

De ontwikkeling van de arbeidsinspectie in een veranderende wetgeving

Citation for published version (APA):

van Drongelen, J. (1991). De ontwikkeling van de arbeidsinspectie in een veranderende wetgeving. Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg.

Document status and date:

Published: 01/01/1991

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Hoofdstuk 15

SLOTBESCHOUWING EN SAMENVATTING

1. Inleiding

Deze studie bevat de resultaten van een onderzoek naar de ontwikkeling van de arbeidsinspectie in een veranderende wetgeving. Dit afsluitende hoofdstuk bevat een slotbeschouwing waarin antwoord wordt gegeven op de nog resterende vraag in hoeverre kennis uit het verleden kan worden benut in het kader van toekomstige ontwikkelingen bij de arbeidsinspectie en haar beleidsterreinen. Daarbij komen onder meer de ontwikkeling van het rechtsgebied arbeidsomstandighedenrecht en de nadruk die daarbij ligt op de strafrechtelijke sanctionering aan de orde. In het kader van de handhaving van de onder de arbeidsinspectie regulerende wetgeving doe ik de suggestie om selectiever met de strafrechtelijke sanctionering om te gaan. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een samenvatting.

2. Slotbeschouwing

Hoe kan nu de kennis uit het verleden worden benut in het kader van toekomstige ontwikkelingen bij de arbeidsinspectie en haar beleidsterreinen?

Er blijkt een zekere spanning te bestaan tussen de redenen, die aan het instellen van de arbeidsinspectie als afzonderlijk orgaan ten grondslag lagen en de praktische uitwerking ervan. Zo was de arbeidsinspectie niet alleen een toezichhoudende en opsporende instantie terzake van de uitgevaardigde arbeidersbeschermende wetgeving, maar diende de dienst tevens te fungeren als informatiebron terzake van de factor arbeid, terwijl grote terughoudendheid bestond ten aanzien van het aanstellen van voldoende ambtenaren. Vervolgens wordt de geschiedenis van de arbeidsinspectie en van haar werkterrein gekenmerkt door spanning tussen de wettelijke en de feitelijke taakstelling. Deze ruimere feitelijke taakstelling gecombineerd met het feit, dat de arbeidsinspectie lange tijd de enige overheidsinstantie is geweest, die zich op sociaal-economisch terrein bewoog, leidde tot een zich steeds maar uitbreidend werkterrein, dat boven haar oorspronkelijke wettelijke werkterrein, de arbeidersbescherming, uitsteeg. Inmiddels is de feitelijke taakstelling van de arbeidsinspectie beperkt door de zich na de Tweede Wereldoorlog verder uitbreidende overheidsbemoeienis op sociaal-economisch terrein, met een toename van bijzondere overheidsdiensten op dit terrein. De activiteiten van de arbeidsinspectie zijn daardoor teruggedbracht naar haar oorspronkelijke wettelijke taakstelling, de arbeidersbescherming. Maar ook de ontwikkelingen op dit gebied stonden niet stil; de bescherming van de arbeider tegen gevaren, die uit het verrichten van arbeid voortvloeiden, ontwikkelde zich tot het arbeidsomstandighedenrecht, waarin al die factoren, die in het werkmilieu en met betrekking tot de werkende mens een rol spelen. Maar, hoewel haar feitelijke en wettelijke taakstelling integreren, de arbeidsinspectie wordt geconfronteerd met een aantal feitelikheden waar zij niet of nauwelijks invloed op kan uitoefenen, doch die van betekenis zijn voor de wijze waarop zij de haar opgedragen taken vervuld of kan vervullen, zoals de dualistische taakstelling en de onvoldoende personele bezetting.

Uit honderd jaar arbeidsinspectie kan mijns inziens worden afgeleid, dat de destijds door de drie inspecteurs van de arbeid ingeslagen weg, waarbij de nadruk lag op signaleren, informeren en voorlichten, een belangrijk stempel heeft gedrukt op de werkzaamheden van de arbeidsinspectie. Het informeren en voorlichten resulteerde in een coöperatieve instelling van de dienst, een bereidheid om mee te denken over het aanbrengen van veranderingen en verbeteringen op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Het enige nadeel aan dit soort activiteiten voor de arbeidsinspectie verbonden is, dat het resultaat heel vaak niet direct zichtbaar is en dat dit bovendien van geval tot geval kan verschillen. Al deze activiteiten brachten tevens met zich, dat de arbeidsinspectie zonder enige twijfel de drijvende kracht is geweest en nog is achter menige regeling op

sociaal terrein en op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht. Met name waar het dit laatste betreft, gaat het vooral om aanpassingen en veranderingen en het uitvaardigen van geheel nieuwe, strafrechtelijke wetgeving. Het is dan ook niet vreemd, dat het vooral de arbeidsinspectie is, die belast is met de controle op de naleving hiervan. Het is dit aspect van de taak van de arbeidsinspectie, het controleren en handhaven, waar de kritiek op de arbeidsinspectie zich op richt¹. Dat laatste is niet verwonderlijk, omdat van controle en handhaving een direct effect wordt verwacht.

Uit de ontwikkeling van het arbeidsomstandighedenrecht kan worden afgeleid, dat de wetgever de in dat kader uitgevaardigde normen met een zeker automatisme in de strafrechtelijke sfeer heeft getrokken. Wellicht is dit het gevolg van het feit, dat de arbeidsinspectie veelal aan de basis van de regeling staat en zij niet alleen haar bestaan, maar ook haar wettelijke taakstelling ontleent aan een bijzondere strafwet, de Arbeidswet 1889. Men zou dus kunnen spreken van een soort "strafrecht-cultuur". Door op de uitgevaardigde normen een strafsancie te stellen wekt de wetgever toch op zijn minst de verwachting, dat de overheid in staat is de handhaafbaarheid hiervan af te dwingen; de praktijk leert echter dat het anders is. Met andere woorden: door ongenueanceerd te kiezen voor strafrechtelijke normering worden bij werknemers, bij werkgevers en bij de wetgever zelf bepaalde verwachtingen gewekt ten aanzien van het functioneren van de arbeidsinspectie in deze, die niet waar gemaakt kunnen worden. De praktische mogelijkheden voor deze overheidsdienst waren en zijn beperkt, mede als gevolg van de onderbezetting op het personele vlak; op dit terrein is de arbeidsinspectie gedurende haar honderd- jarige bestaan overigens altijd al stiefmoederlijk bedeed geweest. Om de handhaafbaarheid wel te bewerkstelligen dan wel tot een acceptabel niveau te brengen, zou de arbeidsinspectie zeer aanzienlijk uitgebreid moeten worden. Of deze uitbreiding ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt en ook de mate waarin deze uitbreiding gestalte krijgt, is een politieke beslissing, waarbij de beschikbaarheid van de vereiste financiële middelen ongetwijfeld een belangrijke rol speelt.

Rond de eeuwvierving van de arbeidsinspectie staat het terugdringen van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid weer centraal. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Vries stelde², dat het beeld zich aftekent, dat ten minste 30% van het totaal, geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikten een gevolg is van het arbeidsverleden; zeker als men daarbij de arbeidsomstandigheden in brede zin beziet. Hij raamde de kosten die aan het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid verbonden zijn op zo'n 30 miljard gulden per jaar. Hij achtte de beperking van de omvang van de arbeidsongeschiktheid een belangrijk onderwerp, ook voor de arbeidsinspectie. Maar dan zal deze zelfde bewindsman er voor moeten zorgen, dat deze overheidsdienst wel over voldoende middelen beschikt om daadwerkelijk een rol van betekenis te kunnen spelen bij het terugdringen van de arbeidsongeschiktheid. Dat betekent dan ook, dat ik hoop, dat de politieke besluitvorming daaromtrent niet beheerst wordt door de uitdrukking

"penny wise and pound foolish".

Mijns inziens kan niet alleen worden volstaan met een zeer aanzienlijke uitbreiding van het personeelsbestand van de arbeidsinspectie. Gezien de te hoge verwachtingen die men van de arbeidsinspectie heeft, zou de wetgever bij zichzelf te rade moeten gaan of en in hoeverre strafrechtelijke normering bijdraagt in de effectiviteit van de handhaving van de norm. Met andere woorden: ligt het voor de hand om altijd maar voor een strafrechtelijke norm te kiezen?

Een blik in het Burgerlijk Wetboek leert, dat de arbeidsomstandigheden in een onderneming niet alleen genormeerd worden door het strafrecht, maar ook, zij het pover, door het civiele recht. In het inleidende hoofdstuk zijn in het kader van de Wet op de arbeidsovereenkomst een aantal voorschriften genoemd. Tevens is verwezen naar een aantal algemene verplichtingen, die een werkgever en een arbeider jegens elkaar hebben. Deze algemene verplichtingen zijn onder meer neergelegd in de artikelen 1638z en 1639d van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepalingen schrijven voor, dat de werkgever onderscheidenlijk de arbeider in het algemeen verplicht zijn al datgene te doen en na te laten, wat een goed werkgever onderscheidenlijk arbeider behoort te doen en na te laten. In het strafrechtelijk gesanctioneerde arbeidsomstandighedenrecht komen vele voorschriften voor die een uitvloeisel van deze algemene verplichtingen kunnen worden beschouwd. Ik

noem een aantal voorbeelden uit de Arbeidswet 1919. In het kader van deze wet moet het hoofd of de bestuurder zorgen, dat aan een vrouwelijke arbeider, die een borstkind heeft en hem hiervan in kennis heeft gesteld, behoorlijk gelegenheid wordt gegeven om haar kind te zogen³. De naleving van deze zorgverplichting is strafrechtelijk gesanctioneerd. Uit de jaarverslagen van de arbeidsinspectie blijkt, dat terzake van een overtreding van deze verplichting nog nooit een proces-verbaal opgemaakt. Wel is deze verplichting in civiele procedures, overigens ook eerst 60 jaar na totstandkoming, opgevoerd in het kader van het zijn van een goed werkgever in de zin van artikel 1638z van het Burgerlijk Wetboek⁴. Daarnaast kent de Arbeidswet 1919 een verplichting voor de werkgever om de arbeids- en rusttijden van een zwangere arbeidster zodanig in te richten, dat tegemoet gekomen wordt aan haar specifieke omstandigheden, één en ander voor zover dit redelijkerwijs van hem gevegd kan worden⁵. De wetgever geeft zowel het hoofd of de bestuurder de mogelijkheid om aan het districtshoofd van de arbeidsinspectie een uitspraak te vragen omtrent de naleving van deze verplichting; aan deze uitspraak moet gevolg worden gegeven. Vergelijkbare verplichtende bepalingen voor het hoofd of de bestuurder kent de Arbeidswet 1919 ten aanzien van arbeid in verband met onderwijs door jeugdige personen⁶.

Niet alleen de Arbeidswet 1919, maar ook de Arbeidsomstandighedenwet kent voorbeelden van dergelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld artikel 3, waarin de werkgever de algemene zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid opgelegd is, artikel 4 terzake van de beleidsvoering, de artikelen 6 en 7 over voorlichting en onderricht en artikel 12, dat de algemene verplichtingen voor de werknemer bevat.

Bedoelde verplichtingen zijn mijns inziens voorbeelden van een normering waarin de mogelijkheden van de arbeidsinspectie op het terrein van de handhaving van de norm, en daarmee de effectiviteit van de strafrechtelijke normering worden overschat. De arbeidsinspectie kan terzake van deze verplichtingen doorgaans twee wegen bewandelen. Allereerst kan worden gekozen voor het "meedenken", daar waar de opgelegde verplichtingen problemen opleveren. Dit "meedenken" en het zoeken naar een oplossing is eerst effectief wanneer er voor de beide partijen een aanvaardbaar compromis gevonden wordt. Wanneer dit niet mogelijk blijkt te zijn, rest er voor de arbeidsinspectie, daar waar het hoofd of de bestuurder onwillig en halstarrig is, niets anders dan het opmaken van een proces-verbaal. Niet alleen leert de praktijk, dat de weg van een strafrechtelijke procedure, als die al gevolgd wordt, zeer lang is, maar daarmee is het met de norm beoogde effect niet bereikt. Het hoofd of de bestuurder krijgt eventueel een boete opgelegd, maar de betrokken werkneemster is nog steeds niet in staat om haar kind te zogen, of de zwangere werkneemster moet nog steeds, tegen haar zin 's nachts of in ploegen werken.

Een andere vraag is, waarom de in de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde verplichting tot samenwerking tussen de werkgever en de werknemers in het behartigen van de zorg voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn binnen het bedrijf of de inrichting, strafrechtelijk gesanctioneerd is, zij het in de vorm van een indirecte strafrechtelijke sanctionering. Immers via een verzoek om wetstoepassing kan het districtshoofd van de arbeidsinspectie voor deze gevallen een aanwijzing geven, die strekt tot naleving van deze verplichting. Bij deze constructie, die veel weg heeft van een soort geschillenbeslechting, lijkt eveneens sprake te zijn van een overschatting van de mogelijkheden van de arbeidsinspectie. Wanneer de samenwerking tussen de betrokkenen op dit terrein beperkt is, of volledig zoek is, dan is het maar zeer de vraag, of de gekozen vorm van overheidsinterventie daar verandering in kan brengen. Het samenwerken tussen werkgever en werknemers kan van overheidszijde nu eenmaal niet worden afgedwongen.

Daarnaast blijkt het in de Arbeidsomstandighedenwet gekozen systeem van strafrechtelijke sanctionering met betrekking tot het jaarverslag niet aan te sluiten op andere soorten van wetgeving. Zo staat in het rechtspersonenrecht op het niet-uitbrengen van een jaarverslag en van de jaarrekening, een civielrechtelijke sanctie. Ook in de Wet op de ondernemingsraden is de ondernemer een aantal verplichtingen opgelegd omtrent bijvoorbeeld het verstrekken van inlichtingen, van de jaarrekening en vervangende gegevens en het sociaal jaarverslag⁷, die civielrechtelijk zijn gesanctioneerd.

In een bedrijf of inrichting moet ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet een arbocommissie worden inge-

steld, wanneer dat bedrijf of die inrichting daartoe is aangewezen. Een dergelijke verplichting tot het hebben van een arbocommissie geldt echter niet, indien het aangewezen bedrijf of de aangewezen richting behoort tot een onderneming waarvoor een ondernemingsraad is ingesteld⁸. En wat blijkt: in tegenstelling tot de arbocommissie is de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad, zoals neergelegd in de Wet op de ondernemingsraden, bij niet-naleving alleen met een civiele actie te realiseren.

Gezien het vorenstaande zou ik willen pleiten voor een diepgaande doorlichting van de bestaande regelgeving op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht, waarbij vooral de nadruk zal moeten liggen op de vraag, of een op te leggen of opgelegde verplichting al dan niet strafrechtelijk gesanctioneerd dient te worden. Het is dus geen pleidooi om de tot stand gebrachte regelgeving af te schaffen, noch om iedere strafsanctie, die op een norm gelegd is te schrappen, maar een pleidooi om het wapen van de strafsanctie selectiever te hanteren. Cornelissens⁹ denkt in dezelfde geest. Ook hij bepleit een selectiever gebruik van de strafsanctie. Wel wil hij zich beperken tot het terrein van de Arbeidsomstandighedenwet en tot die bepalingen, die "interrelationele" betrekkingen van individuen betreffen, zoals bijvoorbeeld het onderhouden van contacten tussen de werknemers onderling of op de toewijzing van taken aan de werknemer overeenkomstig zijn vakmanschap, waarbij het algemeen belang als zodanig minder naar voren treedt en waarbij de ernst van de overtreding, strafrechtelijk gezien, minder aanneembaar zal zijn te maken.

Wellicht dat de in de Arbeidsomstandighedenwet bestaande constructie waarbij sprake is van een indirecte strafrechtelijke sanctionering via de aanwijzingsmogelijkheid van de arbeidsinspectie een eerste stap is op de weg naar het selectief gebruiken van de strafrechtelijke sanctionering.

Bij een selectiever gebruik van het strafrecht kan de rol van de overheid op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht op onderdelen veranderen. Hoewel onder meer Rood¹⁰ heeft gesteld, dat met de de Arbeidsomstandighedenwet de overheid een terugtrekkende rol toebedeeld is, kan ik daarvoor geen bewijzen vinden. Wel is in de Arbeidsomstandighedenwet meer ruimte gecreëerd voor participatie van betrokkenen dan onder de Veiligheidswet 1934 en de Arbeidswet 1919.

Daar waar de wetgever inderdaad de strafrechtelijke sanctionering selectiever zou gaan hanteren en daarvoor voor een deel van de betreffende wetgeving voor civielrechtelijke sanctionering zou kiezen, opent hij voor zichzelf de mogelijkheid om de civielrechtelijke variaties, die in de Wet op de arbeidsovereenkomst voorkomen, te hanteren. Zeer zorgvuldig zal men de aard van de regelgeving moeten beoordelen, om zo na te gaan in hoeverre van de aldaar gegeven mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt. De wetgever heeft dan een aantal opties, die voor het bepalen van de keuze van belang zijn. De eerste optie betreft landelijke geldende normen. Deze normen vindt de wetgever dusdanig belangrijk en zwaarwegend, dat een afwijking niet toegestaan kan worden, maar waarvan de wetgever meent, dat het hanteren van de strafrecht niet leidt tot de gewenste effectiviteit terzake van de handhaving van overheidswege van deze norm. In dit geval zou de wetgever kunnen kiezen voor de variant van dwingend recht. Afwijking van deze norm is derhalve niet mogelijk, maar de handhaving wordt in dit geval overgelaten aan de betrokken partijen zelf. Bij de volgende opties wordt de mogelijkheid van decentralisatie van verantwoordelijkheden geopend; de nadruk ligt, al naar gelang van het karakter van de gegeven normen, op bedrijfstak- of ondernemingsniveau.

Daar waar het het bedrijfstakniveau betreft, heeft de wetgever de variant van het zogenaamde driekwartdwingend recht tot zijn beschikking. Deze variant houdt in, dat van de gegeven norm bij collectieve arbeidsovereenkomst of verordening kan worden afgeweken. Bij de derde en de vierde optie ligt de nadruk op ondernemingsniveau. Hier heeft de wetgever de keuze tussen semi-dwingend en aanvullend recht. Van semi-dwingendrechtelijke normen kan uitsluitend bij schriftelijke arbeidsovereenkomst of arbeidsreglement afgeweken; terzake van aanvullend recht is afwijking altijd toegestaan. Indien de werkgever van de mogelijkheid van bijvoorbeeld het arbeidsreglement gebruik wil maken om aan de afwijking van de gegeven norm gestalte te willen geven, zal hij de instemming moeten hebben van de ondernemingsraad¹¹. Maar de ruimte die in dit verband aan de ondernemingsraad gegeven wordt, is afhankelijk van de ruimte die de partijen bij een collectieve arbeidsovereenkomst of verordening bieden. Bij een inhoudelijke regeling van de geboden afwij-

kingsmogelijkheid in een collectieve arbeidsovereenkomst of een arbeidsvoorwaardenregeling uitgevaardigd door een publiekrechtelijk orgaan is de instemming van de ondernemingsraad niet vereist¹². Verreweg de meeste opties impliceren, dat afwijkingen van de door de wetgever gegeven normen via de collectieve arbeidsovereenkomst of geregeld moeten of geregeld kunnen worden. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties in het kader van hun belangenbehartigende taak over de betreffende onderwerpen met elkaar onderhandelen en afspraken maken¹³. Opnieuw komt de handhaving te berusten bij de betrokkenen zelf.

Ook de Wet op de ondernemingsraden geeft aan, dat er mogelijkheden zijn voor de collectieve arbeidsovereenkomst. Sinds 1979 kan de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad ook worden opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst. Alle wettelijke bepalingen terzake van de ondernemingsraad zijn dan op de ondernemer van toepassing als hij een ondernemingsraad instelt, omdat de collectieve arbeidsovereenkomst hem hiertoe verplicht¹⁴. Een vergelijkbare verplichting via een collectieve arbeidsovereenkomst zou ook terzake van de bedrijfsgezondheidsdienst en de veiligheidsdienst in de Arbeidsomstandighedenwet opgenomen kunnen worden. De verplichting geldt thans voor een bedrijf of inrichting, dat tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie behoort, of dat door de directeur-generaal van de Arbeid is aangewezen.

Bij het beëindigen van deze studie wil ik voor een hiervoor bedoelde wijze van doorlichten van de betrokken regelgeving de aandacht vragen. In de inleiding van hoofdstuk 12 werd aangegeven, dat de rol van de collectieve arbeidsovereenkomst op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht veeleer trendvolgend dan trendsettend is, met het gevolg, dat de dit rechtsinstituut op dit terrein beperkt is. Wellicht, dat de hiervoor gedane suggestie een keer ten goede met zich brengt. Op deze manier kan dan tevens worden bewerkstelligd, dat beter aangesloten wordt op de filosofie, die aan de Arbeidsomstandighedenwet ten grondslag ligt, namelijk de gedachte van de zelfwerkzaamheid van de betrokkenen; een zelfde gedachtengang geldt ter zake van een nieuwe arbeidswet. De voorstellen, die in de hoofdlijnnota, die aan de Sociaal-Economische Raad voor advies zijn voorgelegd, beogen namelijk

"meer ruimte te bieden voor een eigen invulling van de sociale partners".

Het is zeker, dat in de Arbeidsomstandighedenwet en de voorstellen van de nieuwe arbeidswet een ruimere plaats toegekend aan de betrokkenheid van de sociale partners op de verschillende niveau's. Toch bekruipt mij het gevoel, dat deze betrokkenheid grotendeels betrekking heeft op meedenken over de vraag, in hoeverre men zich kan vinden in nieuwe wetgeving en in de uitvoering daarvan. Het lijkt mij een zinvolle gedachte, dat deze toch beperkte betrokkenheid voor een deel van het arbeidsomstandighedenrecht wordt omgezet in directe betrokkenheid. Dit kan door het overdragen van verantwoordelijkheid. Hierdoor komt niet alleen de praktische invulling op, hetzij bedrijfstak-, hetzij bedrijfs- of ondernemingsniveau. Ook de handhaving van dit deel van het arbeidsomstandighedenrecht rust meer in handen van de betrokkenen zelf. Op het belang hiervan is in de rechtssociologische literatuur al herhaaldelijk gewezen¹⁵. De overheid kan dan via de, daartoe voldoende uitgeruste arbeidsinspectie aan het resterende, strafrechtelijk gesanctioneerde deel van het arbeidsomstandighedenrecht, meer aandacht besteden en de handhaving ervan daadwerkelijk afdwingen, althans op een acceptabel niveau brengen.

3. Samenvatting

In hoofdstuk 1 wordt allereerst vastgesteld, dat de geschiedenis van de arbeidsinspectie onlosmakelijk verbonden is met die van het arbeidsomstandighedenrecht. Hierna wordt het rechtsgebied arbeidsomstandighedenrecht kort beschreven, onderverdeeld in nationale en internationale rechtsbronnen. Een beschrijving van de ontwikkeling van de arbeidsinspectie en haar werkterrein leert, dat zij zich niet alleen met het arbeidsomstandighedenrecht heeft bezig gehouden en bezig houdt, maar op vele andere terreinen bezig is (geweest). Voorts bevat dit hoofdstuk een beschrijving van de gevolgde werkwijze en geeft het een opbouw van de stu-

die.

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de lange weg, die in de negentiende eeuw moest worden afgelegd alvorens ons land een arbeidsinspectie rijk was. De roep om overheidsbemoeiing op het terrein van de arbeidsomstandigheden, en toezicht daarop, vindt zijn basis in de industrialisatie en het verschijnsel van de kinderarbeid. Voor het eerst gebeurde dit officieel in het provinciale verslag van de provincie Overijssel voor het jaar 1835. Dit resulteerde in correspondentie over en weer tussen de toenmalige bewindsman van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de toenmalige gouverneur van de provincie. Deze laatste stelde een verbod van kinderarbeid voor, waarbij het toezicht diende te worden opgedragen aan de plaatselijke besturen. In 1841 zou een eerste ministeriële enquête worden ingesteld naar de arbeidsomstandigheden van met name kinderen, waarbij de wens om van overheidswege terzake regelen te stellen naar voren werd gebracht. De aangeschreven gouverneurs konden zich met deze wens verenigen, over de inhoud van de regeling verschilden zij van mening. Wel was duidelijk, dat zij ook voorzieningen wilden omtrent het toezicht op de naleving van een dergelijke regeling, waarbij de nadruk lag op het plaatselijke niveau. Eerst De Vries-Robbé pleitte in zijn uit 1860 daterende rapport voor de instelling van aparte inspecteurs, aan wie bepaalde bevoegdheden, zoals het kunnen betreden van fabrieken en het kunnen aanbevelen van veranderingen omtrent de hygiëne en de veiligheid, toegemeten dienden te worden. Dit rapport zou de stichtingsbrief van de arbeidsinspectie genoemd kunnen worden. Het leidde in hetzelfde jaar nog tot een nieuwe ministeriële enquête, met overigens hetzelfde resultaat als haar voorgangster, maar de maatschappelijke druk werd groter. Deze zou uiteindelijk resulteren in het initiatief-ontwerp van het Tweede Kamerlid Van Houten. Ondanks alle aandrang tijdens de parlementaire behandeling ervan vindt men in de Kinderwet van Houten niets terug over het toezicht op de naleving van het daarin neergelegde verbod van kinderarbeid. Hoewel het wetje de basis vormt van het arbeidsomstandighedenrecht, had het praktisch weinig betekenis, niet alleen vanwege het feit, dat een afzonderlijk toezichthoudend orgaan met voldoende bevoegdheden ontbrak, maar ook vanwege de onduidelijkheden omtrent de reikwijdte van het verbod. Al snel werden pogingen ondernomen niet alleen om de gesignaleerde gebreken op te heffen, maar ook om de reikwijdte van de overheidsbescherming te verbreden. Een voorontwerp-Van Lynden van Sandenburg werd voor commentaar naar diverse nijverheidsorganisaties gezonden; hoewel de antwoorden vrij instemmend waren, werd het vraagpunt, of er afzonderlijke inspecteurs moeten komen, niet eenduidig beantwoord. De daarop volgende bewindsman Modderman diende in 1882 een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer, waarin zowel in de bedoelde uitbreiding werd voorzien, als in de instelling van afzonderlijke inspecteurs. Het voorstel werd in het parlement zeer ongunstig ontvangen. Zijn opvolger Du Tour van Bellinchave zou dit wetsvoorstel intrekken en vervolgens met een nieuw voorstel komen, waarin met name de regeling omtrent de afzonderlijke inspecteurs was weggelaten. Ook nu werd ditmaal aan hem het verwijt gericht, dat er onvoldoende feitelijke gegevens waren ingebracht, zodat de noodzaak van ingrijpen door de wetgever niet was aangetoond. Als reactie hierop werd in de jaren 1886 en 1887 een parlementaire enquête gehouden naar de werking van het Kinderwetje van Van Houten en de toestanden in fabrieken en werkplaatsen. Het door de enquête-commissie uitgebrachte verslag bracht zoveel misstanden aan het licht, dat verder ingrijpen van overheidswege niet kon worden uitgesteld. Een tweede ontwerp van Du Tour van Bellinchave, dat nog in 1887 werd ingediend en verder ging dan het eerste, werd niet meer afgedaan. Zijn opvolger Ruys van Beerenbroek diende een ontwerp in, dat de Arbeidswet 1889 is geworden. In deze wet is het toezicht op de naleving, alsmede de opsporing van overtredingen aan aparte functionarissen opgedragen, inspecteurs genaamd, van wie het aantal in de wet zelf was vastgelegd uit angst voor ambtenarij, die de vrije ondernemingsgeest zou kunnen dwarsbomen. Hoewel in het verslag van de parlementaire enquête-commissie eveneens gepleit was voor het instellen van afzonderlijke inspecteurs en Ruys van Beerenbroek zelf lid geweest was van deze enquête-commissie, was de regeling van het toezicht in de wet gekomen door initiatieven vanuit de Tweede Kamer en niet op voorstel van de bewindsman. De wet bevatte tevens een regeling van de bevoegdheden van deze inspecteurs en een aantal controlemiddelen, dat het toezicht diende te vereenvoudigen.

Het hoofdstuk besluit met een afzonderlijke paragraaf waarin de vraag wordt beantwoord naar de redenen

waarom een afzonderlijke arbeidsinspectie was ingesteld.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 bestrijken de periode vanaf het ontstaan van de arbeidsinspectie tot de Eerste Wereldoorlog.

Behalve het verbod van kinderarbeid bevatte de Arbeidswet 1889 beschermende bepalingen ten aanzien van jeugdigen en vrouwen, althans voor zover zij arbeid verrichten in fabrieken of werkplaatsen. Naast een verbod van nacht- en zondagsarbeid en een beperking van de arbeidsduur, zouden voor hen bepaalde soorten van arbeid op grond van gevaaren voor de gezondheid of het leven bij algemene maatregel van bestuur verboden worden, of slechts onder zekere voorwaarden kunnen worden toegestaan. Op 1 maart 1890 konden de, bij de wet ingestelde, drie inspecteurs van de arbeid met hun werkzaamheden in even zovele districten, "arbeidsinspectiën" genaamd, aanvangen. De taak van de inspecteurs van de arbeid bestond uit het toezicht op de uitvoering van de wet en het opsporen van overtredingen. In de nadere uitwerking van het toezicht op de uitvoering van de wet werd deze wettelijke verplichting herhaald, maar tevens werden daaraan toegevoegd de naar aanleiding van de wet uitgevaardigde algemeene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen; daartoe hadden zij de plaatsen, waar arbeid werd of pleegde te worden verricht, te bezoeken. Teneinde de uniformiteit in de toepassing van de wettelijke voorschriften te bewerkstelligen dienden de inspecteurs met elkaar in overleg te treden. Vervolgens dienden zij zoveel mogelijk overeenstemming te bevorderen tussen de door de wetgever gestelde eisen en de belangen van alle bij de arbeid betrokken personen. Tevens moesten zij de werkgevers inlichtingen verstrekken en voorstellen doen, die ertoe konden leiden, dat bezwaren die anders uit de toepassing van de wettelijke voorschriften voor de nijverheid zouden kunnen voortvloeien, zouden worden weggenomen. Ook hadden de inspecteurs tot taak in het bijzonder acht te slaan op de gevaaren, die bepaalde soorten van arbeid opleverden voor de gezondheid of het leven van jeugdige personen en van vrouwen. Tot slot moesten zij de bewindsman desgevraagd van bericht en advies dienen en voorstellen doen, die zij nodig of wenselijk achten. Desgevraagd dienden zij de vergunning verlenende instanties op provinciaal en gemeentelijk niveau te adviseren. Tot slot moesten zij jaarlijks een beredeneerd verslag van hun werkzaamheden opstellen en dit de bewindsman toezenden. De ruime taakstelling leidde ertoe, dat de inspecteurs zich, naast het toezicht op de uitvoering van de Arbeidswet 1889, bezig hielden met het opnemen van de toestanden in de fabrieken en werkplaatsen, het verzamelen van gegevens en het adviseren over de hygiëne en beveiliging tegen ongevallen, het instellen van onderzoeken naar de sociale instellingen in het belang van de arbeiders en tot slot met de voltooiing van de nijverheidstatistiek. Het opsporen van overtredingen rekenden de inspecteurs niet in eerste instantie tot hun taak. Het is niet verwonderlijk, dat, gezien de werkzaamheden die door hen verricht moesten worden, de inspecteurs zelf al snel om uitbreiding vroegen met adjunct-inspecteurs.

Mede als gevolg van de door de inspecteurs ontwikkelde activiteiten, zou in 1895 de Veiligheidswet tot stand komen. Deze wet bevatte bepalingen tot beveiliging bij het verblijven in fabrieken of werkplaatsen. Het toezicht op de uitvoering van deze wet en het opsporen van overtredingen was toebedeeld aan de inspecteurs, die tevens de bevoegdheden kregen om aanwijzingen en voorschriften te geven, die moesten worden nageleefd. Met het uitvaardigen van deze wet werd de principiële beperking van de beschermende hand van de wetgever tot kinderen, jeugdigen en vrouwen losgelaten. Tegelijkertijd zou de Arbeidswet 1889 worden gewijzigd, waardoor het wettelijk aantal te benoemen inspecteurs kwam te vervallen, zodat de weg naar uitbreiding openstond. Het aantal inspecteurs werd in 1896 van drie naar zes uitgebreid en er werd aan een ieder een adjunct-inspecteur toegevoegd, één en ander onder gelijktijdige uitbreiding van het aantal "arbeidsinspectiën".

De Veiligheidswet, die zich, in tegenstelling tot de Arbeidswet 1889, niet richtte tot de werkende personen, maar tot de inrichtingen, waarin gewerkt werd, leidde tot een relatie met de Hinderwet. Door het in de eerstgenoemde wet opnemen van de zogenaamde "bis"-artikelen werd voorkomen, dat de op grond van de laatstgenoemde wet te verlenen vergunningen of daaraan te verbinden voorwaarden in strijd zouden komen met de krachtens de Veiligheidswet gegeven voorschriften. Door deze relatie werden de inspecteurs, zij het in beperkte mate, betrokken bij de Hinderwet. De verbreding van het werkterrein leidde opnieuw tot uitbrei-

ding van de arbeidsinspectie in 1899 met twee adjunct-inspecteurs. In datzelfde jaar werd een in 1898 gestarte proef met een adjunct-inspectrice geformaliseerd. Haar werkterrein richtte zich op de vrouwenarbeid. Voorts werd een korps van "bureel-ambtenaren", ter vervanging van de in tijdelijke dienst genomen ambtenaren, in het leven geroepen om de steeds toenemende administratieve werkzaamheden te verrichten. Een jaar later werd onder een evenredige vermeerdering van de districten het aantal inspecteurs van zes op negen gebracht en werd de functie van opzichter toegevoegd; deze technische ambtenaren dienden zich "met het meer eenvoudige werk" op het terrein van de inspectie-arbeid bezig te houden. Drie jaar later werd de dienst opnieuw uitgebreid, niet alleen met de functie van opzichteres, die zich in het bijzonder diende in te laten met het bezoeken van de fabrieken en werkplaatsen waar meisjes en vrouwen werkten, maar ook met wat "specialiteiten" werden genoemd, namelijk de medisch-adviseur en de electrotechnicus (1903). Het werkterrein van de eerstbedoelde had betrekking op die wettelijke voorschriften op het terrein van de arbeidersbescherming, die in het belang van de gezondheid van de bij de arbeid betrokken personen waren uitgevaardigd, terwijl dit voor de laatstbedoelde gold ten aanzien van elektrische toestellen en geleidingen. Hoewel deze beide ambtenaren het gehele Rijk tot hun werkterrein hadden, en direct onder de verantwoordelijke bewindsman vielen, kon de medicus zijn werkzaamheden volledig zelfstandig verrichten, terwijl de electrotechnicus onder de bevoegde inspecteur viel, aan wie hij was toegevoegd.

Het resultaat van de door de inspecteurs verrichte onderzoeksactiviteiten mondde onder meer uit in de Phosphorluciferwet 1901, terwijl de beperkte strekking van de geldende regelgeving op het terrein van de veiligheid op initiatief van de inspecteurs leidde tot de Caissonwet 1905; het toezicht op beide wetten was opgedragen aan de inspecteurs, evenals de opsporing van overtredingen. Daarnaast hebben de inspecteurs hun medewerking verleend aan de totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. Niet onvermeld mag blijven de door de inspecteurs uitgebrachte adviezen inzake de wettelijke beperking van de arbeidsduur voor alle volwassen arbeiders.

De bedoelde adviezen waren regelmatig inhoudelijk tegenstrijdig met elkaar, hetgeen alleen door centralisatie kon worden tegengegaan. Zowel in het parlement, als daarbuiten was al herhaaldelijk aangedrongen op een meer centrale leiding van de zich steeds uitbreidende arbeidsinspectie. Een eerste aanzet om tot een reorganisatie te komen, is te vinden in het ontwerp-Kuyper (1904). Dit 444 artikelen omvattende wetsvoorstel, houdende bepalingen ter bescherming van de arbeid, riep in het parlement vragen op, onder meer over de relatie tussen de arbeidsinspectie en het departement. Het wetsvoorstel is echter nooit verder gekomen dan het voorlopig verslag. Maar de kiem van de reorganisatie was gelegd. Enkele jaren later werd in het parlement de benoeming van een hoofdinspecteur gewenst geacht, vooral om uniformiteit in de inspectiewerkzaamheden en verslaglegging te bevorderen. Maar van regeringszijde was men nog niet overtuigd van de noodzaak van reorganisatie. Dit denkbeeld veranderde met de komst van minister Talma (1908). Het voornaamste gebrek zijns inziens van de bestaande organisatie was het gemis van een hoofd van de arbeidsinspectie. Nog voor het parlement op reces ging, werd een daartoe voorgestelde begrotingspost goedgekeurd en kon H.A. van IJsselstein met ingang van 1 oktober van dat jaar benoemd worden tot "inspecteur van de arbeid onder den persoonlijke titel van directeur-generaal van den arbeid". Daarna werd de reorganisatie van de dienst voorbereid, hetgeen gesanctioneerd diende te worden door wijziging van alle wetten waarvan de handhaving aan de inspecteurs was toevertrouwd of bij de uitvoering, waarvan zij betrokken waren; deze wetswijzigingen waren een jaar later een feit. Bij de wettelijke regeling werd de basisregeling neergelegd in de Arbeidswet 1889. Onder de directeur-generaal van de Arbeid werd een centrale dienst gevormd, waartoe behoorden de medisch-adviseur, de electrotechnisch ingenieur en de inspecteurs in algemene dienst, die bij die centrale dienst te werk zouden worden gesteld. Elke "arbeidsinspectie", voortaan district genoemd, werd geleid door een districtshoofd van de arbeidsinspectie. Onder hem werden werkzaam gesteld: de (adjunct-) inspecteurs, de (adjunct-)inspectrices, opzichters en controleurs, waarmee een nieuw ambt zijn intrede had gedaan bij de arbeidsinspectie. De taak van de directeur-generaal van de Arbeid was het leiding geven aan en het toezicht uitoefenen op de dienst van de arbeidsinspectie. Voorts kon hij de bewindsman uit eigen beweging of op verzoek van advies dienen en voorstellen doen, en mondeling of schriftelijk de gevraagde inlichtingen verschaffen. Ten opzichte van de districtshoofden bestond de taak van de directeur-generaal van de

Arbeid uit het leiding geven aan de inspectie-arbeid en dan met name ten aanzien van de uniformiteit van de uitvoering van de desbetreffende wetten, zoals door middel van overwerkvergunningen en opvattingen omtrent beveiligingen; hij had eveneens tot taak de in de districten verzamelde gegevens omtrent de arbeids-toestanden te verwerken, bepaalde onderzoeken te laten verrichten of bepaalde gegevens te laten verzamelen door door de bewindsman te benoemen personen, het samenstellen van een algemeen - centraal - jaarverslag en verslagen over bijzondere onderwerpen, die zonodig gepubliceerd konden worden en het overleg voeren met vertegenwoordigers van werkgevers- en arbeidersorganisaties. De zelfstandigheid van de districtshoofden werd overigens niet aangetast; zij behielden het recht te corresponderen met de bewindsman en hem voorstellen te doen, alsook de hun in de verschillende wetten gedelegeerde bevoegdheden. Wel werd hun taakstelling uitgebreid; zij dienden zich nu ook op de hoogte te houden van de arbeidstoestanden in hun district en van gebeurtenissen, die van belang waren voor de kennis van de arbeidsverhoudingen.

Nog geen twee jaar na de reorganisatie van de arbeidsinspectie werd de dienst uitgebreid met een geneeskundige (1911) en een scheikundig-ingenieur (1913). De eerste niet alleen vanwege het feit, dat de taak van medisch-adviseur toenam, maar ook omdat te verwachten was, dat het medische element bij de arbeidswetgeving zich nog sterk zou ontwikkelen. De tweede vond haar grondslag in de bemoeienis van de arbeidsinspectie met de waterverontreiniging van strokarton- en aardappelmeelfabrieken; deze kreeg de beschikking over een eigen laboratorium, waardoor de mogelijkheid werd geopend onderzoeken te verrichten, die voor de dienst van belang waren.

Een belangrijke toename van de werkzaamheden van de arbeidsinspectie vloeide voort uit de Arbeidswet 1911, waarin het medebewind van provinciale en gemeentelijke organen terzake van het verlenen van overwerkvergunningen werd beëindigd en waarbij deze bevoegdheid aan de districtshoofden van de arbeidsinspectie werd gedelegeerd. De gevreesde steenhouwersziekte had herhaaldelijk de aandacht van de arbeidsinspectie gehad en de bedreiging van de gezondheid van de arbeiders werd zo ernstig gevonden, dat de Steenhouwerswet 1911 tot stand kwam; deze zou echter geen grote verandering in de taak van de arbeidsinspectie brengen. Wel zou tijdens de parlementaire behandeling van deze wet naar aanleiding van de aan het districtshoofd van de arbeidsinspectie toegekende bevoegdheden de problematiek van de zogenaamde (sub)delegatie en de grondwettelijke aspecten daarvan uitgebreid aan de orde komen.

In deze periode zouden er verschillende voorstellen gedaan worden, zowel in, als buiten het parlement om andere organen dan de arbeidsinspectie op het terrein van de arbeidsbeschermende wetgeving in te schakelen. Daarbij werd gedacht aan: "Commissiën uit werkliedenverenigingen", de Raden van de Arbeid, de bakkersraden, bedrijvenraden en de Kamers van Arbeid.

Hoofdstuk 6 beslaat de periode van de Eerste Wereldoorlog. De mobilisatie van het leger als gevolg van de dreigende oorlogssituatie, maakte dat vele arbeiders onder de wapenen werden geroepen. Hierdoor werd niet alleen de arbeidsmarkt ontwricht, maar het gehele economische leven. Bovendien stagneerde de export, wat weer leidde tot grote werkloosheid. Deze omstandigheden maakten een verder gaande overheidsbemoeienis dan tot dusver gebruikelijk was, noodzakelijk. Dit alles bleef ook voor de arbeidsinspectie niet zonder gevolgen; haar normale werkzaamheden stagneerden. De dienst, die over vele en velerlei gegevens over de Nederlandse industrie beschikte, kreeg van regeringszijde nieuwe taken toebedeeld. Eén, van haar eerste activiteiten lag, zij het slechts van korte duur, op het terrein van de arbeidsbemiddeling. Langduriger en veel omvattender waren haar werkzaamheden voor het Koninklijk Nationaal Steuncomité, dat beoogde de nood te voorkomen en te leningen. Vervolgens hield de arbeidsinspectie zich onder meer bezig met verlofaanvragen voor dienstplichtigen, het verstrekken van certificaten van oorsprong, de tewerkstelling van geïnterneerde (Belgische) militairen, de industriële kolen- en de turf distributie en met de samenstelling van zogenaamde Economische Nota's, waarin een overzicht werd gegeven van de economische situatie in ons land.

Op de valreep zou in deze periode nog het aantal districten van de arbeidsinspectie uitgebreid worden van negen naar tien, niet alleen om een bestaand district te ontlasten, maar tevens om belangrijke en in belang toenemende industriegebieden - Rotterdam en omgeving, Zeeuws-Vlaanderen en de westelijke helft van Noord-Brabant - tot hun recht te doen komen.

De hoofdstukken 7 en 8 bestrijken de periode van het interbellum. De arbeidsinspectie werd na het einde van de Eerste Wereldoorlog aanvankelijk nog geconfronteerd met de naweeën van de activiteiten, die zij gedurende de oorlogsjaren had verricht. In de periode tot de wereldcrisis zijn twee zaken van groot belang. Allereerst de instelling van de Hooge Raad van Arbeid, een adviesorgaan waardoor een geïnstitutionaliseerd overleg ontstond tussen het georganiseerde bedrijfsleven enerzijds en de overheid anderzijds. Voor de arbeidsinspectie was de belangrijkste gebeurtenis de totstandkoming van de Arbeidswet 1919. Bij deze wet is sprake van een omkering van de "bewijslast". Voortaan behoefde niet meer te worden aangetoond, dat lange werktijden schadelijk waren en dat ingrijpen van overheidszijde geen schade toebrengt aan het economische leven, maar nu moest aangetoond worden, dat economische of andere motieven een langer werken door de arbeiders noodzakelijk maakten. Niet economische, maar ethisch-sociale motieven vormden de grondslag van deze wettelijke regeling. Hierdoor werd de wet meer dan alleen een regeling van de arbeids- en rusttijden, zij was een regeling van de arbeid, zoals blijkt uit de interpellatie van Drion. Onder druk van de internationale concurrentie zou de wet in 1922 alweer gewijzigd worden. De aanvankelijk 8-urige werkdag en 45-urige werkweek werden ingeruild voor de 8,5-urige werkdag en 48-urige werkweek. Tevens werd de mogelijkheid geopend om via het collectief overleg van de wettelijk voorgeschreven arbeidsduur af te wijken, zij het, dat dit gekoppeld werd aan een door de betreffende bewindsman te verlenen vergunning. Tevens werd de zogenaamde machtigingsprocedure ingevoerd voor langdurige overwerkvergunningen.

De centrale dienst van de arbeidsinspectie zou in deze periode uitgebreid worden met een elektrotechnisch adviseur en -ingenieur, een landbouwkundige bij de arbeidsinspectie en voorts werd de rang van scheikundig adviseur ingesteld en werd aan hem een scheikundige ingenieur toegevoegd. Tevens werd het aantal districten van de arbeidsinspectie uitgebreid tot 11 (1922); een uitbreiding die door de bezuinigingsoperatie na de krach van 1929 weer werd teruggedraaid (1932).

Hieruit blijkt, dat de economische wereldcrisis niet aan de arbeidsinspectie voorbij is gegaan. Er moest capaciteit worden ingeleverd, terwijl de activiteiten van de arbeidsinspectie zich uitbreiden en verder zouden uitbreiden. Niet alleen door de totstandkoming van nieuwe uitvoeringsmaatregelen in het kader van de Arbeidswet 1919, maar evengoed door nieuwe regelgeving, zoals de herziening van de Veiligheidswet, de Huisarbeitswet 1933 en de Rijtijdenwet 1936. Aanpassing of ordening zijn begrippen, die in een economische crisis-situatie naar voren komen. In de periode van de wereldcrisis werd steeds meer ordeningswetgeving uitgevaardigd, waarbij de arbeidsinspectie betrokken werd, zoals de Wet houdende tijdelijke maatregelen betreffende de mechanisatie in de sigarenindustrie, de Wet tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen, de Wet inzake de verdeling van de beschikbare arbeid 1937, de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en de Bedrijfsvergunningenwet 1938.

Ter zake van de werkloosheidsbestrijding trad herhaaldelijk de Arbeidswet 1919 in het voetlicht. Eén van de mogelijkheden om de werkloosheid in te dammen en de beschikbare arbeid beter te verdelen was het voeren van een restrictief beleid ten aanzien van het verlenen van overwerkvergunningen. Een andere mogelijkheid was om via de Arbeidswet 1919 de invoering van de 40-urige werkweek door te voeren; dit laatste is nooit gebeurd.

Hoofdstuk 9 beschrijft de periode van de Tweede Wereldoorlog. Het normale inspectiewerk van de arbeidsinspectie kwam aanvankelijk als gevolg van de problemen, waarmee het bedrijfsleven werd geconfronteerd, nagenoeg stil te liggen. De werkzaamheden van de arbeidsinspectie hadden in deze periode in hoofdzaak betrekking op de uitvoering van wetgeving, die door of namens de Duitse bezetter was uitgevaardigd; een bezetter, die in feite alleen geïnteresseerd was in de bijdrage van de Nederlandse samenleving aan de inspanningen van zijn oorlogsmachine. Als eerste kunnen genoemd worden de maatregelen met betrekking tot het beperken van werk, dat wil zeggen voorschriften betreffende het stilleggen van ondernemingen, de invoering van werktijdverkorting en het ontslaan van werknemers. Bij de uitvoering van deze voorschriften maakte de directeur-generaal van de Arbeid gebruik van de door hem ingestelde zogenaamde vertrouwensinstanties, paritair samengestelde instanties van werkgevers en van arbeiders. Na een reorganisatie van de arbeidsbe-

middeling en de instelling van een Rijksarbeidsbureau en gewestelijke arbeidsbureaus werden de bemoeienissen van de arbeidsinspectie met de ontslagzaken langzaam maar zeker beëindigd. Haar activiteiten terzake van het verbod van werktijdverkorting bleven echter; door het invoeren van de zogenaamde "nul-uren"-vergunning zag de arbeidsinspectie toch nog kans arbeiders aan de directe greep van de bezetter voor de arbeidsinzet te onttrekken. Ten tweede kan gewezen op de maatregelen omtrent lonen, salarissen en andere arbeidsvoorwaarden. De arbeidsinspectie fungeerde hier als onderzoeks- en adviesinstantie voor het ingestelde college van Rijksbemiddelaars. Tevens fungeerde de dienst als opsporingsinstantie. In 1942 werd de rol van het college van Rijksbemiddelaars overgedragen aan de gemachtigde van de arbeid. Hoewel de arbeidsinspectie officieel geen bemoeienis had met de uitvoering van de bewuste verordening, werden voor de gemachtigde van de arbeid overeenkomstige werkzaamheden verricht als voor het college van Rijksbemiddelaars.

Daarnaast had de arbeidsinspectie bemoeienis met het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941 en het Kartelbesluit en met de distributie van diverse goederen, zoals zeep, rantsoenen, schoenen en dergelijke.

De vertrouwenspositie, die de arbeidsinspectie had verkregen en dit in het bijzonder de directeur-generaal van de Arbeid Hacke, maakte dat zij zeer nauw betrokken raakte bij de plannen voor herstel van ons land, nadat het juk van de Duitse bezetter zou zijn afgeworpen, en in het bijzonder bij de oprichting van de Stichting van de Arbeid, als ontmoetingspunt van overheid en sociale partners.

De naar London uitgeweken Nederlandse regering stelde vanaf midden 1944 een aantal maatregelen vast om een chaos op sociaal-economisch gebied na de bevrijding te voorkomen. De belangrijkste algemene regeling was het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, dat naast de regeling van de arbeidsvoorwaarden tevens een ontslagverbod bevatte; dit laatste behoudens toestemming van de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau. In een Ontwerp Souverein Noodbesluit van de illegale commissie- Meurs, alsook in de Noodregeling Arbeidszaken waren vele bevoegdheden toegekend aan de directeur-generaal van de Arbeid, waarvan in het Buitengewoon besluit Arbeidsverhoudingen niets is terug te vinden. De toenmalige directeur-generaal van de Arbeid gaf verbitterd over de gang van zaken uiting in een pamflet van eind mei 1945.

Terugkijkend kan gesteld worden, dat de arbeidsinspectie niet alleen het vertrouwen had van de vertegenwoordigers van werkgevers- en arbeidersorganisaties, maar dat zij bij de uitvoering van de haar door de bezetter opgelegde taken al wat mogelijk was heeft gedaan om de greep van die bezetter op het Nederlandse arbeidspotentieel voor haar oorlogsmachine zoveel mogelijk te bemoeilijken.

In hoofdstuk 10 is de periode van de wederopbouw van 1945 tot 1962 beschreven. Gedurende de oorlogsjaren was gewerkt aan een na-oorlogs Nederland, waarin samenwerking de basis zou vormen voor het herstelbeleid. Deze samenwerkingsgedachte werd neergelegd in wetgeving en overlegstructuren, zoals de Wet op de Bedrijfsorganisatie, waarbij de Sociaal-Economische Raad werd ingesteld en de Wet op de ondernemingsraden. In het verlengde van de voor-oorlogse situatie werden op het terrein van de uitvoering van de Arbeidswet 1919 aanvankelijk de fabriekskernen en later de ondernemingsraden steeds meer betrokken. Soms was er samenwerking en overleg tussen de overheid en de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in een bepaalde bedrijfstak, zoals in het bakkersbedrijf, en soms ging dit zelfs verder, zoals in het slagersbedrijf.

De uitvoering van de Arbeidswet 1919 vergde veel tijd van de arbeidsinspectie. Daarbij kan gedacht worden aan het verlenen van overwerkvergunningen en de problematiek rond de invoering van de vijf-daagse werkweek, die in 1962 gerealiseerd zou worden.

In deze periode werd niet alleen het aantal op de Arbeidswet 1919 gebaseerde werktijdenbesluiten uitgebreid, maar werd door een wetwijziging tevens de regeling van de arbeids- en rusttijden in de landbouw tot stand gebracht; het bijzondere van deze regeling is, dat, in tegenstelling tot de tot dan gevolgde systematiek, het uitvaardigen van een werktijdenbesluit achterwege blijft, wanneer en voor zover een verordening in het kader van de Wet op de Bedrijfsorganisatie geldt, waarin de betreffende materie is geregeld. Deze verordeningen gelden vanaf het begin van de zestiger jaren.

Ook in het kader van de Veiligheidswet 1934 zouden in deze periode een aantal veiligheidsbesluiten uitge-

vaardigd worden. Maar dat niet alleen. Tevens werd in de wet een regeling opgenomen van de bedrijfsgeneeskundige diensten. Van belang was, dat, ondanks de raakvlakken die er bestaan met de algemene gezondheidszorg, onderkend werd, dat bedrijfsgeneeskunde en arbeidersbescherming nauw met elkaar verbonden zijn. Om die reden werd de bedrijfsgeneeskundige dienst ook in de Veiligheidswet 1934 geregeld en werd het toezicht daarop opgedragen aan de arbeidsinspectie.

Zowel de Arbeidswet 1919, als de Veiligheidswet 1934 zouden in deze periode nog een belangrijke wijziging ondergaan. Het districtshoofd van de arbeidsinspectie kreeg een bijzondere bevoegdheid toegekend, namelijk het bevel tot stillegging van werk. Dit bevel kan uitgevaardigd worden, wanneer er sprake is van ernstig gevaar voor personen, dan wel wanneer er sprake is van het in ernstige mate overtreden van de arbeids- en rusttijden en de daarbij behorende administratieve bepalingen.

In deze periode werden de Silicosewet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen uitgevaardigd. De eerste wet beoogde het gevaar voor silicose en andere stoflongziekten als gevolg van het inademen van stof te bestrijden.

De tweede wet bevatte voorschriften in het belang van de veiligheid en de gezondheid waaraan gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen moesten voldoen of met betrekking daartoe in acht genomen moesten worden. Met deze wetgeving wordt de arbeidersbescherming uitgebreid tot een bescherming van de arbeid in de ruimste zin des woords en kan gesproken worden van volksbescherming.

Bij de uitvoering van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 was de arbeidsinspectie op verschillende manieren betrokken. Naast de controlerende taak, waarbij de controle op lonen en andere arbeidsvoorwaarden een omvangrijke taak was, had de arbeidsinspectie een adviserende taak. Allereerst ter zake van het verlenen van ontslagvergunningen. Deze werden verleend door de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau, na overleg met de arbeidsinspectie, die ter zake vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties hoorde. Met deze compromis-achtige constructie was een einde gekomen aan de strijd tussen de directeur-generaal van de Arbeid en de directeur van het Rijksarbidsbureau over de vraag wie de ontslagvergunningen mocht verlenen. Voorts diende de arbeidsinspectie de betreffende bewindsman van advies omtrent de wachtgeldregelingen (deze speelden evenwel geen rol na het in 1952 volledig inwerking-treden van de Werkloosheidswet) en tot slot werd het College van Rijksbemiddelaars geadviseerd ter zake van lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Dit laatste orgaan werd tevens geadviseerd over het verlenen van ontheffingen van het verbod van werktijdverkorting. Al snel zou de arbeidsinspectie echter zelf gemachtigd worden dergelijke ontheffingen te verlenen (1948).

Naast de overige wetten, waarvan de handhaving en de medewerking aan de uitvoering geheel of gedeeltelijk aan de arbeidsinspectie was opgedragen, zoals de Rijtijdenwet 1936, de Phosphorluciferwet 1901, de Caissonwet 1905, de Ongevallenwet 1921, de Hinderwet en de ordeningswetgeving, die nog stamde uit de vooroorlogse periode, zou de arbeidsinspectie belast worden met de uitvoering en het toezicht op de Wet wekelijkse rustdag toonkunstenaars en de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten. Van deze laatste wet zouden echter nauwelijks impulsen uitgaan tot het in dienst nemen van minder-valide arbeidskrachten.

In deze periode kondigde zich het bedrijfsmaatschappelijk werk aan, dat door de arbeidsinspectie met belangstelling werd gevolgd. Het betrof een activiteit, die gebaseerd was op het principe, dat een goed personeelsbeleid een onderdeel vormde van de arbeidersbescherming, die op haar beurt als een onderdeel werd beschouwd van goed bedrijfsbeheer. In 1950 werd voor dit onderdeel voor het eerst door de arbeidsinspectie officieel de term sociaal welzijn gehanteerd. Daarbij gaat het om de invloeden, die het moderne arbeidsproces had op de mens en de bedrijfsgemeenschap. De arbeidsinspectie werd betrokken bij sociaal-psychologische onderzoeken en sociaal-psychologische aspecten van de arbeid, zoals bijvoorbeeld de ploegenarbeid, de arbeid die buitenshuis verricht werd door gehuwde vrouwen en de arbeid verricht door jeugdige personen.

Hoofdstuk 11 bestrijkt de periode van 1962 tot 1975. Ondanks de turbulente jaren zestig, waarin in onze samenleving heel veel in beweging kwam - geëist werd inspraak, democratisering en medebeslissingsrecht, uitmondend in bijvoorbeeld een nieuwe Wet op de ondernemingsraden -, kan ten aanzien van de arbeidsinspectie

tie en haar werkterrein worden gesteld, dat er zich in deze periode een situatie voordeed, die het best aangeduid kan worden als stilte voor de storm.

In dit tijdvak werden een aantal beslissingen genomen met betrekking tot de organisatie van de arbeidsinspectie. Met ingang van 1962 werd de departementale afdeling Arbeid(-ersbescherming) samengevoegd met de arbeidsinspectie tot een directie van de Arbeid, sinds 1964 het directoraat-generaal van de Arbeid. Onder dit directoraat-generaal van de Arbeid ressorteren naast de arbeidsinspectie, de inspectie van de havenarbeid en de dienst voor het stoomwezen.

In deze periode werd de arbeidsinspectie uitgebreid met een kernfysische dienst met aan het hoofd een kernfysisch adviseur (1968), een functie die overigens toen nog niet in het Organisatiebesluit Arbeidsinspectie werd opgenomen. In dat zelfde jaar werd door het adviesbureau Bosboom en Hegener een rapport uitgebracht over een onderzoek naar de organisatie van het directoraat-generaal van de Arbeid. Met dit onderzoek stond voor ogen de arbeidsinspectie optimaal te laten inspelen op de zich voortdurende wijzigende maatschappelijke en industriële omstandigheden. In het rapport werden een aantal voorstellen gedaan omtrent de inrichting van de leiding van het directoraat-generaal van de Arbeid; één van deze voorstellen, namelijk het instellen van de functie van plaatsvervangend directeur-generaal werd ook gerealiseerd. Voor de districten van de arbeidsinspectie werd onder meer voorgesteld in de organisatiestructuur de technische en de sociaal-economische functie meer expliciet te maken. Dit resulteerde in de functie van bedrijfsorganisatorisch medewerker; een functie, die eveneens niet in het Organisatiebesluit werd opgenomen.

Wat betreft de Arbeidswet 1919 stond de arbeidsinspectie opnieuw voor de opgave in te spelen op de economische situatie. Als voorbeelden zijn genoemd de hantering van het vergunningenbeleid ten aanzien van overwerk en de arbeids- en rusttijdenproblematiek in de broodbakkerijsector ten einde concurrentievervalsing tegen te gaan. Bovendien werd in deze periode via overleg tussen de overheid en de betrokken sociale partners een voor alle betrokkenen aanvaardbare wettelijke arbeids- en rusttijdenregeling tot stand gebracht. In deze periode werd tevens, als gevolg van bij sommige arbeiders levende behoefte, geëxperimenteerd met het verrichten van zogenaamde permanente nachtarbeid in ploegdiensten. Voorts wordt geëxperimenteerd met zogenaamde variabele werktijden. Tot slot is deze periode van belang in verband met het tot stand brengen van het zogenaamde Jongerenstatuut, met als doel een integratie van werkende jongeren in het onderwijs met als einddoel een leerplicht tot 18 jaar. Veranderende maatschappelijke opvattingen en economische omstandigheden zouden deze doelstellingen al snel doen sneuvelen.

In deze periode werd in het kader van de uitvoering van de Veiligheidswet 1934 onder andere aandacht besteed aan de bouwsector en aan de opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen. Ook dringt in toenemende mate het besef door, dat voor de werkzaamheden van de arbeidsinspectie, niet alleen het zogenaamde "binnenmilieu" van groot belang is, maar ook het "buitenmilieu". Met het oog hierop werden tal van wetten uitgevaardigd, zoals de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Kernenergiewet, de Wet Gevaarlijke Stoffen en de Wet inzake de luchtverontreiniging, waarbij de arbeidsinspectie een toezichthoudende, dan wel adviserende kreeg toebedeeld.

De activiteiten van de arbeidsinspectie in het kader van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 zouden een aanmerkelijke verandering ondergaan. Als gevolg van organisatorische veranderingen van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid werd de bemoeienis van de arbeidsinspectie beperkt tot het verlenen van de ontslagvergunningen, het behandelen van aanvragen van ontheffingen van het verbod van werktijdverkorting en het toezicht houden op de naleving van andere arbeidsvoorwaarden dan de lonen, neergelegd in bindende regelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten.

Naast de overige wetten waarvan de handhaving van en de medewerking aan de uitvoering geheel of gedeeltelijk aan de arbeidsinspectie was opgedragen, zoals bijvoorbeeld de Steenhouderswet 1921, de Huisarbeitswet 1933, de Rijtijdenwet 1936 en de Hinderwet, zou de arbeidsinspectie belast worden met het toezicht op de Wet op het werken onder overdruk, die diende ter vervanging van de Caissonwet 1905, en kreeg zij de wettelijke mogelijkheid om gegevens te verzamelen omtrent het functioneren van de ondernemingsraden.

Hoofdstuk 12 geeft een beeld van de periode 1975 tot 1990, waarin naast een toenemende belangstelling voor

de arbeidsomstandigheden, ook kritiek op de arbeidsinspectie wordt geleverd. Vanaf circa 1975 valt een veranderende rol van de overheid ter zake van de problematiek van het arbeidsomstandighedenrecht waar te nemen en wordt gewezen op het belang van immateriële arbeidsomstandigheden en het verbeteren van de arbeidsplaatsen. Alhoewel men het belang van de humanisering van de arbeid bleef onderkennen, treedt vanaf 1977 een verandering op in die zin, dat de overheid zich terzake meer terughoudend diende op te stellen. In het kader van het te voeren bezuinigingsbeleid speelde onder meer het zogenaamde volumebeleid, waarbij onder andere de humanisering van de arbeid als beleidsinstrument werd gehanteerd in de strijd tegen ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en de moeilijk vervulbare vacatures, ondanks de grote werkloosheid. Denk daarbij aan de totstandkoming van de Wet arbeid gehandicapte werknemers en de subsidie-regelingen arbeidsplaatsverbetering. Het beleid van het eerste en tweede kabinet-Lubbers kenmerkt zich door het terugdringen van het financieringstekort van de overheid en een versterking van de marktsector, hetgeen uitmondt in de zogenaamde grote operaties.

Voor wat betreft de Arbeidswet 1919 kenmerkt deze periode zich door drie grote zaken, namelijk het opheffen van het in de wet neergelegde onderscheid tussen mannen en vrouwen, het via het zogenaamde vijf-dagen-wetje en de nota vergunningenbeleid arbeids- en rusttijden, inspelend op de problematiek rond de arbeidstijdverkorting en de flexibilisering van de bedrijfsvoering, en de voorstellen om tot een nieuwe Arbeidswet te komen.

De wetgeving op het terrein van de veiligheid en gezondheid van de werknemers wordt in dit tijdvak stelselmatig uitgebreid. De belangrijkste gebeurtenis op dit terrein is echter de totstandkoming van de Arbeidsomstandighedenwet, ter vervanging van de Veiligheidswet 1934, de Silicosewet en de Wet op het werken onder overdruk. De belangrijkste verschillen ten opzichte van het verleden hebben betrekking op de reikwijdte van de wet, het expliciet opnemen van het element welzijn, de medezeggenschap van de werknemer en het overleg op micro-, meso- en macroniveau, het idee van samenwerking tussen de werkgever en de werknemers teneinde de arbeidsomstandigheden te bevorderen, de uitbreiding op het terrein van de deskundige diensten. De wet wordt gefaseerd ingevoerd, de laatste fase is gepland op 1 oktober 1990. Nog vóór de inwerkingtreding van de eerste fase vond een confrontatie plaats als gevolg van één van de hiervoor bedoelde grote operaties, namelijk de deregulering, die resulteerde in een wijzigingswet.

Niet alleen de belangstelling voor de arbeidsomstandighedenproblematiek neemt in deze periode toe, maar ook de kritiek op de arbeidsinspectie. Uit het onderzoek, ingesteld door een extern adviesbureau Mens en Organisatie, uitmondend in het rapport "De Arbeidsinspectie in ontwikkeling", blijkt, dat de organisatiestructuur, het informatieproces, het personeelsbeleid, de personeelsbezetting en de werkwijze voor verbetering vatbaar zijn. Via het Projectontwikkeling Arbeidsinspectie (1976) werd geprobeerd de bedoelde verbeteringen en een zo een doelmatig functionerende overheidsorganisatie op dit gebied tot stand te brengen. Eerst in 1984 zouden de hoofdstructuur van het directoraat-generaal van de Arbeid vastgesteld worden. Naast de directeur-generaal van de Arbeid bestaat de directie uit vier directeuren, namelijk veiligheid, gezondheid, sociaal arbeidsbeleid en algemeen en intern beleid. Twee jaar later zijn beslissingen genomen omtrent de structuur van de districten, die overeenkomt met de directie-opbouw van het directoraat-generaal van de Arbeid, de geografische herindeling, dat wil zeggen het terugbrengen van het aantal districten tot acht, en de taken en structuren van de districtsadministratie. Het rendement van de hele reorganisatie werd door velen te laag gevonden. Een nieuw project diende zich evenwel al weer aan, namelijk Arbo '91, waarin opnieuw de werkwijze en de organisatie van de arbeidsinspectie onder de loep genomen wordt. Hoofddoel van deze reorganisatie-operatie is een marktgerichte opstelling en een doelgerichte en efficiënte inzet van de beschikbare middelen en instrumenten, onder meer door een meer bedrijfstakgewijze benadering.

Naast activiteiten op onder meer het terrein van de Rijttijdenwet 1936, een eventuele vervanging van de Huisarbeitswet 1933, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, alwaar de rol van de arbeidsinspectie in ontslagzaken werd teruggedrongen tot het zijn van adviesinstantie, daar waar het ontslag relatie heeft met de arbeidsomstandigheden, en de Hinderwet, wordt het werkterrein van de arbeidsinspectie uitgebreid met de al genoemde Wet arbeid gehandicapte werknemers, en de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet, de Binnenschepenwet en de Diergeneesmiddelenwet.

Deze periode kenmerkt zich allereerst door een toenemende kritiek op de arbeidsinspectie en twee reorganisatieplannen, te weten het Project Ontwikkeling Arbeidsinspectie en Arbo'91. Vervolgens wordt één van haar basiswetten, namelijk de Veiligheidswet 1934, vervangen door de Arbeidsomstandighedenwet; een wet die een groot aantal vernieuwingen met zich brengt voor het werk van de arbeidsinspectie. Daarnaast wordt haar andere basiswet, de Arbeidswet 1919, veelvuldig en ingrijpend gewijzigd en worden belangrijke stappen gezet om te komen tot een vervanging en algehele vernieuwing van deze wet in de geest van de Arbeidsomstandighedenwet. Ook is een vervanging van de Huisarbeidswet 1933 aan de orde, is haar taak terzake van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 onderwerp van discussie, wordt het werkterrein aanzienlijk uitgebreid, en wordt de arbeidsinspectie geconfronteerd met de deregulering, heroverweging, flexibilisering en bezuinigingen.

Dit hoofdstuk besluit met een paragraaf waarin nog eens terugblikkend de aan de arbeidsinspectie toebedeelde taken aan de orde komen en waarin naar aanleiding van de kritiek op de arbeidsinspectie enige kanttekeningen worden geplaatst die wellicht tot nuancering kunnen leiden

In hoofdstuk 13 worden een aantal juridische aangelegenheden op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht, maar dan beperkt tot de drie basiswetten, de Arbeidswet 1919, de Veiligheidswet 1934 en de Arbeidsomstandighedenwet, afzonderlijk beschouwd. Het betreft de veelvuldig gehanteerde begrippen "onderneming", "bedrijf" en "inrichting"; de strafrechtelijke aansprakelijkheid; een tweetal bevoegdheden, die de ambtenaren van de arbeidsinspectie hebben ter zake van de door hen uit te voeren taken, namelijk de verplichting tot het verschaffen van inlichtingen en het recht om plaatsen, waaronder woningen, te betreden, en tot slot de tegenhanger van deze beide bevoegdheden, namelijk de geheimhoudingsverplichting.

In hoofdstuk 14 wordt de regeling, de organisatie, de taken en dergelijke van de arbeidsinspectie in ons land getoetst aan terzake uitgevaardigde regelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Het betreft de aanbeveling betreffende de algemene beginselen voor de inrichting en de bevoegdheden van de arbeidsinspectie 1923, het Verdrag betreffende de arbeidsinspectie in industrie en handel en het Verdrag betreffende de arbeidsinspectie in de landbouw. Terzake van de genoemde aanbeveling en het eerstgenoemde verdrag bevat het hoofdstuk van het betreffende onderdeel een slotbeschouwing.

In hoofdstuk 15 wordt in de slotbeschouwing gepleit voor een uitbreiding van de arbeidsinspectie alsmede voor een selectiever hanteren van het strafrecht op het terrein van het arbeidsomstandighedenrecht.

noten

1. Overigens is dit niet de enige bron van kritiek; zo wordt bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer kritiek geleverd op de ongestructureerde werkwijze van de dienst.
2. B. de Vries, Rede op 28 februari 1990 ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van de arbeidsinspectie, Stcrt. 1990 43, blz. 2.
3. Zie artikel 11, tweede lid, van de Arbeidswet 1919.
4. Zie T. Kappelhof/J. van Drongelen, in S.M.A. 1984 blz. 167 t/m 173; W.C. Monster/M.P. Timmers - de Vin, t.a.p., blz. 148 t/m 153.
5. Zie artikel 10a van de Arbeidswet 1919.
6. Zie de artikelen 9b, vierde lid, en 9d van de Arbeidswet 1919.
7. Zie de artikelen 31, 31a en 31b van de Wet op de ondernemingsraden.
8. Zie artikel 14, eerste lid j^o tweede en derde lid, (oud) van de Arbeidsomstandighedenwet. Bij de Wet van 1 februari 1990, Stb. 91 (in werking getreden op 1 april 1990), is dit artikel gewijzigd en vernummerd tot artikel 15.
9. J.A.M. Cornelissens, Arbowed en sociaal recht, in T.v.A. 1990 blz. 46 t/m 51.
10. M.G. Rood, nt. AR 9 september 1985, AB 1986 332 - blz. 977
11. Het instemmingsrecht geldt niet alleen voor het arbeidsreglement, als bedoeld in artikel 1637j van het B.W., maar ook voor bijvoorbeeld een regeling van een werktijd- of een vakantieregeling, op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid, van het werkoverleg, en met betrekking tot de positie van jongeren in de onderneming; zie artikel 27, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
12. Zie artikel 27, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden.
13. Zie W.J.P.M. Fase, C.A.O.-recht, blz. 23, die deze ruime omschrijving gebruikt voor de c.a.o..
14. Zie artikel 49a (oud) van de Wet op de ondernemingsraden. Sinds de wijzigingswet van 1 februari 1990, Stb. 91, is dit geregeld in artikel 5a van genoemde wet.
15. Zie onder meer A.A.G. Peters, Recht als project, in AAe 1979 blz. 881 t/m 893.

SUMMARY

This book contains an investigation into the development of our Labour Inspectorate in a changing legislation. 1st March 1990, the centennial anniversary of our Labour Inspectorate, was chosen as the concluding date.

Chapter 1 starts out with the conclusion that the history of our Labour Inspectorate is indissolubly connected with our working conditions legal system, followed by a short description of the area of law concerning our working conditions legal system, subdivided into national and international sources of law. A description of the development of the Labour Inspectorate and its field of activity shows that it has engaged and still engages not only in the working conditions legal system, but in many other areas as well. Furthermore this chapter contains a description of the method applied and the structure of the paper.

Chapter 2 describes the long road that had to be covered in the 19th century before our country had a Labour Inspectorate. The call for governmental involvement in the field of working conditions and its inspection originates from industrialisation and the phenomenon of child labour. This started off officially in the provincial report for the province of Overijssel for the year 1835. This resulted in a correspondence to and fro between the then Minister of the Interior and the then Governor of the province. The latter proposed a ban on child labour, to be inspected by the local authorities. In 1841 a first ministerial enquiry into the working conditions of children in particular was to be carried out and the wish for governmental instruction in the matter emphasized. The addressed provincial governors were in agreement about this wish, but disagreed about the contents of the instruction. It was clear however that they too advocated facilities for inspection of the observance of such instruction, preferably on a local level. In his report dating 1860 De Vries-Robbé was first to argue in favour of the installation of special inspectors who were to be given specific competences, such as free entrance to factories and the ability to recommend changes in hygienics and safety. This report might be called the Labour Inspectorate's charter of foundation. The same year it led to another ministerial enquiry, which by the way underwent the same fate as its predecessor, although the social pressure increased. Eventually this was to result in Lower Chamber member Van Houten's bill. In spite of all the pressure exerted during its parliamentary procedure Van Houten's Children's Act reflects no elements of inspection of the ban on child labour included in the Act. Although the Act laid the foundation of our working conditions legal system, it had little practical meaning, firstly because it lacked a separate supervisory body, secondly because some degree of uncertainty about the actual range of the ban. Soon attempts were made both to remove observed shortcomings and to widen the scope of government protection. A bill Van Lynden van Sandenburg was sent to various industrial organizations for comment; although the reactions were fairly approving, the point in question if separate inspectors were to be appointed was not answered unequivocally. In 1882 subsequent cabinet Minister Modderman presented a bill to the Lower House, which contained the intended extension as well as the institution of special inspectors. This bill was received very unfavourably in Parliament. Modderman's successor Du Tour van Bellinchave was to withdraw it and present a new one which in particular left out the special inspectors stipulation. Here again the general reproach was the absence of sufficient factual data, so that the need for governmental intervention was not proved necessary. As a reaction in 1886 and 1887 a parliamentary enquiry into the effects of Van Houten's Children's Act and the working conditions in factories and workshops was held. The report of the enquiry committee revealed so many social abuses that additional governmental intervention could not be delayed. A second bill Du Tour van Bellinchave, presented still in 1887 and more extensive than its original version, was not dealt with any more. His successor Ruys van Beerenbroek presented a bill that was to become 1889 Labour Act. In this Act inspection of observance and detection

of violations are assigned to special officials, to be called inspectors, whose number was fixed in the Act itself to prevent officialdom thwarting free enterprise. Although the parliamentary enquiry committee's report had also pleaded in favour of the installation of special inspectors and although Ruys van Beerenbroek himself had been a member of this enquiry committee, the element of control of inspection in the Act was the Lower Chamber's initiative, not the minister's. Furthermore the Act controlled the competences of these inspectors and a number of measures simplifying inspection.

A concluding paragraph answers the question why a separate labour inspectorate was installed.

Chapters 3 to 5 inclusive cover the period from the origin of the Labour Inspectorate to the Great War (the first World War).

In addition to the ban on child labour, the 1889 Labour Act contained protective measures regarding juveniles and women, so far as they work in factories or workshops. In addition to a ban on night- and Sunday-labour and a restriction of working hours, an administrative measure would exclude them from specific categories of labour endangering health of life or only allow them under specified conditions. March 1st 1890 three authorized labour inspectors commenced their activities in as many districts, so-called "labour inspectorates". Their tasks consisted of the inspection of the implementation of the Act and the detection of violations. This liability was repeated in the further elaboration of the inspection of the Act's implementation, but administrative and ministerial measures originating from the Act were added; for this reason they had to visit actual or former workstations. In order to realize uniformity in the implementation of legal regulations inspectors had to confer on a regular basis. Furthermore they had to promote as much conformity as possible between legal demands and the interests of all work-related people. In addition they had to inform employers and make suggestions that might remove certain objections that could originate from the observance of industrial rule. More in particular the inspectors had to pay strict attention to specific categories of labour endangering life and health of juveniles and women. Finally, if requested, they had to inform and advise their minister and make any proposal they deemed necessary or advisable. If requested they had to advise licence-granting authorities on a provincial and municipal level. Finally they had to compose an annual, reasoned report of their activities and send it to their minister. These extensive terms of reference lead to a setting of task in which the inspectors, in addition to the inspection of the implementation of the 1889 Labour Act, engaged in recording working conditions in factories and workshops, collecting data and advising on hygienics and protective measures against accidents, investigating social institutions for the sake of the workers and finally completing industrial statistics. Inspectors did not consider investigation of violations among their prime tasks. Considering the amount of their work it is not surprising that the inspectors themselves soon requested extra personnel in the form of assistant inspectors. Partly as a result of inspectors' initiatives, in 1895 the Safety Act came into effect. This Act contained measures to safeguard those present in factories and workshops. Inspection of the implementation of this act and detection of violations was attributed to the inspectors, who in addition were qualified to give instructions and regulations that had to be observed. The enactment of this law discontinued the principal restriction of legislative protection of children, juveniles and women. At the same time the 1889 Labour Act was to be amended, as a result of which the legal number of appointed inspectors was cancelled, clearing the road for extensions. In 1896 the number of inspectors was extended from three to six, each of which accompanied by an assistant inspector, the number of "labour inspectorates" being extended simultaneously. The Safety Act, which contrary to the 1889 Labour Act concentrated on working institutions instead of workers, was related to the Nuisance Act. So-called "bis"-sections in the Safety Act prevented licenses issued in accordance with the Nuisance Act or corresponding conditions to conflict with regulations based on the Safety Act. As a result of this relation the inspectors, albeit in a restricted sense, were involved in the Nuisance Act. In 1889 widening the sphere of activity yet again caused expansion of the Labour Inspectorate by two assistant inspectors. That same year an experiment with an assistant lady-inspector started in 1898, was formalised. In her work area she concentrated on women's labour. In addition a body of civil servants was called into being as a replacement for temporarily appointed civil servants; they had to accomplish the

ever increasing amount of administrative chores. The next year, in tandem with a pro-portioned increase of districts, the number of inspectors was increased from six to nine and the position of overseer added; these technical civil servants had to concern themselves with "simpler forms" of labour inspection. Three years later the branch was extended again with the position of lady-overseer who more particularly had to visit factories and workshops where girls and women were employed. A further extension were the so-called "specialties", notably the medical advisor and the electro-technician (1903). The former's sphere of activity related to legal regulations concerning workers' safety, i.e. regulations issued for the sake of labour related people's health; the latter concerned himself with electrical apparatus and conduction. Although these two civil servants had the whole State for their work area, and answered directly to the minister, the physician could do his job in a totally independent manner, while the electro-technician had to answer to his proper inspector.

The result of the investigation activities instigated by the inspectors lead a.o. to the 1901 Phosphorous Match Act, while the restricted scope of current regulations concerning safety, by initiative of the inspectors, led to the 1905 Caisson Act. Mention should be made of inspectoral advices referring to legal restrictions on working hours for all adult workers.

These advices frequently were contradictory in content, which could only be counteracted by centralization. Both in and out of Parliament a more centralized management of a continuously increasing Labour Inspectorate had been insisted upon. The initial impetus for reorganization can be found in the Kuyper Bill (1904). Consisting of 444 articles, this bill, containing labour protecting regulations, raised questions in Parliament as the relation between Labour Inspectorate and Parliament. This bill however never passes the stage of preliminary report, but the seed of reorganization had been planted. Some years later in Parliament the appointment of a chief inspector was considered desirable, particularly to promote uniformity of inspectory activities and reporting. Government circles however were not yet convinced of the necessity of reorganization. This idea changed on the installation of Minister Talma (1908). In his view the principal flaw in the current organization was the lack of a managing director of the Labour Inspectorate. Even before Parliament went into recess, a proposed budget item was approved of and starting October 1st of the same year H.A. van IJsselstein was appointed "labour inspector bearing the personal title of Director General of Labour". Subsequently reorganization of the branch was prepared, which had to be sanctioned by altering all laws whose enforcement was entrusted to inspectors or whose execution they were involved in; these alterations came into effect a year later. The basic arrangement of its legal implementation had been stipulated in the 1889 Labour Act. Under supervision of the Director General of Labour a central branch was founded, consisting of a medical advisor, an electro-technical engineer and the public inspectors, who were to work in the central branch. Each 'labour inspectorate', henceforth called "district", was supervised by a district manager of the labour inspectorate. The latter official supervised the (assistant-)inspectors, the (assistant-)lady-inspectors, overseers and controllers, so that a new function had been created in the field of labour inspection. The Director General of Labour was to supervise and inspect the labour inspectorate as a whole. Furthermore, of his own accord or on request, he was qualified to advise his minister and make propositions, and give any requested information, orally or in writing. As far as district managers were concerned the Director General's responsibility was the supervision of inspection work, notably in regard to uniformity of enforcement of the laws in question, e.g. by means of overtime permits and notions on security; in addition he had to handle data on labour conditions collected in the districts, to have specific investigations conducted of specific data collected on personnel to be appointed by the minister, to compose a general - centralized - annual report and reports on specific subjects to be published if need be, and finally to consult with representatives of employers' and workers' organizations. The district managers' independence was not infringed upon though; they maintained their right to be in correspondence with their minister and make propositions; in addition they retained any competences delegated from related laws. Their specification of duties was extended though; they had to keep themselves well informed about working conditions in their districts and keep abreast of events relevant to their knowledge of working conditions. Within two years after the reorganization of the Labour Inspectorate the branch was extended with a physician (1911) and a chemical engineer (1913), the former not only because of the fact that the medical

advisor's task expanded, but because it was to be expected that the medical element in labour legislation was to expand vigorously. The latter's institution originated from the Labour Inspectorate's involvement in water pollution caused by strawboard and potato flour factories; he acquired his own laboratory and was thus given the opportunity to conduct explorations vital to the branch.

A major increase of the Labour Inspectorate's activities originated from the 1911 Labour Act, when the co-administration of provincial and municipal bodies relating to the rendering of overtime permits was cancelled, because this authority was delegated to district managers of the Labour Inspectorate. The much feared stone masons' disease had repeatedly come to the Inspectorate's attention and the threat to the workers' health was taken so seriously that in 1911 the Stone Masons' Act was effected, which didn't bring about major changes in the inspectorate's field of activity though. In parliamentary discussions of this bill, notably in relation to competences assigned to the Inspectorate's district manager, the problem of so-called (sub)delegation and its constitutional implications came up in extenso.

In that period of time several propositions were made, both in and out of Parliament, to involve bodies other than the Labour Inspectorate in the field of labour protective legislation, such as "committees of workers' unions", the boards of labour, boards of bakers, works councils and labour chambers.

Chapter 6 covers the period of the Great War. Mobilization of the army resulting from the war threat, conscripted many workers. Both labour market and the entire economy were disrupted. Furthermore exports stagnated, which in return led to high unemployment. These circumstances necessitated more government intervention than usual hitherto and affected the Labour Inspectorate as well: its standard activities stagnated. The branch, having control of many and manifold data relating to Dutch industries, was assigned new tasks by the government. One of its first activities was, albeit of short duration, in the field of labour mediation. More protracted and much more comprehensive were its activities in the Royal National Relief Committee, which aimed at prevention and alleviation of poverty. In addition the Labour Inspectorate was involved in furlough applications for conscripts, the rendering of certificates of origin, employment of interned (Belgian) military personnel, industrial coal and peat distribution and the composition of so-called "economic notes" giving a survey of our country's economic position.

Eventually in this period of time the number of Labour Inspectorate's districts was extended from nine to ten, both to take weight off an existing district and to do justice to major, even vital industrial areas: Rotterdam and its surrounding area, Zealand Flanders and the western half of North Brabant.

Chapters 7 and 8 cover the interbellum. Initially after the Great War the Labour Inspectorate was still confronted with the after-effects of activities carried out during the war-years. In the period leading up to the worldcrisis two items are of major importance. Firstly the institution of the High Labour Council, an advisory body bringing about institutionalized consultations of organized trade and industry on the one hand, and the government on the other hand. Secondly, for the Labour Inspectorate the realization of the 1919 Labour Act was the most important event. This act specifies a reversal of the "burden of proof". From now on there was no need to prove that long working hours were damaging and that government intervention was not damaging to economic life; on the contrary proof was necessary that economic and other motives necessitated longer working hours. Not economic, but ethical-social motives were the cornerstone of this legal arrangement. Thus the act went beyond a mere regulation of working and rest hours; it became a labour charter, as the Drion interpellation shows. Due to international competition the act was to be altered again in 1922. The original eight hour working day and 45 hour working week were exchanged for the 8.5 hour working day and the 48 hour working week. In addition an opportunity was created, by way of collective consultation, to deviate from legally prescribed working hours, although restricted by a licence issued by the minister concerned. Furthermore an enabling procedure for longterm overwork-licences was introduced.

In this period the central branch of the Labour Inspectorate was to be extended by an electro-technical advisor and -engineer and an agronomist; at that the position of chemical advisor was created to be

seconded by a chemical engineer. The number of Labour Inspectorate districts was extended to 11 (1922); an extension to be cancelled again as a result of economy measures after the 1929 crash. This goes to show that the economic worldcrisis did not pass over the labour inspectorate. Capacity had to be given up in a period that the Inspectorate's activities expanded and were to expand further due to both the realization of new implementing measures within the framework of the 1919 Labour Act and the new instructions, e.g. the revision of the Safety Act, the 1933 Home Industry Act and the 1936 Driving Hours Act. Adaptation or arrangement are ideas emerging in an economic crisis. During the worldcrisis more and more arrangement legislation was enacted involving the labour inspectorate, a.o. the Act containing temporary measures to mechanize the cigar industry, the Foreign Workers Act, the 1937 Act dividing available labour, the Act declaring collective labour contracts binding and not binding and the 1938 industrial licence Act. In the fight against unemployment the Labour Act 1919 repeatedly came to the fore. One possible measure to contain unemployment and to better divide available labour was a restrictive policy towards the issuing of overwork licences. Another possibility was the introduction of the 40 hour working week via the 1919 Labour Act; the latter possibility was never effected.

Chapter 9 describes the period of the second World War. At first standard inspectory activities by the Labour Inspectorate practically stopped due to the problems presented to trade and industry. In this period the Inspectorate's activities principally related to the implementation of legislation enacted by or on account of the German occupier; the latter was in fact solely interested in the Dutch society's contribution to his war-machine. First to be mentioned are measures restricting work, more specifically regulations to close down companies, the introduction of short-time working and the dismissal of employers. By the execution of these measures the Director Generaal of Labour utilized so-called confidential bodies, i.e. committees consisting of equal representations of employers and their workers. After a reorganization of labour mediation and the introduction of an Employment Exchange and district job centres the Inspectorate's involvement in dismissals was ended, slowly but surely. Its activities relating to the ban on short-time working were not ended; by the introduction of so-called "zero-hours" licence the Inspectorate still had an opportunity to withdraw workers from the occupier's system of forced labour. Furthermore one might emphasize the measures concerning wages, salaries and other labour conditions. Here the Inspectorate functioned as investigatory and advisory body for the appointed Board of Arbitration. In addition the branch played the role of investigation service. In 1942 the Board of Arbitration's task was transferred to the authorized labour representative. Although officially the Labour Inspectorate was not involved in the execution of the measure in hand, it carried out similar activities for the authorized labour representative as for the Board of Arbitration. In addition the Inspectorate was involved in the 1941 Business Licence Resolution, the Trust Resolution and the distribution of various goods, e.g. soap, rations, shoes and the like.

The position of confidence acquired by the Labour Inspectorate, more particularly by Director General Hacke, caused the branch to become intricately involved in plans for national reconstruction after the German occupier's yoke would have been thrown off, notably in the foundation of the Trade Union Foundation, a meeting point for the government and its social partners.

The Dutch government, meanwhile fled to London, halfway 1944, decreed a number of measures to prevent social-economic chaos after the liberation. The major public measure was the Extraordinary Resolution Labour Conditions which, apart from the arrangement of labour conditions, contained a ban on dismissal, barring approval of the district job centre's managing director. In a preliminary Emergency Resolution by the illegal Meurs committee, and in the Emergency Measure Labour Affairs, many competences had been assigned to the Director General of Labour, nothing of which can be found back in the Extraordinary Resolution Labour Conditions. The then Director General of Labour bitterly criticized the affair in a pamphlet dating the end of May 1945.

In retrospect it may be said that the Inspectorate had got the confidence of representatives of employers' and workers' organization, and in addition, in the execution of tasks assigned by the German occupiers, had done its utmost to impede the occupier's influence on the Dutch workers' potential for the warmachine as

much as possible.

Chapter 10 describes the period of reconstruction from 1945 till 1962. In the war-years hard work had been done on postwar Netherlands where cooperation was the cornerstone for the reconstruction programme. This cooperative idea was laid down in legislation and consultative structures, e.g. the Industrial Organization Act in which the Social Economic Council was founded, and the Works Councils Act. As a continuation of prewar situations, initially factory councils (later on: works councils) were more and more involved in the implementation of the 1919 Labour Act. Sometimes co-operation and consultation took place between the authorities and representatives of employers' and workers' organization in one specific branch of industry, e.g. bakers, and sometimes this even went further, as with butchers.

The implementation of the 1919 Labour Act was highly time consuming for the Inspectorate, taking into account the allowance of overwork licences and the issue of the introduction of the five-day working week, to be realized in 1962.

In this period both the number of working hours resolutions based on the 1919 Labour Act was increased, and the regulation of working and rest hours in agriculture was realized by means of an amendment, the special element in this amendment being that, contrary to systems adhered until now, the promulgation of a working hours resolution does not take place, if and in so far a bye-law within the framework of the industrial organization Act settling the matter in hand, takes effect. These resolutions have taken effect since the early sixties.

In addition, within the 1934 Safety Act, in this period a number of safety resolutions would be issued, complemented by a system regulating industrial medicine. Here the major point was that, in spite of the common ground with the system of public health, it was understood that industrial medicine and workers' protection are closely connected. Thus industrial medicine was incorporated in the 1934 Safety Act, and its inspection was assigned to the Labour Inspectorate.

Both the 1919 Labour Act and the 1934 Safety Act were to undergo another major amendment in this period. Labour Inspectorate's district managers were given a particular competence, notably the order to stop work. This order can be issued in case of derious danger for personnel, or in case of serious violation of working and rest hours and related administrative regulations.

In this period the Silicosis Act and the Perilous Instruments Act were issued. The former act was intended to combat the danger of silicosis and other brown lung diseases resulting from dust inhalation.

The second act contained regulations in the interest of safety and health perilous tools and protective devices had to comply with or rules that had to be regarded. By means of this type of legislation the workers' protection is extended to labour protection in the widest possible sense and can be spoken of national protection. The Labour Inspectorate was involved in the implementation of the Extraordinary Resolution Labour Conditions in several ways. In addition to the controlling aspect, an extensive task being the control of wages and further working conditions, the Inspectorate played an advisory role, principally concerning dismissal procedures. Permission for dismissal was granted by managing directors of district job centres, after consultations with the inspectorate, which consulted with representatives of employers' and workers' organizations on the case in hand. As a result of this compromiselike construction the controversy between the Director General of Labour and the Director of the National Employment Office as to which organization was authorized to grant dismissal permits, was put an end to. Furthermore the Labour Inspectorate was obliged to advise the minister concerned about half-pay regulations (these regulations however became redundant when in 1952 the Unemployment Act was fully enacted) and finally the branch advised the national Board of Arbitration on wages and further working conditions. The latter body was also advised on issuing exemptions from the ban on reduction of working hours. Soon the Inspectorate itself was authorized to issue these exemptions (1948).

Apart from other laws, the enforcement and cooperation in execution of which had been wholly or partially assigned to the Labour Inspectorate, e.g. the 1936 Driving Hours Act, the 1901 Phosphorous Match Act, the 1905 Caisson Act, the Nuisance Act and arrangement legislation dating from the prewar period, the In-

spectorate was charged with the execution and inspection of the Musicians' Rest Day Act and the Handicapped Workers Act. The latter Act however hardly stimulated the employment of handicapped working workers.

In this period industrial welfare work emerged, a phenomenon closely watched by the Inspectorate. This activity was based on the principle that good personnel management was part of workers' safety, which in itself was considered part of good business management. In 1950 the Inspectorate for the first time officially referred to industrial welfare as social welfare. This relates to the influence of the modern employment on man and business community. The Inspectorate was involved in social-psychological explorations and social-psychological aspects of labour, notably shift work, work outside the home by married women and work by juveniles.

Chapter 11 covers the period 1962 - 1975. In spite of the turbulent sixties with their social demands (participation, democratization and right of consultation, for instance resulting in a new Works Council Act), it can be said of the Labour Inspectorate and its field of activity that in this period a situation occurred which can best be defined as the lull before the storm.

In this period a number of decisions was taken relating to the Inspectorate's organization. As from 1962 the departmental section Labour and Workers' Safety and the Labour Inspectorate were united into a Labour Directorate, which was called the Directorate General of Labour from 1964 onwards. Apart from the Labour Inspectorate, the Harbour Inspectorate and the Steam Engineering Section came under this Directorate General of Labour.

In this period the Directorate General of Labour was extended by a nuclear physical section supervised by a nuclear physical advisor (1968), a function by then not yet included in the Organizational Resolution Labour Inspectorate. In the same year Bosboom and Hegener consultancy published a report about an investigation of the organization of the Directorate General of Labour. The objective of this investigation was to have the Labour Inspectorate operate to an optimal effect in permanently changing social and industrial circumstances. In the report a number of suggestions was made concerning the the management of the Directorate General of Labour; one of these suggestions, notably the introduction of the function of a substitute Director General, was effected. As for the Directorate's districts it was suggested a.o. to make the technical and social-economic function in the organizational structure more explicit. This suggestion resulted in the function of a business-organizational staff member; a function which was not included in the Organizational Resolution either.

As far as the 1919 Labour Act was concerned, the Labour Inspectorate again was confronted with the necessity to anticipate the economic situation. Examples are the procedure of licences for overwork and the problems of working and rest hours in the bakers' branch in order to counteract distortion of competition. Furthermore in this period, as a result of consultations between the authorities and the social partners concerned, a legal working and rest hours regulation was realized which was acceptable to all parties concerned. In addition in this period, resulting from a crying need among some workers, there were experiments with so-called permanent nightwork in shifts. In addition there are experiments with so-called variable working hours. Finally in this period the so-called Statute for the Young is realized, aiming at integrating working youngsters into education, the final aim being compulsory education until the age of 18. Changing social conventions and economic circumstances would soon put an end to these objectives.

Within the framework of the implementation of the 1934 Safety Act this period a.o. paid attention to the building branch and the storage and processing of dangerous materials. Furthermore there is an increasing consciousness that, as far as the labour inspectorate's activities are concerned, both the so-called "inner" and the "outer" environment are of major significance. As a result of this view a number of laws were enacted, e.g. the 1962 Pesticide Act, the Nuclear Energy Act, the Act Dangerous Materials and the Air Pollution Act, acts in which the labour inspectorate was assigned inspective *casu quo* advisory tasks.

The Inspectorate's activities within the framework of the Extraordinary Resolution Working Conditions 1945 were to undergo a considerable alteration. As a result of organizational changes within the Ministry of Social

Affairs and Public Health, the inspectorate's involvement was restricted to the issuing of dismissal permits, processing requests for exemptions from the ban on reduction of working hours and the inspection of the observance of working conditions other than wages, laid down in binding regulations and collective labour contracts.

Apart from other laws, the enforcement and cooperation in execution of which had been wholly or partially assigned to the Labour Inspectorate, e.g. the 1921 Stone Masons Act, the 1933 Home Labour Act, the 1936 Driving Hours Act and the Nuisance Act, the Labour Inspectorate was charged with the inspection of the Overpressure Act, substitute for the 1905 Caisson Act; at that the Inspectorate got legal authority to collect data on the function of works councils.

Chapter 12 presents a picture of the period from 1975 till March 1st 1990, with both an increasing interest in working conditions and criticism of the Labour Inspectorate. From circa 1975 onwards the authorities' part in the problems of the legal system of working conditions is changing and the attention is focused on the importance of immaterial working conditions and the improvement of jobs. Although the significance of labour humanization was still recognized, from 1977 changes occur in the sense that the authorities should act in a more detached manner. Within the framework of the policy of retrenchment, the so-called capacity policy became an important factor, in which a.o. the humanization of labour was employed as a policy instrument against absenteeism, incapacity for work and vacancies that were hard to fill, in spite of high unemployment. In this respect remember the realization of the Handicapped Workers Act and subsidies arrangement for job improvement. The policy of the first and second Lubbers cabinet is characterized by driving back the government's financing deficit and strengthening of the market sector, resulting in so-called great operations.

As far as the 1919 Labour Act is concerned this period is characterized by three major issues, notably the discontinuance of the legalized distinction between men and women, the anticipation of the problems of working hours reduction and the flexibilization of management by means of the so-called five day Act and the memorandum licence policy for working and rest hours, and finally proposals for a new Labour Act. Legislation in the field of workers' safety and health is systematically extended in this period. The most important event in this field however is the enactment of the Working Environment Act, as a substitute for the 1934 Safety Act, the Silicosis Act and the Overpressure Act. Major differences as compared to the past refer to the scope of the law, notably the explicit inclusion of the welfare element, workers' participation and consultations on micro-, meso- and macrolevel, the idea of cooperation between employer and employees in order to improve working conditions and extensions in the field of expert branches. The Act will be introduced in stages, the last of which has been planned on 1st October 1990. Even before the realization of the first stage a confrontation occurred as a result of the abovementioned great operation, notably deregulation, resulting in an amendment.

In this period there is an increase of both interest in the problems of working conditions and criticism of the Labour Inspectorate. An investigation by Mens and Organisatie extern consultancy resulting in a report called "The Labour Inspectorate in Development", shows that the organizational structure, the informational process, personnel policy, number of personnel and the method of working can be improved. Via Project Development Labour Inspectorate (1976) attempts were made to realize these improvements and a government organization functioning as efficiently as possible. For a start in 1984 the main structure of the Directorate General of Labour was determined. Apart from the Director General of Labour, the directory board consists of four managing directors, notably safety, health, social labour policy and general and intern policy. Two years later decisions were made concerning the structure of the districts, which is similar to the directory structure of the Directorate General of Labour, the geographical redivision, i.e. the reduction of the number of districts to eight, and the tasks and structures of district administration. By many the efficiency of the whole organization was considered too low. A new project came to the fore however, notably Arbo '91, in which the mode of operation and the Inspectorate's organization were scrutinized once more. The principal aim of this reorganizational operation is a market approach and purposeful and efficient application of avai-

lable means and instruments, a.o. by means of an approach per branch of industry.

Apart from activities a.o. in the field of the 1936 Driving Hours Act, a possible substitution of the 1933 Home Labour Act, the 1945 Extraordinary Resolution Labour Conditions, where the labour inspectorate's role in dismissals was reduced to an advisory one in questions where dismissal is related to working conditions, and the Nuisance Act, the Inspectorate's sphere of activities is extended to the above mentioned Handicapped Workers' Act, the Chemical Waste Act and the Waste Matter Act, the Inland Navigation Act and the Animal Medicines Act.

This period is foremost characterized by an increasing criticism of the labour inspectorate and by two reorganization schemes, notably the Project Development Labour Inspection and Arbo '91. Subsequently one of its basic laws, the 1934 Safety Act, is replaced by the Working Conditions Act, which carries a great number of renovations in the inspectorate's activities. Furthermore its second basic law, the 1919 Labour Act, is often changed considerably and major steps are taken to replace and fully renovate this law in the vein of the Working Environment Act. In addition a replacement of the 1933 Home Industry Act is considered, the Inspectorate's activities in relation to the 1945 Extraordinary Resolution Working Conditions is subject of discussion, its sphere of activities is extended considerably, and the branch is confronted with deregulation, reconsideration, flexibilization and retrenchment.

This chapter is concluded with a retrospective paragraph in which, once again, the tasks assigned to the Labour Inspectorate come up for discussion, and in which, as a result of criticism of the labour inspectorate, some remarks are made that might lead to differentiation.

In **chapter 13** a number of juridical issues in the legal field of working conditions, albeit restricted to three basic laws, the 1919 Labour Act, the 1934 Safety Act and the Working Environment Act, is considered separately. This part refers to often used ideas as "company", "firm" and "institution", penal liability; two competences assigned to Labour Inspectorate's officials concerning their individual tasks, notably the obligation to give information and their right to enter sites, a.o. homes, and finally the counterpart of these two competences: the obligation of secrecy.

In **chapter 14** arrangement, organisation, tasks etc. of the Labour Inspectorate in our country are examined for compatibility against comparable arrangements in the International Labour Organization. This part refers to Recommendations concerning general principles for arrangement and competences of the Labour Inspectorate 1923, the Treaty on Labour Inspection in Trade and Industry, and the Treaty on Labour Inspection in Agriculture. In relation to the said Recommendation and the former treaty the chapter contains final conclusions.

In **chapter 15** the concluding observations argue in favour of an extension of the Labour Inspectorate and a more selective application of penal law in the legal system of working conditions.