

2 Arbeidsomstandighedenwet: totstandkoming, wijzigingen en evaluatie

2.1 Totstandkoming Arbeidsomstandighedenwet

De Arbeidsomstandighedenwet is in 1980 tot stand gekomen ter vervanging van de Veiligheidswet 1934. Vanaf 1983 is de wet fasegewijs ingevoerd. Sinds de invoering heeft de wet een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan.

Een ingrijpende wijziging is per 1 januari 1994 aangebracht. Enerzijds betrof deze het toevoegen aan de wet van een aantal elementen van de zogenoemde kaderrichtlijn¹, waarmee onder meer de verplichte aansluiting bij een arbodienst werd geïntroduceerd; anderzijds werd de wet in overeenstemming gebracht met de eveneens op 1 januari 1994 in werking getreden Wet terugdringing ziekteverzuim.

De wijziging van 1998, waarmee de benaming van de wet officieel Arbeidsomstandighedenwet 1998 werd, betrof de uitwerking van de discussie rond de Nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet². In deze nota constateert het toenmalige kabinet onder meer dat het arbeidsomstandighedenbeleid en de wijze van regelgeving en uitvoering van het beleid niet strookten met de veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid en de rol van de overheid in relatie tot die van, onder andere, werkgevers en werknemers. De effectiviteit en efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid dienden, aldus de nota, te worden vergroot. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij was een verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en van werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen en, in samenhang daarmee, het creëren van meer vrijheid voor werkgever en werknemers om het arbeidsomstandighedenbeleid te concretiseren.

Over deze nota is de raad gevraagd te adviseren; het advies is op 21 februari 1997 uitgebracht³. De raad koos in het advies voor een andere benadering dan het toenmalige kabinet. De raad meende dat de voorstellen van het kabinet niet het daarmee beoogde primaire doel, een effectiever en efficiënter arbeidsomstandighedenbeleid met (meer) ruimte voor maatwerk, zouden bewerkstelligen. Om daadwerkelijk en op zo kort mogelijke termijn een effectiever en meer op maat gesneden arbeidsomstandighedenbeleid te kunnen realiseren, achtte de raad het verstandig te zoeken naar een weg die in grote mate steunt op de sterke elementen van het huidige stelsel en zoveel mogelijk de zwakke kanten ervan vermijdt en waarbij zowel werkgevers en werknemers als de overheid een nadrukkelijke verantwoordelijkheid zouden (blijven) houden. Uitgangspunt daarbij zou volgens de raad dienen te zijn dat ingespeeld wordt op de behoefte aan meer mogelijkheden voor maatwerk.

1 Richtlijn 89/391/EEG van 12 juni 1989.

2 De nota is ter advisering aan de raad aangeboden bij brief van de staatssecretaris van SZW d.d. 15 april 1996.

3 SER-advies (1997) *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*, publicatienr. 97/03, Den Haag.

Een van de uiteindelijk tot stand gebrachte belangrijke wijzigingen van 1998 betrof, conform het advies van de raad, de opname in de wet van een maatwerkbepaling⁴.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Arbeidsomstandighedenwet 1998 is het parlement een evaluatie toegezegd van het wettelijke stelsel (zie verder onder 2.2).

Per 1 juli 2005 wordt de verplichte aansluiting bij een arbodienst afgeschaft. Vanaf die datum kunnen werkgevers en werknemers in branches en bedrijven kiezen hoe ze de preventie en begeleiding van verzuim regelen⁵. Aan deze wijziging van de arbodienstverlening ligt een advies van de raad ten grondslag dat, in antwoord op een desbetreffende adviesaanvraag van de staatssecretaris van SZW, begin 2004 is uitgebracht⁶.

2.2 Evaluatie van de Arbowet 1998

In zijn brief van 21 oktober 2002 aan de Tweede Kamer⁷ heeft de toenmalige staatssecretaris van SZW aangegeven welke benadering hem bij de evaluatie voor ogen stond. Uit de brief blijkt dat de volgende onderwerpen en vernieuwingen van de wet centraal staan in de evaluatie.

- 1 Het arbozorgsysteem (bij de systeemaanpak gaat het vooral om de volgende elementen: risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e), plan van aanpak (pva) en voortgangsrapportage, deskundige bijstand, medezeggenschap en de vernieuwingen rond de melding en registratie van beroepsziekten).
- 2 De handhaving.
- 3 Maatwerk en vereenvoudiging.

Tegen deze achtergrond wordt, zo deelt de staatssecretaris in de brief mee, de vraagstelling in het evaluatieonderzoek als volgt:

- In welke mate en op welke wijze zijn de vernieuwingen in de praktijk door de relevante actoren geïmplementeerd?
- Welke gevolgen heeft dat gehad voor de ondernemingen en de betrokken actoren?
- Wat is succesvol en minder succesvol gebleken en waarom?

Op basis van een beoordeling van de gerealiseerde effecten worden volgens de brief van de staatssecretaris beleidsconclusies getrokken en wordt onder meer bezien welke verbeteringen mogelijk zijn en hoe die gerealiseerd kunnen worden.

4 Het huidige artikel 17 Arbowet 1998.

5 Wet van 7 april 2005 tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen. Stb. 2005, 202.

6 SER-advies (2004) *Arbodienstverlening*, publicatienr. 04/03, Den Haag.

7 Brief van 21 oktober 2002 (kenmerk AVB/AIS/02 67182).

Op 14 juni 2004 doet de toenmalige staatssecretaris van SZW in een brief aan de Tweede Kamer verslag van de tussenstand in de evaluatie Arbowet 1998⁸. Daarbij wordt het ITS-rapport 'Arbowet in beeld', waarin de resultaten zijn opgenomen van het inmiddels afgeronde evaluatieonderzoek, aangeboden⁹.

Het geheel van de vernieuwingen in de Arbowet 1998 overziend, komt het ITS in zijn rapport tot een aantal algemene bevindingen en tot enkele conclusies die gerelateerd zijn aan de grootte van de onderneming.

In algemene zin concludeert het ITS onder meer dat:

- de kosten/lasten hoog zijn ten opzichte van het ervaren nut;
- werkgevers problemen hebben met de positionering van de arbodienst;
- 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 belangrijke arbeidsrisico's, die door middel van normen en/of toetsingskaders (eventueel gebaseerd op afspraken tussen sociale partners) gehandhaafd worden.

In relatie tot de grootte van ondernemingen concludeert het ITS onder meer dat:

- er behoefte is, in het bijzonder bij kleine ondernemingen, aan informatie over arbeidsrisico's;
- werkgevers vinden (in 50-plusbedrijven meer; in 50-minbedrijven minder) dat arbo-maatregelen effect hebben;
- binnen (vooral grotere) ondernemingen de meerderheid positief is over de mogelijkheden die de wet biedt tot effectief arbobeleid;
- de systematische benadering van het arbobeleid redelijk opgepakt is door ondernemingen, hoewel minder bij de kleinste;
- de ri&e en het pva belangrijk zijn voor het arbobeleid in de onderneming en in de wet moeten blijven, maar zodanig ingericht dienen te worden dat zij op maat zijn van het midden- en kleinbedrijf (mkb) en dat brancheprioriteiten daarin centraal staan;
- de mogelijkheid van beperking van de ri&e en pva tot een lijst van risicoprioriteiten per branche bekeken moet worden voor 10-minbedrijven;

De staatssecretaris deelt in zijn brief van 14 juni 2004 mee dat het door het ITS verrichte onderzoek, waarbij ook sociale partners en materiedeskundigen zijn geconsulteerd, een

8 Brief van 14 juni 2004 (kenmerk AVB/AIS/04 40062).

9 ITS (2004) *Arbowet in beeld: Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Arbowet 1998*, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, maart 2004.

van de bouwstenen zal vormen van de evaluatie van de Arboret 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. De staatssecretaris geeft verder aan in afwachting te zijn van de resultaten van een evaluatieonderzoek naar ongewenste omgangsvormen¹⁰. Ten slotte zullen de tussentijdse resultaten van het project Sociale Zekerheid en Zorg worden meegenomen.

De staatssecretaris ziet in het ITS-rapport goede aanknopingspunten voor beleid, zoals:

- het belang van de ri&e en het pva als startpunt in de onderneming voor arbobeleid;
- de noodzaak om de Arboret 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, aldus de staatssecretaris in zijn brief van 14 juni 2004. Hij geeft aan toe te willen naar een toekomstig stelsel waarin de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers actief gestimuleerd wordt door aan te sluiten bij prioriteiten op brancheniveau. Hij denkt daarbij aan een stelsel dat onderscheid maakt in hoge en lage arbeidsrisico's. Met inachtneming van de primaire verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid voor het arbobeleid van sociale partners, richt de overheid zich dan op de hoge risico's. Gedetailleerde regels over lage risico's, verder gaand dan wat de Europese regelgeving vergt, acht de staatssecretaris in deze denkrichting 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 gesprekken plaats met de sociale partners die naar verwachting vruchtbare inzichten zullen opleveren voor de evaluatie, zo beëindigt de staatssecretaris de brief.

¹⁰ Het (eind)rapport *Evaluatie van de Arboret inzake ongewenste omgangsvormen*, naar aanleiding van een onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verschenen op 26 augustus 2004.

Van de kant van centrale organisaties van werkgevers en werknemers zijn in de aanloop naar de adviesaanvraag nota's en onderzoeken over de evaluatie van de Arbowet gepubliceerd¹¹.

2.3 Recente ontwikkelingen

In het kader van de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van SZW voor het jaar 2005, is in december 2004 een motie van de Tweede Kamerleden Verburg en Bibi de Vries voorgesteld, waarin de regering wordt verzocht voor 1 juni 2005 een pakket maatregelen naar de Kamer te sturen, waarin de arboregel- en uitvoeringslast per 1 januari 2006 wordt gehalveerd¹². Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen. In zijn brief van 13 mei 2005 aan de Tweede Kamer gaat de staatssecretaris van SZW in op de stand van zaken rond de herziening van de Arbowet 1998. Refererend aan de hiervoor genoemde motie, deelt hij daarin ondermeer mee dat zijn inzet erop is gericht om uiterlijk een maand na het verschijnen van het SER-advies met een reactie op hoofdlijnen op het advies te komen. Deze brief is als bijlage 4 bij dit advies gevoegd.

-
- 11 Het gaat om de volgende publicaties:
- VNO-NCW (2003) *Deregulering en vereenvoudiging van arboregelgeving; voorstellen tot deregulering, vereenvoudiging en evaluatie van de Arbowet*, Vereniging VNO-NCW, november 2003;
 - MKB-Nederland (2004) *Deregulering Arbowet en -regelgeving*, Koninklijke vereniging MKB-Nederland, mei 2004;
 - FNV (2004) *Arbo werkt! Voorstellen voor een transparante en effectieve Arbowetgeving met duidelijke regels, gericht op de Nederlandse werkplek*, Vakcentrale FNV, juni 2004;
 - MHP (2004) *Evaluatie van de arbeidsomstandighedenwetgeving*, Nota van de Vakcentrale MHP, juni 2004;
 - ITS (2004) *Arbo in kleine ondernemingen*, Onderzoek (door het ITS) in opdracht van de Vakcentrale FNV, juni 2004.
- 12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XV, nr. 55.