

Vergaderjaar 2003–2004

25 879

Arbeidsomstandighedenwet 1998

Nr. 50

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2004

Bij brief van 21 oktober 2002, Soza02722, heb ik u in kennis gesteld van mijn aanpak van de evaluatie van de «Arbowet 1998». Intussen is door het «Instituut voor Toegepaste Sociologie» (ITS) een evaluatieonderzoek afgerond. In de bijlage treft u het rapport «Arbowet in beeld» aan¹.

Hieronder stel ik u op de hoogte van een aantal bevindingen uit het rapport.

Daarna ga ik nog kort in op de voortgang van de evaluatie.

1. Het rapport «Arbowet in beeld»

In het rapport van ITS staan de vernieuwingen in de wet centraal. In concreto:

- a. het arbozorgsysteem, met centraal daarin de elementen risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e), plan van aanpak (pva), deskundige bijstand, medezeggenschap e.d.;
- b. de handhaving, met accent op de bestuurlijke boete;
- c. verruiming van mogelijkheden tot maatwerk bij arbozorg en arbobeleid op ondernemingsniveau, onder meer door vereenvoudiging van regelgeving en het werken met doelvoorschriften.

Met betrekking tot deze vernieuwingen komt ITS tot de volgende bevindingen.

Ad a. Arbozorgsysteem

De systeemelementen van de Arbowet 1998 zijn van toenemende betekenis voor ondernemingen, ook de kleinste. Het is wel zo dat de kleinste bedrijven er meer moeite mee hebben om te voldoen aan deze bepalingen. Maar zelfs bij deze bedrijven is gebleken dat zij in de loop van de tijd in toenemende mate uit de voeten kunnen met de ri&e (in 1996 was dat nog 20% van deze bedrijven, nu 40%).

De *ri&e* jaagt de samenwerking op arbogebied binnen de onderneming

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aan. Van de ri&e gaan prikkels uit tot het nemen van maatregelen binnen de onderneming op arbobebied. De meeste ri&e's zijn toegesneden op de bedrijfssituatie.

De ri&e blijkt bij 50-plusbedrijven vrijwel geheel geïmplementeerd te zijn. De kleinste bedrijven met minder dan 10 werknemers vertonen achterstand. Een soortgelijk beeld tekent zich af ten aanzien van het plan van aanpak. ITS beveelt aan te bezien of de kleinste bedrijven kunnen volstaan met een minder uitgebreide ri&e, die vooral gericht is op de belangrijkste risico's in een branche.

Arbodiensten worden door bedrijven belangrijk gevonden op het punt van ziekteverzuim en verzuimbegeleiding, minder op het punt van preventie. Knelpunten worden ervaren op het punt van klantgerichtheid, adviesvaardigheid en specifieke kennis van de arbodienst in relatie tot een specifieke onderneming of branche. ITS beveelt aan de adviesvaardigheid van arbodiensten te versterken, andere zorgaanbieders zoals reïntegratiebedrijven tot de markt toe te laten en er voor te zorgen dat bedrijven – bijv. door middel van de arbocoördinator – in staat zijn hun vraag aan arbodienstverlening scherper te articuleren. Ook wordt gewezen op de mogelijkheden om bedrijfsgezondheidszorg en reguliere gezondheidszorg beter op elkaar af te stemmen.

De *OR* heeft een positief effect op de kwaliteit van arbozorg in het bedrijf. Arbo is een belangrijk aandachtspunt in het overleg met de werkgever. Ruim 75% van de medezeggenschapsorganen heeft de ri&e/pva in het overleg besproken. Toch concludeert ITS dat de rol van de medezeggenschap bij arbo lijkt te stagneren in het licht van toenemende professionalisering van arbozorg in ondernemingen. De rol van de medezeggenschap kan volgens ITS met name versterkt worden door scholing. Deze moet gericht zijn op het verkrijgen van arbokennis en de beleidsmatige toepassing van deze kennis, zodat de *OR* in staat is om een goede dialoog met arboprofessionals en de werkgever te onderhouden.

De *arbocoördinator* blijkt in de praktijk een belangrijke gangmakersrol en spilfunctie te hebben voor het arbobeleid in de onderneming. Directie en medezeggenschap zien de arbocoördinator als de belangrijkste functionaris bij arbobeleid. ITS beveelt aan dat de arbocoördinator moet beschikken over praktijk- en materiekennis, beleidsmatige en diplomatieke vaardigheden. Met deze competenties wordt communicatie met alle betrokkenen in de arbeidsorganisatie bevorderd.

Ad b. Handhaving door middel van bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een redelijk succesvol sanctie-instrument. In verreweg de meeste gevallen – intussen meer dan 90% – wordt de beboete overtreding opgeheven. Kanttekeningen worden geplaatst op het punt van de snelheid van boeteoplegging en de pakkans door de Arbeidsinspectie (AI). ITS beveelt aan de boetepraktijk bij tekortkomingen met betrekking tot de ri&e/pva te versoepelen door kleine bedrijven bij ontbreken daarvan niet meteen een boete op te leggen. Ook wordt verwacht dat betere communicatie naar werkgevers over de bestuurlijke boete en het nut van ri&e/pva, preventie van overtredingen bevordert. Tenslotte doet ITS voorstellen voor een aantal aanvullende handhavingsopties zoals het instrument bestuurlijke schikking (transactievoorstel), openbaarmaking van beboete bedrijven/personen en civielrechtelijke handhaving op basis van afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

De meerderheid van directeuren van ondernemingen, *OR*'en en arbocoördinatoren zien geen taak voor de AI op het punt van beboeten van werknemers. Zij geven er de voorkeur aan dat binnen de onderneming zelf sanctionering van werknemers kan plaatsvinden.

Een van de oogmerken van de vernieuwing van de Arbowet 1988 was het vereenvoudigen van regelgeving en daarmee samenhangende administratieve lasten voor ondernemingen opdat zelfwerkzaamheid van sociale partners gestimuleerd werd. Daartoe werden zowel de «Arbowet», het «Arbokesluit» als de «Arboregeling» meer geharmoniseerd.

ITS stelt vast dat de meningen over deze harmonisering en de resultaten daarvan in de praktijk verdeeld zijn. Circa 40% van de werkgevers, vooral kleine ondernemingen, vinden het geheel van regelgeving nog te complex en detaillistisch. Ongeveer de helft van de werkgevers, vooral kleine, vinden de kosten en administratieve lasten te hoog.

Een belangrijk probleem vormt de spanning tussen globale doelvoorschriften en middelvoorschriften. Juist de behoefte aan maatwerk pleit voor doelvoorschriften die ruimte laten voor eigen oplossingen van werkgevers en werknemers. Tegelijkertijd is het vanwege Europese regelgeving vaak niet mogelijk te volstaan met doelvoorschriften, aangezien de implementatie van Europese regelgeving veelal betekent de introductie van middelvoorschriften in de Nederlandse regelgeving. Doelvoorschriften kunnen een probleem vormen bij de handhaving omdat daarin in beginsel geen sprake is van heldere normering en toetsingskaders.

ITS beveelt aan dat de overheid de focus primair richt op de belangrijke arbeidsrisico's, die met behulp van normering en toetsingskaders, consequent gehandhaafd worden. Voorts moet gewerkt worden aan de realisatie van faciliteiten die erop gericht zijn communicatie, kennis en instrumenten te ontwikkelen vooral op maat van het midden- en kleinbedrijf. Daarbij kunnen arbocoördinatoren en andere aanspreekpunten zoals brancheorganisaties een rol spelen.

Samenvattende conclusies

Het geheel van de vernieuwingen overziend, concludeert ITS onder andere dat:

- werkgevers (in 50-plusbedrijven meer; in 50-minbedrijven minder) vinden dat arbomaatregelen effect hebben;
- binnen ondernemingen in meerderheid (vooral bij grotere) men positief is over de mogelijkheden die de wet biedt tot effectief arbobeleid;
- de systematische benadering van arbobeleid redelijk opgepakt is door ondernemingen, hoewel minder bij de kleinste;
- de ri&e/plan van aanpak belangrijk is voor het arbobeleid in de onderneming en in de wet moet blijven, maar zodanig ingericht dient te worden dat zij op maat zijn van het mkb en dat brancheprioriteiten daarin centraal staan;
- de mogelijkheid van beperking van de ri&e/pva tot een lijst van risicoprioriteiten per branche bekeken moet worden voor 10-minbedrijven;
- de kosten/lasten hoog zijn ten opzichte van het ervaren nut;
- werkgevers problemen hebben met de positionering van de arbo-dienst;
- er behoefte is bij, in het bijzonder kleine ondernemingen, aan informatie over arbeidsrisico's;
- de functie van arbocoördinator op ondernemingsniveau nader uitgewerkt en versterkt moet worden;
- de medezeggenschap er moeite mee heeft haar rol verder te ontwikkelen in relatie tot professionele arbozorg in de onderneming. Daarom is versterking van de inhoudelijke arbokennis en vaardigheid om deze toe te passen noodzakelijk;
- het instrument bestuurlijke boete redelijk succesvol is, maar verbetering behoeft op het punt van snelheid van boeteoplegging;
- de overheidsfocus bij arbobeleid vooral gericht moet zijn op belang-

rijke arbeidsrisico's, die door middel van normen en/of toetsingskaders (eventueel gebaseerd op afspraken tussen sociale partners) gehandhaafd worden.

2. Voortgang evaluatie

Het evaluatieonderzoek, waarbij ook sociale partners en materie-deskundigen zijn geconsulteerd, vormt een van de bouwstenen van de evaluatie van de Arbowet 1998.

Andere bouwstenen zijn onder meer het onderzoek naar vermindering van regelgeving en de resultaten van onderzoek naar administratieve lasten op arbogebied. Evenals tussentijdse resultaten voortvloeiend uit het actieplan Vereenvoudiging SZW-regelgeving. Ten aanzien van de arbodienstverlening, heb ik u recentelijk bij brief van 29 april jl. (TK 25 883, nr. 25), het kabinetsstandpunt doen toekomen. Ik ben ook in afwachting van de resultaten van een evaluatieonderzoek naar ongewenste omgangsvormen. De tussentijdse resultaten van het project «Sociale Zekerheid en Zorg» – waarin gewerkt wordt aan de realisatie van een integrale keten van preventie, verzuim en reïntegratie – en die u bij brief van 18 mei jl. (TK 25 253, nr. 7) zijn aangeboden, zullen eveneens worden meegenomen.

Ik zie in het rapport «Arbowet in beeld» goede aanknopingspunten voor beleid, zoals:

- het belang van de ri&e/plan van aanpak als startpunt in de onderneming voor arbobeleid;
- de noodzaak om de «Arbowet» en het arbobeleid ook toe te snijden op kleinere ondernemingen, meer in het bijzonder op de essentiële risico's per branche;
- het nut van verlichting van de regeldruk en administratieve lasten;
- de verdere ontwikkeling van de rol van de arbocoördinator, ook in relatie tot de medezeggenschap;
- de filosofie met betrekking tot de aanpak van (nieuwe) arbeidsrisico's en activering van de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers.

Deze aanknopingspunten zullen uitdrukkelijk deel uitmaken van de evaluatie. Ik wil toe naar een toekomstig stelsel waarin de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers actief gestimuleerd wordt door aan te sluiten bij prioriteiten op brancheniveau.

Zoals ik in het AO van 15 april jl. met de Vaste Commissie voor SZW aangegeven heb, denk ik daarbij aan een stelsel dat onderscheid maakt in hoge en lage arbeidsrisico's. Met inachtneming van de primaire verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid met betrekking tot arbo van sociale partners, richt de overheid zich dan op de hoge risico's. Gedetailleerde regels met betrekking tot lage risico's, verdergaand dan wat de Europese regelgeving vergt, zijn in deze denkrichting bijvoorbeeld niet opportuun. Prioriteit verdient de aanpak van de essentiële risico's per branche, waardoor ondernemingen direct aansluiting kunnen vinden bij de voor hen relevante arboproblematiek.

In het kader van het arbobeleid voor de toekomst wordt de inrichting van regelgeving, handhaving, voorlichting en stimuleringsactiviteiten op deze keuze afgestemd. Met het oog daarop vinden thans gesprekken plaats met de sociale partners die naar verwachting vruchtbare inzichten zullen opleveren voor de evaluatie.

Ik stel mij voor u de beleidsconclusies naar aanleiding van de evaluatie, van belang voor de adviesaanvraag aan de SER, uiterlijk in november a.s. aan te kunnen bieden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte