

Kabinetsreactie SER-advies Naar een werkend arbostelsel voor iedereen, arbovisie 2040, deel 1

Het eerste deel van het SER-advies over de Arbovisie 2040 is een belangrijke bouwsteen voor de Arbovisie 2040 en de verdere uitwerking daarvan door het volgende kabinet. De analyse van het vorige kabinet in de hoofdlijnennota onderschrijft de SER in grote lijnen. De SER stelt dat het beleid de afgelopen jaren gericht is geweest op zelfregulering en stimuleringsprogramma's. Het effect van dit beleid is onvoldoende effectief gebleken. De SER benoemt twee uitgangspunten voor goede arbeidsomstandigheden. Ten eerste moet het beleid veel meer gericht zijn op het bevorderen van preventie op alle niveaus en op de naleving en handhaving van de arboregels. Werkgevers, werknemers en de overheid moeten zich hiervoor samen inspannen. Ten tweede stelt de SER dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek gelijk moeten zijn voor allen die daar arbeid verrichten, los van het type arbeidsrelatie. Goed werkgeverschap en verantwoord opdrachtgeverschap zijn cruciaal.

Het kabinet kan zich volledig vinden in deze uitgangspunten. Het moet veel beter op het gebied van gezond en veilig werken. Er zijn nog te veel bedrijven waar de arbeidsomstandigheden niet op orde zijn. De inspanningen tot dusver van werkgevers, werknemers en overheid hebben onvoldoende effect gehad. Het kabinet deelt de mening van de SER dat de sleutel tot een verbetering van het arbostelsel ligt bij preventie. De SER geeft daarnaast aandacht aan de rol van opdrachtgevers, ketenverantwoordelijkheid en de relatie met zzp'ers en andere kwetsbare groepen werkenden. Het kabinet steunt dit.

Naast deze uitgangspunten doet de SER een aantal concrete aanbevelingen om preventie en handhaving te versterken, onderverdeeld in acht onderwerpen:

1. formuleer duidelijke doelen voor preventie en zorg voor monitoring
2. versterk betrokkenheid werknemers bij het arbobeleid
3. zorg dat het aantal bedrijven dat een RI&E opstelt substantieel groter wordt
4. zorg voor een betere kennisinfrastructuur en -implementatie
5. versterk structurele financiering voor preventie op organisatieniveau
6. zorg voor een adequaat arbobeleid ondanks tekort aan bedrijfsartsen
7. bevorder bronbeleid
8. versterk handhaving/betrokkenheid overheden.

Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de aanbevelingen van de SER. De meeste aanbevelingen neemt het kabinet grotendeels of volledig over. Het vervolgadvis van de SER met thema's voor de middellange en lange termijn dat in het voorjaar van 2024 zal volgen, richt zich in het bijzonder op de arbozorg, financiële prikkels en waarschijnlijk ook op vereenvoudiging van regelgeving. Het kabinet vindt het belangrijk voor deze onderwerpen samen met de SER dan wel de sociale partners op te trekken en lopende en nieuwe acties met elkaar te verbinden. Hierover heeft ook al afstemming plaatsgevonden met de SER.

Bij een aantal aanbevelingen onderschrijft het kabinet zonder meer de gekozen richting of het achterliggende doel, maar is eerst een nadere afweging nodig. Dat maakt dat het kabinet hiervoor ook alternatieve opties uitwerkt. Het volgende kabinet kan hiermee definitieve beleidskeuzes maken. Dit voorkomt vertraging. Daarvoor zijn de thema's te urgent. Het gaat dan in het bijzonder om de instelling van een arbo- of VGW(M)-commissie¹ en de melding van beroepsziekten bij de Arbeidsinspectie en de beboetbaarheid wanneer niet wordt gemeld.

Onderstaand geef ik een reactie op de concrete aanbevelingen per onderwerp.

Aanbeveling 1: Formuleer duidelijke doelen voor preventie en zorg voor monitoring

De SER adviseert om concrete en meetbare doelen vast te stellen voor preventie op nationaal,

¹ Dit is een commissie voor Veiligheid, Gezondheid, Welzijn en (Milieu).

sectoraal en bedrijfsniveau voor de periode tot 2040, waaraan alle partijen zich committeren en om de voortgang daarvan te monitoren. Daarbij moet de focus liggen op de drie belangrijkste oorzaken van uitval, psychosociale arbeidsbelasting (PSA), fysieke belasting en gevaarlijke stoffen. Daarnaast moet het arbobeleid meer rekening houden met verschillen tussen mensen in de beroepsbevolking. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillen in belastbaarheid.

Verder stelt de SER voor dat PSA en fysieke belasting verplicht onderdeel zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en (branche-) RI&E. (Seksueel) grensoverschrijdend gedrag zou als aparte categorie geagendeerd moeten worden binnen de (branche-)RI&E, opdat het de aandacht krijgt die het verdient.

Bij gevaarlijke stoffen moet het toekomstige beleid gericht zijn op het bevorderen van de naleving van de relevante arboregels. De beheersing van risico's op de blootstelling aan gevaarlijke stoffen is vaak niet op orde. Dit gaat gepaard met hoge gezondheidsrisico's. Daarbij bepleit de SER een aanpassing van de systematiek voor het vaststellen van de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden volgens vier lijnen: een toegankelijke publiekstoelichting op het getalsmatige advies voor een grenswaarde; het instellen van een onafhankelijk en gezaghebbend expertbureau, dat de gegevens uit het haalbaarheidsonderzoek duidt en de SER-subcommissie GSW informeert over zijn oordeel; het vaststellen van een verbodswaarde als beginwaarde; en een grotere rol van de Arbeidsinspectie bij het monitoren van grenswaarden en haalbaarheidsstudies.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft het belang van het inzetten op meer preventie en het monitoren van de resultaten daarvan. De aanbeveling om concrete en meetbare doelen voor preventie vast te stellen neemt het kabinet van harte over. Het kabinet onderschrijft ook de gedachte om de drie huidige belangrijkste oorzaken van uitval (PSA, fysieke belasting en gevaarlijke stoffen) daarbij expliciet aandacht te geven. Dat geldt ook voor verschillen tussen mensen in de beroepsbevolking, zoals die tussen mannen en vrouwen (bijvoorbeeld bij fysieke belasting).

Doelen voor preventie en het bewaken van de voortgang daarvan kunnen ook bijdragen aan het bereiken van de missie en ambitie van de Arbovisie 2040. Deze missie en ambitie zijn gericht op *zero death* en een substantiële beperking van het aantal arbeidsongevallen en zieken door en op het werk. Het kabinet zet gericht in op het verlagen van het aantal slachtoffers door het werken met gevaarlijke stoffen. Daarnaast heeft de doelstelling 'zero death' ook betrekking op slachtoffers van arbeidsongevallen met een dodelijke afloop. Om het totaal aantal slachtoffers te verminderen start voor deze doelgroepen het traject Zero Death by Accidents & Chemicals (ZDAC). Het gaat hierbij in elk geval om het vergroten van de praktische deskundigheid op de werkvloer.

Het kabinet is het met de SER eens dat bedrijven doelen voor preventie vast moeten stellen in de arbobeleidscyclus en de RI&E. Daarbij is het belangrijk dat elke werkende op de hoogte is van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het arbobeleid en wat van hem wordt verwacht. De op nationaal niveau vastgestelde doelen voor preventie voor de drie belangrijkste arbeidsrisico's, kunnen daarbij door bedrijven worden vertaald naar individuele doelen, passend bij de situatie in hun eigen bedrijf. Het kabinet ziet hier een relatie met de derde aanbeveling over het verhogen van de naleving van de RI&E's en het verbeteren van de kwaliteit ervan. Ook in de Arbovisie geldt dit als prioriteit. De SER-adviezen worden meegenomen in de oplossingsrichtingen en nadere uitwerking van de Arbovisie.

Volgens de SER moeten PSA en fysieke belasting verplichte onderdelen zijn van elke arbocatalogus en (branche-)RI&E. Ook zou (seksueel) grensoverschrijdend gedrag een aparte categorie moeten worden binnen de (branche-)RI&E. Op basis van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) moeten werkgevers risico's van de arbeid voor de werknemers opnemen in de RI&E. Arbeidsrisico's als PSA, waaronder (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en werkdruk, en fysieke belasting komen in (nagenoeg) elk bedrijf voor. Het kabinet is het met de SER eens dat bedrijven meer aandacht moeten besteden aan deze onderwerpen. Ook deelt het kabinet dat PSA en fysieke belasting vrijwel altijd moeten voorkomen in arbocatalogi en (branche-)RI&E's. Bij deze

instrumenten gaat het om zelfregulering van werkgevers en werknemers. Het is dus aan hen om dit SER-voorstel uit te voeren. Op dit moment vindt een evaluatie plaats van de werking en effectiviteit van dit soort zelfregulering (succes- en faalfactoren). Onderdeel van deze evaluatie is ook hoe PSA en fysieke belasting zijn opgenomen in arbocatalogi en (branche-)RI&E's.

Het kabinet vindt het heel belangrijk dat de risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk zo veel mogelijk worden beperkt. De naleving van de regelgeving op dit punt moet beter. Het kabinet deelt het uitgangspunt dat het beleid zich vooral moet richten op het bevorderen van de naleving. De aanbeveling van de SER om de systematiek voor vaststelling van de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden aan te passen langs de vier door de SER genoemde lijnen deelt het kabinet. Met de SER zijn hierover al afspraken gemaakt. SZW start samen met de SER een verkenning naar de vormgeving van een expertbureau. Het expertbureau zal bestaan uit onafhankelijke experts en zal de gegevens uit de SER-onderzoeken naar de haalbaarheid van grenswaarden analyseren. Op deze manier kan het expertbureau sociale partners in de SER vanuit een onafhankelijke positie adviseren over de haalbaarheid van nieuwe grenswaarden en over een verdere verlaging van deze grenswaarden. De verkenning bekijkt ook of het expertbureau een rol kan vervullen bij het monitoren van grenswaarden. De Arbeidsinspectie heeft toegezegd relevante beschikbare informatie uit het toezicht te delen voor de haalbaarheidsstudies van dit expertbureau.

Aanbeveling 2: Versterk betrokkenheid werknemers bij het arbobeleid

Via de medezeggenschap² moeten werkgevers hun werknemers betrekken bij het arbeidsomstandighedenbeleid in hun bedrijf. In ongeveer een derde van de bedrijven waar een ondernemingsraad (OR) verplicht is, is echter geen OR aanwezig. De SER wil daarom medezeggenschap in relatie tot veilig en gezond werken bevorderen. De SER stelt voor dat alle OR-plichtige bedrijven een arbo- of VGW(M)-commissie moeten instellen voor overleg tussen werkgever en werknemers over veilig en gezond werken. Niet OR-plichtige bedrijven moeten het overleg hierover met de personeelsvertegenwoordiging (PVT) of belanghebbende werknemers op andere wijze organiseren. Een door werknemers gekozen preventiemedewerker kan werkgevers en werknemers hierbij volgens de SER ondersteunen.

Artikel 12 van de Arbowet schrijft voor dat de werkgever overleg moet voeren met de medezeggenschap over het arbeidsomstandighedenbeleid en de uitvoering daarvan. De SER stelt voor dit artikel door de Arbeidsinspectie te laten handhaven door middel van handhaving op de VGW(M)-commissie. Bovendien stelt de SER voor dat werkgevers aan de Arbeidsinspectie schriftelijk verklaren dat zij overleg hebben gevoerd met de medezeggenschap bij het opstellen van de RI&E. Ook moeten overheid en sociale partners meer inzetten op voorlichting en campagnes die het belang van medezeggenschap duidelijk maken, en het kennisniveau van de OR/PVT over hun rechten en plichten in relatie tot gezond en veilig werken versterken. Ten slotte bepleit de SER meer aandacht voor het betrekken van platformwerkers bij het arbobeleid van hun platform.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de SER om medezeggenschap in relatie tot gezond en veilig werken te bevorderen. Door het organiseren van de medezeggenschap en daarmee van de dialoog over gezond en veilig werken in het bedrijf, ontstaat wederzijdse betrokkenheid van werkgever en werknemers bij de belangrijkste arbeidsrisico's in de organisatie, en de maatregelen die ter preventie kunnen worden genomen. Het nalevingspercentage van de Wet op de ondernemingsraden schommelt al lange tijd rond de 70%. Dit betekent dat er veel winst te halen valt uit een betere naleving van de WOR.

Actuele gegevens over de naleving van de WOR en de betrokkenheid van de OR bij het arbobeleid volgen begin november bij het uitkomen van het nalevingsonderzoek van de WOR. Het kabinet komt op basis van dit onderzoek, in overleg met de SER-Commissie Bevordering Medezeggenschap, met maatregelen voor verbetering van de naleving van de WOR. Er zijn stevige

² Een ondernemingsraad (or) bij vijftig of meer werknemers, de personeelsvertegenwoordiging (pvt) bij bedrijven met meer dan tien werknemers of bij nog kleinere bedrijven de belanghebbende werknemers.

maatregelen nodig, omdat gebleken is dat alleen positief stimuleren van de naleving niet voldoende is. Het kabinet zal dan ook reageren op deze SER-aanbevelingen.

Een verplichte VGW(M)-commissie kan tot meer aandacht leiden voor arbeidsomstandigheden bij de werknemers van een organisatie. Dit juicht het kabinet toe. Het uitgangspunt voor het kabinet is dat een dergelijke commissie als commissie van de OR wordt ingesteld. Het voorstel ziet immers op organisaties die OR-plichtig zijn. Bovendien zijn dan ook de regels voor OR-leden van toepassing op leden van de VGW(M)-commissie. Een handhavende rol van de Arbeidsinspectie op het instellen van een VGW(M)-commissie is een majeure wijziging ten opzichte van de huidige wettelijke systematiek van doelvoorschriften. Werkgevers en werknemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de invulling van doelvoorschriften. Verder valt de OR-plicht nu onder het civiele recht en de kantonrechter. Gezien de huidige demissionaire status van het kabinet, is het aan het volgende kabinet om hierover een besluit te nemen.

Daarnaast zal dit kabinet ter voorbereiding van de uitwerking van de Arbovisie de voorstellen van de SER over het beter betrekken van medewerkers bij het arbeidsomstandighedenbeleid verder uitdiepen. Relevante punten daarvoor zijn:

- een doorlichting van de relevante arbogerelateerde wet- en regelgeving, gericht op het verstevigen en concretiseren van de positie van de medezeggenschap op arbeidsomstandigheden, mede met het oog op de handhaafbaarheid;
- een verkenning naar de mogelijkheden voor regie door werkenden op hun persoonlijke dossier en de koppeling daarvan aan hun medische dossier;
- aandacht voor de positie van werkenden in een niet-traditionele arbeidsrelatie of een kwetsbare positie, zoals arbeidsmigranten en platformwerkers;
- het bevorderen van scholing en deskundigheid van de medezeggenschap en personeelsvertegenwoordiging op het arboterrein.

De SER geeft aan dat een door werknemers gekozen preventiemedewerker werkgevers en werknemers kan ondersteunen bij het overleg over het arbeidsomstandighedenbeleid in hun bedrijf. Een preventiemedewerker heeft de taak om zowel de werkgever als de OR, de PVT of belanghebbende werknemers te adviseren of daar nauw mee samen te werken over de genomen en te nemen maatregelen. Momenteel wordt een preventiemedewerker niet door de werknemers gekozen, maar hebben de OR en PVT instemmingsrecht bij de keuze voor een preventiemedewerker.

Het kabinet onderschrijft het grote belang van preventiemedewerkers. In elk bedrijf moet een persoon deze taak vervullen. In kleine bedrijven kan dat de werkgever zijn, in grotere bedrijven moet een aparte preventiemedewerker worden aangewezen. Er zijn momenteel meer dan 100.000 betrokken preventiemedewerkers actief in bedrijven. Het kabinet is verheugd met de toename van het aantal preventiemedewerkers in de afgelopen jaren en vindt het belangrijk deze ontwikkeling de komende jaren te blijven stimuleren. Een gekozen preventiemedewerker kan bijdragen aan de betrokkenheid van werknemers bij het arbobeleid. Het voorstel daarover verdient nadere uitwerking. Hierbij komen verschillende vragen op. Hoe werkt het bijvoorbeeld in een bedrijf dat hiervoor een expert in dienst heeft genomen? Of bij een bedrijf met een zeer klein aantal werknemers? En hoe zit het met de eisen die je kunt stellen aan de deskundigheid van een gekozen preventiemedewerker, bijvoorbeeld arbeidshygiënische kennis? De Arbovisie 2040 kondigt verkenningen aan om te komen tot een effectievere inzet van andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts. De preventiemedewerker is dan een belangrijke factor. Eén van de verkenningen richt zich op het aanscherpen van de rol, taken en deskundigheid van de preventiemedewerker. De aanbeveling van de SER over een gekozen preventiemedewerker wordt hierin meegenomen. Daarbij wordt bekeken onder welke voorwaarden dit mogelijk is. Ook wordt nagegaan of de voordelen van de gekozen preventiemedewerker ook op een andere manier kunnen worden bereikt. Daarnaast wordt in elk geval ingegaan op de mogelijkheden om de arbeidshygiënische kennis te versterken in bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. Het kabinet zet deze verkenningen in gang.

Aanbeveling 3: Zorg dat het aantal bedrijven dat een RI&E opstelt substantieel groter wordt.

De SER heeft de ambitie dat het aantal bedrijven met een RI&E substantieel toeneemt. De SER stelt daarom voor een start-RI&E beschikbaar te stellen aan het midden- en kleinbedrijf (mkb), gespecificeerd naar sector en gericht op prioritaire veiligheidsrisico's. Dit is bedoeld als opstap naar een volwaardige getoetste RI&E. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij andere instrumenten zoals de 'Route naar RI&E'. De Arbeidsinspectie kan bedrijven wijzen op de mogelijkheid de start-RI&E in te vullen en op te sturen naar de Arbeidsinspectie. Werkgevers moeten de start-RI&E wel aanvullen tot een volledige RI&E om aan de wettelijke verplichting te voldoen.

Daarnaast pleit de SER voor digitale melding door bedrijven van hun RI&E en het basiscontract met de arbodienst bij de Arbeidsinspectie. Bij gebruik van een branche-RI&E kan de branche namens het bedrijf melden. Hierdoor heeft de Arbeidsinspectie beter zicht op bedrijven zonder RI&E. Daarbij moeten de bedrijven onder meer vermelden of de RI&E in samenspraak met de werknemers is opgesteld en of een basiscontract is afgesloten dat alle verplichte onderdelen bevat. De SER stelt als randvoorwaarde dat er voldoende kerndeskundigen zijn die voldoen aan het nieuwe certificatieschema³.

Ter ondersteuning van het doel om het aantal RI&E's te verhogen wijst de SER op de (bestaande) mogelijkheid om branche-RI&E's voor bedrijven tot 25 werknemers te laten toetsen. Als werkgevers en werknemers op brancheniveau het eens zijn over de inhoud van de branche-RI&E, kunnen zij deze ter toetsing voorleggen aan een kerndeskundige. Na een positieve toetsing melden zij deze RI&E aan bij het Steunpunt RI&E⁴. Bedrijven tot 25 werknemers kunnen de RI&E zonder eigen toetsing overnemen, tenzij een aanvulling nodig is voor specifieke omstandigheden in het bedrijf.

Ten slotte stelt de SER dat zij van arbodiensten en kerndeskundigen een actieve adviserende houding verwacht bij het aangaan van een basiscontract met een bedrijf voor de RI&E, inclusief het plan van aanpak. Het moet niet mogelijk zijn om als arbodienst of kerndeskundige een contract aan te gaan met een bedrijf dat geen RI&E heeft opgesteld volgens de wettelijke verplichtingen. Arbodiensten en kerndeskundigen moeten bij het aangaan van het basiscontract hun klanten erop wijzen dat een getoetste RI&E noodzakelijk is om aan de Arbowet te voldoen. De SER wil toezicht en handhaving op dit punt stimuleren met een digitale melding van de RI&E door bedrijven bij de Arbeidsinspectie.

Kabinetsreactie

Het kabinet deelt de ambitie van de SER dat het aantal bedrijven met een RI&E fors moet toenemen. Het is onacceptabel dat slechts de helft van alle bedrijven een RI&E heeft en dat, wanneer deze wel is opgesteld, 30% alle of enkele belangrijke risico's missen. Daarmee heeft maar 35% van de bedrijven een RI&E waarin alle belangrijke risico's zijn geïnventariseerd⁵. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden in bedrijven. De afgelopen jaren is met het Meerjarenprogramma RI&E al ingezet op dit doel, maar vooralsnog met duidelijk onvoldoende resultaat. Er is een trendbreuk nodig. De naleving van de RI&E-plicht blijft ver achter, vooral in het mkb. Het kabinet kiest voor een brede aanpak, waaronder het verbeteren van de naleving door toezicht en handhaving. Overigens biedt het steunpunt RI&E nu al ondersteuning aan bedrijven en branches bij het opstellen en actualiseren van een RI&E. Deze is gericht op het mkb met instrumenten als 'Route naar RI&E' en branche RI&E-instrumenten.

³ Bedrijven moeten zich laten ondersteunen door een kerndeskundige. Dit zijn bedrijfsartsen, A&O-deskundigen, arbeidshygiënist en veiligheidskundigen. Zij adviseren werkgevers over het verbeteren van arbeidsomstandigheden. De bedrijfsarts adviseert over de begeleiding van zieke werknemers. Zij moeten voldoen aan de nieuwe certificatie voor arbodeskundigen die per 1 juli 2022 in werking is getreden.

⁴ Zie [Branche RI&E-instrumenten - Steunpunt RI&E \(rie.nl\)](#).

⁵ [Arbo in bedrijf 2019-2021 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#), p. 7.

Het kabinet onderschrijft het idee van de SER dat het werken met een start-RI&E de drempel kan verlagen om een RI&E op te gaan stellen en wil dat bedrijven, vooral in het MKB, ondersteuning krijgen bij het opstellen van een kwalitatief sterke (start-)RI&E met preventie als uitgangspunt. Zoals de SER aangeeft, moeten werkgevers de start-RI&E wel aanvullen tot een volledige RI&E om aan de wettelijke verplichting te voldoen. Bij de uitwerking wordt nader bekeken welke voorwaarden nodig zijn voor de start-RI&E. De start-RI&E geldt niet als een vervanging van de reguliere (en volledige) RI&E.

Het kabinet neemt het voorstel van een digitale melding door bedrijven van hun RI&E over. Bij de uitwerking bekijkt het kabinet of de uitvoering hiervan het beste kan liggen bij de Arbeidsinspectie of dat een andere organisatie hiervoor geschikter is.

Het is goed dat de SER wijst op de ontwikkeling en het gebruik van branche-RI&E's. Een goede branche-RI&E maakt het kleine bedrijven makkelijker om op een manier die bij hen past aan de slag te gaan met een preventief arbobeleid en aan de RI&E-plicht te voldoen. Het is staande praktijk dat RI&E's die zijn opgesteld door bedrijven tot 25 werknemers op basis van een getoetste en erkende branche-RI&E vrijgesteld zijn van de toetsingsverplichting. De Stichting van de Arbeid werkt aan een nieuwe procedure voor goedkeuring van nieuwe branche-RI&E's. Het kabinet verwacht dat dit binnenkort is afgerond.

Het kabinet verwelkomt het standpunt van de SER dat arbodiensten en bedrijfsartsen geen basiscontract moeten aangaan met een bedrijf zonder RI&E. Bedrijven hebben ondersteuning nodig om een RI&E op te stellen en deze te toetsen. Het ligt daarom voor de hand dat arbodiensten en bedrijfsartsen als een RI&E ontbreekt, standaard een basiscontract sluiten met ondersteuning bij het opstellen en toetsen van een RI&E. Deze ideeën worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de Arbovisie 2040. Het kabinet is het verder met de SER eens dat in het kader van preventie arbodiensten en kerndeskundigen hun klanten actief moeten wijzen op hun plichten, zoals een getoetste RI&E en plan van aanpak en het aanbieden van een Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO). In dit kader is ook de introductie van financiële prikkels voor werkgevers om meer aan preventie te doen van belang. Een financiële prikkel zal naar verwachting bedrijven stimuleren om meer te investeren in preventie, met als resultaat basiscontracten met meer uren voor preventieve taken en meer ondersteuning bij het opstellen van de RI&E. In de reactie op het nog te ontvangen vervolgadvis zal dit of een volgend kabinet antwoord geven op de vraag hoe aandacht voor preventie het beste kan worden gestimuleerd.

Aanbeveling 4: Zorg voor een betere kennisinfrastructuur en -implementatie

Voor het opstellen van een RI&E van voldoende kwaliteit is kennis nodig die aansluit op de specifieke situatie van een bedrijf. De SER stelt dat meer kennisdeling op het gebied van arbeidsomstandigheden nodig is. Daarbij maakt de SER onderscheid tussen kennisontwikkeling en kennis-toepassing. In sommige gevallen gaat het om kennis waarvan het relevant is deze te delen met de beroepsgroep en andere betrokkenen. Dit geldt volgens de SER specifiek voor kennisdeling tussen bedrijven op het gebied van gevaarlijke stoffen.

De SER steunt het voorstel uit de hoofdlijnennota voor een versterking van de multidisciplinaire benadering van kennisontwikkeling. Er moet meer samenwerking, een passende rolverdeling en minder versnippering komen. Werkgevers en werknemers moeten een grotere rol pakken binnen de kennisinfrastructuur. Ontwikkelde kennis sluit zo beter aan bij de praktijk. Verder kunnen werkgevers en werknemers urgente problemen op de werkplekken zo met prioriteit oppakken.

De basis voor het ontwikkelen en toepassen van kennis op bedrijfsniveau is volgens de SER het hanteren van de arbeidshygiënische strategie, het doorlopen van de arbobeleidscyclus én de beschikbaarheid van de juiste deskundigheid. Verdere intensivering van handhaving en toezicht op het arbostelsel kan hier volgens de SER een positieve bijdrage aan leveren.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Een belangrijke pijler in de Arbovisie 2040 is een goede kennisinfrastructuur die voor zowel werkgevers als werknemers toegankelijk is. Er is veel kennis, maar deze is vaak versnipperd en niet altijd goed toegankelijk. Belangrijke kennisgebieden zijn de arbeidshygiënische strategie, een lerende arbobeleidscyclus, prestatie-indicatoren en de inzet van de juiste deskundigheid. Het kabinet wil in het kader van de Arbovisie bijdragen aan een goed functionerende en toegankelijke kennisinfrastructuur. Hierin kunnen werkenden, werkgevers, en opdrachtgevers relevante kennis en informatie vinden en delen. Daarbij betreft het kabinet de sociale partners, kennisinstituten als TNO, RIVM en Lexces, branche- en sectorpartijen, en andere belanghebbenden. De vorm van deze kennisinfrastructuur moet nog worden vastgesteld. Het kabinet ziet hierin niet alleen een rol voor de overheid, maar juist een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle genoemde belanghebbenden.

Bij de inrichting van de kennisinfrastructuur moeten we rekening houden met verschillen in soort en omvang van bedrijven en met verschillende soorten arbeidsrelaties. Ook kijkt het kabinet naar effectieve kanalen om kennis en informatie te verspreiden en onder de aandacht te houden van werkgevers. Het kabinet ziet de kennisinfrastructuur daarom als een belangrijk punt bij de uitwerking van de Arbovisie door het volgende kabinet.

Aanbeveling 5: Verzeker structurele financiering voor preventie op organisatieniveau

De SER signaleert dat bedrijven in het algemeen te weinig investeren in primaire preventie. De SER stelt daarom voor dat bedrijven op basis van de RI&E in het basiscontract met arbodienstverleners expliciteren op welke wijze preventie vorm krijgt en dat zij een budget reserveren voor deze preventieactiviteiten (preventiebudget). Daarbij moeten werkgevers meer gebruik maken van kerndeskundigen, passend bij de voorgenomen maatregelen.

Kabinetsreactie

Bij primaire preventie gaat het om maatregelen in bedrijven om gezondheids- en veiligheidsrisico's te beperken. Het kabinet deelt de conclusie van de SER dat de inzet op primaire preventie tekortschiet. Het kabinet is het met de SER eens dat een specifiek aandachtspunt is dat de meeste basiscontracten op verrichtingenbasis worden afgesloten, waardoor de werkgever pas hoeft te betalen als een dienst wordt afgenomen. Hierdoor is er geen stimulans om te investeren in preventie. Het is wenselijk dat - op basis van de RI&E - in basiscontracten met arbodienstverleners wordt opgenomen op welke wijze de preventie vorm krijgt inclusief de bijbehorende middelen. Het kabinet juicht het toe als bedrijven hiervoor een specifiek preventiebudget reserveren. Om te bereiken dat bedrijven daadwerkelijk meer gaan inzetten op preventie, verwacht het kabinet dat meer stimulans nodig is. Zoals eerder gemeld zal de introductie van effectieve en efficiënte financiële prikkels onderzocht worden, opdat bedrijven meer in preventie investeren. Daarbij betreft het kabinet de vraag of en zo ja in hoeverre, een (verplicht) preventiebudget aan dit doel kan bijdragen. Ook zal het kabinet naar ervaringen en effectieve instrumenten in het buitenland kijken. Het is aan dit of het volgende kabinet om mede op basis van dit onderzoek een definitieve keuze te maken ten aanzien van een (al dan niet verplicht) preventiebudget.

Aanbeveling 6: Zorg voor een adequaat arbobeleid ondanks het tekort aan bedrijfsartsen

De SER wijst erop dat werkgevers en arbodienstverleners hun arbobeleid op peil kunnen houden door in te zetten op de bestaande mogelijkheden van verantwoorde taakdelegatie. Ook het inzetten van andere kerndeskundigen dan de bedrijfsarts, een betere samenwerking en innovatie bieden kansen om met het tekort aan bedrijfsartsen om te gaan.

De SER vindt het structureel inzetten van kerndeskundigen een voorwaarde voor beter preventiebeleid. Daarom zou het niet mogelijk moeten zijn om een basiscontract af te sluiten met alleen een zelfstandige bedrijfsarts, als uit de RI&E blijkt dat andere kerndeskundigen nodig zijn om invulling te geven aan het arbobeleid.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het met de SER eens dat meer aandacht voor preventie vanuit de arbozorg en werkgevers hard nodig is en dat de inzet van de juiste kerndeskundige hiertoe moet worden bevorderd. Ook onderschrijft het kabinet dat structurele oplossingen voor het tekort van bedrijfsartsen onder meer liggen in een betere en innovatieve samenwerking tussen en met andere deskundigen. Het kabinet steunt het voorstel van de SER om bij het afsluiten van een basiscontract niet enkel een bedrijfsarts maar ook andere kerndeskundigen in te schakelen, als uit de RI&E hiertoe noodzaak blijkt. Dit is in lijn met de bestaande wetgeving. In de praktijk komt dit vooral bij (kleine) bedrijven die gebruik maken van de maatwerkregeling echter niet van de grond. Het kabinet gaat na hoe kan worden bevorderd dat bedrijven de juiste kerndeskundigen inschakelen.

De SER komt met een vervolgadvisie over onder meer de inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg. De SER wil onderzoeken of aanpassingen in het stelsel en de huidige financiering van de bedrijfsgezondheidszorg, voldoende kunnen bijdragen aan preventie. Het kabinet onderschrijft het belang van dit onderzoek. Een onafhankelijke positie van de bedrijfsarts richting alle partijen is van groot belang, vooral in het kader van preventie. Mogelijk houdt dit in dat er meer afstand moet komen tussen de arbeidsgerelateerde zorg en de werkgever. Dit kan betekenen dat er wordt ingezet op alternatieve financieringswijzen van de arbeidsgerelateerde zorg. Een definitief standpunt hierover (door het huidige of het nieuwe kabinet) volgt nadat het vervolgadvisie is ontvangen.

In de tussentijd zet het kabinet in op een aantal (verkennde) acties:

- een verkenning naar een meer effectieve en verplichtende inzet van andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts;
- een onderzoek naar mogelijkheden om de positie van de preventiemedewerker te verbeteren, onder meer door voorwaarden te stellen aan diens deskundigheid (bijvoorbeeld in termen van scholingsvereisten)⁶;
- een voortzetting van de inzet op het versterken van de arbocuratieve samenwerking, in vervolg op al lopende acties. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een onderzoek naar de baten en lasten van arbocuratieve samenwerking, en een traject van deelname door klinisch arbeidsgeneeskundigen aan de oncologische zorg naar aanleiding van de motie Van Weyenberg⁷.

Het arbeidsomstandighedenbeleid in bedrijven is vanzelfsprekend veel breder dan de inzet op arbozorg. Werkgevers moeten ook andere maatregelen nemen om gezondheids- en veiligheidsrisico's in de organisatie te voorkomen of te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door als bedrijf serieus in te zetten op bestaande verplichtingen, zoals het zorgen voor een positief werkklimaat, het bieden van adequate voorlichting en training en door een goede toepassing van de arbeidshygiënische strategie.

Aanbeveling 7: Bevorder bronbeleid

De Arbowet schrijft voor dat de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron worden voorkomen of beperkt.

Bij bronbeleid gaat het dus om het direct wegnemen van de oorzaak van een arbeidsrisico. Dit is de basis van de arbobeleidscyclus en de arbeidshygiënische strategie. De SER vraagt daarom om meer aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën, nieuwe materialen, producten of processen die vanaf de ontwerpfase al intrinsiek veilig en duurzaam zijn. Onderzoek naar de stand der techniek, op nationaal, sectoraal- en bedrijfsniveau kan inzichten opleveren over innovatieve maatregelen. Ook synergie met andere wettelijke kaders kan mogelijkheden bieden, bij voorbeeld

⁶ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in samenwerking met de Beroepsvereniging Arbo Adviseurs (BvAA) een enquête uitgezet onder preventiemedewerkers om beter inzicht te krijgen in het werk, de verantwoordelijkheden en de zichtbaarheid van een preventiemedewerker. De resultaten hiervan worden meegenomen in dit onderzoek.

⁷ Kamerstuk II 2020-2021, 35570-XV-56.

bij het vervangen van gevaarlijke stoffen op het werk. Hiervoor is een langdurig financieel en beleidsmatig perspectief nodig.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het met de SER eens dat bevordering van bronbeleid van belang is. Hierbij denken mensen meestal aan de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Bronbeleid is echter ook relevant voor vraagstukken als ongevallen, fysieke belasting, werkdruk en burn-out klachten. Technologische ontwikkelingen gaan snel en kunnen leiden tot nieuwe materialen, producten en processen. Deze kunnen bij de juiste inzet of doorontwikkeling, gezondheids- en veiligheidsrisico's voorkomen of beperken. Naast de gezondheidswinst en het voorkomen van ongevallen, voorkomt bronbeleid ook kosten, blijven meer werkenden behouden voor de krappe arbeidsmarkt en halen ze gezonder hun pensioen. Hierbij is het wel van belang dat werkenden goed worden betrokken bij de toepassing van nieuwe technieken en oog hebben voor mogelijke nieuwe arbeidsrisico's als gevolg van het gebruik daarvan. Ook kan monitoring van werkenden leiden tot (het gevoel van) minder autonomie en daarmee tot een hogere mentale belasting van werkenden. Het in maart 2023 uitgebrachte SER-advies met betrekking tot sociale innovatie⁸ bevat waardevolle aanknopingspunten voor deze thema's. Dit betrekken we bij de nadere uitwerking van de Arbovisie 2040.

Het kabinet wil meer kwalitatief goede RI&E's en heeft daar al op ingezet, onder meer met het meerjarenprogramma RI&E. Onderdeel daarvan is het bevorderen dat bedrijven de arbeidshygiënische strategie⁹ systematischer toepassen. Daarbij hoort per arbeidsrisico altijd de vraag of bronbeleid mogelijk is. Bij de verbetering van de kennisinfrastructuur (zie aanbeveling 4) gaat het voor het kabinet ook om kennisdeling van "best practices" over bronaanpak door bedrijven en branches. Het kabinet bespreekt met de sociale partners of hiermee voldoende kan worden bereikt of dat meer nodig is.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de ontwikkeling van een bronaanpak zoals 'safe by design' gestimuleerd wordt op het bredere terrein van arbeidsomstandigheden. Daarbij is het van belang om nader onderzoek te doen naar nieuwe technologieën die kunnen bijdragen aan het intrinsiek veilig, gezond en duurzaam werken. Dit onderzoek, dat het huidige kabinet initieert, borduurt voort op de Toekomstverkenning¹⁰ naar ontwikkelingen die de komende twintig jaar belangrijk zijn voor gezond en veilig werken. RIVM en TNO hebben deze Toekomstverkenning uitgevoerd in opdracht van SZW. Hiernaast worden mogelijkheden verkend rondom persoonlijke gezondheidsmonitoringstools zoals wearables of sensors en andere technologische innovaties. Deze tools kunnen behulpzaam zijn als de 'bron' nog aanwezig is of niet kan worden weggenomen. Tegelijkertijd moet er ook oog zijn voor mogelijke risico's, zoals het leggen van te veel verantwoordelijkheid bij werkenden en privacy-schending. Het SER-advies over biomonitoring en sensing¹¹ stelt gezondheids- en privacyaspecten centraal en bevat daarmee belangrijke aandachtspunten en aanbevelingen. Deze nemen we mee in de verdere ontwikkeling en invoering. Naar aanleiding van dit advies zal de Gezondheidsraad een advies uitbrengen over biomonitoring. Dit advies wordt een afwegingskader voor de toegevoegde waarde van biologische grenswaarden, waarvoor ook internationaal belangstelling bestaat. TNO kijkt naar de mogelijkheden om sensing toe te passen in bedrijven.

Aanbeveling 8: Versterk handhaving/betrokkenheid overheden

De SER is voorstander van een grotere betrokkenheid van de overheid bij het functioneren van het arbostelsel. De raad is van mening dat waar naleving van arbowetgeving onvoldoende is, passend optreden van de Arbeidsinspectie geboden is en dat de inspectie daartoe voldoende capaciteit moet hebben en adequaat moet zijn toegerust.

⁸ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociale-innovatie>.

⁹ De arbeidshygiënische strategie houdt in dat de maatregelen die genomen worden om veilig en gezond te werken in een bepaalde volgorde worden genomen. Eerst wordt naar de bron van het probleem gekeken, dan naar collectieve maatregelen, vervolgens naar individuele maatregelen en pas op het laatst naar persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM).

¹⁰ [De Toekomst van Gezond en Veilig Werken. Een brede horizonscan | RIVM.](#)

¹¹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/biomonitoring-en-sensing>.

Daartoe denkt de SER aan interventies langs de volgende lijnen:

- melding van beroepsziekten bij de Arbeidsinspectie conform het door Nederland getekende ILO-verdrag 81;
- het beboetbaar maken als een bedrijfsarts een beroepsziekte niet meldt aan het NCvB;
- een onderzoeksplicht van de Arbeidsinspectie als een bedrijfsarts of een andere kerndeskundige de Arbeidsinspectie verzoekt een onderzoek in te stellen naar een ongezonde of onveilige situatie op de werkvloer;
- verbeteren van de specifieke diagnostische kennis die nodig is om beroepsziekten vast te stellen, met behulp van een multidisciplinaire kennisinfrastructuur, vergelijkbaar met het Landelijk Expertisecentrum voor Stoffengerelateerde Beroepsziekten (Lexces);
- bevorderen van de kwaliteit en bruikbaarheid van arbocatalogi. De Beleidsregel arbocatalogi moet worden geëvalueerd op effectiviteit en werkbaarheid.

Kabinetsreactie

Met de SER is het kabinet van mening dat een grotere betrokkenheid van de overheid bij het functioneren van het arbostelsel nodig is. De Arbeidsinspectie moet passend kunnen optreden als de naleving van de arbowetgeving onvoldoende is en de Arbeidsinspectie moet hierop goed zijn toegerust. Zo ondersteunt de Arbeidsinspectie welwillende bedrijven waar tekortkomingen worden geconstateerd bij het naleven van hun verplichtingen. Hierdoor neemt de kwaliteit van arbobeleid bij bedrijven toe.

Daarbij is een bredere aanpak nodig om de naleving te verbeteren. Hierbij horen onder meer een sterkere financiële prikkel, ondersteuning van het mkb bij de naleving van de arbowetgeving en ondersteuning van de arbozorg om tot een verbetering van preventie te komen. Toezicht en handhaving zijn het sluitstuk. Het eerdergenoemde brede onderzoek naar financiële prikkels neemt ook het effect van een verhoging van de boetes mee.

Het kabinet is het met de SER eens dat er beter zicht moet komen op beroepsziekten. Dit kan bijdragen aan preventie en vroegsignalering. De Arbeidsinspectie moet voldoende signalen ontvangen over waar beroepsziekten zich voordoen, ter versterking van het risicogerichte toezicht. Bedrijfsartsen moeten beroepsziekten nu (geanonimiseerd) melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). De Arbeidsinspectie betreft op sectorniveau informatie uit deze meldingen bij het risicogerichte toezicht. Ook bij het NCvB is helaas sprake van ondermelding. Het kabinet acht dit onwenselijk en zal het probleem van ondermelding aanpakken.

Het kabinet onderschrijft dan ook het doel van de SER-voorstellen over meldingen door bedrijfsartsen¹². Bij deze voorstellen spelen enkele overwegingen. Bedrijfsartsen ervaren een hogere drempel om te melden bij de Arbeidsinspectie dan bij het NCvB. Dit bleek uit een op 7 september 2023 gehouden rondetafelbijeenkomst met bedrijfsartsen. Het is daarom de vraag of het herbeleggen van meldingen van beroepsziekten bij de Arbeidsinspectie zal leiden tot meer meldingen, zelfs als die verplichting beboetbaar wordt. Ook acht de Arbeidsinspectie het beboetbaar maken van het niet melden van beroepsziekten niet of nauwelijks handhaafbaar. Het is namelijk moeilijk vast te stellen dat niet is gemeld. Verder is de beoordeling door inspecteurs als niet-medici in de praktijk onuitvoerbaar. Daarbij komt dat met het beboeten van bedrijfsartsen niet de opdracht- of werkgever worden getroffen, die verantwoordelijk zijn voor beroepsziekten.

Het kabinet zal daarom, in samenspraak met sociale partners, het NCvB, bedrijfsartsen en de Arbeidsinspectie, bezien hoe verbeteringen kunnen worden bereikt. Ook wordt gekeken naar voorbeelden in andere landen. Met een goed overzicht van beroepsziekten kan het NCvB werken aan het bevorderen van de kwaliteit van preventie, (vroeg)diagnostiek, behandeling en begeleiding bij beroepsziekten. Ook zal het kabinet, samen met het NCvB, de bedrijfsartsen en de Arbeidsinspectie, analyseren hoe de data van het NCvB beter kan worden ontsloten voor de Arbeidsinspectie, ten behoeve van risicogericht toezicht.

¹² Artikel 9, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

Daarnaast zijn er andere zaken die bedrijfsartsen en andere kerndeskundigen altijd direct zouden moeten melden aan de Arbeidsinspectie. Het komt nu echter maar weinig voor dat een bedrijfsarts (of een andere kerndeskundige) de Arbeidsinspectie verzoekt een onderzoek in te stellen naar een ongezonde of onveilige situatie op de werkvloer. De Arbeidsinspectie is hierover in overleg met de beroepsvereniging van bedrijfsartsen. Dit overleg wordt geïntensiveerd en uitgebreid naar andere kerndeskundigen. Mogelijk is een richtlijn voor bedrijfsartsen en kerndeskundigen hierbij behulpzaam. Ook kan worden gedacht aan een laagdrempelig en vertrouwelijk aanspreekpunt bij de Arbeidsinspectie in geval van twijfel.

De SER adviseert verder een onderzoeksplicht voor de Arbeidsinspectie als een bedrijfsarts of andere kerndeskundige de Arbeidsinspectie verzoekt om een onderzoek in te stellen naar een ongezonde of onveilige situatie op de werkvloer. Het kabinet is het ermee eens dat het kan helpen als bedrijfsartsen en andere kerndeskundigen ervan verzekerd zijn dat hun melding serieus wordt meegenomen in de uitvoering. Op grond van de Arbowet moet de Arbeidsinspectie al opvolging geven aan een melding of verzoek van een vakbond of de personeelsvertegenwoordiging in een bedrijf. Het kabinet komt met een voorstel voor regelgeving om voor meldingen of verzoeken door de bedrijfsarts en andere kerndeskundigen een vergelijkbare werkwijze in te voeren.

De SER denkt verder aan een multidisciplinaire kennisinfrastructuur, vergelijkbaar met Lexces, voor het verbeteren van de specifieke diagnostische kennis die nodig is om beroepsziekten vast te stellen. Het NCvB, één van de samenwerkende partijen binnen Lexces, heeft (ook) als taak om de kennis op het terrein van beroepsziekten te bevorderen. Daarbij dient het als kennisinstituut voor arboprofessionals, sociale partners, overheid en beleid. Zo reikt het NCvB hulpmiddelen aan zoals het 6-stappenplan en beroepsziekteregistratierichtlijnen, het deelt kennis en het verricht wetenschappelijk onderzoek. Het kabinet zal het signaal van de SER over het verbeteren van de specifieke diagnostische kennis om beroepsziekten vast te stellen, overbrengen aan het NCvB en met dit instituut in gesprek gaan en - voor gevaarlijke stoffen - ook met Lexces. Het verhogen van het aantal meldingen van beroepsziekten kan daarbij enorm behulpzaam zijn.

De SER adviseert om de beleidsregel arbocatalogi te evalueren op effectiviteit en werkbaarheid. De arbocatalogi zijn een belangrijk hulpmiddel voor de bedrijven bij het opstellen van een RI&E. Zoals aangegeven loopt op dit moment een evaluatie van de werking en effectiviteit van zelfregulerende en horizontale activiteiten, zoals arbocatalogi. Tegelijk zijn we in gesprek met de sociale partners en de Arbeidsinspectie over de effectiviteit en werkbaarheid van de beleidsregel en hoe die kan worden verbeterd.

Rond de zomer 2024 zal het kabinet uw Kamer informeren over de voortgang, mede op basis van het vervolgadvis van de SER.