

Vergaderjaar 2019–2020

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 374

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2020

Aan uw Kamer is gemeld dat dit jaar de beleidsdoorlichting plaatsvindt van artikel 1 van de begroting betreffende de Arbeidsmarkt. Ter voorbereiding daarvan worden diverse onderzoeken uitgevoerd. De synthese van deze onderzoeken leidt tot een rapport dat u in de zomer van 2020 ontvangt.¹ Het bijgevoegde evaluatierapport naar de uitvoering van de (arbo)beleidsagenda uit 2012 en het onderzoek naar het arbobeleid in de praktijk² vormen beide input voor deze beleidsdoorlichting. De resultaten van deze onderzoeken en de uitkomsten van de lopende beleidsdoorlichting benut ik om het beleid op het terrein van de arbeidsomstandigheden te herijken. Ik heb het voornemen om tot een Arbovisie te komen met als tijdshorizon 2040.

Ik ga hier kort in op de resultaten van de onderzoeken en vervolgens geef ik aan hoe ik wil komen tot een Arbovisie 2040.

1. Evaluatie van de arbobeleidsagenda 2012

In 2012 heeft het toenmalige kabinet een (arbo)beleidsagenda aan de Kamer gestuurd.³ In deze agenda gaf het kabinet haar visie op de ontwikkeling van het stelsel voor gezond en veilig werken voor de komende jaren en formuleerde het een aantal activiteiten om het stelsel vitaal te houden. De eerder ingezette koers van een terughoudende overheid werd verder doorgezet. Deze activiteiten waren gericht op het efficiënter functioneren van het stelsel voor veilig en gezond werken door partijen meer verantwoordelijkheid te geven. Daarbij is van belang dat bij het opstellen van de agenda het toenmalige kabinet zich genoodzaakt zag te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Dit was een randvoorwaarde bij het formuleren van de ambities in de beleidsagenda. De Minister van SZW

¹ Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 11 juli 2019. Kamerstuk 30 982, nr. 50.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Visie op het stelsel voor gezond en veilig werken, 30 maart 2012. Kamerstuk 25 883, nr. 209.

zond de Tweede Kamer in maart 2011 een brief waarin op hoofdlijnen werd aangegeven hoe de taakstelling voor het SZW-domein zou worden ingevuld.⁴

De in de agenda opgenomen activiteiten en maatregelen zijn in te delen naar drie kerntaken die de overheid voor zich zag:

- Wet- en regelgeving
- Informatievoorziening- en uitwisseling
- Toezicht en handhaving.

De Beleidsonderzoekers hebben de opdracht gekregen de uitvoering van de beleidsagenda te evalueren aan de hand van de volgende hoofdvragen: Welke activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van gezond en veilig werken, en in hoeverre sluit dit aan bij de voornemens uit de beleidsagenda en tot welke resultaten heeft dat geleid? Ook is gevraagd indicatief te schetsen in welke mate de uitvoering en resultaten hebben bijgedragen aan het verwezenlijken van de kabinetsvisie.

Ik vat de onderzoeksbevindingen hier kort samen. Voor een uitgebreidere beschrijving verwijs ik naar het bijgesloten rapport.

Wet- en regelgeving

In de beleidsagenda was het voornemen geformuleerd om door te gaan met de vereenvoudiging van wetgeving. Nationale regels waaraan geen Europese wetgeving ten grondslag lag dienden te worden heroverwogen. Ten aanzien van deze «nationale kop» zijn inspanningen gepleegd om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Dat heeft geleid tot een beperkt aantal simplificaties.

Ten aanzien van de Europese arboregelgeving streefde het kabinet naar een aanpassing naar Nederlands model, waarbij de nadruk ligt op doelvoorschriften en grenswaarden en vrijheid aan werkgevers en werknemers om deze nader in te vullen. De beleidsagenda behelsde ook het voornemen in te zetten op meer Europese grenswaarden tegen de blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk. Mede door Nederlandse inzet zijn in de afgelopen jaren zo'n 25 Europese grenswaarden tot stand gekomen die bescherming bieden tegen blootstelling aan kankerverwekkende stoffen.

De beleidsagenda had als voornemen de arbodienstverlening te versterken. Het ging daarbij onder meer om preventie (bijvoorbeeld versterking van de deskundigheid en positie van preventiemedewerkers) en de begeleiding van werknemers bij ziekte (bijvoorbeeld verbeterde samenwerking bedrijfsgeneeskundige zorg en curatieve zorg). Met name het niet-unanieme advies van de SER in 2014 was daarbij van belang.⁵ Dat advies gaf aan dat er onvoldoende draagvlak was voor een stelselwijziging. Er werd daarom binnen de kaders van het bestaande stelsel gewerkt. In 2017 is daarop een wijziging in de Arbowet ingevoerd die de positie van de bedrijfsarts verstevigde en de positie van de preventiemedewerker expliciteerde. Deze wetswijziging wordt momenteel aan een separate evaluatie onderworpen. De oplevering daarvan wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2020.

Arbocatalogi bevatten afspraken tussen sociale partners op sectoraal niveau over de wijze waarop wettelijke bepalingen goed kunnen worden nageleefd. Goede arbocatalogi kunnen daarom leiden tot betere arbeids-

⁴ Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012–2015, 14 maart 2011. Kamerstuk 25 883, nr. 190.

⁵ SER-advies «Betere zorg voor werkenden», 19 september 2014.

omstandigheden, betere naleving en minder lasten voor werkgevers. Ter bevordering van de inzet van arbocatalogi is een subsidieregeling opgezet. Er zijn in de afgelopen jaren jaarlijks tussen de 30 en 60 nieuwe, vernieuwde of uitgebreide arbocatalogi door de Inspectie getoetst. Er zijn nu iets meer getoetste arbocatalogi dan in 2012 (152 ten opzichte van 145). Circa 16–20% van de werkgevers geeft aan een arbocatalogus te gebruiken. Door de onderzoekers wordt daarbij opgemerkt dat sociale partners niet altijd overtuigd zijn van de kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid van arbocatalogi, en de vraag stellen in welke mate het instrument doorwerkt naar de werkvloer.

Een volgend belangrijk punt uit de beleidsagenda was het vereenvoudigen van het proces van schadevergoeding. Er is de afgelopen jaren uitgebreid gesproken met sociale partners en andere partijen. Dit heeft nog niet geleid tot een effectieve en gedragen oplossing. Inmiddels is de Commissie Heerts geïnstalleerd die als opdracht heeft voorstellen te doen over het verbeteren van de mogelijkheid om schade te verhalen bij beroepsziekten als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Het advies van deze Commissie wordt voor 1 april 2020 verwacht.⁶

Informatievoorziening en -uitwisseling

In de beleidsagenda heeft het kabinet aangegeven de stakeholders op het gebied van gezond en veilig werken meer te willen betrekken bij het ontwikkelen van beleid en het prioriteren van kennisactiviteiten. Daartoe werd een forum gestart dat enkel in de beginperiode bijeen is gekomen. De bredere gedachte om partijen te betrekken bij de beleidsvorming en kennisontwikkeling is echter wél levend gehouden, resulterend in een groot aantal overleggen op deelterreinen met een brede groep belanghebbenden. Verder hebben de sociale partners in de Stichting van de Arbeid gezamenlijk de Werkgroep Arbo & Vitaliteit ingericht waar de partners zowel eigen initiatieven nemen als voor de overheid als gesprekspartners dienen voor de ontwikkeling van beleidsinitiatieven.

Toezicht en handhaven

Het kabinet stelde zichzelf ook tot doel meer risico-gestuurd te werken en strenger te straffen bij de handhaving. Toezicht was daarbij het sluitstuk van een goed functionerend arbostelsel. Meer ruimte voor partijen werd in het vooruitzicht gesteld, maar ook stevig aanpakken als die ruimte niet passend zou worden gebruikt. Daartoe zouden hogere boetes en zwaardere straffen bij overtredingen worden ingevoerd. Het actieve toezicht zou selectiever worden. De afgelopen jaren is ingezet op strenger straffen. De uitvoering van dit voornemen is echter volgens de onderzoekers niet goed van de grond gekomen. Debet daaraan zijn taakstellingen die de Inspectie in de jaren na 2012 heeft moeten verwerken, waardoor relatief veel aandacht is gegaan naar reactief toezicht (bijvoorbeeld het onderzoeken van ongevallen) en juridisering van de handhaving.

Sinds 2018 heeft dit kabinet daarentegen weer geïnvesteerd in inspectiecapaciteit. In het regeerakkoord is een stevige versterking opgenomen van de inspectieketen overeenkomstig het Inspectie Control Framework (ICF). Het is een versterking die oploopt tot € 50,5 miljoen structureel per jaar. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief over de uitbreiding van de inspectieketen⁷

⁶ Instelling commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten, 5 juli 2019. Kamerstuk 25 883, nr. 352.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 846

Onderdeel van deze versterking is herstel van de balans tussen reactief en actief toezicht op de arbeidsomstandigheden en intensivering op het gebied van toezicht op blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Daarmee wordt invulling gegeven aan risico-gericht toezicht.

Conclusie

De onderzoekers concluderen dat de in de beleidsagenda genoemde maatregelen in het algemeen zijn uitgevoerd. De resultaten zijn op onderdelen echter achtergebleven. Het beschermingsniveau van de werknemers lijkt in deze periode volgens de onderzoekers wel stabiel gebleven. De nadruk in de beleidsagenda lag volgens de onderzoekers op efficiency en toedeling van verantwoordelijkheden. De beleidsagenda werd enerzijds bepaald door de gedachte van zelfregulering en doelsturing en anderzijds door de genoemde grote bezuinigingsopdracht.

De onderzoekers schetsen in hun rapportage overall een herkenbaar beeld van de ontwikkelingen in die bestudeerde periode. Dat geldt eveneens voor de conclusies die zij trekken. Het gegeven dat ondanks alle inspanningen nog steeds elk jaar 4100 mensen overlijden en andere mensen ziek worden als gevolg van onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden, maakt dat het noodzakelijk is het huidige beleid tegen het licht te houden. De opgave daarbij is hoe in gezamenlijkheid met alle verantwoordelijke partijen in het arbobeleid tot een betere maatschappelijke uitkomst gekomen kan worden.

Daarbij merk ik op dat de beleidsagenda destijds in hoge mate beïnvloed werd door taakstellingen van het toenmalige kabinet. Het huidige kabinet heeft vanwege het grote belang van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden op basis van het Inspectie Control Framework (ICF) reeds besloten tot een extra investering in het toezicht op dit terrein. Verder wil ik u erop wijzen dat de onderzoekers in hun rapport interessante aanbevelingen doen voor een volgende beleidsagenda. Zo suggereren zij bijvoorbeeld dat de overheid niet alleen zou moeten inzetten op zelfregulering en andere zachte instrumenten. Zij adviseren ook om een breder pakket aan interventies te hanteren en om te overwegen ambities te formuleren in plaats van inputdoelstellingen. Bij het formuleren van een nieuwe visie is het belangrijk om dit soort suggesties mee te nemen in de voorbereiding.

2. Arbobeleid in de praktijk

In de Kamerbrief van 21 december 2018 over de risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk en de noodzaak tot meer en betere preventie, heb ik aangegeven u te informeren over de uitkomsten van een onderzoek naar de werking van de arbobeleidscyclus in bedrijven.⁸ Dit onderzoek is inmiddels door TNO uitgevoerd (bijgevoegd).

Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe werkgevers omgaan met de verplichtingen uit de Arbowetgeving. Daarvoor is onder meer een enquête onder bedrijven uitgevoerd. De resultaten uit de enquête geven aan dat werkgevers en deskundigen intrinsiek gemotiveerd zijn om van hun bedrijf een veilige en gezonde plek te maken. De arboregelgeving wordt daarbij echter niet altijd als een praktisch middel gezien. Bedrijven hebben vaak geen kennis over hun verantwoordelijkheden en weten vaak ook niet hoe ze de vraagstukken moeten aanpakken. Hierdoor reageren werkgevers vooral op de actualiteit en worden de wettelijke verplichtingen vaak los van elkaar uitgevoerd. Arbobeleid blijkt in de praktijk dus vaak geen cyclisch proces.

⁸ Vervolgbrief Chroom-6 op materialen, 21 december 2018. Kamerstuk 35 000 XVI, nr. 119

Verder blijkt de aanwezigheid van een RI&E, een preventiemedewerker en een arbodienst samen te hangen met het uitvoeren van het cyclische proces. Een actieve brancheorganisatie en toegang tot een bedrijfsarts lijken het inzicht van de werkgever in het cyclische proces ten goede te komen. Deze stimulerende factoren ontbreken in de praktijk echter vaak. Ook het meenemen van de medewerkers in het proces van het opstellen en uitvoeren van een arbobeleid blijkt gunstig te werken. Een ondernemingsraad is echter in veel van de daartoe verplichte bedrijven niet ingesteld.

Werkgevers en interne deskundigen van zowel kleine als grotere bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, ervaren deze en aanpalende regelgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen, als ingewikkeld en onoverzichtelijk. De in de huidige studie betrokken bedrijven hebben vaak ontoereikende expertise voor de omgang met gevaarlijke stoffen in huis. Het werken met gevaarlijke stoffen behoort doorgaans niet tot het primaire proces in bedrijven. Deze bedrijven blijken moeite te hebben met het meten van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen, voornamelijk als het gaat om het meten van individuele blootstellingen.

Ik vind het belangrijk om van deze ervaringen uit de praktijk van bedrijven kennis te nemen en vind het spijtig te constateren dat alle goede voornemens ten spijt veel bedrijven achterblijven op het gebied van preventie op de werkvloer.

Deze ervaringen zijn overigens ook in lijn met de bevindingen rondom het uitvoeren van de RI&E waarover ik u in mijn brief van 12 juli 2019, en zeer recent nog in die van 29 januari 2020 geïnformeerd heb.^{9 10} Wat betreft de hier benoemde knelpunten zijn er aspecten die deels al worden opgepakt. Middels bewustwording, voorlichting, kennisdeling en het stimuleren en ondersteunen van werkgevers en werknemers bied ik ondersteuning voor meer en betere preventie. Bijvoorbeeld via het Programma Preventie Beroepsziekten, de aanpak om de naleving van de RI&E met name in het midden- en kleinbedrijf te verhogen en de werkwijzer gevaarlijke stoffen die de arboregelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen en de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen beter inzichtelijk gaat maken.

In reactie op het rapport over de werking van de arbobeleidscyclus in bedrijven gaven de sociale partners in de Stichting van de Arbeid aan dat de systematische aanpak van de preventie bevorderd moet worden door in te zetten op de aanwezigheid van een RI&E, een arbodienst, een preventiemedewerker of een ondernemingsraad in een bedrijf. Tegen de achtergrond van de conclusie van de hiervoor weergegeven beleidsevaluatie, waarbij naast zelfregulering geadviseerd wordt een breder pakket van interventies te hanteren, is het belangrijk om goed te kijken welke aanpassingen nodig zijn wat betreft de inzet van werkgevers,

branche- en sectororganisaties, sociale partners en de overheid om tot betere resultaten te komen.

Naast de reguliere inzet op het terrein van de naleving van de RI&E en het verbeteren van de arbobeleidscyclus door zowel sociale partners als het ministerie, neem ik dit vraagstuk van het verbeteren van de werking van de preventiecyclus nadrukkelijk mee bij de ontwikkeling van toekomstig beleid.

⁹ I SZW. Naleving kernverplichtingen arbeidsgerelateerde zorg Inspectie SZW, 12 juli 2019. Kamerstuk 25 883, nr. 353.

¹⁰ Meerjarenplan verbetering naleving RI&E, 29 januari 2020, Kamerstuk 25 883, nr. 372.

3. De Arbovisie 2040

In de eerste helft van 2020 wordt de SZW-brede beleidsdoorlichting uitgevoerd van Artikel 1 Arbeidsmarkt. Een externe partij zal een doorlichting uitvoeren naar de effectiviteit en efficiency van de door SZW ingezette middelen. Deze doorlichting richt zich op een aantal beleids-terreinen, waaronder het terrein van de arbeidsomstandigheden. De beleidsdoorlichting zal mede gebaseerd worden op de in deze brief toegelichte onderzoeken.

Ik wil de uitkomsten van deze SZW-brede doorlichting benutten voor een herijking van het arbobeleid, en benutten voor het ontwikkelen van een nieuwe Arbovisie 2040.

Op 20 december 2019 heeft de voorzitter van de SER de verkenning «Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden» aan de Minister en Staatssecretaris van SZW aangeboden.¹¹ De SER signaleert dat het stelsel van gezond en veilig werken een gelijk beschermingsniveau voor alle werkenden beoogt, maar dat in de praktijk verschillen bestaan in de arbeidsomstandigheden van werkenden in verschillende arbeidsrelaties. Deze verschillen hebben te maken met de aard van de arbeidsrelatie of het werk en de door partijen ervaren verantwoordelijkheden ten aanzien van arbeidsomstandigheden. Recent heeft ook de Commissie Regulering van werk in haar rapport gewezen op onder meer de problematische aspecten van (al te) flexibele arbeidsrelaties.¹² Met het oog op gelijke arbeidsomstandigheden voor alle werkenden doet de SER enkele aanbevelingen:

- Met voorlichting moeten werkgevers en werknemers beter bewust worden gemaakt van hun verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken;
- De Inspectie SZW heeft capaciteit nodig voor handhaving;
- In de eerstelijnsgezondheidszorg moet meer aandacht komen voor arbeidsomstandigheden;
- Sectoren en bedrijven kunnen gezamenlijk afspraken maken over arbeidsomstandigheden voor alle werkenden.

Ik vind dit een belangrijke verkenning, en neem ook deze bevindingen mee bij het ontwikkelen van toekomstig beleid. Ook de resultaten uit het evaluatieonderzoek over de beleidsagenda 2012, het onderzoek naar het arbobeleid in de praktijk in bedrijven, en andere signalen over de effectiviteit van het stelsel worden daarbij benut. Tevens worden de resultaten van een lopende evaluatie over de wijziging van de arbeidsomstandighedenwet (2017) meegenomen.

Ik verwacht u in oktober nader te kunnen informeren over mijn voornemens op dit punt, en zal dan ook ingaan op de wijze waarop de werking van de preventiecyclus verbeterd kan worden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

¹¹ SER-verkenning «Diversiteit Arbeidsrelaties en Arbeidsomstandigheden» (d.d. 20-12-2019).

¹² Eindrapport van de Commissie Regulering van werk «In wat voor land willen wij werken?», Kamerstuk 29 544, nr. 970