "Safe Pass");
- voeren van specifieke nationale bewustmakingscampagnes, gericht op zelfstandigen;
- combineren van de opstelling van de voorafgaande kennisgeving met andere relevante nationale administratieve procedures (zoals aanvraag van de bouwvergunning);
- vaker inspecteren van bouwplaatsen;
- invoeren van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen.

De bouw blijft een bijzonder gevaarlijke sector, die een extra inspanning van alle spelers vergt als men de uitvoering van Richtlijn 92/57/EEG aanzienlijk wil verbeteren. De Commissie zal daartoe bijdragen, onder meer door het opstellen van een praktische, niet-bindende leidraad om bepaalde sleutelbegrippen te verduidelijken en alle spelers te helpen hun verplichtingen na te komen.

### **Richtlijn 92/58/EEG**

Alle lidstaten zijn van mening dat Richtlijn 92/58/EEG een zeer positief effect heeft gehad voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers en derde partijen. Zij heeft het mogelijk gemaakt dat risicosituaties, los van de talenkennis, duidelijk worden geïdentificeerd en heeft op beslissende wijze bijgedragen tot de uitvoering van een belangrijk beginsel van het Gemeenschapsrecht: het vrije verkeer van werknemers.

De invoering van het wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de indeling en etikettering van chemische stoffen (GHS) - dat de criteria, pictogrammen en symbolen voor toxiciteit, ontvlambaarheid en andere chemische risico's wijzigt – zal van invloed zijn op de richtlijn, die daarom moet worden bijgewerkt.